

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาวิจัย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ “อบจ.” เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานมาตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เมื่อมีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานภูมิภาคนั้น ในปีเดียวกันนั้นก็ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ในหมวดที่ 3 มาตราที่ 54-57 เพื่อให้มีบทบาทหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด อย่างไรก็ตามสภาจังหวัดไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลดังนั้นจึงไม่มีบทบาทต่อการปกครองท้องถิ่นมากนัก

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 โดยตรงเพื่อแยกกฎหมายสภาจังหวัดกับกฎหมายที่เกี่ยวกับเทศบาลไว้โดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ดีสภาจังหวัดยังคงมีหน้าที่เหมือนเดิมคือให้คำปรึกษาและยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดิม

ในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการพยายามจัดองค์กรการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดอย่างจริงจังโดยมีการกำหนดให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ อบจ.มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการที่แยกจากจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค โดยให้ อบจ.มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการส่วนจังหวัดนอกเขตเทศบาล สุขาภิบาลและการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2544, หน้า 98)

อย่างไรก็ตาม อบจ.ที่จัดขึ้นตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2498 นั้นยังคงมีผู้ว่าราชการเป็นฝ่ายบริหารและมีสภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติแต่ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นฝ่ายบริหารจะมีบทบาทใน อบจ.มากกว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง เนื่องจากสภาจังหวัดมีอำนาจเพียงดูแลสอบถามการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนภูมิภาค (สมาน รังสียกฤษฎ์, 2543, หน้า 87)

กล่าวโดยสรุปแล้วพัฒนาการของ อบจ.ตั้งแต่เป็นสภาจังหวัดมาเป็น อบจ.ในรูปนิติบุคคลนั้นยังอยู่ในกระแสของโครงสร้างการปกครองแบบการรวมศูนย์อำนาจซึ่งมีมาตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองสมัย ร.5 ดังนั้นการดำเนินงานของ อบจ.จึงอยู่ภายใต้การควบคุมของการปกครองส่วนภูมิภาคมาโดยตลอด เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติ พ.ศ.

2498 ยังมีข้าราชการของรัฐส่วนภูมิภาคทำหน้าที่ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการเปลี่ยนแปลงของการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นจุดเริ่มของการกระจายอำนาจ คือ การยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. 2537 การเกิดขึ้นของ อบต. ดังกล่าวส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อ อบจ. โดยทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ในการปฏิบัติงานของ อบจ. กล่าวคือ บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เคยรับผิดชอบในพื้นที่ของสภาตำบลและการจัดเก็บภาษีรวมถึงค่าธรรมเนียมต่างๆต้องตกไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ อบต.

ปัญหาซ้ำซ้อนดังกล่าวผลักดันให้สหพันธ์ อบจ. แห่งประเทศไทยทั่วประเทศเคลื่อนไหวให้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาบังคับใช้แทนพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติฉบับใหม่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดความสัมพันธ์ระหว่าง อบจ. กับ อบต. โดยกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ชัดเจนขึ้น ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ยังได้มีการแยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายการบริหารของ อบจ. โดยให้สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) เป็นผู้เลือกนายก อบจ. ขึ้นมาทำหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยตรง

กระแสนของการกระจายอำนาจได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินการคลังโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้กำกับดูแลเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย (อนันต์ เหล่าธรรมทัศน์, 2543, หน้า 101)

เจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจของรัฐธรรมนูญได้ปรากฏจริงยิ่งขึ้นเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อบจ. กว้างขึ้นและช่วยแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่าง อบจ. กับ อบต. โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบงานในระดับจังหวัดและกิจการที่เป็นการเชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต่อมา พ.ศ. 2545 การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ได้ปรากฏเป็นรูปธรรมเมื่อมีการประกาศแผนปฏิบัติการกำหนดบังคับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ให้ชัดเจนแล้วก็ตามแต่ อบจ. ก็ยังต้องประสบกับปัญหาความไม่แน่นอนในสถานภาพองค์กรว่า อบจ. จะสามารถดำรงสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมั่นคงหรือไม่ เนื่องจากมีกระแสการเมืองเรียกร้องให้ยุบ อบจ. ลงโดยอ้างความซ้ำซ้อนทั้งในเรื่องของพื้นที่กับรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น กล่าวคือ การที่กฎหมายพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ อบจ., เทศบาล, อบต. มีบทบาทอำนาจหน้าที่เหมือนกัน เช่น การบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ, การสาธารณสุข, การจัดการศึกษา เป็นต้น โดย อบจ. จะรับผิดชอบงานปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด แต่ในการดำเนินงานกิจกรรมนั้น อบจ. ยังคงต้องอาศัยพื้นที่ของ อบต. และเทศบาลซึ่งหมายความว่า อบจ. ไม่มีพื้นที่ดำเนินงานของตัวเอง

ในอีกด้านหนึ่งยังพบว่า อบจ. มีความซ้ำซ้อนเรื่องอำนาจหน้าที่กับการปกครองส่วนภูมิภาค กล่าวคือในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจได้กำหนดให้ อบจ. มีหน้าที่ในการประสานแผนงานต่าง ๆ ภายในจังหวัด ซึ่งจะมีความซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดของการปกครองส่วนภูมิภาคว่าในการประสานความร่วมมือจากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ นั้นว่าจะแบ่งภารกิจการทำงานกันอย่างไร จะเป็นแผนในระดับไหน ขนาดของโครงการควรจะเป็นขนาดเท่าไร (โกวิท พวงงาม, 2544, หน้า 118)

จากปัญหาความไม่แน่นอนของสถานภาพองค์กรในอนาคตได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของบุคลากรและการพัฒนาองค์กรของ อบจ. เช่น การขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน การสูญเสียบุคลากรที่มีคุณภาพจากการย้ายไปอยู่ในองค์กรที่มีความมั่นคงมากกว่า อบจ. การไม่สามารถวางแผนในระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาสถานภาพที่เหมาะสมในอนาคต อบจ. ว่าควรจะเป็นอย่างไร โดยมีฐานคติของการศึกษาว่าการวิเคราะห์ก้าวต่อไปในอนาคตของ อบจ. ที่เหมาะสมนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงอดีตที่เป็นมาของอบจ. และเข้าใจถึงสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเนื่องจากการพัฒนานั้นในอนาคตไม่ใช่เกิดขึ้นในสุญญากาศทางสังคมแต่ต้องอยู่ในพัฒนาการของสังคม

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกที่จะศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีเพราะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความพร้อมในด้านต่าง ๆ ในการบริหารองค์กร กล่าวคือ มีข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวจำนวนมาก มีรายได้ที่จัดเก็บได้ในแต่ละปีประมาณ 300-400 ล้านบาทจนสามารถจัดสรรเงินเพื่อช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นได้ มีสถานที่ทำการที่ทันสมัย มีเครื่องมือเครื่องใช้ที่ครบครัน มีความพร้อมในเรื่องของยานพาหนะเครื่องจักรที่ใช้ในการพัฒนาต่าง ๆ มีการให้บริการที่มีมาตรฐานโดยได้ผ่านการรับรองระบบบริหารงานคุณภาพ ISO 9002 อีกทั้งยังมีลักษณะเด่นในเรื่องของความเป็นเอกภาพระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้นจากความพร้อมทางสมรรถนะองค์กรจึงทำให้กรณีศึกษา อบจ.ชลบุรีสามารถแสดงถึงศักยภาพของการพัฒนา อบจ.ในอนาคตได้ดีที่สุด

ปัญหาวิจัย

1. พัฒนาการของรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงเชิงบริบททางเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมอย่างไร
2. รูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันมีปัญหาต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีอย่างไร
3. รูปแบบที่เหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีในอนาคตควรจะเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นมาในอดีตภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม
2. เพื่อศึกษาถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีที่เป็นอยู่ในปัจจุบันว่ามีปัญหาในการดำเนินงานอย่างไร
3. เพื่อนำเสนอรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีในอนาคต

ขอบเขตของการศึกษา

1. ช่วงเวลาในการศึกษาเวลา
วิทยานิพนธ์นี้จะกำหนดช่วงเวลาในการศึกษา ตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2476 จนถึงปี พ.ศ. 2545
2. เนื้อหาในการศึกษา
เนื่องจากการศึกษาพัฒนาการตั้งแต่อดีต ปัจจุบัน อนาคตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ชลบุรีมีแง่มุมในการศึกษาหลายแง่มุมค่อนข้างซับซ้อน เช่น กระบวนการบริหาร, วัฒนธรรมขององค์กร, โครงสร้างองค์กรหรือสิ่งแวดล้อมขององค์กร ดังนั้นในวิทยานิพนธ์จะเลือกศึกษาเฉพาะรูปแบบทางการขององค์กรเนื่องจากเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ ขอบเขตความรับผิดชอบและสถานภาพทางกฎหมาย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. คาดว่าจะนำเสนอผลการศึกษาถึงความเป็นมาของรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในอดีต ปัญหาของการใช้รูปแบบในปัจจุบันและรูปแบบที่เหมาะสมในอนาคตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปใช้เป็นทางเลือกนโยบาย (policy option) สำหรับปัญหานโยบายที่มีความพยายามยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน
2. คาดว่าจะช่วยส่งเสริมองค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งในปัจจุบันยังมีค่อนข้างน้อย แต่มีความสำคัญต่อการเมืองการปกครอง