

บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
ในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

นายโกวิท สมพรชัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2553

**The Roles of the Yasothorn Members of Provincial Administrative Organization
in Investigating the Administrators' Using of Administrative Power**

Mr. Kowit Somponchai

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Political Science in Politics and Government

School of Political Science

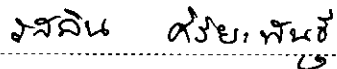
Sukhothai Thammathirat Open University

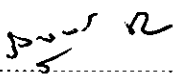
2010

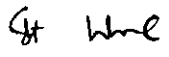
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร
ชื่อและนามสกุล นายโกวิท สมพรชัย
แขนงวิชา การเมืองการปกครอง
สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์รสลิน ศิริยะพันธุ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2553

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์รสลิน ศิริยะพันธุ์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. รุ่งพงษ์ ชัยนาม)


.....
(รองศาสตราจารย์รุ่งปณรรต พรหมอินทร์)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความเมตตากรุณา และความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลหลายฝ่ายด้วยกัน นับตั้งแต่คณาจารย์ที่ปรึกษา ได้แก่ รองศาสตราจารย์รสลิน ศิริยะพันธุ์ อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ที่ได้เมตตากรุณาให้การแนะนำ ปรับปรุงแก้ไข ตรวจสอบ อีกทั้งให้กำลังใจแก่ผู้ศึกษาวิจัยจนกระทั่งเนื้อหาสาระบรรลุตามวัตถุประสงค์ และถูกต้องตามหลักวิชาการ ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความเมตตากรุณา และเห็นว่ามีค่าสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่ทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาวิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงยิ่งไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ตลอดจนครูอาจารย์ทุกท่านที่ได้กรุณาประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้ศึกษาวิจัย ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ผู้ศึกษาวิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความเมตตากรุณาของท่านคณาจารย์ และขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงรวมทั้งขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่สาขาวิชารัฐศาสตร์ที่ได้อำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ด้วยดี

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้ศึกษาวิจัยขอกราบระลึกถึงผู้มีพระคุณอันยิ่งใหญ่ คือ คุณพ่อเสาร์ คุณแม่ปทุม สมพรชัย ผู้ให้กำเนิดเลี้ยงดู อบรมให้ผู้ศึกษาวิจัยมีสายเลือดในการใฝ่เรียนมาตั้งแต่วัยเด็ก ขอขอบคุณ คุณพิศมัย สมพรชัย ภรรยาของผู้ศึกษาวิจัยที่คอยเป็นกำลังใจสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ด้วยดีตลอดมา ตลอดจนเพื่อนฝูงที่ให้การสนับสนุนช่วยเหลือในการเก็บข้อมูลภาคสนามเป็นอย่างดี และที่จะมิกล่าวถึงมิได้คือ คุณยุทธชัย จอมพงษ์ และคุณชาติรี โชคดี ผู้เป็นกัลยาณมิตร คอยให้ความช่วยเหลือแนะนำในการศึกษาวิจัยเป็นอย่างดี ตลอดจนเจ้าหน้าที่ห้องสมุดปริทัศน์มยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทุกท่านที่ให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือ หนังสือและวารสารต่าง ๆ ในการค้นคว้าครั้งนี้เป็นอย่างดี

ท้ายที่สุดหากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีคุณค่าทางวิชาการอยู่บ้าง ก็ขอบอบให้แก่คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้กล่าวนามและมีได้กล่าวนามถึงไว้ข้างต้น ซึ่งเป็นผู้อยู่เบื้องหลังแห่งความสำเร็จในครั้งนี้

โกวิท สมพรชัย

กันยายน 2553

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

ในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

ผู้ศึกษา นายโกวิท สมพรชัย รหัสนักศึกษา 2488000312 **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

(การเมืองการปกครอง) **อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์รสลิน ศิริยะพันธุ์ **ปีการศึกษา** 2553

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ในการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และ (2) ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการดำเนินบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยคุณภาพ โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มตัวอย่างที่เลือกแบบเฉพาะเจาะจง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จำนวน 22 คน กลุ่มผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จำนวน 2 คน คือ นายกองค้ำการบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค้ำการบริหารส่วนจังหวัด และกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จำนวน 1 คน คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

ผลการวิจัยพบว่า (1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ดำเนินบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถาม การเป็นกรรมการสามัญประจำสภา การเสนอข้อสอบถามฝ่ายบริหาร การเสนอญัตติ การร่างข้อบัญญัติจังหวัด การจัดทำงบประมาณประจำปี การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งการแสดงบทบาทค่อนข้างมีลักษณะจำกัด การดำเนินการในหลายบทบาททำไปเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด และไม่ก่อให้เกิดผลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง (2) ปัญหาอุปสรรคมาจากปัญหาในเรื่องของตัวบทกฎหมายที่แม้จะให้อำนาจสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้พอสมควร แต่ไม่มีมาตรการบังคับอย่างจริงจังในการให้ฝ่ายบริหารตอบสนองตามการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และปัญหาสำคัญอีกประการ คือ ปัญหาจากพฤติกรรมส่วนตัวของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ขาดความรู้ความสามารถ ขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ขาดหลักธรรมาภิบาล มุ่งหวังรักษาผลประโยชน์ของคนเป็นหลัก และมีความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายบริหาร จนทำให้การตรวจสอบไม่ได้เป็นไปอย่างจริงจังและหวังผลไม่ได้ในทางปฏิบัติ แนวทางแก้ไขคือควรปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับ เปิดกว้างให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจในการตรวจสอบมากขึ้น ลดขั้นตอนของกลไกในการตรวจสอบ มีข้อบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องตอบสนองต่อกลไกและกระบวนการตรวจสอบมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และควรมีการพัฒนาเพิ่มพูนความรู้ความสามารถของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยยึดหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินตามบทบาท

คำสำคัญ บทบาท สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การตรวจสอบ ยโสธร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	4
กรอบแนวคิดการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	5
นิยามศัพท์	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	6
แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	11
แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด	17
แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจ	29
แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท	31
โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	33
ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร	42
ข้อมูลเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร	49
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	58
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	60
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	60
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	60
การเก็บรวบรวมข้อมูล	61
การวิเคราะห์ข้อมูล	61

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	62
ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์	62
ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	64
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	98
สรุปการวิจัย	98
อภิปรายผล	101
ข้อเสนอแนะ	106
บรรณานุกรม	107
ภาคผนวก	113
ก แบบสัมภาษณ์การวิจัย	114
ข รายชื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร	123
ประวัติผู้ศึกษา	125

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 2.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ)	33
ภาพที่ 2.2 โครงสร้างการบริหารราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร)	41

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินโดยนำความคิดของประเทศตะวันตกในการจัดโครงสร้างและองค์กรปกครองแบบสมัยใหม่มาใช้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงมีนโยบายในการรวมศูนย์อำนาจทางการปกครอง ทั้งนี้เพื่อการสร้างรัฐชาติแบบสมัยใหม่และความต้องการเอกภาพในการบริหารราชการ เพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในยุคล่าอาณานิคม จนถึงเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นทางเลือกและค่านิยมของสังคมในโลกยุคใหม่ที่ส่งผลให้ประเทศไทยมีการกำหนดบทบาทให้แต่ละส่วนของสังคม อาทิ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ องค์กรเอกชน พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม รวมทั้งประชาชนทั่วไปให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง เพื่อสร้างค่านิยมประชาธิปไตยให้มีความก้าวหน้าอย่างเป็นขั้นเป็นตอน

ในส่วนของฝ่ายบริหาร ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นแม่บทในการกำหนดบทบาทให้ทุกส่วนราชการนำนโยบายรัฐไปปฏิบัติ โดยกำหนดให้มีทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นับเป็นกรอบในการกระจายอำนาจหรือกำหนดขอบเขตขององค์กรของรัฐ แต่ส่วนดังกล่าวในระบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยวให้มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กัน ให้ส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะกำหนดความต้องการของตนเอง โดยส่วนกลางไม่เข้าไปควบคุม แต่สามารถสนองตอบความต้องการนั้นอย่างสมดุล ในลักษณะของการกำกับส่งเสริม สนับสนุน “เมื่อการเมืองได้พัฒนาในระดับหนึ่ง ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ในฐานะเป็นฝ่ายบริหารและกำหนดกรอบของสังคมในฐานะนิติบัญญัติ ได้มีกระแสเรียกร้องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จนนำไปสู่การขยายองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด” (ปรีชา กมลบุตร: 2537)

ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงถือเป็นองค์กรสาธารณะที่เน้นความคิดในเรื่องของการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคไปยังส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวคิดหลักของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองเป็น

สำคัญ ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์ และถือเป็นองค์กรพื้นฐานเบื้องต้นของแนวความคิดการกระจายอำนาจ เพื่อปกครองตนเองของประชาชน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดทิศทางในการพัฒนาตามความต้องการของประชาชน จัดสรรทรัพยากรและจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ รวดเร็วและทั่วถึง การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของการแสดงออกถึงเสรีภาพและความเสมอภาคในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในลักษณะที่สอดคล้องกับความเป็นจริง ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาให้ส่วนกลางคุมอำนาจไว้แต่เพียงส่วนเดียว และทำให้หน่วยการปกครองระดับรองช่วยให้การบริหารของรัฐมีประสิทธิภาพมาก และยังเป็นการแสดงถึงสิทธิในการปกครองตนเอง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) คราข้อบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) ทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค อาจมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายบริหาร คือ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ด้วยวิธีต่าง ๆ คือ

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ (มาตรา 31)

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจเสนอข้อสอบถามต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงใด ๆ อันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค และให้หัวหน้าหน่วยงานราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งมาปฏิบัติหน้าที่ในเขตจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ ฯลฯ (มาตรา 32)

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยไม่มีการลงมติ ฯลฯ (มาตรา 44/2)

การปฏิบัติงานตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น ๆ และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยโสธรว่า ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อสนองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนภายในท้องถิ่น ในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนด สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนา อีกทั้งต้องการให้การสนับสนุนองค์กรปกครองท้องถิ่นได้พัฒนาเจริญก้าวหน้า ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในท้องถิ่น ซึ่งต้องอาศัยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นตัวแทนในการทำหน้าที่ที่ดี เป็นผู้ประสานงานทั้งการเมืองส่วนท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ เพื่อสนับสนุนส่งเสริมตามแนวทางระบอบประชาธิปไตย และแรงดลใจที่ให้ผู้วิจัยเลือกศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยโสธร เพราะผู้วิจัยเห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยโสธรมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมากองค์กรหนึ่ง และสมาชิกสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยโสธร จำนวน 30 คน เป็นกลุ่มเดียวกันคือ 22 คน ส่วนอีก 8 คน ถือเป็นฝ่ายค้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 22 คนดังกล่าว เป็นกลุ่มเดียวกันกับ

ฝ่ายบริหาร คือ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะส่งผลต่อการแสดงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอย่างมาก ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาในเรื่องนี้

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ในการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

2.2 เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการดำเนินบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

บทบาทของสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยโสธร ในการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหาร องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยโสธร	ปัญหาและอุปสรรค ในการตรวจสอบ	ข้อเสนอแนะและวิธีการแก้ไข
<ol style="list-style-type: none"> 1. การตั้งกระทู้ถาม 2. การเป็นกรรมการสามัญประจำสภา 3. การเสนอข้อสอบถามฝ่ายบริหาร 4. การเสนอญัตติ 5. การร่างข้อบัญญัติจังหวัด 6. การจัดทำงบประมาณประจำปี 7. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 44/2 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ปัญหาจากตัวบทกฎหมาย 2. ปัญหาจากพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ปรับปรุงกฎหมายกฎระเบียบ และข้อบังคับ 2. ควรปรับปรุงพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความเป็นธรรมาภิบาล

4. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยมีขอบเขตครอบคลุมเนื้อหาสาระสำคัญดังนี้

4.1 ศึกษาบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ระหว่าง พ.ศ. 2547 – 2551

4.2 ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ระหว่าง พ.ศ. 2547 – 2551

5. นิยามศัพท์

5.1 บทบาท หมายถึง พฤติกรรมที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอำนาจหน้าที่ตามภารกิจที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามความหวังของสังคมหรือชุมชนนั้น ๆ หรือการทำหน้าที่ที่กำหนดไว้

5.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ดำรงตำแหน่งระหว่าง พ.ศ. 2547 – 2551

5.3 นายกและรองนายก หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ที่ดำรงตำแหน่งระหว่าง พ.ศ. 2547 – 2551

5.4 ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ที่ทำหน้าที่บริหารงานในสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ที่ดำรงตำแหน่งในระหว่าง พ.ศ. 2547 – 2551

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

6.3 เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น และการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในแง่มุมหรือประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ได้มีการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจ
5. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท
6. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
7. ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร
8. ข้อมูลเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ในที่นี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวคิดการกระจายอำนาจ ความหมายการกระจายอำนาจ และการรวมอำนาจ

1.1 แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่น กิจการหรือการบริหารสาธารณะบางเรื่อง ภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นหรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง
2. เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น
3. เป็นการส่งเสริมให้คนในแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถ และพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง
4. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย และเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาในระดับชาติต่อไป
5. เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน ที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพ และมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

1.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ หมายถึง “การกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือการบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (คณะกรรมการการกระจายอำนาจ 2546: 3)

การกระจายอำนาจเป็นปัจจัยที่สำคัญของการปกครองตามระบบประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญต่อท้องถิ่น โดยต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาลocal ด้วยตนเอง ตลอดจนควบคุมติดตามผลการบริหารงานของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ซึ่งในเรื่องการกระจายอำนาจนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจไว้คือ

ชำนาญ ยวบูรณ์ (2537) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจตามทฤษฎีดั้งเดิม และทฤษฎีสมัยใหม่คือ

ทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรม หรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by function) หมายถึง การมอบอำนาจให้้องค์การสาธารณะจัดทำกิจกรรมประเภทหนึ่ง ให้มีความอิสระในการดำเนินการให้แก่เทคนิคของงานนั้น (เช่น School districts ในสหรัฐอเมริกา Highway and Transportation Committee ในประเทศอังกฤษ) แนวคิดทฤษฎีสมัยใหม่ เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจ หรือการกระจายอำนาจ พิจารณาอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แต่องค์กรปกครองเดียวหรือหลาย

องค์การปกครองด้วรวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวเรียกว่า การรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจตกอยู่กับหลายองค์การปกครอง เรียกว่า การกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกตามความหมายของการกระจายอำนาจออกเป็นกรกระจายอำนาจตามอาณาเขต และการกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการพิจารณาว่ามีการกระจายอำนาจหรือไม่ ควรพิจารณาว่าองค์การนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

จรรยา สุภาพ (2512: 25) ได้ให้ความหมาย “การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ทำให้หน่วยการปกครองในระดับภูมิภาคและ/หรือท้องถิ่น มีอำนาจที่จะพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ๆ ได้ โดยเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะหรือในกิจการอื่นใดถ้าปล่อยให้หน่วยงานต่าง ๆ มีอำนาจตัดสินใจเองเท่ากับว่าใช้วิธีการกระจายอำนาจ เช่น ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมมักจะเปิดโอกาสให้ผู้บริหารในระดับรอง ๆ มีอำนาจพิจารณาตัดสินใจได้”

อนันต์ เกตุวงศ์ (2523: 200) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ “เป็นการเคลื่อนย้ายที่ออกไปจากศูนย์กลาง (Center) คำว่า ศูนย์กลางในที่นี้เข้าใจว่าเป็นจุดรวมของพฤติกรรมทางบริหาร (Executive behavior) นโยบายและการตัดสินใจ (Policy and decision) และสภาวะทางสังคม (Social climate) ก็ตาม และจุดรวมดังกล่าวนี้จะต้องอยู่ในระดับสูงสุด อยู่ในยอดของโครงสร้างหรือผู้นำสูงสุด การกระจายอำนาจจึงหมายถึง การแบ่งแยกอำนาจจากศูนย์อำนาจไปยังส่วนหรือหน่วยอื่น ๆ ในระดับต่ำลงมาหรือที่มีได้อยู่ในศูนย์นั้น” หรือการกระจายอำนาจมีความหมายถึงการกระจายอำนาจตามเขตและตามกิจกรรม คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่การกระจายอำนาจตามความหมายนี้ ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใด เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ

ติน ปรัชญพฤทธิ (2533: 101) ได้ให้ความหมาย “การกระจายอำนาจ หมายถึง การขยาย และมอบหมายให้หน่วยที่เล็กลงไปเป็นผู้ดำเนินงานหรือตัดสินใจแทนสำนักงานใหญ่”

การกระจายอำนาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. การสลายความแออัดของงานที่สำนักงานใหญ่ (Deconcentralization) ซึ่งหมายถึง การที่สำนักงานใหญ่มอบหมายให้หน่วยงานย่อยเป็นผู้ดำเนิน หรือตัดสินใจแทนแต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่สำนักงานใหญ่

2. การที่การดำเนินงาน หรือการตัดสินใจดำเนินงานได้เองโดยไม่ต้องขออนุญาต หรือถูกหักท้วงจากสำนักงานใหญ่

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2535: 61) ได้ให้ความหมายของ “การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการ กิจการแทนทุกอย่างของท้องถิ่น” กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุขไปศ การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการ ใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือ การทหารและการต่างประเทศ

ประยูร กาญจนดุล (2535: 172) ได้ให้ความหมายหลักการกระจายอำนาจการปกครองไว้ว่า “เป็นวิธีการที่รัฐบาลมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำ บริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาการบริหาร ราชการส่วนกลางหรืออีกนัยหนึ่ง คือ รัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ ของราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ ให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหาร ส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง”

จรัส สุวรรณมาลา (2539: 112) ได้ให้ความหมาย “การกระจายอำนาจมีความสำคัญ ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง คือ รากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนา ชนบทโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ถึงลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้าง การปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจาย อำนาจอย่างแท้จริง”

การจัดระเบียบในทางการเมืองการปกครองหรือที่กฎหมายปกครองของไทย เรียกว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น มีหลักใหญ่อันเป็นหลักทั่วไปที่ใช้เป็นแนวทางในการจัด ระเบียบการปกครองอยู่ 2 ประการ คือ การกระจายอำนาจ และการรวมอำนาจ

การกระจายอำนาจ คือ “การโอนกิจกรรมบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือ องค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบาง

หน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง” (โกวิทย์ พวงงาม 2546: 29) ตามที่กล่าวมานี้ การกระจายอำนาจนั้นประกอบด้วยรูปแบบและองค์ประกอบ ดังนี้

1.3 รูปแบบการกระจายอำนาจ

รูปแบบการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอนาคต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่น จัดทำกิจการหรือการบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2. การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงาน บางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติและจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ ความสามารถทางเทคนิค โนโลยีแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

1.4 องค์ประกอบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจมีหลายลักษณะ แต่องค์ประกอบที่สำคัญมี 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นด้วยมีองค์การเป็นนิติบุคคล ต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลางเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน มีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สินและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้น จะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากประชาชนในท้องถิ่นหรือโดยการแต่งตั้งจากส่วนกลางก็ได้

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและการปฏิบัติภารกิจของตน ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้แต่ก็มีข้อสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลกลางกำหนดให้มีพอสมควรไม่มากเกินไปจนเกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และมีองค์กรที่จำเป็นสำหรับหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเองเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้มีหน้าที่นิติบัญญัติระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ขึ้นอยู่กับความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น

แต่บางคนอาจมีความตั้งใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อทำหน้าที่บริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

4. มิ่งบประมาณของตนเอง โดยมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้รับมานั้นด้วยตนเอง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

หากองค์การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบ 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูง ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์ และพร้อมที่จะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัจจัยและเงื่อนไขอื่น ๆ รวมทั้งกลไกขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ชวงส์ ฉายะบุตร 2539: 58)

1.5 การรวมอำนาจ

การรวมอำนาจ หมายถึง วิธีการจัดระเบียบการปกครองที่กำหนดให้รัฐหรือส่วนกลาง มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค โดยรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางทั้งหมด ซึ่งจำแนกได้ 2 แบบ คือ

1. การรวมศูนย์อำนาจปกครอง
2. การกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครอง หรือการแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค

การรวมศูนย์อำนาจปกครองที่อำนาจในการตัดสินใจไปอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีการมอบอำนาจการตัดสินใจบางระดับบางเรื่อง ไปให้กับเจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปประจำในภูมิภาค รูปแบบเช่นนี้ย่อมเป็นไปได้ในรัฐสมัยใหม่ ที่มีกิจกรรมที่ต้องทำมากมายและหลากหลาย ซึ่งลำพังแต่ส่วนกลางแล้วไม่สามารถตัดสินใจในทุกเรื่องได้ ดังนั้น การกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครอง หรือการแบ่งอำนาจการตัดสินใจในบางเรื่อง บางระดับให้กับตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปยังภูมิภาค ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะอยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลาง เราเรียกการบริหารแบบนี้ว่าการปกครองส่วนภูมิภาค

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติที่กำหนดเป็นนโยบายและหลักการที่สำคัญในการกระจายอำนาจ (คณะกรรมการกระจายอำนาจ 2546: 6) ประเด็นที่

สำคัญในที่นี้ ผู้วิจัยมุ่งจะกล่าวถึงแนวนโยบายพื้นฐาน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น การริเริ่มเสนอข้อบัญญัติ การบริหารงานบุคคล สิทธิการจัดการศึกษา การส่งเสริมและรักษาคุณภาพการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

2.1 แนวนโยบายพื้นฐาน รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น แนวนโยบายพื้นฐานที่สำคัญ คือ

ความเป็นอิสระของท้องถิ่น รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

สิทธิจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ โดยจะมีองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรจะมีการจัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้เป็นการปฏิบัติไปตามนโยบายของตนเองได้

องค์ประกอบสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น (ประยูร กาญจนดุล 2535: 171) คือ

1. หน่วยการปกครองจัดตั้งโดยผลของกฎหมายและมีสถานะเป็นนิติบุคคล
2. เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการปกครองตนเอง
3. องค์กรนั้นมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ
4. มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ โดยอนุญาตของรัฐบาล
5. มีอำนาจในการออกกฎหมายข้อบังคับของตนเอง โดยไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่น ๆ ของรัฐ

6. องค์กรที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อความมั่นคงของชาติ

นอกจากนั้นแนวนโยบายพื้นฐานกับการกระจายอำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยได้กำหนดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา 78) “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปการตลอดทั้งโครงการพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

การจัดระเบียบในทางการปกครองหรือที่กฎหมายปกครองของไทย เรียกว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น มีหลักใหญ่อันเป็นหลักทั่วไปที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดระเบียบการปกครองอยู่ 2 ประการ คือ การรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจ

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ การกระจายอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตรา 284 วรรคสอง)

การพัฒนาการกระจายอำนาจของรัฐ ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ที่มีสาระเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร และการมีคณะกรรมการทำหน้าที่ดังกล่าว (มาตรา 284 วรรคสาม)

การกำกับดูแล การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

2.3 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

2.4 การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง การลงคะแนนเสียงต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.5 การริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ คำร้องนั้นต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมายัง หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.6 การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบ 3 ฝ่ายที่มีจำนวนเท่ากัน คือ ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบริหารงานบุคคล การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หน้าที่ต่อศิลปะ จารีตประเพณีท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

2.7 สิทธิการจัดการศึกษาและการฝึกอาชีพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรมในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.8 การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้อย่างชัดแจ้งตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนมากจะเกี่ยวกับการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในเขตพื้นที่

การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อองค์การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

2.9 การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

การบริหารกิจการสังคมที่ดีในปัจจุบัน สังคมไทยมักจะกล่าวถึงธรรมาภิบาล คำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มีความหมายว่า “กฎเกณฑ์การปกครอง บำรุงรักษาสังคม บ้านเมืองที่ดี อันหมายถึง การจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการองค์การของรัฐ และรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น องค์การที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์กรของเอกชน ชมรม และสมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม” โดยมีจุดมุ่งหมาย (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2544: 56) คือ

1. สร้างกฎเกณฑ์ และกลไกที่มีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม
2. ศึกษาค้นคว้าแนวทางแก้ไขจุดบกพร่องต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมถูกต้อง

3. ปรับปรุงระบบการตัดสินใจ และการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชนให้รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม

4. ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารงาน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาของส่วนรวม

5. จัดการทุจริตประพฤติมิชอบ

การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ

ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันต่อประเทศเพื่อ บรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึก ถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับ ความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบันในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลที่มีองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ คือ

1. **หลักนิติธรรม** ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย และเป็น ธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม สังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือ ว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

2. **หลักคุณธรรม** ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงกล้าให้เจ้าหน้าที่ของ รัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน พัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทย มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. **หลักความโปร่งใส** ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์ อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการ ให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. **หลักการมีส่วนร่วม** ได้แก่ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอ ความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยแจ้งความเห็น การประชาพิจารณ์ การแสดง ประชามติหรืออื่น ๆ

5. **หลักความรับผิดชอบ** ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความ รับผิดชอบต่อสังคม ใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจน เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างกัน และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. **หลักความคุ้มค่า** ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยตรงกล้าให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ให้สมบูรณ์ยั่งยืน

3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์มุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองภายใต้ระบบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ และให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจด้านการปกครองไปสู่ท้องถิ่น เห็นได้จากการกำหนดหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ซึ่งกำหนดว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากนี้ ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึง มาตรา 290 ซึ่งโดยรวมพบว่ามาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง (Self Government) ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่ว่านี้ รวมความตั้งแต่ การกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มีสาระในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ก่อนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถรับผิดชอบดำเนินการเองได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เหมาะกับการกิจที่ได้มอบหมาย ในที่นี้ผู้ศึกษาขอกล่าวถึงเนื้อหาสำคัญแห่งพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อของงานที่ต้องการศึกษา ดังนี้

1. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ในหมวด 1 มาตรา 6 ประกอบด้วย

1) นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน

2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมการปกครอง

3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วย ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้าคน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยา หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

1.2 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจ กล่าวไว้ตามมาตรา 12 ดังนี้

1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อสภา

2) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอน การถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจตาม (2) (3) และ (4)

6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจ การอนุมัติหรือ การอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ ต้องอนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว ในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

7) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

9) เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบและคำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

10) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

11) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

12) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

13) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีปรากฏว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

14) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

15) ออกประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

16) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

1.3 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งข้อมูลหรือเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้เพื่อประกอบการพิจารณาได้ ในการนี้อาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงด้วยก็ได้

1.4 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบงานธุรการ ร่วมมือประสานส่วนราชการ ติดตามประเมินผลการประเมินผล และหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

2. การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ขนาดเล็ก กลุ่มที่ 2 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ และทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่งของกลุ่มที่ 1 ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกลุ่มที่ 3 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษขนาดใหญ่ เป็นเมืองหลวง และศูนย์กลางด้านต่าง ๆ ของประเทศ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มที่ 2 ที่ต้องการศึกษาเท่านั้น

2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- 6) การจัดการศึกษา
- 7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

- 8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- 10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- 11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- 12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- 13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- 14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- 16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- 18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- 19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- 20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- 21) การขนส่งมวลชนและวิศวกรรมจราจร
- 22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- 24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจหน้าที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควร ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- 25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

29) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2.2 ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดรับผิดชอบในส่วนใด

2.3 อำนาจที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมาย

2.5 เมื่อพิจารณาการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดตามข้อ 1.2.1 จะเห็นว่า เป็นการกำหนดอำนาจและหน้าที่ที่ลักษณะ ดังนี้

1) เป็นอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่แล้วตามกฎหมายเดิม (หมวด 4 มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และหลายอำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะกว้างกว่าเดิม เช่น การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และส่วนราชการในการพัฒนาท้องถิ่น การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2) เป็นอำนาจหน้าที่ใหม่ที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ เช่น การจัดการศึกษา การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร เป็นต้น

3) เป็นอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกับหน้าที่เดิมของหน่วยงานอื่น เช่น การดูแลที่สาธารณะ ที่ว่างเปล่า ซึ่งเดิมเป็นของนายอำเภอ

4) เป็นอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกันอยู่ เช่น การจัดการศึกษา ซึ่งกำหนดไว้ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

5) เป็นอำนาจหน้าที่ที่ไม่ต้องกระทำก็ได้ หรืออาจให้เอกชนกระทำแทนก็ได้

3. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

ในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้แบ่งกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 3 กลุ่ม เช่นเดียวกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ ซึ่งจะกล่าวถึงเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้อง คือ

3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียมและเงินได้ดังต่อไปนี้

- 1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และ กิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม
- 2) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์
- 3) ภาษีค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตรา ซึ่งเมื่อรวมกับอัตราที่จัดสรรให้กับเทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลและกรุงเทพมหานครแล้ว ไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- 4) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราจัดเก็บของเทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- 5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพื่อตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน
- 6) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- 7) อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น
- 8) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น
- 9) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น
- 10) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม
- 11) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

12) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

13) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับ ดังต่อไปนี้

1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 2) รายได้จากสาธารณูปโภค
 3) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ

4) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) ค่าบริการ
 6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
 7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
 9) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
 10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
 11) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
 12) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
 13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

14) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ
 การออกพันธบัตรตาม (8) การกู้เงินจากองค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ตาม (9) การกู้เงินตาม (10) และรายได้ตาม (13) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

4. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินแผน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(1) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริหารในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริหารในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(3) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

3) วางแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2 ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วย หรือมีลักษณะเป็นการเข้าซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

4.3 ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนด ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

3) รายละเอียดเกี่ยวกับการนำเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากร จากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

4.4 เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตาม 1.4.3 แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มิมีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ ให้คณะกรรมการรายงาน ให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย

4.5 ให้คณะกรรมการการพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรรายได้เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจจัดทำผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2543 และระหว่างให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2543 และ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2543 ตามลำดับ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2544 แล้ว นับได้ว่าแผนการกระจายอำนาจฉบับนี้ เป็นแนวทางและจุดเริ่มต้นของพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยมีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รัฐต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ ตลอดจนการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ภายใต้อำนาจเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ โดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงเป็นการมอบความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับผิดชอบ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ มิใช่เป็นการมอบภารกิจที่รัฐเคยดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

ประการที่สอง หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน คือ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปรับบทบาท อำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการ หลักในการดำเนินการของรัฐ ขณะที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในภารกิจระดับมหภาค และทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการดำเนินงานราชการส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

ประการที่สาม หลักประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ในการกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงการเพิ่มขีดความสามารถ และประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนในท้องถิ่นว่าจะได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น สนับสนุนและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

จากหลักการซึ่งเป็นกรอบความคิดสำคัญของแผนการกระจายอำนาจดังกล่าว แผนการกระจายอำนาจจึงได้แบ่งสาระสำคัญออกเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 กล่าวถึง เหตุผล ความจำเป็น การกำหนดวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการกระจายอำนาจ

ส่วนที่ 2 กล่าวถึง แนวทางการกระจายอำนาจ โดยกำหนดแนวทางการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดความหมายของภารกิจที่จะถ่ายโอน และหลักการทั่วไปในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยหลักการทั่วไป 18 ข้อ การกำหนดรูปแบบการถ่ายโอนและเงื่อนไขระยะเวลาการถ่ายโอน และการกำหนดกลุ่มภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน จำนวน 6 ด้าน ได้แก่

- 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- 2) ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
- 5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 กล่าวถึง การกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบบริหารเพื่อระดับการกระจายอำนาจ และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ มีการกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลังและงบประมาณ ทั้งในด้านการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการเสริมสร้างวิสัยทางการเงินและการคลังของท้องถิ่น แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ทั้งในด้านการเตรียมความพร้อม การปรับโครงสร้างการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงระบบ

การวางแผน ติดตาม ตรวจสอบ และรวบรวมข้อมูล ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากร และผู้บริหารท้องถิ่น แนวทางในการปรับปรุง พัฒนากฎหมาย และแนวทางการสร้างกลไกในการ กำกับดูแลการกระจายอำนาจ

วิสัยทัศน์และเป้าหมายของการกระจายอำนาจ

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ พัฒนาการของการกระจายอำนาจไว้ 3 ระยะ คือ ในระยะ 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 – 2547) เป็นระยะเวลา ที่พระราชบัญญัติกำหนดแบบและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจที่ ซับซ้อน ซึ่งพ้นจากช่วงของการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริหารราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยที่ภารกิจสาธารณะจำนวนหนึ่งจะถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ขณะที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่สนับสนุนส่งเสริม การดำเนินงานของท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแล จัดการการบริหารสาธารณะเหล่านั้นให้ได้มาตรฐาน เพื่อเป็นหลักประกันต่อประชาชน หลังจากระยะเวลา 4 ปีแรกจนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2548 – 2553) การกระจายอำนาจการจัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการแล้วเสร็จ ประชาชนจะได้รับการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อ ความต้องการได้มากขึ้น และประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็น องค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานอย่างแท้จริง การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็น การปกครองของประชาชนในท้องถิ่นเองอย่างสมบูรณ์

4. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจ

อำนาจ (power) หมายถึง ความสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมผู้อื่น หรือสามารถ ที่จะป้องกันผู้อื่นไม่ให้มีอิทธิพลเหนือตน อิทธิพลเกิดขึ้นจากการกระทำของปัจเจกบุคคล หรือ กลุ่มบุคคล ทำให้สัมฤทธิ์ผลเกิดขึ้น

โรเบิร์ต เอ ดาห์ล (Dahl, 1975: 8) อธิบายว่าอำนาจ หมายถึง ศักยภาพหรือความสามารถ ในการควบคุมบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นให้ปฏิบัติตาม ส่วนอิทธิพลระหว่างผู้ปฏิบัติ (relation among actors) นั่นคือ ผู้ปฏิบัติผู้หนึ่งสามารถจูงใจหรือทำให้ผู้ปฏิบัติผู้อื่นปฏิบัติในสิ่งที่ตนต้องการ ซึ่งใน ภาวะปกติแล้วหากไม่มีการจูงใจที่ว่่านั้น ผู้ปฏิบัติอื่น ๆ ก็จะไม่ปฏิบัติในสิ่งนั้นเลย และจะปฏิบัติไป อีกทางหนึ่ง การใช้อิทธิพล (relationship) จะต้องมีคนมากกว่าหนึ่ง ถ้ามีคนเดียวความสัมพันธ์เชิง

อิทธิพลจะไม่เกิด อิทธิพลจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางบุคคล กลุ่ม สมาคม องค์กร หรือรัฐ นั่นเอง

สตีเวน วาโก (Steven Vago) อธิบายว่า อำนาจแยกออกเป็นลักษณะสำคัญ 3 ลักษณะ (Vago, 1986: 169 – 170) คือ

1. force หมายถึง การใช้อำนาจต่อร่างกายและทรัพย์สินที่บุคคลหรือกลุ่มคนบังคับให้กระทำ หรือให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้นั้น ทั้งทางด้านทรัพย์สินและร่างกาย

2. authority หมายถึง อำนาจที่ได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมาย ที่มีผลต่อการตัดสินใจ การสั่งให้ผู้อื่นกระทำ authority มีอยู่ด้วยกัน 3 อย่าง คือ

2.1 traditional เป็นอำนาจตามประเพณี เช่น อำนาจของพระ อำนาจของพระมหากษัตริย์ อำนาจของผู้นำเก่า เป็นต้น

2.2 bureaucratic เป็นอำนาจจากระบบราชการ ซึ่งได้มาจากความสามารถส่วนตัว ที่หาได้มาในภายหลัง ได้แก่ อำนาจตามกฎหมาย ตามหน้าที่ เป็นต้น

2.3 เป็นอำนาจที่มีลักษณะเฉพาะตัว เช่น เป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับ เป็นที่เคารพนับถือโดยทั่วไป เป็นต้น

3. influence หมายถึง อำนาจที่แสดงถึงความสามารถที่มีผลต่อการตัดสินใจหรือการกระทำของบุคคลอื่น

ซุบ กาญจนประกร (2509: 133) อธิบายว่าปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างให้บุคคลมีอำนาจหรืออิทธิพลมาจากหลายอย่างหลายประการ เช่น บุคลิกภาพ ฝีมือ ความรอบรู้ ความเชื่อของเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ ซึ่งต่างมีความนับถือเชื่อฟังหรือมั่นใจ และเชื่อใจว่าจะได้รับคำแนะนำที่ถูกต้อง หากเข้าขอคำแนะนำ ผู้นั้นจึงเป็นคนมีอำนาจ (power) โดยปริยาย และอาจจะเป็นผู้ทรงอำนาจที่ได้รับความนิยมนับถือกว่าผู้มีอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ (authority) ก็เป็นไปได้

จรรยา สุภาพ (2512: 224) อธิบายว่า อำนาจมีลักษณะแตกต่างไปจากอิทธิพลเพราะเหตุว่าอำนาจนั้นมีลักษณะสำคัญ คือ

1. มีแหล่งที่มาของอำนาจคือรัฐ
2. เป็นอิทธิพลแบบหนึ่งแต่เป็นอิทธิพลในเชิงบังคับ

คำว่า อำนาจ จึงไม่ได้หมายความว่าถึงอิทธิพลที่เลื่อนลอย แต่หมายความว่า อิทธิพลที่อาจมองเห็นได้อย่างจริงจัง ซึ่งได้แก่ การลงโทษหรือการให้รางวัล ซึ่งมีจุดหมายปลายทาง คือ การทำให้บุคคลต้องอยู่ภายใต้อำนาจนั้น

5. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่าบทบาทไว้ ดังนี้

ซีคอร์ด และ แบคแมน (Secord and Backman, 1948: 454) ให้ความหมายของบทสรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมที่คาดหวังของบุคคลทั้งสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งคือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว และอีกฝ่ายหนึ่งคือผู้ที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่มีอยู่นั้น

เบอร์โล (Berlo, 1960: 156) ได้อธิบายเรื่องบทบาท สรุปได้ดังนี้

1. บทบาทที่กำหนดไว้ (role prescription) คือ บทบาทที่กำหนดไว้เป็นระเบียบอย่างชัดเจนว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นจะต้องทำอะไรบ้าง
2. บทบาทที่กระทำจริง (role description) คือ บทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงเมื่ออยู่ในบทบาทนั้น ๆ
3. บทบาทที่ถูกคาดหวัง (role expectation) คือ บทบาทที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นว่าบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ ควรกระทำอะไร

โปปโน (Popnoe, 1971: 83) ได้อธิบายเรื่องบทบาท ซึ่งสรุปได้ว่า บทบาทที่ถูกคาดหวัง (role expectation) คือ บทบาทที่บุคคลควรปฏิบัติตามที่สังคมกำหนดนั้น ไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องตรงกับบทบาทที่บุคคลปฏิบัติจริง (role performance) ความแตกต่างระหว่างบทบาทที่ถูกคาดหวังกับบทบาทที่ปฏิบัติจริงเกิดขึ้นได้ โดยมีสาเหตุดังนี้

1. บุคคลอาจไม่เข้าใจในบทบาทของตนเอง
2. บุคคลอาจจะไม่เห็นด้วยที่จะปฏิบัติตามบทบาทที่กำหนดโดยมีเหตุผลส่วนตัว
3. บุคคลอาจมีปัญหาส่วนตัว จึงไม่สามารถปฏิบัติตามบทบาทที่กำหนดไว้

เดรสเลอร์ และ วิลลิส (Dressler and Willis, 1976: 117-148) ให้คำอธิบายเรื่องบทบาท ซึ่งสรุปได้ว่าการที่บุคคลถูกคาดหวังให้แสดงพฤติกรรมตามบทบาทนั้น เรียกว่า บทบาทที่ถูกคาดหวัง (role expectancy) และการแสดงออกทางพฤติกรรม หรือการตอบสนองต่อบทบาทที่ถูกคาดหวัง เรียกว่า บทบาทที่ปฏิบัติจริง (role performance) โดยที่บทบาทที่ปฏิบัติได้จริงอาจทำได้ครบถ้วนหรือไม่ครบตามบทบาทที่ถูกคาดหวังก็เป็นได้

ยัง และ แมค (Young and Mack, 1956: 158) ให้ความหมายของบทบาทซึ่งสรุปได้ว่า บทบาท คือ หน้าที่ของฐานะ ตำแหน่ง เมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งใด สิ่งก็ตามติดมากับตำแหน่งนั้นก็คือ การที่เขาต้องมีการปฏิสัมพันธ์ (interaction) กับตำแหน่งอื่น ๆ ทั้งที่สูงกว่าและต่ำกว่าภายในกลุ่ม สิ่งก็ตามติดกับตำแหน่งอันเป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงฐานะ ตำแหน่งนั้น เรียกว่า บทบาท

กรอส (Gross, 1965: 60) ให้ความหมายว่า บทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง นั้นเป็นเรื่องการคาดหวังที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นปฏิบัติ โดยยึดบทบาทเป็นมาตรการในการ ตรวจสอบ ที่จะให้เห็นว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะปฏิบัติอย่างไรภายในขอบเขตแห่งฐานะของตน

โคเฮน (Cohen, 1979: 35 – 36) ให้ความหมายของบทบาทว่าหมายถึง พฤติกรรมที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องปฏิบัติ และยังให้คำอธิบายเรื่องบทบาทซึ่งสรุปได้ว่า การที่สังคมได้กำหนดเฉพาะเจาะจงให้เราปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทใดบทบาทหนึ่งนั้น เรียกว่า เป็นบทบาทที่ถูกกำหนด (prescribed role) ถึงแม้ว่าบุคคลบางคนจะไม่ได้ประพฤติปฏิบัติ ตามบทบาทที่คาดหวังโดยผู้อื่น เรายังคงยอมรับว่าบุคคลจะต้องปฏิบัติไปตามบทบาทที่สังคม กำหนดให้ ส่วนบทบาทที่ปฏิบัติจริง (enacted role) เป็นวิธีการที่บุคคลได้แสดงหรือปฏิบัติออกมาจริง ตามตำแหน่งของเขา ความไม่ตรงกันของบทบาทที่กำหนด (prescribed role) กับบทบาทที่ปฏิบัติจริง (enacted role) นั้น อาจมีสาเหตุมาจาก

1. บุคคลขาดความเข้าใจในส่วนของบทบาทที่ต้องการ (lack of understanding)
 2. ความไม่เห็นด้วย (not to conform) หรือไม่ลงรอยกับบทบาทที่ถูกกำหนด
 3. บุคคลไม่มีความสามารถ (inability) ที่จะแสดงบทบาทนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- เลวินสัน (Levinson, 1964: 284 – 285) ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ คือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่น ๆ ที่มีลักษณะในตนเองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดไว้ บทบาทตามความหมายนี้ คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งชี้ไปถึงหน้าที่อันควรกระทำ

2. บทบาท หมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างของสังคม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ นั้นเอง

อานนท์ อาภาภิรม (2516: 74) อธิบายเกี่ยวกับบทบาทว่า บทบาทหรือการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เพราะฉะนั้นบทบาทจึงเป็นรูปการ (aspect) ที่ เคลื่อนไหว หรือรูปการทางพฤติกรรมของตำแหน่ง

พิทยา สายหู (2516: 68) อธิบายว่า บทบาท คือ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และสิทธิในการกระทำของแต่ละงานที่เรามีต่อผู้อื่น

ทิตยา สุวรรณชฎ (2510: 9) ได้อธิบายเกี่ยวกับบทบาท ซึ่งสรุปได้ว่า บทบาทเป็น ลักษณะของพฤติกรรมที่ถูกกำหนดโดยฐานะ ตำแหน่ง และได้แบ่งบทบาทออกเป็นบทบาทตาม

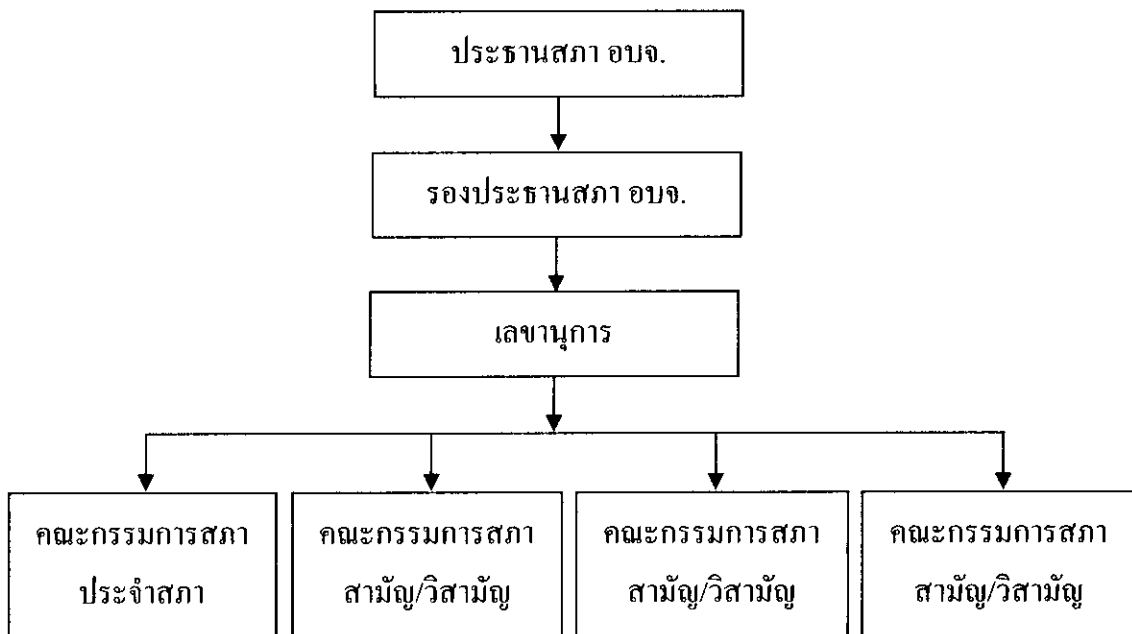
อุดมคติ (ideal role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมจะต้องปฏิบัติจริง (actual role) ซึ่งเป็นผลรวมของสิ่งต่อไปนี้

1. บทบาทตามอุดมคติ
2. บุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่ง
3. อารมณ์ขณะแสดงบทบาท และอุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่
4. ปฏิกริยาของผู้เกี่ยวข้อง

6. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

“ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร” (ไพโรจน์ สุวรรณฉวี 2548: 244) ดังรายละเอียดดังนี้

6.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ



ภาพที่ 2.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ฝ่ายนิติบัญญัติ

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งนายก และสมาชิกสภา

องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 24 30 36 42 และ 48 ตามจำนวนราษฎรในจังหวัดโดยถือเกณฑ์แต่ละจังหวัด ตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

1. จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกินห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ 24 คน

2. จังหวัดใดมีราษฎรเกินห้าแสนคน แต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 36 คน

3. จังหวัดใดมีราษฎรเกินสองล้านคนขึ้นไป ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 48 คน

ในอำเภอหนึ่ง ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้หนึ่งคน เมื่อรวมจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากแต่ละอำเภอแล้ว จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เป็นไปตามเกณฑ์ ให้ดำเนินการดังนี้

เอาจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงมีพึงได้ไปหารจำนวนราษฎรทั้งหมด ได้ผลลัพธ์เท่าใดให้เป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้น โดยอำเภอใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุดให้อาเภอนั้นมีสมาชิกองค์การบริหารอีกหนึ่งคน แล้วให้เอาผลลัพธ์ดังกล่าวลบออกจากจำนวนราษฎรอำเภอนั้น เหลือเท่าใดให้ถือเป็นจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น ในพิจารณาสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ยังขาดจำนวนอยู่ และให้กระทำดังนี้ต่อ ๆ ไปจนได้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครบจำนวน

สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการดำเนินกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่วมกับฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นและของประชาชน นอกจากนี้ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาองค์การส่วนจังหวัด เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงอันอยู่ในวงงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วรายงานให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบ และในกรณีที่มีความจำเป็นคณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณารายละเอียดปลีกย่อย แล้วรายงานต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาต่อไป

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ การแต่งตั้งผู้ช่วยในการบริหารราชการของ นายก อบจ. นายก อบจ. สามารถแต่งตั้งรองนายกจากผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิก อบจ.

ได้ตามเกณฑ์ราษฎร เลขานุการนายกและที่ปรึกษานายก อบจ. สามารถแต่งตั้งผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสภา อบจ. ได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

ความสัมพันธ์ระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายก อบจ. ต้องแถลงนโยบายต่อสภา อบจ. โดยไม่มีการลงมติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำหนังสือแจ้งสมาชิกสภา อบจ. ทุกคน

2. สภา อบจ. ไม่สามารถลงมติให้นายก อบจ. พ้นจากตำแหน่งได้

3. ในที่ประชุมสภา อบจ. สมาชิก อบจ. มีสิทธิ์ตั้งกระทู้ถามนายกและมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

4. นายก อบจ. หรือรองนายก อบจ. หรือผู้ซึ่งนายก อบจ. มอบหมาย มีสิทธิเข้าประชุมสภา อบจ. และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

5. กรณีไม่มีประธานสภาและรองประธานสภา อบจ. หรือสภา อบจ. ถูกยุบตามมาตรา 22 วรรค 6 หากมีกรณีที่สำคัญเร่งด่วน นายก อบจ. จะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้ และเมื่อได้มีการเลือกประธานสภา อบจ. แล้วให้นายก อบจ. แถลงนโยบายต่อสภา อบจ. โดยไม่มีการลงมติ

6. ในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งจะเรียกประชุมสภา อบจ. ให้ทันท่วงที่ไม่ได้ นายก อบจ. อาจออกข้อบัญญัติชั่วคราวที่ไม่ใช่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภา อบจ.

7. สภา อบจ. เป็นฝ่ายพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนา อบจ. ร่างข้อบัญญัติ อบจ. ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งนายก อบจ. เป็นผู้เสนอ

ความสัมพันธ์ระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับประชาชน

1. ประชาชนสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายก อบจ. และเลือกตั้งนายก อบจ. ได้โดยตรง ตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546

2. การปฏิบัติตามอางหน้าที่ของนายก อบจ. ต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางและต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา อบจ. การจัดทำงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ อบจ.

3. ต้องให้ประชาชนได้รับทราบค่าแกลงนโยบาย รายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของสมาชิก อบจ. ข้อบัญญัติ อบจ. ประกาศต่าง ๆ และข้อมูลข่าวสารของ อบจ. อย่างเปิดเผยและทั่วถึง

4. ประชาชนสามารถให้นายก อบจ. พ้นจากตำแหน่งได้ หากเห็นว่านายก อบจ. ผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 ส่วน คือ อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการอนุมัติใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราว เพื่อบังคับใช้แก่ประชาชนที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถกระทำได้โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เสนอร่าง ต้องมีสมาชิกรับร่างไม่น้อยกว่า 4 คน ในร่างข้อบัญญัติระบุหลักการและเหตุผลของร่างข้อบัญญัตินั้น ประกอบด้วย การเสนอร่างข้อบัญญัติจะต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พิจารณารับรองก่อนนำเข้าสู่ที่ประชุมสภา การพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารจะกระทำเป็น 3 วาระ คือ

การพิจารณาครั้งที่ 1 เป็นขั้นรับหลักการแห่งการร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีการอภิปรายกันพอสมควร จึงจะมีการลงมติได้ แต่ถ้าหากการพิจารณาในวาระที่ 1 มีปัญหาสามารถดำเนินการได้ 2 กรณี คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจลงมติส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารจังหวัดนั้น ให้คณะกรรมการของสภาพิจารณาก่อน หรืออาจมอบให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาในชั้นหนึ่ง ก่อนการลงมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทั้งนี้การส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้คณะกรรมการพิจารณาหลักการ หรือการให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับไปพิจารณานี้ จะต้องกำหนดระยะเวลาดำเนินการและส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

การพิจารณาวาระที่ 2 เป็นการแปรญัตติร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นควรให้มีการแก้ไขก็จะต้องเสนอคำแปรญัตติ โดยเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การพิจารณาในวาระที่ 2 จะเป็นการพิจารณาเฉพาะข้อความที่มีผู้ขอแปรญัตติ หรือที่คณะกรรมการแก้ไขเท่านั้น ในกรณีที่เป็นร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ การแปรญัตติจะกระทำเพื่อลดรายจ่ายเท่านั้น เมื่อที่ประชุมเห็นด้วยกับคำแปรญัตติหรือการแก้ไขใดแล้ว จะเสนอญัตติการเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่ได้ลงมติไปแล้วไม่ได้

การพิจารณาวาระที่ 3 เป็นการลงมติอนุมัติร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย จะไม่มีการอภิปรายใด ๆ การลงมติให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ หากการลงมติดีคะแนนเสียงเท่ากัน ประธานองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะออกเสียงชี้ขาด

การอนุมัติร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราว

ในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งจะเรียกประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ทันท่วงที่ได้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2545 มาตรา 57 ให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติองค์การบริหารชั่วคราวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อได้ประกาศใช้แล้วสามารถบังคับใช้ได้เมื่อมีการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งต่อไป ให้นำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อพิจารณาหากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติไม่อนุมัติ ก็ให้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไป แต่ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้กระทำไประหว่างที่ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราวมีผลบังคับใช้

อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน

การควบคุมมติดำกับดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร โดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนสามารถที่จะติดตามกำกับดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในด้านต่าง ๆ เช่น การได้มาซึ่งพัสดุ การจัดหาพัสดุ การแลกเปลี่ยนพัสดุ การควบคุมและการจำหน่ายพัสดุ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนสามารถควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้หลายลักษณะ คือ

1. การเสนอญัตติ

ญัตติ หมายถึง เรื่องหรือปัญหาหรือข้อเสนอที่นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้องค์การบริหารจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะดำเนินการอย่างไร

ซึ่งมีผลบังคับให้นายกองการบริหารส่วนจังหวัด จะต้องปฏิบัติตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เว้นแต่เป็นมติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎข้อบังคับของทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองการบริหารส่วนจังหวัดอาจเพิกถอนมติได้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดประเภทของญัตติไว้ 2 อย่าง คือ

1.1 ญัตติเกี่ยวกับกิจการภายในของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ข้อเสนอ หรือปัญหาในเรื่องต่าง ๆ อันอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นญัตติที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอ เพื่อให้สภาวินิจฉัยและลงมติ

1.2 ญัตติร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ตามที่กฎหมายที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือบุคคลภายนอกให้กระทำงดเว้นกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือก่อให้เกิดผลใช้ข้อบังคับตามกฎหมาย

นอกจากนี้ นายกองการบริหารส่วนจังหวัดยังมีสิทธิเป็นผู้เสนอญัตติต่อสภาได้โดยไม่ต้องมีผู้รับรอง ซึ่งต่างจากญัตติที่เสนอโดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 2 คน

เมื่อมีการยื่นญัตติต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องพิจารณา และบรรจุญัตติที่เสนอนำเข้าระเบียบวาระการประชุม โดยปกติการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องพิจารณาเฉพาะเรื่องที่อยู่ในวาระการประชุมเท่านั้น แต่ถ้าหากมีเหตุจำเป็นจนไม่สามารถจะเสนอเป็นหนังสือได้ทัน หากไม่ได้รับการพิจารณาเป็นการด่วนจะไม่ทันต่อเหตุการณ์ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเสนอญัตติให้ที่ประชุมปรึกษาหรือพิจารณาได้โดยเสนอด้วยวาจา แต่การเสนอจะต้องกระทำก่อนหรือหลังการพิจารณาในเรื่องหนึ่ง เพราะหากเสนอในขณะที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำลังพิจารณาเรื่องอื่นอยู่ จะกลายเป็นการขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา จะมีผลให้ญัตติที่กำลังพิจารณาอยู่เดิมนั้นตกไป

2. การอภิปราย

การอภิปรายเป็นการพูดหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำลังพิจารณาอยู่ การอภิปรายแต่ละครั้งจะต้องมีผู้อภิปรายเพียงคนเดียว ผู้ประสงค์จะขออภิปรายจะต้องขออนุญาตต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คำกล่าวอภิปรายจะต้องเป็นคำกล่าวต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องต่าง ๆ และประธานสภาจะเป็นผู้รับผิดชอบในที่ประชุมแต่เพียงผู้เดียว

การอภิปรายจะต้องอยู่ในประเด็น ห้ามแสดงกิริยาหยาบคายไม่สุภาพ มิฉะนั้น ประธานอาจให้หยุดการอภิปรายได้ หรือถ้านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใด เห็นว่ามีการฝ่าฝืนข้อบังคับ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือถูกอภิปรายพาดพิงไปถึง สามารถขออนุญาตต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการรักษาข้อบังคับการประชุมสภา หรือให้คำปรึกษาในกิจการอันเกี่ยวกับกิจการตามอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมีการแก้ไขข้อความที่พาดพิงถึงได้

3. การลงมติ

การลงมติเป็นการหาข้อยุติของเรื่องหรือปัญหาที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พิจารณาการลงมตินี้จะกระทำต่อเมื่อการอภิปรายในเรื่องหนึ่งสิ้นสุดลง โดยถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ เช่น ตามมาตรา 11 (6) การวินิจฉัยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง จะต้องมิเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ สมาชิกคนหนึ่งจะมีสิทธิออกเสียงได้หนึ่งเสียง ถ้าการลงมตินี้คะแนนของทั้งสองฝ่ายมีจำนวนเท่ากัน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องออกเสียงชี้ขาด

4. การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถาม หมายถึง ข้อซักถามที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สอบถามฝ่ายบริหารในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่จะตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับงานของราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ซึ่งเกี่ยวข้องกับจังหวัดของคนไม่ได้ การตั้งกระทู้ถามแบ่งออกเป็นกระทู้ถามด่วนและกระทู้ถามธรรมดา ถ้าเป็นกระทู้ถามด่วน ซึ่งเป็นกระทู้ถามเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของจังหวัด หรือเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เช่น เกิดสาธารณภัย หรือเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือเสรีภาพของประชาชน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องรีบส่งกระทู้ ไปให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเตรียมตอบ พร้อมทั้งแจ้งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ตั้งกระทู้ถามทราบว่า จะกำหนดให้ถามกระทู้เรื่องนั้น

ในการประชุมครั้งใด สำหรับกระทู้ถามธรรมดาให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่งกระทู้ถามไปให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อตอบ และให้บรรจุเข้าระเบียบวาระภายใน 7 วัน ที่ได้ส่งกระทู้ไป

การตอบกระทู้ถามของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการตอบในประเด็นที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งกระทู้ จากนั้นผู้ตั้งกระทู้มีสิทธิซักถามได้อีก 3 ครั้ง เว้นแต่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้อื่นจะซักถามต่อ ถ้านายกองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดยังตอบไม่หมดตามความจำเป็น กระทั่งถามไถ่ที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่ตอบ ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหมดวาระ หรือมีการยุบสภาหรือปิดสมัยประชุม ให้ถือว่ากระทั้ถามนั้นตกไป

5. การเสนอข้อสอบถาม

สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิที่จะสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค โดยทำเป็นบันทึกเสนอต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจตอบคำถามเอง หรือมอบหมายให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอาจไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด หรือเกี่ยวกับนโยบายของราชการบริหารส่วนกลางไม่ควรเปิดเผย

6. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องมีการตราเป็นข้อบัญญัติของจังหวัด และเป็นอำนาจหน้าที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้ในการควบคุมดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยการที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาโครงการต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารเสนอในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้เป็นไปอย่างประหยัด และบังเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถคัดทอนร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เหมาะสมกับความจำเป็นได้ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ฝ่ายบริหารจึงจะมีสิทธิดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ได้

7. การปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายบริหาร

7.1 สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถที่จะเสนอปัญหาทุกข์สุขของราษฎรให้ฝ่ายบริหารได้ทราบ หรือเพื่อพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไปได้

7.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกรรมการร่วมกับฝ่ายบริหารให้คณะกรรมการเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นราชการส่วนจังหวัดหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ เช่น คณะกรรมการจัดงานวันเกษตร คณะกรรมการจะพิจารณาหรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เป็นต้น

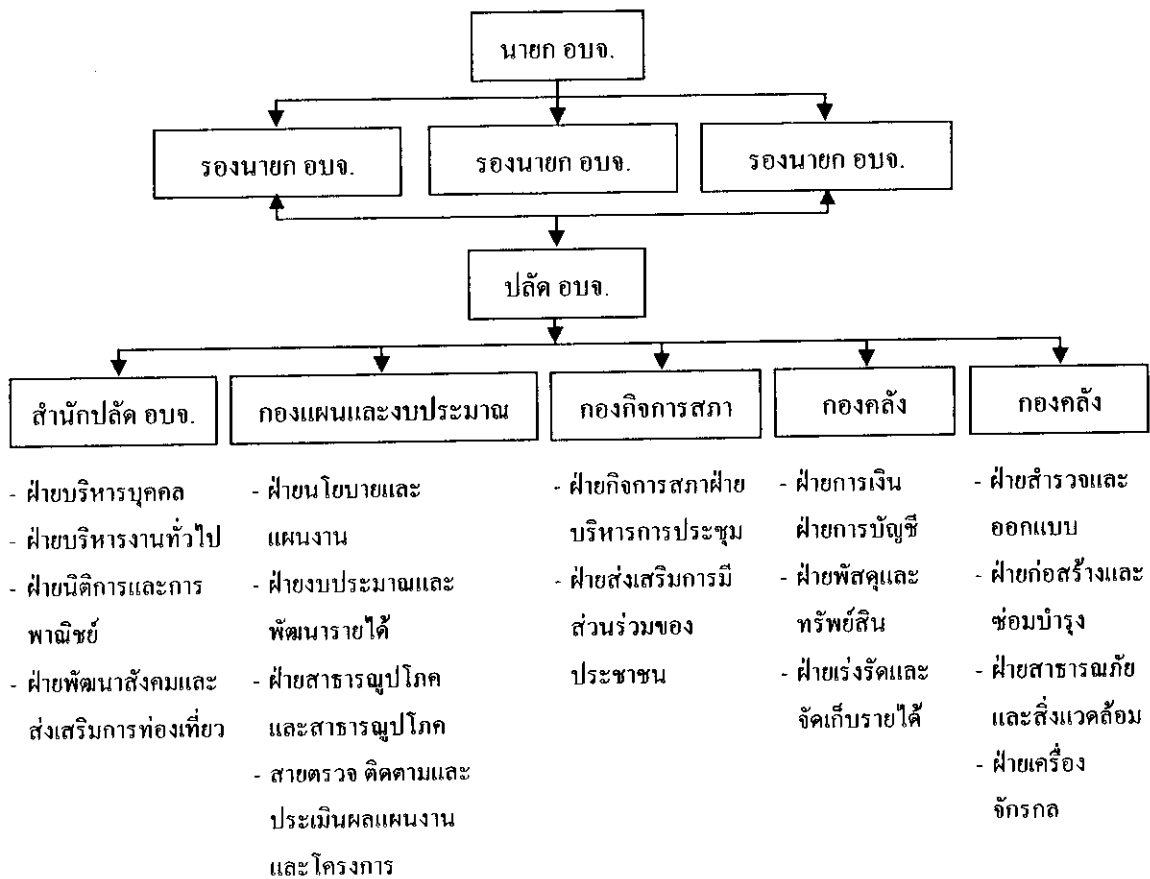
8. การตั้งคณะกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดยทั่วไปสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในสมัยประชุมเท่านั้น แต่ภาระหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีอยู่ตลอดเวลา จึงได้กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง อันอยู่ในวงงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วรายงานต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

6.2 ฝ่ายบริหาร

ประกอบไปด้วยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยและรับผิดชอบแทนในการปฏิบัติงานแต่ละส่วน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นผู้รับผิดชอบและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด รวมทั้งเป็นผู้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดควบคู่ไปกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในราชการส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยรับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอันที่จะดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง เพื่อความผาสุกของประชาชน ดังนั้นการบริหารส่วนจังหวัดของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน คือ ต้องปฏิบัติตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ตามอุดมคติการปกครองตนเอง



ภาพที่ 2.2 โครงสร้างการบริหารราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร)

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งจากราชการส่วนจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและแต่งตั้งบริหารราชการ รองจากรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามลำดับ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้องให้บริการและทำหน้าที่ประสานงาน จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สนับสนุนสภาตำบล และราชการส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาท้องถิ่น ค้ำครอง ดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนดูแลทุกข์สุขของประชาชนในท้องถิ่น และสามารถตอบสนองตามต้องการของประชาชน เป็นระบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นความหวังของประชาชนในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ให้มีความก้าวหน้าเพื่อความเจริญของประเทศชาติ

7. ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

- 1) ตรวจข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- 2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- 3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- 7) ค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) ทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 45)

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องเป็นไปเพื่อ ประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วม ของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ จัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไป ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์วิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 45/1)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอม จากระชาการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 46)

กิจการใดเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำตามอำนาจหน้าที่ ถ้าองค์การ บริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ราชการ ส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้

ในกรณีที่ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค จัดทำกิจการตามวรรคหนึ่งให้คิด ค่าใช้จ่ายและค่าภาระต่าง ๆ ตามความเป็นจริงได้ตามอัตราและระยะเวลาที่เหมาะสม (มาตรา 47)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติ (มาตรา 48)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบหมายให้เอกชนกระทำการกิจการ ซึ่งอยู่ในอำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่ เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำการกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตาม ระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด สิทธิในการกระทำการกิจการตามวรรคหนึ่ง เป็นสิทธิเฉพาะตัว จะโอนไปไม่ได้ (มาตรา 49)

การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์ อาจทำได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติ ทั้งนี้ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 50)

ข้อบัญญัติจะตราขึ้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติ

3) การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 50

ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และ/หรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 51)

ร่างข้อบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 52)

ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใด ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัตินั้น

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิม ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้น ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ หรือยืนยันร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสาม ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป (มาตรา 53)

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาและเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใด ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อลงนามแล้วส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพิจารณาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบ

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคืนมา ถ้านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ลงนามภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามและประกาศใช้บังคับต่อไป

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ส่งร่างข้อบัญญัติคืนไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติคืนมา ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยันให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ดำเนินการประกาศร่างข้อบัญญัตินั้นใช้บังคับต่อไป (มาตรา 54)

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญในร่างข้อบัญญัตินั้น ทั้งนี้ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอจำนวนเจ็ดคน และบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอจำนวนเจ็ดคน โดยให้ตั้งภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติไม่รับหลักการ และให้กรรมการทั้งสิบสี่คนร่วมกันปรึกษา และเสนอบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนสิบสี่คน

ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการได้ ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง หรือกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวน

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาร่างข้อบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้ตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการในวรรคสี่ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเร็ว แล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ส่งต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 52 ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เสนอร่างข้อบัญญัตินั้นต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรี เพื่อสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 55)

ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 55 วรรคห้า ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัตินั้น ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน ในกรณีเช่นว่านี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรี มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีส่วน ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้ (มาตรา 55/1)

ในการพิจารณาญัตติร่างข้อบัญญัติวาระหนึ่ง ให้ที่ประชุมปรึกษาในหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติ และลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัตินั้นหรือไม่ หากมีสมาชิกประสงค์จะอภิปราย ห้ามมิให้ลงมติก่อนที่สมาชิกได้อภิปรายในเรื่องนั้นพอสมควร

ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปิดประกาศข้อบัญญัติที่ประกาศใช้บังคับแล้วไว้ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้

ก่อนที่จะลงมติรับหลักการญัตติร่างข้อบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ ถ้านายกองคการบริหารส่วนจังหวัดขอรับไปพิจารณา หากที่ประชุมอนุมัติ จะกำหนดเวลาให้นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดส่งกลับก็ได้ (มาตรา 56)

ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทันท่วงทีมิได้ นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติชั่วคราว ที่มีใจข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วให้ใช้บังคับได้ (มาตรา 57)

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ดังนี้

ระเบียบว่าด้วยกระทู้ถามตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2540 กระทู้ถามคือคำถามซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งขึ้น เพื่อสอบถามนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของนายกองคการบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายกองคการบริหารส่วนจังหวัด (ข้อบังคับที่ 116)

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ (มาตรา 31)

การตั้งกระทู้ถามให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีข้อความสั้น ๆ และเป็นคำในข้อเท็จจริง หรือนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อเท็จจริงที่อ้างประกอบกระทู้ถาม ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ตั้งกระทู้ถามรับรองว่าถูกต้อง แม้ไม่ได้ยืนยันรับรองในกระทู้ถามก็ตาม และถ้าจำเป็นจะต้องมีคำชี้แจงประกอบให้ระบุแยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก

คำถามข้อเท็จจริง ตลอดจนคำชี้แจงประกอบต้องไม่พุ่มเฟิย วนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย (ข้อ 117)

กระทู้ถามแต่ละกระทู้ นั้น ให้ตั้งคำถามและซักถามได้แต่เพียงคนเดียว (ข้อ 118)

กระทู้ถามต้องไม่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นเชิงประชด เสียดสี หรือแกล้งใส่ร้าย
- 2) เคลือบคลุม หรือเข้าใจยาก
- 3) ในเรื่องที่ได้ตอบแล้ว หรือได้ชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ
- 4) เพื่อให้ออกความเห็น
- 5) ในปัญหาข้อกฎหมาย

6) ในเรื่องไม่เป็นสาระสำคัญ

7) เพื่อทราบกิจการส่วนตัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ (ข้อ 119)

กระทู้ถามซึ่งได้ห้ามถามตามข้อ 119 (3) นั้นจะตั้งถามขึ้นใหม่ได้ในเมื่อมีสาระสำคัญต่างกัน หรือเหตุการณ์ในขณะที่มีกระทู้ถามในครั้งนั้น ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อมีกระทู้ถามครั้งก่อน (ข้อ 120)

ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน เพราะเป็นภัยสาธารณะหรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องรีบชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันทีนั้น จะตั้งกระทู้ถามด่วนก็ได้

ในกรณีเป็นที่สงสัย ให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยว่ากระทู้ถามนั้นเป็นกระทู้ถามด่วนหรือไม่ (ข้อ 121)

ถ้าเป็นกระทู้ถามด่วน ให้ประธานสภารีบจัดส่งกระทู้ถามไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อเตรียมตอบ และให้แจ้งไปด้วยว่าได้กำหนดจะให้ผู้ตั้งกระทู้ถาม ถามกระทู้เรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด การกำหนดเวลาดังกล่าวนี้ให้ประธานสภาคำนึงถึงความสำคัญของเหตุการณ์และความสนใจของประชาชน ซึ่งควรจะให้ทราบในปัจจุบันนั้นเป็นหลักพิจารณา (ข้อ 122)

ถ้าเป็นกระทู้ถามธรรมดาให้ประธานสภาจัดส่งกระทู้ถามไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อเตรียมตอบ และให้บรรจุเข้าระเบียบวาระโดยปกติภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ส่งไป (ข้อ 123)

เมื่อถึงระเบียบวาระสำหรับกระทู้ ให้ประธานสภาอนุญาตให้ถามไปตามลำดับ

ถ้ามีกระทู้ถามด่วน ให้ประธานสภาอนุญาตให้ถามก่อนตามลำดับของกระทู้ด่วนในการถามไม่ต้องอ่านคำชี้แจง (ข้อ 124)

เมื่อถึงระเบียบวาระสำหรับกระทู้ถาม ถ้าผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถามหรือไม่อยู่ในที่ประชุมให้ถือว่าได้ถอนกระทู้ถามนั้น

การขอลถอนกระทู้ถาม ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิถอนได้ (ข้อ 125)

เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตอบกระทู้ถามแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีกสามครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็นที่ซักถาม และประธานสภาอนุญาต

การซักถามนั้น ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบได้เท่าที่จำเป็น แต่ต้องไม่เป็นการอภิปราย (ข้อ 126)

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมก็ได้ แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุม และให้กำหนดว่าจะตอบเมื่อใด (ข้อ 127)

ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้มีเวลาเฉพาะกระทู้ถามไม่เกินหนึ่งชั่วโมง เว้นแต่ประธานสภาพิจารณาเห็นสมควรให้ขยายเวลาเกินกว่านั้นก็ได้ (ข้อ 128)

ในการประชุมครั้งหนึ่ง มิให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวถามเกินกว่าหนึ่งกระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่น (ข้อ 129)

กระทู้ถามใดที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมิได้ตอบ ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นอายุ หรือมีการยุบสภา หรือปิดสมัยประชุมสภา ให้ถือว่าระงับไป (ข้อ 130)

8. ข้อมูลเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

8.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีความเป็นมาและวิวัฒนาการปรับปรุงแก้ไขมาตามลำดับ โดยจัดให้มีสภาจังหวัดขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งนับเป็นจุดกำเนิดและเป็นรากฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ฐานะของสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือแนะนำแก่กรมการจังหวัด โดยยังมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากราชการส่วนภูมิภาค ตามกฎหมายจึงเป็นเพียงองค์กรตัวแทนประชาชนรูปแบบหนึ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยอำนาจการบริหารงานในจังหวัดอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกรมการจังหวัด ซึ่งมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน

พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้นโดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ แต่สภาจังหวัดยังทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัดเช่นเดิม ต่อมาใน พ.ศ. 2495 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบการบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทำให้อำนาจของกรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นโดยผลแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้สภาจังหวัดเปลี่ยนบทบาทจากสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัดมาเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด (ชวงส์ ฉายะบุตร 2539: 75)

พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 นี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 2 ครั้งใน พ.ศ. 2485 และใน พ.ศ. 2487 ความพยายามปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด เริ่มต้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2498 โดยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดจากการที่ผู้นำรัฐบาลไปเห็นความเจริญในประเทศตะวันตก และพบว่าการปกครองท้องถิ่นในดินแดนอื่นมีในทุก ๆ ระดับ (ประหยัด หงษ์ทองคำ 2523: 49)

นอกจากนั้นยังมีแนวคิดเกี่ยวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่า ควรมีพื้นที่ครอบคลุมทั่วประเทศดังที่เป็นอยู่ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเนื่องจากขณะนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล และสุขาภิบาล มีเฉพาะในตัวจังหวัดและอำเภอที่มีความเจริญแล้วเท่านั้น ยังมีพื้นที่อีกจำนวนมากที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ดังนั้นจึงควรจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น เพื่ออุดช่องว่างนั้นเสีย ประกอบกับได้มีการพิจารณาว่าพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2487 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดเป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งยังขาดอำนาจหน้าที่และกำลังเงินที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นในจังหวัดนั้น ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขึ้นเป็นหน่วยการปกครองแยกไปจากระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง มีฐานะเป็นนิติบุคคลทุกจังหวัด

8.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประกอบด้วย สภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่หัวหน้าองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ข้าราชการที่มาจากส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด และมีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้น โดยมีการจัดโครงสร้างการบริหารดังนี้

สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจกรรมทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีเลขานุการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 2 หมวด คือ หมวดบริหารงานทั่วไป กับหมวดแผนและงบประมาณ

ส่วนการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีหัวหน้าส่วนการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 3 หมวด คือ หมวดการเงิน หมวดการบัญชี กับหมวดตรวจสอบและพัฒนารายได้

ส่วนโยธา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานช่างและโครงการสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีหัวหน้าส่วนโยธาเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 3 หมวด คือ หมวดสำรวจและออกแบบ หมวดก่อสร้างและซ่อมบำรุง หมวดเครื่องจักรกล

ส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประจำอยู่ตามอำเภอต่าง ๆ โดยมีหัวหน้าส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 3 หมวด คือ หมวดการคลัง หมวดพัฒนาและโยธา หมวดบริหารงานทั่วไป

2) **สภาจังหวัด** ประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น พิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละอำเภอ โดยอยู่ในวาระคราวละ 5 ปี

3) **โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540**

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานใหม่ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 กำหนดโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

(1) **ฝ่ายนิติบัญญัติ** ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตจังหวัด ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สำหรับจำนวนสมาชิกสภาที่จะพึงมีได้ ให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัด ตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งตามสัดส่วนดังนี้

- ก. จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน
- ข. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน ให้มีสมาชิกได้ 30 คน
- ค. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน ให้มีสมาชิกได้ 36 คน
- ง. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน ให้มีสมาชิกได้ 42 คน
- จ. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 2,000,000 คน ให้มีสมาชิกได้ 48 คน

(2) ฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนดให้ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างรองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้ หรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย และในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตามเกณฑ์จำนวนสมาชิกสภา ดังนี้

ก. ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาสี่สิบแปดคน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกินสี่คน

ข. ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาสามสิบหกคน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกินสามคน

ค. ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภายี่สิบสี่หรือสามสิบคน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกินสองคน

และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจแต่งตั้งเลขานุการและที่ปรึกษาซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้อีกจำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน เพื่อช่วยเหลือและให้คำปรึกษาในการบริหารงานอีกด้วย

4) บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ โดยจะมีหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการประสานงานการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าภายในจังหวัด ซึ่งสามารถสรุปอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

อำนาจและหน้าที่ตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา 45 ดังนี้

(1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

(2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

- (3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะในเขตสภาพตำบล
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) ทวี บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (10) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (11) บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นอำนาจของส่วนราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทั้งนี้เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ที่กำหนดให้รัฐบาลต้องตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ตามมาตรา 17 (พิชิต ศิริสวัสดิ์ และเกรียงศักดิ์ สุจริต 2543: 42) ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่เคยเป็นของราชการส่วนภูมิภาค แต่สมควรจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) โครงสร้างการบริหารและการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ยโสธร

องค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร โดยฐานะเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีเขตรับผิดชอบทั่วทั้งจังหวัด จึงมีหน้าที่ในการ

บริหารการปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีโครงสร้างการบริหารดังนี้

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

สำหรับจังหวัดยโสธรมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสิ้น 30 คน แบ่งเขตการเลือกตั้งสมาชิกสภาฯ ออกเป็น 30 เขต ๆ ละ 1 คน จากทั้งหมด 9 อำเภอ โดยมาจาก อำเภอต่าง ๆ ดังนี้ อำเภอเมือง จำนวน 7 คน อำเภอกำแพงแสนแก้ว 4 คน อำเภอมหาชนะชัย 3 คน อำเภอกุดข้าวปุ้น 1 คน อำเภอป่าดัว 2 คน อำเภอทรายมูล 2 คน อำเภอกุดชุม 4 คน อำเภอไทยเจริญ 2 คน อำเภอเลิงนกทา 5 คน ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเหล่านี้จะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ในการออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับหน้าที่ ตลอดจนข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่าง ๆ ที่นำไปพัฒนาท้องถิ่น

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร กำหนดให้มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีก 2 คน

ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

องค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัดยโสธร จำนวน 1 คน มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรแต่งตั้ง 2 คน เพื่อช่วยเหลือในการบริหารงาน ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย มีเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษาที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งอีกรวมกันจำนวน 5 คน เพื่อช่วยเหลือและให้คำปรึกษาในการบริหารงาน

สำหรับในส่วนของการข้าราชการประจำ จะมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในการบริหาร และกำกับดูแลการบริหารงานของแต่ละส่วนราชการในสังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ส่วนราชการในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

สำหรับโครงสร้างและการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดส่วนราชการไว้ดังนี้

(1) สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกอง หรือส่วน

ราชการได้ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะงานธุรการ การบริหารงานบุคคล งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานนิติการ การตราข้อบัญญัติ งานกิจการพาณิชย์ งานจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สิน งานนิติกรรมสัญญา การรับเรื่องราวร้องทุกข์ การส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยว การรักษาความสงบเรียบร้อย การสงเคราะห์และสาธารณูปการ การป้องกันบำบัดโรค งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ การรักษาความปลอดภัยอาคาร และการประสานงานหน่วยงานอื่น มีหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกำหนดแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายนิติการและการพาณิชย์ และฝ่ายประชาสัมพันธ์

(2) กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ การจัดระเบียบวาระการประชุม การจัดทำรายงานการประชุม การติดตามผลตามมติสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานกฎหมาย ข้อบังคับการประชุม งานตอบกระทู้ถาม ข้อซักถาม งานสวัสดิการสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น และงานอื่นที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย มีผู้อำนวยการกองเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายกิจการสภา ฝ่ายการประชุม และฝ่ายการมีส่วนร่วมของประชาชน

(3) กองแผนและงบประมาณ มีหน้าที่รับผิดชอบงานวิเคราะห์นโยบายและแผนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การประสานงานการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น งานคณะกรรมการการจัดทำแผนพัฒนา การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การโอนงบประมาณรายจ่าย การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณรายจ่าย งานขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลาง งานติดตามและประเมินผลโครงการ งานจัดระบบข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และงานอื่นที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย มีผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกองแผนและงบประมาณ และกำหนดแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนโยบายและแผน ฝ่ายงบประมาณและพัฒนารายได้ และฝ่ายตรวจติดตามและประเมินผล

(4) กองคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงิน รับเงิน นำส่งเงิน ฝากเงิน เก็บรักษาเงิน และเอกสารทางการเงิน การตรวจสอบใบสำคัญฎีกา งานเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน งานขอรับบำเหน็จบำนาญ การจัดทำบัญชีทุกประเภท ทะเบียนคุมเงินรายได้และรายจ่ายต่าง ๆ การควบคุมการเบิกจ่าย งานทำงบทดลองประจำปี ประจําปี งานเกี่ยวกับการพัสดุขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และงานอื่นที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย มีผู้อำนวยการกองคลังเป็น

ผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกองคลัง และกำหนดแบ่งส่วนราชการภายใน ออกเป็น 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเงิน ฝ่ายการบัญชี ฝ่ายพัสดุและทรัพย์สิน และฝ่ายเร่งรัดและจัดเก็บ

(5) กองช่าง มีหน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจออกแบบ การจัดทำข้อมูลทางด้านวิศวกรรม การจัดเก็บและทดสอบคุณภาพวัสดุ งานออกแบบและเขียนแบบ การตรวจสอบ การก่อสร้าง งานการควบคุมอาคารตามระเบียบกฎหมาย งานแผนการปฏิบัติงานก่อสร้างและซ่อมบำรุง การควบคุมการก่อสร้างและซ่อมบำรุง งานแผนงานวิศวกรรมและเครื่องจักรกล การบำรุงรักษาเครื่องจักรกลและยานพาหนะ งานเกี่ยวกับแผนงาน ควบคุม เก็บรักษา การเบิกจ่าย วัสดุ อุปกรณ์ อะไหล่ น้ำมันเชื้อเพลิง งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานรักษาสิ่งแวดล้อม งานผังเมือง งานพัฒนาด้านสาธารณูปโภคและแหล่งน้ำ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย มีผู้อำนวยการกองช่างเป็นผู้บังคับบัญชา แบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 7 ฝ่าย คือ ฝ่ายสำรวจและออกแบบ ฝ่ายก่อสร้างและซ่อมบำรุง ฝ่ายสาธารณภัยและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายเครื่องจักรกล ฝ่ายการผังเมือง ฝ่ายพัฒนาแหล่งน้ำ และฝ่ายวิเคราะห์และทดสอบวัสดุ

(6) กองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม การศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา การส่งเสริมการกีฬา ศาสนา จารีตประเพณีและ วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น หรือภารกิจหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็นขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย มีผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และกำหนดแบ่ง ส่วนราชการภายในออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารการศึกษา ฝ่ายส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรม ฝ่ายส่งเสริมกีฬา นันทนาการ และการท่องเที่ยว

(7) กองส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การส่งเสริมอาชีพของประชาชน ในท้องถิ่น หรือภารกิจอื่นตามความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย มีผู้อำนวยการกองส่งเสริมคุณภาพชีวิต เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กองส่งเสริมคุณภาพชีวิต แบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายพัฒนาสังคม ฝ่ายส่งเสริม อาชีพ

(8) หน่วยตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการตรวจสอบ บัญชีเอกสารการเบิกจ่าย เอกสารการรับเงินทุกประเภท ตรวจสอบการรักษาหลักฐานการบัญชี งานตรวจสอบพัสดุและการเก็บรักษา งานตรวจสอบทรัพย์สิน และการหาประโยชน์จากทรัพย์สิน ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย มีหัวหน้าหน่วย

ตรวจสอบภายในเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหน่วยตรวจสอบภายใน แบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 1 ฝ่าย คือ ฝ่ายตรวจสอบภายใน (สุธี มาบุญญา 2545: 78)

8.3 อำนาจหน้าที่

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ โดยจะมีหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการประสานงานการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าภายในจังหวัด

อำนาจและหน้าที่ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา 45 ดังนี้

- 1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย
 - 2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
 - 3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
 - 4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
 - 5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
 - 6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะในเขตสภาพตำบล
 - 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 8) ทวี บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - 9) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้น เป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
 - 10) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - 11) บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นอำนาจของส่วนราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทั้งนี้เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ที่กำหนดให้รัฐบาลต้องตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ตามมาตรา 17 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่เคยเป็นของราชการส่วนภูมิภาค แต่สมควรจะถ่ายโอนให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ไพรัช สุนทรวิวงศ์กมล (2523: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง บทบาทในทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

1. การทำหน้าที่นิติบัญญัติ สมาชิกสภาจังหวัดไม่เคยเสนอร่างข้อบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภา ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีขึ้นรับหลักการ สมาชิกสภาจังหวัดมีส่วนในการอภิปรายน้อยและการขอแปรญัตติเป็นการแสดงออก ซึ่งผลประโยชน์ของเขตเลือกตั้งไปพร้อม ๆ กับการควบคุมฝ่ายบริหาร

2. การควบคุมฝ่ายบริหารในสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดได้มีส่วนร่วมแสดงบทบาทมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาจังหวัด และได้ใช้กระบวนการทางการเมืองทุกรูปแบบเพื่อควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งใช้การตั้งกระทู้ถามมากที่สุด รองลงมาได้แก่ การเสนอญัตติญัตติที่เสนอมีลักษณะต้องการควบคุมฝ่ายบริหาร แต่การตอบสนองการควบคุมจากฝ่ายบริหารมีอยู่ต่ำและระดับความถี่และความเข้มข้นของกระทู้ถาม และญัตติเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร

3. การตั้งกระทู้ถามและเสนอญัตติของสมาชิกสภาจังหวัด เป็นการเสนอปัญหาท้องถิ่นครอบคลุมกิจการส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ และระบุแหล่งปัญหาในระดับจังหวัดสูงกว่าระดับอำเภอหรือตำบลหรือหมู่บ้าน

4. ภูมิหลังของสมาชิกสภาจังหวัดด้านต่าง ๆ พบว่า ในการตั้งกระทู้ถามและเสนอญัตติสมาชิกสภาจังหวัดที่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่เชียงใหม่ ภูมิหลังทางด้านการศึกษาในระดับมัธยมและประถม มีส่วนสัมพันธ์กับการตั้งกระทู้และเสนอญัตติ ในขณะที่ภูมิหลังทางด้านประเภทอาชีพกับการเคยมีหรือไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองมีความสัมพันธ์ไม่ชัดเจน

5. ความผูกพันอยู่กับท้องถิ่นนาน การประกอบอาชีพที่มีรายได้ไม่มากนักและองค์ประกอบด้านอาชีพของบรรดาสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ มีผลโดยตรงต่อการควบคุมบทบาทสมาชิกสภาจังหวัดในการที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยอาศัยช่องทางตามอำนาจหน้าที่

6. ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างสมาชิกสภาจังหวัดกับฝ่ายบริหาร และต่อการควบคุมบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัด ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมืองการปกครองและการบริหารในระดับจังหวัด

7. สมาชิกสภาจังหวัดมุ่งเน้นที่จะใช้ระบบคณะกรรมการสภาจังหวัดควบคุมฝ่ายบริหารอยู่ในระดับที่สูง แต่สมาชิกสภาจังหวัดยังไม่ได้เป็นผู้ใช้ระบบคณะกรรมการสภาจังหวัดอย่างกว้างขวาง การริเริ่มเพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เกิดจากฝ่ายบริหารมากกว่าสมาชิกสภาจังหวัด

สมศักดิ์ มณีศรี (2544) ศึกษาเรื่อง “บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด: ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ส่วนใหญ่มีบทบาททางการเมืองในระดับปานกลาง โดยมีบทบาททางการเมืองในสภาในระดับปานกลาง และมีบทบาททางการเมืองนอกสภาในระดับสูง ส่วนผลการทดสอบสมมติฐานพบว่า ปัจจัยทางสังคมและปัจจัยทางเศรษฐกิจไม่มีความสัมพันธ์กับบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ แต่ความสนใจต่อพรรคการเมืองมีความสัมพันธ์กับบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์

ชาคริตชัย จอมแจ้ง (2550) ศึกษาเรื่อง “บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองท่าบ่อ อำเภوتاบ่อ จังหวัดหนองคาย” พบว่า (1) สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านทางกิจกรรมต่าง ๆ แต่มีบทบาทน้อยมากและส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจต่อการทำหน้าที่ในสภาเทศบาล โดยให้ความสนใจนโยบายโครงสร้างพื้นฐานมากที่สุด (2) สมาชิกสภาเทศบาลขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และปัญหาระบบอุปถัมภ์เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น (3) สมาชิกสภาเทศบาลควรจบการศึกษา ระดับปริญญาตรีขึ้นไป และได้รับการอบรมด้านการเมืองและการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองมากยิ่งขึ้น

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาเรื่อง บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีดำเนินการวิจัยดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มที่ 1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตจังหวัดยโสธร ที่ดำรงตำแหน่งในระหว่าง พ.ศ. 2547 – 2551 จำนวน 30 คน กลุ่มที่ 2 ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตจังหวัดยโสธร ที่ดำรงตำแหน่งในระหว่าง พ.ศ. 2547 – 2551 และกลุ่มที่ 3 ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ระหว่าง พ.ศ. 2547 – 2551

กลุ่มตัวอย่างเลือกแบบเฉพาะเจาะจง คือ

กลุ่มที่ 1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จำนวน 22 คน

กลุ่มที่ 2 นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ซึ่งเป็นฝ่ายถูกตรวจสอบในการใช้อำนาจบริหารตามกฎหมาย จำนวน 2 คน

กลุ่มที่ 3 ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จำนวน 1 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารและใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ใช้แบบสัมภาษณ์เป็นคำถามลักษณะปลายเปิด

การสร้างและพัฒนาเครื่องมือการสอบ แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการสอบครั้งนี้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรในการตรวจสอบ
การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

ส่วนที่ 2 อุปสรรคของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรในการตรวจสอบ
การใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะ

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยนี้แบ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) ผู้วิจัยจะเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยการใช้แนวการสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว ทั้งจากห้องสมุดและหน่วยงานส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น นโยบายของรัฐบาล เอกสารการวิจัย รายงานวิชาการ เอกสารคำประกาศนโยบาย และผลการศึกษาเรื่อง “บทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหาร” ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ แนวความคิดในการวิจัย

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การจัดทำข้อมูลโดยการนำแบบสัมภาษณ์ที่ได้ทำการสัมภาษณ์ แล้วมาตรวจหาความสมบูรณ์ของข้อมูล จัดระบบของข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ เพื่อสะดวกต่อการวิเคราะห์และกำจัดข้อมูลที่ไม่จำเป็น ทำข้อสรุปชั่วคราว สร้างบทสรุปและพิสูจน์บทสรุปของการวิจัย นำเสนอรายงานในรูปของการพรรณนาเชิงอธิบายความ ถึงบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ว่าสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด แล้วนำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ต่อไป

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

จากการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเรื่อง “บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร” จะนำเสนอผลการวิเคราะห์เป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งเป็น 3 ตอน

ตอนที่ 1 บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

ตอนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบ

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะในการตรวจสอบ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มที่ 1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตจังหวัดยโสธร ที่ดำรงตำแหน่งในระหว่าง พ.ศ. 2547 – 2551 จำนวน 30 คน กลุ่มที่ 2 ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตจังหวัดยโสธร ที่ดำรงตำแหน่งในระหว่าง พ.ศ. 2547 – 2551 และกลุ่มที่ 3 ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ระหว่าง พ.ศ. 2547 – 2551

กลุ่มตัวอย่างเลือกแบบเฉพาะเจาะจง คือ

กลุ่มที่ 1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จำนวน 22 คน ประกอบด้วย

- 1) นายอัมพร พิลานบุตร
- 2) นายช้องธรรม ชายทวีป
- 3) นายพิจิตร จงอักษร
- 4) นายถนอมทรัพย์ อินอ่อน

- | | |
|-----------------|------------|
| 5) นายสนอง | สมปัญญา |
| 6) นายดำรง | บุญบรรลุ |
| 7) นายเวทย์ | เอียงกันหา |
| 8) นายไชยา | ไชยสัง |
| 9) นายสัมฤทธิ์ | กรรมจันทร์ |
| 10) นายสุทิน | วงษาเวียง |
| 11) นายวัชรภรณ์ | อรจันทร์ |
| 12) นายชาญชัย | คานเขต |
| 13) นายอวยชัย | สุทธิอาการ |
| 14) นายวิรัตน์ | บุญทศ |
| 15) นายองอาจ | บุญทวี |
| 16) นายชื่น | วงษ์เพ็ญ |
| 17) นายบุญแก้ว | สมวงษ์ |
| 18) นายทองกลาง | โมคาพันธ์ |
| 19) นายอนุพงศ์ | นาคสุข |
| 20) นายบุญถม | คุริรัง |
| 21) นายประชา | เจริญชัย |
| 22) นายประทีป | มูลสาร |

กลุ่มที่ 2 นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด
ยโสธร ซึ่งเป็นฝ่ายถูกตรวจสอบในการใช้อำนาจบริหารตามกฎหมาย จำนวน 2 คน ประกอบด้วย

- 1) นายสธิพร นาคสุข นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
- 2) นายพงษ์ศิริ เหมือนชาติ รองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

กลุ่มที่ 3 ปลัดกองค้การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จำนวน 1 คน

- 1) นางพรพิรุณ สุพิชญ์

ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยแบ่งผลการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 3 ตอน ดังนี้ ตอนที่ 1 บทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ตอนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบ และตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะในการตรวจสอบที่มีผลต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 1 บทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

1.1 บทบาทในการตั้งกระทู้ถาม

บทบาทในการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารในการตรวจสอบนั้น เป็นบทบาทที่สำคัญมากที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจไปในทางที่มีขอบ หรือไม่เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายบริหารที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฉะนั้นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ จึงจำเป็นต้องแสดงบทบาทในส่วนนี้อย่างเต็มความสามารถ เพื่อให้ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปอย่างถูกต้อง ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น สร้างความเจริญให้เกิดแก่ส่วนรวมคือประเทศชาติเป็นที่สุด ทั้งนี้ให้สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้โอกาสแก่ท้องถิ่นได้เลือกผู้บริหารของตนเองขึ้น โดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

การตั้งกระทู้ถามนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร สามารถตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารในกิจการต่าง ๆ ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 2) การสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 5) การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6) การจัดการศึกษา
- 7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

- 8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- 10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสีย
- 11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- 13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- 14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมมือกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ
- 16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- 18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- 19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- 20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- 21) การขนส่งมวลชนและวิศวกรรมจราจร
- 22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- 24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจหน้าที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้น เป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- 25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

29) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

กระทู้ถามที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร สามารถยื่นต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรนั้น มี 2 ลักษณะคือ

1. กระทู้ถามธรรมดา
2. กระทู้ถามด่วน

กระทู้ถามธรรมดานั้น ได้แก่ กระทู้ถามที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ยื่นต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้บรรจุเข้าในระเบียบวาระการประชุม เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าของกระทู้ถามได้สอบถามฝ่ายบริหาร ดังได้กล่าวมาในเบื้องต้นแล้วนั้น

กระทู้ถามด่วนคือกระทู้ถามในกรณีเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร หรือเหตุฉุกเฉินที่จำเป็นรีบด่วน เพราะเป็นภัยสาธารณะ หรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรต้องรีบชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันทีนั้น จะตั้งกระทู้ถามด่วนก็ได้

ในกรณีเป็นที่สงสัย ให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่า กระทู้ถามนั้นเป็นกระทู้ถามด่วนหรือไม่

ถ้าเป็นกระทู้ถามด่วน ให้ประธานสภาเรียกส่งกระทู้ถามไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อเตรียมตอบ และให้แจ้งไปด้วยว่าได้กำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถาม ถามกระทู้เรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด การกำหนดเวลาดังกล่าวนี้ ให้ประธานสภาคำนึงถึงความสำคัญ of เหตุการณ์ และความสนใจของประชาชน ซึ่งควรจะให้ทราบโดยปัจจุบันนั้นเป็นหลักพิจารณา

ในส่วนการแสดงบทบาทในการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรเท่าที่ผ่านมา นั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้ตั้งกระทู้ถามในประเด็นใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

1. กระทู้ถามเรื่องความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเอง
2. กระทู้ถามเรื่องความเดือดร้อนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเอง
3. กระทู้ถามฝ่ายบริหารที่ไม่ปฏิบัติตามหรือไม่สนองตอบความเดือดร้อนของประชาชน
4. กระทู้ถามฝ่ายบริหารที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ประเด็นที่หนึ่ง กระตุ้นเรื่องความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเอง

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรจำนวนมากได้ตั้งกระตุ้นเรื่องความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับการคมนาคม การส่งเสริมอาชีพ การต้องการให้ฝ่ายบริหารจัดการสรรเงินงบประมาณแต่ละปีลงไปสนองความต้องการตามความเป็นจริงและเหมาะสม ยุติธรรม เช่น คำให้สัมภาษณ์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร พอจะยกมาเป็น ตัวอย่าง เช่น กระตุ้นถึงปัญหาการคมนาคม ถนน สะพาน ส่งเสริมอาชีพ ปัญหาภัยแล้ง เครื่องสูบน้ำ (พิจิตร จงอักษร 2551) ปัญหาการคมนาคม ถนน สะพาน ส่งเสริมอาชีพ ปัญหาภัยแล้ง ฝนตกไม่ ถูกต้องตามฤดูกาล ปัญหาอุทกภัย ปัญหาสิ่งแวดล้อม เรื่องการทิ้งขยะ ปัญหามลพิษ ปัญหา สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเกี่ยวกับตราชั่งตวงวัด พ่อค้าคนกลางเอาเปรียบผู้ซื้อ (ถนอมทรัพย์ อินอ่อน สัมภาษณ์ 2551) เป็นต้น

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรบางคนที่มีโอกาสที่จะตั้งกระตุ้นฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดในสมัยการประชุมแต่ละสมัยการประชุม แต่กลับละเลยไม่ทำหน้าที่ตรวจสอบในส่วนนี้มีจำนวนไม่น้อยเลย โดยอ้างว่าฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้ดำเนินการเหมาะสมตามหน้าที่ทุกประการแล้ว สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรพวกที่มีความเห็นดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าส่วนมากจะเป็นกลุ่มเดียวกันกับฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ตัวอย่างเช่นคำให้สัมภาษณ์ว่า พอใจเป็นอย่างยิ่ง (วิรัตน์ บุญทศ 2551)

ประเด็นที่สอง กระตุ้นเรื่องความเดือดร้อนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเอง

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จะมีการตั้งกระตุ้นฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร เป็นการตั้งกระตุ้นเรื่องความเดือดร้อนจำนวนมากว่าการตั้งกระตุ้นเรื่องอื่น จะเป็นเพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร เห็นว่าการตั้งกระตุ้นเช่นนี้ ไม่ทำให้ฝ่ายบริหารเกิดความเสียหายแต่ประการใด ถ้าฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรตอบกระตุ้นโดยรับว่า จะดำเนินการตามจุดประสงค์ของเจ้าของกระตุ้นก็เป็นการเพียงพอ และเป็นความพอใจของเจ้าของกระตุ้นนั้น ๆ

ประเด็นที่สาม กระตุ้นฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่ปฏิบัติตาม หรือไม่สนองตอบความเดือดร้อน

ดังที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร เจ้าของกระตุ้นได้ตั้งกระตุ้นนั้น ส่วนมากฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนมากที่ได้ตั้งกระตุ้นในลักษณะดังกล่าว ด้วยเหตุผลประการใดนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหตุผลว่า ไม่ได้รับ

ความพึงพอใจ เนื่องจากฝ่ายบริหารมองผลงานทางการเมืองเป็นหลักตอบแทน เพื่อหวังผลคะแนนมากกว่าการพัฒนาที่เป็นระบบ (ช้องธรรม ชายทวีป 2551)

ประเด็นที่สี่ กระทบต่อฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศครที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศคร

ในประเด็นดังกล่าวสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศครฝ่ายข้างน้อยที่ได้ตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศครในประเด็นดังกล่าว ส่วนมากเมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศครได้เสนอกระทู้ถามดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณา มักจะไม่ได้รับการบรรจุเข้าสู่สภา หรือบรรจุเข้าสู่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศครแล้ว ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศคร มักจะรวบรัดในประเด็นที่จะกระทบต่อฝ่ายบริหารส่วนจังหวัดโดยโศคร เช่นทำให้สัมภาษณ์ว่า การตรวจสอบฝ่ายบริหารเป็นไปได้ยาก เนื่องจากประธานสภาเป็นฝ่ายของผู้บริหาร ถ้าสมาชิกตั้งกระทู้ถามหรือตรวจสอบเรื่องใดที่ทำให้ฝ่ายบริหารเสียประโยชน์ ประธานสภาก็จะปิดประชุมหรือปกป้องฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะทางใดหรือทางหนึ่ง (พิจิตร จงอักษร 2551)

ในการตั้งกระทู้ถามนั้นส่วนใหญ่จะเป็นการตั้งกระทู้ธรรมดา ไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศครท่านใดตั้งกระทู้ถามด่วน เพราะกระทู้ถามด่วนมีขั้นตอนยุ่งยาก เมื่อเสนอกระทู้เข้าสู่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศครแล้ว ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศครอาจวินิจฉัยว่า ไม่ครบองค์ประกอบที่จะเป็นกระทู้ถามด่วน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเด็ดขาดที่จะวินิจฉัยว่า เป็นกระทู้ถามด่วนหรือกระทู้ถามธรรมดา

อีกประการหนึ่ง เพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศคร ขาดความเอาใจใส่ เนื่องจากเป็นฝ่ายสนับสนุนฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศคร เป็นจำนวนมากอยู่แล้ว

สรุปได้ว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศคร ได้มีบทบาทในการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศคร ในความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเองเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้คงเป็นเพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศครเห็นว่า ได้ทำหน้าที่ในบทบาทส่วนนี้เหมาะสม และถูกจุดประสงค์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน รวมทั้งจะไม่เกิดความระแวงสงสัยจากฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศครที่เป็นฝ่ายเดียวกันว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศครเปลี่ยนจุดยืนเดิมที่มีอยู่

ส่วนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนน้อยมากที่มุ่งเน้นตั้งกระทู้ถามในส่วนนโยบายที่ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศครไม่ปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศครที่เป็นฝ่ายนี้

มีจำนวนน้อยมาก การเสนอกระทู้ถามจึงมักจะถูกฝ่ายบริหารกีดกันด้วยวิธีการต่าง ๆ ในการยื่นกระทู้ เพราะประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรก็เป็นพวกเดียวกันกับฝ่ายบริหาร

การทำหน้าที่ควบคุมถ่วงดุลระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จึงไม่เกิดผลสมบูรณ์ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

กลุ่มที่ 2 คือ ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ฝ่ายบริหารนั้น ประกอบด้วย นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ให้ความเห็นเกี่ยวกับการยื่นกระทู้ถามฝ่ายบริหารดังนี้ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรให้ทัศนะว่า ทางฝ่ายบริหารได้เปิดกว้างให้โอกาสแก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรทุกคน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้อย่างเต็มที่ ดังที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรได้ตอบคำสัมภาษณ์ว่า การตั้งกระทู้ถามสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรสามารถตั้งกระทู้ถามในสภาฯ ได้ตามระเบียบการประชุมสภาฯ (สถิรพร นาคสุข 2551) เช่นเดียวกับรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรได้ตอบคำสัมภาษณ์ว่า ในกรณีสมาชิกต้องการคำชี้แจงถึงการบริหารงานของผู้บริหาร สมาชิกสภาฯ ยื่นกระทู้ถามเพื่อสอบถามให้ฝ่ายบริหารตอบ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรมีการยื่นกระทู้ถามอยู่ตลอดเวลาที่อยู่ในสมัยประชุม ถือเป็น การตรวจสอบผู้บริหารได้ในระดับหนึ่ง (พงษ์ศิริ เหมือนชาติ 2551) จะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้ตอบสัมภาษณ์ในลักษณะว่า ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรได้แสดงบทบาทได้อย่างเต็มความสามารถ ไม่ได้ปิดกั้นในเรื่องนี้เลย แสดงว่าฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรใจกว้าง แต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ทำหน้าที่อย่างเต็มที่เอง

กลุ่มที่ 3 ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รองจากนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด และรับผิดชอบควบคุม ดูแลราชการประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้ให้ความเห็นในการยื่นกระทู้ถามฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรว่า การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (พรพิรุณ สุพิชญ์ 2551)

กลุ่มที่ 2 และกลุ่มที่ 3 ได้ให้ทัศนะในประเด็นบทบาทการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ไปในทิศทางเดียวกัน เพราะองค์กรทั้ง 2 ต่างก็มีความใกล้ชิดทั้งด้านกฎหมายและภารกิจหน้าที่ที่สนองตอบซึ่งกันและกัน ไม่มีเหตุผลที่จะทำให้องค์กรทั้งสองปฏิบัติภารกิจสวนทางกันแต่ประการใด

1.2 การเป็นกรรมการสามัญประจำสภา

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา และมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วรายงานต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ทั้งนี้กิจการหรือการสอบสวนดังกล่าวต้องมีใช่เป็นเรื่องที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เสนอข้อสอบถามต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 32

ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติชั่วคราวตามมาตรา 57

ภายใต้บังคับมาตรา 33 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อเปิดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งแรก ให้สภาเลือกคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติชั่วคราว ตามความในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ภายในบังคับข้อ 95 และข้อ 96 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจเลือกกรรมการเป็นคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามความจำเป็นแก่กิจการในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศโสธร มีจำนวน 30 คน แต่คณะกรรมการสามัญประจำสภามีหลายคณะ เพราะฉะนั้นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศโสธรคนหนึ่ง จึงได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการหลายคณะ คณะกรรมการทำหน้าที่ที่มีความสำคัญบางคณะ สมาชิกที่มีบทบาทเคยได้รับเลือกตั้งหลายสมัย หรือสมาชิกที่เป็นฝ่ายสนับสนุนฝ่ายบริหารจะได้รับเลือกทำหน้าที่ในคณะกรรมการสำคัญ ๆ การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศโสธร ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศโสธร จึงขาดประสิทธิภาพ

โดยทั่วไปสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในสมัยประชุมเท่านั้น แต่ภาระหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีอยู่ตลอดเวลา จึงได้กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง อันอยู่ในวงงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรายงานต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตลอดระยะเวลาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศโสธร 4 ปี ไม่ปรากฏว่า ได้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศโสธร หรือคณะกรรมการชุดใดที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ ได้ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในประเด็นที่เห็นว่าไม่

ถูกต้อง หรือสงสัยว่าการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศธรไม่โปร่งใส การมีคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศธรนั้น จึงเพียงพอให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้เท่านั้น ไม่มีประสิทธิภาพในลักษณะของการเป็นกลไกที่ตรวจสอบจริงจัง เพื่อสัมฤทธิ์ผลให้เกิดขึ้นแก่ส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เช่น คำให้สัมภาษณ์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศธรว่า กรรมการสามัญประจำสภาเป็นแต่นามสมมติ ในระดับท้องถิ่นไม่ค่อยมีบทบาท และอำนาจจะถูกขูดเป็นส่วนใหญ่ (อัมพร พิลาบุตร 2551)

ประชากรกลุ่มที่ 2 คือ ฝ่ายผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศธรได้ให้ทัศนะในการเป็นกรรมการสามัญประจำสภาว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศธรเป็นกรรมการสามัญประจำสภาได้ตามการขอเสนอญัตติให้พิจารณาคัดเลือกคณะกรรมการต่าง ๆ จากการประชุมสภา อบจ.โดยโศธร (สตีรพร นาคสุข 2551)

บทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภา ก็เพื่อปฏิบัติตามภารกิจที่ทางสภาได้มอบหมายให้ หรือมีการตั้งกระทู้ถามเพื่อความชัดเจน ก็ใช้คณะกรรมการสามัญประจำสภาออกปฏิบัติภารกิจหาข้อเท็จจริง เพื่อรายงานสภา (พงษ์ศิริ เหมือนชาติ 2551)

ส่วนปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศธร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่สนองงานของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศธร ได้ให้ความเห็นโดยตอบคำสัมภาษณ์ว่า การเป็นกรรมการสามัญประจำสภา เป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ (พรพิรุณ สุพิชญ์ 2551)

สรุปว่าการเป็นกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศธร ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างก็ไม่ได้ให้ความสำคัญว่า กรรมการสามัญประจำสภานั้นเป็นองค์การหนึ่งที่จะทำหน้าที่เป็นกระจุกเงา หรือองค์กรที่มีบทบาทแบ่งเบาภารกิจฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพเพื่อทำหน้าที่ถ่วงดุลตรวจสอบที่มากไปด้วยคุณภาพ เพื่อประโยชน์แก่ท้องถิ่น

ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้เท่านั้น การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศธร ปรากฏว่าไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบฝ่ายบริหารดังที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้

1.3 การเสนอข้อสอบถามฝ่ายบริหาร

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสิทธิที่จะสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค โดยทำเป็นบันทึกเสนอต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจตอบคำถามเอง หรือมอบหมายให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด อย่างไรก็ดี ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอาจไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด หรือเกี่ยวกับนโยบายของราชการบริหารส่วนกลางไม่สมควรเปิดเผย

การเสนอข้อสอบถามฝ่ายบริหาร ภายใต้มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประสงค์จะเสนอข้อสอบถามให้ยื่นต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เมื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับข้อสอบถามตามข้อ 13 ให้จัดส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าหน่วยงานราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินภายในสามวัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับข้อสอบถามจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้กำหนดวัน เวลา ที่จะตอบข้อสอบถามในคราวประชุมใดไว้ด้วย

กรณีผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าหน่วยงานราชการมาชี้แจงด้วยวาจา ผู้เสนอข้อสอบถามมีสิทธิสอบถามได้อีกสามครั้ง เมื่อยังไม่หมดประเด็นที่สอบถาม และประธานสภาอนุญาตแล้ว

ข้อสอบถามใดที่ยังไม่ได้ตอบ ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นอายุ หรือมีการยุบสภา ให้ถือว่าระงับไป

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศโสธรได้มีบทบาทตามบทบัญญัติ โดยได้สอบถามผู้ว่าราชการจังหวัดยศโสธรผ่านประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศโสธร ดังนี้ สอบถามการบริหารงานด้านความร่วมมือระหว่างองค์กร เรื่องทำโครงการเครือข่ายการจัดการน้ำ การวางแผนงานระบบการท่องเที่ยวแบบภาคี (ซึ่งธรรม ชายทวีป 2551) ได้สอบถามในการบริหารงานภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด สอบถามการปฏิบัติงานการก่อสร้าง และเรื่องอื่น ๆ หลายเรื่อง การออกพื้นที่สำรวจ การนำเครื่องจักรกลออกไปปฏิบัติงาน แก้ปัญหาลำช้า (ถนอมทรัพย์ อินอ่อน 2551)

กลุ่มที่ 2 ได้แก่ ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศโสธรนั้น ได้ให้ทัศนะต่อประเด็นนี้ว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศโสธรสามารถเสนอข้อสอบถามต่อฝ่ายบริหารได้ตามระเบียบ (สถิรพร นาคสุข 2551) ข้อสอบถามจะเป็นการยื่นเพื่อขอให้บุคคลรายงานถึงข้อข้องใจในการปฏิบัติหน้าที่ โดยประธานสภาจะประสานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ส่วนราชการมาตอบ แต่ข้อสอบถามผู้บริหารเรียกว่า กระชู้ (พงษ์ศิริ เหมือนชาติ 2551) การเสนอข้อสอบถามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สอบถามเกี่ยวกับการบริหาร โดยการตั้งกระชู้ถามตามระเบียบ (พรพิรุณ สุพิชญ์ 2551)

สรุปได้ว่า การเสนอข้อสอบถามที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศโสธรได้สอบถามไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยผ่านไปทางประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อมาตอบคำสอบถามนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าหน่วยงานราชการในจังหวัดที่เกี่ยวกับข้อสอบถามนั้น จะมาชี้แจงด้วยวาจาหรือส่งเป็นหนังสือมาชี้แจงต่อสภาก็ได้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศโสธรที่ทำหน้าที่ในประเด็นปัญหานี้ มีจำนวนน้อยมาก

เพราะคงได้พิจารณาแล้วว่า เมื่อสอบถามไปแล้วก็คงไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขตามที่ได้สอบถามไปแต่อย่างใด ทั้งที่ฝ่ายบริหารต่างก็ให้ความร่วมมือในการตอบสนองแล้วก็ตาม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ก็ไม่ได้ทำหน้าที่ในส่วนนี้มากนัก

1.4 การเสนอญัตติ

ญัตติ หมายถึง เรื่องหรือปัญหาหรือข้อเสนอที่นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งมีผลบังคับให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องปฏิบัติตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เว้นแต่เป็นมติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎข้อบังคับของทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจเพิกถอนมติได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่ได้กำหนดประเภทของญัตติไว้ 2 อย่างคือ

1. ญัตติเกี่ยวกับกิจการภายในวงงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ข้อเสนอ หรือปัญหาในเรื่องต่าง ๆ อันอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นญัตติที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอ เพื่อให้สภาวินิจฉัย และลงมติ

2. ญัตติร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ตามที่กฎหมายกำหนดที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือบุคคลภายนอกให้กระทำหรืองดเว้นกระทำการ โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือก่อให้เกิดผลใช้ข้อบังคับตามกฎหมาย

นอกจากนี้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีสิทธิเป็นผู้เสนอญัตติต่อสภาได้ โดยไม่ต้องมีผู้รับรอง ซึ่งต่างจากญัตติที่เสนอโดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องผู้รับรองไม่น้อยกว่า 2 คน

เมื่อมีการยื่นญัตติต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องพิจารณาและบรรจุญัตติที่เสนอนำเข้าระเบียบวาระการประชุม โดยปกติการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องพิจารณาเฉพาะเรื่องที่อยู่ในวาระการประชุมเท่านั้น แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นจนไม่สามารถจะเสนอเป็นหนังสือได้ทัน หากไม่ได้รับการพิจารณาเป็นการด่วนจะไม่ทันต่อเหตุการณ์ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเสนอญัตติให้ที่ประชุมปรึกษาหรือพิจารณาได้โดยเสนอด้วยวาจา แต่การเสนอจะต้องกระทำก่อนหรือหลังการพิจารณาในเรื่องหนึ่ง เพราะหากเสนอในขณะที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำลังพิจารณาเรื่องอื่นอยู่ จะกลายเป็นการขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา จะมีผลให้ญัตติที่กำลังพิจารณาอยู่เดิมนั้นตกไป

ญัตติควน ต้องไม่มีลักษณะทำนองเดียวกับกระทู้ และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สภาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

ให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยว่าญัตติใดเป็นญัตติควนหรือไม่ และเมื่อวินิจฉัยแล้วให้แจ้งผู้เสนอญัตติทราบ พร้อมด้วยเหตุผลภายในสามวัน นับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้น

เมื่อประธานสภาบรรจุญัตติควนเข้าระเบียบวาระการประชุมในโอกาสสมรทที่จะกระทำได้ ในการนี้จะบรรจุเพิ่มเติมในระเบียบวาระการประชุมที่จัดไปเสียก็ได้

ภายใต้บังคับข้อ 41 ให้ประธานสภาบรรจุญัตติเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาภายในห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้นตามลำดับที่ยื่นก่อนหลัง ถ้าหมดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

การเสนอญัตติไม่ต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือ ให้นำความในข้อ 74 มาใช้บังคับอนุโลม ส่วนการรับรองญัตติเช่นนี้ให้กระทำโดยวิธีอื่นขึ้น

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้ถูกยึดมติข้อบังคับที่กำหนดไว้ทุกประการ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ส่วนมากได้มีบทบาทในประเด็นนี้เป็นจำนวนมาก เช่น ญัตติชลประทานจังหวัด การพัฒนาที่ดิน ไฟฟ้า ประปา ได้รับผลพอประมาณ เนื่องจากข้อจำกัดในงบประมาณ และกรอบข้อกฎหมายที่ไม่อำนวยต่อการพัฒนาที่เป็นระบบ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2551) ญัตติการบริหารงาน ญัตติการจ้างงานของข้าราชการและลูกจ้าง ญัตติการออกข้อบัญญัติการเก็บภาษีน้ำมัน ญัตติการเก็บภาษีท่าทราย ค่าโรงแรมที่พัก ยังไม่ได้รับผลเป็นที่พอใจเท่าที่ควร ผู้ที่รับผิดชอบหรือข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรรับผิดชอบตามกฎหมาย (อนุบททรัพย์ อินถอน 2551) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรบางส่วนไม่มีบทบาทในประเด็นดังกล่าวตลอดสมัยดำรงตำแหน่ง โดยไม่ได้ให้ความเห็นในบทบาทส่วนนี้ เช่น การตอบคำสัมภาษณ์ของ นายดำรง บุญบรรลุ นายสุทิน วงษ์เวียง นายวัชรภรณ์ อรจันทร์ นายอวยชัย สุทธิอาคาร เป็นต้น เพราะเห็นว่าฝ่ายบริหารทำงานโดยโปร่งใสแล้ว

ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้ให้ทัศนะในบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรดังนี้ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร เพื่อขอมติความเห็นชอบ (สภีรพจนาศุข 2551) การยื่นญัตติเสนอเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือผู้บริหารต้องการให้สภาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ปัญหา น้ำท่วม ถิ่นเลี้ยง (พงษ์ศิริ เหมือนชาติ 2551)

เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรให้ทัศนะในประเด็นนี้ว่า มีการเสนอ
 ญัตติ การออกข้อบัญญัติจังหวัดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของ อบจ. ในรูปของคณะกรรมการ
 (พรพิจรณ สุปิขญ์ 2551)

สรุปว่า การยื่นญัตติมีความสำคัญมากที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 จะต้องเสนอต่อประธานสภา เพื่อนำเข้าบรรจุในระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณา เมื่อสภาองค์การ
 บริหารส่วนจังหวัดได้มีมติเห็นชอบในเรื่องใด ๆ แล้ว ย่อมเป็นข้อผูกพันฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติ หรือ
 ดำเนินการตามญัตตินั้น ๆ

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อ
 ญัตติต่าง ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งในการแสดงบทบาทตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารองค์การ
 บริหารส่วนจังหวัดยโสธร รวมทั้งฝ่ายข้าราชการที่สนองนโยบายของฝ่ายบริหารคือ ปลัดองค์การ
 บริหารส่วนจังหวัดยโสธร ก็ไม่ได้ขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคในการแสดงบทบาทตรวจสอบในประเด็น
 ดังกล่าวแต่ประการใด ผู้วิจัยเห็นว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรต่างหากที่ขาด
 จิตสำนึกในการทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่น ตลอดประเทศชาติอันเป็นที่รักของตน

1.5 การร่างข้อบัญญัติจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดหน้าที่ของสภาองค์การ
 บริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 ส่วน คือ อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และอำนาจในการ
 ควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การ
 บริหารส่วนจังหวัด และการอนุมัติใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราว เพื่อบังคับใช้
 แก่ประชาชนที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถกระทำได้โดยนายก
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เสนอร่าง ต้องมีสมาชิก
 รับร่างไม่น้อยกว่า 4 คน ในร่างข้อบัญญัติระบุหลักการและเหตุผลของร่างข้อบัญญัตินั้น ประกอบด้วย
 การเสนอร่างข้อบัญญัติจะต้องเสนอล่วงหน้า เป็นหนังสือต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 พิจารณารับรองก่อนนำเข้าไปประชุมสภา การพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 จะกระทำเป็น 3 วาระ คือ

วาระที่ 1 เป็นขั้นรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ

วาระที่ 2 เป็นการแปรญัตติร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

วาระที่ 3 เป็นการลงมติอนุมัติร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย จะไม่มีการอภิปรายใด ๆ การลงมติให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ หากการลงมติดังมีคะแนนเสียงเท่ากัน ประธานองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะออกเสียงชี้ขาด

การอนุมัติร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราวในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งจะเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทัน่วงที่ได้ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2545 มาตรา 57 ให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อได้ประกาศใช้แล้วสามารถบังคับใช้ได้ เมื่อมีการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งต่อไปให้นำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณา หากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติไม่อนุมัติก็ให้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไป แต่ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้กระทำไประหว่างที่ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราวมีผลบังคับใช้

ร่างข้อบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อบัญญัติจะใช้บังคับได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติและประกาศไว้โดยเปิดเผย ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วสิบห้าวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีความระบุมไว้ในข้อบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับได้ทันที ให้ใช้บังคับข้อบัญญัติในวันที่ประกาศ

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับร่างข้อบัญญัติแล้ว ต้องอนุมัติและประกาศภายในสิบห้าวัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติและประกาศร่างข้อบัญญัติภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติ

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติร่างข้อบัญญัติใดมิได้ ถ้าเห็นว่าร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นร่างข้อบัญญัติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเป็นร่างข้อบัญญัติที่ออกนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีเช่นนั้นให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาและเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใด ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อลงนามแล้วส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบ

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่ได้รับ
ความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด
ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด
เห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคืนมา ถ้านายกองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดไม่ลงนามภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม และประกาศใช้
บังคับต่อไป

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ส่งร่าง
ข้อบัญญัติคืนไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณา
ใหม่ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติคืนมา ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยัง
ยืนยันให้ความเห็นชอบ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ดำเนินการประกาศร่างข้อบัญญัตินั้นใช้บังคับต่อไป

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณา และไม่เห็นชอบด้วยกับหลักการ
ของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ส่ง
ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม นั้น ไปยัง
ผู้ว่าราชการจังหวัดภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ให้ความเห็นชอบ

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ร่าง
ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม นั้นเป็นอันตกไป
และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหนังสือ
แจ้งความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดไปยังประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ส่งร่าง
ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมคืนไปยังสภา
องค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวัน
นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
เพิ่มเติมคืนมา ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยันไม่เห็นด้วยด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า
กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเป็นอันตกไป

ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกระทรวงมหาดไทย จัดให้มีข้อบัญญัติจังหวัด
ที่ประกาศใช้บังคับแล้วไว้ ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรมการปกครอง เพื่อให้
ประชาชนเข้าตรวจดูได้

ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทันท่วงทีมิได้ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคราวต่อไป ให้นำข้อบัญญัติชั่วคราวนั้น เสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่ออนุมัติ และเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอนุมัติแล้ว ให้ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อนุมัติ ให้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่าง ที่ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้น

ในประเด็นข้อบัญญัติจังหวัดนั้น เป็นประเด็นที่สำคัญมาก เพราะข้อบัญญัติจังหวัด เป็นกฎหมาย หรือบทบัญญัติที่กำหนดแนวนโยบายของฝ่ายบริหารที่เป็นหลักฐานปรากฏให้สาธารณะ ได้ทราบโดยทั่วไป ซึ่งแตกต่างจากการยื่นกระทู้ถาม และการสอบถามต่าง ๆ ที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ถาม และสอบถามฝ่ายบริหารในการประชุมแต่ละครั้ง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีบทบาทในการร่วมร่างข้อบัญญัติจังหวัด โดยคณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะกรรมการข้อบัญญัติจังหวัด ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญ เป็นคณะกรรมการที่ร่วมร่างข้อบัญญัติจังหวัดร่วมกับฝ่ายบริหาร เพื่อนำเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรที่ได้รับเสนอแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ ยกร่างข้อบัญญัติจังหวัด ส่วนมากจะเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สนับสนุนหรือเป็น ฝ่ายเดียวกับผู้บริหารที่ต้องการเท่านั้น เพื่อสะดวกให้การยกร่างข้อบัญญัติผ่านไปโดยไม่มีปัญหา เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ฝ่ายบริหารต้องการ ดังคำให้สัมภาษณ์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน จังหวัดยโสธรบางคนตอบว่า ได้ร่วมการยกร่างข้อบัญญัติทุกเรื่องที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้น (สุทิน วงษาเวียง 2551) ได้รวมทั้งฝ่ายอำเภอและจังหวัด (องอาจ บุญทวี 2551) มีส่วนร่วมเป็นคณะทำงาน เพื่อร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่นำมาบัญญัติ แต่การกำหนดเป้าหมายมักถูกแปรเปลี่ยนไป เพื่อสนองต่อ การเมืองเป็นสำคัญ (ช้องธรรม ชายทวีป 2551)

ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร มีทัศนคติในประเด็นนี้ดังนี้ สมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร เป็นผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบในการจัดทำร่างข้อบัญญัติ จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร (สถิรพร นาคสุข 2551) ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้เสนอร่าง ข้อบัญญัติจังหวัดเข้าสู่สภา เพื่อให้สภารับรองและอนุมัติ โดยความเป็นจริงข้อบัญญัติจังหวัด จะเป็นการรวบรวมข้อมูลของโครงการ โดยผ่านทางสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวบรวมข้อบัญญัติต่อไป (พงษ์ศิริ เหมือนชาติ 2551)

ส่วนความเห็นของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ที่สนองงานของฝ่ายบริหารอันได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรนั้น ดังนี้

การยกร่างข้อบัญญัติจังหวัดเป็นไปตามระเบียบกำหนด เพราะข้อบัญญัติจังหวัดที่เกี่ยวกับกิจการการหารายได้ของ อบจ. โดยความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ (พรพิรุณ สุพิชญ์ 2551)

สรุปในประเด็นนี้ เห็นได้ว่าการยกร่างข้อบัญญัติมีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหาร ที่จะก่อประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่น ถ้าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความตั้งใจจริงจังในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ผลประโยชน์ก็จะตกไปยังท้องถิ่น สนองตอบตรงความต้องการของประชาชน แต่ปรากฏว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ต่างก็เอื้อประโยชน์เป็นพรรคพวกเดียวกัน ตั้งแต่การเลือกตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภา ก็จะเลือกสมาชิกที่เป็นพวกเดียวกัน มีผลประโยชน์ทับซ้อน ฉะนั้นผลของการแสดงบทบาทในการถ่วงดุลระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร กับฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จึงไม่มีคุณภาพเท่าที่หวัง

1.6 การจัดทำงบประมาณประจำปี

“งบประมาณ” หมายความว่า แผนงานหรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่าย แสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน การตั้งงบประมาณคือการแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน

“งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

“งบประมาณอนุมัติ” หมายความว่า งบประมาณที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบ และผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ

“เงินสำรองจ่าย” หมายความว่า รายจ่ายที่ได้ตั้งไว้เพื่อจ่ายในกรณีฉุกเฉินอันเกี่ยวกับสาธารณภัย และจำเป็นต้องรีบดำเนินการเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชนเป็นส่วนรวมโดยตรง

“ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

“หนี้” หมายความว่า ข้อผูกพันที่จะต้องจ่าย หรืออาจที่จะต้องจ่ายเป็นเงิน สิ่งของ หรือบริการ ไม่ว่าจะ เป็นข้อผูกพันอันเกิดจากการกู้ยืม การค้ำประกัน การซื้อหรือการจ้างโดยใช้เครดิต หรือจากการอื่นใด

“หน่วยงาน” หมายความว่า สำนัก กอง ฝ่าย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรวมถึงกิจการพาณิชย์

“กิจการพาณิชย์” หมายความว่า กิจการที่กำหนดไว้ตามข้อ 11 ของระเบียบนี้

“เจ้าหน้าที่งบประมาณ” หมายความว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในกรณีที่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันงบประมาณปีใหม่ ก็ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน

การเบิกจ่ายเงิน โดยอาศัยข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีล่วงมาแล้วนั้นให้นำเงินงบประมาณเพิ่มเติมและที่ได้มีการโอนเพิ่มหรือโอนลดรวมเข้าไปด้วย โดยให้ถือเป็นยอดเงินสูงสุดจะพึงถือจ่ายได้ และให้กระทำได้เฉพาะรายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ และหมวดค่าสาธารณูปโภค สำหรับรายจ่ายอื่น ๆ นอกจากนี้จะเบิกจ่ายได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

1.6.1 การจัดสรรเงินงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ทำเป็นข้อบัญญัติ ถ้าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วนั้นไปพลางก่อน

งบประมาณรายจ่ายจะมีได้เฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) กิจการที่ระบุไว้ในมาตรา 45 และมาตรา 46
- 2) กิจการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ถ้าในปีใดจำนวนเงินที่ได้อนุมัติไว้ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณไม่พอสำหรับใช้จ่ายประจำปี หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปี ให้ทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้สภาพัฒนาการระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้ส่งมอบให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละห้าของภาษีที่จัดเก็บได้

ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่ได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

1) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียมไม่เกินลิตรละห้าสตางค์

2) ยาสูบไม่เกินมวนละห้าสตางค์

ราคาจำหน่ายปลีกที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่ง ไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทสำหรับในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดังต่อไปนี้

1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร

2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

ในการเสียภาษีอากรตามมาตรานี้ ให้ถือเป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร สำหรับในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดังต่อไปนี้

1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นตามมาตรา นี้ ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตาม
ประมวลรัษฎากร

กิจการใดที่กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการ ถ้ากิจการนั้นอยู่ใน
พื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นพนักงาน
เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายนั้น และบรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับเนื่องใน
กิจการเช่นว่านั้น ให้ถือเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ
จากผู้ซึ่งใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้นได้
ทั้งนี้ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมอบให้ส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
เรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทนหรือรายได้อื่นใดเพื่อองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดก็ได้ ทั้งนี้โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นจะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บภาษีอากร
ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดเพื่อราชการส่วนท้องถิ่นอื่นก็ได้ ทั้งนี้
โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมอบหมายให้เอกชนดำเนินการตามวรรคหนึ่ง
ยกเว้นการเรียกเก็บภาษีอากรก็ได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดใน
กฎกระทรวง

ทุกปีงบประมาณ ให้รัฐบาลจัดสรรเงินให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด
เป็นเงินอุดหนุน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- 1) ภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติไว้
- 2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้
- 3) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5) รายได้จากการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 6) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- 7) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคล ซึ่งได้รับความ

เห็นชอบจากรัฐมนตรี

- 8) เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

9) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีมูลค่าให้

10) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- 1) เงินเดือน
- 2) ค่าจ้าง
- 3) เงินตอบแทนอื่น ๆ
- 4) ค่าใช้สอย
- 5) ค่าวัสดุ
- 6) ค่าครุภัณฑ์
- 7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- 8) เงินอุดหนุน

9) รายจ่ายอื่นใดตามที่มิใช่ข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของ
กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

เงินเดือนและค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการสภาองค์การ
บริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จาก
ทรัพย์สิน การดำเนินกิจการการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการจัดหาพัสดุและ
การจัดจ้าง และการให้ได้รับสวัสดิการของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตาม
ระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ในการออกระเบียบตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัว
และความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

การจัดสรรเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความสำคัญมาก
สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีบทบาทในการจัดสรรเงินงบประมาณร่วมกับฝ่ายบริหาร
เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ให้เหมาะสมเป็นธรรมตามความจำเป็น
ของเขตพื้นที่ต่าง ๆ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
ร่วมกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เสนอต่อสภาองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดให้พิจารณาเห็นชอบ ความเห็นต่าง ๆ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน
จังหวัดยโสธร ในการจัดสรรเงินงบประมาณลงในพื้นที่ตามความต้องการของประชาชนนั้น
สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร มีความเห็นแตกต่างกัน บางคนเห็นว่าเหมาะสมดีแล้ว

บางคนเห็นว่ายังมีข้อบกพร่องไม่เป็นธรรม เช่น ทำให้สัมภพณ์ว่า เป็นผลดีตามวัตถุประสงค์ของประชาชนทุกประการ (วิรัตน์ บุญทศ 2551) ไม่ถูกต้องตามจุดประสงค์ เพราะปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณถูกแบ่งไปอย่างไม่ยุติธรรม (องอาจ บุญทวี 2551) ถูกจุดน้อยมาก เพราะปัญหาและปัจจัยการบริหารยังไม่ผ่านการเป็นสากล ไม่ถูกต้องจุดประสงค์เพราะไม่พัฒนาคนให้เข้าสู่การเมืองแบบโปร่งใสและมีคุณภาพ ต้องพัฒนาการเมืองให้มีวิชาการมากกว่านี้ (อัมพร พิลานบุตร 2551) ฝ่ายบริหารส่วนใหญ่เป็นผู้รับเหมา มักจะทำแต่โครงการที่เป็นประโยชน์ต่อตัวเองเป็นส่วนใหญ่ ไม่ถูกต้องเพราะฝ่ายบริหารมีค่าใช้จ่ายนอกระบบมากมาย จึงเน้นแต่ความถูกต้องเป็นหลัก (ทองกลาง โมคาพันธ์ 2551) เป็นไปในทางที่สนองความพึงพอใจส่วนตัว ในภาพรวมหรือการพัฒนาที่ยั่งยืน หมู่บ้านมีน้อย โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์ของจังหวัดในรูปบูรณาการไม่มี ในเรื่องของการสนองความต้องการด้านพื้นฐานและแบบประชานิยมประมาณ 60% (ช้องธรรม ชายทวีป 2551) การจัดสรรเงินงบประมาณลงในพื้นที่ยังมีจุดอ่อน และมีจุดบกพร่องยังสนองความต้องการของประชาชนไม่ได้ตามเป้าหมาย ก่อประโยชน์ต่อท้องถิ่นไม่ได้เต็มเป้าหมาย ท้องถิ่นได้รับโครงการระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์กรปกครองส่วนตำบล ตามจุดประสงค์อย่างแท้จริงไม่ได้เต็มที่ (ถนอมทรัพย์ อินอ่อน 2551)

ตามทัศนะของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ที่มีความเห็นแตกต่างกันเช่นนี้ ผู้ศึกษาวิจัยให้ทัศนะในเชิงกรณีศึกษาว่า ประเด็นปัญหาเกิดจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ที่มีทัศนะว่าเหมาะสม ถูกต้องตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นพรรคพวกหรือฝ่ายที่สนับสนุนผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ฝ่ายที่เห็นตรงกันข้ามเป็นฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จำพวกหลังเป็นฝ่ายมีเสียงข้างน้อยในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร เมื่อมีการลงมติให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะมีเสียงลงคะแนนไม่เพียงพอที่จะทำให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรจำนวนมากให้การสนับสนุน การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จึงเป็นการบริหารที่ไม่เป็นธรรมาภิบาล มีการแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองและพรรคพวก มีการตั้งเงินงบประมาณรายจ่ายซ่อนเร้นไม่โปร่งใส เป็นที่กังขาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และประชาชนผู้มีจิตใจเป็นธรรมตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ให้ทัศนะในการจัดสรรเงินงบประมาณประจำปีว่า วิธีการจัดสรรงบประมาณจัดสรรตามระเบียบและวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีส่วนร่วมในรูป

กรรมการ (สตีพร นาคสุข 2551) เป็นการทำหน้าที่ของผู้บริหารจัดสรรงบประมาณที่ได้รับ เพื่อดำเนินการข้อบัญญัติจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรให้สอดคล้องกับโครงการต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอ เป็นข้อบัญญัติจังหวัด (พงษ์ศิริ เหมือนชาติ 2551) การจัดสรรเงินงบประมาณแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะงบลงทุนและงบบริหาร (พรพิรุณ สุพิชญ์ 2551)

การจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการชี้วัดการบริหารงานของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรว่า มีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นการบริหารในรูปแบบธรรมาภิบาลหรือไม่ สิ่งเหล่านี้ฝ่ายบริหารไม่ได้ให้นำหนักโดยเห็นว่าการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำไปตามระเบียบที่กฎหมายได้ให้ไว้ตามหน้าที่เท่านั้น ไม่ได้มุ่งผลให้เกิดแก่ท้องถิ่นเท่าที่ควรจะเป็น จึงได้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้ท้วงติงไว้ส่วนหนึ่งแล้ว

บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้ทำไปตามหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร เป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดระมัดระวังในการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามจุดประสงค์ โปร่งใส ถ้าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ไม่ได้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ หรือย่อหย่อนในการแสดงบทบาทในส่วนนี้ลดน้อยลง ผลงานที่เกิดขึ้นจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ประชาชนพึงได้รับ ก็จะพลอยลดลงหรือไม่ตรงตามเป้าหมาย เพราะฉะนั้นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ควรยึดถือเป็นหน้าที่ที่ควรใส่ใจเป็นอย่างยิ่งในบทบาทตรวจสอบฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ปรากฏว่า มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรจำนวนน้อยมากที่ได้ทำหน้าที่ตรวจสอบดังกล่าวให้สัมภาษณ์ว่า ได้ทำตามนัยแห่งกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับดังกล่าวนี้อย่างเต็มความสามารถ (เวทย์ เอียงกันหา 2551) มีการหมกเม็ดงบประมาณ การสอบราคาจัดซื้อจัดจ้างของฝ่ายบริหาร ไม่โปร่งใสเท่าที่ควร (ช้องธรรม ชายทวีป 2551) เมื่อนำความเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร มาศึกษาแล้วจะพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ส่วนมากไม่ได้ให้ความสำคัญในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีว่า ฝ่ายบริหารได้ใช้จ่ายไปตามวัตถุประสงค์ถูกต้อง โปร่งใสหรือไม่ ส่วนสำคัญที่พอจะจับประเด็นได้ เพราะเหตุที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรเป็นฝ่ายเดียวกันกับฝ่ายบริหาร จึงมีบทบาทในส่วนนี้น้อยมาก

ส่วนฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ต่างก็ให้ทัศนะว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของ ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรได้ โดยการสอบถามและติดตามประเมินผลงานในพื้นที่ (สตีพร นาคสุข 2551) ฝ่ายสภาจะเป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณ โดยการตั้ง กระทุ้งถาม นอกจากนี้ยังมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ (พงษ์ศิริ เหมือนชาติ 2551) แม้ฝ่ายข้าราชการผู้สนองงานฝ่ายบริหารก็ให้ความเห็นคล้ายคลึงกันว่า เมื่อสิ้นปีงบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องรายงานการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้สภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเป็นรูปแบบของคณะกรรมการ (พรพิรุณ สุพิชญ์ 2551)

เมื่อนำทัศนะของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมาวิเคราะห์ถึงสาเหตุแล้ว จะเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์เดียวกัน การทำหน้าที่ของสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จึงขาดประสิทธิภาพ

1.6.2 การเสนองบประมาณ

การเสนองบประมาณ ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณมีอำนาจหน้าที่จัดทำ งบประมาณกับปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงาน งบประมาณ ดังต่อไปนี้ด้วย

- 1) เรียกให้หน่วยงานต่าง ๆ เสนอรายการรายรับและรายจ่ายตามแบบและ หลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่กำหนดตามระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งกระทรวงมหาดไทย
- 2) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ
- 3) สั่งการ ควบคุม กำกับ ดูแลเจ้าหน้าที่จัดทำเอกสารงบประมาณและ รวบรวมเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เงินรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้จัดทำเป็นงบประมาณ รายจ่ายประจำปี และให้มีประมาณการรายรับประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจจำแนก เป็นงบประมาณรายจ่ายทั่วไป และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย

- 1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะการคลัง สารสำคัญของ งบประมาณ ความสัมพันธ์ระหว่างประมาณการรายรับ และงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง คำอธิบาย เกี่ยวกับหนี้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน และที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม รายงานการรับและจ่ายเงิน หรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยเหลือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- 2) หลักการและเหตุผลในการขอตั้งงบประมาณ
- 3) ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมด้วยบัญชีงบประมาณ
- 4) รายรับ รายจ่าย เปรียบเทียบระหว่างปีล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่จะขอตั้งงบประมาณ
- 5) คำชี้แจงเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- 6) คำชี้แจงเกี่ยวกับประมาณการรายจ่ายที่ขอตั้ง
- 7) งบประมาณเฉพาะการหรือกิจการพาณิชย์

ให้หัวหน้าหน่วยงานจัดทำงบประมาณรายรับ และประมาณการรายจ่าย และให้หัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมรายงานการเงินและสถิติต่าง ๆ ของทุกหน่วยงาน เพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ

ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณในขั้นต้น แล้วให้เสนอต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณา

เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้พิจารณาอนุมัติให้ตั้งเงินงบประมาณยอดใดเป็นงบประมาณประจำปีได้แล้ว ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวมและจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เสนอต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง เพื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้นำเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในวันที่ 15 สิงหาคม

ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาแล้ว เห็นว่าไม่สามารถที่จะนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้เสนอขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขอขยายเวลาการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

การตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุน ให้แสดงรายการว่าจะอุดหนุนให้แก่หน่วยงานใด กิจการใด และเป็นค่าใช้จ่ายประเภทใดบ้าง

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต้องตราเป็นข้อบัญญัติ เช่น เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายน้อยกว่ารายรับร้อยละสอง

การตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จะกระทำได้ต่อเมื่อ

- 1) งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับอนุมัติแล้วไม่พอแก่การใช้จ่าย หรือในกรณีที่จำเป็นจะต้องจ่ายเงิน หรือก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ต้องแสดงให้เห็นปรากฏในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวด้วยว่า จะจ่ายจากเงินรายรับที่มีได้ตั้งรับไว้ในประมาณการรายรับ หรือจากเงินรายรับที่เกินยอดรวมทั้งสิ้นของประมาณการรายรับประจำปี หรือ

2) จำเป็นจะต้องจ่ายกรณีมีเหตุฉุกเฉินอันเกี่ยวกับสาธารณภัยเกิดขึ้น สำหรับกรณีนี้ต้องแสดงด้วยว่าจะใช้จ่ายจากเงินสะสม หรือเงินอื่นใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การเสนองบประมาณนั้น นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตามกฎหมาย เสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้พิจารณาเห็นชอบ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว ฝ่ายบริหารจึงสามารถนำเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ได้แถลงต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

ขั้นตอนในการดำเนินการเสนองบประมาณ

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบตามที่ฝ่ายบริหารเสนอแล้ว สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเสนอแต่งตั้งกรรมาธิการขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำการพิจารณารับคำแปรญัตติงบประมาณจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดระยะเวลาแปรญัตติ

ญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะพิจารณาสามวาระรวดเดียวไม่ได้ และในการพิจารณาวาระที่สอง ให้กำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติไว้ไม่น้อยกว่าสี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้น

ภายในระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใด เห็นควรจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ โดยให้แปรเป็นรายชื่อและเสนอต่อประธานคณะกรรมการแปรญัตติ ในกรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้แปรญัตติจะต้องมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับรอง เช่นเดียวกับการเสนอญัตติ

การแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณ จะกระทำได้เฉพาะการขอลดรายจ่าย หรือการขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย และจะต้องมีจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับรอง เช่นเดียวกับการเสนอญัตติ

คำแปรญัตติให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการแปรญัตติภายในระยะเวลาที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

ห้ามไม่ให้แปรญัตติรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุมัติจ่าย เว้นแต่จะได้รับคำรับรองจากผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือคำแปรญัตตินั้นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้แปรญัตติ

บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีความสำคัญมาก โดยที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับเลือกจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นคณะกรรมการแปรญัตตินั้น สามารถขอยื่นคำแปรญัตติ

ในประเด็นที่เห็นว่าฝ่ายบริหารจัดการสรรงบประมาณลงไปในพื้นที่ที่ไม่จำเป็น มีการหมกเม็ดหรือเป็นงบที่ซ่อนเร้นไม่โปร่งใส สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอแปรญัตติในชั้นกรรมาธิการได้ ถ้อยสงสัยหรือคิดใจในประเด็นที่เห็นว่าไม่เหมาะสม จะสงวนคำแปรญัตติไปอภิปรายในสภา เพื่อขอความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร มีบทบาทในประเด็นนี้ดังนี้ เห็นด้วยในบางกรณีที่เป็นประโยชน์ในด้านรวม ประชาชนได้ประโยชน์โดยทั่วไป ไม่ใช่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การท่องเที่ยว การคมนาคม การพัฒนา (ซึ่งธรรม ชายทวีป 2551) เคยอภิปรายทั้งตั้งเป็นประจำ โดยสมาชิกทุกคนยอมรับบทบาทในการเสนอแนะเป็นอย่างดี (องอาจ บุญทวี 2551) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ส่วนมากมีความเห็นว่าฝ่ายบริหารได้จัดสรรงบประมาณไปในทิศทางที่ถูกต้อง ถูกจุดประสงค์และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร แสดงบทบาทคล้อยตามฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร อาจเป็นเพราะดังนี้

1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรเป็นฝ่ายสนับสนุนฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร หรือ

2) กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ให้อำนาจสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แสดงบทบาทในส่วนนี้ได้อย่างไม่เต็มที่

ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้ทำหน้าที่ไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ในการเสนองบประมาณประจำปีว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เสนองานโครงการกิจกรรมเพื่อเสนองบประมาณตามความต้องการของท้องถิ่น และประชาชนในเขตพื้นที่บริหาร (สธิพร นาคสุข 2551) ฝ่ายบริหารจะนำเสนอโครงการต่าง ๆ ตามแผนงานที่ผ่านสภา และทำเป็นข้อบัญญัติจังหวัดว่าด้วยเรื่องงบประมาณ เพื่อจะได้ดำเนินการตามที่ได้รับ ความเห็นชอบและอนุมัติจากสภา (พงษ์ศิริ เหมือนชาติ 2551) ฝ่ายบริหารเสนอด้วยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามขั้นตอนและระเบียบกำหนด (พรพิรุณ สุพิชญ์ 2551)

1.7 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 44/2

ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ดังนี้

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปราย

ทั่วไปในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหา อันเกี่ยวกับการบริหารราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยไม่มีการลงมติ

ญัตติตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดวันสำหรับการอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าห้าวันและไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับญัตติ แล้วแจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา นี้ จะทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศธร ไม่ได้นำพระราชบัญญัติมาตรานี้มาปฏิบัติตลอดสมัยที่ดำรงตำแหน่ง 4 ปี จะเพราะเหตุผลประการใดนั้น ขอนำคำตอบสัมภาษณ์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศธร ดังนี้ ไม่มีการอภิปราย เพราะเห็นว่าไม่มีความร้ายแรงเกิดขึ้น (ช้องธรรม ชายทวีป 2551) ไม่เคยอภิปรายเลย แต่เห็นว่ามีประโยชน์อย่างมาก (พิจิตร จงอักษร 2551) ฝ่ายบริหารมีทีมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในทีมมาก จึงไม่มีการอภิปรายแต่อย่างไร ในสภาชุดนี้ไม่มีการอภิปรายเลย (ทองกลาง โมคาพันธ์ 2551)

ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศธร ให้ทัศนะในประเด็นนี้ว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศธร สามารถยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามกฎหมายได้อยู่แล้ว (สดิรพร นาคสุข 2551) ในระหว่างสมัยประชุมสภา สมาชิกสภาสามารถยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายเรื่องต่าง ๆ ที่ผู้บริหารได้ดำเนินการ นอกจากนี้ยังสามารถขอเปิดสมัยวิสามัญเพื่อขึ้นกระทู้สอบถามฝ่ายบริหารได้ (พงษ์ศิริ เหมือนชาติ 2551) ฝ่ายเจ้าหน้าที่ได้ให้ทัศนะในประเด็นนี้ว่า เมื่อฝ่ายบริหารได้บริหารงานราชการไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาฯ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถยื่นญัตติอภิปรายได้ เพื่อให้ทราบถึงข้อสงสัยในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร (พรพิรุณ สุพิชญ์ 2551)

เมื่อประมวลทัศนะต่าง ๆ ทั้งฝ่ายบริหาร องค์การบริหารส่วนจังหวัดยศธร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศธร ในบทบาทการตรวจสอบตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว พอสรุปได้ว่า

1. ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศธร ไม่ขัดข้องในการขอเปิดอภิปรายทั่วไป
2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศธร ส่วนมากเป็นฝ่ายสนับสนุนฝ่ายบริหาร

3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับฝ่ายบริหาร ไม่สามารถรวบรวมรายชื่อให้ครบตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย จึงไม่มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ตลอดสมัยที่ดำรงตำแหน่ง

ตอนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร มีรายละเอียดดังนี้

2.1 การตั้งกระทู้ถาม

ปัญหาและอุปสรรคในการเสนอกระทู้ถามของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรต่อฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรต่างก็ให้ทัศนะว่า ไม่มีปัญหาและอุปสรรคในการทำหน้าที่ส่วนนี้ประการใด ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้เปิดกว้างให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้ทำบทบาทในส่วนนี้อย่างเต็มที่ เช่น คำตอบสัมภาษณ์ของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรว่า การตั้งกระทู้ถามสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร สามารถตั้งกระทู้ถามในสภาฯ ได้ตามระเบียบการประชุมสภา (สถิรพร นาคสุข 2551) ในกรณีสมาชิกฯ ต้องการคำชี้แจงถึงการบริหารงานของผู้บริหาร สมาชิกสภายื่นกระทู้ถามเพื่อสอบถามให้ฝ่ายบริหารตอบสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร มีการยื่นกระทู้ถามอยู่ตลอดเวลาที่อยู่ในสมัยประชุม ถือเป็นตรวจสอบผู้บริหารได้ในระดับหนึ่ง (พงษ์ศิริ เหมือนชาติ 2551) เห็นได้ว่าทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างให้ทัศนะตรงกันว่าไม่มีปัญหาและอุปสรรคในการตั้งกระทู้ถาม แต่เพราะเหตุใดการแสดงบทบาทในส่วนนี้ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร น่าจะมีสาเหตุ 2 ประการ คือ

2.1.1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ไม่มีจิตสำนึกและความรู้เพียงพอที่จะทำหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่นและประชาชน

2.1.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร มีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับฝ่ายบริหาร เมื่อแสดงบทบาทตรวจสอบฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรอย่างเต็มที่ก็จะกระทบกระเทือนผลประโยชน์ที่เอื้อต่อกัน แบบต่างฝ่ายต่างรู้ความรู้สึกของกันและกันเป็นอย่างดี

2.2 การเป็นกรรมการสามัญประจำสภา

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ต่างตอบคำสัมภาษณ์ว่าไม่มีปัญหาและอุปสรรคนั้น แต่ตามความเป็นจริงในการเป็นกรรมการสามัญประจำสภาล้วนมีปัญหาและอุปสรรค แต่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร มองข้ามข้อเท็จจริง ไม่สนใจปัญหาและอุปสรรค ทั้ง ๆ ที่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการสามัญประจำสภามีหลายคณะ จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร มีจำนวนจำกัดเพียง 30 คน เมื่อมีการเสนอชื่อเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรพิจารณา ก็มีการจัดสรรแบ่งปันตำแหน่งกันก่อนประชุม แล้วคัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ที่เป็นพรรคพวกกลุ่มผลประโยชน์เดียวกันกับฝ่ายบริหาร เพื่อเสนอชื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรให้ความเห็นชอบ

เพราะฉะนั้นปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในการเลือกคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จึงมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้รับเลือกเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาคนหนึ่ง ได้รับเลือกเป็นคณะกรรมการวิสามัญหลายคณะ และมีข้อสังเกตว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรที่เป็นพรรคพวก และกลุ่มผลประโยชน์กับฝ่ายบริหาร ได้รับเสนอชื่อเป็นคณะกรรมการสามัญคณะสำคัญ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการการคลัง คณะกรรมการร่างข้อบัญญัติจังหวัด และคณะกรรมการจัดสรรเงินงบประมาณ เป็นต้น ซึ่งข้อสังเกตเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ไม่สามารถแสดงบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารงานของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรอย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 การเสนอข้อสอบถามฝ่ายบริหาร

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ส่วนเสียงข้างน้อยบอกว่ามีปัญหาและอุปสรรค ตัวอย่างพอจะยกมาให้เห็นเป็นรูปธรรม เช่น คำตอบสัมภาษณ์ว่า มีการหลีกเลี่ยงในการตอบและมีการปิดกั้นข้อมูลที่เป็นจริง (ชองธรรม ชายทวีป 2551) ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารจะรับฟังหรือไม่ (พิจิตร จงอักษร 2551) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร นอกจากนี้ล้วนตอบคำสัมภาษณ์ว่าไม่มีปัญหาและอุปสรรคอะไรเลย

จึงมีกรณีศึกษาว่าการเสนอข้อสอบถามฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรนั้นว่ามีปัญหาและอุปสรรคแน่นอน หากแต่ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรส่วนมากมองข้ามไป โดยเห็นว่าไม่มีปัญหาและอุปสรรค

ส่วนฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร มองปัญหาและอุปสรรคในประเด็นนี้ว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร สามารถเสนอข้อสอบถามต่อฝ่ายบริหารได้ตามระเบียบ (สตีพร นาคสุข 2551) ข้อสอบถามจะเป็นการยื่นเพื่อขอให้บุคคลรายงานถึงข้อ

ข้อใจในการปฏิบัติหน้าที่ โดยประธานสภาจะประสานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ส่วนราชการมาตอบ แต่ข้อสอบถามผู้บริหารเรียกว่ากระทู้ (พงษ์ศิริ เหมือนชาติ 2551)

ในประเด็นนี้ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร มีแนวทางปฏิบัติไปในทางเดียวกัน ซึ่งอ้างเพียงกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ส่วนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จะมีบทบาทในส่วนนี้อย่างไรก็เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรที่จะพึงกระทำ การทำหน้าที่บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จึงไม่มีประสิทธิภาพทั้ง ๆ ที่ฝ่ายบริหารเปิดโอกาสให้ตามกฎหมาย กฎระเบียบทุกประการ

2.4 การเสนอญัตติ

การเสนอญัตติ เป็นบทบาทสำคัญที่กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัตินำเรื่องหรือปัญหา หรือข้อเสนอนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งมีผลบังคับให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องปฏิบัติตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เว้นแต่เป็นมติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎข้อบังคับของทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เพราะฉะนั้นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จึงต้องมีความจำเป็นแสดงบทบาทในส่วนนี้ได้อย่างเต็มความสามารถ แต่ผลปรากฏว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร หากจุดที่จะเป็นปัญหาและอุปสรรคไม่ได้ จะเป็นเพราะสาเหตุใดจึงควรนำมาศึกษาวิเคราะห์เป็นอย่างยิ่ง ญัตติเป็นกฎหมายที่สำคัญมาก เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร มีมติอย่างไรแล้ว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องปฏิบัติตามมตินั้น ๆ เมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร มีทัศนคติว่าไม่มีปัญหาและอุปสรรคอะไร จึงเป็นการมองข้ามปัญหาและอุปสรรคส่วนนี้ไป เป็นการทอดธุระไม่นำพาดำเนินการกฎหมายที่สำคัญให้อำนาจไว้

2.5 การร่างข้อบัญญัติจังหวัด

การยกร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้น แยกได้เป็น 2 ส่วนคือ อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ทั้ง 2 ส่วนนี้นับว่าสำคัญมากที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ต้องกระทำควบคู่กันไป กล่าวคืออำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจโดยตรงที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ต้องเป็นฝ่ายยกร่างข้อบัญญัติจังหวัด ออกมาใช้บังคับให้แก่ประชาชนที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

ฉะนั้นข้อบัญญัติจังหวัดเป็นประเด็นที่สำคัญมาก เพราะข้อบัญญัติจังหวัดเป็นกฎหมายหรือบทบัญญัติที่กำหนดแนวนโยบายของฝ่ายบริหาร ที่เป็นหลักฐานปรากฏให้สาธารณชน

ได้ทราบโดยทั่วไป ซึ่งแตกต่างจากการตั้งกระทู้ถามและการสอบถามต่าง ๆ ที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ตั้งกระทู้ถามและสอบถามฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้ให้ทัศนะในประเด็นนี้ว่า ไม่มีปัญหาและอุปสรรคอะไรเลยนั้น เป็นข้อสังเกตที่นำมาวินิจฉัยว่า การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ไม่ให้ความสำคัญถึงการทำหน้าที่ในส่วนนี้อย่างเด่นชัด เป็นเพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ที่ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการยกร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้น ส่วนมากจะเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ที่สนับสนุนหรือเป็นกลุ่มผลประโยชน์ร่วมกันกับฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จึงไม่ให้ความสนใจถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ควรจะนำมาพิจารณา ส่วนฝ่ายบริหารนั้น เมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการยกร่างข้อบัญญัติจังหวัด ซึ่งเป็นฝ่ายหรือกลุ่มเดียวกันดังที่กล่าวมาแล้ว จึงมีทัศนะไปในทางเดียวกันทั้งหมดว่า ไม่มีปัญหาและอุปสรรคในประเด็นนี้แต่อย่างใด

2.6 การจัดทำงบประมาณประจำปี

2.6.1 การจัดสรรเงินงบประมาณ

การจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ทำเป็นข้อบัญญัติจังหวัดจัดสรรไปลงตามจุดประสงค์ของฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรที่ได้เสนอมา

ปัญหาและอุปสรรคในประเด็นนี้คือ เงินงบประมาณมีจำนวนน้อยแต่ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมีความต้องการมาก เมื่อเป็นเช่นนี้ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จะร่วมมือกันอย่างไรเพื่อจัดสรรเงินงบประมาณที่มีจำนวนจำกัดให้เกิดความเป็นธรรมอย่างโปร่งใส สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรส่วนข้างน้อยเห็นว่า การจัดสรรเงินงบประมาณไปลงในท้องถิ่นไม่เป็นธรรม ไม่สมดุลในภารกิจที่มีอยู่ สนองกลุ่มผลประโยชน์และฐานคะแนนเสียงมากเกินไป ไม่จัดสรรเงินงบประมาณไปตามภารกิจและความจำเป็นก่อนหลัง ส่วนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรเสียงข้างมาก มีความเห็นว่าไม่มีปัญหาและอุปสรรค แต่ปัญหาอุปสรรคในประเด็นนี้ที่แท้จริง คือ

ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรเสียงข้างมาก เป็นกลุ่มผลประโยชน์ร่วมกัน เป็นผู้รับเหมาก่อสร้างที่มีความผูกพันกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การปฏิบัติหน้าที่จึงมุ่งเน้นไปในทิศทางที่จะเอื้อผลประโยชน์ต่อกันอย่างเห็นได้ชัด การจัดสรรเงินงบประมาณประจำปีแต่ละปีจึงมีปัญหาและอุปสรรค ซึ่งต้องการหาทางแก้ไขต่อไป

2.6.2 การเสนอเงินงบประมาณ

การเสนอเงินงบประมาณประจำปีนั้น ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณมีอำนาจหน้าที่ที่จัดท่างบประมาณกับปฏิบัติการอื่นที่กำหนดไว้

การเสนอเงินงบประมาณนั้น นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตามกฎหมาย เสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้พิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบแล้ว ฝ่ายบริหารจึงสามารถนำเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์

ในประเด็นนี้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียงข้างน้อยให้ทัศนะว่า ไม่ตรงต่อความเป็นจริง การเสนองบประมาณมักจะเอื้อต่อกลุ่มผลประโยชน์ของตนเองและพรรคพวก เป็นส่วนใหญ่ ส่วนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียงข้างมากให้ทัศนะว่า เหมาะสม ไม่มีปัญหาและอุปสรรคอะไรเลย จะเห็นได้ว่าปัญหาและอุปสรรคส่วนนี้มีอยู่ แต่เพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ส่วนมากไม่ได้ให้ความสำคัญที่จะแสดงบทบาทในส่วนนี้ แต่ประการใด

2.7 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 44/2

ญัตติการเปิดอภิปรายตามมาตรา 44/2 ก็เป็นวิธีการหนึ่งในการตรวจสอบการใช้ อำนาจของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขออภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยไม่มีการลงมติ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรได้ให้ทัศนะในประเด็นนี้ว่า ตลอดสมัยที่ดำรงตำแหน่ง 4 ปี ไม่เคยมีการปฏิบัติตามมาตราดังกล่าวเลย โดยให้เหตุผลว่าฝ่ายบริหารมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในทีมมาก ไม่สามารถรวบรวมรายชื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรได้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ทั้ง ๆ ที่ฝ่ายบริหารก็มีความเห็นคล้ายคลึงกันกับฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าไม่มีปัญหาและอุปสรรคแต่อย่างใด ซึ่งพร้อมที่จะชี้แจงและตอบข้อข้องใจของฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรอยู่แล้ว

โดยสรุปประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร มี 2 ส่วน คือ

1) ปัญหาจากตัวบทกฎหมาย ปัญหาในข้อนี้มีไม่มากนักเพราะกฎหมายได้มีการบัญญัติอำนาจไว้ค่อนข้างมากอยู่แล้ว มีเพียงบางประเด็น เช่น การตอบข้อสอบถาม ซึ่งแม้จะให้อำนาจ

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสิทธิสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจไม่ตอบข้อสอบถามได้ การเสนอข้อบัญญัติ ฝ่ายบริหารมีสิทธิเสนอข้อบัญญัติโดยไม่ต้องมีผู้รับรอง แต่ข้อบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องมีการรับรองไม่น้อยกว่า 2 คน ในเรื่องขอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีฉุกเฉิน ให้อำนาจนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด สามารถออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้ชั่วคราว แล้วค่อยไปขออนุมัติ จากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ซึ่งหากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติไม่อนุมัติ ก็ให้ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไป แต่ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้กระทำ ไประหว่างที่ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราวมีผลบังคับใช้ เป็นต้น

2) ปัญหาจากพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร คือ

(1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรมีจำนวนมากเป็นฝ่ายสนับสนุน ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

(2) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรส่วนมากและฝ่ายบริหาร องค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร มีจิตสำนึกที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน ในท้องถิ่นไม่เพียงพอ

(3) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรและผู้บริหารองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดยโสธร เน้นถึงประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวกเป็นหลัก

(4) ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ จึงไม่มีการแก้ไข ปล່อยให้ประชาชนในท้องถิ่นและ ประเทศชาติอื่นเป็นส่วนรวม เผชิญปัญหาและอุปสรรคตามยถากรรม

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะในการตรวจสอบ

ข้อเสนอแนะในประเด็นการแก้ปัญหา นั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้เสนอแนะไว้หลากหลายทัศนะ เช่น นักการเมืองท้องถิ่นต้องเข้าใจอำนาจหน้าที่ โครงสร้างหลัก ตลอดทั้งเข้าใจราชการส่วนท้องถิ่น (ทั้งระบบ) ทบทวนกฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) ในส่วนท้องถิ่น ระเบียบมหาดไทย ข้อบังคับ ตลอดทั้งแนวคิดอุดมการณ์ผู้ที่จะเข้ามาสู่ระบบท้องถิ่น ปัญหา คอร์รัปชันสูง ต้องเพิ่มค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น 35,000 บาท ในปัจจุบัน ไม่พอ คงอีกนานถ้าประเทศไทยไม่พัฒนาการศึกษาของคนในประเทศทั้งระบบ (อัมพร พิลาบุตร 2551) จำเป็นต้องลดอำนาจส่วนกลางให้น้อยลง โดยเฉพาะเกี่ยวกับข้อบัญญัติจังหวัดที่เสนอต่อ ผู้ว่าฯ ข้อบัญญัติในการจัดเก็บรายได้ต้องตรงกับความจริงของกลุ่มจังหวัด (ช้องธรรม ชายทวีป 2551) ให้ผู้บริหารรับผิดชอบการบริหารงานด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ความเป็นธรรม สมาชิก องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ด้วยความเสียสละ ดูแลความทุกข์

สุขของประชาชน (ถนนมหาราช อินอ่อน 2551) ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน (สนอง สมปัญญา 2551) เห็นว่ายังไม่ดีเท่าที่ควร เพราะส่วนใหญ่เป็นงานซ้ำซ้อนกับงานองค์การบริหารส่วนตำบล (คำรง บุญบรรล 2551) ควรแก้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น ให้เพิ่มอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (สุทิน วงษาเวียง 2551) ควรปรับปรุงมาก ๆ ให้ฝ่ายบริหารมาจากทางอ้อมคือ ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายเลือก จึงจะมีอำนาจตรวจสอบได้จริงๆ (ทองกลาง โมคาพันธ์ 2551)

ฝ่ายบริหารมีข้อเสนอครั้งนี้ ควรปรับปรุงเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาฯ (สถิรพร นาคสุข 2551) กฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ มีมากพออยู่แล้ว แต่สิ่งที่ควรจะเป็นคือ หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารและการมีระเบียบในการทำงาน ทั้งที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ (พงษ์ศิริ เหมือนชาติ 2551) กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับมีอยู่แล้ว แต่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รู้ว่าหน้าที่ของตนคืออะไร ซึ่งผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งควรศึกษาหน้าที่ของตนเองให้เข้าใจ และเมื่อเข้าใจอำนาจหน้าที่ของตนดีแล้ว การควบคุมฝ่ายบริหารก็จะเป็นไปในทางที่ถูกต้อง (พรพิรุณ สุพิชญ์ 2551)

จากคำให้สัมภาษณ์ พอจะสรุปข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรค ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ได้ดังนี้

1. ควรปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ให้เปิดกว้างเพียงพอให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีบทบาทในการควบคุมถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร เช่น ลดขั้นตอนในการเสนอกระทู้ ข้อญัตติ ให้ฝ่ายบริหารต้องตอบสนองต่อการตรวจสอบของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น เป็นต้น

2. กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับมีมากพออยู่แล้ว แต่สิ่งที่ควรจะมีคือ หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร และการมีระเบียบบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นดังกล่าวนี้ เป็นประเด็นสำคัญทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ควรคำนึงถึงเป็นอย่างยิ่ง โดยฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถ สร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้ถ่องแท้ มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการตามบทบาทของตน ไม่คำนึงถึงประโยชน์ของตน มีความโปร่งใสในการทำงาน ต้องใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีกับฝ่ายบริหาร ในการสร้างประโยชน์ให้ประชาชน ไม่ใช่เพื่อการปกป้องหรือรักษาผลประโยชน์ของตน

บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ในการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหาร

2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการดำเนินบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ในการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหาร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตจังหวัดยโสธร ที่ดำรงตำแหน่งในระหว่าง พ.ศ. 2547 – 2551 จำนวน 30 คน กลุ่มที่ 2 ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตจังหวัดยโสธร ที่ดำรงตำแหน่งในระหว่าง พ.ศ. 2547 – 2551 และกลุ่มที่ 3 ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ระหว่าง พ.ศ. 2547 – 2551 กลุ่มตัวอย่างเลือกแบบเฉพาะเจาะจง คือ กลุ่มที่ 1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จำนวน 22 คน กลุ่มที่ 2 นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จำนวน 2 คน และกลุ่มที่ 3 ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จำนวน 1 คน

1. สรุปการวิจัย

ผลการวิจัยจากการสัมภาษณ์และวิเคราะห์ข้อมูล สามารถสรุปได้ดังนี้

1.1 บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ในการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหาร พบว่ามีบทบาทดังนี้

1.1.1 บทบาทในการตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรมีการตั้งกระทู้ถามในประเด็นใหญ่ ๆ คือ เรื่องความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเอง การที่ฝ่ายบริหารไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ตอบสนองความเดือดร้อนของประชาชน

และการที่ฝ่ายบริหารไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการตั้งกระทู้ถามมักจะเป็นการตั้งกระทู้ธรรมดา ไม่มีการตั้งกระทู้ถามด่วน

1.1.2 บทบาทการเป็นกรรมการสามัญประจำสภา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร มักได้รับการเสนอชื่อให้เป็นกรรมการสามัญประจำสภาหลายคณะ แต่ผู้ที่จะได้เป็นกรรมการในคณะกรรมการสามัญประจำสภาชุดสำคัญๆ มักจะเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งหลายสมัย หรือเป็นสมาชิกที่เป็นฝ่ายสนับสนุนฝ่ายบริหาร แต่การเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร เป็นเพียงเพื่อให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้เท่านั้น แต่จะไม่เคยได้ใช้อำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารเลย

1.1.3 การเสนอข้อสอบถามฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ดำเนินการในเรื่องนี้น้อยมาก เพราะคงได้พิจารณาแล้วว่า เมื่อสอบถามไปแล้วก็คงไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขตามที่ได้สอบถามไปแต่อย่างใด

1.1.4 การเสนอข้อญัตติ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรมีบทบาทพอสมควรในเรื่องนี้ ข้อญัตติที่เสนอเป็นญัตติเกี่ยวกับแผนงาน โครงการ การดำเนินการพัฒนาสาธารณสุขปศุสัตว์สาธารณสุขการให้แก่ประชาชน ญัตติเกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายบริหาร การทำงานของข้าราชการและลูกจ้าง

1.1.5 การร่างข้อบัญญัติจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มักจะได้รับ การเสนอแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการร่างข้อบัญญัติจังหวัด ส่วนมากจะเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สนับสนุนหรือเป็นฝ่ายเดียวกับผู้บริหาร การดำเนินบทบาทดังกล่าวนี้จึงเป็นการเอื้อให้การร่างข้อบัญญัติจังหวัด เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ฝ่ายบริหารต้องการ มากกว่าจะเป็นบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

1.1.6 การจัดทำงบประมาณประจำปี ซึ่งประกอบด้วยการจัดสรรงบประมาณ การเสนองบประมาณ ในการจัดสรรงบประมาณนั้น สมาชิกสภาจังหวัดที่เป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหาร ก็จะมีความคิดเห็นว่า การจัดสรรงบประมาณโดยฝ่ายบริหารนั้นดีและเหมาะสมแล้ว คงมีเพียงสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรที่เป็นคนละพวกกับฝ่ายบริหาร ที่มักจะมีความคิดเห็นแย้งหรือไปในทางตรงกันข้ามกับฝ่ายบริหาร แต่ก็ไม่มีคะแนนเสียงเพียงพอที่จะทำให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ในการเสนองบประมาณก็เช่นกัน

1.1.7 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 44/2 ที่ผ่านมาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ไม่มีการแสดงบทบาทในด้านนี้เลย

1.2 ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ ในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร มี 2 ส่วน คือ

1.2.1 ปัญหาจากตัวบทกฎหมาย ปัญหาในข้อนี้มีไม่มากนักเพราะกฎหมายได้มีการบัญญัติอำนาจไว้ค่อนข้างมากอยู่แล้ว มีเพียงบางประเด็น เช่น การตอบข้อสอบถามซึ่งแม้จะให้อำนาจสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสิทธิสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่ตอบข้อสอบถามได้ การเสนอข้อบัญญัติฝ่ายบริหารมีสิทธิเสนอญัตติโดยไม่ต้องมีผู้รับรอง แต่ข้อบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้อง มีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 2 คน ในเรื่องของร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีฉุกเฉิน ให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้ชั่วคราว แล้วค่อยไปขออนุมัติจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ซึ่งหากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติไม่อนุมัติ ก็ให้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไป แต่ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้กระทำไประหว่างที่ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราวมีผลบังคับใช้ เป็นต้น

1.2.2 ปัญหาจากพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร อันได้แก่ การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สนใจแสดงบทบาทในการตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างจริงจัง ไม่มีความรู้ความเข้าใจ และไม่สนใจศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ควรจะเป็น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมุ่งเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ รวมถึงสร้างระบบหรือวิธีการปกป้องผลประโยชน์เฉพาะของตนเอง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมักมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดหรือเป็นทีมเดียวกับฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงไม่แสดงบทบาทในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร หากแต่กลับไปมีบทบาทในการให้การรับรองการกระทำของฝ่ายบริหารเสียอีก ส่วนข้อเสนอแนะ คือ ควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติในข้อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ให้สามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างจริงจัง เช่น ให้ฝ่ายบริหารต้องตอบสนองต่อการควบคุมจากฝ่ายนิติบัญญัติมากขึ้นในเรื่องของการตอบกระทู้ถาม การเสนอญัตติ เป็นต้น ในส่วนพฤติกรรมของสมาชิกสภาจังหวัด ต้องพัฒนาตนให้มีความรู้ความสามารถ มีหลักธรรมาภิบาลมากขึ้น

2. อภิปรายผล

บทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรที่ปรากฏแล้วนั้น บทบาทในการตั้งกระทู้ถาม การเป็นกรรมการสามัญประจำสภา การเสนอญัตติ การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ประจำปี การร่วมร่างข้อบัญญัติจังหวัด การเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เป็นต้น ล้วนเป็นบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่กฎหมาย กำหนดบทบาทไว้ เพื่อเป็นการถ่วงดุลตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยโสธร ซึ่งมีขั้นตอนและความเป็นมาอย่างไร มีเหตุผลในด้านใดบ้างนั้น อันมีลักษณะต่าง ๆ ที่ปรากฏ ให้ประจักษ์ในปัจจุบัน

จากประเด็นหลักของการศึกษาทำให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่มีผลและไม่มี ผลต่อการแสดงบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ดังนี้

ด้านการแสดงบทบาทในการตั้งกระทู้ถาม ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยโสธร ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอย่างหนึ่งที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ต้องมีบทบาท ในส่วนนี้อย่างจริงจังและจริงใจที่จะนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ เข้ามาในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร รับทราบเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ที่ผ่านมา สมาชิกสภาจังหวัดยโสธรยังดำเนินบทบาทในเรื่องนี้ไม่มากนัก สอดคล้องกับงานวิจัยของ สมศักดิ์ มณีศรี (2544) ที่เห็นว่าควรจะใช้กระบวนการทางการเมืองทุกรูปแบบเพื่อควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กระทู้ถามให้มากที่สุด รองลงมาคือ การเสนอญัตติ และการตั้งกระทู้ถามและเสนอ ญัตติของสมาชิกสภาจังหวัด ควรเป็นการเสนอปัญหาท้องถิ่น ครอบคลุมกิจการจังหวัดส่วนใหญ่ และระบุแหล่งปัญหาในระดับจังหวัดสูงกว่าระดับอำเภอ หรือตำบล หรือหมู่บ้าน ปัจจุบันปัญหา ต่าง ๆ ที่ประชาชนเดือดร้อนและต้องการ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีความพยายามที่จะ สนองตอบ จะยึดผลประโยชน์ของกลุ่มหรือพรรคพวกของตนเป็นที่ตั้ง การสนองตอบเพื่อจะแก้ไข ความเดือดร้อนและความต้องการ จึงเป็นปัญหาที่แก้ไขไม่ได้จนถึงปัจจุบัน

ในด้านการเป็นกรรมการสามัญประจำสภา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยโสธร มีจำนวน 30 คน การตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภามีหลายคณะ แต่ละคณะมีจำนวน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายคน ฉะนั้นการเสนอแต่งตั้งจากสภาจึงมีการพิจารณา ถึงความสามารถ ความชำนาญ ความสนทนสมส่วนตัว เป็นเกณฑ์กำหนดการเสนอชื่อของสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรที่ได้รับการ

แต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาในคณะที่มีบทบาทสำคัญ ๆ ส่วนมากจึงเป็นสมาชิกสภาที่สนับสนุนฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาอุปสรรคในการกิจที่ฝ่ายบริหารประสงค์จะให้การดำเนินงานดำเนินไปโดยสะดวก ไม่มีปัญหาโต้แย้งเกิดขึ้น การเป็นคณะกรรมการประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศธร ที่ทำหน้าที่ส่วนนี้จึงไม่ปรากฏผลงานที่เด่นชัด สอดคล้องกับงานวิจัยของ ไพรัชต์ สุนทรวิวงศ์มถล (2523)

ในด้านการเสนอข้อสอบถามฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศธร มีสิทธิที่จะสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค โดยทำบันทึกเสนอต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจตอบคำถามเอง หรือมอบหมายให้หัวหน้าส่วนราชการจังหวัดมาตอบชี้แจง แต่ถ้าปรากฏว่าข้อสอบถามนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการเห็นว่าไม่สมควรเปิดเผย หรือเห็นว่าจะเป็นการกระทบต่อความสงบสุขของประชาชน จะไม่ตอบหรือชี้แจงก็ได้ ข้อสอบถามที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศธร ได้สอบถามนั้นส่วนมากจะเป็นงานในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค หรือส่วนกลาง ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศธรได้ใช้สิทธิในการสอบถามตามหน้าที่ที่กฎหมายได้เปิดช่องให้ใช้สิทธิในส่วนนี้

ในด้านการเสนอญัตตินั้น ญัตติหมายความถึงเรื่องหรือปัญหาหรือข้อเสนอที่นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งมีผลบังคับให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องปฏิบัติตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เว้นแต่เป็นมติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎข้อบังคับของทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจเพิกถอนมติได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ญัตตินั้นมี 2 ประเภทคือ ญัตติเกี่ยวกับกิจการภายในของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันได้แก่ ข้อเสนอหรือปัญหาในเรื่องต่าง ๆ อันอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ญัตติส่วนที่ 2 คือ ญัตติร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือบุคคลภายนอกให้กระทำการเว้นกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือก่อให้เกิดผลใช้ข้อบังคับตามกฎหมาย

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศธร ได้มีบทบาทในส่วนนี้เป็นจำนวนมาก ย่อมแสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยโศธร ให้ความสำคัญในประเด็นปัญหา

ความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น สะท้อนปัญหาให้ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด เกิดความสนใจสนองตอบที่จะแก้ไขปรับปรุงในส่วนนี้ยิ่งขึ้น

ในส่วนการร่างข้อบัญญัติจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 ส่วนคือ อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการอนุมัติใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราว เพื่อบังคับใช้แก่ประชาชนที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถกระทำได้โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การอนุมัติร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราวในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งจะเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ทันทีได้ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อประกาศใช้แล้วสามารถบังคับใช้ได้ เมื่อมีการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งต่อไปให้นำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณา หากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติไม่อนุมัติ ก็ให้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไป แต่ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้กระทำไประหว่างที่ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราวมีผลบังคับใช้

ร่างข้อบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จะเสนอได้แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อบัญญัติจะบังคับใช้ได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติและประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วสิบห้าวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีความระบุไว้ในข้อบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับทันที ให้ใช้บังคับข้อบัญญัติในวันที่ประกาศ

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศธ ที่ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการยกร่างข้อบัญญัติจังหวัด ส่วนมากจะเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศธ ที่สนับสนุนหรือเป็นฝ่ายเดียวกันกับฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยศธเท่านั้น ทั้งนี้เพราะป้องกันความขัดแย้งและความสะดวก ให้การยกร่างข้อบัญญัติผ่านไปตามความต้องการของฝ่ายบริหาร การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารในส่วนนี้จึงคล่องตัว เมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ยโสธรจำนวนมากเป็นฝ่ายสนับสนุน เมื่อคณะกรรมการร่างข้อบัญญัติที่ได้แต่งตั้งก็เป็นพรรคพวกเดียวกันดังกล่าว บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรที่จะถ่วงดุลอำนาจจึงย่อหย่อนตามไปด้วย

ในส่วนการจัดทำงบประมาณประจำปีนั้น “งบประมาณ” หมายความว่า แผนงานหรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่าย แสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน การตั้งงบประมาณ คือ การแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน

“งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

“งบประมาณอนุมัติ” หมายความว่า งบประมาณที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบ และผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ

“เงินสำรองจ่าย” หมายความว่า รายจ่ายที่ได้ตั้งไว้เพื่อจ่ายในกรณีฉุกเฉินอันเกี่ยวกับสาธารณะ และจำเป็นต้องรีบดำเนินการเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชนเป็นส่วนรวมโดยตรง

“ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

ในกรณีที่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันงบประมาณปีใหม่ ก็ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน

ในด้านการจัดสรรเงินงบประมาณนั้น งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ทำเป็นข้อบัญญัติจังหวัด

การจัดสรรเงินงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรนั้นมีความสำคัญมาก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีบทบาทในการจัดสรรเงินงบประมาณร่วมกับฝ่ายบริหาร เพื่อจัดสรรเงินงบประมาณลงไปในพื้นที่อย่างเป็นธรรม เหมาะสมแก่ความจำเป็นตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรร่วมกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ให้พิจารณาเห็นชอบ

การจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่ละปี ได้มีข้อสังเกตว่าฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ร่วมกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสามัญประจำสภา บางคณะได้ร่วมกันพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีลงสู่พื้นที่อย่างไม่เป็นธรรม เน้นเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ของตนเองและพรรคพวก ปรากฏให้เห็นเป็นประจักษ์ ถูกวิพากษ์วิจารณ์ไปในเชิงลบ ภาพพจน์เหล่านั้นได้ปรากฏให้เห็นในวงกว้างตลอดมา

ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรที่ไม่มีบทบาทอย่างโดดเด่นในการทำหน้าที่เป็นเพราะนี้ ดังนี้

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร เป็นกลุ่มผลประโยชน์เดียวกันกับฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรเป็นส่วนมาก
2. กฎหมาย กฏระเบียบ ข้อบังคับ ได้ให้อำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลแก่ฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเต็มที่หรือไม่
3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร จำนวน 26 คน เป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหาร การทำหน้าที่จึงเอื้อต่อฝ่ายบริหารอย่างเด่นชัด

ในด้านการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรในส่วนนี้ บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ไม่ปรากฏผลการปฏิบัติงานให้เห็นเด่นชัด ทั้ง ๆ ที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ส่วนน้อยได้ตอบคำถามสัมภาษณ์ว่ามีการหมกเม็ด ไม่โปร่งใส แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีผลต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารแต่อย่างไร

ในส่วนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 44/2 ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ทั้งนี้การเปิดอภิปรายตามมาตรา 44/2 จะขอเปิดได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่งเท่านั้น ปรากฏว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ไม่ได้นำพระราชบัญญัติมาตรานี้มาปฏิบัติตลอดสมัยที่ดำรงตำแหน่ง 4 ปี จะเป็นเพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร เป็นกลุ่มเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ ดังคำตอบสัมภาษณ์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางคนว่า ฝ่ายบริหารมีที่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในทีมมาก จึงไม่มีการอภิปรายแต่อย่างไร ในสภาชุดนี้ไม่มีการอภิปรายเลย

จากกรอบแนวคิดทฤษฎีที่นำมาเป็นกรอบในการดำเนินการวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งในด้านของกรอบแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรนั้น สามารถสะท้อนถึงความเป็นจริงที่ปรากฏต่อการตรวจสอบในด้านการตั้งกระทู้ถาม การเป็นกรรมการสามัญประจำสภา การเสนอข้อสอบถามฝ่ายบริหาร การเสนอญัตติ การจัดทำงบประมาณประจำปี การจัดสรรเงินงบประมาณ การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 44/2 อันเป็นหลักการประการหนึ่งของแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลสะท้อนในเชิงของความเป็นจริงอยู่หลายประการ

ประการที่ 1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโคราช เป็นฝ่ายที่ให้การสนับสนุนหรือกลุ่มผลประโยชน์เดียวกันกับฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดโคราช

ประการที่ 2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโคราช ขาดจิตสำนึกในการทำหน้าที่ที่ดีที่จะปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน

ประการที่ 3 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโคราช มุ่งเน้นต่อผลประโยชน์ส่วนตนและพรรคพวกเป็นเป้าหมาย

ประการที่ 4 บทบาทหน้าที่ที่กฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับที่บัญญัติให้อำนาจไว้ก็เพียงเป็นข้ออ้างเท่านั้น

ประการที่ 5 เมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโคราช ที่เป็นพวกที่มีเสียงข้างน้อยในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโคราช ไม่มีอำนาจต่อรอง ปัญหาต่าง ๆ ที่ไม่โปร่งใส จึงไม่สามารถแก้ไขไปสู่แนวทางที่ดีได้

3. ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยและการอภิปรายรายงานผลการวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

3.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

3.1.1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโคราชควรนำข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่ได้ชี้ให้เห็นในประเด็นต่าง ๆ ไปแก้ไขปรับให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์สูงสุดให้เกิดแก่ประชาชนในท้องถิ่น ตลอดถึงประเทศชาติต่อไป

3.1.2 ควรมีการพิจารณาถึงการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัด ให้สามารถได้ผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมยิ่งขึ้น

3.1.3 ประชาชนควรได้มีโอกาสที่จะพิจารณาการดำเนินบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดอย่างแท้จริง เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการลงมติเลือกสมาชิกสภาจังหวัดโคราช ในโอกาสต่อไป

3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

3.2.1 ควรศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในจังหวัดโคราช

3.2.2 ควรศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของจังหวัดโคราชกับบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่น ๆ

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม (2546) *การปกครองท้องถิ่นไทย* พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์
วิญญูชน
- คณะกรรมการการกระจายอำนาจ (2546) *คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว
- ความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองท้องถิ่นและสภาพตำบล และทัศนคติทางการเมือง ของ
คณะกรรมการสภาพตำบล* (2537) กรุงเทพมหานคร คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- จรัส สุวรรณมาลา (2539) *สภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ศักยภาพและทางเลือก
สู่อนาคต* กรุงเทพมหานคร คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- จรรยา สุภาพ (2512) *ศัพท์วิชาการทางรัฐศาสตร์* พระนคร ไทยวัฒนาพานิช
- ช้องธรรม ชายทวีป (2551, 18 มิถุนายน) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
สัมภาษณ์โดย โกวิท สมพรชัย อำเภอกุฉุขุม จังหวัดยโสธร
- ชาคริตชัย จอมแจ้ง (2550) “บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาการเมืองการปกครอง
ส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองท่าบ่อ อำเภوتاบ่อ จังหวัดหนองคาย”
วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ชำนาญ ยูวบูรณ์ (2503) *การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจการปกครองของกฎหมายไทย*
พระนคร โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ
- ชุบ กาญจนประกร (2509) “องค์กรอุปถัมภ์” *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับพิเศษ 2507*
พระนคร คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539) *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น
ทิตยา สุวรรณชฎ และกองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน (2510) *พัฒนาการ:
ความคาดหวังบทบาทของพัฒนากร คณะกรรมการการพัฒนาหมู่บ้านและเจ้าหน้าที่
ระดับอำเภอ* พระนคร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น
- คำรง บุญบรรลุ (2551, 29 มิถุนายน) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
สัมภาษณ์โดย โกวิท สมพรชัย อำเภอไทยเจริญ จังหวัดยโสธร
- คำรงค์ดี แก้วเพ็ง (2540) “การศึกษาประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนาของสภาพตำบล และ
องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด” วิทยานิพนธ์พัฒนาชุมชนมหาบัณฑิต
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- ดิน ปรัชญพฤกษ์ (2533) *การบริหารการพัฒนา: ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา*
กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- (2533) *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์* กรุงเทพมหานคร คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย
- ดอนอมทรัพย์ อินอ่อน (2551, 11 กรกฎาคม) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
สัมภาษณ์โดย โกวิท สมพรชัย อำเภอป่าติ้ว จังหวัดยโสธร
- ทองกลาง โมคาพันธ์ (2551, 20 มิถุนายน) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
สัมภาษณ์โดย โกวิท สมพรชัย อำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร
- ธเนศวร์ เจริญเมือง (2535) *การปกครองท้องถิ่นไทยในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*
กรุงเทพมหานคร ม.ป.ท.
- ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (2535) *ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร คณะรัฐศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ประยูร กาญจนกุล (2535) *กฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 3* กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย
- ประวิทย์ กาญจนโอภาส, ร.ต. (2509) “การควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยสภาจังหวัด”
วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ประหยัด หงษ์ทองคำ (2523) *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช
- ปรีชา กมลบุตร (2537) *การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทย* กรุงเทพมหานคร สำนักงาน
บริหารราชการส่วนท้องถิ่น
- พงษ์ศิริ เหมือนชาติ (2551, 22 มิถุนายน) รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
สัมภาษณ์โดย โกวิท สมพรชัย องค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
- พรพิรุณ สุพิชญ์ (2551, 22 มิถุนายน) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
สัมภาษณ์โดย โกวิท สมพรชัย องค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 (2550)
กรุงเทพมหานคร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- พัทธา สายหนู (2516) *ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของสังคม* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์พิมพ์เกษตร
- พิจิตร จงอักษร (2551, 21 กรกฎาคม) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
สัมภาษณ์โดย โกวิท สมพรชัย อำเภอคำเขื่อนแก้ว จังหวัดยโสธร
- พิชิต ศิริสวัสดิ์ และเกรียงศักดิ์ สุจริต (2543) *คู่มือการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด*
ร้อยเอ็ด สวัสดิการองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด

- ไพรัชต์ สุนทรวิวงศ์กมล (2523) “บทบาทในทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่” ปรินญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ไพโรจน์ สุวรรณฉวี (2548) *รวมกฎหมายท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร พัฒนาวิชาการ
- ภิรมย์ วงศ์สุข (2548) “ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการดำเนินการรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานตามนโยบายกระจายอำนาจ” ปรินญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2532) *การบริหารการปกครองท้องถิ่น* นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 (2550) กรุงเทพมหานคร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- รัตนะ ทองงาม (2537) “ความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองท้องถิ่นและสภาตำบล และทัศนคติทางการเมืองของคณะกรรมการสภาตำบล: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเขาสวนกวางจังหวัดขอนแก่น” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- รวราท ไชยนา (2550) “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ปรินญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์การปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
- วรุดม์ เจตย์ภัทรนาท (2541) “ความเกี่ยวข้องของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับพรรคการเมือง” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วิรัตน์ บุญทศ (2551, 21 กรกฎาคม) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร สัมภาษณ์โดย โกวิท สมพรชัย อำเภอป่าดัว จังหวัดยโสธร
- เวทย์ เอียงกันหา (2551, 19 มิถุนายน) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร สัมภาษณ์โดย โกวิท สมพรชัย อำเภอกุฉุขุม จังหวัดยโสธร
- สถาพร บุญมาก (2517) “องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการบริหารงานการศึกษาประชาบาล” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารรัฐกิจ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สถิรพร นาคสุข (2551, 19 มิถุนายน) นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร สัมภาษณ์โดย โกวิท สมพรชัย องค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

- สนอง สมปัญญา (2551, 19 มิถุนายน) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
สัมภาษณ์โดย โกวิท สมพรชัย อำเภอกุฉุขุม จังหวัดยโสธร
- สมใจ ห่วงมิตร (2529) “การรับรู้ทางบทบาทและทัศนคติระหว่างกลุ่ม: ศึกษาข้อมูลเฉพาะกรณี
คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) และคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนา
ชนบทระดับตำบล (คปต.) ในอำเภอกันทรบุรี จังหวัดนครศรีธรรมราช” วิทยานิพนธ์
สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สมศักดิ์ มณีศรี (2544) “บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด: ศึกษา
เฉพาะกรณีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์”
วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544) *คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง
และสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ
บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542* กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ
พลเรือน
- สุทิน วงษาเวียง (2551, 19 มิถุนายน) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
สัมภาษณ์โดย โกวิท สมพรชัย อำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร
- สุธี มากบุญ (2545) *หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดยโสธร* ยโสธร จีเอสเคการพิมพ์
- องอาจ บุญทวี (2551, 19 มิถุนายน) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
สัมภาษณ์โดย โกวิท สมพรชัย อำเภอทรายมูล จังหวัดยโสธร
- อนันต์ เกตุวงศ์ (2523) *การบริหารการพัฒนา* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์
- อัมพร พิลาบุตร (2551, 27 กรกฎาคม) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร
สัมภาษณ์โดย โกวิท สมพรชัย อำเภอก้อวัง จังหวัดยโสธร
- อานนท์ อาภาภิรม (2516) *สังคมวิทยา* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ก้าวหน้า
- Berlo, David K. (1960). *The Process of Communication*. New York: McGraw - Hill Book.
- Cohen, Bruce J. (1979). *Introduction of Sociology*. New York: McGraw – Hill Book.
- Dressler, David and Wilis, William M. (1976). *Sociology the Study of Human Interaction*.
New York: Alfred A. Knopf.

- Gross, Neal, Mason, Word S. and McEachern Alexander W. (1965). *Explorations in Role Analysis: Study of the Social Super – Intendency Role*. New York: John Willey & Sons.
- Popenoe, David. (1971). *Sociology*. New York: Prentice Hall.
- Robert, A. Dahl. (1975). *Modem Political Analysis*. Englewood Cliffs N.J.: Prentice-Hall.
- Secord, Paul F. and Backman, Carl W. (1948). *Psychology* New York: McGraw-Hill Book.
- Steven, Vago. (1986). *Social Change*. Saint Louis University: Prentice Hall.
- Young, Kimball and Mack, Raymond W. (1956). *Sociology and Social Life*. New York: American Book.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
แบบสัมภาษณ์การวิจัย

แบบสัมภาษณ์การวิจัย

เรื่อง การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ เดือน พ.ศ. 2551

เริ่มสัมภาษณ์เมื่อเวลา

สถานที่สัมภาษณ์

ตำแหน่ง

ผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้สัมภาษณ์

คำชี้แจง กรุณาตอบคำสัมภาษณ์ตามความเป็นจริง และแสดงความคิดเห็นตามความเป็นจริง

ส่วนที่ 1 บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

1. ท่านได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรกี่สมัย
 หนึ่งสมัย สองสมัย สามสมัย มากกว่าสามสมัย
2. ท่านคิดว่าท่านมีความรู้ ความเข้าใจ กฎหมาย กฎระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างไรบ้าง

3. กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในส่วนใดที่ท่านคิดว่าเป็นจุดเด่นที่สนับสนุนการดำเนินบทบาทของท่านในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะเหตุใด

4. กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในส่วนใดที่ท่านคิดว่าเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินบทบาทของท่านในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะเหตุใด

5. ท่านได้รับการเลือกตั้งเป็นกรรมการสามัญประจำสภาคณะใดบ้าง
 1) 2) 3)
6. ท่านคิดว่ากรรมการสามัญประจำสภาที่มีอยู่ในปัจจุบันเหมาะสมหรือไม่ เพราะเหตุใด

7. ในสมัยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ท่านได้ตั้งกระทู้ถามในสมัยประชุมสภาในเรื่องใดบ้าง
- 1) 2) 3)
- ได้รับผลเป็นประการใด ท่านพอใจกับผลที่ได้รับหรือไม่ เพราะเหตุใด
-
-
8. ท่านได้เสนอข้อสอบถามฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรื่องใดบ้าง
- 1) 2) 3)
- ได้รับผลอย่างไร ท่านพอใจกับผลที่ได้รับหรือไม่ เพราะเหตุใด
-
-
9. ท่านได้เสนอญัตติต่อฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรื่องใดบ้าง
- 1) 2) 3)
- ได้รับผลตอบสนองอย่างไร ท่านพอใจกับผลตอบสนองหรือไม่ เพราะเหตุใด
-
-
10. ท่านมีส่วนร่วมในการร่างข้อบัญญัติจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนใดบ้าง อย่างไร
-
-
11. ท่านมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่ อย่างไร
-
-
12. ท่านเห็นว่าการจัดสรรเงินงบประมาณแต่ละปีของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด นำไปพัฒนาส่วนท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์ เป็นผลดีตามจุดประสงค์ของประชาชนหรือไม่
- เห็นว่าไม่ถูกจุดประสงค์ของประชาชน เพราะ
-
-
- เห็นว่าถูกต้องตามจุดประสงค์ตามความเป็นจริงทุกประการ เพราะ
-
-
13. ท่านได้อภิปรายเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยในการเสนอเงินงบประมาณเข้าสู่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของฝ่ายบริหารอย่างไร เพราะเหตุใด
-
-

14. ท่านได้ใช้ความรู้ความสามารถในการตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างไรบ้าง
-
-
15. ตามความเห็นของท่าน ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณไปอย่างไรบ้างหรือไม่
- เห็นว่าโปร่งใส เพราะ.....
-
- เห็นว่าไม่โปร่งใส เพราะ.....
-
16. ท่านได้มีส่วนในการใช้จ่ายเงินงบประมาณจากฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะผู้รับเหมาหรือไม่
- ไม่ได้เป็นผู้รับเหมา เพราะ.....
-
- เป็นผู้รับเหมา เพราะ.....
-
17. ท่านได้ร่วมเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 44/2 หรือไม่
- เคยร่วมเข้าชื่ออภิปรายเพราะเห็นว่า.....
-
- ไม่ได้ร่วมเข้าชื่ออภิปรายเพราะเห็นว่า.....
-
18. ท่านเคยเสนอแนะและตรวจสอบฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องใดบ้าง
- 1) 2) 3)
- ได้รับผลในการตรวจสอบอย่างไร.....
-
19. ท่านได้ติดตามตรวจสอบประเมินผลงานของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องใดบ้าง
- 1) 2) 3)
- ได้รับผลในการตรวจสอบอย่างไร.....
-
-

20. ท่านพอใจกับบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่

พอใจ เพราะ.....

ไม่พอใจ เพราะ.....

ส่วนที่ 2 อุปสรรคของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโยธยาในการตรวจสอบการใช้อำนาจ
ฝ่ายบริหาร

ท่านคิดว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดในประเด็นต่อไปนี้ มีอุปสรรคอะไรบ้าง

1. การตั้งกระทู้ถาม.....

2. การเป็นกรรมการสามัญประจำสภา.....

3. การเสนอข้อสอบถามฝ่ายบริหาร.....

4. การเสนอญัตติ.....

5. การร่างข้อบัญญัติจังหวัด.....

6. การจัดทำงบประมาณประจำปี

6.1 การจัดสรรเงินงบประมาณ.....

6.2 การเสนองบประมาณ.....

6.3 การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ.....

7. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 44/2.....

8. การตรวจสอบฝ่ายบริหารในฐานะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....

9. การติดตามตรวจสอบประเมินผลงานของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด
-
-

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะ

ท่านมีข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้อย่างไร

1. การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....
 2. การตั้งกระทู้ถาม.....
 3. การเป็นกรรมการสามัญประจำสภา.....
 4. การเสนอข้อสอบถามฝ่ายบริหาร.....
 5. การเสนอญัตติ.....
 6. การร่างข้อบัญญัติจังหวัด.....
 7. การจัดทำงบประมาณประจำปี.....
 8. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 44/2.....
 9. การตรวจสอบฝ่ายบริหารในฐานะกรรมการประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....
 10. การติดตามตรวจสอบประเมินผลงานของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....
-
-

กลุ่มที่ 2 แบบสัมภาษณ์การวิจัย

เรื่อง การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ เดือน พ.ศ. 2551

เริ่มสัมภาษณ์เมื่อเวลา

สถานที่สัมภาษณ์

ตำแหน่ง

ผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้สัมภาษณ์

คำชี้แจง กรุณาตอบคำสัมภาษณ์ตามความเป็นจริง และแสดงความคิดเห็นตามความเป็นจริง

ส่วนที่ 1 บทบาทของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

ท่านคิดว่าการดำเนินบทบาทของสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในประเด็นต่อไปนี้เป็นอย่างใด เพราะเหตุใด

1. การตั้งกระทู้ถาม
2. การเป็นกรรมการสามัญประจำสภา
3. การเสนอข้อสอบถามฝ่ายบริหาร
4. การเสนอญัตติ
5. การร่างข้อบัญญัติจังหวัด
6. การจัดทำงบประมาณประจำปี
 - 6.1 การจัดสรรเงินงบประมาณ
 - 6.2 การเสนองบประมาณ
 - 6.3 การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
7. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 44/2

8. การตรวจสอบฝ่ายบริหารในฐานะกรรมการประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

.....

.....

9. การติดตามตรวจสอบประเมินผลงานของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

.....

.....

ส่วนที่ 2 อุปสรรคของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโยธธร ในการตรวจสอบการใช้ อำนาจฝ่ายบริหาร

ท่านคิดว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดในประเด็นต่อไปนี้ มีอุปสรรคอะไรบ้าง

1. การตั้งกระทู้ถาม

.....

.....

2. การเป็นกรรมการสามัญประจำสภา

.....

.....

3. การเสนอข้อสอบถามฝ่ายบริหาร

.....

.....

4. การเสนอญัตติ

.....

.....

5. การร่างข้อบัญญัติจังหวัด

.....

.....

6. การจัดทำงบประมาณประจำปี

6.1 การจัดสรรเงินงบประมาณ

.....

.....

6.2 การเสนองบประมาณ

.....

.....

6.3 การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

.....

.....

7. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 44/2

.....

.....

8. การตรวจสอบฝ่ายบริหารในฐานะกรรมการประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

.....

.....

9. การติดตามตรวจสอบประเมินผลงานของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

.....

.....

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะ

ท่านมีข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ยโสธรในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้อย่างไร

1. การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

.....

.....

2. การตั้งกระทู้ถาม

.....

.....

3. การเป็นกรรมการสามัญประจำสภา

.....

.....

4. การเสนอข้อสอบถามฝ่ายบริหาร

.....

.....

5. การเสนอญัตติ

.....

.....

6. การร่างข้อบัญญัติจังหวัด

.....

.....

7. การจัดทำงบประมาณประจำปี

.....

.....

8. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 44/2

.....

.....

9. การตรวจสอบฝ่ายบริหารในฐานะกรรมการประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

.....

.....

10. การติดตามตรวจสอบประเมินผลงานของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

.....

.....

ขอขอบคุณที่ได้ให้ความร่วมมือ

ภาคผนวก ข

รายชื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

ที่ดำรงตำแหน่งระหว่าง พ.ศ. 2547 - 2551

รายชื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	สถานที่ सम्ภาษณ์ เขตอำเภอ	หมายเหตุ
1.	นายอนุพงศ์ นาคสุข	ส.อบจ.	เมืองยโสธร	
2.	นายอวยชัย สุทธิอาคาร	ส.อบจ.	เมืองยโสธร	
3.	นายสุทิน วงษาเวียง	ส.อบจ.	เลิงนกทา	
4.	นายทองกลาง โมคาพันธ์	ส.อบจ.	เลิงนกทา	
5.	นายไชยา ไชยสัย	ส.อบจ.	เลิงนกทา	
6.	นายบุญถม คุริรัง	ส.อบจ.	เลิงนกทา	
7.	นายซ้องธรรม ชายทวีป	ส.อบจ.	กุดชุม	
8.	นายเวทย์ เอียงกันหา	ส.อบจ.	กุดชุม	
9.	นายสนอง สมปัญญา	ส.อบจ.	กุดชุม	
10.	นายวัชรภรณ์ อรจันทร์	ส.อบจ.	คำเขื่อนแก้ว	
11.	นายชื่น วงษ์เพ็ญ	ส.อบจ.	คำเขื่อนแก้ว	
12.	นายบุญแก้ว สมวงษ์	ส.อบจ.	คำเขื่อนแก้ว	
13.	นายพิจิตร จงอักษร	ส.อบจ.	คำเขื่อนแก้ว	
14.	นายประชา เจริญชัย	ส.อบจ.	มหาชนะชัย	
15.	นายสัมฤทธิ์ กรรมจันทร์	ส.อบจ.	มหาชนะชัย	
16.	นายชาญชัย คานเขต	ส.อบจ.	มหาชนะชัย	
17.	นายองอาจ บุญทวี	ส.อบจ.	ทรายมูล	
18.	นายถนอมทรัพย์ อินอ่อน	ส.อบจ.	ป่าดัว	
19.	นายวิรัตน์ บุญทศ	ส.อบจ.	ป่าดัว	
20.	นายคำรง บุญบรรลุ	ส.อบจ.	ไทยเจริญ	
21.	นายประทีป มูลสาร	ส.อบจ.	ไทยเจริญ	
22.	นายอัมพร พิลาบุตร	ส.อบจ.	ค้อวัง	

ประวัติผู้ศึกษา

- ชื่อ** นายโกวิท สมพรชัย
- วัน เดือน ปีเกิด** 9 มกราคม พ.ศ. 2475
- สถานที่เกิด** บ้านดอนผึ้ง ตำบลบากเรือ อำเภอมหาชนะชัย จังหวัดยโสธร
- ประวัติการศึกษา** เปรียญธรรมเก้าประโยค สำนักเรียนวัดจักรวรรดิราชาวาส
รัฐศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- ประวัติการทำงานในอดีต**
- สมาชิกสภาจังหวัดอุบลราชธานี 1 สมัย
 - สมาชิกสภาจังหวัดยโสธร 3 สมัย
 - อาจารย์ประจำคณะครุศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตสุรินทร์
 - ที่ปรึกษาผู้อำนวยการมูลนิธิภูมิพลโลกิยกุ
- ประวัติการทำงานในปัจจุบัน**
- ที่ปรึกษาคณะกรรมการมูลนิธิพระครูวิจิตรชัยคุณ (โฮ)
 - กรรมการและเลขานุการ มูลนิธิสมเด็จพระธีรญาณมุนี
 - ไวยาวัจกร วัดจักรวรรดิราชาวาส กรุงเทพมหานคร