

บทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ

ภายหลังเมื่อได้รับการเลือกตั้งให้เข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน บทบาทในการดำเนินตามตำแหน่งหน้าที่ก็คือ สมาชิกสภาจังหวัดจะอยู่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่ได้ในตามบทบัญญัติการดำเนินงานดังต่อไปนี้

การดำเนินงานของสภาจังหวัด

ประธานสภาจังหวัดและรองประธานสภาจังหวัด ให้สภาจังหวัดเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินการของสภาให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา ส่วนรองประธานสภามีหน้าที่กระทำการกิจการแทนประธานในกรณีที่ประธานไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่ถ้าประธาน และรองประธานไม่อยู่ในที่ประชุมก็ให้สมาชิกเลือกตั้งกันเอง เป็นประธานการประชุมในคราวประชุมนั้น

1. การประชุมสภาจังหวัด

1.1 สมัยประชุม

(1) สมัยประชุมสามัญ ในปีหนึ่งกฎหมายกำหนดให้สภาจังหวัดประชุมกันปกติประจำปีซึ่งเรียกว่า "สมัยประชุมสามัญ" ปีละ 1 สมัย วันเริ่มประชุมสามัญประจำปีนั้น ให้สภาเป็นผู้กำหนดเอง แต่การประชุมสภาจังหวัดครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดที่เป็นการศึกษาเลือกตั้งทั่วไปต้องกระทำภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดแล้วเสร็จ สมัยประชุมสามัญให้มีกำหนด 15 วัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดหรือจะให้ขยายเวลาสมัยประชุมออกไปอีกก็ได้

(2) สมัยประชุมวิสามัญ นอกจากได้ประชุมตามปกติประจำปีซึ่งเรียกว่าประชุมสามัญแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุมสภาจังหวัดเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้ หรือเมื่อสมาชิกสภาจังหวัดจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง

เข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานสภาจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมสภาจังหวัดเป็นการประชุมสมัยวิสามัญภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอจากประธานสภาจังหวัด การประชุมสมัยวิสามัญมีกำหนด 7 วัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดหรือจะขยายเวลาสมัยประชุมออกไปอีกก็ได้ การเรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุมก็ดี การเปิดและปิดการประชุมก็ดี เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

1.2 องค์ประชุม การประชุมสภาจังหวัดทุกคราวจะต้องมีสมาชิกประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง จึงจะเป็นองค์ประชุม

1.3 การลงมติ การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่เรื่องซึ่งบัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เช่น การพิจารณาให้สมาชิกสภาจังหวัดหมดสมาชิกภาพต้องมีมติไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง และสมาชิกคนหนึ่งมีสิทธิลงคะแนนได้หนึ่งเสียง ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงได้อีกหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

1.4 เรื่องที่ประชุมปรึกษา การปรึกษาหารือในสภาจังหวัดต้องเป็นกิจการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภานั้น โดยเฉพาะจะปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือเรื่องที่ฝ่าฝืนกฎหมายไม่ได้

1.5 การประชุมลับ การประชุมของสภาจังหวัดตามปกติ จะเป็นการประชุมโดยเปิดเผย แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสมาชิกสภาจังหวัดจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่มาประชุมร้องขอก็สามารถดำเนินการประชุมลับได้

1.6 ผู้เข้าร่วมประชุมสภาจังหวัด กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ส่งมาประจำจังหวัด ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีหน้าที่ไปประชุมสภาจังหวัดและมีสิทธิแสดงความเห็นเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบในสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

### อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาจังหวัดสำหรับหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 นั้น อาจพิจารณาแยกได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

2.1 อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด และการอนุมัติข้อบังคับบัญญัติจังหวัดชั่วคราว ซึ่งข้อบัญญัติจังหวัดนี้จะมีผลใช้บังคับแก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

2.2 อำนาจหน้าที่ในทางควบคุมและปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายบริหาร ได้แก่ อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารดำเนินกิจการส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้ ซึ่งการดำเนินการของสภาจังหวัดดังกล่าวนี้

2.2.1 การตั้งกระทู้ถาม

2.2.2 การสอบถามข้อเท็จจริง

2.2.3 การปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายบริหาร

(1) เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาทุกข์สุขของราษฎร ให้ฝ่ายบริหารได้ทราบหรือพิจารณาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

(2) เข้าร่วมเป็นกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ของสภาจังหวัด เช่น คณะกรรมการการคลัง คณะกรรมการสาธารณสุข คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม เป็นต้น ซึ่งเป็นลักษณะการปฏิบัติงานตลอดเวลา ทั้งในและนอกสมัยประชุมสภา

(3) เข้าร่วมกรรมการร่วมกับฝ่ายบริหารในคณะกรรมการเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนจังหวัด โดยถือว่าเป็นผู้ใกล้ชิดและทราบความต้องการของราษฎรในท้องที่ได้ดี เช่น คณะกรรมการ

รักษาความสงบเรียบร้อยของจังหวัด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม  
คณะกรรมการจัดงานวันเกษตรกร เป็นต้น

2.3 อำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ เป็นอำนาจที่เกี่ยวกับทั้งอำนาจนิติ  
บัญญัติ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องตราเป็นข้อบัญญัติ  
จังหวัดและเป็นอำนาจที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เนื่องจาก  
สภาจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาโครงการต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน  
อย่างแท้จริง เมื่อสภาจังหวัดอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฝ่ายบริหารจึง  
จะดำเนินการตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

แนวตอบกิจกรรม 9.2.1

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการได้โดย

1. ดำเนินกิจการภายในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. ดำเนินกิจการนอกเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. ดำเนินกิจการร่วมกับบุคคลอื่น

3. การตราข้อบัญญัติจังหวัด

3.1 ลักษณะของข้อบัญญัติจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตราข้อ  
บัญญัติจังหวัด โดยไม่แย้งหรือขัดต่อกฎหมายได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่  
กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498
2. ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้จังหวัดตราข้อบัญญัติจังหวัดหรือให้มีอำนาจ  
ตราข้อบัญญัติจังหวัด ซึ่งได้แก่

2.1 การพาณิชย์ การดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ซึ่งมีลักษณะเป็นการพาณิชย์ อาจทำได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย

2.2 งบประมาณประจำปีของจังหวัด กฎหมายบัญญัติให้งบประมาณประจำปีของจังหวัด ต้องตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติจะมีพระราชกฤษฎีกาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติไว้

### 3.2 วิธีการตราข้อบัญญัติจังหวัด

1. ผู้เสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัด ผู้มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดได้ คือ

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด
- (2) สมาชิกสภาจังหวัด

โดยถ้าเป็นร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่เกี่ยวกับการเงินซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาจังหวัดให้ประธานสภาจังหวัดส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณารับรอง

2. กระบวนการตราข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อสภาจังหวัดได้พิจารณาเห็นชอบร่าง ข้อบัญญัติซึ่งเสนอโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสมาชิกสภาจังหวัดแล้วจะต้องนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงนามในร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้น ซึ่งถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยก็ให้ลงชื่อภายใน 15 นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้น ถ้าภายในกำหนดเวลาดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้น ไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้น ก็ให้ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อใช้บังคับ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้น เป็นอันระงับไป

3. การใช้บังคับข้อบัญญัติจังหวัด โดยปกติข้อบัญญัติจังหวัดจะใช้บังคับได้เมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ศาลากลางจังหวัดแล้ว 15 วัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินและมีข้อ

ความระบุมไว้ในข้อบัญญัติจังหวัดนั้นว่าให้ใช้บังคับได้ทันทีก็ให้ใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศนั้น ซึ่งข้อบัญญัติจังหวัดให้ใช้บังคับได้ในเขตท้องที่ของจังหวัด นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

4. ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาจังหวัดได้ทันทีไม่ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัดและเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ศาลากลางจังหวัดแล้วให้ใช้บังคับได้ และในการประชุมสภาจังหวัดคราวต่อไปกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวนั้น เสนอต่อสภาจังหวัดพิจารณา ถ้าสภาจังหวัดมีมติอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวนั้นก็เป็นอย่างอื่นใช้ได้ต่อไป แต่ถ้าสภาจังหวัดมีมติไม่อนุมัติข้อบัญญัติจังหวัดนั้น เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้น

#### การดำเนินการตามข้อบัญญัติจังหวัด

การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งภายในเขตพื้นที่ นอกเขตพื้นที่ หรือการดำเนินกิจการร่วมกับบุคคลอื่นตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตรา ข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อดำเนินกิจการดังกล่าวแล้ว การดำเนินกิจการเหล่านั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดขึ้นไว้เช่นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งถือปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกันวิธีการและขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติ เช่นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ระเบียบกระทรวงการคลังในเรื่องต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดให้เป็นอำนาจของ



กระทรวงมหาดไทยในการตราระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ขึ้นไว้ แต่อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยได้ตราระเบียบ ตลอดจนกำหนดกฎเกณฑ์การดำเนินการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี ระเบียบของกระทรวงการคลัง ตลอดจนระเบียบอื่น ๆ ที่ใช้กับส่วนราชการ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในการปฏิบัติระหว่างกระทรวง ทบวง กรม กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

#### อำนาจกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติจังหวัด

กฎหมายให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติจังหวัดได้โดยกำหนดเป็นโทษปรับและอัตราค่าปรับต้องไม่เกิน 100 บาท และให้ถือว่าโทษนั้น เป็นความผิดลหุโทษ ถ้าผู้กระทำความผิดข้อบัญญัติจังหวัดไม่ชำระค่าปรับภายใน 30 วันนับแต่วันคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ยึดทรัพย์สินของผู้นั้นใช้แทนค่าปรับ หรือมีเงินนั้นบังคับให้ผู้กระทำความผิดทำงานโยธาแทนตามกำหนดซึ่งคำนวณโดยอัตราค่าแรงงานรายวัน ในท้องที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดไว้ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตราไว้เป็นข้อบัญญัติจังหวัดด้วยแต่ห้ามมิให้บังคับทำงานโยธาเกินกำหนด 10 วัน

#### บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัดที่เป็นจริง

การเลือกตั้งนั้นเป็นวิธีการที่ได้มาและนำความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครอง โดยการเลือกตั้งเป็นกลไกให้เกิดตัวแทน โดยทั้งนี้การเป็นตัวแทน จะต้องเกิดจากการกระทำของสมาชิกสภา ทั้งในและนอกสภา เมื่อตัวแทนเหล่านี้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้วในเชิงโครงสร้างและทฤษฎีทางการเมืองในระดับสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดต้องเข้าไปดำเนินบทบาทหน้าที่ในสภาจังหวัด ในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องระหว่างความต้องการทางนโยบายของประชาชน ในเขตเลือกตั้ง ดังนั้น ตามหลักทฤษฎีแล้วสมาชิก

สภาจังหวัดเหล่านี้ต้องเข้ามาดำเนินการโดยคุณสมบัตินำหน้าเป็นการเป็นตัวแทน คือ การเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานและการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งการทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัตินี้ต้องตรงกับความต้องการของประชาชน ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง

ดังนั้นจากข้อกำหนดทางกฎหมายได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัด ดังนี้

(1) การทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ การเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติจังหวัด

(2) การทำหน้าที่ในทางควบคุมและปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายบริหาร

บทบาทและหน้าที่ดังกล่าวเป็นบทบาทและหน้าที่ของการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาจังหวัดที่แท้จริงที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งจะเป็นขอบเขตและความหมายของการเป็นตัวแทนเป็นบรรทัดฐานของกระบวนการประเมินบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัด ดังนั้นเราจะพิจารณาถึงการดำเนินการของสมาชิกสภาจังหวัดในสภาจังหวัดจาก

1.1 การเสนอข้อบัญญัติจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิและมติทางที่จะเสนอข้อบัญญัติจังหวัดได้ ซึ่งมีสมาชิกสภาจังหวัดรับรองไม่น้อยกว่า 4 คน โดยผู้เสนอและผู้รับรองจะต้องลงชื่อในร่างข้อบัญญัติ แต่สำหรับร่างข้อบัญญัติจังหวัดเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งสมาชิกสภาจังหวัดเสนอประธานสภาต้องส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณารับรอง แต่ร่างข้อบัญญัติที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง

1.2 การพิจารณาการร่างข้อบัญญัติจังหวัด ที่ประชุมสภาจังหวัดต้องพิจารณาเป็นสามวาระ (เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร) สภาอาจพิจารณา 3 วาระรวดเดียวก็ได้ ยกเว้นร่างข้อบัญญัติจังหวัดเกี่ยวกับงบประมาณ พิจารณารวด 3 วาระไม่ได้ อนึ่งร่างข้อบัญญัติได้ที่ประชุมไม่รับหลักการในวาระแรกหรือลงมติไม่ให้ใช้ตามวาระสาม (วาระแรกเสนอหลักการ วาระที่สองแปรญติ วาระสามลงมติ) หรือลงมติให้ยกเรื่องอื่นมาปรึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไม่เห็นชอบด้วยให้ถือว่าเป็นตกไป



1.3 การอนุมัติร่างข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อสภาจังหวัดผ่านร่างข้อบัญญัติจังหวัดครบ 3 วาระแล้ว ต้องนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด หรือพิจารณาอนุมัติถ้าเห็นชอบต้องลงชื่อใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่าง ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบ จะส่งร่างข้อบัญญัตินี้ไปให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย หากอนุมัติเห็นชอบด้วย ก็จะส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเพื่อลงชื่อใช้บังคับ ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็นด้วย ตัวข้อบัญญัตินั้นเป็นอันระงับไป

ในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งเรียกประชุมสภาจังหวัดไม่ทันทั่วทั้งที่ ผู้ว่าราชการอาจออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวได้ แต่เมื่อถึงคราวประชุมสภาครั้งต่อไปจะต้องนำข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นใช้ได้ต่อไป หากสภาจังหวัดไม่อนุมัติข้อบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้ทำไประหว่างที่ใช้ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวนั้น

จากสภาพดังกล่าวทำให้เห็นว่า การทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาจังหวัด กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารมากในการใช้อำนาจหน้าที่ให้สมาชิกสภาจังหวัดต้องปฏิบัติตามความต้องการของฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีสิทธิที่จะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างข้อบังคับจังหวัดนั้น เพื่อให้มีผลบังคับใช้หรือตกไป นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจที่จะออกข้อบัญญัติชั่วคราวไปก่อนได้ในกรณีฉุกเฉิน ถึงแม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัดตามมาตรา 29 แต่ก็มีข้อยกเว้นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเพิกถอนมติ ซึ่งมีใช้ข้อบัญญัติจังหวัดเมื่อเห็นมตินั้นมีลักษณะการเมืองแห่งรัฐหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับทางราชการหรือนอกเหนือกิจการจังหวัด ทั้งนี้ผู้ว่าราชการต้องสั่งเพิกถอนมติดังกล่าวภายใน 60 วัน และในกรณีสั่งเพิกถอนมตินี้ กฎหมายยังระบุนำให้มีสมาชิกสภาจังหวัดอภิปรายคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการดำเนินงานเท่าที่ผ่านมาของสมาชิกสภาจังหวัด ปรากฏว่า การดำเนินบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดโดยเป็นผู้ริเริ่ม เป็นผู้เสนอข้อบัญญัติจังหวัดนั้น ปรากฏว่าสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ไม่เคยเสนอข้อบัญญัติฉบับใด ๆ ต่อสภาเลยคงมีแต่เพียงบทบาทในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัดเกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในกรณีของข้อบัญญัติจังหวัดที่เกี่ยวกับงบประมาณประจำปี พบว่า ในการดำเนินงานในเรื่องนี้นั้นในทางปฏิบัติโครงการต่าง ๆ ที่จะนำมาเสนอนั้น ต้องผ่านขั้นตอนโดยการเสนอของทางสภาจังหวัด ซึ่งอำนาจของ สจ. มีอยู่ที่การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ สจ. มีหน้าที่ในการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งหน้าที่ในด้านนี้ สจ. ต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องงบประมาณพอสมควร ซึ่งปรากฏการณ์ที่เป็นจริงในสภาจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ปัจจุบันยังมี สจ. บางท่านที่ยังไม่เข้าใจและมีความรู้ในเรื่องงบประมาณเท่าที่ควร ดังคำกล่าวของคุณทอง คันธา สจ. อำเภอสันกำแพง จำนวน 7 สมัย และเป็นผู้หนึ่งที่มีความรู้ความชำนาญและมีประสบการณ์ในการพิจารณางบประมาณได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า

... การทำงบประมาณต้องมีความรู้ คนรู้ในสภาเขามือ (ข้าราชการ) เขาเข้ามาต้องต่อต้าน ต้องคัดค้าน อันใดถูกอันใดควร อันใดเหมาะสม อันใดควรจะให้ อันใดไม่ควรให้ อันใดจำเป็นหรือไม่จำเป็น เราต้องพิจารณาตามหน้าที่ที่หลักการเขาวางไว้ เขาควรแบ่งสรรปันส่วนกันอย่างไร บางคนเป็น สจ. ถึง 2 สมัย อ่านงบประมาณยังไม่เป็น บางทีก็มีการอภิปรายในสภา ขายชี้หน้า อภิปรายว่า "ผมยังไม่เห็นงบประมาณ ก็ไม่ได้อ่านงบประมาณ เงินงบประมาณที่ช่วยเหลือประชาชน ตอนนี้ไม่เห็นมี ก็คุณ (สจ.) ไม่อ่านงบประมาณเขาเขียนในงบประมาณนั้นไว้แล้ว... คือมันต้องสนใจงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณควรทำอย่างไร และให้คนทั้งจังหวัด... (จากการสัมภาษณ์ คุณทอง คันธา เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2532)

จากคำพูดดังกล่าว จะทำให้เราได้เห็นว่า ในสภาพจังหวัดเชียงใหม่ ยังมี สจ. บางท่านที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่เกี่ยวกับงบประมาณ พบว่า มีสมาชิกเข้าร่วมอภิปรายในวาระแรกเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และการอภิปรายได้พิจารณาไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงานงบประมาณกับความต้องการของประชาชน ต่อมาในขั้นการแปรญัตติ พบว่า ได้มีการขอแปรญัตติรายจ่ายของอำเภอที่เป็นเขตเลือกตั้งของตนเองเป็นหลัก ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงการพิจารณาจะนำงบประมาณให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นให้มากที่สุด และสะท้อนความเป็นตัวแทนเฉพาะเขตเลือกตั้งของตนเองอย่างเห็นได้ชัดเจน ซึ่งการกระทำดังกล่าว จุดหลักก็คือ การมุ่งเน้นช่วยเหลือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยผลที่จะตามมาก็คือ คะแนนเสียงในการเลือกตั้งสมัยต่อไป แต่เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณรายได้ของจังหวัดมีน้อย จึงมีผลต่อบทบาทของ สจ. เชียงใหม่ ในเรื่องงบประมาณไปด้วย

### 1.2 การตั้งกระทู้ถามและการสอบถามข้อเท็จจริง

การตั้งกระทู้ถาม คือ คำถามที่สมาชิกสภาจังหวัดถามเรื่องราวเกี่ยวกับนโยบายหรือข้อเท็จจริงของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือฝ่ายบริหาร ในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งการตั้งคำถามนี้ เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้สมาชิกสภาจังหวัดในฐานะตัวแทนของประชาชนสามารถติดตามและควบคุมการบริหารของฝ่ายบริหารได้

- ในการตั้งกระทู้ถาม ต้องเป็นคำถามข้อเท็จจริงหรือนโยบายของจังหวัดเป็นข้อความสั้น ๆ โดยเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือ ทั้งนี้โดยอนุโลมใช้แบบทำยบังคับการประชุม ข้อเท็จจริงที่ตัวประกอบกระทู้ถามต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ตั้งกระทู้ถามรับรองว่าถูกต้อง และถ้าจำเป็นจะต้องมีคำอธิบายประกอบ ก็ให้ระบุไว้ในส่วนหนึ่งต่างหาก การตั้งกระทู้ถามในแต่ละกระทู้จะตั้งคำถามและซักถามได้เพียงคนเดียว



122

การตั้งกระทู้ถามนั้นอาจมีวัตถุประสงค์หลาย ๆ อย่างในการควบคุมฝ่ายบริหาร คือ

1. การใช้กระทู้ถาม เพื่อปกป้องหรือสนับสนุนผลประโยชน์บางประการของตัวผู้ถามหรือของกลุ่มผลประโยชน์ หรือท้องถิ่น ซึ่งผู้ถามเป็นตัวแทนอยู่
2. การใช้กระทู้ถามเพื่อตำหนินโยบาย หรือการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะข้าราชการประจำที่ปฏิบัติราชการในท้องถิ่นนั้น
3. การใช้กระทู้ถาม เพื่อเปิดเผยข้อเท็จจริงบางอย่างเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทุจริตในวงราชการ
4. การใช้กระทู้ถาม เพื่อเปิดเผยข้อเท็จจริงบางอย่างเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร เพื่อเรียกร้องความสนใจของประชาชนในเขตเลือกตั้งหรือประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตที่มีปัญหาเกี่ยวกับประชาชน
5. การใช้กระทู้ถาม เพื่อสร้างความสำคัญแก่ผู้ตั้งกระทู้ถาม และเรียกร้องความสนใจจากบุคคลผู้รับผิดชอบในเรื่องที่ถูกต้องกระทู้ถาม
6. การใช้กระทู้ถาม เพื่อเป็นเครื่องมือในการทำลายคู่ต่อสู้ทางการเมืองที่เป็นความขัดแย้ง ระหว่างบุคคลหรือระหว่างกลุ่ม ที่เป็นคู่แข่งทางอำนาจกัน
7. การใช้กระทู้ถาม เพื่อเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารดำเนินเรื่องในเรื่องที่ยังเฉื่อยช้า และมีได้ปฏิบัติอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม กระทู้ถามตัวไม่มีลักษณะอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. เป็นเชิงประชดเสียดสีหรือแกล้งใส่ร้าย
2. เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
3. เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ
4. เพื่อให้ออกความเห็น
5. ในปัญหาข้อกฎหมาย

6. ในเรื่องที่ไม่มีสาระสำคัญ
7. เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงานในวงราชการ  
อนึ่ง ในการประชุมครั้งหนึ่ง ห้ามมิให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวกัน ถ้ามเกินกว่า  
หนึ่งกระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่น

#### การตั้งกระทู้ถาม แบ่งได้เป็น

ก. กระทู้ถามธรรมดา ที่ผู้ถามต้องการให้ตอบในที่ประชุมสภา ซึ่งประธานสภาจังหวัดจัดส่งกระทู้ถามให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้เตรียมคำตอบและให้บรรจุเข้าระเบียบวาระโดยปกติภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่ส่งไป

ข. กระทู้ถามด่วน โดยเป็นกระทู้ถามที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน เพราะเป็นภัยสาธารณะหรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย, เสถียรภาพหรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรีบชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันที โดยประธานสภาจังหวัดจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าเป็นกระทู้ด่วนหรือไม่ ทั้งนี้ประธานสภาจังหวัดต้องคำนึงถึงความสำคัญของเหตุการณ์และความสนใจของประชาชน ซึ่งควรทราบโดยปัจจุบันเป็นหลักพิจารณา

การตอบกระทู้ถาม ต้องตอบในที่ประชุมสภาตามระเบียบวาระ หลังจากที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถาม มีสิทธิซักถามได้อีกสามครั้ง หากผู้ตอบยังไม่ตอบหมดประเด็นตามที่ถาม สมาชิกสภาจังหวัดจะขอซักถามต่อไปได้เมื่อประธานสภาอนุญาตในการซักถามผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบได้เท่าที่จำเป็นแต่ไม่ต้องเป็นการอภิปราย ซึ่งในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้มีเวลาเฉพาะกระทู้ถามไม่เกินหนึ่งชั่วโมง เว้นแต่ประธานสภาพิจารณาเห็นสมควรขยายเวลาเกินกว่านั้น อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัด มีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามเมื่อเห็นว่าเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือนโยบายบริหาร

ราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจจะขอเลื่อนการตอบข้อกระทู้ถามในที่ประชุมก็ได้ แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมและกำหนดเวลาที่จะตอบด้วย

การถอนกระทู้ถาม ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิถามได้ และเมื่อถึงระเบียบวาระสำหรับกระทู้ถาม ถ้าผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถามหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ถือว่าได้ถอนกระทู้ถามนั้น

การระงับกระทู้ถาม กระทู้ถามใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีได้ตอบ ถ้าสภาพจังหวัดล้าสมัย หรือมีการยุบสภา หรือปิดสมัยประชุมสภา ให้ถือเป็นการระงับกระทู้ถามนั้น

#### ข. การสอบถามข้อเท็จจริง เป็นสิทธิที่เพิ่มขึ้นใหม่แก่

สมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งเป็นสิทธิที่จะให้ถามถึงการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาคตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นวิธีการอีกอย่างหนึ่งที่ สจ. ใช้เป็นเครื่องมือเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งคำสอบถามและการตอบต้องทำเป็นบันทึกหรือทำเป็นหนังสือเสนอกระทรวง ทบวงที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น ซึ่งสิทธิของ สจ. ส่วนนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด จะให้ดูलयนิจตอบหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้หากว่าเป็นเรื่องราชการที่ยังไม่ควรเปิดเผยหรือเกี่ยวกับข้อความปลอดภัยหรือประโยชน์ราชการแผ่นดินจะไม่ตอบก็ได้ แต่ต้องเสนอกระทรวง ทบวง - กรม ที่เกี่ยวข้องทราบและพิจารณาต่อไป

วิธีการปฏิบัติในการสอบถามข้อเท็จจริง ไม่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา การเสนอต้องเสนอเป็นหนังสือเสนอล่วงหน้า ในการสอบถามข้อเท็จจริงจะช่วยเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาจังหวัดได้พิจารณาปัญหาอย่างกว้างขวางขึ้น ในเรื่องที่มีปัญหานั้นเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาของคนในท้องถิ่นโดยตรง



แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเรื่องนี้เป็นการยากแก่การเข้าใจ หรือการแยกเรื่องนี้ออกจากกันอย่างชัดเจน ในเรื่องการสอบถามข้อเท็จจริงและในลักษณะของกระทู้ถาม ซึ่งจากเท่าที่ผ่านมา สจ. ยังแยกสองส่วนนี้ออกจากกันไม่ได้อย่างชัดเจน และไม่มี ความเข้าใจ และจากสรุปผลรายงานผลการประชุมสภาจังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่ได้แยกแยะว่าส่วนไหนคือกระทู้ ส่วนไหนคือการสอบถามข้อเท็จจริง ผู้วิจัยไม่ต้องการที่จะเข้าไปศึกษา ในรายละเอียดได้มากกว่านี้ เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องเวลา ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้จึงได้รวมเอาทั้งกระทู้ถามและการสอบถามข้อเท็จจริงรวมไว้ในหมวดเดียวกัน

ตารางแสดงจำนวนกระทู้ถามของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่เป็นรายบุคคล พ.ศ. 2528

-2531

ชื่อ	จำนวนกระทู้			
	พ.ศ.2528	พ.ศ.2529	พ.ศ.2530	พ.ศ.2531
1. นายมนตรี วงศ์เกษม	-	-	-	3
2. นายราชันย์ วีระพันธ์	-	-	2	2
3. นายธงชัย อุดมความสุข	-	6	-	2
4. นายถาวร เกียรติไชยากร	-	-	-	2
5. นายสุนันท์ พงษ์พิกุล	-	-	1	-
6. นายพินิจ ชินชัย	3	1	2	1
7. นายสุรชาติ ศิริวัลย์	2	1	-	1
8. นายสุบิล อรุณศิริโรจน์	2	2	2	-
9. นางอำไพพรรณ กัลมาพิจิตร	-	1	-	-
10. นายชิน จิระคุป	1	1	1	-
11. นายจันทร์ โล่ห์ติวิกุล	-	1	4	-
12. นายนิത്യ พงษ์ลัดดา	-	3	1	-

\*หมายเหตุ สมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ ที่ไม่มีรายชื่อนี้ไม่ได้ยื่นกระทู้หรือสอบถามข้อเท็จจริงในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ในระหว่าง พ.ศ.2528-2531

ตารางแสดงจำนวนกระทู้และการสอบถามข้อเท็จจริงสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.  
.2528-2531

พ.ศ.	พ.ศ.2528	พ.ศ.2529	พ.ศ.2530	พ.ศ.2531	
รวมจำนวนกระทู้	18	17	11	11	รวม = 57

หมายเหตุ รวมทั้งกระทู้ของสมาชิกสภาจังหวัดที่ถึงแก่กรรมและลาออก

ที่มา : สรุปรายงานผลการประชุมสภาจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.2528-2531

สำนักงานเลขาธิการสภาจังหวัดเชียงใหม่

รายละเอียดหนังสือของกระทู้ถามและการสอบถามข้อเท็จจริงสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ส

เนื้อหาของกระทู้ถามและการสอบถามข้อเท็จจริง

เมื่อพิจารณาเข้าไปในรายละเอียดของเนื้อหากระทู้ที่ถามและการสอบถามข้อ  
เท็จจริงของ สจ. เชียงใหม่ ส่วนใหญ่จะมีเนื้อหาหรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความ  
เดือดร้อน

ตารางแสดงถึงลักษณะกระทู้และการสอบถามข้อเท็จจริงของ สจ. เชียงใหม่ พ.ศ.2528-2532

ลักษณะกระทู้	จำนวน	ร้อยละ
ปัญหาท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบโดยตรง	20	35.09
ปัญหาโดยทั่วไป	36	63.16
ปัญหาเกี่ยวกับ สจ. โดยตรง	1	1.75
รวม	57	100

(\*ในที่นี้รวมทั้งจำนวนกระทู้ที่ตกไปเพราะผู้เสนอกระทู้ไม่เข้าร่วมประชุมด้วย)

จากตารางแสดงให้เห็นว่า โดยส่วนใหญ่แล้วลักษณะกระทู้และการสอบถามข้อเท็จจริงของ สจ. เชียงใหม่ ยังเป็นเรื่องทั่วไป คือ จำนวนร้อยละ 63.16 และที่รองลงมาคือ กระทู้ที่สอบถามเฉพาะในท้องถิ่นที่ตนเป็นผู้แทนอยู่ถึงจำนวนร้อยละ 35.09 แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเราเข้าไปพิจารณาสาระส่วนใหญ่ของกระทู้และการสอบถามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ส่วนใหญ่เป็นกระทู้ที่จะสอบถามถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเรื่องเศรษฐกิจ ความเป็นอยู่ เรื่องปากเรื่องท้องของประชาชนเป็นสำคัญ ในการตั้งกระทู้และการสอบถามข้อเท็จจริงของ สจ. เชียงใหม่ ถึงแม้จะเป็นเรื่องทั่วไปก็ตาม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ นั้น สภาพปัญหาและความเป็นอยู่ของประชาชนไม่แตกต่างกันในเรื่องปัญหาต่าง ๆ ดังนั้น เมื่อเสนอปัญหาในภาพรวมทั้งหมดออกมาก็จะไม่แตกต่างกันไป ทั้งนี้กระทู้

ส่วนใหญ่ที่ปรากฏจึงเป็นกระทู้ที่สอบถามในเรื่องที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน ซึ่งในการตั้งกระทู้ถามและการสอบถามข้อเท็จจริง เป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งจะนำปัญหาความเดือดร้อนของท้องถิ่นมาพูดในสภาจังหวัด ทำให้ฝ่ายบริหารหรือหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องรับทราบปัญหาของประชาชน ดังเช่นกระทู้ของนายพินิจ ชินชัย สจ. อำเภอสันทราย ในเรื่องภาวะการตลาดและราคาลำไย ปี พ.ศ. 2529 หรือเรื่องจังหวัดได้วางหลักการในการป้องกันและแก้ไขฝั่งน้ำบึงพาง นายสุบิล อรุณศิริโรจน์ สจ. อำเภอสารภี ถามเรื่องการออกบัตรสงเคราะห์รักษาพยาบาลแก่ราษฎรที่ยากจน... หรือเรื่องภายในท้องถิ่นของตนเองเป็นหลัก ดังเช่น กระทู้ถามของนายถาวร เกียรติไชยากร สจ. อำเภอจอมทอง ได้ตั้งกระทู้เกี่ยวกับอ่างเก็บน้ำโป่งจ้อ หมู่ 11 ตำบลยางคาม อำเภอจอมทอง หรือการขุดลอกหนองน้ำสาธารณะ หมู่ที่ 5 ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง หรือกระทู้ถามของนายธงชัย อุดมความสุข สจ. อำเภอสันป่าตอง เรื่องการจัดตั้งกลุ่มธรรมชาติผู้ปลูกหอมหัวใหญ่ ในอ.สันป่าตอง และการจดทะเบียนผู้ปลูกกระเทียม ในปี พ.ศ.2527 และ 2528..

. จากเหตุผลที่สภาจังหวัดโดยบทบาทของ สจ. มีเงื่อนไขที่จะต้องคอยดูแลช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่น ในเขตเลือกตั้งของตน และจากการช่วยเหลือ อาจจะไปสู่ความขึ้นชอบของประชาชนและส่งผลต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในครั้งต่อไปของ สจ. ราชัน นั้น สจ. จึงต้องนำปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้น มาผลักดันให้ฝ่ายบริหารคือ ข้าราชการที่เกี่ยวข้องเข้ามาแก้ไขปัญหามาต่าง ๆ เหล่านั้น และการให้ความสนใจให้ความสำคัญต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เพราะท้องถิ่นเป็นฐานเสียงที่จะมีผลกำหนดให้ สจ. ราชัน สามารถชนะการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดังนั้น การตั้งกระทู้จึงเป็นสิ่งที่แสดงและสะท้อนให้เห็นว่า สจ. ได้พยายามทำหน้าที่ตัวแทนที่จะช่วยเหลือประชาชนในเขตเลือกตั้งตนเองอย่างเต็มที่

แต่อย่างไรก็ตาม จากข้อจำกัดในเรื่องเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ ในสภาจังหวัด ซึ่งมีไม่มากนักในแต่ละสมัยประชุม จึงทำให้ผลงานของ สจ. ในการตั้งกระทู้ถามมีไม่มากนักในระยะที่ผ่านมา และจากการที่ สจ. ต้องอาศัยและปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นสัมผัสกับประ

ชาชนและพบปัญหาตลอดเวลา ดังนั้น บางครั้งการตั้งกระทู้ถามข้าราชการในท้องถิ่นที่ตนเป็นตัวแทนอยู่ อาจไม่มีความหมายและไม่นำไปพูดหรืออภิปรายในสภาจังหวัดให้เปลืองเวลา สิ่งที่ สจ. บางท่านในจังหวัดเชียงใหม่ ได้กระทำเพื่อเป็นการลดขั้นตอนและสามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ดังที่คุณสุนันท์ พงษ์นิกุลได้พูดถึงในทางปฏิบัติเรื่องนี้ว่า....

... เฉพาะอำเภอผม (อำเภอสันทราย) ผมไม่เคยถามอะไร (เกี่ยวกับปัญหาท้องถิ่น) มีอะไรผมก็ไปคุยไปบอก อันนี้ไม่ดีแก้ไข อันนี้ อันโน้น ไปคุยเลย (กับข้าราชการ) ผมถือว่าข้าราชการที่มาอยู่ในอำเภอสันทราย เวลาไปประชุมผมก็บอกเป็นพี่เป็นน้องกันนะ มีอะไรเราก็ดูกันในส่วนตัวก่อน เพราะเราเข้าใจส่วนตัวจะเอาเรื่องพวกนี้ไปเกะกะสภาทำไมละ เสียเวลา สภา... (จากการสัมภาษณ์ คุณสุนันท์ พงษ์นิกุล วันที่ 13 เมษายน 2532)

จากคำพูดนี้แสดงให้เห็นว่าเหตุผลในการรู้จักส่วนตัวก็เป็นวิธีการแก้ไข ปัญหา และลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและไม่ต้องรอเวลา ผลงานที่ปรากฏก็เด่นชัด ประการที่สำคัญเป็นการลดขั้นตอนในความสัมพันธ์ที่เป็นรูปแบบที่เป็นทางการไปในตัวด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้ประชาชนเห็นผลงานในทางที่เด่นชัดมากขึ้น ในทางปฏิบัติ สจ. ก็ได้เข้าใจข้าราชการมากขึ้น โดยทั้งนี้จะเป็นการเพิ่มความสัมพันธ์ทางส่วนตัวในทางหนึ่งด้วย

### 1.3 ผู้ตติเกี่ยวกับกิจการภายในวงงานสภาจังหวัด

-ผู้ตติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาในสภาจังหวัดแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1. ผู้ตติที่เกี่ยวกับต่อข้อบัญญัติจังหวัด ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1.1

2. ผู้ตติเกี่ยวกับกิจการภายในวงงานสภาจังหวัด เป็นส่วนที่เราจะนำมาพิจารณา

พิจารณาในลักษณะปฏิบัติของสภาจังหวัด เชียงใหม่



แนวทางการเสนอญัตติเกี่ยวกับกิจการภายในวงงานสภาจังหวัด มีลักษณะ เช่นเดียวกับญัตติเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัด<sup>1</sup> กล่าวคือ ญัตติที่เสนอร่างสู่การพิจารณาอภิปรายในสภาจะต้องเสนอเป็นหนังสือ มีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 2 คน โดยผู้เสนอและผู้รับรองจะต้องลงชื่อในญัตติที่เสนอ การถอนชื่อจากการเป็นผู้รับรองหรือจากการเป็นผู้ร่วมกันเสนอญัตติใด ๆ จะกระทำได้เช่นที่ได้จัดญัตติเข้าระเบียบวาระ

การขอลงญัตติ... หรือการแก้ไขข้อความในญัตติซึ่งมิเป็นเหตุให้เปลี่ยนแปลงการต้องได้รับความยินยอมจากที่ประชุม ในกรณีที่สภาจังหวัดสิ้นอายุ หรือมีการยุบสภาจังหวัด ญัตติใด ๆ ซึ่งที่ประชุมยังไม่ได้พิจารณาหรือพิจารณายังไม่เสร็จ เป็นอันตกไป นอกจากนี้ ญัตติใดที่ถึงวาระพิจารณาในที่ประชุมแล้ว ถ้าผู้เสนอหรือผู้แปรญัตติไม่ขออภิปราย หรือไม่อยู่ในที่ประชุมให้ถือว่าได้ถอนญัตตินั้น

แนวทางการพิจารณาญัตติที่ถูกจัดระเบียบวาระการประชุม หลังกระทำโดยการอภิปราย ซึ่งผู้มีสิทธิที่จะอภิปรายคนแรก คือ ผู้เสนอญัตติ แต่ถ้าผู้เสนอมีหลายคน ให้ประธานอภิปรายก่อนได้เพียงคนเดียว หลังจากที่ได้อภิปรายแล้ว ถ้ามีผู้ใดจะคัดค้าน ก็ให้ผู้นั้นอภิปราย เพื่อผู้คัดค้านได้อภิปรายแล้ว ถ้ามีผู้ใดจะสนับสนุนผู้เสนอ ก็ให้ผู้นั้นอภิปราย ซึ่งโดยปกติประธานสภาต้องให้อภิปรายสลับกันไป ถ้าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่มีผู้ประสงค์จะอภิปราย แต่อีกฝ่ายหนึ่งยังมีผู้ประสงค์จะอภิปรายอยู่ ให้ประธานสภาอนุญาตให้ผู้ต้องการอภิปรายนั้น อภิปรายซ้อนกันไปได้โดยไม่ต้องสลับได้ และเมื่อได้อนุญาตให้อภิปรายซ้อนไปคนหนึ่งแล้ว ถ้ามีผู้ยกมือจะอภิปรายหลายคน ประธานสภาจะให้คนใดอภิปรายก่อนก็ได้ แต่ให้ประธานสภาคำนึงถึงผู้เสนอผู้รับรองและผู้ที่ยังไม่ได้อภิปราย ในระหว่างนี้ ถ้ามีผู้เสนอขอให้ลงมติก็ดี ขอให้เปิดอภิปรายก็ดี หรือขอให้ยกเรื่องขึ้นขึ้นปรึกษาก็ดี สมาชิกสภาจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถชี้ประเด็นที่ยังไม่มีการอภิปราย เพื่อเป็นเหตุผลขอเปิดอภิปรายก็ได้

<sup>1</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด พ.ศ. 2498 ข้อ 30, 38, 55, 64-68

การปิดอภิปราย จะปิดอภิปรายต่อเมื่อไม่มีผู้ใดจะอภิปรายกรณีหนึ่ง หรืออีกกรณีหนึ่ง ประธานเห็นว่าได้อภิปรายกันพอสมควรแล้ว ประธานสภาอาจจะเสนอให้ที่ประชุมวินิจฉัยว่า ควรจะปิดอภิปรายหรือไม่ ถ้าที่ประชุมลงมติให้เปิดอภิปรายต่อไปตามที่มีผู้เสนอ ประธานสภาต้องให้ผู้เสนอนั้นอภิปรายก่อน

หลังจากการได้ปิดอภิปรายแล้ว ให้ประธานสภาเสนอให้ที่ประชุมลงมติ แต่อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะลงมตินั้น ผู้มีสิทธิอภิปรายก่อน ย่อมมีสิทธิที่จะขออภิปรายเป็นการสรุปในญัตตินั้นได้อีกครั้งหนึ่ง

อนึ่ง เมื่อการอภิปราย ชักถาม เมื่อได้รับคำชี้แจงเป็นที่กระจ่างก็มักจะกล่าวว่า ไม่ขอมติ ขอให้ผู้ว่าราชการการจะรับไปปฏิบัติ แทนที่จะถอนญัตตินี้คืนไป

เมื่อเสนอข้อญัตติไปแล้วมีการลงมติในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการส่วนจังหวัด ซึ่งถือว่าการนี้สามารถควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัดได้ไม่มากนักน้อย เพราะการที่จะมีมติเรื่องมติเรื่องหนึ่งมานั้น จะต้องผ่านขั้นตอนในการอภิปราย ชักถามทั้งในทางที่จะเสนอในการสนับสนุนญัตติหรืออภิปรายคัดค้าน ทั้งนี้เพื่อหาข้อยุติที่ดี ที่เหมาะสมที่จะให้เกี่ยวข้องได้ทราบและถือปฏิบัติ

ซึ่งเท่าที่ผ่านมานั้นสมาชิกสภาจังหวัด เชียงใหม่นั้น ได้มีการเสนอข้อยุติที่เป็นเรื่องงานในกิจการส่วนจังหวัดดังนี้

ตารางแสดงผลงานที่ สจ. เสนอเข้าสู่สภาจังหวัดเชียงใหม่

ลักษณะญัตติ	2528	2529	2530	2531
มติเห็นด้วย	21	11	14	12
คัดค้านและญัตติตกไป	-	5	3	2
เลื่อนญัตติ	1	1	-	-
ไม่ขอมติ	6	5	3	5
ตั้งคณะกรรมการพิจารณา	2	1	2	-
รวม	30	23	22	19

ตารางแสดงลักษณะญัตติที่ สจ. เสนอ พ.ศ. 2528-2531

ลักษณะญัตติ	จำนวน	ร้อยละ
ปัญหาท้องถิ่นของตนเอง	41	46.62
ปัญหาทั่วไป	51	54.26
เกี่ยวกับเรื่องส่วนตัว สจ. เอง	2	2.12
รวม	94	100



จากตารางแสดงให้เห็นว่า สจ. เชียงใหม่นั้นขณะเสนอญัตติต่าง ๆ ในวงงานกิจการของสภา ส่วนจังหวัดปรากฏว่า เมื่อมีการเสนอญัตติไปในสภาเพื่อพิจารณาในทุกปีส่วนใหญ่จะมีมติเห็นชอบด้วย ส่วนญัตตินั้นลักษณะของญัตติที่เป็นปัญหาทั่วไปจะถูกนำเสนอมาสู่สภามากที่สุด คือจำนวนร้อยละ 54.26 แต่อย่างไรก็ตามเมื่อ.....เข้าไปพิจารณาถึงเนื้อหารายละเอียดของญัตติพบว่าส่วนใหญ่ของญัตติจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่นเกี่ยวกับกระทู้ถามและการสอบถามข้อเท็จจริง ดังเช่น ญัตติของคุณอุดม วรวิสัย สจ. อำเภอมะนัง เรื่องขอให้ทางจังหวัดหาข้อมูลหรือดำเนินการช่วยเหลือชาวเกษตรกรผู้ปลูกกระเทียมก่อนที่จะถึงฤดูการผลิตต่อไป ( เมื่อการประชุมสมัยสามัญประจำ เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2528) .. หรือญัตติของคุณธงชัย อุดมความสุข ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 4/2529 วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2529 เรื่อง "ขอให้จังหวัดดำเนินการติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหาตลาดต่างประเทศในการขายมะม่วงและลำไยให้เกษตรกรชาวสวนลำไยในจังหวัดเชียงใหม่ สำหรับปี 2529 นั้น และญัตติของคุณราชนัย วีระพันธ์ สจ. เขตอำเภอมืองเชียงใหม่ ที่เสนอในการประชุมเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2529 (สมัยประชุมวิสามัญ) เรื่อง ขอให้จังหวัดตั้งคณะกรรมการชุดใหม่เพื่อทำการตัดสินปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะหมู่บ้านช่างเคียน อำเภอมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยให้มี สจ. อำเภอมืองเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการทั้ง 6 ท่าน .... ซึ่งเราสามารถให้คำตอบได้ว่าทำไม สจ. ถึงเข้ามาเกี่ยวข้องให้ความสนใจในปัญหาความทุกข์สุขของประชาชน และได้สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นตัวแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ในสภาจังหวัด ว่าเหตุที่ สจ. ทำเช่นนี้ก็ให้บรรลุถึงจุดประสงค์ของความเป็นตัวแทนของ สจ. ผู้ นั้น ที่ต้องนำปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนประสบปัญหาอยู่ทั้งนี้เพื่อเหตุผลอีกอย่างหนึ่งคือ การที่ สจ. ผู้ นั้นจะมีฐานะคะแนนเสียงที่มีผลต่อการเลือกตั้งสมัยต่อไป และการบรรลุการเป็นตัวแทนในสวนการปฏิบัติหน้าที่ในสภาจะต้องประสานกับการปฏิบัติหน้าที่นอกสภาด้วย

## คณะกรรมการสภาจังหวัด

### ประเภทของคณะกรรมการ

(1) คณะกรรมการสามัญประจำสภา เป็นคณะกรรมการสภาจังหวัดที่สภาจังหวัดเลือกจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัดด้วยกันเองทั้งหมด เพื่อทำหน้าที่ในกิจการต่าง ๆ ที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือจะพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาจังหวัดเพื่อรายงานต่อสภาได้ เช่น คณะกรรมการการคลัง คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม คณะกรรมการข้อบัญญัติจังหวัด คณะกรรมการสาธารณสุข คณะกรรมการศึกษาอบรม คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ คณะกรรมการคมนาคม คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพ คณะกรรมการสวัสดิการประชาชน เป็นต้น

(2) คณะกรรมการวิสามัญ เป็นคณะกรรมการสภาจังหวัดที่สภาจังหวัดเลือกจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัดหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาจังหวัด เพื่อกระทำการเช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัดเพื่อรายงานต่อสภาได้

คณะกรรมการแต่ละคนอาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณารายละเอียดปลีกย่อยในกิจการซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการและเสนอรายงานต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาได้

การเลือกคณะกรรมการประเภทต่าง ๆ จะกระทำได้ทั้งในสมัยประชุม สมัยสามัญ และสมัยประชุมวิสามัญ เว้นแต่กรณีคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวเท่านั้น ที่ให้เลือกในคราวประชุมสภาจังหวัดครั้งแรก

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะกรรมการสภาจังหวัดมีจำนวนระหว่าง 3-7 คน มีหน้าที่พิจารณาวางโครงการดำเนินกิจการในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการภายในวงงานต่อสภาแล้วรายงานต่อสภาจังหวัด ดังนั้น หากสมาชิกสภาจังหวัดจะ เสนอญัตติให้สภาจังหวัดมีมติให้คณะกรรมการของสภาจังหวัดเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือในจังหวัดส่งหลักฐานต่าง ๆ ให้สภา

จังหวัดนำไปประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการของสภาที่ดี ย่อมพิจารณาได้ว่าเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้หรือการเสนอญัตติจังหวัดในลักษณะที่มีเนื้อหาสาระเป็นการสอดแทรกการทำงานของฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถกระทำได้เช่นกัน เว้นแต่ว่าจะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งในเรื่องนี้ถ้าจะพิจารณาเปรียบเทียบกับสภาผู้แทนราษฎรหรือกฎหมายอื่น ๆ แล้วจะเห็นว่าแตกต่างกัน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ฉบับปัจจุบัน ได้ระบุไว้ในมาตรา 139 คือ ให้อำนาจคณะกรรมการเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหน้าที่ในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ได้ หรือในกรณีของเทศบาลก็มีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2490 มาตรา 32 ว่า ให้อำนาจคณะกรรมการที่สภาเทศบาลแต่งตั้งมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่ได้

เมื่อเรามาพิจารณาถึงการดำเนินงานของคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ของจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งมีทั้งหมด 13 คณะ จากการดำเนินงานที่ผ่านมาจากบทบาทที่เป็นจริงของ สจ. เชียงใหม่เท่าที่ผ่านมานั้น ปรากฏว่า

.... คณะกรรมการจังหวัดเชียงใหม่ คณะกรรมการอนุกรรมการมีตั้ง 13 คณะ แต่ทำงานจริง ๆ ไม่กี่คน มีคณะกรรมการการคลังพิจารณางบประมาณ คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม คณะกรรมการสามัญประจำสภาที่ออกข้อปัญหาชั่วคราว คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ ก็ออกข่าวประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการอื่น ๆ ไม่ค่อยมี มีคณะกรรมการอนุรักษ์กรรมการคมนาคม ส่งเสริมวัฒนธรรมไม่ค่อยมีบทบาทอะไร มีประชุมบ่อย ๆ ไม่รู้ประชุมอะไร แต่คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมันควรจะมีประชุมทำงานเป็นขึ้นเป็นอัน ผมอยากจะถามว่าไม่มีความรู้กันหรือ กระทบเดี่ยถูกเดี่ยแพง ทำไม่ไม่แก้จริง ๆ ที่ทำงานใกล้ชิดประชาชน ประชาชนจะได้ผลเป็นกอบเป็นกำ... (จากการสัมภาษณ์คุณทอง คันธา เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2532)



จากคำพูดที่ตรงไปตรงมาอย่างกล้าหาญของคุณทอง คันธา ดังกล่าวสะท้อนให้  
เราเห็นว่าปัจจุบันนี้คณะกรรมการสภาจังหวัดเชียงใหม่ยังไม่สามารถดำเนินบทบาท  
ของตนเองให้เป็นที่พอใจของประชาชน ซึ่งแม้แต่เพื่อนสมาชิกสภาจังหวัดก็ยังยอมรับในข้อนี้  
ว่ายังมีคณะกรรมการสภาจังหวัดบางคนต้องปรับปรุงตัวเองให้มีประสิทธิภาพให้มากกว่านี้  
แต่คณะกรรมการบางคนก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดีพอสมควร ซึ่งในเรื่องนี้คุณชายชาติ  
ลี้มจรรยา มีความเห็นเสริมว่า

...สำหรับผม ผมมีความเห็นว่าคณะกรรมการที่สืบทอดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ  
เท่าที่เห็นอย่างชัดเจนตอนนี้ ก็มีคณะกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยว และคณะกรรมการ  
การประชาสัมพันธ์... ส่วนนอกนั้นผมยังไม่เห็นมีผลงานอะไรที่เด่นชัดเลย .. (จากการสัมภาษณ์  
คุณชายชาติ ลี้มจรรยา เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2532)

จะเห็นว่า ปัจจุบันยังมีคณะกรรมการบางคนเท่านั้นที่สามารถมีบทบาทที่ชัดเจน  
และค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพที่ทำงานมาสู่สภาจังหวัดเชียงใหม่ จุดที่สำคัญของคณะกรรมการ  
ก็คือต้องมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และตนเองต้องมีถนัดหรือความสามารถทาง  
ด้านนั้นเท่านั้น เมื่อการดำเนินงานออกมา การดำเนินงานของคณะกรรมการจึงจะมีประสิทธิ  
ภาพ

การดำเนินบทบาทที่เป็นจริงในฐานะเป็นตัวแทนในเชิงนโยบาย

(1) การมองบทบาทหน้าที่ของตนเองของสมาชิกสภาจังหวัด

จากการที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
บริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ที่เป็นทางการ แล้วเราจะมา  
ดูหรือพิจารณาว่าจากการดำเนินงานเท่าที่ผ่านมา สภาจังหวัดมีความเข้าใจบทบาท  
หน้าที่พอจะทำให้เราเห็นการดำเนินบทบาทในสภา ในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนในเชิงนโยบาย  
ว่าเมื่อ สจ. เหล่านี้ได้รับการคัดเลือกเข้ามาแล้วได้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ตนเอง

เพียงใด ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ในสภาจังหวัด คุณบรรจบ ลีมจรรยา ประธานสภาจังหวัดคนปัจจุบัน และเคยดำรงตำแหน่งประธานสภาจังหวัดมาแล้วถึง 7 สมัยนับได้ว่าเป็นผู้ประสบการณ์มาก ท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า

"สจ. ส่วนใหญ่เข้าใจยังไม่เข้าใจในอำนาจและหน้าที่ของตัวเองอย่างถ่องแท้ 80 เปอร์เซ็นต์ นึกว่าตัวเองมี Power (เพาเวอร์) มีอำนาจที่เป็น สจ. บางครั้งเขาไม่อ่านวาระ บางครั้งการอยู่ในสภาห้ามพูดเสียดสี หรือระบุชื่อคนอื่น เพราะไม่มีเอกลิทธิคุ้มครองทางกฎหมายเท่า (สส.) ไม่ฟัง สส. จะด่าใครก็ได้ (ในสภา) เรามีเอกลิทธิคุ้มครองการตั้งกระทู้หรือบัญญัติในเครือข่ายองค์กรถ้าเป็นตำรวจหรืออะไรอย่างอื่น ก็ต้องขอร้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด) ให้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าอย่างนี้ อย่างนั้น การเข้ามามีบทบาท (สจ.) ก็คือการเป็นตัวประสานงาน เราเพียงฝ่ายนิติบัญญัติเราตัวประสานงานกับทางฝ่ายราชการภูมิภาคให้ร่วมในแนวเดียวกัน... (จากการสัมภาษณ์ คุณบรรจบ ลีมจรรยา เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2532)

นอกจากนี้ คุณทอง คันธา ได้ให้ความเห็นในเชิงเสริมคำกล่าวของคุณบรรจบว่า

"ดูโดยทั่ว ๆ ไป แล้ว สจ. ทุกคนก็มีความสามารถ แต่บางคนเวลาเข้ามาในสภาไม่ได้หอบแพ้มเข้ามาในสภา เดินมือเปล่าเข้ามาในสภา แล้วสภาเขามีอะไรบ้าง สจ. มีหน้าที่อะไร แล้วจะมีบทบาทอะไร แม้แต่เข้ามานั่งประชุมในสภา ปี ๆ หนึ่งมีประชุม 15 วัน เว้นวันประชุมมี 7 วัน ไม่สนใจเข้ามาร่วมประชุม ประชุมแล้วก็กลับไปแล้วก็ทิ้ง บางคนก็ชอบเหยียบบ่าคนอื่นขึ้นมาเป็นสจ. ก็มี ... สจ. บางคนชอบด่าคนอื่นและยกตนขึ้นมา... นึกว่าเข้ามาเป็น สจ. แล้วยิ่งใหญ่ แต่เข้ามาเห็นแล้วบางคนร้องออกมา "สมัคร สจ. หหมดเงินเป็นแสน ๆ ไม่เห็นมีอะไร" ผมต้องพูดว่า มันมีแต่เสียสละเท่านั้น ไม่ใช่เพื่อตัวเอง เองงานไปแบ่งกัน การทำงานประมาณต้องมีคนรู้ คนรู้ในสภาเขามี เขาเข้ามาต้องต่อต้าน เข้าต้องคัดค้าน อันใดถูก อันใดควร อันใดเหมาะสม... ต้องพิจารณาตามหน้าที่ที่หลักการที่เขาวางไว้... บางคนเป็น สจ. 2 สมัย บางคนอ่านงบประมาณยังไม่เป็น เวลา

อภิปรายก็ชายชี้หน้า โดยไม่อ่านงบประมาณมาก่อน... (สัมภาษณ์ คุณทอง คันธา เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2532)

จากคำกล่าวดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นว่า การจะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาจังหวัดนั้น ก่อนอื่นต้องสามารถเข้าใจและตอบคำถามของตนเองให้ได้ก่อนว่า บทบาทหน้าที่ของสภาจังหวัดมีอะไรบ้าง และเมื่อได้รับการเลือกตั้งไปแล้ว ความจำเป็นที่ต้องเข้าใจในเรื่องกฎเกณฑ์หรือระเบียบ วิธีการต่าง ๆ ตลอดจนความแม่นยำในเชิงกฎหมายพอสมควร ทั้งนี้ คุณทอง คันธา สจ. อำเภอลำปาง กล่าวถึงความจำเป็นในการต้องรู้กฎระเบียบต่าง ๆ ในขณะที่เข้าไปปฏิบัติงานในสภาว่า

...การทำงานงบประมาณต้องมีความรู้ คนรู้ในสภาเขามี... เราเป็น สจ. อยู่ในระดับนิติบัญญัติ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ พวกนี้เขาก็ได้เรียน ปริญญาตรี ปริญญาโท ปริญญาเอก เสร็จแล้วเราเป็นผู้ควบคุมเขา ต้องรู้ว่าอะไรเป็นอะไรให้ทันเขา เหมือนกับสมัยก่อน ท่านว่า เราต้องพัฒนาตัวเองว่า เขาอบรมสัมมนาหน้าที่ สจ. มีหน้าที่อะไรบ้าง ขอบเขตของเราที่มีอยู่... เราต้องเป็นฝ่ายนำบ้านเมืองของเราเองอย่างนี้ บางครั้งเราต้องอ้างเหตุผล... (จากการสัมภาษณ์ คุณทอง คันธา เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2532)

จากข้อจำกัดในเรื่อง ความแตกต่างทางวุฒิการศึกษาระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ ซึ่งเราจะพบได้ว่า ผู้มีการศึกษาระดับสูงมักจะเลือกอาชีพรับราชการ เพราะความมั่นคงในอาชีพเป็นหลัก แต่เนื่องจากลักษณะงานของข้าราชการประจำและข้าราชการทางการเมืองแตกต่างกัน แต่ในระดับการเมืองของสภาจังหวัด ควรมาเกี่ยวเนื่องเกี่ยวข้องกันระหว่างข้าราชการประจำและสมาชิกสภาจังหวัดมีมาก ซึ่งการเกี่ยวข้องประสานสัมพันธ์ในบทบาทสภา สิ่งที่สำคัญที่สุดหนึ่งของสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนนั้น ต้องมีความรู้ (อย่างไรก็ตาม ผู้เสนอวิจัยมีความเห็นว่า ความรู้และวุฒิการศึกษานั้นแตกต่างกัน สมาชิกสภาจังหวัดบางท่านวุฒิการศึกษาไม่สูงแต่มีความรู้ถึงปัญหา

หาหรือความเดือดร้อนของประชาชนได้ดี ดังนั้น ความรู้จึงเป็นส่วนสำคัญของ สจ. ) ซึ่งในความเห็นของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ด้วยกันนั้น มีความเห็นว่า การรู้ถึงข้อกฎหมายหรือระเบียบวิธีการต่าง ๆ เป็นสิ่งที่ สจ. หนึ่งจะมีเพื่อจะได้ดำเนินบทบาทในการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า สจ. เชียงใหม่ มีวุฒิการศึกษาที่สูงพอสมควร คืออยู่ในระดับสูงกว่าปริญญาตรีถึงร้อยละ 19.43 ของจำนวน สจ. ทั้งหมด

ดังนั้น หาก สจ. ท่านใดมีทั้งวุฒิการศึกษาและมีทั้งความรู้ในเรื่องกฎระเบียบ กฎหมาย กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ความรู้เรื่องการบริหารงบประมาณ ตลอดจนความรู้และความต้องการของประชาชนนั้น สิ่งเหล่านี้จะทำให้สมาชิกสภาจังหวัดมองปัญหาได้รอบด้านและเป็นที่ยอมรับของข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ มากขึ้น

จากสภาพการณดังกล่าวแล้วเท่าที่ปรากฏในการดำเนินบทบาทในสภาจังหวัดในฐานะเป็นตัวแทนเชิงนโยบาย สจ. เชียงใหม่ ส่วนใหญ่ยังมีข้อจำกัดและไม่เข้าใจในการดำเนินบทบาทของตนเองในทางด้านนี้ จึงทำให้การทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและการควบคุมฝ่ายบริหารมีข้อจำกัดในตัวเอง จนทำให้บางครั้งฝ่ายบริหารลืมนำความสำคัญต่อการดำเนินงานของ สจ. หากว่า สจ. ได้รับการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องนี้เชื่อได้ว่า ในอนาคตแล้วสมาชิกสภาจังหวัดจะมีอำนาจต่อรองกับฝ่ายบริหาร และสามารถดำเนินบทบาทเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าปัจจุบันอย่างแน่นอน

## 2. ปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงานในสภาจังหวัดเชียงใหม่

จากการดำเนินงานบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดเท่าที่ผ่านมานั้น ในการดำเนินบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายข้อบังคับตามกฎหมาย พบว่า สภาจังหวัดเชียงใหม่ได้ประสบปัญหา ดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาทางด้านความเป็นเอกภาพของสมาชิกสภาจังหวัด เมื่อสมาชิกสภาจังหวัดเข้าไปดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในสภา ซึ่งเป็นเรื่องของกิจกรรมกลุ่ม การ

ออกเสียงลงมติเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านร่างข้อบัญญัติที่ผู้นำเสนอเข้าสู่สภา จะต้องอาศัยเสียงจำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด โดยทั่วไปจะใช้เสียงข้างมาก ในสถานการณ์ที่กลุ่มใดมีเสียงข้างมากในสภาจังหวัด การลงมติก็น่าจะเป็นไปตามความต้องการฝ่ายนั้น การรวมตัวกันเพื่อให้มีเสียงข้างมากพอที่จะสนับสนุนหรือคัดค้านข้อบัญญัติที่นำเสนอเข้าสู่สภาให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มสมาชิกสภาจังหวัด เราเรียกว่า การรวมตัวเป็นพันธมิตร การตัดสินใจของพันธมิตรในสภาจังหวัดจะส่งผลกระทบต่อประชาชนในจังหวัดนั้น ทรัพยากรต่าง ๆ ของจังหวัดจะถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนเพียงใด ขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจดังกล่าว

แต่จากที่เราเห็นว่า จุดเริ่มต้นในการเข้ามาเป็นตัวแทนของ สจ. เชียงใหม่ นั้นอยู่ที่การให้ความสำคัญต่อตัวบุคคลเป็นหลัก ดังนั้น ความเป็นอัตตาของ สจ. เชียงใหม่ค่อนข้างสูง การกระทำหรือดำเนินบทบาทจึงออกไปในทางยึดอัตตา หรือความคิดเห็นส่วนตัวเป็นที่ตั้ง ดังนั้นพฤติกรรมที่ปรากฏจะเห็นได้ว่า ได้เกิดปัญหาขึ้นเป็นอย่างมากในความเป็นเอกภาพของ สจ. เชียงใหม่ ถึงแม้จะมีปรากฏการณ์ที่เกิดการรวมตัวของ สจ. แบ่งเป็นกลุ่มอย่างชัดเจน ดังนี้

... เท่าที่เห็นชัด ๆ นั้น แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มคุณบรรจบ ลีมจรรยา ประธานสภาจังหวัด เป็นมา 7-8 สมัยแล้ว อาศัยมีพื้นฐานแน่น กว้างขวางในวงสังคม โดยเฉพาะเป็นผู้อำนวยการ นสพ. ไทยนิวส์รายวัน เป็นนายกสมาคมหนังสือพิมพ์ภาคเหนือ และเป็นนายกและกรรมการมูลนิธิอื่น ๆ อีกหลายตำแหน่ง โดยเฉพาะเป็นคนใจถึงมีสมาชิกสภาจังหวัดเป็นพวกประมาณ 16-17 คน กลุ่มของคุณบรรจบไม่มีชื่อ เป็นการรวมกลุ่มพรรคพวกเพื่อช่วยเหลือกันเท่านั้น ส่วนอีกกลุ่มคือ กลุ่มประชาธิปไตย กลุ่มนี้มีสมาชิกสภาจังหวัดประมาณ 14-15 คน สจ. ส่วนใหญ่กลุ่มนี้เป็นสมาชิกพรรคประชาธิปไตย ต่างคนสมัครอำเภอใคร อำเภอมัน เมื่อได้เป็น สจ. ก็ฉีกกันเข้าไปในสภา... (จากบทความ สจ. เชียงใหม่จะมีใครลงสนามครั้งนี้บ้าง นสพ. ไทยนิวส์ล้านนา ฉบับที่ 20 ปีที่ 1 ประจำวันที่ 25



ธันวาคม - 10 มกราคม 2532 หน้า 5)

ถึงแม้ปรากฏการณ์ของการรวมตัวเป็นพันธมิตร จะเกิดขึ้นในสภาจังหวัด เชียงใหม่ แต่เนื่องจากเมื่อพิจารณาหัตถุภุมิหลัง สจ. เหล่านี้แล้วเป็นการรวมตัวในลักษณะ ที่หลวม เพื่อผลประโยชน์เฉพาะหน้าและช่วยเหลือกันเท่านั้น มิใช่รวมตัวกันเพื่ออุดมการ เป็นพันธมิตร หรือเป็นกลุ่มทางสังคมที่สำคัญ ซึ่งสาเหตุที่มีการรวมตัวกันไม่แน่น ก็คือจุดกำเนิดของ สจ. มาจากการเน้นหรือการให้ความสำคัญต่อคุณสมบัติส่วนบุคคลเป็นหลักนั่นเอง

เรื่องความเป็นเอกภาพนี้เป็นส่วนที่สำคัญที่ สจ. ฝั่งจะมี เพื่อจะเป็นพลัง การต่อรองที่สำคัญกับฝ่ายบริหาร เป็นต้นว่า การรวมตัวเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน และเพื่อควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นเรื่องนี้ ได้ชัด ก็คือการแก้ไขปัญหาลำดับใหญ่ของ สจ. เชียงใหม่ จะเอาตัวเองเป็นหลักหรือเป็นจุด ศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหาลำดับต่าง ๆ ซึ่งปัญหาความเป็นเอกภาพนี้ สจ. อำเภอมองเห็นว่า

...มีครับ ขอโทษอันนี้ตัวใครตัวมันแหละ มีอะไรเราก็มั่วกันไป เรื่องพวก ก็เป็นพวก ออกมาเป็นพวกเดียวกัน อยู่ที่นี่มีอะไรเราก็มั่วกันไป เพราะว่าแต่ละท่านแต่ละ คนก็มีความคิดความอ่านแตกต่างกันไป อันนี้เมื่อถกเถียงกันไปแล้ว ประชานก็สรุปเหตุผล เราดีเขาก็ยกเมืองให้ เหตุผลไม่ดีก็ตกไป... (จากการสัมภาษณ์ คุณสุนันท์ พงษ์นิกุล เมื่อวันที่ 13 เมษายน 2532)

ดังนั้น เมื่อความเป็นเอกภาพของ สจ. เชียงใหม่ ยังผูกเป็นพันธมิตรแบบ หลวม ๆ อยู่และต่างก็ขัดแย้งกันเอง ประสิทธิภาพในการจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารฝ่ายต่าง ๆ ย่อมจะมีข้อจำกัดในตัวเองในที่สุด และทำให้ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ สจ. เชียงใหม่ดำเนินบทบาทได้อย่างไม่เต็มที่ ฝ่ายบริหารไม่ต้องคอย พะวังมากเพราะทั้งสองฝ่ายต่างคุมเชิงทางการเมืองและตรวจสอบการทำงานของแต่ละ ฝ่ายไปในตัว และไม่มีเวลาที่จะมาให้ความสนใจต่อการทำงานของฝ่ายบริหารมากนัก



2.2 ปัญหาในเรื่องข้อจำกัดทางด้านกฎระเบียบหรือทางด้านกฎหมาย ในการดำเนินการทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระบบสภาจังหวัด ยังไม่เป็นประชาธิปไตยในทางด้านการปฏิบัติ ทั้งนี้การดำเนินบทบาทหน้าที่ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบ ข้อบังคับที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของราชการส่วนภูมิภาคเป็นสำคัญ กฎระเบียบทางส่วนกลางได้ควบคุมไว้อย่างเคร่งครัด ดังเช่น

2.2.1 การทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดย สจ. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะถูกกำกับหรือควบคุมจากฝ่ายบริหาร เช่นจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย โดยกฎหมายได้เปิดโอกาสให้แก่ฝ่ายบริหารมาก ในการใช้อำนาจหน้าที่มาดมือชกฝ่ายสภาให้ปฏิบัติตามความต้องการของฝ่ายบริหาร ดังนั้นอำนาจทางนิติบัญญัติสภาจังหวัดยังไม่มีอำนาจที่เด็ดขาด เนื่องจากอำนาจอนุมัติและการออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวยังเป็นของฝ่ายบริหารอยู่

2.2.2 ไม่มีกฎระเบียบที่ให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามความเห็นของสภาจังหวัดได้อย่างสมบูรณ์ ดังเช่น การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ย่อมจะตอบหรือไม่ก็ได้

2.2.3 นอกจากนี้ยังเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่อาจสั่งเนิกถอนมติของสภาจังหวัดได้ เมื่อพิจารณาเห็นว่า มตินั้นมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งคือ

- 3.1 เป็นการเมืองแห่งรัฐ
- 3.2 เป็นมติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการ
- 3.3 เป็นมตินอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด

ซึ่งในเรื่องกฎระเบียบต่าง ๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของ สจ. นั้น ได้มีการรื้อร่อนในการดำเนินบทบาทหน้าที่ของ สจ. และให้ความสำคัญต่อข้าราชการประจำ ดังคำกล่าวที่ว่า

"... ทุกวันนี้อำนาจกระทรวงมหาดไทยเขารีดรอนอำนาจเรา (สจ.) ตามหลักรัฐศาสตร์ ในการรีดรอนคือ ในการพิจารณางบประมาณเมื่อก่อนมีคณะกรรมการการคลัง 7 ท่าน มีผู้ว่าฯ 1 ท่าน โดยตำแหน่ง มี สจ. 6 คน พิจารณาทั้งหมดทั่วจังหวัด เดียวนี้กระทรวงมหาดไทยดีกว่าเดิมอีก ให้ตั้งคณะกรรมการการคลังใหม่ ท่านนายอำเภอ เชียงใหม่ 20 คน ผู้ว่าฯ ผู้ตรวจอะไรอีก ถ้ายกมือ สจ. 6 ท่านยกสองมือก็แน่... (บทอภิปรายคุณบรรจบ ลี้มจรูญ บทบาท สจ. กับการพัฒนาท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2532)

จากข้อจำกัดในเรื่อง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ ระเบียบ คำสั่งจะให้ได้ว่า กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้พยายามเพิ่มอำนาจหรือให้ความสำคัญต่อข้าราชการประจำ แต่เป็นการลดบทบาทอำนาจหน้าที่ สจ. ไปในตัวด้วย เมื่อบทบาทอำนาจหน้าที่ของ สจ. ถูกจำกัดโดยกฎระเบียบ ข้อบังคับ และกลับไปเสริมอำนาจให้ฝ่ายข้าราชการในลักษณะนี้ จึงทำให้เป็นสิ่งที่ไม่แปลกที่ว่า ข้าราชการประจำยังไม่ให้ความสำคัญต่อการดำเนินบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนในระดับท้องถิ่น ข้าราชการจึงมุ่งทำงานเพื่อสนองนโยบายจากส่วนกลางเป็นหลักและอย่างเคร่งครัด บทบาท สจ. ในสภาจังหวัดจึงไม่มีความสำคัญหรือมีความหมายน้อยมากต่อฝ่ายบริหาร (ยกเว้นในเรื่องงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ที่ข้าราชการยังให้ความสำคัญและเกรงใจ สจ. อยู่)

2.3 ปัญหาข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ จากการศึกษาปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ผ่านมา พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่สามารถให้บริการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากประสบปัญหา คือการปฏิบัติหน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สมดุลย์กัน ทั้งนี้ เพราะรายได้น้อย แต่ภาระหน้าที่มีมาก เช่นเดียวกับกับจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีพื้นที่ที่กว้างขวางมี 19 อำเภอกับอีก 2 กิ่งอำเภอ ดังนั้น ในการบริหารงบประมาณจึงเป็นไปอย่างจำกัด และไม่สมดุลย์กัน รายได้น้อย แต่รายจ่ายมาก ดังนั้น สมาชิกสภาจังหวัดในแต่ละเขต

เลือกตั้งจึงไม่สามารถที่จะจัดสรรงบประมาณที่โครงการใหญ่ที่ส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในระยะยาว นอกจากการนำงบประมาณจำนวนน้อยไป แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ที่มุ่งเน้นสนองตอบทางด้านการสร้างถนน สาธารณะประโยชน์ หรือการนำไฟฟ้าเข้าหมู่บ้านเท่านั้น การพัฒนาหรือส่งเสริมอาชีพในระยะยาวหรือโครงการใหญ่ยังไม่สามารถผลักดันได้ เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ

ดังนั้น จึงส่งผลให้ประชาชนมอง สจ. ว่าเป็นผู้ที่แก้ไขให้เฉพาะหน้าหรือเป็นความเดือดร้อนส่วนตัวเป็นหลักสำคัญ มากกว่าการจะทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบและการบริหารงบประมาณราชการแผ่นดินที่พึงจะเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนต่อไป

จากการวิเคราะห์ในบทบาทของ สจ. ในสภาจังหวัด จะเห็นว่า บทบาทดังกล่าวอยู่ภายใต้ในกรอบของระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือคำสั่ง ข้อบังคับการประชุมของสภาจังหวัดเป็นหลัก จุดมุ่งหมายของการเป็นตัวแทนในด้านนี้ก็คือการมุ่งที่จะให้ตัวแทนมีบทบาทในการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และการควบคุมตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามประโยชน์ และเจตจำนงของประชาชน เพื่อบรรลุถึงจุดมุ่งหมายหลักแล้ว สมาชิกสภาจังหวัดต้องมีวิธีการในการดำเนินบทบาท เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติ การสอบถามข้อเท็จจริง การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ วิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นกลวิธีที่จะดำเนินบทบาทการเป็นตัวแทนในเชิงนโยบาย ตามหลักทฤษฎีของ Eulua และ Karp และการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ในจังหวัด (ในกรณีเกี่ยวข้องกับงานในกิจการส่วนจังหวัด)

แต่จากการที่เราได้พิจารณาถึงบทบาทที่เป็นจริงของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่แล้วจะพบได้ว่า ในการดำเนินงานของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ ต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ และทำให้การดำเนินบทบาทหรือพฤติกรรมทางด้านในสภาจังหวัดถูกจำกัดลงอย่างน่าเสียดาย นั่นก็คือ จุดกำเนิดของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่มาจากที่ประชาชนได้เลือกผู้แทนของเขาเข้ามา ในลักษณะที่ให้ความสำคัญต่อในเรื่อง ด้านบุคคลเป็นหลักสำคัญภายใต้

ระบบคุณค่านิยมที่สอดคล้องกับสังคมไทย และการมีทรัพยากรที่มีค่าในสังคมมากกว่าบุคคลอื่น ดังนั้น ความสำคัญในการยึดความเป็นบุคคล จึงปรากฏมาในภายหลัง ถ้าพิจารณาในด้านสภาจังหวัดเชียงใหม่ ก็คือ ส่งปัญหาต่อความเป็นเอกภาพของ สจ. เอง ในที่สุดโดยมีการรวมตัวกัน โดยอยู่ในภาวะที่อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก และยึดหลักที่เพียงช่วยเหลือกันและกัน จึงเป็นการรวมตัวที่หลวม ๆ ตั้งอยู่บนผลประโยชน์ร่วมบางอย่างเท่านั้น มิใช่เป็นกลุ่มที่เกิดจากการมีอุดมการณ์เป็นหลักสำคัญ ความสำคัญของอัตตนิยม โดยที่ถือว่าตัวเองเป็นใหญ่จึงปรากฏในตัว สจ. เมื่อเข้าไปอยู่ในสภา การถูกจำกัดกรอบโดยมีสิ่งจูงใจมาแลกเปลี่ยน เช่นตำแหน่งทางการเมือง นั่นก็คือตราบไต่ที่ผลประโยชน์ยังสร้างความพอใจให้ สจ. สภาที่อยู่ด้วยกันได้จะยังคงมีอยู่และไม่มีปัญหากัน แต่สภาที่อยู่ด้วยกันได้จะแตกต่างกับความเป็นเอกภาพ ดังนั้น สภาที่อยู่ด้วยกันได้นี้จึงเปราะบาง และสิ่งเหล่านี้จะส่งผลต่อการดำเนินบทบาทของ สจ. ให้มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่จะควรเป็น ฝ่ายบริหารจึงไม่ให้ความสำคัญต่อสภาจังหวัดเชียงใหม่เท่าที่ควร

นอกจากกฎระเบียบ ตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการส่วนจังหวัด 2498 และข้อบังคับประชุมสภาจังหวัด ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังให้อำนาจกับฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจทำให้ฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่นได้มองข้ามความสำคัญและการรับฟังฝ่ายนิติบัญญัติ ความได้เปรียบในเชิงอำนาจตามกฎหมายนี้ ส่งผลต่อการตรวจสอบ ควบคุมการปฏิบัติงานของสภาจังหวัดเสียไป หรือไม่สามารถมีผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร ดังนั้น สภาของสภาจังหวัดเชียงใหม่ จึงมีเพื่อรับรองความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร หรือสนับสนุนในการกระทำของฝ่ายบริหารมากกว่าจะทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนเชิงนโยบายนี้ต้องคอยตรวจสอบ ควบคุมฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่น ทำให้เห็นถึงความขัดแย้งของกฎหมายในระดับต่าง ๆ ในทางด้านสาระและการปฏิบัติ

นอกจากนี้ ยังปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ มีข้อจำกัดในเรื่องรายได้ แต่พื้นที่ในการรับผิดชอบจำนวนมาก ความไม่สมดุลย์ ทั้งด้านรายรับและรายจ่ายนี้ เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ไปในตัว

จากข้อจำกัดและปัญหาดังกล่าว จึงทำให้สมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่สามารถจะสนองตอบการเป็นตัวแทนในเชิงนโยบายได้เท่าไรนัก ด้วยการปฏิบัติหน้าที่ในสภา ตั้งแต่การพิจารณาข้อบัญญัติจังหวัดทางงบประมาณ การตั้งกระทู้ถาม ตลอดจนการดำเนินงานของคณะกรรมการสภา และการสอบถามข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานในวงงานของสภาของฝ่ายข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ยังไม่สามารถที่จะช่วยแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนได้ทันทั่วถึงและโดยตรง ผลก็คือประชาชนผู้เสี่ยงไม่สามารถที่จะมองเห็นความสำคัญของบทบาทของ สจ. ในสภาจังหวัดเท่าไร ดังนั้น การดำเนินบทบาทนอกสภาจึงเป็นลักษณะที่สำคัญต่อการดำเนินบทบาท สจ. ในทุกวันนี้ที่ประชาชนสามารถมองเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน จนสามารถแยกแยะให้เห็นว่า สจ. ได้ทำงานให้สอดคล้องกับค่านิยมทางสังคมไทยเพียงใด ซึ่งเราจะพิจารณาในบทต่อไป