

ลักษณะโดยทั่วไปของการบริหารงานท้องถิ่นในประเทศไทย

ก. ความหมายของการบริหาร

สำหรับความหมายของการบริหารนั้น มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้มากมาย ดังเช่น

การบริหารหมายถึงกลุ่มพิเศษของคนจำนวนหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้บุคคลให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน กล่าวอย่างง่าย ๆ การบริหารเป็น "การทำงานให้สำเร็จโดยใช้บุคคลอื่น" (gets things done through other people)^๑

พรณี ประเสริฐวงศ์ และคณะ ได้ให้ความหมายของการบริหารว่าหมายถึง การร่วมมือกันดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งภายในองค์การ เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทั้งนี้โดยได้ให้ลักษณะเอาไว้หลายประการ เช่น

๑. การบริหาร เป็นงานที่มีจุดมุ่งหมาย
๒. การบริหาร เป็นแนวทางสำคัญที่มีอิทธิพลต่อชีวิตมนุษย์และสิ่งแวดล้อม
๓. การบริหาร มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความสามารถของกลุ่มคน
๔. การบริการ อาศัยความรู้ความชำนาญ^๒

^๑โจเซฟ แอล แมสซี, หลักบริหาร แปลโดย คณะอาจารย์แผนกบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เอกสารการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ลำดับที่ ๕ ปี ๒๕๑๕), หน้า ๒.

^๒พรณี ประเสริฐวงศ์, วินารถ มานะกิจ, และประทุมวรรณ สุพรรณโอบชากุล, การจัดองค์การและการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา - ลาดพร้าว, ๒๕๑๕), หน้า

ศาสตราจารย์ ดร.ชูป กาญจนประกร กล่าวถึงการบริหารว่า หมายถึงการร่วมมือดำเนินงานหรือปฏิบัติงานในองค์การ ๆ ใด^๑

จากความหมายของการบริหาร ดังที่ได้กล่าวมานี้เป็นความหมายโดยทั่วไป แต่ความหมายของการบริหารที่จะใช้ศึกษาในที่นี้เป็นความหมายในเรื่องของการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) โดยเฉพาะ เนื่องจากเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

เฟลิก เอ นิโกร (Felice A. Nigro) ให้คำจำกัดความของการบริหารรัฐกิจไว้ว่า "เป็นการร่วมแรงร่วมใจกัน เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุผลและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะชน โดยคลุมถึงการบริการงานของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ"^๒ สำหรับ ดไวท์ วาลโด (Dwight Waldo) กล่าวว่า "การบริหารรัฐกิจเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ และหมายถึงการจัดองค์การและการบริหารงานเกี่ยวกับบุคคลและวัสดุ เพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล"^๓

คำว่า "การบริหารรัฐกิจ" นั้น พิจารณาออกไปได้เป็น ๒ ด้าน คือ พิจารณาในด้านของการปฏิบัติงาน เรียกว่าเป็นการบริหารราชการ กับพิจารณาในด้านของสาขาวิชาการ ซึ่งหมายถึงรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ทั้งนี้จะไม่ขอกล่าวถึง เพราะไม่อยู่ในขอบเขตของการศึกษา

ดังนั้น การบริหารรัฐกิจ จึงเป็นเรื่องเฉพาะตัวที่เกี่ยวข้องกับศิลปะ โดยต้องอาศัยความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะของนักบริหารงานเข้ามาช่วย อันได้แก่ การประสานงาน การอำนวยการ และการควบคุมการปฏิบัติงานของคนทั้งหลาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

^๑ชูป กาญจนประกร, "รัฐประศาสนศาสตร์" ใน สังคมศาสตร์, สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จัดพิมพ์ (พระนคร : โรงพิมพ์มงคลการพิมพ์, ๒๕๐๔), หน้า ๓.

^๒ดิน ปรัชญพฤทธิ และฮิสระ สุวรรณบล, ปทานุกรมการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๑. (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๑๔๗.

^๓เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๘.

ส่วนกระบวนการบริหารโดยทั่วไปนั้น ได้แบ่งขั้นตอน ดังนี้คือ^๑

๑. การวางแผน (Planning)
๒. การจัดองค์การ (Organizing)
๓. การจัดหาบุคคลเข้ามาปฏิบัติงาน (Staffing)
๔. การอำนวยการ (Directing)
๕. การร่วมมือประสานงาน (Co-ordinating)
๖. การรายงานผลการปฏิบัติงาน (Reporting)
๗. การงบประมาณ (Budgeting)

ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.ชูป กาญจนประกร ได้เสนอว่ากระบวนการบริหารนั้น น่าจะ
เพิ่มนโยบาย (Policy) และอำนาจหน้าที่ (Authority) ในการบริหารงานของนัก
บริหารเข้าไปด้วย โดยเรียกย่อๆ ว่า PAPOSDCORB^๒

สำหรับขั้นตอนที่สำคัญในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะมุ่งศึกษาเฉพาะถึง เรื่องการอำนวยการ
หรือการควบคุมงาน การร่วมมือประสานงาน การงบประมาณและในเรื่องอำนาจหน้าที่
การอำนวยการ (Directing) หรือการควบคุมงาน (Controlling) คือ
กระบวนการวางกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ เพื่อให้บรรลุ
วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีลักษณะสามารถตรวจสอบการปฏิบัติได้ทั้งอดีตและปัจจุบัน^๓

^๑Luther Gulick and Lyndall Urwick (eds.), Papers on the
Science of Administration (New York : Institution of Public
Administration, 1937), p.13.

^๒ชูป กาญจนประกร, หลักรัฐประศาสนศาสตร์, (เอกสารโรเนียว) คณะรัฐ-
ประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๑๐, หน้า ๔๗.

^๓สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๑. (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น
กรมการปกครอง, ๒๕๑๑), หน้า ๓๓๐-๑.

ส่วน เฮนรี เฟโย (Henri Fayol) กล่าวว่า การควบคุมคือ ภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่า กิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่วางไว้แล้ว^๑

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า การควบคุมงานนั้น ก็คือการใช้ศิลปการบริหารเพื่อตรวจสอบว่าการดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามวิธีการหรือไม่ และผลของการปฏิบัติงานถึงมาตรฐานเพียงใดหรือไม่

ในการบริหารราชการนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติยังทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารอยู่ในหลายกรณี เช่น

๑. การอนุมัติให้ใช้งบประมาณ
๒. การตราพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่และขอบเขตที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องปฏิบัติจัดทำ และ
๓. การตั้งกระทู้หรือการเปิดอภิปรายในนโยบายทั่วไป เป็นต้น^๒

การร่วมมือประสานงาน คือ การร่วมมือกัน โดยให้ผู้ร่วมงานทุกระดับและผู้บริหารจะสามารถปะทะสัมพันธ์ เพื่อให้การบริหารงานในองค์การได้ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่มีความขัดแย้งกัน (การขัดแย้งกันใน เรื่องการทำงาน เพื่อให้ผลผลิตที่สูงนั้นไม่เป็นไร เพราะทุกคนต่างก็สามารถสร้างแนวความคิดของตนเองได้ด้วยกันทั้งนั้น)^๓

^๑ ดงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร การศึกษาการจัดองค์การในทางธุรกิจ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๓๑.

^๒ สุชาติ ประชากุล, หลักการบริหารแผนใหม่ (พระนคร : โรงพิมพ์แพร์พิทยา, ๒๕๑๑), หน้า ๓๓.

^๓ เจริญผล สุวรรณโชติ, ทฤษฎีการบริหาร (กรุงเทพ : แพร์พิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล, ๒๕๑๙), หน้า ๒๑๔.

เกษม อุทยานิน และเกษม สุวรรณกุล กล่าวว่า การประสานงาน คือ การที่บุคคลหรือหน่วยงานในองค์การทำงานร่วมกับบุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่น เพื่อให้บรรลุถึงจุดประสงค์เดียวกัน^๑

สำหรับ เฮนรี เฟโย (Henri Fayol) ได้ให้คำจำกัดความของการประสานงานว่า หมายถึง ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้และกำกับให้สู่จุดหมายเดียวกัน^๒

ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การประสานงานกัน ก็คือ การร่วมมือร่วมใจกันในการปฏิบัติงาน เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อนึ่ง การประสานงานที่ดีนั้น จะต้องเกิดจากความร่วมมือของผู้ปฏิบัติงานเองด้วย และจะต้องเป็นไปโดยอัตโนมัติ คือแต่ละคนมีจิตใจที่จะทำงานเพื่อให้บรรลุถึงจุดประสงค์ขององค์การ และให้ความร่วมมือกับผู้อื่นเพื่อให้งานลุล่วงไปโดยเร็ว^๓

ส่วนความมุ่งหมายของการประสานงานนั้น ก็เพื่อต้องการลดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานระหว่างองค์การหรือภายในองค์การเดียวกัน เพราะการปฏิบัติงานร่วมกันนั้น ผลประโยชน์หรือความเห็นของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน อาจก่อให้เกิดการก้าวท้าวและขัดแย้งกันได้โดยง่าย ถ้าการขัดแย้งเป็นไปโดยรุนแรงกว้างขวาง ก็อาจเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติงานทั่วไปได้ ฉะนั้น การประสานงานที่ดีย่อมช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายมีความเข้าใจในหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเป็นอย่างดี ไม่มีการก้าวท้าวซึ่งกันและกันอันจะเป็นชนวนให้เกิดการแตกแยกและเป็นผลเสียหายแก่งาน^๔

^๑เกษม อุทยานิน และ เกษม สุวรรณกุล "การประสานงาน" ใน หลักการบริหาร กองวิชาการ กรมการปกครองจัดพิมพ์ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๐), หน้า ๓๐๕.

^๒ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหารการศึกษาการจัดการในทางธุรกิจ, หน้า ๓๑.

^๓เกษม อุทยานิน และเกษม สุวรรณกุล, หลักการบริหาร, หน้า ๓๑๐.

^๔สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๑., หน้า ๒๗๔.

อนึ่ง จะเห็นได้ว่าการประสานงานมีความสัมพันธ์กับการควบคุมอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะไม่ว่าจะเป็นการควบคุมในรูปลักษณะใด ระดับใดก็ตาม ก็จะต้องอาศัยการประสานงาน เข้าช่วย เพราะการประสานงานมีอยู่ทุกระดับชั้นของสายลำดับบังคับบัญชา^๑

หลักที่เกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในทัศนะของ เพโย นั้น เป็นสิ่ง ที่แยกจากกันมิได้ ผู้ซึ่งมีอำนาจที่จะออกคำสั่งได้นั้น ต้องมีความรับผิดชอบต่อผลงานที่ตนทำ ไปนั้นด้วย ในปัจจุบันนี้เขายึดถือหลักที่ว่า อำนาจหน้าที่ควรจะมีเท่ากับความรับผิดชอบ (authority should be equal to responsibility) นั่นคือ ผู้ใดได้รับมอบหมาย ให้ต้องรับผิดชอบต่องานอันใดอันหนึ่ง ผู้นั้นก็ควรจะได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่เพียงพอใน การจะใช้ปฏิบัติงานอันนั้นให้สำเร็จลุล่วงไป^๒

ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบนั้น ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และจะต้องได้สัดส่วนกัน จึงจะสามารถทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพสมตามความมุ่งหมาย ที่ได้กำหนดไว้

การงบประมาณหมายถึง การจัดการที่เกี่ยวกับการจัดงบประมาณเพื่อนำมาใช้จ่าย ในแต่ละแผนก ในแต่ละส่วนของงานเพราะการบริหารงานขององค์การใดๆ ก็ตาม หากขาด เงินแล้ว การทำงานก็ต้องพบอุปสรรคที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง^๓

นอกจากนี้ งบประมาณยังเป็น เครื่องมือในการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่าง องค์การด้วย เพราะสามารถใช้ในการพิจารณาขอ เงินดำเนินการตามแผนงานขององค์การ ต่างๆ^๔

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗๕.

^๒ ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร การศึกษาการจัดการในทางธุรกิจ, หน้า ๓๒.

^๓ เจริญผล สุวรรณโชติ, ทฤษฎีการบริหาร, หน้า ๒๑๕.

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๘๓.

ดังนั้น การงบประมาณจึงเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน โดยกำหนดการใช้จ่ายของแต่ละส่วนราชการ ไว้เป็นงบประมาณประจำปี ซึ่งสำหรับประเทศไทยออกมาบังคับใช้ในรูปพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีแต่ละปีไป โดยมีวงจรงบประมาณ ประกอบไปด้วยการจัดเตรียมงบประมาณและเสนอขออนุมัติของฝ่ายบริหาร การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ การนำงบประมาณที่ได้รับอนุมัติแล้วมาใช้ในการจัดทำบริการในส่วนต่างๆ ของแต่ละส่วนราชการ เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนรวมและประการสุดท้ายมีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน งบประมาณของแต่ละส่วนราชการว่าใช้ถูกต้องตามที่กำหนดงบประมาณไว้หรือไม่ มีการปฏิบัติงานครบถ้วน ตามที่ขอใช้เงินหรือไม่ มีการใช้เงินรั่วไหลหรือไม่ ซึ่งเป็นการควบคุมได้อย่างหนึ่ง

ข. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นวิธีการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐไปยังหน่วยการปกครองของท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการบางอย่าง หรือเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง^๑

ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้กำหนดไว้ว่า

"ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎร มีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น"^๒

^๑คำปรารภของ ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม ใน ชุติคดี เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘).

^๒ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘, ราชกิจจานุเบกษา ๘๘ (๒๔ กันยายน ๒๕๑๕) : ๕๓-๑๑๐, ข้อ ๖๔.

พระวรวงศ์วิบูลย์ได้อธิบายรายละเอียด ดังนี้

"... หมายความว่า ท้องถิ่นทั้งหลายในราชอาณาจักรมีความเจริญไม่เสมอเหมือนกัน ในด้านความรู้ของราษฎรและในด้านเศรษฐกิจ บางแห่งราษฎรมีความรู้สูง เข้าใจในการปกครองตนเอง บางแห่งราษฎรกระจายกันอยู่ บางมาก ยากแก่การทำนุบำรุงให้ทั่วถึง บางแห่งการเศรษฐกิจดี สามารถหารายได้มาทำนุบำรุง จัดบริการแก่สาธารณะได้มาก บางแห่งการเศรษฐกิจของราษฎรไม่ดี มีเงินทำนุบำรุงไม่เพียงพอ ดังนี้กฎหมายจึงบัญญัติว่าท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดตั้งให้ราษฎรมีส่วนในการปกครอง ตรงกันข้ามท้องถิ่นใดที่ยังไม่สมควรจัด รัฐบาลก็ยังไม่จัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครอง อนึ่ง ในการจัดให้ราษฎรเข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น จำเป็นต้องมีหลายแบบ คือมีส่วนเต็มที่มีส่วนแต่บางส่วน มีส่วนเป็นครั้งคราวบ้าง ตามความเหมาะสมของบุคคลและ เศรษฐกิจในท้องถิ่น"^๑

๑. นิยามของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นเอง^๒

^๑พระวรวงศ์ วิบูลย์, คำบรรยายกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรการพิมพ์, ๒๕๐๐), หน้า ๔.

^๒William, A. Robson, "Local Government" Encyclopaedia of Social Science, Vol. X. (The Macmillan Co., N.Y. 1953) p.574.

อ้างอิงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๒๐), หน้า ๑๖.

เจตนารมณ์ที่รัฐบาลจัดตั้งให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ก็เพื่อที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการต่างๆ โดยให้ประชาชนเข้าไปบริหารงานด้วยเจ้าหน้าที่และงบประมาณของตนเอง เพื่อตนเอง การปกครองท้องถิ่นจึงนับได้ว่าเป็นสถาบันหนึ่งที่นอกจากจะแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางในการบริหารกิจการต่างๆ แล้ว ยังเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนอีกด้วย ประเทศต่างๆ ที่มีการปกครองตามอุดมการณ์ในระบอบประชาธิปไตย จึงพยายามส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจการปกครองออกไปสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง

สำหรับวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

- ก) ให้ราษฎรได้เรียนรู้ และเข้าใจถึงวิธีการปกครองตนเองตามแนวประชาธิปไตย
- ข) เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางให้ราษฎรในท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง
- ค) ให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการนำบริการหรือบริหารงานบางอย่างแทนรัฐบาลกลาง^๑

ในระยะเริ่มแรกของการปกครองท้องถิ่น ประชาชนยังไม่รู้จะมีความรู้ความเข้าใจในวิธีการปกครอง รัฐบาลกลางจำเป็นต้องใช้ราชการบริหารส่วนกลาง เข้าช่วยเหลือสนับสนุนด้านการเงิน เพื่อให้องค์การของท้องถิ่นดำเนินการอยู่ได้และราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็จัดกำลังเจ้าหน้าที่เข้ามาช่วยเหลือในการดำเนินงาน รวมทั้งสอนให้องค์การท้องถิ่นได้เรียนรู้ถึงการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารมากขึ้น ก็จำเป็นต้องอยู่ที่ราชการบริหารในส่วนภูมิภาคและส่วนกลางจะต้องถอนออกไป เพื่อให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นราชการบริหารของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างสมบูรณ์แบบ^๒

^๑ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๔๙๑), หน้า ๑๔๐.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๑.



๒. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ คือ

- ก) เป็นองค์การนิติบุคคล มีทรัพย์สินและงบประมาณของตนเอง มีอำนาจดำเนินงานให้การบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่น ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง รวมทั้งมีการกำหนดไว้ในกฎหมายถึง เขตการปกครอง
- ข) มีการเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นบริหารงานด้วยตนเอง เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความสามารถ มีความเสียสละ เพื่อบริหารงานของท้องถิ่น
- ค) มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติกิจการ ภายในขอบเขตของกฎหมาย และกระทำการกิจการนั้นๆ ได้โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง
- ง) มีอำนาจอิสระด้านการคลัง เช่น การจัดหารายได้ การจัดเก็บภาษี การทำงานงบประมาณของท้องถิ่น^๑

๓. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ

ก) การรวมอำนาจ

จะเห็นได้ว่าในทุกประเทศ การบริหารงานของรัฐบาลมักจะรวมอำนาจอยู่ที่เมืองหลวงหรือ ณ ที่ตั้งของสภานิติบัญญัติและแหล่งบัญชาการของประมุขฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ยังมีกำลังเจ้าหน้าที่และอำนาจในการบังคับบัญชาสั่งการอยู่ที่ส่วนกลาง หรือ เมืองหลวงอีกด้วย ลักษณะเช่นนี้^๑ เป็นลักษณะของ "การรวมอำนาจ"

การรวมอำนาจ (Centralization) เป็นหลักที่วางระเบียบราชการบริหาร โดยมอบอำนาจไว้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่กระทรวงทบวงการเมืองต่างๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของรัฐ

^๑ไพฑูริย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๑๔๕-๖.

การรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ส่วนกลาง ประกอบด้วยลักษณะสำคัญ
พอสรุปได้ดังนี้ คือ^๑

- ๑) มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นแก่ส่วนกลาง
- ๒) มีการรวมอำนาจในการสั่งการไว้แก่ส่วนกลาง
- ๓) มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชา

ข) การแบ่งอำนาจ

การแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค (deconcentration) เป็นหลักการที่
ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงานบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่
ผู้แทนส่วนกลาง ซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขต ตามภาคต่างๆ ของประเทศ แต่
เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงขึ้นกับส่วนกลางโดยตรง ฉะนั้น การแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคนี้จึง
ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการรวมอำนาจ ยังมีได้เป็นการกระจายอำนาจเลย

ลักษณะที่สำคัญของการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค ก็คือ^๒

- ๑) เป็นการแบ่งหรือมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางอย่างให้เจ้าหน้าที่
ที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค
- ๒) เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคดังกล่าวนี้ ส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งและ
ถอดถอนทั้งสิ้น ฉะนั้น จึงขึ้นโดยตรงต่อส่วนกลาง

^๑โปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล "ปัญหาเรื่องการ
รวมอำนาจและการกระจายอำนาจปกครอง" เทศาภิบาล ๕๐ (มิถุนายน ๒๔๙๘) : ๑.

^๒โปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก กิตติ ประทุมแก้ว, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย
(พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, ๒๕๑๒), หน้า ๔-๕.

ค) การกระจายอำนาจ

เนื่องจากการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคดังกล่าวนี้ ก็ยังไม่อาจสนองความต้องการตามความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและถูกต้อง เพราะแต่ละท้องถิ่นมีปัญหาที่ต้องให้บริการต่างๆ กัน ยิ่งกว่านั้นส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ไม่อาจทราบความจำเป็น ความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ละเอียดถี่ถ้วน ประจวบกับประชาชนในท้องถิ่นมีการศึกษาดี มีความรู้ในการปกครองตลอดจนมีความเจริญพอที่จะนำรายได้จากท้องถิ่นมาใช้จ่ายใช้สอย เพื่อจัดบริการให้แก่ตนเองได้ ประชาชนไม่ชอบที่จะถูกปกครองแต่ฝ่ายเดียว แต่ต้องการปกครองตนเองด้วย จึงเป็นเหตุให้รัฐกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นทำการปกครองกันเอง

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาโดยตรงจากส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลเท่านั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นการลดอำนาจของส่วนกลางไม่ใช่แบ่งอำนาจ

การกระจายอำนาจแบ่งออกเป็น ๒ ความหมาย คือ

๑) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึงการมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

๒) การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึงการมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎร หรือโดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้ สำคัญ

ของการกระจายอำนาจนั้นอยู่ที่ว่า ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) บางประการจากส่วนกลางก็เป็นอันใช้ได้^๑

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจพอสรุปได้ ดังนี้^๒

- ๑) มีองค์การซึ่งเป็นนิติบุคคลโดย เอกเทศ
- ๒) องค์การนั้นมีอำนาจ เป็นอิสระในการดำเนินงาน
- ๓) มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ทั้งหมด หรือบางส่วน

การกระจายอำนาจตามลักษณะสำคัญดังกล่าวนี้ มีข้อดีหลายประการด้วยกัน คือ^๓

(ก) ทำให้สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้นและตรงกับสภาพปรารถนาของราษฎรในท้องถิ่นมากขึ้น

(ข) เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลางในกิจการที่มอบอำนาจให้ท้องถิ่นไปจัดทำเอง ทำให้ส่วนกลางมีเวลาที่จะทำกิจการใหญ่ๆ อันเกี่ยวแก่ประโยชน์ส่วนรวมของประเทศได้มากขึ้น

^๑ชำนานู บุบรูณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, ๒๔๙๗), หน้า ๗-๘.

^๒โปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก ศาสตราจารย์ ดร.ชูป กาญจนประกร, หลักรัฐประศาสนศาสตร์ (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๗), หน้า ๑๓๕.

^๓โปรดศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Kurusapha Press, 1961), p.8.

(ค) การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง ทำให้ผู้ได้รับเลือก ต้องสนใจในการทำนุบำรุงท้องถิ่น และได้มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญ ในการปกครองดีขึ้น และทำให้เกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่นด้วย

(ง) เป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของส่วนกลางเอง เพราะเหตุที่ได้แยกปัญหาที่เป็นของท้องถิ่นแท้ๆ ออกจากปัญหาระดับชาติ ไม่ต้องเสียเวลาและแรงงานแก้ปัญหาซึ่งท้องถิ่นสามารถทำได้ดีกว่า

ค. ลักษณะ รูปแบบ การปกครองท้องถิ่นของไทยในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๑. ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ประวัติการปกครองชี้ให้เห็นชัดว่า ประเทศต่างๆ ในโลกเคยรวมอำนาจปกครองไว้ในส่วนกลาง ต่อมาได้วิวัฒนาการโน้มเอียงไปในทางที่จะกระจายอำนาจปกครองให้ท้องถิ่นจัดการปกครองกันเอง การปกครองของไทยก็เหมือนกับการปกครองของต่างประเทศ เริ่มแรกที่เดียวก็รวมอำนาจปกครองไว้ส่วนกลางก่อน แล้วค่อยแบ่งให้ส่วนภูมิภาค และกระจายอำนาจปกครองในที่สุด^๑

เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๖ รัฐบาลได้จัดตั้งเทศบาลขึ้น เป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ พร้อมกันนั้น ตามความในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ ก็ได้กำหนดให้มีสภาจังหวัดขึ้นด้วย ต่อมาได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยปกครองของราชการส่วนภูมิภาค ฐานะของสภาจังหวัดยังมิได้เป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการส่วนภูมิภาคหรือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้บัญญัติถึงสภาจังหวัดไว้เป็น ๓ ระยะ ดังนี้ คือ

^๑ กิตติ ประทุมแก้ว, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, หน้า ๑๕.

ก) สมัยแรก สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่รัฐบาลแต่งตั้งประเภทเดียว มีจำนวนไม่น้อยกว่าจังหวัดละ ๑๐ คน

ข) สมัยที่สองสภาจังหวัดประกอบด้วย สมาชิก ๒ ประเภท คือ

๑) สมาชิกประเภทที่ ๑ ราษฎรเลือกตั้ง

๒) สมาชิกประเภทที่ ๒ รัฐบาลแต่งตั้ง

ค) สมัยที่สาม กฎหมายกำหนดไว้ว่า ท้องถิ่นใดผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเรียนจบชั้นประถมศึกษาเกินกว่าจำนวนกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด ให้มีสมาชิกประเภทที่ ๑ โดยการเลือกตั้งประเภทเดียว

สภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีฐานะเพียง เป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษาหารือในกิจการของจังหวัดแก่คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการจังหวัดไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเสมอไป^๑

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๑ รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัดขึ้น โดยมี ความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ พร้อมทั้งปรับปรุงหน้าที่ของสภาจังหวัดให้รัดกุมขึ้น และกำหนดจำนวนสมาชิกให้น้อยลงเพื่อให้ทำงานได้คล่องตัวขึ้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ระบุไว้ว่า ให้แต่ละจังหวัดมีสภาจังหวัดสภาหนึ่ง ประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย ๔ คน โดยให้สมาชิกอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี สำหรับหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้เปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติฉบับเดิมมากมายเท่าใด กล่าวคือ สภาจังหวัดยังคงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น^๒

^๑"พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖," ราชกิจจานุเบกษา ๕๑

(๒๔ เมษายน ๒๔๗๗) : ๘๑๕-๘๓๕.

^๒"พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๑", ราชกิจจานุเบกษา ๕๖ (๑ เมษายน

๒๔๘๒) : ๑๓๓-๑๔๐.

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๑ นี้ สภาจังหวัดมีหน้าที่เพียงเป็นผู้ให้คำปรึกษา แนะนำแก่กรรมการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บริหารเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติคณะกรรมการจังหวัดเกือบจะไม่ได้ปรึกษาข้อความราชการกับสมาชิกสภาจังหวัดเลย เว้นแต่เป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่ของสภาจังหวัดตามกฎหมาย คือการตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณที่ทางจังหวัดตั้งขึ้น การพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลในจังหวัดเท่านั้น ส่วนมากการให้คำแนะนำปรึกษาต่างๆ ของสภาจังหวัดไม่มีผลผูกมัดให้คณะกรรมการจังหวัดต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด เป็นเพียงแนวทางประกอบการพิจารณาของฝ่ายบริหาร จึงกล่าวได้ว่า สภาจังหวัดในขณะนั้นทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษา ไม่ใช่สภาที่มีอำนาจควบคุมการบริหารงานราชการส่วนจังหวัด เช่น ในปัจจุบันนี้^๑ พระราชบัญญัติสภาจังหวัดได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีก เล็กๆ น้อยๆ เกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาจังหวัดโดยได้มีพระราชบัญญัติสภาจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๗ บัญญัติให้ขยายกำหนดเวลาการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดออกไปได้คราวละไม่เกิน ๒ ปี^๒ แต่การขยายเวลาออกไปนี้ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีพฤติการณ์สำคัญทำให้เป็นการพันวิสัยหรือเป็นการขัดข้องที่จะให้มีการเลือกตั้งในขณะกำหนดเวลา สิ้นปีได้สิ้นสุดลง เช่น ในขณะที่ประเทศตกอยู่ในภาวะสงคราม ซึ่งถ้าหากมีความจำเป็นดังกล่าวก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาขยายเวลาออกไปได้แต่ไม่เกินคราวละ ๒ ปี การมอบอำนาจให้รัฐบาลขยายระยะเวลาดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งเป็นตำแหน่งเลือกตั้งเช่นนี้ ถ้าพิจารณาความเห็นที่เกี่ยวกับการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจปกครองแล้ว ย่อมกล่าวได้ว่าเป็นการรวมอำนาจในทางปกครองไว้ในส่วนกลาง แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลและพฤติการณ์

^๑ วันชัย มีระเสน, การศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย (พระนคร : สำนักงานปฏิบัติการชนบท ยุชอม, ๒๕๑๔), หน้า ๒๖.

^๒ "พระราชบัญญัติสภาจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๗," ราชกิจจานุเบกษา ๖๑ (๒๔ ตุลาคม ๒๔๘๗) : ๖๘๒-๖๘๔, มาตรา ๗.

ในยามที่ประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันก็มีเหตุผลสมควรกระทำ รัฐบาลได้ขยายเวลาในการ ดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาจังหวัด รวม ๔ คราว^๑ คือเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๔๘๗, ๒๔๘๘, ๒๔๙๐ และ พ.ศ. ๒๔๙๑ และต่อมาจึงได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๓

โดยที่รัฐบาลมีความประสงค์จะกระจายอำนาจการปกครองออกไปให้มากกว่า ที่เป็นอยู่ เพื่อให้ประชาชนในส่วนภูมิภาคได้มีส่วนรับผิดชอบและควบคุมการบริหารงานกิจการ สาธารณะต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง การกระจายอำนาจในทางปกครองตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ตามหลักวิชาถือว่ามีเพียงรูปเดียวคือเทศบาล ส่วนการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้แก่ส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดินหรือตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นแต่เพียงการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง ไปให้เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคทำแทน ข้าราชการต่างๆ ยังขึ้นตรงต่อส่วนกลางนับว่ามีได้กระจาย อำนาจโดยแท้จริง ประกอบกับกิจการเทศบาลซึ่งได้จัดตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๘ ไม่เจริญ ก้าวหน้าเท่าที่ควร รัฐบาลจึงได้ยั้งยั้งไม่จัดตั้งเทศบาลเพิ่มเติมโดยถือหลักว่า ควรปรับปรุง เทศบาลที่มีอยู่แล้วให้มีคุณภาพดีขึ้น และต่อมารัฐบาลได้นำเอาระบบการสุขาภิบาลมาใช้อีก ครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ทั้งนี้ก็ด้วยมุ่งหวังจะปลุกฝังและฝึกหัดกิจการเทศบาลให้แก่ ประชาชนด้วยวิธีการสุขาภิบาลนั่นเอง แม้กระนั้นก็ดี เนื่องจากอาณาเขตท้องที่ของจังหวัด แต่ละจังหวัดกว้างขวาง พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ประชาชนส่วน ใหญ่ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดียวกัน แต่ไม่ได้รับการทำนุบำรุง ดังเช่นราษฎรในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล อาศัยเหตุผลและข้อบกพร่องดังกล่าว รัฐบาล จึงได้ดำเนินการปรับปรุงหน่วยการปกครองในส่วนภูมิภาคโดยให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมใน การปกครองตนเองและมีอิสระมากยิ่งขึ้น คือพิจารณาปรับปรุงหน่วยการปกครองจังหวัดเสียใหม่

^๑ ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมาย ไทย (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, พ.ศ. ๒๔๙๗), หน้า ๗๕.

^๒ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือรายงานกิจการการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๗. มติที่ประชุม ข้อ ๒.๑๕๐ และ ข้อ ๒.๑๕๑ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาดไทย, ๒๔๙๗), หน้า ๑๕๘.

โดยได้กำหนดฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ๒ ฐานะ คือ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางและเป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ ทำหน้าที่ทำนองเดียวกับนายกเทศมนตรีอีกฐานะหนึ่ง โดยให้จังหวัดมีอิสระในการดำเนินกิจการต่างๆ ที่ประชาชนในจังหวัดมีส่วนได้เสียด้วย ความเห็นชอบของสภาจังหวัดคือให้สภาจังหวัดเป็นปากเสียงควบคุมกิจการได้เสียของประชาชนในจังหวัดอย่างแท้จริง มิใช่มีอำนาจหน้าที่เพียงแต่เป็นที่ปรึกษาแนะนำผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีนี้ ให้สภาจังหวัดมีอำนาจจัดการทรัพย์สินของตนเองออกกฎข้อบังคับต่างๆ ได้ และมีเจ้าหน้าที่ของจังหวัดเองได้ ซึ่งเป็นการรับรองฐานะของจังหวัดให้เป็นนิติบุคคลปรากฏชัดยิ่งขึ้น และมีลักษณะกึ่งภูมิภาค กึ่งท้องถิ่น ประกอบกับในคราวประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วราชอาณาจักร เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดบางท่านได้มีความเห็นว่าโดยที่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยควรให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองด้วยจึงจะเป็นการสมควร จึงได้ลงมติให้มีสภาจังหวัดอยู่ต่อไป แต่ควรปรับปรุงให้สภาจังหวัดมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการของจังหวัดเฉพาะกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดได้ด้วย มิใช่เป็นเพียงสภาที่ปรึกษา^๑ ด้วยมติที่ประชุมของผู้ว่าราชการจังหวัดนี้เอง จึงเป็นมูลเหตุอันหนึ่งที่รัฐบาลได้หยิบยกพิจารณาปรับปรุงสภาจังหวัดอย่างจริงจัง โดยได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ จึงนับว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดตั้งขึ้นนับตั้งแต่นั้นมา ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการวางหลักการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง กล่าวคือ มีรายได้รายจ่ายของตน มิได้กำหนดจากงบประมาณของจังหวัดที่ได้จากส่วนกลาง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความอิสระที่จะดำเนินกิจการบางประการได้ตามหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้^๒

^๑กระทรวงมหาดไทย, หนังสือรายงานกิจการการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๗, มติที่ประชุม ข้อ ๒.๑๕๐ และ ข้อ ๒.๑๕๑ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาดไทย, ๒๔๙๗), หน้า ๑๕๘.

^๒"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘," ราชกิจจานุเบกษา ๗๒ (๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๘) : ๑๗๖-๑๘๔.

๒. รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ก) องค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

กฎหมายได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะ เป็นนิติบุคคล มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ ๒ ส่วน คือ สภาจังหวัดทำหน้าที่เสมือนฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายบริหารเสมือนฝ่ายบริหารของประเทศ ซึ่งจะแยกกล่าวเป็นส่วนๆ ดังนี้

๑) สภาจังหวัด

สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎร เลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด แต่เดิมมีจำนวนอย่างน้อย ๒๔ คน โดยถือเกณฑ์อำเภอหนึ่งมีสมาชิกอย่างน้อย ๑ คน และเพิ่มขึ้นหนึ่งคนต่อราษฎรหนึ่งหมื่นห้าพันคน สมาชิกเหล่านี้อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี และเมื่อตำแหน่งว่างลงด้วยถึงคราวออกตามวาระหรือด้วยเหตุอื่น ก็ต้องมีการเลือกตั้งขึ้นใหม่แทนภายใน ๙๐ วัน และสมาชิกที่เข้ามาแทนนั้นคงอยู่ในตำแหน่งได้เพียงกำหนดเวลาของผู้ที่ตนแทน

ในระยะแรกสภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่งราษฎรเลือกตั้ง และประเภทที่สองประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จำนวนเท่ากับประเภทที่หนึ่ง ต่อมาปี พ.ศ. ๒๔๔๔ ได้ยกเลิกสมาชิกประเภทที่สอง คงเหลือสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งอย่างเดียว ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ และต้นปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๔ และ ฉบับที่ ๔๕ ตามลำดับให้ระงับการเลือกตั้งสมาชิกไว้ชั่วคราวและกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดแทนจนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้มีการปรับปรุงจำนวนสมาชิกใหม่ ให้มีน้อยกว่าเดิม คือ สภาจังหวัดมีสมาชิกอย่างต่ำ ๑๘ คน อย่างสูงไม่เกิน ๓๖ คน แตกต่างจากหลักเกณฑ์เก่า ซึ่งอาจมีสมาชิกได้ตั้งแต่ ๒๔ คน ขึ้นไป ไม่มีจำนวนจำกัด เช่น จังหวัดพระนคร ระยะนั้นมีถึง ๘๗ คน แต่ตามหลักเกณฑ์ใหม่มีได้เพียง ๓๖ คน เท่านั้น^๑

^๑สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สำนักวิจัย, ข้อมูลบางประการเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (พระนคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๔-๕.

หลักเกณฑ์ใหม่กำหนดไว้ดังนี้

- (ก) ถ้ามีราษฎรไม่เกินสองแสนคน มีสมาชิกได้ ๑๘ คน
- (ข) ถ้ามีราษฎรเกินกว่าสองแสนคน แต่ไม่เกินห้าแสนคน มีสมาชิกได้ ๒๔ คน
- (ค) ถ้ามีราษฎรเกินกว่าห้าแสนคน แต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน มีสมาชิกได้ ๓๐ คน
- (ง) ถ้ามีราษฎรเกินกว่า หนึ่งล้านคนขึ้นไปมีสมาชิกได้ ๓๖ คน

ในอำเภอหนึ่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดได้หนึ่งคน เมื่อได้รวมสมาชิกตามเกณฑ์นี้แล้ว ยังไม่ครบจำนวนสมาชิกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ข้างต้น ให้เอาจำนวนสมาชิกที่จังหวัดจะพึงมีได้ไปหารจำนวนราษฎรทั้งจังหวัดได้ผลลัพธ์เท่าไรให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกเพิ่ม โดยอำเภอใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุดให้อำเภอนั้นมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนแล้วให้เอาผลลัพธ์ดังกล่าวหักจากจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น เหลือเท่าไรให้ถือเป็นจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น ในการพิจารณาเพิ่มจำนวนสมาชิกที่ยังขาดจำนวนอยู่ และให้กระทำดังนี้ต่อไป จนได้สมาชิกครบจำนวน^๑

สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งจังหวัด มิใช่เป็นผู้แทนแต่เฉพาะประชาชนในเขตอำเภอที่เลือกตั้งตนขึ้นมาเท่านั้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยความบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ สมาชิกสภา

^๑"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๔," มาตรา ๗.

จังหวัดอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี^๑ และได้เบี้ยประชุมวันละ ๒๒๕ บาท^๒ สำหรับค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ และค่าเช่าที่พักให้เบิกจ่ายได้ในอัตราเทียบเท่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๔^๓

๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๔ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ต่างหากจากฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๘ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด และเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาของข้าราชการส่วนจังหวัดทั้งสิ้น

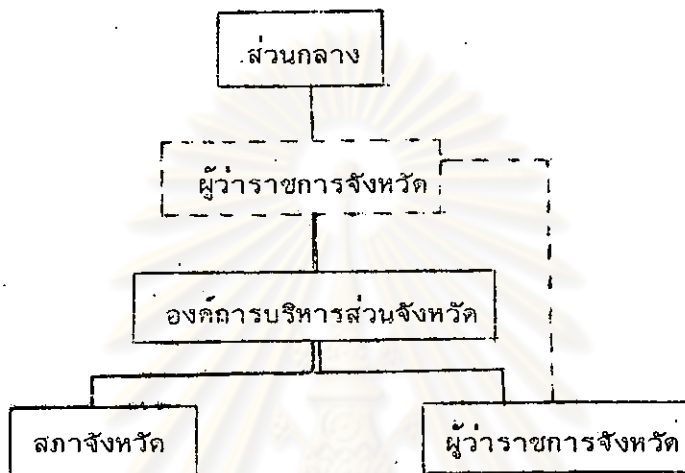
^๑กิตติ ประทุมแก้ว, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, หน้า ๓๐.

