

ปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์



นายถาวร พรหมมีชัย

003518

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

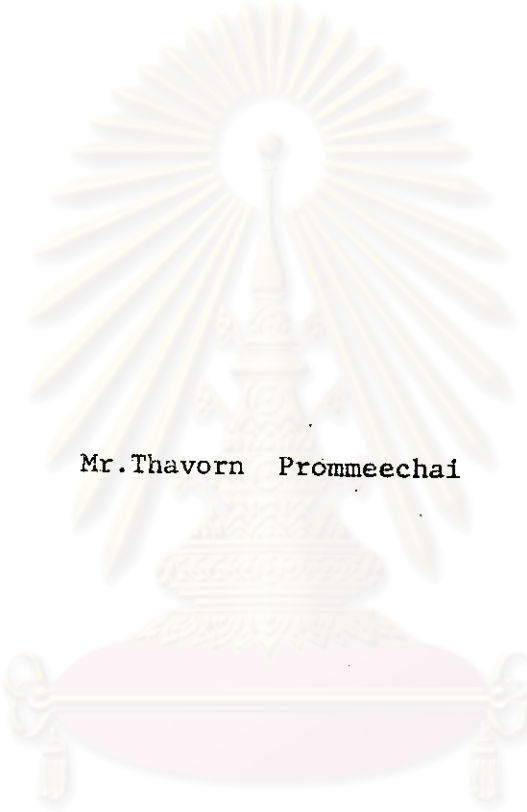
ภาค วิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๖๒

I 15721954.

PROBLEMS OF CHANGWAT KALASIN ADMINISTRATIVE ORGANIZATION



Mr.Thavorn Prommeechai

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1979

หัวข้อวิทยานิพนธ์      ปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์  
โดย                              นายถาวร พรหมมีชัย  
ภาควิชา                        การปกครอง  
อาจารย์ที่ปรึกษา        รองศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ

---

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาค้นคว้าตามหลักสูตรปริญญาโท

.....  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประทีฐ บุนนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....  
(ศาสตราจารย์ จรุง สุกภาพ)

.....  
(นายเอนก สิทธิประศาสน์)

.....  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์  
ชื่อนิสิต นายถาวร พรหมมีชัย  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ  
ภาควิชา การปกครอง  
ปีการศึกษา ๒๕๒๒

บทคัดย่อ



องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทย ซึ่งมีขอบเขตและความรับผิดชอบกว้างขวาง องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่สามารถให้บริการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ คือ

๑. ปัญหาเรื่องหน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่สัมพันธ์กัน
๒. ปัญหาเรื่อง การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์
๓. ปัญหาเรื่องพฤติกรรมของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาวิจัยปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ กังกล่าว โดยจะศึกษาวิจัยทั้งทางด้านการวิจัย ค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยสนาม (Field Research) หรือ Survey Research ซึ่งจะเป็นการศึกษาวิจัยจากแบบสอบถาม (Questionnaire) รวมทั้งการสังเกตการณ์การปฏิบัติงานและการสัมภาษณ์ (Interview) ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

จากการศึกษาวิจัยพบว่า

๑. หน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่สัมพันธ์กัน เพราะรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่พอกับภาระหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดให้ปฏิบัติจัดทำ

๒. การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคและระบบบริหารราชการส่วนกลาง

๓. พฤติกรรมของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่เอื้ออำนวยให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ดังนั้น จากปัญหาอุปสรรคดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จึงน่าจะแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าวในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. ปรับปรุงในด้านโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยการให้มีสภาหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

๒. ในด้านการจัดองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ น่าจะมีการปรับปรุงโดยการให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการแต่งตั้งคณะกรรมการและได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะปฏิบัติหน้าที่ด้านเดียวและอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ สำหรับสมาชิกสภาจังหวัดก็น่าจะให้มีการหมุนเวียนกันออกจากตำแหน่งครั้งละครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาจังหวัดทั้งหมด เพื่อให้ประชาชนสามารถควบคุมได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น (Popular Control)

๓. ปรับปรุงในด้านอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยการให้หน้าที่ที่ต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก เป็นหน้าที่ของรัฐบาลไปพลางก่อนจนกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสามารถเลี้ยงตัวเองได้

๔. ในด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ น่าจะให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม เพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมไม่ใช่เก็บในอัตราที่ตายตัวดัง เช่นที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ส่วนประเภทภาษีอากรที่จัดเก็บนั้นก็น่าจะให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรในแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันไป นอกจากนี้ ในเรื่องการกู้เงินก็น่าจะให้ เป็นอำนาจของสภาจังหวัดโดยตรง

๕. ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการควบคุม นั้น น่าจะให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการสั่งยุบสภาจังหวัด และมีอำนาจชี้ขาดในการที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องมติของสภาจังหวัด



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



interviews those who involve in the incongruity matter, and the outcomes of this study are the fact that

(1) The incongruities stem partially from the reason that the role and the function of CKAO are more extended and enlarged by the laws than its revenue collection capacity.

(2) The policy setting and implementation in CKAO have been dominated by executive officials, mainly promoted from local bureaucrats and central administrative system.

(3) The negative effects of CKAO executive and legislative officials behavior created the ineffectiveness of the organization as a whole.

In order to remedy the deficiencies and to overcome those barriers and handicaps in the organization, this thesis analytically reaches the conclusions that

(1) The structural improvement and, if it is necessary, reorganization have to be realized in the light of another prospect with the emphasis on consultant committee or council existence

(2) According to personnel administration in the organization, head of executive officials, given tenure of office and ad hoc function, should have been respectively approved by the Changwat council, of which for popular control the half of its member has to be out of membership in a given period, and appointed by the Cabinets.

(3) CKAO allotment approval function should have been carried out by Central Government if the organization could not have survived by itself in various circumstances.



(4) Revenue collection system, both fixed tax and fee, have to be increasingly rearranged and flexibly promulgated according to the location. Furthermore, types of taxes or tax classification and the loans should have been organized and authorized by Changwat Council directly.

(5) As a matter of central and local relationships, especially the control system, the Changwat Council dissolution and final decision about executive and legislative conflicts concerning various resolution should have been carried out by the Cabinet, an administrative mechanism of the Central Government of Thailand.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงด้วยดี เพราะผู้วิจัยได้รับความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา คอยช่วยแนะนำแก้ไขข้อบกพร่อง ซึ่งผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่งและขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ จริญญา สุภาพ และ นายเอนก สิทธิประศาสน์ รองอธิบดีกรมการปกครอง ที่กรุณารับ เป็นกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม ทินกร ณ อยุธยา ที่ช่วยแนะนำผู้วิจัยในระหว่าง เริ่มต้นของการวิจัย และผู้ซึ่งมีส่วนอย่างมากที่ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ คือ คุณชโลธร ผาโคตร เพื่อนของผู้วิจัย ที่คอยช่วยเหลือ แนะนำทุกๆ ด้าน จนไม่สามารถสรรหาคำใดๆ มากล่าวเปรียบเทียบได้ นอกจากนี้ เก็บไว้ในความทรงจำของผู้วิจัยตลอดไป

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ สมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ ฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ทุกท่าน โดยเฉพาะคุณสมหวัง เพชรกลาง ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการคลัง องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ที่ช่วยให้ความสะดวกแก่ผู้วิจัยด้วยดีเสมอ และขอขอบพระคุณ คุณจุฬาทิพย์ ล้อมอ้อม คุณไมตรี วิริยะ คุณธีรวัฒน์ เขยจรรยา และเพื่อนๆ ที่ได้ช่วยเหลือเป็นธุระให้แก่ผู้วิจัยจนทำให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

สุดท้ายนี้ ขอขอบพระคุณ คุณสมเกียรติ อังศิริลาวัลย์ เพื่อนผู้คอยช่วยเหลือแก่ผู้วิจัยในทุกๆ ด้าน และขอขอบพระคุณ คุณณัฐริยา บุตรศาสตร์ ที่คอยช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยตลอดมา

และเหนือสิ่งอื่นใด ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ และญาติพี่น้อง ที่ให้การสนับสนุนด้านการศึกษาของผู้วิจัย สำหรับส่วนดีของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขอมอบให้แก่คุณยาย และดวงวิญญาณของคุณตาที่ได้ล่วงลับไปแล้ว ซึ่งในระหว่างที่มีชีวิตท่าน เป็นผู้ผลักดันให้ผู้วิจัยได้ศึกษาในด้านนี้ ส่วนข้อบกพร่องทั้งหมด ผู้วิจัยขอรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ถาวร พรหมมีชัย

๓ กันยายน ๒๕๖๒

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย -----	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ -----	ช
กิตติกรรมประกาศ -----	ญ
รายการตารางประกอบ -----	ฌ
รายการรูปประกอบ -----	ณ
บทที่ ๑ บทนำ -----	๑
บทที่ ๒ ลักษณะโดยทั่วไปของการบริหารงานท้องถิ่นในประเทศไทย -----	๑๗
ก. ความหมายของการบริหาร -----	๑๗
ข. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น -----	๒๓
๑. นิยามของการปกครองท้องถิ่น -----	๒๔
๒. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น -----	๒๖
๓. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ -----	๒๖
ก) การรวมอำนาจ -----	๒๖
ข) การแบ่งอำนาจ -----	๒๗
ค) การกระจายอำนาจ -----	๒๘
ค. ลักษณะ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในรูปองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด -----	๓๐
๑. ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด -----	๓๐
๒. รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปองค์การบริหารส่วน จังหวัด -----	๓๕
ก) องค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด -----	๓๕
ข) การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด --	๓๘
ค) ตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ---	๔๗

หน้า

	๓. การบริหารงานท้องถิ่นไทยในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด -----	๕๐
	๔. ขอบเขตและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด -----	๕๔
	สรุป -----	๕๘
บทที่ ๓	ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้และหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กาฬสินธุ์	๖๐
	ก. รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด -----	๖๐
	๑. ที่มาของรายได้ -----	๖๐
	๒. ประเภทของรายได้ -----	๖๑
	ข. รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ -----	๖๖
	ค. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด -----	๖๙
	ง. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ -----	๗๒
	จ. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ -----	๗๔
	ฉ. วิเคราะห์ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรายได้กับหน้าที่ขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ -----	๗๗
	ก) ตามกฎหมาย -----	๗๘
	ข) ตามสภาพความเป็นจริง -----	๗๙
	สรุป -----	๘๖
บทที่ ๔	ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วน จังหวัดกาฬสินธุ์ -----	๘๗
	ก. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ -----	๘๗
	๑. อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ -----	๘๗
	๒. อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร -----	๙๐

ข.	การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ -----	๙๓
๑.	วิธีการควบคุม -----	๙๔
๒.	วิเคราะห์อิทธิพลของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อฝ่ายบริหารในองค์การบริหารส่วนจังหวัด -----	๑๐๕
ค.	การควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร -----	๑๐๘
๑.	วิธีการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร -----	๑๐๙
๒.	วิเคราะห์อิทธิพลของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ -----	๑๑๔
	สรุป -----	๑๑๘
บทที่ ๕	พฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ -----	๑๑๙
ก.	พฤติกรรมของสมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ -----	๑๑๙
๑.	ภูมิหลังของสมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ -----	๑๑๙
๒.	วิเคราะห์พฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ -----	๑๒๘
ข.	พฤติกรรมของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ -----	๑๓๔
๑.	ภูมิหลังของฝ่ายบริหาร -----	๑๓๕
๒.	วิเคราะห์พฤติกรรมของฝ่ายบริหารที่มีต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ -----	๑๔๕
	สรุป -----	๑๔๘
บทที่ ๖	สรุปและข้อเสนอแนะ -----	๑๔๘
ก.	สรุป -----	๑๔๘
ข.	ข้อเสนอแนะ -----	๑๕๕
๑.	ด้านโครงสร้าง -----	๑๕๕
๒.	การจัดองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด -----	๑๕๖

	หน้า
๓. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด -----	๑๕๘
๔. รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด -----	๑๕๙
๕. ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น -----	๑๖๐
บรรณานุกรม -----	๑๖๓
ภาคผนวก -----	๑๖๙
ประวัติผู้เขียน -----	๒๑๓


  
 ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการตารางประกอบ

ตารางที่	หน้า
๓.๑ แสดงรายได้แยกประเภทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ ปีงบประมาณ ๒๕๑๐ -----	๖๔
๓.๒ แสดงรายได้หลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์-----	๖๘
๓.๓ แสดงรายจ่ายแยกประเภทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ ปีงบประมาณ ๒๕๑๐ -----	๗๑
๔.๑ แสดงจำนวนกระทู้ที่สภาจังหวัดกาฬสินธุ์ตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร----	๙๘
๔.๒ แสดงเรื่องของกระทู้ถามที่สภาจังหวัดกาฬสินธุ์ตั้งขึ้นถามฝ่ายบริหาร	๙๙
๔.๓ แสดงจำนวนการสอบถามข้อเท็จจริงของสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ต่อผู้ว่า ราชการจังหวัด -----	๑๐๑
๔.๔ แสดงเรื่องของการสอบถามข้อเท็จจริงของสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด-----	๑๐๒
๔.๕ แสดงกระทู้ที่ฝ่ายบริหารไม่ตอบฝ่ายสภาจังหวัด-----	๑๑๑
๕.๑ นอกจากที่ท่านได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์แล้ว ท่านยังได้ประกอบอาชีพอะไรอีกบ้าง -----	๑๒๐
๕.๒ ระดับการศึกษาของสมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์-----	๑๒๑
๕.๓ ท่านเคยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดกี่สมัย -----	๑๒๒
๕.๔ ท่านเคยได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้บ้างหรือไม่ (หากเคยได้รับแต่งตั้งมาแล้ว กรุณาระบุด้วยว่าท่านเคยได้รับแต่งตั้ง มาแล้วกี่สมัย -----	๑๒๓
๕.๕ ท่านมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ใน -----	๑๓๔
๕.๖ ในกรณีที่ท่านมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในส่วนภูมิภาคท่านอยู่ในเขต -----	๑๓๖
๕.๗ ระดับการศึกษาของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์---	๑๓๗

## รายการรูปประกอบ

รูปที่		หน้า
๑	แสดงฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด	๓๔
๒	การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใน เขต เร่งรัด	
	พัฒนาชนบท -----	๔๑
๓	การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์----	๔๒

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย