

# รู้จัก “อบจ.”

---

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า

---

เรียบเรียงจาก

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย สถาบันพระปกเกล้า



# กำเนิดและพัฒนากำหนดของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

## กำเนิดและพัฒนาการก่อน พ.ศ. 2540

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีวิวัฒนาการมาเป็นเวลานานพอสมควร อาจกล่าวได้ว่าจุดกำเนิดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเริ่มจากสภาจังหวัด ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้กำหนดให้มีสภาจังหวัดมีฐานะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือและแนะนำกรรมการจังหวัดโดยยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>1</sup> สภาจังหวัดเป็นตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาควบคุมและให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายรัฐบาลและจังหวัดในกิจการอันเกี่ยวกับจังหวัดและเทศบาล และยังเป็นองค์กรที่คอยไกล่เกลี่ยปัญหาระหว่างเทศบาลต่าง ๆ ในจังหวัด เมื่อการเทศบาลได้ทำขึ้นกิจการบางอย่างของเทศบาลจะขัดกันได้ สภาจังหวัดจึงเป็นกลไกในการพิจารณาปัญหาการปกครองระหว่างเทศบาลในจังหวัด

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดไว้ คือ

- ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณ ซึ่งตั้งโดยทางจังหวัดและสอบสวนการคลังของทางจังหวัดตามระเบียบ ซึ่งจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้
- แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด
- เสนอข้อแนะนำรัฐบาลในการจังกอบ การเงินและการอื่น ๆ ของเทศบาลในจังหวัด อาทิ การเกษตร การหัตถกรรม การขนส่ง การค้าขาย ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี และกิจการอื่นใดอันจะส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรในจังหวัดนั้น
- ตั้งกระทู้ถามกรรมการจังหวัดในที่ประชุมสภา ข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด
- ให้คำปรึกษาในปัญหาต่าง ๆ เมื่อรัฐบาลขอร้อง<sup>2</sup>

ในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้นเพื่อแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดออกจากกฎหมายเทศบาล แต่สภาจังหวัดในขณะนั้นก็ยังไม่มีความเป็นนิติบุคคล และให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของการตั้งสภาจังหวัดตาม

<sup>1</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย, (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, น.103.

<sup>2</sup> สวัสดิ์ โภชน์พันธุ์. “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500,” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), น.69 – 70.

พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ก็เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น สภาจังหวัดจึงมีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแนะนำแก่กรมการจังหวัด การตรวจรายงานงบประมาณของจังหวัด การสอบสวนการคลังของจังหวัดตามที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับใหม่ ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัด ทำให้อำนาจของกรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผลของระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 นี้ ส่งผลให้สภาจังหวัดกลายเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>3</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 สมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้มีโอกาสเดินทางไปเยือนประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรป เมื่อกลับมาจึงพิจารณาเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยมีอยู่แค่ในเขตเมืองคือเขตเทศบาล และเขตกิ่งเมืองคือเขตสุขาภิบาล แต่ยังมีพื้นที่อีกจำนวนมากที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลที่ยังไม่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นดูแล ประชาชนจำนวนมากซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท มีรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายดำเนินการเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่มีอยู่ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือ เร่งรัดการปกครองท้องถิ่นในทุก ๆ ด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลดังกล่าวจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>4</sup> ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยหนึ่งและเป็นนิติบุคคล ส่งผลให้ตั้งแต่ พ.ศ. 2498 เป็นต้นมา พื้นที่ต่าง ๆ ในประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ เป็นการปกครองท้องถิ่นแบบขั้นเดียว คือแต่ละหน่วยต่างมีพื้นที่เป็นของตนเอง ไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่พื้นที่ทับซ้อนกัน

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ประกอบด้วยสภาจังหวัดทำหน้าที่นิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระ 5 ปี ซึ่งจะทำการเลือกตั้งโดยใช้เขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ละอำเภอมีจำนวนสมาชิกไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน นอกจากนี้ยัง

<sup>3</sup> ชยาวุธ จันทร , เยาวลักษณ์ กุลพานิช และชวลีพร เดชขำ (เรียบเรียง), *วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย* (กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ., 2543), น 27.

<sup>4</sup> เฟิงอ้าง, น.31.



ประกอบด้วยข้าราชการที่มาจากราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นปลัดหัวหน้ากิ่งอำเภอ

การก่อเกิดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ใน พ.ศ. 2498 แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ในเนื้อหาโดยเฉพาะองค์ประกอบของโครงสร้างจะเห็นว่าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นข้าราชการจากส่วนภูมิภาค ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2498 ดังกล่าวแม้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ยังกล่าวได้ไม่เต็มที่นักกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดใน พ.ศ. 2498 นี้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงตามหลักการปกครองตนเอง

## กำเนิดและพัฒนาการหลัง พ.ศ. 2540

ในปี พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2538 กฎหมายดังกล่าวส่งผลให้สภาตำบลที่มีรายได้เฉลี่ยติดต่อกัน 3 ปี ปีละ 150,000 บาท สามารถยกฐานะตนเองขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลนี้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคล การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลส่งผลให้พื้นที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลดลง และในที่สุดแทบทุกพื้นที่ที่อยู่นอกพื้นที่ของเทศบาลและสุขาภิบาลก็กลายเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มพื้นที่ ส่งผลให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลดลงเกือบจะหายไป

ดังนั้นจึงได้มีความพยายามจากหลายฝ่ายในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวของสมาพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยในขณะนั้นเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมาย และในวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กระทั่งปัจจุบันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562

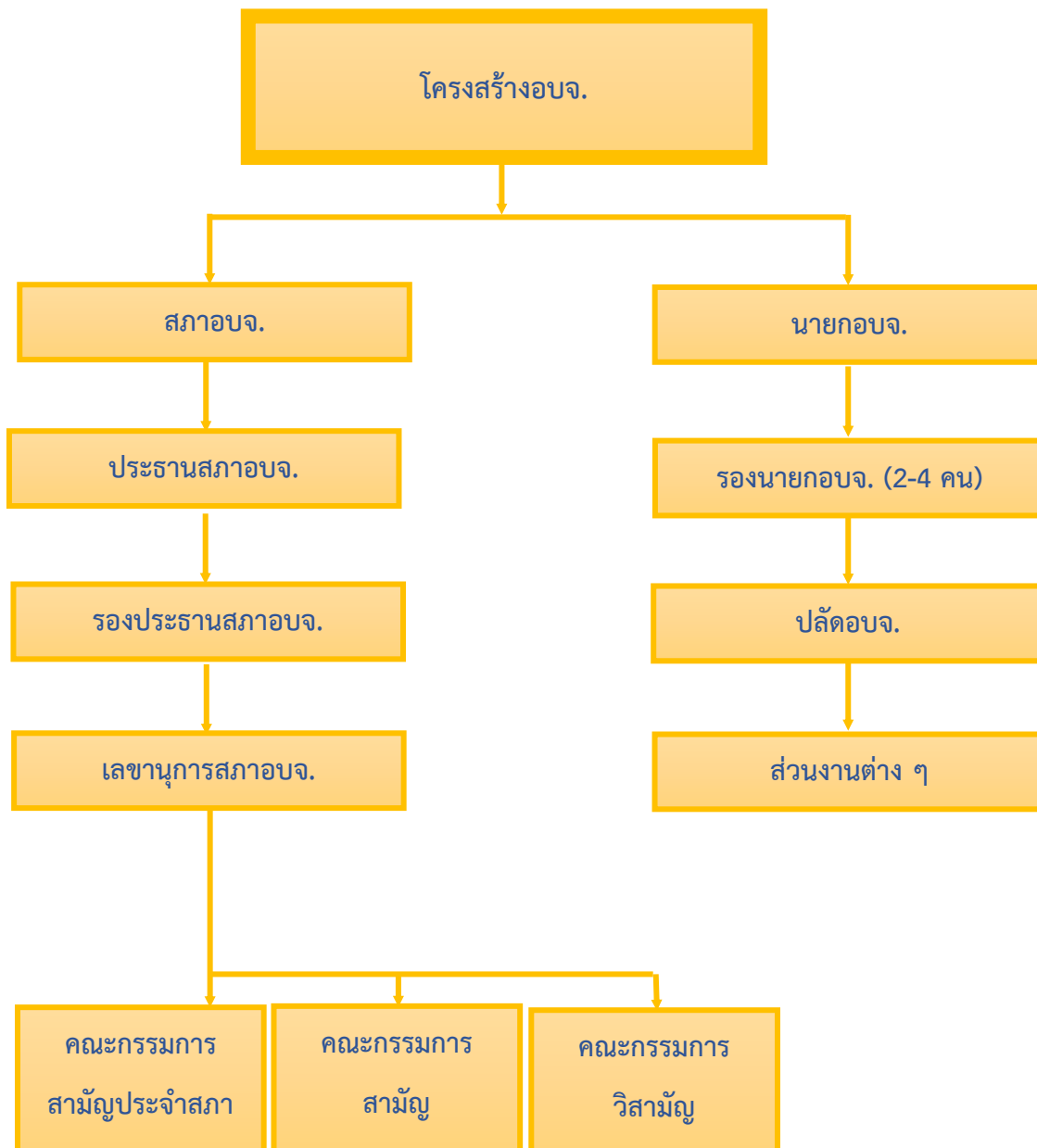


# โครงสร้างของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด



โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นโครงสร้างการบริหารแบบสภา – นายกเทศมนตรี (Council – Mayor Form) โดยมีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร

แผนภาพแสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)



## สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ในมาตรา 19 (2) กำหนดให้ถือเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง ในกรณีที่อำเภอใดมีสมาชิกได้เกินกว่าหนึ่งคน ให้แบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกที่จะพึงมีในอำเภอนั้น กล่าวโดยสรุปก็คือระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นแบบเขตละคนหรือเขตเดียวเบอร์เดียว โดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 กำหนดให้จำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนของราษฎรในจังหวัดนั้น

จังหวัดที่มีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน	ให้มีสมาชิกสภาได้ 24 คน
จังหวัดที่มีราษฎรเกิน 500,000 แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน	ให้มีสมาชิกสภาได้ 30 คน
จังหวัดที่มีราษฎรเกิน 1,000,000 แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน	ให้มีสมาชิกสภาได้ 36 คน
จังหวัดที่มีราษฎรเกิน 1,500,000 แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน	ให้มีสมาชิกสภาได้ 42 คน
จังหวัดที่มีราษฎรมากกว่า 2,000,000 คน	ให้มีสมาชิกสภาได้ 48 คน

### อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- อำนาจในการเลือกประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- อำนาจในการตั้งกระทั่ถาโมนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่
- อำนาจในการเสนอข้อสอบถามต่อประธานสภาเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดมาชี้แจงข้อเท็จจริงใดอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคได้
- อำนาจในการเลือกสมาชิกสภาเป็นกรรมการสามัญ และเลือกบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาเป็นกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด อันอยู่ในวงงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วรายงานต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- อำนาจในการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติชั่วคราวในกรณีที่นายกองค้การบริหารส่วน





จังหวัดจำเป็นต้องประกาศใช้ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ไม่สามารถเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ในขณะนั้น

- อำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติ
- อำนาจในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติ

## นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา 7 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมาตรา 35 ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ในมาตรา 22 กำหนดให้ใช้เขตขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง ดังนั้นในกรณีของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตเลือกตั้งก็คือเขตจังหวัด ฉะนั้นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งจังหวัด

ผู้ที่จะมีสิทธิ์รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีนับถึงวันเลือกตั้ง สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

### อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- อำนาจในการแต่งตั้งบุคคลที่มีชื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยจำนวนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น กล่าวคือ

ในกรณีที่มี ส.อบจ. 24 หรือ 30 คน                      แต่งตั้งรองนายกฯ ได้ไม่เกิน 2 คน

ในกรณีที่มี ส.อบจ. 36 หรือ 42 คน                      แต่งตั้งรองนายกฯ ได้ไม่เกิน 3 คน



ในกรณีที่มี ส.อบจ. 48 คน แต่งตั้งรองนายกฯ ได้ไม่เกิน 4 คน

- อำนาจในการแต่งตั้งบุคคลที่มีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเลขานุการ และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 5 คน
- อำนาจในการสั่งให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง
- อำนาจในการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย
- อำนาจในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือปฏิบัติราชการของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- อำนาจในการทำคำร้องยื่นต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อขอให้เปิดการประชุมสภาสมัยวิสามัญเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- อำนาจในการเข้าร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน
- อำนาจในการจัดลำดับรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อเป็นผู้รักษาราชการแทน
- อำนาจในการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- อำนาจในการมอบอำนาจในการสั่ง การปฏิบัติราชการแก่รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน
- อำนาจในการเปรียบเทียบปรับหรือแต่งตั้ง รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ที่มีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับคดีละเมิดข้อบัญญัติได้



- อำนาจหน้าที่ในการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562
- อำนาจในการขอยืมตัวข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นมาช่วยปฏิบัติราชการชั่วคราวโดยมีกำหนดเวลา
- อำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติ
- อำนาจในการยับยั้งร่างข้อบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการส่งร่างนั้นไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย
- อำนาจในการออกข้อบัญญัติชั่วคราวในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งข้อบัญญัติชั่วคราวนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภา
- อำนาจในการกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติและนโยบาย
- สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น



อำนาจหน้าที่ใน  
การจัดบริการสาธารณสุขของ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด



อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติ  
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สามารถสรุป  
ได้ ดังตารางต่อไปนี้

**ตารางแสดงอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด**

อำนาจและหน้าที่	กฎหมาย
การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (สำหรับอบจ.ในกรณีที่เชื่อมต่อระหว่างอปท.)	* มาตรา 17
การจัดการ และดูแลสถานีขนส่งทางบกและทางน้ำ	* มาตรา 17
การขนส่งมวลชน และการวิศวกรรมจราจร	* มาตรา 17
การให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนในการดูแลการจราจรและการ รักษาความสงบเรียบร้อย	** มาตรา 45
การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง	* มาตรา 17
การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน	* มาตรา 17
การควบคุม / การส่งเสริมการท่องเที่ยว	* มาตรา 17
การจัดการศึกษา	* มาตรา 17
การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	* มาตรา 17
การส่งเสริม / การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	* มาตรา 17 ** มาตรา 45
การจัดการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา รวมทั้งการจัดการหรือ สนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก	* มาตรา 17 ** มาตรา 45
การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ	* มาตรา 17
การส่งเสริมกีฬา	* มาตรา 17
การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย	* มาตรา 17
การดูแลรักษา / การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่ สาธารณะ	* มาตรา 16
การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย (สำหรับอบจ.เป็นการกำจัดมูล ฝอย และสิ่งปฏิกูลรวม การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม)	* มาตรา 17
การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ	* มาตรา 17



อำนาจและหน้าที่	กฎหมาย
การจัดการ การคุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	* มาตรา 17 ** มาตรา 45
การป้องกันและระงับโรคติดต่อ	* มาตรา 17
การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด และการรักษาพยาบาล	* มาตรา 17
การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริม และสนับสนุน การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (สำหรับอบจ. เป็น การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด)	* มาตรา 17
การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	* มาตรา 17
การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม	* มาตรา 17
การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน	* มาตรา 17
ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	* มาตรา 17

**หมายเหตุ:**

\* พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

\*\* พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562



# รายได้และรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

## รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โครงสร้างรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง 2) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ 3) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ และ 4) เงินอุดหนุน ทั้งนี้ รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

### ตารางแสดงโครงสร้างรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

<b>1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง</b>
<b>1.1 รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง</b>
ภาษีท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมัน ก๊าซ ปีโตรเลียม
<b>1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร</b>
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต
รายได้จากทรัพย์สิน
รายได้จากสาธารณูปโภค
รายได้จากการพาณิชย์
รายได้เบ็ดเตล็ด
รายได้จากทุน
<b>2. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้</b>
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
ค่าภาคหลวงแร่
ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม
<b>3. รายได้รัฐบาลแบ่งให้</b>
ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติ
<b>4. เงินอุดหนุน</b>
ทั่วไป
เฉพาะกิจ





## รายการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามมาตรา 74 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายการจ่าย ดังต่อไปนี้

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



# คุณค่าและความสำคัญของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด กับการปกครองท้องถิ่น

## สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่ซ้อนทับกับพื้นที่ของจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลาง (Intermediate unit) ระหว่างรัฐบาลกลางและหน่วยการปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน (Basic unit) โดยหลักการแล้วหน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลางจะเป็นหน่วยที่มีหน้ารับผิดชอบภารกิจที่มีขนาดใหญ่ เพราะในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย หน่วยการปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน (ในกรณีของประเทศไทยหมายถึงเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ส่วนใหญ่นั้นมีขนาดเล็กทั้งในแง่ของพื้นที่ ประชากร งบประมาณ และบุคลากร ทำให้ไม่มีศักยภาพหรือไม่มีความคุ้มค่าในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท ดังนั้นจึงมีการออกแบบหน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลางขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่หน่วยการปกครองพื้นฐานทำไม่ได้ รวมถึงบริการสาธารณะที่ครอบคลุมหลายพื้นที่และหน่วยการปกครองพื้นฐานหลายหน่วย หากให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นพื้นฐานต่างจัดทำเองอาจเกิดความไม่คุ้มค่าหรืออาจเกิดความไม่เป็นเอกภาพ<sup>5</sup>

## ประสานนโยบายของรัฐบาลมาสู่การปฏิบัติในพื้นที่

หน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลาง (Intermediate unit) ในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยยังทำหน้าที่ในการเป็นกลไกหรือเครื่องมือของรัฐบาลกลางในการนำนโยบายของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติหรือบังคับใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในระดับพื้นที่

หลักของการมีหน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลางหรือหลักที่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งชั้นนี้ มีจุดแข็งคือ การมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายชั้นจะสามารถหลีกเลี่ยงความไม่พอใจของประชาชนที่จะมีต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่ให้บริการสาธารณะทุกอย่างจนไปกระจุกรวมอยู่ที่เดียว ดังนั้น หากมีการแบ่งภารกิจหน้าที่ออกไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นอื่นจัดการบ้าง ความไม่พอใจของประชาชนที่เกิดการมารับบริการสาธารณะก็จะถูกกระจายออกไป ทำให้ระดับความขัดแย้งระหว่างประชาชนและองค์กรจัดบริการสาธารณะลดลง

นอกจากนี้ในหลายประเทศ พื้นที่ชนบทจะมีจำนวนชั้นมากกว่าในเขตเมือง เพราะจำนวนชั้นเกี่ยวข้องกับลักษณะทางพื้นที่ของชุมชนชนบทที่มีขนาดเล็กและมีการกระจายตัวสูง ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นก็จะมีขนาดเล็ก ๆ กระจุกกระจายอยู่ทั่วไป ทำให้มีข้อจำกัดทั้งในด้านศักยภาพ

<sup>5</sup> Alan Norton. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies* (Hants: Edward Elgar, 1994), pp.32-33.

และทรัพยากรมากกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลางเพื่อเข้าไปช่วยจัดการภารกิจต่าง ๆ ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กแทน<sup>6</sup>

### **จัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและครอบคลุมหลายพื้นที่ปกครองในจังหวัด**

กล่าวสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด นับได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุด มีจังหวัดละ 1 แห่ง (ยกเว้น กรุงเทพมหานคร) มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด มีงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นจำนวนมาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารกิจการในเขตจังหวัด และช่วยพัฒนางานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน และการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือ เช่น จัดสร้างระบบสาธารณสุขปโภคที่เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถทำได้ เนื่องจากขาดงบประมาณ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีบทบาทจัดทำบริการขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ให้บริการมากกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพียงแห่งเดียว หรือบริการที่ประชาชนภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งสามารถใช้บริการร่วมกันได้ เช่น การจัดให้มีบ่อบำบัดน้ำเสีย ประปาหมู่บ้าน การก่อสร้างถนนสายหลักภายในจังหวัด เป็นต้น

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอื่น ๆ ให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล อาทิ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อันหมายถึงการจัดให้มีหน่วยดับเพลิง ช่วยแก้ไขไฟไหม้ จัดรถบรรทุกน้ำช่วยเหลือพื้นที่แห้งแล้ง หรือการใช้ดินเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น ดังเช่นการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนสวนสาธารณะ สถานที่สำหรับใช้ประชุมหรืออบรม เป็นต้น รวมถึงการให้บริการประชาชนด้านอื่น ๆ เช่น การป้องกันโรคติดต่อ จัดให้มีน้ำสะอาด ตลาด ท่าเทียบเรือ<sup>7</sup> เป็นต้น

ที่กล่าวมาจะเห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความสำคัญอย่างยิ่งตามแนวคิดขององค์กรที่ทำหน้าอยู่ตรงกลางระหว่างส่วนกลางและหน่วยการปกครองพื้นฐาน เนื่องจากประเทศไทยมีองค์กรปกครองท้องถิ่นพื้นฐานจำนวนมากที่มีงบประมาณและบุคลากรน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

<sup>6</sup> Humes, Samuel and Martin, Eileen M. *The Structure of Local Governments Throughout The World* (Netherland: The Hague, 1961), pp.12 - 14

<sup>7</sup> เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง [www.ect.go.th](http://www.ect.go.th)



องค์การบริหารส่วนตำบล ฉะนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการทำ  
หน้าที่สนับสนุนหน่วยการปกครองพื้นฐานที่มีขนาดเล็กเหล่านี้