^๒กระทรวงการคลัง, หนังสือที่ กค. ๐๕๐๒/๒๐๔๒๖ เรื่อง เบี้ยประชุมสำหรับการประชุมสภาจังหวัดหรือกรรมการสภาจังหวัด จากปลัดกระทรวงการคลัง ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๒๐.

^๓กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ มท. ๐๓๐๔/ว.๓๑๔ เรื่อง เบี้ยประชุมค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะและค่าเช่าที่พักของสภาจังหวัด จากปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร) ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๑๘.

แผนภูมิที่ ๑

แสดงฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด



ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของส่วนกลางมีหน้าที่ควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ที่มา : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สำนักวิจัย, ข้อมูลบางประการเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (พระนคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๗.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข) การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ มาตรา ๓๐ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด แบ่งการบริหารออกเป็น สำนักงานเลขาธิการจังหวัดและส่วนต่างๆ ที่จังหวัดตั้งขึ้น ดังนั้น ตามกฎหมายจังหวัดจึงมีอำนาจที่จะตั้งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นได้ตามความเหมาะสม แต่การตั้งส่วนราชการขึ้นนี้จะต้องคำนึงถึงกำลังงบประมาณและอัตรากำลัง ซึ่งการตั้งอัตราเงินเดือนข้าราชการส่วนจังหวัดประจำส่วนราชการนั้นๆ จะต้องให้คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) หรือคุรุสภา เป็นผู้กำหนดสำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งครู^๑

องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่ในโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท (ร.พ.ช.) ได้มีการแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยทางสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทกับกรมการปกครอง เป็นผู้วางหลักการและจัดการแบ่งส่วนราชการให้ทางจังหวัดนำไปปฏิบัติ^๒ ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่อยู่นอกโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทนั้น มีการจัดแบ่งส่วนราชการมาน้อยแตกต่างกันไปตามความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละ

^๑สมพงษ์ ใจเสงี่ยม, "หนังสือด่วนมากของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๓๐๔/ว.๕๓๕ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๐๘ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เรื่องการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด," คู่มือปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พิมพ์ครั้งที่ ๒ (พระนคร : กรุงไทยการพิมพ์, ๒๕๑๑), หน้า ๔๖๗.

^๒สัมภาษณ์ นายสมศักดิ์ ศรีประภา, หัวหน้าแผนกบริการและประสานงานจังหวัด กองบริการวิทยาการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๔, อ้างใน วันชัย มีระเสน, การศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย, หน้า ๕๗.

จังหวัด โดยคำนึงถึงกำลังเงินงบประมาณและอัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
นั้นๆ^๑ สำหรับส่วนราชการต่างๆ ที่มีอยู่ในเวลานี้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่นอก
เขตเร่งรัดพัฒนาชนบทนั้น ก็มีหน้าที่และความรับผิดชอบเหมือนกับส่วนราชการ ขององค์การ
บริหารส่วนจังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท และในทางปฏิบัตินั้น เมื่อองค์การบริหารส่วน
จังหวัดที่อยู่นอกเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท มีความจำเป็นที่จะต้องตั้งส่วนราชการเพิ่มขึ้นและถ้า
ส่วนราชการที่จะตั้งขึ้นใหม่นั้นมีอยู่ในองค์การที่อยู่ในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบทแล้ว ทางองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดที่อยู่นอกเขตเร่งรัดพัฒนาชนบทก็จะนำเอานโยบายในการจัดแบ่งส่วนราช-
การ หน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่ในเขต
เร่งรัดพัฒนาชนบทไปปฏิบัติตาม^๒

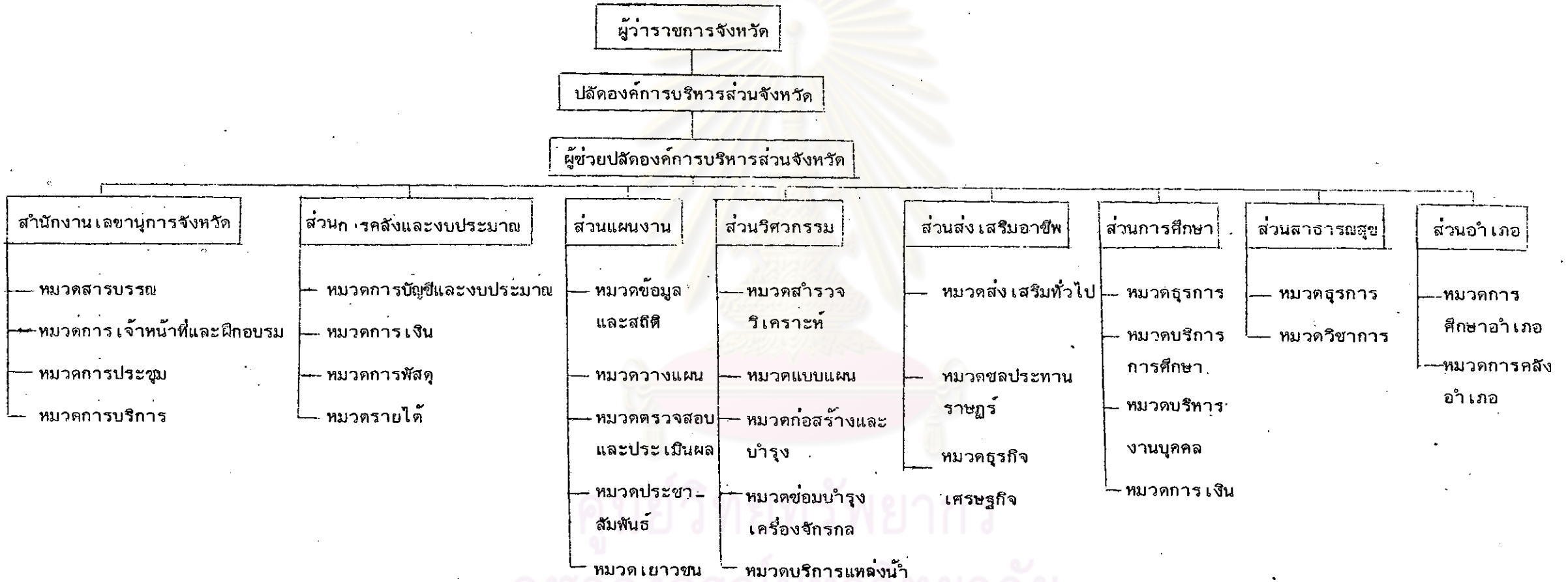
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑สมพงษ์ ใจเสงี่ยม, คู่มือปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พิมพ์ครั้งที่ ๒
หน้า ๔๖๘.

^๒วันชัย มีระเสน, การศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย,
หน้า ๕๗.

แผนภูมิที่ ๒

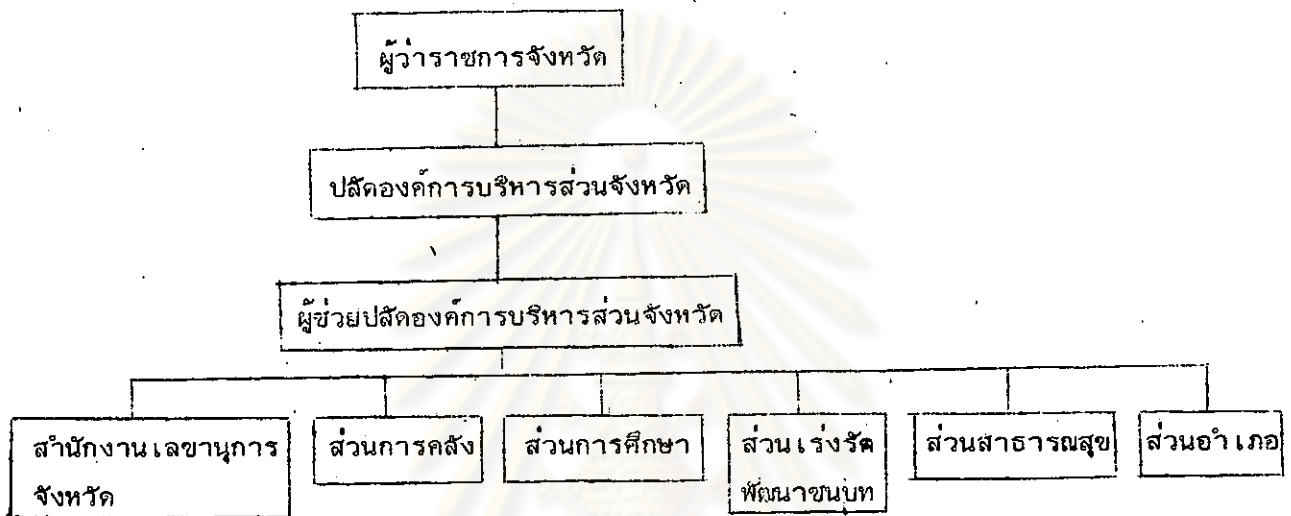
การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใน เขต เร่งรัดพัฒนาชนบท



ที่มา : ประกาศขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง เรื่อง การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๑๔ อ้างใน วันชัย มีระเสน, การศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย, หน้า ๕๕.

แผนภูมิที่ ๓

การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์



ที่มา : ประกาศขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ เรื่องการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ พ.ศ. ๒๕๐๘, สัมภาษณ์ นายภูมิ ภูสมปอง ผู้ช่วยเลขานุการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์, ๓ มกราคม ๒๕๒๒.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบทเท่านั้น เพราะการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบทจะครอบคลุมการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่นอกเขตเร่งรัดพัฒนาชนบทด้วย ซึ่งจะเป็นการปูพื้นฐานและทำให้เข้าใจเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งที่อยู่ในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบทและที่อยู่นอกเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์นั้น เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่ในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบทด้วย

ทางกองบริการวิทยากร สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ร่วมกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบทออกเป็น ๘ ส่วน แต่การแบ่งหน้าที่ราชการในแต่ละส่วนออกเป็นหมวดนั้น ได้จัดแบ่งให้เพียง ๕ ส่วน คือ สำนักงานเลขานุการจังหวัด ส่วนการคลังและงบประมาณ ส่วนแผนงาน ส่วนวิศวกรรม และส่วนส่งเสริมอาชีพ สำหรับส่วนที่เหลืออีก ๓ ส่วน ซึ่งได้แก่ ส่วนการศึกษา ส่วนสาธารณสุขและส่วนอำเภอ ทางสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทให้แต่ละจังหวัดแบ่งหมวดและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบเอาเอง เพราะทางสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทถือว่าการดำเนินงานและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของส่วนการศึกษาและส่วนอำเภอ ไม่ได้ใช้เงินจากงบอุดหนุนของโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท สำหรับส่วนสาธารณสุขนั้น ทางสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทกำลังทำความตกลงอยู่กับกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข เพื่อจัดแบ่งหน่วยงานและกำหนดหน้าที่ของแต่ละหมวดอยู่^๑ สำหรับส่วนสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์นั้น ได้จัดตั้งขึ้น แต่มิได้รับงบประมาณสนับสนุนจากองค์การบริหาร

^๑สัมภาษณ์ นายสมศักดิ์ ศรีประภา, หัวหน้าแผนกบริการและประสานงานจังหวัด กองบริการวิทยากร สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๔, อ่างใน วันชัย มีระเสน, การศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย, หน้า ๕๔.

ส่วนจังหวัดเพื่อใช้ในการดำเนินงานในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
กาฬสินธุ์เลย^๑

๑) สำนักงานเลขานุการจังหวัด^๒

สำนักงานเลขานุการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงาน
ธุรการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้แก่ งานสารบรรณ งานบริหาร จัดเก็บ
เอกสาร งานการเจ้าหน้าที่ได้แก่ การพิจารณาบรรจุเลื่อนชั้น ควบคุมข้าราชการ การ
โยกย้ายถอดถอน งานอำนวยความสะดวกด้านสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภายในองค์การ
บริหารส่วนจังหวัด งานด้านการประชุมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ งานจัดเตรียม
ระเบียบวาระการประชุม งานเตรียมสถานที่และกำหนดองค์ประชุม งานอำนวยความสะดวก
และจัดหาบริการให้แก่ที่ประชุม เพื่อให้การประชุมดำเนินไปโดยเรียบร้อย และงานควบคุม
ตรวจสอบเกี่ยวกับการรักษาบำรุงทรัพย์สินและสถานที่ต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
ให้อยู่ในสภาพที่ดีและเรียบร้อยอยู่เสมอ

๒) ส่วนการคลังและงบประมาณ^๓

ส่วนการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วน
จังหวัดในด้านการรับ-จ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน ควบคุมการใช้จ่ายตามงบประมาณ
การจัดทำบัญชีการเงิน การจัดเตรียมและทำรายงานการงบประมาณรายรับรายจ่าย การ
จัดหาพัสดุ และแรงงานที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการจังหวัด จัดเก็บรายได้ที่

^๑ สัมภาษณ์ นายแพทย์ พิชัยโย วรณศิริ, สาธารณสุขจังหวัดกาฬสินธุ์, ๔ มกราคม

๒๕๒๒.

^๒ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, กองบริการวิทยาการ, การแบ่งส่วนราชการและ
เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท (กรุงเทพ : สำนักงาน
เร่งรัดพัฒนาชนบท, ๒๕๑๔), หน้า ๒.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖.

เกิดจากผลประโยชน์ของทรัพย์สินของจังหวัด ควบคุมและการเร่งการเก็บภาษีบำรุงท้องที่
ซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการจังหวัด การควบคุมการนำเอาทรัพย์สิน
ที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ของส่วนราชการจังหวัดออกค้า เติมน้ำมัน
เพื่อหาผล-
ประโยชน์ เอาเงินรายได้รายการนี้ไปเสริมสร้างการพัฒนาสาธารณูปการของจังหวัด ควบคุม
อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง เงินสะสม ประเภทต่างๆ ของส่วนราชการจังหวัด

๓) ส่วนแผนงาน^๑

ส่วนแผนงานทำหน้าที่จัดเตรียมและศึกษาวิจัยหาข้อมูลต่างๆ ของชนบท เพื่อ
นำมาศึกษาหาทางที่จะพัฒนาชุมชนภายในจังหวัดให้เกิดผลดีทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม
และส่งเสริมความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันภายในท้องที่หรือนอกท้องที่กับสังคม เพื่อส่วนราช-
การภายนอก เพื่อให้ประชาชนภายในจังหวัดได้รับความผาสุก และให้ความร่วมมือกับทาง
ราชการในการสร้างสรรค์สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและต่อประเทศชาติ

๔) ส่วนวิศวกรรม^๒

ส่วนวิศวกรรมมีหน้าที่ดำเนินงานทำแผนงานพัฒนาทางด้านวิศวกรรม โดย
ทำโครงการต่างๆ เช่น โครงการสร้างทาง บุกเบิกทางลาลอง และทางมาตรฐานของหมู่
บ้านต่างๆ โครงการพัฒนาหมู่บ้านตามความต้องการของประชาชนในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท
โครงการจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้อุปโภค ตลอดจนการ
ประกอบอาชีพในด้านเกษตรกรรม นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ทำนุบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างต่างๆ
ที่เป็นสาธารณูปโภคของจังหวัด รักษาบำรุงและซ่อมแซม เครื่องจักรกลและ เครื่องมือกลที่ใช้
ในการก่อสร้างโครงการวิศวกรรมต่างๆ ควบคุมและจัดสรรอุปกรณ์และ เครื่องมือกลต่างๆ
ของจังหวัดให้อยู่ในสภาพเพียงพอแก่ความต้องการของงานด้านวิศวกรรมของจังหวัด

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒.

๕) ส่วนส่งเสริมอาชีพ^๑

ส่วนส่งเสริมอาชีพมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือประชาชนในจังหวัดเพื่อประกอบอาชีพต่างๆ ตามที่ประชาชนต้องการ โดยทางจังหวัดมีหน้าที่แนะนำ ชักจูงให้ผู้ประกอบอาชีพลักษณะเดียวกันรวมกลุ่มเข้าด้วยกัน และให้ความช่วยเหลือในด้านทุน การผลิต การตลาดเพื่อให้กลุ่มอาชีพต่างๆ ได้เจริญเติบโต

๖) ส่วนการศึกษา^๒

ส่วนการศึกษามีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการศึกษาในระดับจังหวัดที่อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ การจัด นโยบายการศึกษา การสร้างโรงเรียนเพื่อพัฒนาการศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบาย การศึกษาของประเทศ จัดหาโรงเรียน ครูผู้ทำการฝึกอบรมในโรงเรียน และวัสดุอุปกรณ์การสอน ตลอดจนพิจารณาวางแผนการศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาของชาติ

๗) ส่วนสาธารณสุข^๓

ส่วนสาธารณสุข มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบงานด้านแนะนำชี้แจงให้ประชาชนในหมู่บ้าน ในโรงเรียน ให้ทราบถึงการอนามัยเกี่ยวกับการบริโภคอาหารและน้ำดื่ม การรักษาความสะอาด การออกกำลังกาย การอนามัยภายในที่อยู่อาศัยและอนามัยส่วนบุคคล แนะนำเรื่องโภชนาการสำหรับประชาชนในวัยต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงวิธีการโภชนาการ ที่ถูกต้องและมีคุณค่าต่อร่างกายและถูกสุขลักษณะ

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔. (ในปัจจุบันนี้ยังไม่มียังมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดที่มี ส่วนส่งเสริมอาชีพ ส่วนส่งเสริมอาชีพที่นำมากล่าวไว้ในที่นี้เป็นเพียงแผนงานที่ทางสำนักงาน แรงรัดพัฒนาชนบทได้จัดทำขึ้นและยังไม่มีกำหนดที่แน่นอนว่าจะจัดตั้งส่วนส่งเสริมอาชีพขึ้นตาม องค์การฯ ที่อยู่เขตแรงรัดพัฒนาชนบทเมื่อไร) อ้างใน วันชัย มีระเสน, การศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย, หน้า ๗๒.

^๒ เอกสารของกองบริการวิทยากร สำนักงานแรงรัดพัฒนาชนบท อ้างใน วันชัย มีระเสน, การศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย, หน้า ๗๔.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔.

แนะนำ เรื่องการป้องกันและปราบปรามโรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในชนบท โดยแนะนำให้ประชาชนได้รับการฉีดวัคซีนภูมิคุ้มกัน และแนะนำให้ประชาชนรู้จักวิธีป้องกัน และปราบปรามโรคต่างๆ ตลอดจนทำการปราบปรามโรคติดต่อต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน

ให้บริการการตรวจและรักษาโรคภัยไข้เจ็บต่างๆ ที่เกิดขึ้นต่อประชาชนใน จังหวัดและท้องที่ต่างๆ ที่ขอเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานที่อนามัยหรือโรงพยาบาลของ จังหวัด

๔) ส่วนอำเภอ

ส่วนอำเภอมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานในระดับ อำเภอที่อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทย ได้มี หนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดแนะนำให้ทางจังหวัดตั้งหน่วยงานที่จำเป็นแก่การ ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นก่อน เช่น หมวดการศึกษาอำเภอ หมวดการคลัง อำเภอ

และถ้าจังหวัดใดมีปริมาณงานและความจำเป็นที่จะต้องตั้งหน่วยงาน เพิ่มขึ้น ในส่วนอำเภอ ก็อาจพิจารณาจัดตั้ง เพิ่มขึ้นได้โดยคำวินิจฉัยคำสั่ง เงินงบประมาณและอัตรา กำลังที่จะใช้ในหน่วยราชการนั้นๆ^๑

ค) ตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากข้าราชการ ส่วนจังหวัดแล้ว ในระหว่างที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีรายได้น้อย ไม่สามารถ

^๑สมพงษ์ ใจเสงี่ยม, "หนังสือด่วนมากของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๓๐๔/๖๑๒ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๑๐ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เรื่องการตั้งส่วนราชการของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด," คู่มือปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด พิมพ์ครั้งที่ ๒ (พระนคร : กรุงไทยการพิมพ์, ๒๕๑๑), หน้า ๔๗๗-๗๘).

ที่จะจัดให้มีข้าราชการส่วนจังหวัดเข้าปฏิบัติงานให้เต็มรูปได้ กฎหมายก็ได้เปิดช่องทางไว้ให้มีการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปทำหน้าที่หรือดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ และนอกจากข้าราชการพลเรือนดังกล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจะจ้างเจ้าหน้าที่อื่นๆ เป็นลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวได้ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวเกี่ยวกับ เรื่องการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนมาปฏิบัติงานหรือมาดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเกี่ยวกับ เรื่องลูกจ้างพอส่งเขป ดังต่อไปนี้

๑) ข้าราชการพลเรือน ที่ปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น แบ่งออกได้เป็น ๒ พวก คือ

- พวกที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้มาปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๔๘ พวกหนึ่ง กับ

- พวกที่กระทรวงมหาดไทย สั่งแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการชั่วคราว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๔๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๔ สำหรับข้าราชการที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งนี้ มีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ ข้าราชการที่กระทรวงมหาดไทยสั่งแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการทั่วไป คือ

(ก) ข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งแต่งตั้ง ดังนี้

- ปลัดจังหวัด ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น ดำรงตำแหน่ง เลขานุการจังหวัด
- เสมียนตราจังหวัด ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง
- นายอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ
- ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนกิ่งอำเภอ

- เลมียนตราอำเภอ คำรองตำแหน่งหัวหน้าหมวดการคลัง
ในส่วนอำเภอ
- ปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ขององค์
การบริหารส่วนจังหวัดในอำเภอที่ไม่มีเลมียนตราอำเภอ
คำรองตำแหน่งหัวหน้าหมวดการคลังในส่วนอำเภอ^๑

สำหรับจังหวัดที่อยู่ใน เขต เร่งรัดพัฒนาชนบท ทางกระทรวง
มหาดไทย ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้

- ปลัดจังหวัด คำรองตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ผู้ช่วยปลัดจังหวัด เอก คำรองตำแหน่ง เลขานุการจังหวัด

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือสั่งการให้ ผู้ช่วย
ปลัดจังหวัด เอก คำรองตำแหน่ง ผู้ช่วยปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย สำหรับ
ตำแหน่ง ผู้ช่วยปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ ทางกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งแต่งตั้ง เป็น
การภายใน เพราะว่าตำแหน่งนี้ยังไม่กำหนดไว้ในกฎ ก.จ.^๒

(ข) ข้าราชการสังกัดสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวง
มหาดไทยได้แต่งตั้งข้าราชการสังกัดสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทไปดำรงตำแหน่งในองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดที่ปฏิบัติงานตามโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท เช่น แต่งตั้งให้ไป
ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนวิศวกรรม ส่วนแผนงาน เป็นต้น^๓

^๑สมพงษ์ ใจเสงี่ยม, คู่มือการปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด พิมพ์ครั้งที่ ๒
(พระนคร : โรงพิมพ์กรุงไทยการพิมพ์, ๒๕๑๑), หน้า ๔๓๔.

^๒สัมภาษณ์ นายเจริญ ด้บุญมี หัวหน้าแผนกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและตำบล
ส่วนการปกครองภูมิภาค กองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, ๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๔.
อ้างใน วันชัย มีระเสน, การศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย หน้า ๓๑-๓๒.

^๓สมพงษ์ ใจเสงี่ยม, คู่มือการปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด พิมพ์ครั้งที่ ๒,
หน้า ๔๓๕.

(ค) ข้าราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข โดยการตกลงกับ
กับกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวง
สาธารณสุข ดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

- สาธารณสุขจังหวัด ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนสาธารณสุข
- สาธารณสุขอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดสาธารณสุข^๑

๒) ลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจ้างให้ปฏิบัติงาน
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจจะจ้างเป็นประจำหรือชั่วคราวก็ได้ แล้วแต่ลักษณะ
ของงานที่จ้างนั้น ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ ตามระเบียบของกระทรวง
มหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๑ แบ่งออกเป็น
๓ ประเภท คือ ลูกจ้างประจำรายเดือน ลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ลูกจ้างรายวันหรือราย
ชั่วโมง การจ้างลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวง
มหาดไทยที่ได้วางไว้^๒

๓. การบริหารงานท้องถิ่นไทยในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การบริหารงานท้องถิ่น สามารถให้คำจำกัดความ ไว้ว่า

"... คือการบริหารที่รองจากรัฐบาลกลาง ซึ่งไม่ใช่เป็นการบริหารใน
ระดับชาติ แต่เป็นผลรวมจากหน่วยย่อยๆ ที่เป็นอิสระ..." ("Local
administration is by definition, subordinate to the

^๑ เอกสารของกองบริการวิชาการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท อ้างใน วันชัย
มีระเสน, การศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย, หน้า ๓๓.

^๒ สมพงษ์ ใจเสงี่ยม, คู่มือการปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด พิมพ์ครั้งที่ ๒,
หน้า ๔๓๕.

central government... otherwise not a nation but collection of independent units would exist...")^๑

การบริหารงานท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นการบริหารราชการแผ่นดินรูปหนึ่ง โดยได้รับอำนาจบริหารมาจากอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมุ่งถึงสวัสดิภาพของประชาชน ในอันที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชน เพราะถือว่า มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะให้บริการต่อประชาชน นอกจากนี้ ยังจะต้องมุ่งถึงประสิทธิภาพของงานในการให้ประโยชน์สุขแก่ประชาชน^๒ การบริหารราชการยังจะต้องกระทำภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ โดยต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ^๓

ในการบริหารราชการของไทย แม้ว่าจะได้จัดให้มีการปกครองทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นก็ตาม จะเห็นได้ว่าเน้นในเรื่องความสำคัญของการบริหารอยู่มาก ความสำคัญดังกล่าวนี้ อาจเนื่องมาจากขนบธรรมเนียมประเพณีไทย อบรมสั่งสอนให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ที่ถูกปกครองอยู่ในโอวาท เชื้อพันคำสั่งสอนของผู้ปกครองและมุ่งยึดถือกฎหมาย และระเบียบแบบแผน เป็นแนวทางในการบริหาร ประชาชนจึงต้องระมัดระวังและปฏิบัติตามให้อยู่ในขอบข่ายของกฎหมาย ระเบียบแบบแผน^๔

สำหรับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงานใน

^๑M.J. Sanders, Aspects of Comparative Local Administration and Government (Monograph Series in Public Administration School of Public Administration National Institution of Development Administration). p.6.

^๒สุชาติ ประชากุล, หลักการบริหารแผนใหม่, หน้า ๒๒-๒๓.

^๓สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร พิมพ์ครั้งที่ ๑ หน้า ๑๓.

^๔เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๕.

ราชการบริหารส่วนจังหวัดอย่างใกล้ชิด โดยสภาจังหวัด เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติ และงบประมาณรายได้รายจ่ายของจังหวัด กิจการส่วนจังหวัดซึ่งฝ่ายผู้ว่าราชการจังหวัดจะ ดำเนินไปนั้นจะต้องอยู่ในความควบคุมดูแลรู้เห็นและสอคล้องของสภาจังหวัดเสมอ ซึ่งอาจ เป็นไปตั้งแต่ขั้นริเริ่มหรือตรวจผล เช่น จะใช้จ่ายเงินดำเนินกิจการอย่างไร ก็จะต้อง ตั้งไว้ในงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด แล้วจึงจะใช้จ่ายเงินได้ เมื่อใช้จ่ายแล้วสภาจังหวัดก็จะตรวจสอบการใช้จ่ายตามระเบียบว่า ด้วยการสอบสวนการคลัง โดยหลักการเช่นนี้ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์ การผู้แทนของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสำนึกว่ามีความรับผิดชอบต่อประชาชนอยู่ แม้ไม่โดยตรงก็โดยอ้อม

ในการบริหารงานนี้ สภาจังหวัดไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะไม่ไว้วางใจ ผู้ว่าราชการจังหวัดอันจะมีผลให้ออกจากตำแหน่งได้ แต่สภาจังหวัดก็มีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถาม สอบถามข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดได้จากการใช้สิทธินี้ อาจมีผลให้พบข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานของข้าราชการในจังหวัดได้ ซึ่งถ้าเป็นการร้ายแรง ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะต้องรับผิดชอบด้วย และมีใช้จะรับผิดชอบต่อสภาจังหวัดเท่านั้น แต่ ต้องรับผิดชอบต่อราชการส่วนกลางซึ่งอาจมีผลกระทบถึงการดำรงตำแหน่งหน้าที่ของผู้ว่าราชการ จังหวัดด้วยก็ได้

นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ก็ยังมีข้าราชการส่วนจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการบริหารงานให้เป็นไปตามมติของสภาจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัด เหล่านี้อยู่ภายใต้การ ปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอถึง กล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะแบ่งการบริหารหรือส่วนราชการออกเป็นส่วนต่างๆ ทำนองเดียวกับการแบ่งส่วนราชการของจังหวัด

ในการบริหารงานของสภาจังหวัด สภาจังหวัดมีอำนาจเลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัดหรือมิได้เป็นสมาชิก

สภาจังหวัดก็ตาม เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ หรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาจังหวัด

การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

สภาจังหวัดในปีหนึ่งให้มีประชุมสามัญได้สมัยหนึ่ง ซึ่งเป็นการประชุมปกติประจำปีที่สภากำหนดขึ้น มีกำหนดสัปดาห์วัน นอกจากนั้น เมื่อเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาจังหวัดก็ได้ หรือเมื่อมีสมาชิกสภาจังหวัดมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง เห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัดแล้ว ย่อมมีสิทธิร่วมกันทำคำร้องขอยื่นต่อประธานสภาให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เรียกประชุมวิสามัญได้ในกรณีเช่นว่านี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเรียกประชุมภายในกำหนดสัปดาห์วัน ในการประชุมสมัยวิสามัญให้มีกำหนดเจ็ดวัน ทั้งการประชุมสมัยสามัญและวิสามัญ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดหรือจะขยายเวลาสมัยประชุมออกไปอีกก็ได้ เมื่อเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ราชการจังหวัดโดยตรง ในการประชุมทั้งสมัยสามัญและวิสามัญ สมาชิกย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดได้ นอกจากตั้งกระทู้ถามในสภาแล้ว สมาชิกสภาจังหวัดย่อมมีสิทธิสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค คำสอบถามและการตอบให้บันทึกหรือทำเป็นหนังสือเสนอกระทรวงทบวงกรม ที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น

ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิจะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด หรือเกี่ยวกับนโยบายราชการบริหารส่วนกลาง

ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวงทบวงกรม ส่งมาประจำจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีหน้าที่

ไปประชุมสภาจังหวัด และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ
ในสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน^๑

การบริหารงานท้องถิ่นไทยในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะ เห็นได้ว่าถูก
ควบคุมด้วยระบบราชการจากส่วนกลาง เป็นอย่างมาก ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ในการปฏิบัติภารกิจตามหลักการที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ก็เพราะโครงสร้าง
องค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนกลางที่มา
ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นด้วย ยิ่งไปกว่านั้น
ข้าราชการส่วนจังหวัดก็อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง และ
ตำแหน่งนักบริหารระดับต่างๆ ก็ยังต้องอาศัยข้าราชการของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ โดย
เฉพาะข้าราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ปฏิบัติราชการส่วนจังหวัดอยู่
สภาพการณ์อันซับซ้อนดังกล่าว นอกจากจะทำให้เกิดการควบคุมจากส่วนกลางอย่างใกล้ชิด
แล้ว ยังทำลายภาพพจน์ของการปกครองตนเองอีกด้วย กล่าวคือประชาชนในท้องถิ่นไม่
สามารถแยกการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นออกจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้อย่างชัดเจน^๒

๔. ขอบเขตและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปองค์การบริหารส่วน จังหวัด

การปกครองท้องถิ่นของไทย เป็นไปในลักษณะให้การบริหารราชการส่วน
ภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นอยู่ในการดำเนินงานของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ซึ่งเป็นแบบแนว
ตั้ง (Vertical Relations)^๓ กระทรวง ทบวง กรม เหล่านี้จะส่งงานตรงมาที่จังหวัด

^๑ประมวลโดยอาศัยหลักจาก "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด
พ.ศ. ๒๔๔๘ หรือฉบับแก้ไขเพิ่มเติม"

^๒ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย, หน้า ๓๓.

^๓คำรณ ลัทธพิพัฒน์, "การเมืองในท้องถิ่นกับการพัฒนาประเทศ" เอกสารประกอบ
ความรู้การประจักษ์ใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๖ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วน
ท้องถิ่น, ๒๕๐๔), หน้า ๑๕.

และจังหวัดก็จะส่งงานต่อไปยังอำเภอ ซึ่งตามนัยเช่นนี้ ถือได้ว่าส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง การวินิจฉัยสั่งการในเรื่องสำคัญๆ ส่วนกลางยังคงเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการขั้นสุดท้ายอยู่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในฐานะผู้รับผิดชอบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนท้องถิ่นก็มีหน้าที่ต้องคอยทำตามกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ แบบแผน ซึ่งราชการส่วนกลางเป็นผู้กำหนด

นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นไทย ยังมีลักษณะเป็นแบบเบืองบนบันดาล กล่าวคือ รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดให้มีการปกครองท้องถิ่นขึ้นและควบคุมการดำเนินงาน ตลอดจนการบริหารงานของท้องถิ่นโดยกำหนดไว้เป็นกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับ กฎเกณฑ์ต่างๆ ให้ท้องถิ่นดำเนินการได้อย่างเฉพาะเจาะจงโดยมีข้าราชการของส่วนกลางที่มาประจำในส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เป็นตัวแทนในการควบคุมดูแลการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นไทย ดังเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีอิสระในการดำเนินงานน้อยมาก

ฉะนั้น ลักษณะของการปกครองและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีลักษณะดังนี้

ก) ส่วนกลางหรือข้าราชการจากส่วนกลาง เป็นผู้หยิบยื่นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยมีข้าราชการส่วนกลางที่มาประจำในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ควบคุมดูแล ตลอดจนดำเนินการบริหารงานของท้องถิ่น ไม่ยอมปล่อยให้อำนาจการปกครองให้อยู่ในมือของประชาชนทันที และเมื่อเวลาผ่านไปลักษณะการควบคุมของข้าราชการซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางหรือระบบบริหารราชการส่วนกลางก็ยิ่งมีมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามแนวโน้มในอนาคต รัฐบาลพยายามเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอิสระมากยิ่งขึ้น

ข) ประชาชนรับเอาการปกครองท้องถิ่น จากรัฐบาลกลางโดยปราศจากความเข้าใจในการปกครองตนเอง ดังนั้น เนื่องจากความไม่รู้ของราษฎรนี้เอง จึงทำให้ความคิดที่จะเข้าร่วมและควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่นโดยตรงตามสิทธิของการปกครองตนเองจึงไม่เกิดขึ้น

ค) เนื่องจากท้องถิ่นขาดความเจริญ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่และเป็นเขตชนบท (Rural Area) มีรายได้ไม่น้อยไม่พอเพียงที่จะเลี้ยงตัวเอง (แม้แต่เทศบาลและสุขาภิบาลซึ่งเป็นเขตที่มีความเจริญมากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังมีรายได้ไม่ค่อยพอที่จะเลี้ยงตัวเอง) จึงมักเรียกร้องให้รัฐบาลกลางช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ โดยมีได้เฉลียวใจว่ายิ่งขอให้รัฐบาลกลางช่วยเหลือมากเท่าใดก็ยิ่งมีกฎหมายและข้าราชการส่วนกลางเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งผลก็คือราษฎรถูกจำกัดเสรีภาพในการบริหารงาน^๑

จากลักษณะดังกล่าวของการปกครองท้องถิ่นไทย จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การปกครองท้องถิ่นของไทย ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล เทศบาล หรือแม้แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่สุดและอยู่ในเขตที่เจริญที่สุด ต่างก็ประสบกับอุปสรรคและปัญหามากมายหลายด้าน จนทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่อาจจะให้บริการแก่ประชาชนให้เกิดผลดีและมีประสิทธิภาพได้ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจถึงประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น เกิดความเบื่อหน่ายและในที่สุดก็ไม่ให้ความสนใจ ปล่อยให้คนไม่ก็คนรับผิดชอบงานของท้องถิ่น ผู้รับผิดชอบงานของท้องถิ่นบริหารงานของท้องถิ่นตามอำเภอใจ ขำร้ายไปกว่านั้นผู้บริหารงานท้องถิ่นบางรายยังแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าที่จะรับผิดชอบต่องานของท้องถิ่นเสียอีก ยิ่งเป็นการทำลายผลประโยชน์ของประชาชนและอุดมการณ์ของการปกครองตนเองในท้องถิ่นให้สูญสิ้นไป^๒

ปัญหาอุปสรรคของการปกครองและการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยอาจสรุปได้ดังนี้ คือ

^๑ศึกษาเพิ่มเติมจาก ไพฑูรย์ ข่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย, หน้า ๖-๘.

^๒ศึกษารายละเอียด จาก ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๒๐), หน้า ๒๕๓-๒๗.

ก) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอในการที่จะนำมาใช้สอยสร้างสรรค์ความเจริญในท้องถิ่นตามที่ระบุไว้ได้ สาเหตุที่สำคัญอย่างหนึ่งก็เนื่องจากส่วนกลางยังจำกัดในเรื่องการจัดหารายได้ของท้องถิ่น^๑

ข) หน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน สาเหตุที่สำคัญก็เนื่องจากการปฏิบัติ รัฐประหารอยู่เป็นประจำ ทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นไม่ต่อเนื่อง และข้าราชการส่วนกลางและระบบบริหารราชการส่วนกลางที่ครอบงำท้องถิ่นอยู่ก็ยังไม่ยอมปล่อยมือให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง

ค) ประชาชนยังขาดประสิทธิภาพในการเรียนรู้และไม่เข้าใจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งยึดถือเสียงข้างมากเป็นหลักการ^๒ จึงทำให้ไม่รู้จักใช้สิทธิและทำหน้าที่ของตนเอง แม้กระทั่งสมาชิกสภาจังหวัดบางคนก็ไม่รู้จักใช้สิทธิและทำหน้าที่ของตนให้ถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนดไว้^๓

ในการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะเป็นการศึกษาถึงขอบเขตและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมุ่งพิจารณาถึงด้านการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ทั้งนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึง

ก) ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่กับรายได้ ว่ามีความสมดุลกันหรือไม่ อย่างไร โดยอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๗-๒๕๒๑

..... ศูนย์วิจัยทรัพยากร

^๑วันชัย มีระเสน, การศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย, หน้า ๑๔๓-๑๔๔.

^๒Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Kurusapha Press, 1961), p.95.

^๓วันชัย มีระเสน, การศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย, หน้า ๑๓๕-๑๓๖.

- ข) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะของการควบคุม การประสานงาน การงบประมาณ ตลอดจนการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานตามนโยบาย
- ค) พฤติกรรมของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอันมีผลกระทบต่อการบริหาร งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปท้ายบท

การบริหารงานท้องถิ่นเป็นการบริหารงานในหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองในระดับย่อย โดยมีอิสระพอสมควรในการบริหารงานแต่ต้องขึ้นกับรัฐบาลกลาง ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการบริหารงานท้องถิ่นเป็นการบริหารราชการที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ระเบียบแบบแผนที่ส่วนกลางได้วางเอาไว้เป็นสำคัญ

ในประเทศไทย การบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังขาดอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจ ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างการบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง เข้าควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด

ลักษณะโดยทั่วไปของการบริหารงานท้องถิ่นของไทย เป็นไปในลักษณะที่รัฐบาลกลางหยิบยื่นให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ ประชาชนยังขาดความเข้าใจในการปกครองตนเอง ตลอดจนข้อจำกัดในการจัดหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย