

บทที่ 4

พัฒนาการของรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การนำเสนอพัฒนาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะให้ความสนใจกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองโดยทั่วไปว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างไรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงเวลาต่าง ๆ ดังนี้

- องค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วง พ.ศ. 2476-2498
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วง พ.ศ. 2498-2540
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วง พ.ศ. 2540-2545

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วง พ.ศ. 2476-2498

บริบททางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่สำคัญของการเกิดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในรูปแบบสภาพจังหวัด ช่วง พ.ศ. 2476-2498 มีดังนี้

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประเทศไทยในขณะนั้นได้เกิดกระแสของการเรียกร้องประชาธิปไตย ซึ่งก็คือความต้องการที่เปลี่ยนระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย สภาพเศรษฐกิจในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองอยู่ในสภาวะตกต่ำอันเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำตามสภาวะเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำมาจากสงครามโลกครั้งที่ 1 และในช่วงของรัชกาลที่ 6 มีการใช้เงินในราชสำนักมากเพื่อการพัฒนาประเทศและมีการปลดข้าราชการออกจากตำแหน่งอันเป็นการทำลายขวัญการทำงานของข้าราชการและการสร้างความไม่พอใจให้กับข้าราชการที่มีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ (ลิขิต ชีรเวคิน, 2533, หน้า 176)

สภาพของสังคมในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสังคมที่มีชนชั้นศักดินาซึ่งมีมาตั้งแต่ในอดีต สังคมในช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีการยึดถือเอาการศึกษาเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงสถานภาพและการเลื่อนฐานะในสังคม ก่อนช่วงนั้นจึงมีแต่พวกชนชั้นเจ้านายได้รับการศึกษา เป็นสภาพที่ไม่มีความเท่าเทียมกันในสังคม ต่อมาได้มีการปฏิรูปให้ส่งเสริมการศึกษาจึงมีชนชั้นกลางได้รับการศึกษาเพิ่มมากขึ้นทั้งที่เรียนในประเทศและต่างประเทศซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเทศในทวีปยุโรปที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลังจากที่ได้รับการศึกษาและได้รับรู้สภาพของประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยก็ได้เกิดความต้องการที่จะให้ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพื่อที่จะได้มีความเจริญทัดเทียมกัน (ลิขิต ชีรเวคิน, 2533, หน้า 177)

กระแสนการเรียกร้องประชาธิปไตยโดยขัดแย้งกับการปกครองในระบอบ

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งถือเอาญาสิทธิของพระมหากษัตริย์เป็นหลักในการปกครอง พระมหากษัตริย์จะมีผู้ช่วยในการบริหารราชการแผ่นดินคือ อภิรัฐมนตรีสภา ก็จะเป็นพวกเชื้อ พระวงศ์ ดังนั้นจึง เป็นการปกครองของบุคคลเดียวและกลุ่มเจ้านาย

สภาพโดยทั่วไปของประเทศไทยที่กล่าวมาเป็นชนวนที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองระบอบที่พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และอำนาจอยู่ในมือของกลุ่มอำมาตยาธิปไตยมากกว่าการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างของการบริหาร กล่าวคือ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ก็ยังอยู่เหมือนเดิม เปลี่ยนเฉพาะเรื่องของคณะรัฐมนตรีที่ทำงานจะรับผิดชอบต่อรัฐสภาไม่ได้รับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ ส่วนผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจมีไม่มากนัก เนื่องจากการค้าขายในสมัยนั้นอยู่ในมือของชาวต่างชาติ จะมีก็แต่ในเรื่องของการหมดอำนาจของกลุ่มเจ้าที่ เคยทำการค้าขายกันมาทำให้ต้องมีการปรับตัวและมีการออกกฎหมายเพื่อต่อต้านคนต่างชาติด้วยการจำกัดอาชีพ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้วในส่วนของการเมืองอำนาจการบริหารการปกครองได้เปลี่ยนผู้กำหนดนโยบายจากชนชั้นเจ้ามาสู่ชนชั้นนำ ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน กระแสนการเรียกร้องประชาธิปไตยทำให้รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยการสถาปนาหน่วยการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น(ลิจิต ชีรเวทิน, 2535, หน้า 156) กล่าวคือ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาได้ดำเนินการวางรากฐานการปกครองท้องถิ่น ดังปรากฏในคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2475 ว่า (เปตวน สุวรรณมงคล, 2537, หน้า 3)

“รัฐบาลนี้เห็นว่า วิธีการปกครองโดยรวมอำนาจและหน้าที่การปกครองทั่วประเทศให้มาอยู่ในจุดศูนย์กลางจุดเดียวอย่างเช่นเดิวนั้นไม่ได้ผลดีเท่ากับที่จะแบ่งอำนาจและหน้าที่ให้ไปอยู่ในเฉพาะท้องถิ่นหนึ่ง ๆ จะไปมุ่งอยู่ในผลประโยชน์ของท้องถิ่นนั้น ๆ วิธีการจัดให้มีการปกครองเฉพาะท้องถิ่นขึ้นก็โดยวิธีจัดให้มีผู้แทนราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ จัดการกันเอง วิธีการเช่นนี้ก็มิได้อยู่จนถึงได้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นฉบับหนึ่ง แต่ว่าด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งการมิได้ลุส่งไป รัฐบาลนี้เห็นเป็นการสำคัญจะได้เตรียมจัดให้เทศบาลหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในราวต้นปีหน้า”

ดังนั้นการจัดการปกครองท้องถิ่นในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงเป็นกระแสนการทดลองการจัดการปกครองท้องถิ่นของไทยที่มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 โดยรัชกาลที่ 5 ได้ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการขยะในชุมชนและเป็นการเตรียมความพร้อมในระบอบประชาธิปไตย ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 มีพระบรมราชโองการให้ร่างกฎหมายเทศบาลเพื่อให้

ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองเพิ่มมากขึ้นและเพื่อเรียนรู้ประชาธิปไตยดังความตอนหนึ่งพระราชนิพนธ์เรื่อง “ประชาธิปไตย” ซึ่งขออัญเชิญมา ณ ที่นี้ว่า (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2544, หน้า 14)

“ถ้ามีการยอมรับว่า วันใดวันหนึ่งเราจะต้องถูกบังคับให้มีประชาธิปไตย แบบใดแบบหนึ่งในประเทศสยาม เราจะต้องเตรียมตัวของเราเองอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราต้องเรียนรู้ และจะต้องให้การศึกษาแก่ตัวของเราเอง เราต้องเรียนและทดลอง เพื่อที่จะรู้วาระบบการปกครองแบบรัฐสภาจะดำเนินไปได้อย่างไรในประเทศสยาม เราต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อที่จะให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมือง การจัดตั้งเทศบาลขึ้นในที่ต่าง ๆ จะเป็นปัจจัยที่จะสอนให้ประชาชนรู้จักใช้สิทธิเลือกตั้ง และการทดลองนี้ ก็จะเป็นประโยชน์และเป็นการให้ความรู้ไปในตัว จะเป็นการดีกว่าในการที่จะให้ประชาชนได้รู้จักเข้าควบคุมกิจการท้องถิ่นด้วยตนเอง ก่อนที่เขาจะพยายามที่จะควบคุมราชการโดยผ่านรัฐสภา ...”

ความพยายามกระจายอำนาจของคณะราษฎร โดยการสถาปนาหน่วยการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นและได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งมี 3 แบบ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล โดยเริ่มจากการยกฐานะของสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล โดยรูปแบบเทศบาลเป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเริ่มจากการยกฐานะของสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลและในกฎหมายนี้ หมวดที่ 3 ได้บัญญัติเรื่องของสภาจังหวัด อันอาจถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดของสภาจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามเนื้อหาของนโยบายดังกล่าว (policy content) สภาจังหวัดในขณะนั้นมีฐานะเป็นตัวแทนองค์กรของประชาชนซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนอำเภอละ 1 คน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกไม่น้อยกว่า 10 คน โดยในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้กำหนดเงื่อนไขของการเลือกสมาชิกสภาจังหวัดว่า ในสมัยแรก สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่รัฐบาลแต่งตั้งประเภเดียว มีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน ในสมัยที่สอง สมาชิกสภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งและการเลือกตั้ง

สภาจังหวัดตามกฎหมาย กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ปรีกษาหรือกิจการตามพ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ดังต่อไปนี้

1. ตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัดและสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบซึ่งจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้
2. แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างเทศบาลในจังหวัด

3. เสนอข้อเสนอแนะรัฐบาลในจังกอบ การเงินและการอื่น ๆ ของเทศบาลและกิจการจังหวัด อาทิคือ การเกษตร การหัตถกรรม การขนส่ง การค้าขาย ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีและกิจการอื่นใด อันจะส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรในจังหวัดนั้น

4. ตั้งกระทู้ถามกรมการจังหวัด ในที่ประชุมสภา ในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้แต่กรมการจังหวัดทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด

5. ให้คำปรึกษาในปัญหาต่าง ๆ เมื่อรัฐบาลร้องขอ

สภาจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งได้แก่ข้าราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้ ไม่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลคณะกรรมการจังหวัด สภาจังหวัดยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกจากราชการส่วนภูมิภาค สภาจังหวัดไม่ได้เป็นสถานิติบัญญัติ การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดใช้ระเบียบเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การจัดตั้งสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แม้ว่าจะไม่มีอำนาจโดยตรงแต่ก็เป็นองค์กรที่มีประโยชน์อยู่บ้าง คือ มีส่วนช่วยให้คณะกรรมการจังหวัดได้เกิดความสำนึกและมีความระมัดระวังในการปฏิบัติงานมากขึ้นเพราะถ้าปฏิบัติงานบางอย่างไม่เหมาะสมหรือบกพร่องอาจถูกสมาชิกสภาจังหวัดตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของจังหวัดซึ่งอาจจะเป็นที่ครหาแก่ประชาชนได้ (สงวน ช่างฉัตร, 2519, หน้า 55)

สภาจังหวัดยังตรวจสอบในเรื่องของงบประมาณตามที่คณะกรรมการจังหวัดจัดทำเสนอต่อสภาจังหวัด จากอำนาจหน้าที่ให้สภาจังหวัดคอยตรวจสอบในเรื่องของการเงินและให้คำแนะนำในเรื่องที่คณะกรรมการจังหวัดต้องการคำแนะนำและสามารถเสนอความคิดเห็น ในทางปฏิบัติของความเป็นจริงสภาจังหวัดแทบไม่มีบทบาทเลยเพราะไม่ค่อยจะได้รับการรับฟังจากคณะกรรมการจังหวัด คณะกรรมการจังหวัดเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริงจึงไม่ค่อยรับฟังเสียงของสภาจังหวัดเพราะอาจจะคิดว่าในสิ่งที่ปฏิบัติไปจะไม่ได้เป็นผลงานของตนเอง

“...ส่วนหน้าที่ด้านปรึกษาหารืออื่น ๆ เช่นหน้าที่เสนอข้อเสนอแนะรัฐบาลหรือให้คำปรึกษาต่างๆเมื่อรัฐบาลร้องขอ ตลอดจนหน้าที่ด้านการตั้งกระทู้ถามกรมการจังหวัดต่าง ๆ นั้นได้รับประโยชน์น้อยเกินไปและเคยมีสมาชิกสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้ามาในสภาว่า สมควรที่จะเลิกสภาจังหวัดเสีย แต่ภายหลังที่ได้อภิปรายกันแล้วที่ประชุมก็เห็นว่าหากควรทำเช่นนั้นไม่ หน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรก็น่าปรับปรุงให้สภาจังหวัดเป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น...” (คำกล่าวของ นอ.หลวง ชำรงนาวาสวัสดิ์ อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2542, หน้า 195)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นยังเป็นเรื่องของการทดลอง ในส่วนของ สภาจังหวัดก็เช่นเดียวกันเพียงแต่เป็นระดับการปกครองท้องถิ่นที่ใหญ่กว่าคืออยู่ในระดับจังหวัด และถ้าดูตามอำนาจหน้าที่จะเห็นได้ว่ามีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและคอยตรวจสอบเรื่องการคลัง ของเทศบาลจึงเปรียบเสมือนการควบคุมประสานการทำงานของเทศบาลเพื่อสร้างความเป็นธรรม ให้เกิดกับเทศบาลและกิจการจังหวัด รวมทั้งยังคอยสอดส่องการทำงานของกรมการจังหวัดในส่วน ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ดังคำกล่าวที่ว่า (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 สามีญ พ.ศ. 2476, หน้า 2479)

“ส่วนในหมวดที่ 3 นี้ กรรมการได้เก็บข้อความที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดมากล่าวไว้ โดยประสงค์ให้เป็นสภาที่ควบคุมประสานงานเทศบาลในจังหวัดดังที่ปรากฏในร่างที่ได้ยกขึ้น แล้ว”

ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่าการตราเรื่องสภาจังหวัดไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีสาเหตุมาจาก

1. เป็นการสานต่อการทดลองการกระจายอำนาจให้กับประชาชนและเป็นการฝึกฝน ประชาชนให้เรียนรู้กับระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับเทศบาลและต้องการ สร้างกระบวนการการเรียนรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยให้กับประชาชนจึงได้ตั้งสภาจังหวัดขึ้นด้วยเพื่อ เพิ่มความคุ้นเคยให้กับประชาชนทั้งจังหวัด
2. ตั้งสภาจังหวัดเพื่อควบคุมประสานงานระหว่างเทศบาล ในเรื่องของการคลังและ ปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ย่อมที่จะเกิด ปัญหาต่าง ๆ ตามมาในการปฏิบัติภารกิจและอาจจะเกิดความขัดแย้งระหว่างกันจึงจำเป็นต้องมี ผู้ประสานงานระหว่างเทศบาล
3. ให้คำปรึกษาหารือกับคณะกรรมการจังหวัด เป็นตัวแทนของประชาชนที่จะเสนอ ความคิดเห็นและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้กับข้าราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในการรับรู้ข้อมูล และความต้องการจากส่วนท้องถิ่น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 สภาจังหวัดได้รับการพัฒนาขึ้นจากการตราพระราชบัญญัติสภา จังหวัด พ.ศ. 2481 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดออกจากพระราช บัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติสภาจังหวัดได้แยกสภาจังหวัดโดยระบุให้ ทุกจังหวัดมีสภาจังหวัด สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 9 คน ซึ่งราษฎรในอำเภอเลือก ตั้งอำเภอละ 1 คน ดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปีและสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของราษฎร ทั้งหมด ไม่มีสมาชิกประเภทแต่งตั้ง ส่วนในเรื่องของฐานะและบทบาทหน้าที่ก็ยังคงเป็นเหมือน เดิมไม่ได้เป็นนิติบุคคลและมีหน้าที่เป็นเพียงสภาที่ปรึกษา การตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.

2481 นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นตาม
 กรรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2535, หน้า 126)

สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ.สภาจังหวัด พ.ศ.2481 ดังนี้

1. ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัดและสอบสวนการคลังทาง
 จังหวัด ตามระเบียบซึ่งจะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้

2. แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด

3. เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาคณะกรรมการจังหวัดในกิจการของจังหวัด ดังต่อ

ไปนี้

4. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

5. การประถมศึกษาและอาชีวศึกษา

6. การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล

7. การจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ

8. การกสิกรรมและการขนส่ง

9. การเก็บภาษีอากรโดยตรงซึ่งจะเป็นรายได้ส่วนจังหวัด

10. การเปลี่ยนแปลงเขตตำบล หมู่บ้าน ตำบล อำเภอและเขตเทศบาล

11. ให้คำปรึกษาในกิจการที่คณะกรรมการจังหวัดหรือรัฐบาลร้องขอ

เหตุการณ์นี้ก็เป็นที่น่าสังเกตอีกว่าทำไมต้องมีการแยกกฎหมายออกมาจากพระราช

บัญญัติจักระเบียบเทศบาลเพราะจะเห็นได้ว่าไม่มีความสำคัญอะไรเลยในเรื่องของการแยกกฎหมาย
 ออกมาไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงของสภาจังหวัดในเรื่องใด ๆ เลย ทั้งในเรื่องของบทบาทหน้าที่และ
 ฐานะก็ยังคงไม่เป็นนิติบุคคล

น.อ.หลวงธำรงคันวาสวัสดิ์ ร.น. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (2481) กล่าวว่า

“รัฐบาลขอเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 โดยมีหลักการว่า เพื่อปรับ
 บรุงกฎหมายว่าด้วยสภาจังหวัดให้เป็นการเหมาะสมแก่กาลสมัย...ดังที่รัฐบาลได้ชี้แจงแล้วว่าใน
 เรื่องสภาจังหวัดนั้น ในรูปของเรื่องไม่ตรงกับในเรื่องสภาเทศบาล เพราะฉะนั้นก็สมควรที่จะได้
 แยกออกเป็นอีกพระราชบัญญัติหนึ่งต่างหากและในการที่ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจักระเบียบ
 เทศบาลเช่นนี้ขอให้เลียดโอกาสปรับปรุงเรื่องในสภาจังหวัดเสียด้วย” (รายงานการประชุมสภาผู้
 แทนราษฎร สมัยที่ 2 สมัยสามัญ, 2481, หน้า 1190)

การตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 คงจะมีเจตนาที่จะแสดงรายละเอียดใน
 เรื่องต่าง ๆ ของสภาจังหวัด อันเนื่องมาจากสภาผู้แทนราษฎรมิสมควรปรับปรุงสภาจังหวัดให้

เหมาะสมแก่กาลสมัยซึ่งเป็นการแสดงเจตนาในเรื่องของการกระจายอำนาจและการพัฒนาชนบท แต่มีข้อน่าสังเกตในเรื่องของการกระจายอำนาจว่า “ในมาตรา 28 กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาจังหวัดเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกมาใหม่ ในคำสั่งให้ยุบสภาเช่นนี้ต้องแสดงเหตุผลและมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน” (พ.ร.บ.สภาจังหวัด พ.ศ. 2481) จากมาตรานี้จะเห็นได้ว่าไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ยังมีการควบคุมจากส่วนกลาง คือมหาดไทยที่ยังคงมีอำนาจเหนือสภาจังหวัดที่สามารถสั่งยุบสภาจังหวัดได้ ทำให้การทำงานของสภาจังหวัดต้องถูกควบคุมจากมหาดไทย

การแยกกฎหมายจะมีสาระสำคัญในเรื่องของการปรับปรุงหน้าที่ของสภาจังหวัดให้รัดกุมขึ้น การเป็นสภาที่ปรึกษาของสภาจังหวัดกระทำได้เมื่อมีการร้องขอมาของข้าหลวงใหญ่ประจำจังหวัดและมติของสภาจังหวัดก็ไม่ได้เป็นเครื่องผูกมัดให้ข้าหลวงใหญ่ประจำจังหวัดต้องปฏิบัติตาม เช่น อำนาจการเรียกเปิดปิดหรือขยายเวลาการประชุมเป็นอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด การลงวินิจฉัยข้อบังคับนั้นให้ถือเอาตามเสียงข้างมาก การปรึกษาหารือในสภาจังหวัดต้องเป็นที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาโดยเฉพาะ ห้ามมิให้ปรึกษาในเรื่องการเมืองแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามกรรมการจังหวัดในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่กรรมการจังหวัดย่อมทรงใช้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดอาจรับเลือกเป็นคณะกรรมการสภาจังหวัดและอาจเสนอบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิใช่สมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภาและอาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้ (อรรถวิสูตร โยธาภิบาล, 2506, หน้า 139) เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการแก้ไขการปกครองจังหวัด ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยเปลี่ยนชื่อข้าหลวงใหญ่ประจำจังหวัดเป็นผู้ว่าราชการ รับผิดชอบบริหารราชการแทนคณะกรรมการจังหวัด สภาจังหวัดจึงเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอำนาจหน้าที่ก็ยังเหมือนเดิม สภาจังหวัดในช่วงนั้นเป็นองค์กรที่แทบจะไม่มีบทบาทมากมายเนื่องจากไม่ได้มีโอกาสที่จะได้ให้คำปรึกษา ไม่ได้มีบทบาทอย่างแท้จริงเพียงได้แต่ตั้งกระทู้ถาม ไม่ได้มีอำนาจในการตรวจสอบหรือมีอำนาจลงโทษแก่กรรมการจังหวัด

จากปัญหาดังกล่าวได้ไปสู่กระแสของการพิจารณาว่าควรมีสภาจังหวัดต่อไปหรือไม่ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2497 ในการประชุมผู้ว่าราชการทั่วประเทศได้มีการอภิปรายและเสนอความเห็นในที่ประชุมในเรื่องเกี่ยวกับสภาจังหวัด ในที่สุดได้มีมติออกมาว่า ควรมียังคงมีสภาจังหวัดต่อไป โดยอ้างว่าประเทศไทยเป็นประเทศประชาธิปไตยควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

ครองและสภาจังหวัดควรจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ใหม่ ควรมีบทบาทในการควบคุมการบริหารของจังหวัด

จากการศึกษาพัฒนาการของสภาจังหวัดในช่วงแรกนี้พอจะสรุปลักษณะความสัมพันธ์ของบริบททางเศรษฐกิจ บริบททางสังคมการเมืองที่มีผลต่อรูปแบบของสภาจังหวัดได้ว่า บริบททางเศรษฐกิจไม่ได้มีผลต่อการตั้งสภาจังหวัดขึ้นมาเพราะช่วงก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นสภาพเศรษฐกิจก็ไม่ได้มีความแตกต่างกัน รัฐบาลก็ยังไม่ได้เริ่มกระทำการใดๆ ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจโดยใช้สภาจังหวัดเข้ามามีส่วนช่วย ส่วนบริบททางสังคมการเมืองมีผลต่อการตั้งสภาจังหวัดขึ้นมาเพราะเป็นกระบวนการหนึ่งในการสร้างระบอบประชาธิปไตยของคณะราษฎรและเป็นนโยบายหนึ่งของรัฐบาลที่สานต่อเรื่องการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดมากนัก กลับให้ความสำคัญกับรูปแบบเทศบาลมากกว่าเพราะเห็นว่าประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่จะใช้รูปแบบเทศบาลมากกว่า

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วง พ.ศ.2498-2540

บริบททางสังคมการเมืองของการเกิดองค์การบริหารส่วนจังหวัดช่วง พ.ศ. 2498-2540 ที่สำคัญ มีดังนี้คือ

สภาพทางการเมืองการปกครองของไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำอยู่เกือบตลอดเวลาอีกทั้งมีการปฏิวัติและทำรัฐประหารหลายครั้งในช่วงที่เว้นว่างจากการปฏิวัติและรัฐประหารก็จะมีในช่วงที่จอมพล ป. พิบูลสงครามขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ.2481-2487และในช่วงนั้นเองก็เกิดสงครามโลกครั้งที่สองขึ้นแต่ประเทศไทยไม่ได้รับผลกระทบมากนัก รัฐบาลในช่วงต่อมาก็เป็นรัฐบาลที่มาจากข้าราชการพลเรือน ในปี พ.ศ. 2490 ก็เกิดรัฐประหารและจอมพล ป.พิบูลสงครามก็ได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ซึ่งในช่วงนั้นกระแสของสงครามเย็นได้แผ่ขยายมากขึ้น การต่อต้านคอมมิวนิสต์ก็ตื่นตัวขึ้นในประเทศไทย ประเทศไทยในขณะนั้นมีความสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐอเมริกา การเมืองภายในหลังจากที่จอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่นั้นก็เกิดความแตกแยกของอำนาจภายในประเทศไทย กล่าวคือมีกลุ่มอำนาจที่ไม่ลงรอยกันหรือที่เรียกว่า “อำนาจสามฐาน” ไม่มีผู้นำที่เด่นในการปกครองซึ่งก็คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีอำนาจของทหารบก พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ มีอำนาจของตำรวจและจอมพล ป. พิบูลสงครามมีอำนาจของรัฐบาลทำให้เกิดความวุ่นวายเป็นอย่างมากในช่วงนั้นอำนาจของรัฐบาลซึ่งก็คือของจอมพล ป.พิบูลสงครามดูท่าว่าจะมีอำนาจน้อยที่สุดและพยายามที่จะรักษาอำนาจ

ของคน จึงได้มีความพยายามที่จะหาอำนาจเสริมทั้งจากภายในและภายนอกประเทศซึ่งก็คือ สหรัฐอเมริกาซึ่งก็อาจจะไม่ได้มากนัก เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้ให้การสนับสนุนในการต่อต้านคอมมิวนิสต์จึงไม่มีความสนใจในเรื่องของการเมืองภายในประเทศซึ่งไม่ค่อยจะมีผลในการกานอำนาจภายในประเทศ การหาอำนาจเสริมภายในก็คือการพยายามเพิ่มอำนาจของส่วนการบริหารประเทศก็คือตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ส่วนกลางมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นในการบริหารประเทศ การเสริมอำนาจภายในนั้นไม่ได้หมายความว่าต้องมียกกำลังหรืออำนาจมากแต่อย่างใด แต่คงเป็นในเรื่องของการสร้างความชอบธรรมที่จะสร้างภาพของความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งก็คือการจัดให้มีการกระจายอำนาจให้กับส่วนท้องถิ่น ซึ่งในเวลานั้นจอมพล ป. ก็ได้มีการกล่าวคัดค้านอำนาจของทหารและตำรวจโดยใช้กระบวนการประชาธิปไตย เช่น การลดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เหลือ 20 ปี เป็นต้นและยังได้กล่าว สุนทรพจน์ ดังนี้

“ในระบอบประชาธิปไตย ทหารไม่ควรยุ่งเกี่ยวกับการเมือง...เจ้าหน้าที่รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นทหาร ข้าราชการหรือตำรวจ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำหรือการเมืองไม่ควรยุ่งในธุรกิจที่จะทำให้มีผลต่อเศรษฐกิจทั่วไปของชาติและความเป็นอยู่ของประชาชน...ควรที่จะส่งเสริมประชาธิปไตยในประเทศนี้...กำลังทหารหรือตำรวจเพียงใช้เพื่อป้องกันประเทศในยามกับกัน...สำหรับประเทศไทยการบริหารประเทศได้เปลี่ยนไป เมื่อ 23 ปีที่แล้ว ในฐานะผู้นำของรัฐบาล จึงขอให้ยุติการใช้กำลังทหารหรือตำรวจในการตั้งรัฐบาลเพราะว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการต่อต้านประชาธิปไตย” (ลิขิต วีรเวทิน, 2535, หน้า 147)

จากคำกล่าวนี้เป็นการอ้าระบอบประชาธิปไตยว่าไม่ควรมีการใช้อำนาจทางทหารและตำรวจ เป็นการกานอำนาจของกำลังทหารและตำรวจในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยได้สร้างความชอบธรรมในการกระจายอำนาจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

การเพิ่มอำนาจทางการบริหารให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นไปในรูปของการเพิ่มองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในเรื่องของจำนวนและการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้มีส่วนในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นการเข้าถึงท้องถิ่นให้มากที่สุดนี้น่าจะมีเหตุผลอื่น ๆ อีกที่จำเป็นจะต้องเข้าไปถึงท้องถิ่นมากที่สุด ซึ่งก็คือ การต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ซึ่งตอนนั้นกระแสของคอมมิวนิสต์กำลังมาแรง รัฐบาลมีความต้องการที่จะต่อต้านพวกคอมมิวนิสต์ทั้งให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาและต้องดูแลสอดส่องภายในประเทศเอง

ในระหว่างปี พ.ศ. 2495-2498 เป็นช่วงเวลาที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เดินทางในหลาย ๆ ประเทศ เพื่อที่จะแสวงหาอำนาจจากภายนอกเข้ามาช่วยกานอำนาจภายในประเทศกับกลุ่มสี่เสาเทเวศร์และกลุ่มชวยราชครูเพื่อไปดูงาน

เกี่ยวกับการปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเทศในยุโรป และจากการที่ได้พบเห็นบรรยากาศของ ประชาธิปไตยในประเทศที่ได้ไปดูงานมา เช่น การไฮร์ปาร์ตี้หรือการพูดในที่สาธารณะเกี่ยวกับ ประชาธิปไตย เป็นต้น เมื่อกลับมาจึงมีความสนใจนำเรื่องระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกมาใช้ สร้างฐานอำนาจของตนเอง (ลิขิต ชีรเวคิน, 2535, หน้า 185)

ในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 อันเป็นผลให้เกิดหน่วยราชการบริหารส่วน ท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายดัง กล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกมาจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค มีรายได้ รายจ่ายของ ตนเอง

หลักการและเหตุผลของการร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีดังนี้ เพื่อที่จะกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้จังหวัดมีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น โดยที่พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 แก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2485 และ พ.ศ. 2487 ได้กำหนด อำนาจหน้าที่ให้สภาจังหวัดเป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ขาดอำนาจหน้าที่และ กำลังเงินที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นในจังหวัดนั้น จึงเห็นสมควรจะปรับปรุงให้จังหวัดมีอำนาจรายได้ และดำเนินการกิจการเองได้ ทั้งให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น (รายงานการประชุมสภาผู้แทน ราษฎร สมัยวิสามัญ ชุดที่ 1 มกราคม, 2498, หน้า 20)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้ปรับปรุงให้สภา จังหวัดมีอำนาจมากขึ้นอันเนื่องมาจากการที่สภาจังหวัดปฏิบัติงานไม่ได้ตามความมุ่งหวัง มีอำนาจ ดูแลกิจการส่วนจังหวัดทุกแห่งที่ไม่ใช่เขตเทศบาลและสุขาภิบาล เป็นการส่งเสริมให้ตำบลต่าง ๆ ได้เจริญยิ่งขึ้น นอกจากนั้นกิจการบางอย่างที่ต้องใช้ทุนมาก ซึ่งเทศบาลหรือสุขาภิบาลไม่สามารถ จัดทำได้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจดำเนินการนั้น ๆ ได้ เมื่อไม่ขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรเหล่านั้น เพื่อส่งเสริมความเจริญให้แก่จังหวัด (สงวน ช้างฉัตร, 2519, หน้า 58)

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้แบ่ง องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัดกับฝ่ายบริหารหรือฝ่าย ของข้าราชการประจำ นอกจากนี้ยังได้แบ่งจังหวัดเป็นสองฐานะ คือ จังหวัดในฐานะของหน่วย ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางกับจังหวัดในฐานะขององค์ การบริหารส่วนท้องถิ่น จากฐานะของจังหวัดเป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งทั้งหัว หน้าหน่วยราชการส่วนภูมิภาค อันเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางและหัวหน้าหน่วยราชการส่วนท้อง

อื่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองลงมาจากผู้ว่าราชการจังหวัดและมีนายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนจังหวัด

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ประกอบด้วย

1. ฝ่ายบริหาร

ประกอบด้วยข้าราชการที่มาจากส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด มีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดและบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

โครงสร้างของฝ่ายบริหาร มีดังนี้

1.1 สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจกรรมทั่วไป มีเลขานุการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ มีโครงสร้าง 2 หมวด คือ หมวดบริหารงานทั่วไปกับหมวดแผนและงบประมาณ

1.2 ส่วนการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ มีหัวหน้าส่วนการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ มีโครงสร้าง 3 หมวด คือ หมวดการเงิน หมวดการบัญชีกับหมวดตรวจสอบและพัฒนารายได้

1.3 ส่วนโยธา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานช่างและโครงการสาธารณูปโภค มีหัวหน้าส่วนโยธาเป็นผู้รับผิดชอบ มีโครงสร้าง 3 หมวด คือ หมวดสำรวจและออกแบบ หมวดก่อสร้างและซ่อมบำรุงกับหมวดเครื่องจักรกล

1.4 ส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประจำอยู่ตามอำเภอ/กิ่งอำเภอต่างๆ โดยมีหัวหน้าส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ มีโครงสร้าง 3 หมวด คือ หมวดการคลัง หมวดพัฒนาและโยธากับหมวดบริหารงานทั่วไป

2. ฝ่ายนิติบัญญัติ

ประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน มีหน้าที่พิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละอำเภอ อยู่ในวาระ 5 ปี จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดถือเกณฑ์จำนวนประชากรในเขตพื้นที่นั้น ๆ ดังนี้

2.1 จำนวนประชากรไม่เกิน 200,00 คน มีสมาชิกจังหวัดได้ 18 คน

2.2 จำนวนประชากร 200,000-500,000 คนมีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน

2.3 จำนวนประชากร 500,000-1,000,000 คนมีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน

2.4 จำนวนประชากรเกิน 1,000,000 คนมีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน

มีประธานสภาและรองประธานสภา ตำแหน่งละ 1 คน โดยจะมีการเลือกมาจากสมาชิกสภาจังหวัด มีผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเป็นเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัด ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาลและการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ดังนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
2. การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒนธรรม
3. การสาธารณสุข
4. การป้องกันโรค การบำบัดโรคและการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
5. การจัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก
6. การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
7. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ
8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
11. การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
12. การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
13. การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
14. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ

สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

15. การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
16. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
17. การจัดการคุ้มครองดูแลและหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
18. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
19. การพาณิชย์
20. กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือกิจการอื่น ๆ ซึ่ง

กฎหมายบัญญัติให้ เป็นกิจการส่วนจังหวัด

บทบาทหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด มีดังนี้

1. มีหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดร่วมกับสภาจังหวัด โดยมีหน้าที่นำมติของสภาจังหวัดไปปฏิบัติและดูแลดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติจังหวัด

2. ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด โดยมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง ลงโทษ ตลอดจนการให้บำเหน็จความชอบ

3. เสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดต่อสภาจังหวัด

4. ตอบกระทู้ถามหรือข้อสอบถามของสมาชิกสภาจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นทั้งข้าราชการของการบริหารส่วนท้องถิ่นและเป็นข้าราชการของการบริหารส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่ทั้งเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกทีหนึ่ง

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด และการอนุมัติข้อบัญญัติชั่วคราว ใช้บังคับแก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาลและหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารให้ดำเนินการส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การสอบถามข้อเท็จจริงในที่ประชุมสภาจังหวัด

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีขั้นตอนดังนี้

1. ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดทำเป็นแผนระยะ 1 ปี และ 5 ปี มาจากการเสนอแผนงานของส่วนต่าง ๆ แล้วดูประกอบกับรายได้และขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นแนวทางในการบริหารงานและเป็นเป้าหมายในการปฏิบัติงานเพื่อประชาชน

2. ขั้นตอนการจัดทำข้อบัญญัติจังหวัด มาจากการเสนอแผนงานโครงการจากส่วนอำเภอหรือกิ่งอำเภอและส่วนงานต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยดูจากรายได้ นโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่งให้จังหวัดโดยเลขานุการจะรวบรวมแผนงานโครงการใช้จ่ายเงินของส่วนต่าง ๆ เสนอปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อตรวจสอบและแก้ไข แล้วจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ที่ประชุมสภาจังหวัดพิจารณา

3. ขั้นตอนจัดหารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ใน 3 ลักษณะดังนี้

3.1 รายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รายได้จากทรัพย์สินสาธารณะูปโภคและการพาณิชย์ รายได้เบ็ดเตล็ดและรายได้จากค่าปรับ

3.2 รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษียอดยนต์ของท้องถิ่นและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนและค่าปรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก

3.3 รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุน ได้แก่ เงินอุดหนุนโครงการทางหลวงท้องถิ่น เงินอุดหนุนโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็กและอุดหนุนเฉพาะกิจ

4. ขั้นตอนปฏิบัติตามข้อบัญญัติจังหวัด การปฏิบัติตามข้อบัญญัติจังหวัดจะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ดังนี้

4.1 ต้องดำเนินการตามกฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

4.2 ต้องมีงบประมาณที่ตั้งไว้

4.3 ต้องดำเนินการในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่อาจทำกิจการนอกเขตได้โดยต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นและต้องขอรับอนุมัติให้ดำเนินการนอกเขตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

4.4 ต้องได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัด

5. ขั้นตอนควบคุมการดำเนินการตามข้อบัญญัติจังหวัด ฝ่ายบริหารจะต้องรายงานความคืบหน้าเป็นระยะ ฝ่ายสภาจังหวัดจะมีการตั้งคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญประจำสภาเพื่อตรวจสอบและควบคุม

ประเทศไทยในขณะนั้นมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ใช้ทั้งหลักการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง การแบ่งอำนาจให้กับราชการส่วนภูมิภาคและมีการกระจายอำนาจให้กับราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ประเทศไทยมีการแบ่งส่วนราชการเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยมีรัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดซึ่งก็คือหลักการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง แล้วก็ใช้หลักการแบ่งอำนาจให้กับราชการส่วนภูมิภาคในฐานะผู้แทนของส่วนกลาง โดยที่รัฐบาลกลางยังมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจของส่วนภูมิภาค ในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นก็ใช้หลักการกระจายอำนาจ ท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจและรับผิดชอบด้วยตนเอง ซึ่งก็คือการบริหารจากประชาชนในท้องถิ่นเอง

แต่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในช่วงนั้นเป็นไปในรูปแบบของการควบคุมและกำกับดูแล ท้องถิ่นมีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานรองที่เกิดจากการจัดตั้งจากส่วนกลางไม่

ได้เกิดมาจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เกิดจากการจัดตั้งและกำหนดขอบเขตจากส่วนกลางซึ่งก็คือรัฐบาล โดยที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลในลักษณะของการควบคุมในลักษณะต่าง ๆ กล่าวคือ รัฐบาลกับรัฐสภาจะเป็นผู้ออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่งต่าง ๆ ในส่วนของพระราชบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติตาม กฎหมายรองลงมาก็ให้กระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัด ในฐานะของข้าราชการส่วนจังหวัดจะเทียบเท่าฐานะของข้าราชการพลเรือน โดยใช้ระเบียบของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับเป็นระเบียบบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัด โดยมีการตั้งองค์กรเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (กจ.)” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพลเรือนและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสำหรับคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการพลเรือน (กพ.)
2. อำนาจออกกฎ กจ. ข้อบังคับหรือระเบียบว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออกกฎ
3. อำนาจในการตั้งคณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดวิสามัญ (อกจ.)
4. ปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดไว้

ในแต่ละจังหวัดยังมีการตั้ง คณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อกจ.จังหวัด) ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขาธิการจังหวัดและหัวหน้าส่วนต่าง ๆ โดยมีหน้าที่ช่วยเหลือ กจ.ตามที่ กจ.มอบหมายและมีฐานะอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้

รัฐบาลมีอำนาจในการยุบสภาจังหวัดหากเห็นว่าสภาจังหวัดปฏิบัติงานไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจออกคำสั่งยุบสภา อำนาจการยุบสภา

เป็นมาตรการในการควบคุมดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยในคำสั่งต้องแสดงเหตุผลของการยุบสภาและต้องกำหนดให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นใหม่ ภายใน 90 วัน

การอนุมัติการกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์กรต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและการกำกับดูแลของรัฐบาล

การได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาเขตชนบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินอุดหนุนมี 3 ประเภท คือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ, เงินอุดหนุนโครงการทางหลวงท้องถิ่นและเงินอุดหนุนโครงการขนาดเล็ก

การมีบทบาท 2 ด้าน ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาททั้งผู้บริหารท้องถิ่นและผู้กำกับดูแลท้องถิ่น

การสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด มีผลใช้เฉพาะบุคคลไม่ใช่ทั้งองค์กร ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกได้ก็ต่อเมื่อ สอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

การอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัด สภาจังหวัดมีหน้าที่ร่างข้อบัญญัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เมื่อสภาจังหวัดร่างข้อบัญญัติแล้วก็เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ความเห็นชอบ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบก็ต้องส่งร่างข้อบัญญัติไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาถ้ารัฐมนตรีเห็นชอบก็ส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อบังคับใช้ แต่ถ้าไม่เห็นชอบก็ระงับร่างนั้น เป็นการควบคุมดูแลตรวจสอบการออกกฎหมายของท้องถิ่นก่อนการประกาศบังคับใช้

การเปลี่ยนแปลงสภาจังหวัดในช่วงนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบอย่างสิ้นเชิงทั้งในเรื่องของบทบาทอำนาจหน้าที่และฐานะ กล่าวคือ มีรูปแบบเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเมื่อเทียบกับตอนที่เป็นสภาจังหวัดแล้วมีความแตกต่างกันมาก แต่ก็มีเรื่องที่น่าสังเกตว่าเพราะเหตุใดรัฐบาลถึงมีความต้องการที่จะกระจายอำนาจในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้กับส่วนท้องถิ่นต้องมีความจริงใจและกระทำอย่างตรงตามหลักการแต่ที่รัฐบาลทำในตอนนั้นเป็นการกระทำที่ไม่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ยังคงให้มีข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนภูมิภาคเข้ามามีอำนาจในส่วนท้องถิ่น ควบทั้งสองตำแหน่ง อันเป็นการผิดหลักการของการกระจายอำนาจ อันเป็นมาจากความร่วมมือในเรื่องของบุคลากรดังที่กล่าวมา และสภาพทางการเมืองของไทยที่มีเรื่องอำนาจมาเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าจะมีข้าราชการจากส่วนกลางเข้ามาเป็นผู้บริหาร ซึ่งก็คือเป็นตัวแทนของส่วนกลางเข้ามาเกี่ยวข้อง จากเหตุผลที่ว่ารัฐบาลต้องการเพิ่มอำนาจจากส่วนกลางให้มากขึ้นเพื่อคานอำนาจกับฝ่ายทหารและตำรวจ เพราะรัฐบาลในขณะนั้นคิดว่าฝ่ายทหารและตำรวจต่างมีอำนาจที่เข้มแข็งมากขึ้นอันอาจจะเป็นการบั่นทอนอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ในอนาคต เช่น ตำรวจโดยมีการแสดงออกที่แข็งกร้าวของผลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ภายใต้นโยบายของตำรวจที่ว่า “ไม่มีอะไรภายใต้พระอาทิตย์ที่ตำรวจไทยทำไม่ได้” เป็นต้น

พัฒนาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงนี้มีผลมาจากทั้งสภาพเศรษฐกิจและการเมืองการปกครอง กล่าวคือ รัฐบาลยังไม่มียงบประมาณและบุคลากรอย่างเพียงพอในการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องให้ข้าราชการจากส่วนกลางเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในช่วงแรกก่อน อันเป็นการผิดหลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนสภาพทางการเมืองก็มีการช่วงชิงอำนาจระหว่างข้าราชการ ทหาร ตำรวจกับรัฐบาล รัฐบาลจึงจำเป็นต้องสร้างฐานอำนาจให้กับตัวเอง อันเป็นสิ่งที่สร้างผลกระทบให้การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วง พ.ศ.2540-2545

รูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 นั้นจะเห็นได้ว่าเป็นรูปแบบที่ไม่น่าจะเรียกได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เนื่องจากอยู่ภายใต้โครงสร้างของการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง อย่างไรก็ตามทิศระแสของการกระจายอำนาจได้มีพลวัตรพัฒนาขึ้นภายใต้โครงสร้างดังกล่าว คือ

ใน พ.ศ. 2515 ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานครและในปี พ.ศ. 2521 ก็มีการจัดตั้งเมืองพัทยา ซึ่งก็เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ ในช่วงพ.ศ. 2535 กระแสของการกระจายอำนาจก็เพิ่มมากขึ้น พรรคการเมืองต่าง ๆ ในช่วงนั้นก็ได้มีการเสนอนโยบายในการหาเสียง โดยชูประเด็นในเรื่องของการกระจายอำนาจ สังคมไทยในขณะนั้นก็เริ่มต้นตัวเกี่ยวกับเรื่องของการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2537 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้น อันเป็นผลกระทบต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอย่างมาก (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2542, หน้า 143)

กล่าวคือ แต่เดิมการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสุขาภิบาลและเทศบาลรับผิดชอบดำเนินงานในพื้นที่ดังกล่าวตามกฎหมาย ใน พ.ศ. 2498 และองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับผิดชอบนอกพื้นที่ของ สุขาภิบาล เทศบาล แต่เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นทำให้พื้นที่ที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาลกลายเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไปหมด องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ไม่มีพื้นที่ในการดูแลและปฏิบัติงาน

ดังนั้นต่อมาจึงมีการใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาบังคับใช้แทน พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 พ.ร.บ.ดังกล่าวอันเกิดมาจากแรงกดดันจากการรวมตัวกันของสมาพันธ์สมาชิกสภาจังหวัดแห่งประเทศไทย (สจท.) ทั่วประเทศและผลกระทบจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่มีการประกาศยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของพื้นที่การดำเนินงานของ อบจ. ซ้อนทับกับ อบต. รวมทั้งการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้ของอบจ. เป็นต้น เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่รับผิดชอบนอกพื้นที่สุขาภิบาลและเทศบาล ซึ่งก็คือพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เพิ่งจัดตั้งขึ้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ยังได้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาให้สภาจังหวัดเป็นผู้เลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร (โกวิท พวงงาม, 2544, หน้า 165)

อีกเหตุผลของการเกิดรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 นั้นก็มาจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจมาสู่ส่วนท้องถิ่นโดยให้ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม โดยการเลือกของสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกทีหนึ่ง

ตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ 3 ขนาด ได้แก่ อบจ.ขนาดใหญ่ อบจ.ขนาดกลางและ อบจ.ขนาดเล็กโดยคณะกรรมการข้าราชการบริหารส่วนจังหวัด (กข.) ได้กำหนดอัตรากำลังข้าราชการสำหรับ อบจ.ขนาดต่าง ๆ ดังนี้

- อบจ.ขนาดใหญ่ มีจำนวน 19 แห่ง มีอัตรากำลัง 115 อัตรา
- อบจ.ขนาดกลาง มีจำนวน 38 แห่ง มีอัตรากำลัง 82 อัตรา
- อบจ.ขนาดเล็ก มีจำนวน 18 แห่ง มีอัตรากำลัง 50 อัตรา

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม พ.ร.บ. 2540 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร)

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาจังหวัดอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานะเขียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

- ก. จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คนมี ส.จ.ได้ 24 คน
- ข. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คนแต่ไม่เกิน 1 ล้านคนมี ส.จ.ได้ 30 คน
- ค. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คนแต่ไม่เกิน 1.5 ล้านคนมี ส.จ.ได้ 36 คน
- ง. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คนแต่ไม่เกิน 2 ล้านคนมี ส.จ.ได้ 42 คน
- จ. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 2,000,000 คนขึ้นไป มี ส.จ.ได้ 48 คน

สมาชิกสภาจังหวัดอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ให้สภาจังหวัดเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นประธานสภา 1 คนและเป็นรองประธานสภา 2 คน

2. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายก อบจ.มีอำนาจแต่งตั้งรองนายก อบจ.ตามกฎหมายกำหนดสำหรับรองนายก อบจ.ให้มาจกสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

- ก. ในกรณีมีสมาชิก 48 คน ให้มีรองนายก อบจ.ได้ 4 คน
- ข. ในกรณีมีสมาชิก 36-42 คน ให้มีรองนายก อบจ.ได้ 3 คน
- ค. ในกรณีมีสมาชิก 24-30 คน ให้มีรองนายก อบจ.ได้ 2 คน

3. ข้าราชการส่วนจังหวัด

สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้าราชการส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การบริหารงานจะแบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ ได้แก่

1. ส่วนอำนวยการ มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของ อบจ. งานส่งเสริมการท่องเที่ยว งานรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน งานสังคมสงเคราะห์และสาธารณูปการ งานป้องกันโรค การบำบัด งานดำเนินการกิจการพาณิชย์
2. ส่วนกิจการสภา อบจ. มีหน้าที่เกี่ยวกับการประชุมสภาและคณะกรรมการต่าง ๆ ของ อบจ. และงานที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายโดยมีหัวหน้าส่วนกิจการสภา อบจ. เป็นหัวหน้ารับผิดชอบงานในหน้าที่และปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างในสังกัด
3. ส่วนแผนและงบประมาณ มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาของ อบจ. ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี/ชั่วคราว งานคุ้มครองดูแลรักษาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม งานบำรุงรักษาสีลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น
4. ส่วนการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชีของ อบจ. และรับผิดชอบงานในหน้าที่ของส่วนการคลังและงานที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายโดยมีหัวหน้าส่วนการคลังเป็นหัวหน้ารับผิดชอบงานในหน้าที่
5. ส่วนช่าง มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามแผนประจำปีงบประมาณ งานสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม งานตรวจสอบการก่อสร้าง งานการควบคุมการก่อสร้างทาง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำและงานที่ได้รับมอบหมายจากนายก อบจ. กรณีเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเขตความรับผิดชอบของ อบจ.

ต่อมาใน ปีพ.ศ.2545 ได้มีการเปลี่ยนชื่อส่วนต่างๆเสียใหม่ โดยเรียกว่า “กอง” ดังนี้

- | | | |
|-----------------------|-------------|--------------------------------------|
| 1. ส่วนอำนวยการ | เปลี่ยนเป็น | สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด |
| 2. ส่วนกิจการ | เปลี่ยนเป็น | กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด |
| 3. ส่วนแผนและงบประมาณ | เปลี่ยนเป็น | กองแผนและงบประมาณ |
| 4. ส่วนคลัง | เปลี่ยนเป็น | กองคลัง |
| 5. ส่วนช่าง | เปลี่ยนเป็น | กองช่าง |

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของ อบจ. ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีสาระสังเขปดังนี้

1. ตรวจสอบบัญชี อบจ. โดยไม่ขัดแย้งต่อกฎหมาย
2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
3. สนับสนุนสภาตำบลและส่วนราชการท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
5. แบ่งสรรเงินซึ่งกฎหมายจะต้องแบ่งให้สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ศ.2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

7. กลุ่มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. จัดทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต อบจ.และกิจการนั้น ๆ เป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้ อบจ.จัดทำ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด
9. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบจ.

นอกจากนี้ อบจ.อาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือ อบจ.อื่นนอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากองค์กรนั้น ๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของ ราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่มอบให้ อบจ.ปฏิบัติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ดำเนินการโดยได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการอนุมัติข้อบัญญัติต่าง ๆ เช่นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลเกิดขึ้นก็ทำให้ประเทศไทยมีการปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ในการปกครอง ปัญหาต่าง ๆ จึงเกิดตามมา เป็นที่น่าสังเกตว่าทำไม กระทบมหาดไทยถึงมีการจัดการกับการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบนี้ คือ รู้อยู่แล้วว่าประเทศไทย มีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบไหนอยู่ก่อน (เทศบาลและ อบจ.ที่มีอำนาจหน้าที่อยู่ก่อนแล้ว)และเมื่อมีการจัดตั้ง อบต. ก็ย่อมที่จะมีความซ้ำซ้อนกันเกิดขึ้นทั้งในเรื่องของพื้นที่และอำนาจหน้าที่ ทั้งในเรื่องงบประมาณและบุคลากร

ในช่วงที่จะมีการตั้ง อบต.ขึ้นนั้น ได้มีกระแสของการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งนายก อบจ.เพราะเห็นว่าอำนาจอำนาจของนายก อบจ.ควรจะมาจากการเลือกตั้งทางตรงโดยประชาชนแต่

ที่ไม่ได้รับการตอบสนองจากกระทรวงมหาดไทยเพราะกลัวว่าอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจะหมดไป ต่อมากระทรวงมหาดไทยจึงได้มีการจัดตั้ง อบต.ขึ้น เพื่อมาบิณฑบาตในเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหากันระหว่าง อบจ.กับ อบต. จึงต้องมีการเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาดังกล่าว อบจ.ในรูปแบบนี้ที่มาของผู้บริหารต้องได้รับเลือกจากสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ทำให้การที่จะมาเป็นนายก อบจ.ได้นั้นไม่ต้องฟังเสียงของประชาชนทั้งจังหวัดแต่ต้องฟังเสียงของสมาชิกสภาจังหวัด อันส่งผลให้ นายก อบจ.ต้องคอยรักษาฐานเสียงในสภาของตนด้วยการจัดสรรงบประมาณก็ต้องให้ความสำคัญกับฐานเสียงมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมในจังหวัด

ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นฉบับที่ 2 พ.ศ. 2542 และมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดทิศทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการประสานแผนพัฒนาจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของ อบจ. ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะไว้จำนวน 29 ประการ ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น
3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
5. การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. การจัดการศึกษา
7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
11. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุนและการทำการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
23. การจัดให้มีระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัด
24. การจัดทำการใดเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น
26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
27. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส
28. จัดทำการใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
29. กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศการมี พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่กล่าวมาเป็นสิ่งที่ช่วยแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนในเรื่องพื้นที่และบทบาทอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้มีความชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มเติมมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งก็มีความรับผิดชอบในเรื่องพื้นที่

ที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน เป็นการรับผิดชอบพื้นที่ทั้งจังหวัด แต่เป็นการรับผิดชอบในภารกิจที่ใหญ่กว่าองค์
กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะรับผิดชอบได้และเป็นภารกิจของส่วนรวมทั้งจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้และรายรับ (สมาน รังสียกฤษฎ์, 2543, หน้า 100-
101) ดังต่อไปนี้

รายได้

1. ภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติไว้
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้
3. รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
5. รายได้จากการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
6. พันธบัตรและเงินกู้ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้
7. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบ

จากคณะรัฐมนตรี

8. เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่น ตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
9. เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
10. รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

รายจ่าย

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้าง
3. เงินตอบแทนอื่น ๆ
4. ค่าใช้สอย
5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ
8. เงินอุดหนุน
9. รายจ่ายอื่นใดตามที่มีข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวง

มหาดไทย กำหนดไว้

ตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุม
เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 ได้มีมติเห็นชอบกำหนดให้มีการกำหนดการกระจายอำนาจการปก
ครองสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งคือให้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อ

จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยได้กำหนดนโยบายและมาตรการกระจายบุคคลส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น สร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่นและสร้างระบบความก้าวหน้าในสายอาชีพที่เหมาะสม ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้พิจารณาเห็นว่าควรมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลให้มีมาตรฐานเดียวกันและให้มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาระบบการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจดำเนินการ

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้แต่งตั้งคณะทำงานด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น คณะทำงานดังกล่าวได้นำร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ที่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการในรัฐบาลที่แล้วมาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 288 โดยได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็น “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2542 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2542 (3 ธันวาคม 2542) เป็นต้นมา (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2542, หน้า 37)

การบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด มี “คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด” (กจ.) ดูแลข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการออก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้มี “คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานส่วนท้องถิ่น” (กต.) มีหน้าที่ เช่น กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้การศึกษา คำแนะนำและพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

รูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่ใช้อยู่ในขณะนี้ดูท่าว่าจะเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาก็มาจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดแล้วสมาชิกสภาจังหวัดนั้นก็มาทำการเลือกนายกและรององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับประธานสภาและรองประธานสภา แต่ในแง่ของการปฏิบัติงาน อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมาย ได้เกิดปัญหาดังจะกล่าวในบทต่อไป

จากพัฒนาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พอจะสรุป ลักษณะและปัญหาในเรื่องของรูปแบบที่ใช้อยู่ในแต่ละช่วงว่ามีปัญหาอะไรบ้าง

1. รูปแบบในช่วง พ.ศ. 2476-2498

รูปแบบเป็นสภาจังหวัด มีหน้าที่คอยประสานงานระหว่างเทศบาล เป็นสภาที่ปรึกษาให้กับคณะกรรมการจังหวัด ต่อมาเปลี่ยน เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นที่น่าสนใจว่าให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้คำปรึกษากับหน่วยราชการส่วนภูมิภาคความสำคัญของหน่วยงานก็ต่างกัน ฉะนั้นสภาจังหวัดจึงแทบจะไม่มีมีความสำคัญใดๆ เลย ในช่วงนั้นเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดที่รัฐพยายามจัดตั้งขึ้น ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานอย่างแท้จริง กล่าวคือไม่มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาดังๆ ให้คำปรึกษาก็ไม่จำเป็นที่คณะกรรมการจังหวัดต้องปฏิบัติตาม เปรียบเสมือนเสือกระดาษ รวมทั้งไม่มีอำนาจทางการคลังในการจัดสรรเงินให้กับเทศบาล ซึ่งก็คือไม่มีความเป็นนิติบุคคล

2. รูปแบบในช่วง พ.ศ. 2498-2540

มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเป็นรูปธรรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ผิดหลักการของการกระจายอำนาจอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ มีการให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งก็คือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดละยังเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค เปรียบเสมือนผู้ว่าราชการสวมหมวกสองใบ ทำให้การทำงานในส่วนท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์กับประชาชนอย่างเต็มที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคยังคงไว้ซึ่งอำนาจที่จะคอยเกื้อหนุนแก่ตัวเองไม่สามารถทำงานอย่างเต็มที่เพื่อชุมชนได้เพราะตัวเองไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและไม่ได้เป็นคนในพื้นที่นั้นๆ นับว่าเป็นรูปแบบที่ผิดพลาดและก็มีการปล่อยให้เป็นอย่างนี้มาเป็นเวลานานเกือบจะ 42 ปีถึงจะได้รับการแก้ไข ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความไม่พยายามของรัฐที่จะกระจายอำนาจให้กับประชาชน

3. รูปแบบในช่วง พ.ศ. 2540- ปัจจุบัน

มีการแก้ไขปัญหารูปแบบดังที่กล่าวมา มีการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา แต่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่ได้มาจากการเลือกตั้งซึ่งควรจะมาจากการเลือกตั้งถึงจะเรียกได้ว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง ปัญหาของรูปแบบในช่วงนี้ก็จะ เป็นในเรื่องของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณแต่ในทางปฏิบัติจะถูกการเรียกร้องจากบรรดา ส.จ. ต่างที่ต้องการดึงงบประมาณลงในพื้นที่ของตนอันมาจากเหตุผลที่ว่า การจะเป็นนายก อบจ. ได้นั้นต้องได้รับการเลือกจาก สจ. ไม่ใช่มา

จากประชาชนทำให้นายก อบจ.ต้องรักษาคะแนนเสียงภายในสภาด้วย ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของ อบจ.

รูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงนี้นับว่าเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด กล่าวคือเป็นการแยกออกมาจากข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งก็คือฝ่ายบริหาร ไม่ใช่ผู้ว่าราชการแต่มาจากประชาชน แต่ก็เกิดปัญหาในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในการทำงานไม่ว่าจะเป็นเรื่องของพื้นที่ซึ่งก็ได้รับการแก้ไขภายหลังเรื่องของภารกิจงานก็ได้รับการแบ่งแต่ก็ยังไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุดในเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรจะทำให้เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากการกระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศจนเกิดขึ้นมากแล้วถึงส่งผลกระทบตามมาแล้วต้องมาคอยตามแก้ทีหลังซึ่งทำให้เสียงบประมาณในการพัฒนาประเทศ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่เพราะต้องคอยมาระวังปัญหาที่จะตามมา อีกทั้งยังไม่มียงบประมาณเพียงพอแต่ละองค์กรซึ่งก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น