

การจัดรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และมีการปรับปรุงแก้ไขและวิวัฒนาการมาตามลำดับโดยจัดให้มีสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2476 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ในฐานะของสภาจังหวัดขณะนั้นมีลักษณะเป็นองค์กรแทนประชาชนที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่ คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งยังมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แตกต่างจากราชการส่วนภูมิภาคหรือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ.2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 ขึ้น โดยมีความประสงค์ที่แยกกฎหมายที่ เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะสำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฯ นั้น ยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทของ สภาจังหวัดไปจากเดิม กล่าวคือ สภาจังหวัดยังคงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น จนกระทั่งได้มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการบริหารราชการในส่วนจังหวัด ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยตรงแทนคณะกรรมการ จังหวัดเดิม โดยผลแห่งพระราชบัญญัตินี้ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เนื่องจากบทบาท และการดำเนินงานของสภาจังหวัดในฐานะที่ปรึกษาซึ่งคอยให้คำแนะนำและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของจังหวัดไม่สู้จะได้ผลตามความมุ่งหมายเท่าที่ควร จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพโดยให้ประชาชนได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น ดังนั้น ในปี พ.ศ.2498 จึงส่งผลให้เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ขึ้นตามภูมิภาคต่าง ๆ ต่อมาได้มีการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เมื่อสภาจังหวัดแปรสภาพ มาเป็นสภาการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจ ในอำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาจังหวัดจากอดีตจนถึงปัจจุบัน จึงขอแบ่งระยะวิวัฒนาการของสภาจังหวัดออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะแรก (ในอดีตปี พ.ศ.2476-2498) นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2476 ที่ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นตามพระราชบัญญัติ ระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476

ซึ่งนับเป็นจุดกำเนิดและรากฐานของการพัฒนาที่ทำให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ขึ้น จนถึงปี พ.ศ.2498

ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปถึงฐานะ/อำนาจหน้าที่/บทบาทของสภาจังหวัด ในขณะนั้นได้ ดังนี้

- สภาจังหวัดในขณะนั้นยังมิได้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น
- เป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามกฎหมายเป็นเพียงองค์กร
- เป็นตัวแทนประชาชนรูปแบบหนึ่งที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำแก่จังหวัด ซึ่งพระราชบัญญัติบริหารราชการ แห่งพระราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476

กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค อำนาจการบริหารงาน ในจังหวัดอยู่ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการจังหวัด

ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานสภาจังหวัด จึงมีบทบาทเป็นเพียงที่ปรึกษาเกี่ยวกับกิจการของสภาจังหวัดแก่คณะกรรมการจังหวัด และคณะกรรมการจังหวัด

ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเสมอไป กระทั่งในปี พ.ศ.2495 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนแผ่นดินกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สภาจังหวัด

เปลี่ยนบทบาทจากสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัด มาเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 มาตรา 25 ได้กำหนด ให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณที่ทางจังหวัดตั้งขึ้น และสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบฯ ซึ่งกฎกระทรวงได้กำหนดไว้
2. แบ่งสรรเงินทุนอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด
3. เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการจังหวัดในกิจการจังหวัด ดังต่อไปนี้
  - ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
  - ข. การประถมศึกษาและอาชีวศึกษา
  - ค. การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
  - ง. การจัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ
  - จ. การกสิกรรมและการขนส่ง
  - ฉ. การเก็บภาษีอากรโดยตรง ซึ่งจะเป็นรายได้ส่วนจังหวัด
  - ช. การเปลี่ยนแปลงเขตหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และเขตเทศบาล
4. ให้คำปรึกษาในกิจการคณะกรรมการจังหวัดร้องขอ

ระยะที่สอง (ในปี พ.ศ.2498-2540) การจัดตั้งและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลและประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และในพระราชบัญญัติฯดังกล่าว ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนาและส่งเสริมวัฒนธรรม การสาธารณสุข การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล ฯลฯ เป็นต้นนอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังอาจทำกิจการซึ่งอยู่นอกเขตเมื่อกิจการนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมที่ ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตของตนโดยได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือ สภาตำบล ที่เกี่ยวข้องนั้น และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วด้วย

ระยะที่สาม (ปี พ.ศ.2540-ปัจจุบัน) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 114 ตอนที่ 62 ก ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2540 โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 เป็นต้นมา พระราชบัญญัติฯดังกล่าวเป็นกฎหมาย ที่กล่าวถึงระเบียบวิธีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแทนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 สำหรับเหตุผลของการใช้พระราชบัญญัติฯฉบับนี้ อาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ ซึ่งระบุว่า

“โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นมาตามพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาล และเทศบาล เมื่อได้มีพระราชบัญญัติ

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้สมควรปรับปรุงบทบาท และอำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้สอดคล้องกัน และปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น”นอกจากจะพิจารณาในเหตุผล ของพระราชบัญญัติแล้ว

จากบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. .... ครั้งที่ 2 วันที่ 13 มีนาคม 2540 ที่ประชุมได้อภิปรายประเด็นวัตถุประสงค์ของ การออกกฎหมายดังกล่าว ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อจัดระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพซึ่งปัจจุบันมีปัญหาด้านการบริหารการจัดการด้านพื้นที่ และรายได้เข้าชั้น
  2. เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงของการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านความเจริญเติบโตของแต่ละท้องถิ่น
  3. เพื่อเป็นการถ่ายโอนอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคมาสู่ท้องถิ่น โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในการประสาน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประสานกับรัฐบาลและตัวแทนหน่วยงานของรัฐการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณที่เคยอยู่ ในภูมิภาคไปอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด
  4. เพื่อเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น โดยจะเพิ่มอิสระให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้นด้วย โดยการลดการกำกับดูแลจากส่วนกลาง การจัดตั้ง/ฐานะ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดให้มีหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเรียกว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” โดยมีอยู่ในทุกจังหวัด ๆ ละ 1 แห่ง รวม 75 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีพื้นที่รับผิดชอบทั่ว ทั้งจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนั้น ๆ
- ความเป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดความสามารถในการทำนิติกรรมความเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ และขอบเขตพื้นที่ในการใช้อำนาจหน้าที่นั้น

อำนาจหน้าที่

กำหนดว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังนี้

- ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบคณะกรรมการรัฐมนตรีกำหนด
- สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น
- แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น
- อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- จัดทำกิจการอื่นๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

- จัดทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ตามกฎกระทรวง (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้

- จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- บำบัดน้ำเสีย
- บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- วางผังเมือง
- จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงขนาดตามกฎหมาย ว่าด้วยทางหลวง
- จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ
- จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด
- ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและ สวนสัตว์ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร
- จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณสุขการ
- ป้องกันและบำบัดรักษาโรค
- จัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล
- ส่งเสริมการท่องเที่ยว
- ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ
- กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด

ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติ องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดอำนาจหน้าที่ ไว้ดังนี้

- การนั้นจำเป็นต้องกระทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- ได้รับความยินยอมจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ได้รับความยินยอมจากสภาแห่งราชการส่วนท้องถิ่นหรือสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้

- การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะกรรมการรัฐมนตรีกำหนด
- การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- การจัดการศึกษา
  - การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
  - การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
  - การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
  - การจัดตั้งดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
  - การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
  - การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
  - การจัดการดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
  - การส่งเสริมการท่องเที่ยว
  - การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นจากสหการ
  - การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
  - การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
  - การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
  - การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
  - การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
  - การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
  - การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  - การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
  - การจัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต กิจการนั้น
- เป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนา
  - การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
  - การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
  - จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็น และหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
  - กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศ