

ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขและวิวัฒนาการมาตามลำดับ โดยจัดให้มีสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ฐานะของสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นองค์กร ที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่กรมการจังหวัด โดยยังไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๑ ขึ้น โดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะแต่สภาจังหวัดยังทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัดเช่นเดิม จนกระทั่งได้มีการประกาศให้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบการบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทำให้อำนาจของกรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น โดยผลแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ต่อมาได้เกิดแนวความคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาที่ปรึกษาของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพและให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองยิ่งขึ้นอันมีผลให้เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคและประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งจนกระทั่งปัจจุบัน

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ความพยายามแก้ไขกฎหมาย อบจ. ได้ดำเนินมาก่อนบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้เป็นผลกระทบมาจากการเกิดขึ้นของกฎหมาย อบต. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่ส่งผลให้เกิดท้องถิ่นรูปแบบใหม่นี้แทบทุกพื้นที่ วัตถุประสงค์ดังกล่าวทำให้รายได้ของ อบจ. ลดลงอย่างมากมาเพราะความที่มีพื้นที่ทับซ้อนกันกับ อบต. และสภาตำบลมาแต่เดิม ครั้น อบต. ยกฐานะเป็นท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง เขตพื้นที่ อบจ. จึงเหลือแค่สภาตำบล ซึ่งมีจำนวนลดลงเรื่อย ๆ ตามการเพิ่มขึ้นของ อบต. จนกระทั่งขณะนี้เหลือสภาตำบลเพียง ๒๑๔ แห่งเท่านั้น ภาษีส่วนใหญ่จึงตกเป็นรายได้ของ อบต. จำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่และรายได้ของ อบจ. ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สมาชิกสภาจังหวัดทั่วประเทศได้รวมกันจัดตั้งสมาพันธ์สมาชิกสภาจังหวัดแห่งประเทศไทย (สจท.) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยมุ่งผลักดันให้มีการเลือกตั้ง นายก อบจ. และในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติ อบจ. โดยมีสาระสำคัญ คือ

๑. อบจ. เป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

๒. เขต อบจ. ได้แก่เขตจังหวัด ซึ่งจุดนี้แตกต่างจากกฎหมายเดิมที่ยกเว้นเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น จึงทำให้พื้นที่ อบจ. ทับซ้อนกับพื้นที่เทศบาลเมืองพัทยา สุขาภิบาล และอบต. ก่อให้เกิดปัญหาความสับสน ขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นแต่ละแห่งติดตามมา

๓. โครงสร้างการบริหารประกอบไปด้วยสภา อบจ. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรจำนวนแปรผันตามจำนวนประชากรแต่ละจังหวัด ระหว่าง ๒๔ - ๔๘ คน มีวาระ ๔ ปี และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบบริหารกิจการ อบจ. โดยสภา อบจ. เลือกจากบรรดาสมาชิกสภา อบจ. ด้วยกันเอง นับได้ว่า อบจ. มีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก

/๔. อำนาจหน้าที่ของ อบจ. ...

๔. อำนาจหน้าที่ของ อบจ. เน้นหนักที่การจัดทำแผนพัฒนา อบจ. ประสานการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัด สนับสนุนการพัฒนาสภาพตำบลและท้องถิ่นอื่น ภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม กิจกรรมที่ร่วมกันทำหลายท้องถิ่น สำหรับหน้าที่ตามกฎหมายเดิมจะจำกัดเฉพาะสภาพตำบลเท่านั้น จากข้อเท็จจริง ที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่พบว่าท้องถิ่นต่าง ๆ มักไม่ให้การยอมรับบทบาทของ อบจ. เท่าที่ควร ส่วนใหญ่เป็นเหตุเพราะผลทางการเมือง ประกอบกับความที่เป็นท้องถิ่นที่เพิ่งปรับปรุงโฉมใหม่รวมทั้งฐานะการคลังไม่ดี ไม่สามารถสนับสนุนท้องถิ่นอื่นๆ ได้

๕. รายได้ของ อบจ. กฎหมายใหม่ได้บัญญัติแหล่งที่มาของรายได้เพิ่มขึ้นทำนองเดียวกับ อบต. แต่ในทางปฏิบัติสถานะทางการคลังของ อบจ. ยังไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้หลายแห่งต้องขออนุมัติจ่ายขาดเงินสะสมเป็นเงินเดือน ค่าจ้างของเจ้าหน้าที่

๖. บุคลากรประจำของ อบจ. เรียกว่าข้าราชการ อบจ. เปลี่ยนจากเดิมที่เรียกว่าข้าราชการ ส่วนจังหวัด ตามกฎหมายนี้ยังเปิดโอกาสให้ยืมตัวบุคลากรส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่นอื่นมาช่วยงานของ อบจ. เป็นการชั่วคราวได้อยู่แต่ในทางปฏิบัติไม่มีการดำเนินการประการใด ขณะนี้ปลัด อบจ. ได้รับการแต่งตั้งข้าราชการ อบจ. องค์กรครบทุกแห่ง

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเต็มพื้นที่ของจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แบ่งออกเป็น ๒ ฝ่ายได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังนี้

๑. ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวน ๒๔-๔๘ คน ตามจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น ดังนี้

- จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ๒๔ คน
- จังหวัดใดมีราษฎร ๕๐๐,๐๐๑-๑,๐๐๐,๐๐๐ คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

๓๐ คน

- จังหวัดใดมีราษฎร ๑,๐๐๐,๐๐๑-๑,๕๐๐,๐๐๐ คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ๓๖ คน

- จังหวัดใดมีราษฎร ๑,๕๐๐,๐๐๑-๒,๐๐๐,๐๐๐ คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ๔๒ คน

- จังหวัดใดมีราษฎร มากกว่า ๒,๐๐๐,๐๐๐ คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ๔๘ คน

โดยกำหนดให้อำเภอเป็นเขตเลือกตั้งเขตหนึ่ง แต่ละอำเภอจะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างน้อย ๑ คน และอำเภอใดมีราษฎรที่คำนวณแล้วจะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนเท่าใดก็ให้เป็นตามเกณฑ์จำนวนราษฎรที่อำเภอนั้นมีอยู่ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตามจำนวนสัดส่วนของราษฎรโดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

/สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด...

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๑ คน และมีรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๒ คน ซึ่งได้รับเลือกมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่งตามอายุของสภา (๕ ปี)

๒. ฝ่ายบริหาร นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภา จำนวน ๒-๔ คน เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

- สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน ๒๔ หรือ ๓๐ คน มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ๒ คน

- สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน ๓๖ หรือ ๔๒ คน มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ๓ คน

- สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน ๔๘ คน มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ๔ คน

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่งตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีกรณีการพ้นจากตำแหน่ง ดังนี้

(๑) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒) มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๓) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดเนื่องจากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(๔) พ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๕) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๖) ลาออกโดยการยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๗) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกจากตำแหน่งเนื่องจากมีพฤติการณ์ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติตนฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(๘) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารทำหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งข้าราชการที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกว่า “ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด” มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รองลงมาจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด