

## ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไขและวิวัฒนาการมาตามลำดับ โดยจัดให้สภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ฐานะของสภาจังหวัดขณะนั้น มีลักษณะเป็นองค์การแทนประชาชนทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือและแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัดยังมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้นโดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะสำหรับ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฯ นั้นยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทของสภาจังหวัดไปจากเดิม กล่าวคือสภาจังหวัดยังคงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้นจนกระทั่งได้มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบ บริหารราชการในส่วนจังหวัด ของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ โดยตรงแทนคณะกรรมการจังหวัด เดิม โดยผลแห่งพระราชบัญญัติฯ นี้ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภา ที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เนื่องจากบทบาทและการดำเนินงานของสภาจังหวัดในฐานะที่ปรึกษา ซึ่งคอยให้คำแนะนำและควบคุมดูแล การปฏิบัติงานของจังหวัด ไม่สู้จะได้ผลตามความมุ่งหมายเท่าใดนักจึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัด ให้มีประสิทธิภาพโดยให้ ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองยิ่งขึ้นในปีพ.ศ.2498 อันมีผลให้เกิด"องค์การบริหารส่วนจังหวัด"ขึ้นตามภูมิภาค

ต่อมาได้มีการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งเมื่อสภาจังหวัดแปรสภาพมาเป็นสภา การปกครองท้องถิ่น จึงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่ม ขึ้นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจอำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาจังหวัด จากอดีตจน ถึงปัจจุบัน จึงขอแบ่งระยะ วิวัฒนาการของสภาจังหวัดออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

**1.ในอดีต (พ.ศ. 2476 - 2498)** นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ที่ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งนับเป็นจุดกำเนิด และรากฐานของการพัฒนาที่ทำให้มีหน่วยงานปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การ บริหารส่วนจังหวัดขึ้น จนถึงปี พ.ศ.2498 นั้นอาจกล่าวโดยสรุปถึงฐานะอำนาจหน้าที่บทบาทของสภาจังหวัดได้ว่ามีลักษณะ ดังนี้

ฐานะสภาจังหวัดในขณะนั้นก็ยังมิได้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามกฎหมาย เป็นเพียงองค์กรตัวแทนประชาชน รูปแบบหนึ่งที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำแก่จังหวัดซึ่งพระราชบัญญัติ บริหารราชการแห่งพระราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 กำหนดให้จังหวัด เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค อำนาจการบริหารงาน ในจังหวัดอยู่ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานสภาจังหวัด จึงมีบทบาทเป็นเพียงที่ปรึกษา เกี่ยวกับกิจการของสภาจังหวัดแก่คณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการจังหวัด ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเสมอไป กระทั่งในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนแผ่นดิน กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สภาจังหวัด เปลี่ยนบทบาทจากสภา ที่ปรึกษาของกรรมการจังหวัดมาเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 มาตรา 25 ได้กำหนดให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณที่ทางจังหวัดตั้งขึ้น และสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบ ซึ่งจะได้มีกฎกระทรวง กำหนดไว้

2. แบ่งสรรเงินทุนอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด

3. เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการจังหวัดในกิจการจังหวัด ดังต่อไปนี้

ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

ข. การประถมศึกษาและอาชีวศึกษา

ค. การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล

ง. การจัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ

จ. การกสิกรรมและการขนส่ง

ฉ. การเก็บภาษีอากรโดยตรง ซึ่งจะเป็นรายได้ส่วนจังหวัด

ช. การเปลี่ยนแปลงเขตหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และเขตเทศบาล

#### 4. ให้คำปรึกษาในกิจการคณะกรรมการจังหวัดร้องขอ

**2. ในปี (พ.ศ. 2498 - 2540)** การจัดตั้งและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วน จังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลและประกาศของคณะ ปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นหน่วยราชการ บริหารส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และในพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม การสาธารณสุข การป้องกันโรค การบำบัดโรคและการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังอาจทำกิจการซึ่งอยู่นอกเขตเมื่อกิจการนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็น การเกี่ยวเนื่องกับ กิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตนโดยได้รับความยินยอมจาก สภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือ สภาตำบลที่เกี่ยวข้องนั้น และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วด้วย

**3. ปี (พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน)** พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 114 ตอนที่ 62 ก ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2540 โดยใช้ บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 เป็นต้นมา พระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นกฎหมาย ที่กล่าวถึงระเบียบวิธีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแทนที่องค์การบริหารส่วน บริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 สำหรับ เหตุผลของการ ใช้พระราชบัญญัติฉบับ นี้ อาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติซึ่งระบุว่า "โดยที่ องค์การ บริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบใน พื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล เมื่อได้มี พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้สมควร ปรับปรุงบทบาทแล อำนาจหน้าที่

ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกัน และปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

นอกจากจะพิจารณาในเหตุผลของพระราชบัญญัติแล้ว จากบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ครั้งที่ 2 วันที่ 13 มีนาคม 2540 ที่ประชุมได้อภิปรายประเด็นวัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายสรุปว่า

1. เพื่อจัดระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพซึ่งปัจจุบันมีปัญหาด้านการบริหารการ จัดการด้านพื้นที่ และรายได้ซ้ำซ้อน

2. เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงของการเมืองการปกครองท้องถิ่น ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้าน การขยายความ เจริญเติบโตของแต่ละท้องถิ่น

3. เพื่อเป็นการถ่ายโอนอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคมาสู่ท้องถิ่น โดยให้องค์การ บริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในการ ประสานกับองค์กรปกครองท้องถิ่นการประสานกับรัฐบาลและตัวแทนหน่วยงานของราชการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณที่ เคยอยู่ใน ภูมิภาคไปอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. เพื่อเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น โดยจะเพิ่มอิสระให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้นด้วย โดยการลด การกำกับดูแลจากส่วนกลางลง

### โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้แทนของปวงชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4ปี จำนวนสมาชิกที่จะมีได้ในแต่ละจังหวัดจะไม่เท่ากันโดยให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนที่มีการเลือกตั้ง โดยสรุปจะมีจำนวนสมาชิกในแต่ละจังหวัด ดังนี้

### ก. ฝ่ายบริหาร

มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (เดิม คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วย และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การแบ่งส่วนราชการของฝ่ายบริหาร ได้มีพระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 แบ่งหน่วยการบริหารของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกเป็นส่วน ดังนี้

1. ส่วนอำนวยการ

2. ส่วนกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. ส่วนแผนและงบประมาณ

4. ส่วนการคลัง

5. ส่วนช่าง

6. ส่วนอื่น ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีประกาศองค์การฯ ตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัด (ก.จ.)

### ข. ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (เดิม คือ สมาชิกสภาจังหวัด) ที่ราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

### อำนาจหน้าที่ตาม พรบ.กระจายอำนาจตามมาตรา 17

ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อ ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. การจัดการศึกษา
7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
13. การจัดการและดูแลสถานที่ขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
15. การพาณิชย์การส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

17.การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

18.การส่งเสริมการค้า การค้าประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

19.การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

20.การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

21.การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

22.การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

23.การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

24.จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

25.สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่นอื่น

26.การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

27.การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

28.จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

29.กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

## การสิ้นสุดสมาชิกภาพ

สมาชิกที่ได้รับการเลือกจะสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุต่าง ๆ ดังนี้

1. ครบวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี หรือมีการยุบสภาโดยคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
2. ตาย
3. ลาออกโดยยื่นใบลาออกจากตำแหน่งต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การลาออกจะมีผลสมบูรณ์เมื่อได้ยื่นใบลาออก ต่อ ประธานสภา หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ลงทะเบียนรับตามระเบียบทางราชการ สำหรับใบลาออกที่มีเงื่อนไขเวลาจะมี ผลสมบูรณ์เมื่อถึงเวลาที่กำหนดนั้น
4. ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกเมื่อปรากฏว่าเป็นผู้ขาด คุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
5. รัฐมนตรีสั่งให้ออกเมื่อผู้ว่าราชการสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาสัมปทานที่ ทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
6. สภามีมติให้ออกจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามี ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความ เสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภา หรือกระทำการอันอาจเสื่อมผลประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมติที่ให้ ออกจากตำแหน่งต้องไม่ต่ำสามในสี่ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่
7. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจาก ตำแหน่งในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลง พร้อมกันทั้งหมดให้ถือว่าเป็นการยุบสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด