

ปัญหาที่เกิดจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐ  
กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอน  
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



นางสาวแสงระวี สวัสดิ์บุตร

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2551

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PROBLEMS ARISING FROM THE SEPERATION OF FUNCTIONS AND AUTHORITIES IN  
PROVIDING PUBLIC SERVICE BETWEEN STATE AND LOCAL GOVERNMENT  
ORGANIZATIONS IN ACCORDANCE WITH THE LAW ON THE  
DETERMINATION OF PLAN AND PROCESS  
OF DECENTRALIZATION

Miss Saengrawee Sawasdibutra

สถาบันวิทยบริการ

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาที่เกิดจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ  
บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ตามกฎหมายว่าด้วยกาหนดแผนและขั้นตอนการ  
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดย

นางสาวแสงระวี สวัสดิบุตร

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ธิตินันท์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พูลกุล)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

.....กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. ชชาติชาย ณ เชียงใหม่)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ว่าที่ร้อยตรี ไชยวุฒิ วุฑฒิมารักษ์)

แสงระวี สวัสดิบุตร : ปัญหาที่เกิดจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการ  
 สาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนด  
 แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (PROBLEMS  
 ARISING FROM THE SEPERATION OF FUNCTIONS AND AUTHORITIES IN  
 PROVIDING PUBLIC SERVICE BETWEEN STATE AND LOCAL GOVERNMENT  
 ORGANIZATIONS IN ACCORDANCE WITH THE LAW ON THE DETERMINATION  
 OF PLAN AND PROCESS OF DECENTRALIZATION)

อ. ปรีชาวิทยานิพนธ์หลัก : ศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์, 210 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาถึงการกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการ  
 สาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 ด้วยกันเองตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งตราขึ้นเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
 พ.ศ. 2540 หมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร  
 ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่  
 ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ประกอบกับกฎหมายฉบับนี้มิได้มีสถานะเป็นกฎหมายพิเศษ ทำให้ไม่สามารถ  
 ยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายอื่นที่ขัดหรือแย้งกันได้ อีกทั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่  
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อถ่ายโอนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายตามที่  
 กำหนดในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผน  
 และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้มีความชัดเจนมากขึ้น  
 โดยผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการกำหนดหลักการทั่วไปเกี่ยวกับประเภทของบริการสาธารณะและ  
 ขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการ  
 พิจารณาเพื่อการถ่ายโอนภารกิจ และควรมีการปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการการกระจาย  
 อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ  
 โดยกำหนดให้คำสั่งและมติของคณะกรรมการมีสภาพบังคับต่อส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วน  
 ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด  
 ปัญหาและข้อพิพาทเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและ  
 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนมีการนำคดีฟ้องศาลปกครอง

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....แสงระวี สวัสดิบุตร.....  
 ปีการศึกษา.....2551.....ลายมือชื่อ อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

# # 4886294234 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : THE SEPERATION OF FUNCTIONS AND AUTHORITIES IN PROVIDING PUBLIC SERVICES / DECENTRALIZATION

**SAENGRAWEE SAWASDIBUTRA** : PROBLEMS ARISING FROM THE SEPERATION OF FUNCTIONS AND AUTHORITIES IN PROVIDING PUBLIC SERVICE BETWEEN STATE AND LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS IN ACCORDANCE WITH THE LAW ON THE DETERMINATION OF PLAN AND PROCESS OF DECENTRALIZATION. ADVISOR : PROF. NANTAWAT BORAMANAND, Ph.D., 210 pp.

This research is aimed to study on how to separate public service functions and authorities between state and local government organizations in accordance with the "Determining Plans And Process Of Decentralization Act, B.E. 2542, which is amended by the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540; Chapter 9 Local Government.

For ten years of law enforcement, the substance of law has been remaining defective to categorize public service providing authority between state and local government organizations. Firstly, it lacks of principle on how to separate functions and authorities between central, regional and local government in providing public service. Secondly, this law is not a special law, so it can not over rule another against law which duplicate in functions and authorities. Besides, the Decentralization Committee has inadequate power to enforce law and drive Decentralization Plan fluently and successfully.

The recommendations of the thesis are as followings; (1) To define the scope of functions and authorities by clarifying type and level of each public service in handling of state and local government organizations including linkage between them (2) To restructure for authority of the Decentralization Committee in order to enforce law efficiently (3) To appoint a Separation of Functions and Authorities in Providing Public Service Tribunal, upon the Decentralization Committee's recommendation, in order to consider problems and controversies on separation of functions and authorities in providing public service before administrative court procedure.

Field of Study: .....Laws..... Student's Signature Saengraanee Sawasdi butra  
 Academic Year: .....2008..... Advisor's Signature Nantawat B. J.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งให้ทั้งความรู้ คำแนะนำ ตลอดจนให้ความเอาใจใส่แก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยดีเสมอมา ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้ข้อเสนอแนะอันมีค่ายิ่งแก่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อันได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่และรองศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ที่ได้ให้ความเมตตาในการรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และได้ให้ข้อเสนอแนะต่างๆ ซึ่งผู้เขียนสามารถนำมาใช้ในการศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนว่าที่ร้อยตรีไชยวุฒิ วุฑฒิรักษ์ ผู้อำนวยการกลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ให้ความรู้อันเกิดจากประสบการณ์การทำงานด้านการกระจายอำนาจของท่าน และการสนับสนุนการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้มาโดยตลอด

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณครูอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียนมาจนถึงปัจจุบัน และเหนือสิ่งอื่นใดผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อคุณย่า และบิดามารดา ผู้ซึ่งมีพระคุณสูงสุดต่อชีวิตที่ได้มอบความรัก กำลังใจและสนับสนุนการศึกษาของผู้เขียนมาโดยตลอด อีกทั้งขอขอบคุณนายเสกสรร โกสีย์เดชาพันธ์ ผู้ที่เป็นกำลังใจและช่วยเหลือผู้เขียนในการค้นคว้าเอกสารและตำราวิชาการต่างๆ ด้วยดีเสมอมา อีกทั้งขอขอบคุณเพื่อน พี่ น้อง ร่วมคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเพื่อนร่วมกลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกท่านที่สนับสนุนผู้เขียนในการปฏิบัติราชการและเป็นกำลังใจในการศึกษา รวมถึงทุกๆ ท่านที่มีส่วนช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จซึ่งผู้เขียนไม่อาจกล่าวในที่นี้ได้ทั้งหมด

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์และคุณค่าทางการศึกษาประการใดแล้ว ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแก่คุณย่า บิดา มารดา และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาแก่ผู้เขียน ตลอดจนคุณอาจารย์ทั้งหลายซึ่งผู้เขียนได้อ้างอิงผลงานทางวิชาการไว้ในวิทยานิพนธ์ ทั้งนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องประการใดแล้ว ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	๗
สารบัญภาพ.....	ณ
<b>บทที่ 1</b> <b>บทนำ</b> .....	1
1.1   ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2   วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.3   ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.4   สมมติฐานของการวิจัย.....	5
1.5   วิธีการศึกษาวิจัย.....	6
1.6   ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
<b>บทที่ 2</b> <b>ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการบริหารส่วนกลาง</b> <b>ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b> .....	7
2.1   ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ.....	7
2.1.1   ความหมายของบริการสาธารณะ.....	7
2.1.2   ประเภทของบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ.....	9
(1) บริการสาธารณะระดับชาติ.....	9
(2) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น.....	9
2.2   ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการ สาธารณะ.....	10

2.2.1	ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน.....	11
	(1) หลักการรวมศูนย์อำนาจ.....	11
	(2) หลักการแบ่งอำนาจ.....	12
	(3) หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง.....	13
2.2.2	โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน.....	17
	(1) ราชการบริหารส่วนกลาง.....	20
	(1.1) รูปแบบองค์กร.....	20
	(1.2) อำนาจหน้าที่.....	20
	(2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค.....	21
	(2.1) รูปแบบองค์กร.....	21
	(2.2) อำนาจหน้าที่.....	22
	(3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น.....	23
	(3.1) รูปแบบองค์กร.....	23
	(3.2) อำนาจหน้าที่.....	23
2.3	เกณฑ์การแบ่งแยกประเภทบริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น.....	25
2.3.1	หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest).....	25
2.3.2	หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management - Efficiency).....	26
2.3.3	หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local - Accountability).....	27
2.3.4	หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability).....	28
2.3.5	หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบต่อสูงสุด (Optimal Capability).....	28



2.3.6	หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale).....	29
2.3.7	หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy Operation Unit).....	29
2.3.8	หลักการกำหนดหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ.....	30
2.3.9	หลักการแบ่งตามประเภทขององค์การในการเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ.....	31
<b>บทที่ 3</b>	<b>การกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในประเทศไทย.....</b>	<b>35</b>
3.1	แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นสมัย พ.ศ. 2475 ถึงก่อน พ.ศ. 2540.....	35
3.1.1	การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	37
3.1.2	เนื้อหาสาระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	45
3.1.3	แนวนโยบายรัฐบาล.....	47
3.2	มติใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	53
3.2.1	หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....	54
3.2.2	หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น.....	56
3.2.3	แนวนโยบายรัฐบาล.....	59
3.3	พัฒนาการของการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	62
3.3.1	หลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	63
		67

บทที่ 4	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	70
4.1	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	70
4.1.1	ที่มาของกฎหมาย.....	71
4.1.2	หลักการและเหตุผล.....	72
4.1.3	การกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	74
4.1.4	คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	74
4.1.5	อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	76
4.2	แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	79
4.2.1	กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ.....	79
4.2.2	วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	80
4.2.3	เป้าหมายของการกระจายอำนาจ.....	81
4.2.4	แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	82
4.3	แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	83
4.3.1	ความเป็นมา.....	83
4.3.2	หลักการและสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะ.....	84
4.3.3	ภารกิจที่ส่วนราชการต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	85

4.3.4	การบังคับใช้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	85
4.4	การแก้ไขและจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	86
4.4.1	หลักการและเหตุผล.....	87
4.4.2	วัตถุประสงค์.....	87
4.4.3	แนวทางการแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมาย.....	88
4.4.4	กฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	88
4.5	ผลที่เกิดจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น....	92
4.5.1	การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	93
4.5.2	การจัดกลุ่มประเภทบริการสาธารณะที่รัฐต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	95
4.5.3	การเพิ่มอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	96
<b>บทที่ 5</b>	<b>ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....</b>	<b>100</b>
5.1	ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับเนื้อหาสาระตามพระราชบัญญัติ.....	101
5.1.1	การกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	101
5.1.2	หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดภารกิจเพื่อถ่ายโอนจากส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	109
5.1.3	หลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้น..	112

5.2	ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่าง กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกฎหมายของราชการบริหาร ส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค เฉพาะที่เกี่ยวกับอำนาจ และหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	115
5.2.1	ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่าง ราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	115
5.2.2	ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่าง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น....	121
5.2.3	ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง.....	131
5.3	สถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น.....	148
5.3.1	บทบัญญัติมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	148
5.3.2	การนำหลักกฎหมายทั่วไปกรณีกฎหมายใหม่ยกเลิก กฎหมายเก่ามาใช้พิจารณาสถานะทางกฎหมาย.....	149
5.3.3	การให้ความเห็นทางกฎหมายโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา...	152
5.3.4	การวินิจฉัยคดีโดยศาลปกครอง.....	156
5.4	ปัญหาในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	157
5.4.1	ปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการ.....	158

5.4.2	ปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	167
5.5	ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงาน ฝ่ายเลขานุการ.....	171
5.5.1	โครงสร้างและการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะ กรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	171
5.5.2	บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	177
<b>บทที่ 6</b>	<b>บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>180</b>
6.1	บทสรุป.....	181
6.2	ข้อเสนอแนะ.....	187
	รายการอ้างอิง.....	200
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	210

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	33
แนวทางการปรับเปลี่ยนบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค.....	
ตารางที่ 2	47
นโยบายรัฐบาลด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2539.....	
ตารางที่ 3	63
เปรียบเทียบบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เฉพาะที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	
ตารางที่ 4	107
ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	
ตารางที่ 5	117
ตัวอย่างการจัดทำบริการสาธารณะและความซ้ำซ้อนระหว่าง ราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	
ตารางที่ 6	122
เปรียบเทียบความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างจังหวัด อำเภอและองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	
ตารางที่ 7	128
เปรียบเทียบความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	

<b>ตารางที่ 8</b>	เปรียบเทียบอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระหว่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.....	133
<b>ตารางที่ 9</b>	เปรียบเทียบอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร ระหว่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กับกฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท.....	138
<b>ตารางที่ 10</b>	ภารกิจประเภทที่ 1 ซึ่งส่วนราชการยังไม่ได้ถ่ายโอนหรืออยู่ระหว่างการถ่ายโอน.....	160
<b>ตารางที่ 11</b>	นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	173

## สารบัญภาพ

		หน้า
ภาพที่ 1	โครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน.....	19
ภาพที่ 2	โครงสร้างคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	172



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยที่มาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น เพื่อให้สามารถตัดสินใจในกิจการในท้องถิ่นได้เองโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น และหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 282 ถึง มาตรา 290 ได้กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการความเป็นรัฐเดี่ยวแห่งราชอาณาจักรไทย และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง โดยในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวม

ในการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนนั้น มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนจากราชการ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาและจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว โดยในปัจจุบัน คือ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 แล้ว และกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการกระจายอำนาจ ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติการตามภารกิจที่มีการถ่ายโอน ตลอดจนกรอบระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบว่า ยังคงมีปัญหาในการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ มิได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีแต่เพียงบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (มาตรา 16) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 17) และกรุงเทพมหานคร (มาตรา 18) ในการจัดทำบริการสาธารณะไว้เท่านั้น อีกทั้งยังมีปัญหาในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกับอำนาจและหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการ ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับสถานะของกฎหมาย กล่าวคือ แม้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ไม่ได้มีความแน่ชัดว่าเป็นกฎหมายที่พิเศษกว่ากฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทหรือไม่ และจะมีสภาพบังคับอย่างไรต่อส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงยังไม่สามารถจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้มีความชัดเจนได้ อันเนื่องมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้

1. ความไม่ชัดเจนของเนื้อหาสาระตามกฎหมาย เช่น ปัญหาในการกำหนด บทบัญญัติเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

2. ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้พิจารณากำหนดประเภทบริการสาธารณะเพื่อให้ส่วนราชการที่ เกี่ยวข้องถ่ายโอนอำนาจการจัดทำไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนหลักเกณฑ์ที่ใช้ใน การพิจารณาเพื่อการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้น

3. ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและ หน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งกรณีความซ้ำซ้อนระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ความซ้ำซ้อนระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น และความซ้ำซ้อนระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจและหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในจังหวัด เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีเขตพื้นที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะ

4. ปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติในกฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับกฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละ ประเภท

5. สถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 3 ได้กำหนดว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัด หรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” ซึ่งในการพิจารณา สถานะทางกฎหมายนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงกฎหมายที่เสริมกับ กฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงมีปัญหาว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกตามความในมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะถือเป็นกฎหมายพิเศษหรือไม่ และจะนำหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่ากฎหมายใหม่

ยอมยกเลิกกฎหมายเก่ามาใช้ในการตีความบทบัญญัติมาตรา 3 เพื่อให้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สามารถยกเลิกกฎหมายอื่นที่มีเนื้อความขัดหรือแย้งกันได้หรือไม่

6. ปัญหาในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งสาเหตุที่มาจากส่วนราชการ เช่น ปัญหาเรื่องกรอบระยะเวลาที่กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ และสาเหตุที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในการจัดทำบริการสาธารณะเนื่องจากปริมาณภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากการถ่ายโอนอาจไม่สัมพันธ์กับขนาดหรือศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นหน่วยงานฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการพิจารณาเพื่อกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

2. เพื่อศึกษาถึงแนวทางการกำหนดบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีความชัดเจนทั้งกรณีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

3. เพื่อศึกษาถึงโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ตลอดจนอำนาจหน้าที่และบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ

4. เพื่อศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ว่าเป็นกฎหมายพิเศษที่สามารถยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายฉบับอื่นซึ่งขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับนี้ได้หรือไม่

### 3. ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษารูปแบบการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในประเทศไทย รวมทั้งแนวทางการแก้ไขกฎหมายเพื่อส่งเสริมการปกครองในระดับท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ทั้งกรณีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตลอดจนศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว

### 4. สมมติฐานของการวิจัย

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาเป็นเวลาร่วม 10 ปี พบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ เช่น ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งยังเกิดความไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมายด้วย กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวจะถือเป็นกฎหมายพิเศษที่จะใช้ลบล้างบทบัญญัติต่างๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายอื่นได้หรือไม่ และนอกจากนี้ในทางปฏิบัติยังเกิดอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนปัญหาในการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้การกระจายอำนาจยังไม่ก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วยเหตุนี้ จึงควรที่จะทำการศึกษามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการ

สาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนและอุปสรรคในการกระจายอำนาจต่อไป

## 5. วิธีการศึกษาวิจัย

วิธีวิจัยที่จะใช้ในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ เป็นแบบการวิจัยเอกสาร

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวทางการกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งกรณีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

2. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาเพื่อกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะจากรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ทำให้ทราบถึงแนวทางการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. ทำให้ทราบถึงสถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ว่าสามารถนำไปใช้ยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายอื่นซึ่งขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับนี้ได้หรือไม่

## ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของหลักกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ซึ่งพัฒนามาตั้งแต่การจัดทำโดยรัฐโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และการมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนดำเนินการแทนโดยรัฐมีหน้าที่ควบคุมให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างมีมาตรฐาน ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่างๆ นั้น มีหลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้องหลายประการที่ส่งผลต่อการจัดโครงสร้างและการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ในการบริหารราชการของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

### 2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

การเกิดขึ้นของทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะ มีวิวัฒนาการมาจากคำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองซึ่งก็คือสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (ศาลปกครอง) ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ได้สร้างหลักเกณฑ์ ให้เหตุผลและสร้างทฤษฎีขึ้นจากการวินิจฉัยคดีปกครองที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะ รวมทั้งความเห็นของศาลคดีขัดกันและนักวิชาการที่มีการนำหลักการที่ได้จากการวินิจฉัยของศาลปกครองและศาลคดีขัดกันไปใช้ในการวิเคราะห์และขยายความในเวลาต่อมา

#### 2.1.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

คำว่า “บริการสาธารณะ” เกิดขึ้นหลังจากการปฏิบัติเพื่อล้มเลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 โดยแรกเริ่มมีความหมายว่าเป็นกิจกรรมของฝ่ายปกครองทุกประเภท และต่อมาได้มีการขยายความว่าบริการสาธารณะเป็นกิจกรรม

ที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือสิ่งที่รัฐจะทำให้แก่ประชาชนเป็นการตอบแทนการเสียภาษีอากรของประชาชน<sup>1</sup>

บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่จัดทำ ได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจ หรืออาจเป็นกรณีที่เอกชนดำเนินกิจการบางอย่างในลักษณะที่เป็นการจัดทำแทนรัฐโดยรัฐมีหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมให้มีสภาพเดียวกับที่รัฐเป็นผู้จัดทำ<sup>2</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะว่า “การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบความต้องการของส่วนรวมของประชาชน”<sup>3</sup> ซึ่งในทางทฤษฎี มีการแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็น 2 ประเภท คือ<sup>4</sup>

1. บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง เป็นกิจการที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ รวมทั้งเป็นอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำและไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการได้

2. บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เป็นกิจการที่มีลักษณะทางการค้าที่สนองตอบความต้องการของประชาชน เน้นด้านการผลิต จำหน่าย การให้บริการและการแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งแหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนการให้บริการจากผู้ใช้บริการและมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายในลักษณะของสัญญาตามกฎหมายเอกชน

<sup>1</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 25.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 31 - 33.

<sup>3</sup> ประยูร กาญจนดุล, **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 108, อ้างถึงใน วุฒิสาร ตันไชย, **รายงานวิจัย เรื่อง บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ** (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 11.

<sup>4</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ**, หน้า 35 - 38.



อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในกรณีของบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองหรือบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะต้องถือหลักการหรือเงื่อนไขเดียวกัน กล่าวคือ

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค คือ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะโดยเสมอภาคและเท่าเทียมกัน
2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นต่อประชาชนทุกคน ดังนั้น รัฐจึงต้องให้หลักประกันว่าจะมีการให้บริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหลักดังกล่าวนี้มีได้ใช้บังคับเฉพาะฝ่ายปกครองเท่านั้นแต่ยังใช้บังคับกับเอกชนผู้รับมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐด้วย<sup>5</sup>
3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ หมายถึง บริการสาธารณะจะต้องมีความยืดหยุ่น สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ เวลา และความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป

สำหรับองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทั้ง 2 ประเภทข้างต้น มีทั้งกรณีที่รัฐจัดทำเองและกรณีที่รัฐมอบให้องค์กรเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น การจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เป็นต้น แต่เนื่องจากการศึกษาในที่นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น จึงขอกล่าวถึงเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐเท่านั้น

## 2.1.2 ประเภทของบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ

โดยส่วนใหญ่แล้ว รัฐจะมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะเรื่องที่มีความจำเป็นและสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศ ตัวอย่างเช่น ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อมีการกระจายอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางไปยังองค์กรปกครอง

---

<sup>5</sup> สิริพร มณีภักดิ์, “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 7.

ส่วนท้องถิ่น ในปี ค.ศ. 1982 แล้ว ได้มีการจัดกลุ่มประเภทของบริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้จัดทำไว้ 2 ประเภท ดังนี้<sup>6</sup>

- (1) บริการสาธารณะระดับชาติ ได้แก่
  - (1.1) บริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม
  - (1.2) บริการสาธารณะทางด้านความปลอดภัย
  - (1.3) บริการสาธารณะทางด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ
  - (1.4) บริการสาธารณะทางด้านการศึกษาของชาติ
  - (1.5) บริการสาธารณะทางด้านสังคม
  - (1.6) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม
  - (1.7) บริการสาธารณะด้านการท่องเที่ยว
- (2) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ได้แก่
  - (2.1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย
  - (2.2) บริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ
  - (2.3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา
  - (2.4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม

## 2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

ประเทศไทยมีการจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการเป็น 3 ระดับ กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ได้ยึดหลักทฤษฎีในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 3 ประการ ได้แก่ หลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Power) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) ทั้งนี้

---

<sup>6</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ, หน้า 55 – 56.

แต่ละรัฐอาจมีการจัดระเบียบบริหารราชการที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับว่ารัฐนั้นๆ ต้องการเน้นอำนาจในการบริหารราชการมากน้อยเพียงใด<sup>7</sup>

### 2.2.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

จากที่ได้กล่าวแล้วว่า หลักทฤษฎีที่ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีด้วยกัน 3 หลัก ได้แก่ หลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Power) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

#### (1) หลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Power)

หลักการรวมศูนย์อำนาจ หมายถึง การรวมอำนาจทางปกครองทั้งหมดไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ให้เป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยในการบริหารงานจะกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม การรวมศูนย์อำนาจอาจจำแนกได้ 2 ลักษณะ กล่าวคือ<sup>8</sup>

**ลักษณะที่ 1** การรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์กลางในการสร้างความเป็นเอกภาพทางการเมืองในรัฐ และทำหน้าที่เป็นตัวแทนและแสดงเจตจำนงร่วมกันของประชาชนในรัฐนั้นๆ

**ลักษณะที่ 2** การรวมศูนย์อำนาจทางปกครอง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแบบแผนและจัดระเบียบทางการปกครองภายในรัฐ และการจัดระบบบริการสาธารณะที่มีความจำเป็นต่อประชาชนทั่วประเทศซึ่งจะต้องได้รับอย่างเท่าเทียมและทั่วถึงภายใต้มาตรฐานเดียวกัน โดยมีลักษณะสำคัญ ดังนี้<sup>9</sup>

<sup>7</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, “โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น,” **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย** หมวดที่ 2 ลำดับที่ 4 (กันยายน, 2547): 2.

<sup>8</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น,” **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย** หมวดที่ 1 ลำดับที่ 1 (ธันวาคม, 2547): 4.

<sup>9</sup> ประยูร กาญจนดุล, **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**, หน้า 174 – 175, อ้างถึงใน มานิตย์ จุมปา, **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 2.

(1.1) มีการรวมอำนาจการบังคับบัญชาหน่วยงานปกครองต่างๆ ไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ ตำรวจ ทหาร เพื่อให้สามารถบังคับบัญชาได้อย่างเด็ดขาดและทันต่อสถานการณ์ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยและการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง

(1.2) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลาง โดยหน่วยงานปกครองของราชการบริหารส่วนกลางจะมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในชั้นสุดท้ายครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งรัฐและจะมีการมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานปกครองอื่นในการอนุมัติ แก้ไขหรือระงับเพิกถอนการกระทำในกิจการต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่

(1.3) มีลำดับชั้นในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งสูงกว่าจะมีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งรองลงมาเป็นลำดับชั้นโดยเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งต่ำกว่าจะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งนั้นๆ

ทั้งนี้ การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจนี้จะส่งผลให้รัฐมีความมั่นคงและมีเอกภาพรวมถึงจะทำให้การปฏิบัติตามนโยบายและแผนงานเป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ข้อเสียของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ คือ ไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพในทุกพื้นที่และมีความล่าช้า เพราะอำนาจการตัดสินใจต่างๆ ถูกรวมไว้ที่ส่วนกลาง ดังนั้นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจจึงเหมาะกับภารกิจด้านความมั่นคงปลอดภัยและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ

## (2) หลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง (Deconcentration of Power)

หลักการแบ่งอำนาจทางปกครองเป็นหลักการปกครองที่มีการแบ่งอำนาจการตัดสินใจในกิจการบางอย่างเพื่อลดปัญหาความล่าช้าจากกระบวนการในแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยจะมีการมอบอำนาจการตัดสินใจบางส่วนไปให้แก่ตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในท้องที่ต่างๆ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนให้ตรงเป้าหมายมากยิ่งขึ้น<sup>10</sup> โดยมีลักษณะสำคัญ ดังนี้<sup>11</sup>

<sup>10</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. “โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น,” สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 ลำดับที่ 4 (กันยายน, 2547): 3.

<sup>11</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร, หน้า 4.

(2.1) มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลางบางส่วนให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างตามที่ได้รับมอบอำนาจ

(2.2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ภายใต้การ “ควบคุมบังคับบัญชา” ของราชการบริหารส่วนกลาง โดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะได้รับการแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลางให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ เช่น จังหวัด หรืออำเภอ เป็นต้น

### (3) หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization of Power)

เนื่องจากการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจและแบบแบ่งอำนาจทางปกครองไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงได้มีการพัฒนาแนวความคิดในการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยการที่รัฐมอบอำนาจทางปกครองจากราชการบริหารส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองโดยการเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงานในพื้นที่ ซึ่งเป็นการที่รัฐได้มอบอำนาจทางปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อบริการแก่ประชาชน อันเป็นการกระจายความรับผิดชอบของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อริเริ่มการพัฒนาที่ดีขึ้น (Decentralization with better governance and management)<sup>12</sup> โดยมีลักษณะสำคัญ ดังนี้<sup>13</sup>

(3.1) มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ มีงบประมาณและบุคลากรของตนเอง

(3.2) หัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครอง คือ มีการเลือกตั้งผู้ที่จะทำหน้าที่บริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถือเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่น

<sup>12</sup> ซาติชาย ฌ เชียงใหม่, “กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ : กรอบความคิด ประเด็นสำคัญ ความท้าทายและทิศทางในอนาคต,” ใน สถาบันพระปกเกล้า, การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ’50สู่การปฏิบัติ : กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: ส เจริญการพิมพ์), หน้า 55.

<sup>13</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 183 – 184, อ้างถึงใน มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร, หน้า 8.

(3.3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการดำเนินงาน โดยราชการบริหารส่วนกลางไม่อาจใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาสั่งการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามความประสงค์อย่างใดก็ได้ โดยราชการบริหารส่วนกลางมีเพียงอำนาจในการกำกับดูแลให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการภายในขอบเขตของกฎหมายแต่ไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมถึงความเหมาะสมในการดำเนินงาน

ด้วยเหตุนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นโดยรัฐด้วยการออกกฎหมาย โดยรัฐได้กระจายอำนาจไปให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิ พื้นที่ และประชากรของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจัดการและสามารถเข้าถึงประชาชนได้เร็วกว่ารัฐ เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้น้อยลง และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานในพื้นที่ได้อย่างอิสระและมีความรวดเร็วมากขึ้น<sup>14</sup> และเป็นการให้เครื่องมือแก่ประชาชนในการร้องเรียนปัญหาต่างๆ ต่อบริการปกครองส่วนท้องถิ่นแทนการร้องเรียนต่อรัฐบาล<sup>15</sup> ทั้งนี้ มีพื้นฐานประโยชน์สำคัญ 5 ประการ ได้แก่<sup>16</sup>

1. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลาง
2. เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น
3. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสแสดงความสามารถและพัฒนาบทบาทของตนในการพัฒนาท้องถิ่น
4. เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

<sup>14</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, “กระบวนการกระจายอำนาจ,” *วารสารสุขุทัยธรรมาธิราช* 10, 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2540): 89.

<sup>15</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *วิสัยทัศน์การปกครองท้องถิ่นและแผนการกระจายอำนาจ*, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มติใหม่), หน้า 80.

<sup>16</sup> โกวิท พวงงาม, *คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 3. และ ประหยัด หงษ์ทองคำ, *การปกครองท้องถิ่นไทย* (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 3.

5. เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งแก่ชุมชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพและมีบทบาทในการพัฒนาชุมชนของตน

อย่างไรก็ตาม หลักการกระจายอำนาจทางปกครองดังกล่าว เป็นเพียงการกระจายอำนาจทางปกครองหรือทางบริหารเท่านั้น<sup>17</sup> ด้วยเหตุนี้ คำว่า Decentralization จึงควรหมายถึง “การกระจายอำนาจในการตัดสินใจซึ่งมิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้หรือยอมรับการมีสิทธิในการปกครองตนเองระดับภูมิภาคและชุมชนภายใต้อธิปไตยของชาติร่วมกัน”<sup>18</sup> โดยการกระจายอำนาจทางปกครองมีได้ 2 วิธี ได้แก่<sup>19</sup>

1. การกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือพื้นที่ คือ การกระจายอำนาจทางปกครองโดยพิจารณาตามอาณาเขต โดยแต่ละเขตมีอำนาจปกครองตนเองภายในเขตนั้นๆ และมีอิสระในการปกครองรวมทั้งมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในแต่ละเขตแยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลางและเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง ทั้งนี้ การกระจายอำนาจทางพื้นที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเมืองบประมาณของตนเองในการทำกิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่

2. การกระจายอำนาจทางกิจการ คือ การกระจายอำนาจทางการให้บริการ โดยการมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เช่น บริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา และวัฒนธรรมให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยองค์กรดังกล่าวมีทรัพย์สิน งบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเองอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

<sup>17</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “หลักความเป็นเอกภาพของรัฐและหลักการกระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย[Online],” 23 กรกฎาคม 2544, แหล่งที่มา: <http://pub-law.net>[19 เมษายน 2550]

<sup>18</sup> จรัส สุวรรณมาลา, ปฏิรูประบบการคลังไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541), หน้า 12-13.

<sup>19</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), หน้า 21 – 22.

ทั้งนี้ รูปแบบการกระจายอำนาจทางปกครองที่ถือว่าเป็นรากฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นมี 3 รูปแบบ ได้แก่<sup>20</sup>

1. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) นับได้ว่าเป็นก้าวแรกที่น่าไปสู่การกระจายอำนาจทางปกครองและทำให้กิจการต่างๆ ดำเนินไปโดยรวดเร็วขึ้น<sup>21</sup> เนื่องจากรัฐได้แบ่งอำนาจให้แก่องค์กรในระดับรองที่ทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือในพื้นที่ของชุมชนหรือท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจในพื้นที่ แต่อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายอื่นยังคงอยู่ที่ราชการบริหารส่วนกลาง

2. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) การมอบอำนาจนี้จะมีความหมายที่กว้างกว่าการแบ่งอำนาจทางปกครอง เนื่องจากเน้นในเรื่องของ “ภารกิจ” มากกว่า “พื้นที่” โดยรัฐได้มอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนหรือองค์กรอื่นที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยองค์กรเหล่านี้มีอิสระในการตัดสินใจภายในขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ได้อย่างอิสระ แต่ราชการบริหารส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรเหล่านี้ให้กระทำการภายในขอบเขตของกฎหมาย

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) การกระจายอำนาจในรูปแบบการโอนอำนาจเป็นการที่รัฐมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังองค์กรที่เป็นตัวแทนของชุมชนหรือท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวจะมีตัวแทนที่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงาน ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ได้อย่างอิสระ รวมทั้งมีอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบเพื่อใช้บังคับภายในชุมชนหรือพื้นที่ของตนโดยราชการบริหารส่วนกลางไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงการทำงานได้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่สำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ซึ่งการกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองหรือการกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย

<sup>20</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น,” **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย** หมวดที่ 1 ลำดับที่ 1 (ธันวาคม, 2547): 10 -12.

<sup>21</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, **การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**, หน้า 20.



ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>22</sup> โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งก่อให้เกิดผลที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ<sup>23</sup>

ประการที่หนึ่ง เมื่อเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองจากราชการบริหารส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถกระทำการตัดสินใจทางปกครองได้ด้วยตนเองแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้โดยอิสระ

ประการที่สอง การกระจายอำนาจทางปกครองยังมีข้อจำกัดบางประการในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการได้โดยอิสระในทุกกรณีเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

## 2.2.2 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการศึกษาถึงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยภายใต้รูปแบบการปกครองที่เป็นรัฐเดี่ยวนั้น จำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เนื่องจากเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ให้ชัดเจน เพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน และเพื่อให้การบริหารงานในระดับกระทรวงมีเอกภาพสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้และไม่ให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการ<sup>24</sup>

<sup>22</sup> วุฒิสสาร ตันไชย, การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น : ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 1.

<sup>23</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “หลักความเป็นเอกภาพของรัฐและหลักการกระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย[Online],” 23 กรกฎาคม 2544, แหล่งที่มา: <http://pub-law.net>[19 เมษายน 2550]

<sup>24</sup> ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า

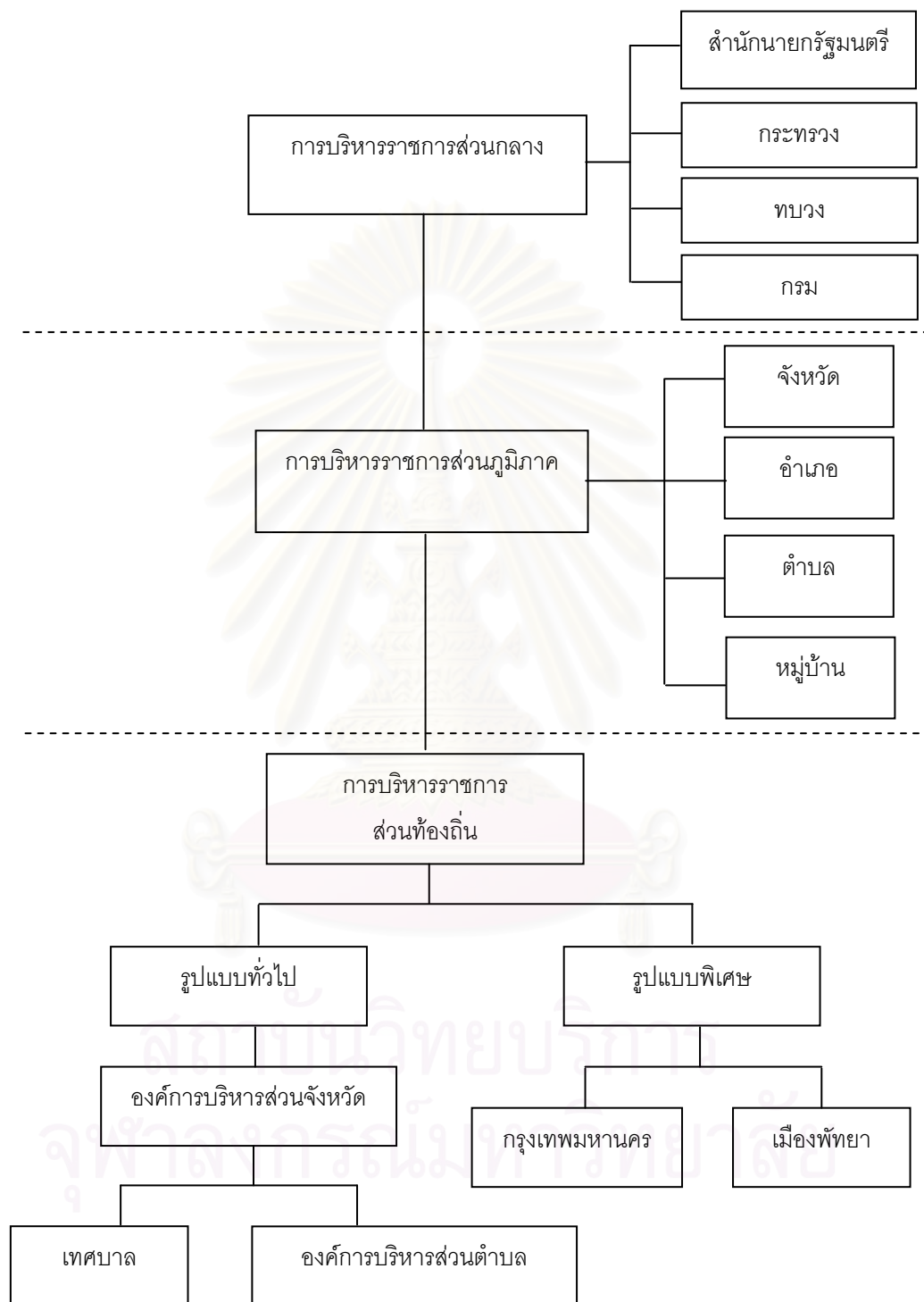
“ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>25</sup>



<sup>25</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), หน้า 38.

(1) ราชการบริหารส่วนกลาง

หมายถึง การบริหารราชการโดยสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า โดยมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแล ด้านนโยบาย และมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีกรมต่างๆ ทำหน้าที่นำนโยบายของข้าราชการการเมืองดังกล่าวไปปฏิบัติ

(1.1) รูปแบบองค์กร

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางไว้ ดังนี้

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
3. ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
4. กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

(1.2) อำนาจหน้าที่

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนด ส่วนราชการเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารราชการเป็น 20 กระทรวง<sup>26</sup> ได้แก่

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงการคลัง
4. กระทรวงการต่างประเทศ
5. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
6. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
8. กระทรวงคมนาคม
9. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
10. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

---

<sup>26</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

11. กระทรวงพลังงาน
12. กระทรวงพาณิชย์
13. กระทรวงมหาดไทย
14. กระทรวงยุติธรรม
15. กระทรวงแรงงาน
16. กระทรวงวัฒนธรรม
17. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
18. กระทรวงศึกษาธิการ
19. กระทรวงสาธารณสุข
20. กระทรวงอุตสาหกรรม

นอกจากนี้ ยังมีส่วนราชการที่ไม่สังกัดกระทรวง หรือทบวง จำนวน 9 ส่วนราชการ<sup>27</sup> ได้แก่ สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานอัยการสูงสุด

## (2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจในการบริหารบางส่วนให้แก่ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจและแก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่างๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบจากราชการบริหารส่วนกลาง

### (2.1) รูปแบบองค์กร

มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้ ดังนี้

1. จังหวัด
2. อำเภอ

นอกจากนี้ ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยังมีการปกครองท้องถิ่นอีก 2 รูปแบบ ทั้งนี้ตามที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 กำหนดไว้ ได้แก่

<sup>27</sup> มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

1. หมู่บ้าน

2. และตำบล

(2.2) อำนาจหน้าที่

1. จังหวัด : มีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ การนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การคุ้มครองป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาส การจัดให้มีการบริการภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็วและมีคุณภาพ การส่งเสริม อุดหนุนและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น<sup>28</sup>

2. อำเภอ : มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับจังหวัดโดยอนุโลม ตลอดจนมีหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐในลักษณะศูนย์บริการร่วม การประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำแผนชุมชน การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เป็นต้น<sup>29</sup>

3. หมู่บ้านและตำบล : เป็นหน่วยการปกครองย่อยที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอโดยมีผู้ใหญ่บ้านและกำนันซึ่งไม่ใช่ข้าราชการของรัฐ แต่เป็นเจ้าพนักงานที่ได้รับเงินเดือนประจำเป็นค่าตอบแทน ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของประชาชนในพื้นที่ โดยมีอำนาจและหน้าที่ในทางปกครองและในทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน ทำบัญชีทะเบียนราษฎรในหมู่บ้าน การบำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎร การป้องกันโรคติดต่อ การปกครองผู้ใหญ่บ้านแพทย์ประจำตำบลและสภาวัดรำนัน เป็นต้น<sup>30</sup>

<sup>28</sup> มาตรา 52/1 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

<sup>29</sup> มาตรา 61/1 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

<sup>30</sup> อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ปรากฏในมาตรา 27 มาตรา 34 และมาตรา 34 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

### (3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ โดยราชการบริหารส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้

#### (3.1) รูปแบบองค์กร

มาตรา 69 และมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ รวม 5 ประเภท ได้แก่

1. รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์กรบริหารส่วนตำบล
2. รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

#### (3.2) อำนาจหน้าที่

1. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด : มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ เช่น การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การวางผังเมือง การจัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถและตลาด การจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล และกิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด<sup>31</sup> เป็นต้น

2. เทศบาล : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีอำนาจและหน้าที่

<sup>31</sup> กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในมาตรา 6 และมาตรา 45 (8) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 15 กันยายน 2541

มากน้อยแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลที่ได้รับการจัดตั้ง<sup>32</sup> ทั้งนี้ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลไว้ 2 ประเภท ได้แก่ กิจกรรมที่เทศบาลต้องจัดทำ<sup>33</sup> เช่น การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ และกิจกรรมที่เทศบาลอาจจัดทำ<sup>34</sup> โดยในกรณีหลังนี้เป็นกิจกรรมที่กฎหมายไม่ได้บังคับให้เทศบาลต้องดำเนินการแต่เทศบาลสามารถตัดสินใจได้เองว่ากิจกรรมที่กำหนดไว้นั้นมีความสำคัญและจำเป็นต่อประชาชนในพื้นที่หรือไม่ เช่น การจัดให้มีโรงพยาบาล เทศพาณิชย์ เป็นต้น

3. องค์การบริหารส่วนตำบล : มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยมีการแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ กิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องจัดทำตามมาตรา 67 เช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษา ทางน้ำ ทางบก การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำได้ตามมาตรา 68 เช่น การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์ การท่องเที่ยว และการผังเมือง เป็นต้น

4. กรุงเทพมหานคร : มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การวิศวกรรมจราจร การขนส่ง การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การสาธารณสุขไปศ การจัดการศึกษา เป็นต้น

5. เมืองพัทยา : มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การจัดการจราจร การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว เป็นต้น

<sup>32</sup> มาตรา 9 ถึงมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

<sup>33</sup> มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

<sup>34</sup> ปรากฏในมาตรา 51 มาตรา 54 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496



## 2.3 เกณฑ์การแบ่งแยกประเภทบริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

จากที่ได้กล่าวแล้วว่า ประเทศไทยได้จัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการรวมศูนย์อำนาจ หลักการแบ่งอำนาจและหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง โดยราชการบริหารแต่ละส่วนจะมีหน้าที่ในการบริหารราชการและจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่างๆ เพื่อให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ระหว่างราชการบริหารแต่ละส่วนให้มีความชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่ามีหลักแนวคิดที่สามารถนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อแบ่งแยกประเภทบริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหลายประการ ดังนี้<sup>35</sup>

### 2.3.1 หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest)

หลักผลประโยชน์มหาชน แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่เป็นกลุ่มใหญ่ของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศที่มีลักษณะเหมือนกันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือบางกรณีรัฐอาจมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ดังนั้น บริการสาธารณะที่มีลักษณะดังกล่าวจึงครอบคลุมกิจการดังต่อไปนี้

- การดำเนินการด้านความมั่นคงภายใน
- การดำเนินการด้านความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
- การดำเนินการด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศ
- การดำเนินการด้านการพิพากษาคดี

<sup>35</sup> วุฒิสภา ตันไชย, รายงานวิจัย เรื่อง บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ, หน้า 36 – 37.

(2) ประโยชน์มหาชนท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้เสียโดยตรงของประชาชนที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ซึ่งแตกต่างและเป็นคนละส่วนกับประโยชน์มหาชนทั้งประเทศ แต่เป็นความต้องการของประชาชนเป็นส่วนรวมในท้องถิ่นแห่งหนึ่งและอาจแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ การจัดให้มีสวนสาธารณะ การวางผังชุมชน การไฟฟ้า การประปา การสาธารณสุขชุมชน การบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น<sup>36</sup>

### 2.3.2 หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency)

แนวคิดนี้มุ่งพิจารณาถึงคุณภาพของบริการสาธารณะที่ดำเนินการซึ่งควรจะทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีสูงหรือเป็นกิจการขนาดใหญ่ หรือเป็นกิจการที่ต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรหลายองค์กร แต่สำหรับบางภารกิจอาจเป็นบริการสาธารณะที่ไม่ซับซ้อนหรือใช้เทคนิคมากนัก องค์กรที่จัดบริการสาธารณะประเภทนี้จึงต้องมีประสิทธิภาพทั้งด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่นๆ เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เช่น การใช้ต้นทุนการผลิตบริการที่น้อยที่สุดแต่สามารถให้บริการต่อผู้ใช้บริการได้จำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม หากกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจัดบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีประสิทธิภาพและสามารถจัดทำได้ดีกว่ารัฐ เช่น เมื่อพิจารณาในแง่ของต้นทุนการดำเนินการ ความคุ้มค่าต่อการลงทุนและความคุ้มค่าต่อการใช้ทรัพยากรและงบประมาณ แต่สำหรับภารกิจบางประเภท เช่น การจัดตั้งโรงพยาบาล การศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย อาจไม่สมควรที่รัฐจะโอนอำนาจการจัดทำไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากไม่งบประมาณที่ใช้ไม่คุ้มค่าต่อขนาดภารกิจ<sup>37</sup>

<sup>36</sup> สิริพร มณีภักดิ์, “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร,” หน้า 21.

<sup>37</sup> ชาติชาย ณ เชียงใหม่, “โครงการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ,” บรรยาย ณ โรงแรมราม่า การ์เด้นส์ กรุงเทพมหานคร จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 12 มิถุนายน 2550. (บันทึกการประชุมสัมมนา)

หลักประสิทธิภาพในการจัดการถือได้ว่าเป็นหลักการที่รองจากหลักผลประโยชน์ เนื่องจากมีความยากลำบากในการนำมาใช้วิเคราะห์ว่ารัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>38</sup> เช่น หากเป็นบริการสาธารณะขนาดใหญ่หรือต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดทำเพราะมีประสิทธิภาพและประหยัดต่อการลงทุนมากกว่าการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ แต่ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เป็นผู้จัดทำก็อาจมีศักยภาพที่เพียงพอได้ เท่ากับว่าหลักประสิทธิภาพในการจัดการนั้นจะต้องประเมินว่าองค์กรใดที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะที่ตอบสนองและตรงตามความต้องการของประชาชนได้มากที่สุดและสอดคล้องต่อเป้าหมายของการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ ซึ่งรัฐอาจเปลี่ยนแปลงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะได้เสมอ หากในเวลาต่อมาองค์กรที่จัดทำนั้นไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่อไปได้ด้วยเหตุนี้ จึงไม่สามารถกล่าวถึงหลักประสิทธิภาพในการจัดการเพียงประการเดียวได้ แต่จะต้องพิจารณาร่วมกับหลักผลประโยชน์ควบคู่กันในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่จำเป็นว่ารัฐจะต้องเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแต่ผู้เดียวแต่อาจมอบให้องค์กรอื่นเป็นผู้จัดทำแทนได้ถ้าเห็นว่าจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด โดยรัฐมีเพียงหน้าที่ในการกำกับดูแลให้องค์กรนั้นๆ ดำเนินการภายในขอบเขตที่กำหนด

### 2.3.3 หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability)

หลักการนี้สะท้อนให้เห็นถึงความไว้วางใจจากการเลือกผู้แทนเข้ามาบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการจัดทำบริการสาธารณะโดยใช้งบประมาณอย่างโปร่งใส ซึ่งการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ก็เพื่อมิให้ประชาชนมีความยากลำบากในการขอรับบริการสาธารณะจากหน่วยงานรัฐทั้งจากราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค<sup>39</sup> เนื่องจากกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการต่อประชาชนกลุ่มใดก็ควรที่จะให้หน่วยการปกครองระดับต้นในพื้นที่นั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน.

สามารถตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ได้มากที่สุด โดยการดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบจากประชาชนในพื้นที่นั้นๆ เว้นแต่จะเป็นภารกิจที่มีความสำคัญต่อประชาชนทั่วประเทศจึงสมควรให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการ

### 2.3.4 หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)

หลักการนี้ กล่าวถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดก็ตาม ซึ่งอาจขัดแย้งต่อหลักพื้นฐานแนวคิดที่ว่าบริการสาธารณะส่วนใหญ่ควรอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดที่จะดำเนินการ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับสูงขึ้นไปหรือรัฐจะสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างนั้นไม่มีศักยภาพเพียงพอหรือบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ กระทบต่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรืออาจทำให้เกิดปัญหาต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม เช่น บริการสาธารณะบางประเภทสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดและใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดเป็นผู้จัดทำ แต่เมื่อพิจารณาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแล้วอาจเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวได้ ก็มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาดำเนินการแทน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความสามารถนี้ถือเป็นเพียงเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขและความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการเท่านั้น<sup>40</sup>

### 2.3.5 หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Capability)

หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด หมายถึง หน่วยงานหรือองค์กรไม่ว่าระดับใดก็ตามที่อาจจัดทำบริการสาธารณะได้โดยมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

<sup>40</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, **สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต** (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 232.

(1) เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุดและมีความใกล้ชิดกับผู้รับบริการมากที่สุด รวมทั้งมีความสามารถในการวางแผนและการหารายได้จากกาให้บริการ

(2) เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่กาให้บริการครอบคลุมประชากรหรือมีพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบจากการจัดบริการ และประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจากการจัดบริการ สามารถมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต ควบคุมและตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการ

### 2.3.6 หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale)

ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใดก็ตามที่เชื้ออำนาจต่อการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการนี้ยังมีความสอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพด้วย กล่าวคือ ในการจัดบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดก็ตามย่อมควรที่จะดำเนินการโดยใช้เงินจำนวนที่น้อยที่สุดแต่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

### 2.3.7 หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy Operation Unit)

หลักการนี้ เป็นการนำแนวคิดเรื่องกาหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดและหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดมาวิเคราะห์และพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทในบางพื้นที่ซึ่งมีหน่วยจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดแต่ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำสุดได้โดยทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด คือ การจัดทำบริการสาธารณะสองหน่วยงานประกอบด้วย หน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดกับหน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำสุด ซึ่งหน่วยงานทั้งสองนี้อาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือคนละหน่วยงานก็ได้

### 2.3.8 หลักการกำหนดหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการ สาธารณะ

หลักการนี้ ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรที่ควรเป็นผู้จัดทำบริการ  
สาธารณะโดยพิจารณาจากขนาดของบริการสาธารณะซึ่งมี 2 ประเภทกิจการ คือ

#### (1) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่

กิจการขนาดใหญ่ หมายถึง กิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากร  
ที่มีความสามารถระดับสูง เช่น การจัดการศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การจัดการ  
ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ดังนั้น ผู้ที่จะมีอำนาจตัดสินใจดำเนินการกิจกรรมดังกล่าวจึงต้องเป็น  
องค์กรขนาดใหญ่ที่มีความสามารถที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนิน  
กิจการขนาดใหญ่บางประเภทได้หากมีเหตุผลพิเศษในการจัดทำ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
บางประเภทมีประสิทธิภาพเพียงพอในการดำเนินการ หรือรัฐอาจมอบให้องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนโดยรัฐให้ความช่วยเหลือโดยการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนการ  
จัดทำบริการสาธารณะ หรือการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถร่วมกัน  
จัดทำบริการสาธารณะได้ในรูปแบบของสหการ<sup>41</sup> เป็นต้น

#### (2) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลั็บซับซ้อน

กิจการที่ไม่สลั็บซับซ้อน หมายถึง กิจการที่ไม่ต้องใช้เทคนิคในการ  
ดำเนินการมากนัก ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน หากให้  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการย่อมมี  
ประสิทธิภาพมากกว่าการให้รัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายในภาพรวมของประเทศเป็นผู้จัดทำ  
โดยบริการสาธารณะประเภทนี้อาจไม่ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการมากนัก เช่น การจัดให้  
มีสุสานและฌาปนสถานการขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีแสงสว่างตามถนนในเขต  
พื้นที่ เป็นต้น

<sup>41</sup> สิริพร มณีภักดิ์, “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษา  
จากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร,” หน้า 23 – 25.

### 2.3.9 หลักการแบ่งตามประเภทขององค์การในการเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ

(1) บริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้จัดทำ มักเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญสองประการ คือ

(1.1) เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนร่วมได้เสียเหมือนกัน และต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่และจัดทำโดยมีมาตรฐานเช่นเดียวกัน

(1.2) เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้ดีกว่า  
ดังนั้น ภารกิจขั้นพื้นฐานที่รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำ จึงควรเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะดังนี้

- ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ
- ภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
- ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคงหรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ
- ภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(2) บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ มักเป็นกิจการที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ โดยเฉพาะ และมีลักษณะดังนี้

(2.1) เป็นกิจการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งมีลักษณะแตกต่างหรือสามารถแยกออกจากท้องถิ่นอื่นได้

(2.2) เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นและเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน

ดังนั้น ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำ จึงควรเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะดังนี้

- ภารกิจเกี่ยวกับสวัสดิการของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง
- ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น

(3) การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์กรร่วม เป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถโอนอำนาจและหน้าที่บางอย่างไปให้องค์กรอื่นดำเนินการแทน เช่น สหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัด ซึ่งจะทำให้มีการแบ่งเบาภาระและความรับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตกลงร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะ

(4) บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมระดับชาติและระดับท้องถิ่นซึ่งไม่อาจแยกได้ชัดเจนระหว่างประโยชน์มหาชนกับประโยชน์ของคนในท้องถิ่นออกจากกันได้ เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน โดยคำนึงถึงหลักประโยชน์มหาชนและหลักประสิทธิภาพเป็นสำคัญ

ดังนั้น จากหลักเกณฑ์การแบ่งแยกประเภทบริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้ง 9 ประการข้างต้น อาจกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองโดยการจัดกลุ่มบริการสาธารณะเป็น 3 ประเภท ดังนี้<sup>42</sup>

1. บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจทางปกครอง ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การยุติธรรม เป็นต้น
2. บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม อาทิ การรถไฟ การประปา การไฟฟ้า เป็นต้น
3. บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจทางสังคม ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข และการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้กำหนดแนวทางการแบ่งประเภทภารกิจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>43</sup> โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับเปลี่ยนหน่วยงานในส่วนกลางให้มีขนาดเล็กลงและมุ่งเน้นเฉพาะภารกิจงานวิเคราะห์ในเชิงยุทธศาสตร์ การวางนโยบายและมาตรฐานการปฏิบัติงาน การติดตามและประเมินผล การสนับสนุนในเชิงวิชาการ และเพื่อให้มีการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่

<sup>42</sup> โกวิททย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการใหม่และมิติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548), หน้า 115.

<sup>43</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การแบ่งภารกิจระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น[Online], แหล่งที่มา: [www.opdc.go.th](http://www.opdc.go.th)[19 เมษายน 2550]



ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดแนวทางการปรับเปลี่ยนบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคไว้ 6 แนวทาง ดังนี้

**ตารางที่ 1** แนวทางการปรับเปลี่ยนบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง  
และราชการบริหารส่วนภูมิภาค

เกณฑ์ การแบ่งภารกิจ	ภารกิจหน้าที่ ของราชการบริหาร ส่วนกลาง	ทำงานร่วมกันระหว่างราชการ บริหารส่วนกลางกับราชการ บริหารส่วนภูมิภาค	ภารกิจหน้าที่ ของราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค
1. ความสัมพันธ์ กับประชาชน	ให้บริการประชาชน เป็นการทั่วไป และเป็น การบริการทางอ้อม	ผสมผสาน	ให้บริการประชาชนเป็น การเฉพาะกลุ่ม และ เป็นการบริการทางตรง
2. ผู้รับบริการ	เน้นการให้บริการ แก่หน่วยงานมากกว่า ประชาชน	เน้นการให้บริการแก่หน่วยงาน มากกว่าประชาชน	เน้นการให้บริการแก่ ประชาชนมากกว่า หน่วยงาน
3. ลักษณะงาน	ลักษณะของงาน ไม่สามารถแบ่งออกได้ เป็นส่วนๆ	ลักษณะของงานเป็นงาน สนับสนุน และอาจมีงานบริการ ได้บางลักษณะ	ลักษณะของงานแบ่ง ออกเป็นส่วนๆ ได้
4. งบประมาณ	การรวมศูนย์ งบประมาณ จะ ก่อให้เกิดประโยชน์ สูงสุดต่อการทำกิจกรรม	ผสมผสาน	การกระจายงบประมาณ ออกไปในเขตพื้นที่ต่างๆ จะก่อให้เกิดประโยชน์ สูงสุดต่อกิจกรรม
5. พื้นที่	พื้นที่การให้บริการ ครอบคลุมทั่วประเทศ	ไม่ครอบคลุมทั่วประเทศ แต่กว้างขวางมากกว่าเขตจังหวัด	พื้นที่การให้บริการ มีลักษณะเฉพาะและ จำกัด
6. วิธีให้บริการ	ในกรณีที่ประชาชน จำเป็นต้องรับบริการ จะ มีลักษณะเป็น In-house and mobile services	ผสมผสาน	ประชาชนรับบริการแบบ Counter service, In- house และ Off-house services

จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมีแนวโน้มที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งในเบื้องต้นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางในการปรับเปลี่ยนบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยใช้เกณฑ์การแบ่งภารกิจทั้ง 6 ข้อดังกล่าวข้างต้นนั้น แม้จะแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคและการสร้างจุดเชื่อมโยงในการทำงานร่วมกันไว้ แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมทั่วประเทศรวมทั้งสิ้น 7,853 แห่งแล้ว<sup>44</sup> การวางหลักเกณฑ์ในการแบ่งภารกิจโดยให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงมีพื้นที่ในการให้บริการอาจยังไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องความคาบเกี่ยวในเชิงพื้นที่ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะได้ หรือในกรณีการกำหนดให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังมีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนนั้น ย่อมเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ ดังนั้น แนวทางที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้กำหนดขึ้น จึงควรมีการพิจารณาทบทวนว่าจะสามารถนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกประเภทบริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่และจะมีขอบเขตของอำนาจ หน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารทั้งสามส่วนอย่างไร

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>44</sup> ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรม, “หนังสือที่ มท 0890.2/ว 1005 เรื่อง ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” 15 สิงหาคม 2551

### บทที่ 3

## การกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในประเทศไทย

จากที่ได้กล่าวแล้วว่า เมื่อการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจและการแบ่งอำนาจทางปกครองไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ จึงเกิดการพัฒนาแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจขึ้นเพื่อที่รัฐจะได้มอบอำนาจการบริหารกิจการบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการแทนภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่ของชุมชน<sup>1</sup>

สำหรับเนื้อหาในบทนี้ จะกล่าวถึงการเกิดขึ้นของแนวคิดในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยและการปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ต่อเนื่องมาถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเป็นยุคที่การปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจมีความเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรก จนกระทั่งในปัจจุบันที่อยู่ในช่วงของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้มีบทบัญญัติที่รับรองถึงหลักการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างต่อเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

#### 3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นสมัย พ.ศ. 2475 ถึงก่อน พ.ศ. 2540

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีจุดเริ่มต้นในสมัยรัชกาลที่ 5 เนื่องจากมีการจัดการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานที่จัดการเกี่ยวกับการบริหารปกครองในระดับท้องถิ่นแห่งแรกของประเทศไทย มีหน้าที่ในการดูแลความสะอาดและไฟฟ้าตามถนนหนทาง แต่ทั้งนี้ก็ยังไม่ใช่สุขาภิบาลดังกล่าวเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากผู้บริหาร

---

<sup>1</sup> โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: ส.เอเชียเพรส (1989), 2550), หน้า 11.

ประกอบด้วยข้าราชการของรัฐทั้งสิ้น<sup>2</sup>และเป็นการดำเนินการภายใต้กรมสุขาภิบาลซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง โดยไม่ได้มีการจัดตั้งเป็นองค์กรแยกต่างหาก รวมทั้งไม่มีการจัดการเลือกตั้งและไม่มีการประเมินในการบริหารงานเป็นของตนเอง<sup>3</sup> ซึ่งโดยระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การเลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วนจากประชาชนในชุมชนท้องถิ่นหนึ่งๆ ที่มีหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่นจัดตั้งอยู่ ตลอดจนการกำหนดให้หน่วยการปกครองนั้นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้หรือภาษีอากรเพื่อให้มีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงหรือบริหารจัดการในท้องถิ่น นับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งที่สามารถแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น<sup>4</sup>

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรได้ทำการยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น คณะราษฎร โดยนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นผู้นำทางความคิดได้จัดวางรูปแบบและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยใหม่เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้<sup>5</sup>

1. ระเบียบที่ใช้บังคับแก่พลเมืองทั่วๆ ไปในทุกอาณาเขต และมีอำนาจบริหารรวมอยู่ในศูนย์กลางที่ราชการบริหารส่วนกลาง หรือที่เรียกว่า การปกครองแบบมัธยภาค (Centralisation)
2. ระเบียบที่ใช้บังคับให้เหมาะสมกับท้องถิ่นต่างๆ โดยแยกอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางไปในส่วนต่างๆ หรือเรียกว่า การปกครองแบบมัธยานุภาค (Deconcentration) โดยมี

---

<sup>2</sup> สุวัสถี โภชนพันธ์ุ, “ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย,” สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 3 ลำดับที่ 1 (ตุลาคม, 2547): 6.

<sup>3</sup> อลงกรณ์ อรรคแสง, “พัฒนาการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย เปรียบเทียบต่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 141.

<sup>4</sup> โกวิทช์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548), หน้า 23.

<sup>5</sup> ปรีดี พนมยงค์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง โดยหลวงประดิษฐมนูธรรมและพระสารสาสน์ประพันธ์ (ม.ป.ท., 2475), หน้า 70 – 71, อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, การปกครองท้องถิ่นไทย : ศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (กรุงเทพฯ: ฝ่ายวิชาการ คณะกรรมการบริหารการวิจัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 8.

การแยกกิจการให้มีความเหมาะสมกับท้องถิ่น แต่ราชการของรัฐที่แยกไปประจำในส่วนท้องถิ่นนั้น มิได้เป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลและยังคงอาศัยงบประมาณจากส่วนกลาง

3. ระเบียบที่แยกอำนาจบริหารบางอย่างให้คณะราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้นเป็น ผู้ใช้อำนาจเองโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง คือเป็นนิติบุคคลแยก จากรัฐบาลกลาง มีสิทธิและหน้าที่เช่นบุคคลธรรมดา เรียกว่า การปกครองแบบมัธยวิภาค (Decentralisation)

จากแนวความคิดดังกล่าว ส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหาร แห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งได้จัดแบ่งราชการบริหารเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหาร ส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในเวลาต่อมา

### 3.1.1 การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปี พ.ศ. 2476 ประเทศไทยได้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการใหม่ โดยการ ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งกำหนดให้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการเป็นสามส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น<sup>6</sup> ทั้งนี้ แต่เดิมก่อนที่จะมีการตรา พระราชบัญญัตินี้ขึ้นใช้บังคับก็ได้มีการแบ่งแยกการบริหารราชการไปให้ราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่นแล้วหากแต่เป็นไปเพื่อการควบคุมอำนาจในท้องถิ่น โดยเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการ ปกครองและมีการใช้รัฐธรรมนูญในการปกครองประเทศก็ได้มีการแบ่งแยกการบริหารไปไว้ใน ส่วนภูมิภาคหรือแยกการบริหารให้ท้องถิ่นจัดทำเอง โดยมีเหตุผลว่าย่อมจะนำมาซึ่งผลดีแก่ ราชการมากกว่าการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางดังเช่นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์<sup>7</sup>

<sup>6</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), หน้า30.

<sup>7</sup> ปรีดี พนมยงค์, ปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่ง ราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476, หน้า 32, อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, การปกครองท้องถิ่นไทย : ศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหาร ส่วนตำบล (กรุงเทพฯ: ฝ่ายวิชาการ คณะกรรมการบริหารการวิจัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรกฎาคม, 2547), หน้า 9.

ปัจจุบัน การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมี 2 รูปแบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (เดิมมีสุขาภิบาลแต่ปัจจุบันได้มีการยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าวแล้ว) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้นมีวิวัฒนาการทางกฎหมาย ดังนี้

#### (1) เทศบาล

เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2476 ในรัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งทัศนะของนายปรีดี พนมยงค์ ได้มีความเห็นว่า “เทศบาลเป็นรูปแบบที่เหมาะสมเพียงรูปแบบเดียวที่รัฐบาลควรจะพัฒนาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จะมีขึ้นภายใต้สภาพการเมืองที่เปลี่ยนไป”<sup>8</sup> ด้วยเหตุนี้ จึงควรตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ คือ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้บังคับ โดยให้เทศบาลมีรูปแบบซึ่งนำแนวคิดมาจากประเทศอังกฤษ กล่าวคือ รูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี ซึ่งการจัดตั้งเทศบาลในมัยนั้นสืบเนื่องมาจากการที่คณะราษฎรต้องการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองในระดับท้องถิ่นเพื่อเสริมความแข็งแกร่งให้กับระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งการกระจายอำนาจยังเป็นแนวทางการเมืองที่ปฏิบัติกันในประเทศประชาธิปไตยทุกประเทศ ส่วนการเลือกรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรีก็เพื่อให้ประชาชนฝึกฝนและเรียนรู้ระบอบรัฐสภาในระดับท้องถิ่น รวมทั้งจะได้มีประสบการณ์ในการส่งเสริมความมั่นคงให้แก่ระบอบรัฐสภาในระดับชาติ<sup>9</sup> โดยได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลในการจัดทำภารกิจต่างๆ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การสร้างและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ การรักษาความสะอาด การป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดการศึกษาขั้นต้น โรงพยาบาล ฯลฯ และยังมีมุ่งเน้นให้

<sup>8</sup> ปรีดี พนมยงค์, ปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476, หน้า 32, อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, การปกครองท้องถิ่นไทย : ศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (กรุงเทพฯ: ฝ่ายวิชาการ คณะกรรมการบริหารการวิจัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 9.

<sup>9</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, หน้า 119).

เทศบาลเป็นองค์กรที่ช่วยเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองรูปแบบใหม่ให้แก่ประชาชน<sup>10</sup> ทั้งนี้ ในการจัดการเทศบาลนั้นจะมีความสัมพันธ์กับราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วย โดยเมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นทุกพื้นที่แล้ว ส่วนภูมิภาคจะถูกลดอำนาจในการบริหารราชการในท้องถิ่นลงและมีเพียงหน้าที่ในการประสานและให้ความสะดวกในการติดต่อราชการกับส่วนกลาง สำหรับจังหวัดและอำเภอจะมีฐานะเป็นเพียงเขตพื้นที่หรือเขตทางการศาลและการเลือกตั้งเท่านั้น ทั้งนี้ นับแต่ที่ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ได้มีการตรากฎหมายรวมทั้งสิ้น 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 พระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2487 จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้บังคับและมีผลสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งสิ้น 12 ครั้ง

## (2) สุขาภิบาล

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ถูกตราขึ้นในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยการนำรูปแบบของการจัดการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 มาผสมผสานกับหลักการของการจัดการเทศบาลที่ใช้อยู่ในขณะนั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาการไม่ขยายตัวของเทศบาล และปัญหารายได้ที่ไม่เพียงพอที่จะดำเนินกิจการของเทศบาลให้ได้ผลดีเนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่จะถูกนำไปใช้จ่ายเป็นเงินเดือนหรือค่าจ้างของพนักงานเสียส่วนมาก โดยสุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะเป็นการปกครองในรูปแบบของคณะกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งและการเลือกตั้งข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้มีการประสานนโยบายการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีการควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่นเสมือนหนึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐ นอกจากนี้ การจัดตั้งสุขาภิบาลยังเป็นไปเพื่อลดอุปสรรคของการดำเนินงานในรูปแบบเทศบาลโดยเฉพาะค่าใช้จ่าย<sup>11</sup> รวมถึงเพื่อเร่งรัดการ

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 46, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์, อ้างถึงใน สุวิสต์ โภชนพันธ์ุ, “ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย,” สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 3 ลำดับที่ 1 (ตุลาคม, 2547): 15 - 16.

<sup>11</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, การปกครองท้องถิ่นไทย : ศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล, หน้า 11 - 12.

ปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการขยายไปทั่วประเทศเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสสร้างความเจริญให้แก่ตนเองและเพื่อเป็นแนวทางการฝึกอบรมให้ประชาชนเข้าใจการปกครองตนเองมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แล้ว ปรากฏว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลตามที่มีอยู่เดิมนั้น มีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เนื่องจาก มาตรา 285 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น อีกทั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลยังไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลและยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เพื่อยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล<sup>12</sup>

### (3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

จุดกำเนิดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเริ่มจากการจัดตั้งสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยสภาจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังไม่มีฐานะเป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคลเพียงแต่มีตัวแทนของประชาชนที่ทำหน้าที่ในการเสนอแนะต่อรัฐบาลและจังหวัดในกิจการที่เกี่ยวกับจังหวัดและเทศบาล มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างเทศบาลในจังหวัดโดยยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>13</sup> จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2481 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 เพื่อแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดออกจากกฎหมายของเทศบาล

ในเวลาต่อมา ได้มีแนวคิดในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเกิดจากการที่ผู้นำรัฐบาลในสมัยนั้น กล่าวคือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ไปเห็นความเจริญในประเทศ

<sup>12</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542.

<sup>13</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 103, อ้างถึงใน อลงกรณ์ อรรถแสง, “องค์การบริหารส่วนจังหวัด,” สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 3 ลำดับที่ 2 (กันยายน, 2547): หน้า 1.



ตะวันตกและพบว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นในดินแดนอื่นมีในท้องถิ่นทุกๆ ระดับ<sup>14</sup> แต่สำหรับประเทศไทยยังมีพื้นที่อีกจำนวนมากที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลซึ่งยังไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือการเร่งรัดการปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกๆ ด้าน โดยกำหนดให้พื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่งผลให้ตั้งแต่ พ.ศ. 2498 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการปกครองในระดับท้องถิ่นเต็มพื้นที่และเป็นการปกครองแบบชั้นเดียวโดยไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกัน<sup>15</sup>

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขึ้น โดยมีเหตุผลว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล เมื่อมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว สมควรที่จะมีการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกันและปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น<sup>16</sup> โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบันรวม 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

#### (4) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2495 ได้กำหนดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เรียกว่า “สภาตำบล” โดยมีแนวคิดมาจากการปกครองท้องที่ ได้แก่ ตำบลและหมู่บ้านซึ่งยังไม่มีลักษณะเป็นชุมชนที่มีความเจริญพอที่จะยกระดับเป็น

<sup>14</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2523), หน้า 48 – 49, อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540, หน้า 147.

<sup>15</sup> อลงกรณ์ อรรคแสง, “องค์การบริหารส่วนจังหวัด,” สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 3 ลำดับที่ 2 (กันยายน, 2547): 3.

<sup>16</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลหรือสุขาภิบาลได้<sup>17</sup> เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม เดินทางกลับจากยุโรปและสหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ. 2498 ได้มีความเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังมีอยู่อย่างจำกัดมากโดยเฉพาะในเขตชนบท<sup>18</sup> กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกคำสั่งที่ 222/2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เพื่อเป็นมาตรการทางการบริหารที่จะส่งเสริมการจัดให้มีการรวมตัวของคณะบุคคลในรูปแบบกรรมการตำบลซึ่งต้องรับฟังความเห็นของสภาตำบล ประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากกรเลือกของแต่ละหมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล และได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 กำหนดให้ตำบลที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และรายจ่ายของตนเอง และในเวลาต่อมา ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากขาดรายได้ที่เพียงพอในการบริหารงาน อีกทั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองและประชาชนไม่ได้ให้ความสนใจและเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล<sup>19</sup>

ในท้ายที่สุด ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 เนื่องจากสภาตำบลซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน และควรมีการปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>20</sup> โดยในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เพื่อยุบสภาตำบล โดยกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการออกประกาศยุบสภาตำบลทั้งหมดและในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคนก็ให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น

<sup>17</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), หน้า 54.

<sup>18</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540, หน้า 163.

<sup>19</sup> มานิตย์ จุ่มปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 154.

<sup>20</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุดังกล่าว<sup>21</sup> ตลอดจนการแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วย เช่น การกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ<sup>22</sup>

#### (5) กรุงเทพมหานคร

สืบเนื่องจากในปี พ.ศ. 2476 ที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ทำให้มีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีขึ้น จนในปี พ.ศ. 2514 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 และฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 เพื่อรวมจังหวัดพระนครและธนบุรีเข้าด้วยกัน เรียกว่า “จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” ซึ่งสภาพของนครหลวงกรุงเทพธนบุรียังคงมีรูปแบบและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่เช่นเดิม<sup>23</sup> โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน

ในปี พ.ศ. 2515 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ได้กำหนดให้รวมกิจการของนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเข้ากับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ในเขตกรุงเทพ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลนครหลวง องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรีและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สุขาภิบาลในเขตนครหลวง กรุงเทพธนบุรีรวมเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวโดยมีรูปแบบการปกครองพิเศษ เรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค

ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ขึ้น เพื่อกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองรูปแบบพิเศษ โดยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ได้มี

<sup>21</sup> มาตรา 41 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

<sup>22</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

<sup>23</sup> อรรถัย ก๊กผล, “กรุงเทพมหานคร,” สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 3 ลำดับที่ 5 (กันยายน, 2547): 5.

การแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วรวม 5 ครั้งแต่ยังมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ดังนั้น เพื่อให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครมีความเหมาะสมและคล่องตัว สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>24</sup> จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ขึ้น โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวงซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยในปัจจุบัน มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งสิ้น 5 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550

#### (6) เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ซึ่งตราขึ้นเพื่อยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือด้วยเหตุผลเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองและการจัดการสาธารณูปโภคที่มีอยู่เดิมของสุขาภิบาลนาเกลือไม่เพียงพอต่อความต้องการของสังคม เนื่องจากเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของสังคมเมือง โดยในการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 นั้น มีความมุ่งหมายที่จะให้เมืองพัทยายเป็นเขตการปกครองรูปแบบพิเศษ โดยรัฐบาลได้นำรูปแบบ “ผู้จัดการเมือง” (City Manager) แบบประเทศสหรัฐอเมริกา มาใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นครั้งแรก<sup>25</sup> โดยกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหลายประการ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การวางผังเมือง การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว เป็นต้น

ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ขึ้น เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเมืองพัทยาซึ่งมีปลัดเมืองพัทยามาจาก

<sup>24</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>25</sup> สุวัสดิ โภชนพันธ์ุ, “ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย,” สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 3 ลำดับที่ 1 (ตุลาคม, 2547): 42.

การทำสัญญาจ้างและทำหน้าที่บริหารกิจการเมืองพืทยานั้นไม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบการปกครองเมืองพืथाให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และเพื่อให้เมืองพืथाมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง<sup>26</sup>

### 3.1.2 เนื้อหาสาระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญ คือ กฎเกณฑ์สูงสุดที่ใช้ในการปกครองและจัดระเบียบการปกครองของรัฐ หากหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นการยกฐานะและให้ความสำคัญต่อหลักการดังกล่าวว่าเป็นกติกาสัญญาสำคัญในการจัดระเบียบการปกครองของรัฐ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐอาจมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ ระบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐนั้น

หลังจากที่มีการปฏิวัติในสมัยรัชกาลที่ 7 เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เริ่มใช้รัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นผลให้การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยเริ่มมีพัฒนาการมาเป็นลำดับ แต่หลักการดังกล่าวก็มิได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐธรรมนูญหลายฉบับเกิดขึ้นจากการปฏิวัติรัฐประหารและคล้ายกับว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่จำเป็นต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะในทางปฏิบัติการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ดำรงอยู่ตลอดเวลา<sup>27</sup>

<sup>26</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพืथा พ.ศ. 2542

<sup>27</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐธรรมนูญไทยกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น,” ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, **รวมบทความกฎหมายปกครองท้องถิ่น** (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 4.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>28</sup>  
มีทั้งสิ้น 7 ฉบับ ดังนี้

- (1) ฉบับที่ 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492
  - หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 36
  - หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 64
- (2) ฉบับที่ 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511
  - หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 70
- (3) ฉบับที่ 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517
  - หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 72 และมาตรา 73
  - หมวดการปกครองท้องถิ่น มาตรา 214 ถึงมาตรา 217
- (4) ฉบับที่ 13 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521
  - หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 63
  - หมวดการปกครองท้องถิ่น มาตรา 180 ถึงมาตรา 183
- (5) ฉบับที่ 15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534
  - หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 71
  - หมวดการปกครองท้องถิ่น มาตรา 196 ถึงมาตรา 199
- (6) ฉบับที่ 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
  - หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78
  - หมวดการปกครองท้องถิ่น มาตรา 282 ถึงมาตรา 290
- (7) ฉบับที่ 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
  - หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (3)
  - หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281 ถึงมาตรา 290

---

<sup>28</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น,” สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 ลำดับที่ 1 (ธันวาคม, 2547): 19 - 34.

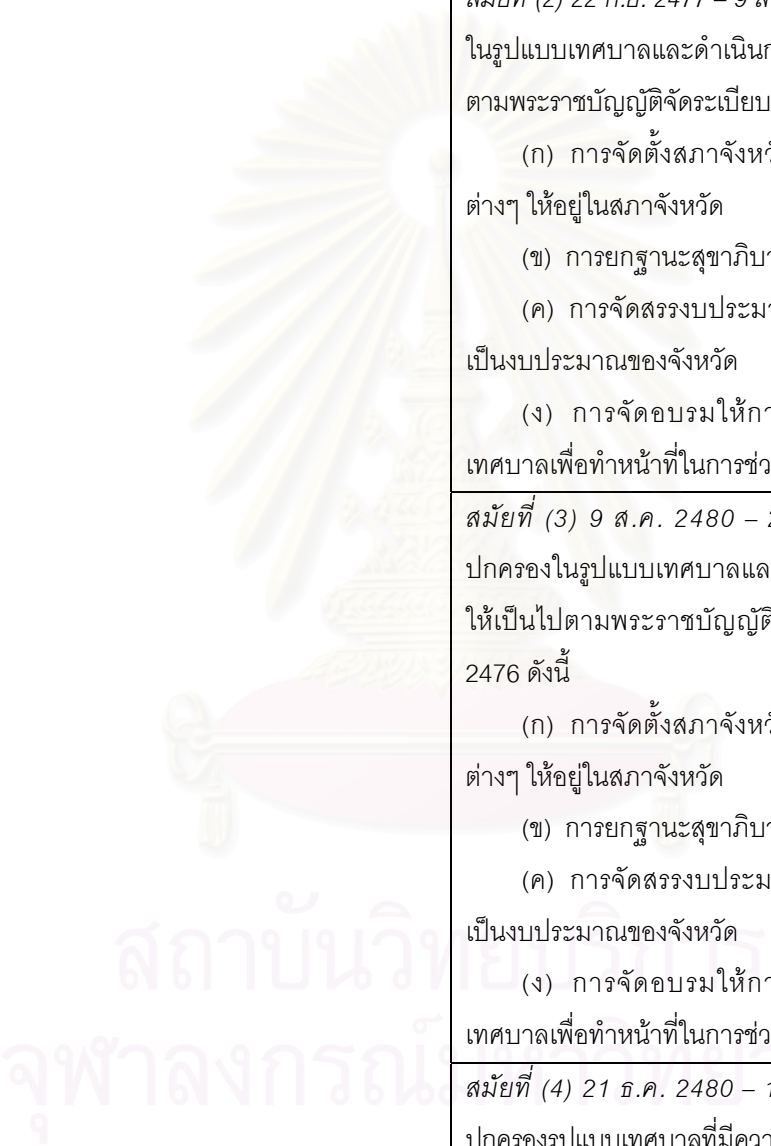
### 3.1.3 แนวนโยบายรัฐบาล

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในสมัย พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2551) ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารประเทศรวมทั้งสิ้น 25 คน โดยเมื่อได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับคำแถลงนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยแล้ว พบว่ามีหลายรัฐบาลที่มีแนวนโยบายด้านการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

#### ตารางที่ 2 นโยบายรัฐบาลด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 – 2539<sup>29</sup>

รัฐบาล	นโยบายด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
1. พระยามโนปกรณนิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์) (10 ธ.ค. 2475 – 20 มิ.ย. 2476)	<u>เทศบาล</u> รัฐบาลนี้เห็นว่าวิธีการปกครองโดยรวมอำนาจและหน้าที่การปกครองทั่วประเทศให้มาอยู่ในจุดศูนย์กลางเดียวไม่ได้ผลดีเท่ากับการแบ่งอำนาจและหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นบ้าง เพื่อให้การปกครองในเฉพาะท้องถิ่นหนึ่งๆ ในการมุ่งถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นๆ สำหรับวิธีการจัดการปกครองท้องถิ่นก็โดยวิธีจัดให้มีผู้แทนในท้องถิ่นและให้ดำเนินการกันเอง รวมทั้งการจัดให้มีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ซึ่งต่อมาคือ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
2. พระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน)	<u>สมัยที่ (1) 21 มิ.ย. 2476 – 16 ธ.ค. 2476</u> : เทศบาลคือการจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยราษฎรมีสิทธิในการดูแลและจัดการผลประโยชน์ในท้องถิ่นนั้น รัฐบาลยุคนี้ได้มีการจัดตั้งและขยายเทศบาลออกไปตาม

<sup>29</sup> ปธาน สุวรรณมงคล และโชคดี นพวรรณ, “นโยบายรัฐบาลด้านการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ปี 2475 – ปัจจุบัน,” วารสารธรรมศาสตร์ 23, 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม, 2540): 149 – 155. และ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาล[Online], แหล่งที่มา: <http://www.cabinet.thaigov.go.th>[25 มีนาคม 2551]

รัฐบาล	นโยบายด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
	<p>ตำบลต่างๆ ซึ่งการปกครองในรูปแบบเทศบาลจะเป็นวิธีให้การศึกษแก่ราษฎรเกี่ยวกับวิธีการปกครองตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย</p>
	<p>สมัยที่ (2) 22 ก.ย. 2477 – 9 ส.ค. 2480 : เน้นการปกครองในรูปแบบเทศบาลและดำเนินการจัดตั้งเทศบาลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(ก) การจัดตั้งสภาจังหวัดโดยคัดเลือกผู้ที่มีอาชีพต่างๆ ให้อยู่ในสภาจังหวัด</li> <li>(ข) การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล</li> <li>(ค) การจัดสรรงบประมาณจากส่วนภูมิภาค ไปตั้งเป็นงบประมาณของจังหวัด</li> <li>(ง) การจัดอบรมให้การศึกษาแก่ที่ปรึกษาการเทศบาลเพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือเทศบาล</li> </ul>
	<p>สมัยที่ (3) 9 ส.ค. 2480 – 21 ธ.ค. 2480 : เน้นการปกครองในรูปแบบเทศบาลและดำเนินการจัดตั้งเทศบาลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(ก) การจัดตั้งสภาจังหวัดโดยคัดเลือกผู้ที่มีอาชีพต่างๆ ให้อยู่ในสภาจังหวัด</li> <li>(ข) การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล</li> <li>(ค) การจัดสรรงบประมาณจากส่วนภูมิภาคไปตั้งเป็นงบประมาณของจังหวัด</li> <li>(ง) การจัดอบรมให้การศึกษาแก่ที่ปรึกษาการเทศบาลเพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือเทศบาล</li> </ul>
	<p>สมัยที่ (4) 21 ธ.ค. 2480 – 16 ธ.ค. 2481: เน้นวิธีการปกครองรูปแบบเทศบาลที่มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(ก) การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการเทศบาลให้มีความเหมาะสมและประสานการดำเนินงานกับการปกครองส่วนภูมิภาค</li> <li>(ข) ขยายการจัดตั้งเทศบาลตามท้องถิ่นต่างๆ</li> </ul>



รัฐบาล	นโยบายด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
	(ค) ช่วยเหลือเทศบาลในการสาธารณูปโภค โดยจัดให้มีเงินกู้ยืมและมีเจ้าหน้าที่ช่วยดำเนินการตลอดจนการบำรุงรักษาการสาธารณูปโภคนั้นๆ
3. หลวงพิบูลสงคราม (จอมพล ป. พิบูลสงคราม)	สมัยที่ (1) 16 ธ.ค. 2481 – 7 มี.ค. 2485 : การขยายการจัดตั้งเทศบาลตามท้องถิ่นต่างๆ และการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล สมัยที่ (2) 7 มี.ค. 2485 – 1 ส.ค. 2487 : การปรับปรุงและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับกาลสมัย
4. พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	สมัยที่ (1) 23 ส.ค. 2489 – 30 พ.ค. 2490 : การปรับปรุงแก้ไขการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะในส่วนของเทศบาลที่ยังดำเนินการไม่เป็นระบบและไม่อยู่ในสภาพที่จะดำเนินธุรกิจได้อย่างเต็มตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการส่งเสริมประสิทธิภาพของพนักงานเทศบาลและการออกระเบียบว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ สมัยที่ (2) 30 พ.ค. 2490 – 8 พ.ย. 2490 : การปรับปรุงการจัดตั้งเทศบาลตำบลและการพัฒนาให้เทศบาลทั้งหลายมีความมั่นคงและสามารถดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่เพื่อความผาสุกของประชาชนและความเจริญของท้องถิ่น
5. นายควง อภัยวงศ์	สมัยที่ (1) 10 พ.ย. 2490 – 21 ก.พ. 2491 และสมัยที่ (2) 8 เม.ย. 2491 - 25 มิ.ย. 2492 : การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมและเกิดประโยชน์แก่ประชาชน
6. จอมพล ป. พิบูลสงคราม	สมัยที่ (1) 25 มิ.ย. 2492 – 29 พ.ย. 2494 : ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลและสภาจังหวัดเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการทำนุบำรุงและบูรณะท้องถิ่นให้มีความเจริญทั่วกันทั่วประเทศ สมัยที่ (2) 21 มี.ค. 2500 – 16 ก.ย. 2500 : ดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น และพัฒนาความเจริญทางเศรษฐกิจให้ถึงประชาชนโดยทั่วถึงโดยพิจารณายกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลและสุขาภิบาลให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมกิจการของสภาจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาตำบลให้มีประสิทธิภาพ

รัฐบาล	นโยบายด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
7. จอมพล ถนอม กิตติขจร (7 มี.ค. 2512 – 17 พ.ย. 2514)	ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ท้องถิ่นต่างๆ มีการปกครองตนเองตามระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น
8. หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช (14 มี.ค. 2518 – 20 เม.ย. 2519)	ดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น โดยมีการเสนอกฎหมายเพื่อปรับปรุงท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ มีการบริหารตนเองโดยอิสระอย่างแท้จริง
9. หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช (20 เม.ย. 2519 – 25 ก.ย. 2519)	เร่งดำเนินการจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งและมีอิสระในการดำเนินนโยบายในท้องถิ่น
10. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (11 พ.ย. 2520 – 3 มี.ค. 2523)	ส่งเสริมให้สภาตำบลและหมู่บ้านอาสาพัฒนาป้องกันตนเองมีความสามารถในการป้องกันตนเอง รวมทั้งการแก้ปัญหาระดับท้องถิ่นได้ตามสมควร
11. พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (3 มี.ค. 2523 – 30 เมษายน 2526)	ส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทมีสิทธิในการปกครองตนเองมากขึ้น เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนตามพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
12. พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	<p>สมัยที่ (1) 4 ส.ค. 2531 – 9 ธ.ค. 2533 : ส่งเสริมและปรับปรุงการกระจายอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น</p> <p>สมัยที่ (2) 9 ธ.ค. 2533 – 23 ก.พ. 2534 : ส่งเสริมและปรับปรุงการกระจายอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะสภาตำบลให้มีอิสระทางการเงิน การคลัง การจัดซื้อจัดจ้างและการกำหนดนโยบายให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น ทั้งในกรณีท้องถิ่นที่มีการพัฒนาแล้วและท้องถิ่นที่ต้องการการสนับสนุนจากส่วนกลางโดยคำนึงถึงความเป็นเอกภาพของการปกครองราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวและจะแบ่งแยกมิได้</p>

รัฐบาล	นโยบายด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
13. นายอานันท์ ปันยารชุน (2 มี.ค. 2534 – 7 เม.ย. 2535)	ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับให้มีการกระจายอำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณและการบริการประชาชน โดยดำเนินการจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดโดยตรง
14. พลเอก สุจินดา คราประยูร (7 เม.ย. 2535 – 10 มิ.ย. 2535)	ดำเนินการจัดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและเหมาะสมกับสภาพของแต่ละพื้นที่ โดยเร่งพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการจัดสรรงบประมาณให้มีสอดคล้องและรองรับการกระจายอำนาจ
15. นายชวน หลีกภัย (23 ก.ย. 2535 – 13 ก.ค. 2538)	จัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการวางผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตยและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความคล่องตัว และร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ
16. นายบรรหาร ศิลปอาชา (13 ก.ค. 2538 – 25 พ.ย. 2539)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. กระจายภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของประชาชนที่หน่วยงานของรัฐจัดทำให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองและแก้ไขปัญหาของตนเอง ส่งเสริมสนับสนุนและร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวม เช่น ปัญหาการจราจร สิ่งแวดล้อมและมลภาวะ</li> <li>2. กระจายรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นอย่างเป็นขั้นตอน เพื่อให้สามารถบริหารกิจการของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายและ</li> </ol>

รัฐบาล	นโยบายด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
	<p>ระเบียบปฏิบัติ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระคล่องตัว และบังเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณให้สามารถรองรับกับรายได้ที่เพิ่มขึ้น</p> <p>3. ให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ โดยคำนึงถึงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะเป็นผู้เชื่อมประสานระหว่างการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับตำบล หมู่บ้าน เพื่อดำรงไว้ซึ่งความสมานฉันท์ของประชาชน</p> <p>4. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองในท้องถิ่นของตน และมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหาร การพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการวางผังเมือง</p> <p>5. สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับสามารถบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล</p>
<p>17. พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ (25 พ.ย. 2539 – 9 พ.ย. 2540)</p>	<p>1. ปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกัน เร่งรัดการกระจายภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และถ่ายเทบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม</p> <p>2. เร่งรัดการกระจายรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นอย่างเป็นขั้นต้อนและเพียงพอที่จะบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเร็ว</p>

จะเห็นได้ว่า รัฐบาลแต่ละยุคสมัยได้นำแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางการเมือง โดยเริ่มตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในสมัยรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดาที่เห็นว่าการปกครองโดยรวมอำนาจหน้าที่การปกครองทั้งประเทศไว้ในส่วนกลางเพียงอย่างเดียวย่อมไม่ได้ผลดีเท่ากับการแบ่งอำนาจ

และหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดนโยบายรัฐบาลที่เน้นเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมาตลอดถึงปี พ.ศ. 2500 จนกระทั่งสมัยของหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่นโยบายรัฐบาลได้ปรากฏคำว่า “การกระจายอำนาจ” ควบคู่กับคำว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นครั้งแรกและได้มีพัฒนาการเรื่อยมา ดังเช่นการจัดทำและการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเพื่อส่งเสริมและปรับปรุงการกระจายอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้เป็นระบบและมีความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ การสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นในทุกระดับ การวางแผนนโยบายที่จะกระจายภารกิจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของประชาชนและการกระจายรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีอิสระในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนแนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งแนวนโยบายรัฐบาลที่มีพัฒนาการมาตลอดจนถึงสมัยรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ (25 พ.ย. 2539 – 9 พ.ย. 2540) นั้น ถือได้ว่ามีอิทธิพลต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นอย่างยิ่งในการกำหนดบทบัญญัติที่สามารถรองรับและนำไปสู่การพัฒนาการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนมากขึ้น

### 3.2 มิติใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

จากประวัติการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าการปกครองในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้วนับตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งในส่วน of รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540<sup>30</sup> นั้น ถือเป็นมิติใหม่ของการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรก เนื่องจากมีการกำหนดหลักการในการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและมีอิสระในการดำเนินงาน กล่าวคือ ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ได้กำหนดว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง...” รวมทั้งการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 282 ถึงมาตรา 290

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญด้วย โดยในมาตรา 284 ได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่าง

<sup>30</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 55 ก ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2540

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง นั่นคือ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะรวมทั้งการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่และการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542<sup>31</sup>

### 3.2.1 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและมีอิสระในการดำเนินงาน กล่าวคือ ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ได้บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ปรากฏในมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น มี 3 ประการด้วยกัน คือ

---

<sup>31</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ** (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), หน้า 37.

1. รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น  
ได้เอง

2. รัฐต้องกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้ง  
โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

3. การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น  
ขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดเป็นที่ตั้ง

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเรื่อง  
ดังกล่าวอย่างเป็นหมวดหมู่ นั่นจึงสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่เห็นถึง  
ความสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย  
เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีเสียงในการปกครองในท้องถิ่นของตนเองตามระบอบการ  
ปกครองแบบประชาธิปไตย โดยคำนึงถึงแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักความเป็นเอกภาพของรัฐและ  
หลักการกระจายอำนาจ<sup>32</sup> ดังต่อไปนี้

#### 1. หลักความเป็นเอกภาพของรัฐ

มาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า  
“ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้” และในมาตรา 282 บัญญัติว่า  
“ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง  
ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้มีการ  
กระจายอำนาจทางบริหารหรือทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการสะท้อนให้  
เห็นถึงความต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง  
อันเป็นการแสดงออกถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกันการให้องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสในการบริหารท้องถิ่นของตนเองนั้นก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่ง  
มาตรา 1 กล่าวคือ แม้จะมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็น  
อิสระแต่จะกระทบต่อความเป็นเอกภาพของรัฐมิได้

<sup>32</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “หลักความเป็นเอกภาพของรัฐและหลักการกระจาย  
อำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย[Online],” 23 กรกฎาคม 2544, แหล่งที่มา:  
<http://pub-law.net>[19 เมษายน 2550]

## 2. หลักการกระจายอำนาจ

เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองจากราชการบริหารส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการจัดการปกครองในท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้น การกระจายอำนาจดังกล่าวนี้จึงเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองหรือทางบริหารเท่านั้น

### 3.2.2 หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282 ถึง มาตรา 290 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะแก้ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตและมีหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้<sup>33</sup>

1. หลักความเป็นอิสระ มาตรา 282 กำหนดว่า รัฐต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยการให้อิสระนั้น จะต้องไม่กระทบกับรูปแบบของประเทศไทยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 ว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ ทั้งนี้ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมิได้หลายกรณี เช่น

(1) ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การที่รัฐมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดนโยบายการบริหารท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและการจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

(2) ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจปกครองและบังคับบัญชาพนักงานของตนเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง

<sup>33</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), หน้า 88 - 93. และ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540,” อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, **นรนิติ เศรษฐศาสตร์ : 60 ปี กิริติยาจารย์ เล่มหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการปกครองท้องถิ่น** (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 84 - 91.



การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่ง การจัดการเกี่ยวกับเงื่อนไขการทำงาน การให้คุณให้โทษ รวมทั้งการให้สิทธิประโยชน์แก่พนักงาน เป็นต้น

(3) ความเป็นอิสระด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง เช่น การรับมอบอำนาจจากรัฐในการจัดเก็บภาษีบางประเภทโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินเหล่านั้นได้อย่างอิสระพอสมควร

2. การแก้ปัญหาเรื่องโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏอยู่ใน มาตรา 285 ซึ่งมีการปรับปรุงโครงสร้างรวม 4 ประการ กล่าวคือ

ประการที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงาน การกำหนดนโยบาย และการออกข้อบัญญัติต่างๆ (มาตรา 285 วรรคหนึ่ง)

ประการที่ 2 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ (มาตรา 285 วรรคสองและวรรคสี่)

ประการที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีคณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (มาตรา 285 วรรคสามและวรรคสี่) และจะต้องไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 285 วรรคหก)

ประการที่ 4 สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี (มาตรา 285 วรรคห้า)

3. การแก้ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 284 ได้กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีคณะกรรมการไตรภาคี ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการ ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายละเท่าๆ กันเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ทั้งนี้ คณะกรรมการจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมและการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังได้กำหนด บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ เช่น หน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 289 วรรคหนึ่ง) การจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ (มาตรา 289 วรรคสอง) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในเขตและนอกเขตพื้นที่ที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน (มาตรา 290) เป็นต้น

#### 4. แก้ปัญหาเรื่องภาษีและอากร

มาตรา 284 ได้กำหนดหลักการของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่าต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่จัดสรรสัดส่วนภาษี และอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลา ไม่เกิน 5 ปี โดยพิจารณาถึงความเหมาะสม และการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้น

#### 5. แก้ปัญหาเรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

มาตรา 284 วรรคหนึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ในการบริหารงานบุคคล และมาตรา 288 กำหนดว่าการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของ พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความต้องการและความ เหมาะสมโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ส่วนการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือนและการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

6. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น หลายประการ เช่น มาตรา 286 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงมีสิทธิถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือการให้สิทธิแก่ประชาชนตามมาตรา 287 ในการเข้าชื่อเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

7. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 283 กำหนดให้การกำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ และเป็นไปเพื่อ

คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ ดังนี้<sup>34</sup>

(1) ต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น หมายความว่า โดยหลักองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง การกำกับดูแลจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งต้องเป็นกฎหมายในระดับ “พระราชบัญญัติ” อันสอดคล้องกับหลักการที่ว่า “...ไม่มีการกำกับดูแลถ้าปราศจากกฎหมายและไม่มีการกำกับดูแลที่เกินเลยไปจากกฎหมาย...”<sup>35</sup>

(2) การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการที่ละเลยหรือเกินขอบอำนาจหน้าที่ของตนและอาจกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

### 3.2.3 แนวนโยบายรัฐบาล

ในช่วงระยะเวลาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นยุคการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐบาล 3 คณะ ได้แก่ คณะที่ 53 นำโดยนายชวน หลีกภัย และคณะที่ 54 - คณะที่ 55 นำโดยพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร<sup>36</sup> จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารยึดอำนาจในวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมีพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะปฏิรูปฯ

<sup>34</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น,” **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย** หมวดที่ 2 ลำดับที่ 1 (ธันวาคม, 2547): 37.

<sup>35</sup> Jean REVERO, *Droit administratif* (Paris : Daloz, 1985), p. 312, อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น,” **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย** หมวดที่ 2 ลำดับที่ 1 (ธันวาคม, 2547): 37.

<sup>36</sup> สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, **ข้อมูลเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี**[Online], แหล่งที่มา: <http://www.cabinet.thaigov.go.th>[25 สิงหาคม 2551]

ส่งผลให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549<sup>37</sup> แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐบาลทั้ง 3 คณะ ได้มีนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยการผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจไว้ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

### 1. รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (9 พฤศจิกายน 2540 - 9 พฤศจิกายน 2543)

การครองตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งนี้ถือเป็นสมัยที่ 2 ของนายชวน หลีกภัย โดยรัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดการออกกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เนื่องจากมีความเห็นว่าการกฎหมายตามข้อนี้เป็นกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยสมควรมีการกำหนดแผนและขั้นตอนดำเนินการเป็นการด่วน ระบุอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันอย่างชัดเจน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและบทบาทเพิ่มขึ้น รวมทั้งเพิ่มสัดส่วนการแบ่งสรรภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ จะดำเนินการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีเพียง 4 รูปแบบ คือ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล (3) องค์การบริหารส่วนตำบล และ (4) การปกครองรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ขึ้นอยู่กับรูปแบบและระยะเวลาที่เหมาะสม<sup>38</sup>

### 2. รัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

(1) สมัยที่ 1 (17 กุมภาพันธ์ 2544 - 11 มีนาคม 2548) : รัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนาการเมืองของประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองและพิทักษ์สิทธิของตนได้เพิ่ม

<sup>37</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 102 ก ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2549

<sup>38</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ส่วนที่ 1 นโยบายการเมือง การปกครอง การบริหารราชการ ความมั่นคง และการต่างประเทศ ข้อ 1 นโยบายการเมือง การปกครอง และการบริหาร (1.2 การปฏิรูประบบบริหารราชการ ข้อ 1.2.5), นายชวน หลีกภัย แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540

มากขึ้น โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นได้ให้ความสำคัญต่อการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจทางการคลัง การกระจายอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการพัฒนาศักยภาพการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคมและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการปกครอง การตรวจสอบและการประเมินผลการบริหารราชการของท้องถิ่น<sup>39</sup>

(2) สมัยที่ 2 (9 มี.ค. 2548 – 19 ก.ย. 2549) : รัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมบทบาทของผู้นำชุมชนหรือปราชญ์ท้องถิ่น การกระจายอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและสามารถตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้<sup>40</sup> ซึ่งในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 ได้มีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 7 เรื่อง การส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม ซึ่งมีเป้าประสงค์ในการกระจายอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพหลัก ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งสามารถตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาและสามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง โดยมีการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนและบุคลากรในท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการมีส่วนร่วมตลอดจนการสร้างเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในระดับท้องถิ่น

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549<sup>41</sup> แล้ว ส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมีผลใช้บังคับจนกว่าจะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่จะได้จัดทำร่างขึ้นใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา 19) ซึ่งต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก (มาตรา 29) ในช่วงเวลาดังกล่าว ได้มีการแต่งตั้งพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

<sup>39</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นโยบายที่ 15 นโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน (ข้อ 15.3), พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544

<sup>40</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นโยบายที่ 7 นโยบายส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม, พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548

<sup>41</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 102 ก ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2549

เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 24<sup>42</sup> เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน (วันที่ 1 ตุลาคม 2549 – 6 กุมภาพันธ์ 2551) ซึ่งรัฐบาลก็ได้มีนโยบายที่จะสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง ตามกรอบระบบประชาธิปไตยเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและปกครองตนเองได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น<sup>43</sup>

### 3.3 พัฒนาการของการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550<sup>44</sup>

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งฉบับสำหรับเป็นแนวทางการปกครองประเทศโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางทุกขั้นตอนและนำความคิดเห็นเหล่านั้นมาเป็นข้อคำนึงพิเศษในการยกร่างและพิจารณาแปรญัตติโดยต่อเนื่อง เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยการออกเสียงลงประชามติปรากฏผลว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ จึงได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ขึ้นเพื่อใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549<sup>45</sup>

<sup>42</sup> อาศัยความตามมาตรา 14 วรรคสามแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549

<sup>43</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นโยบายที่ 1 การปฏิรูปการเมือง การปกครองและการบริหาร (ข้อ 1.8 สนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง), พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2549

<sup>44</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2550

<sup>45</sup> คำปรารภตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

### 3.3.1 หลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ ปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (2) และหมวด 14 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 โดยสามารถเปรียบเทียบหลักการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ดังนี้

**ตารางที่ 3** เปรียบเทียบบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>46</sup>

หมวด	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	-	มาตรา 78 (2) : รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณ เพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

<sup>46</sup> วุฒิสาร ตันไชย, “เอกสารการนำเสนอภาพนึ่งประกอบการบรรยาย เรื่อง ความเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญ 2550,” 23 มิถุนายน 2551. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

หมวด	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
	<p><b>มาตรา 78</b> : รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั้งประเทศ รวมถึงพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น</p>	<p><b>มาตรา 78 (3)</b> : รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินโดยกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั้งประเทศ รวมทั้งแผนพัฒนาจังหวัดให้มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น</p>
	-	<p><b>มาตรา 80 (4)</b> : ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมกัน และสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ</p>
การปกครองส่วนท้องถิ่น	<p><b>มาตรา 282</b> : รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น</p> <p><b>มาตรา 283</b> : ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p><b>มาตรา 281</b> : รัฐต้องให้อิสระแก่ท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และท้องถิ่นใดปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิในการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>



หมวด	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
	<p>มาตรา 284 : องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ</p>	<p>มาตรา 283 : องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศ</p>
	-	<p>มาตรา 283 วรรคสอง : องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ... สามารถพัฒนาระบบการคลังให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วน จัดตั้ง หรือ ร่วมกันจัดตั้ง องค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่</p>
	<p>มาตรา 284 วรรคสอง : การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ</p>	<p>มาตรา 283 วรรคสาม : ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และรายได้ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามลำดับความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล</p>

หมวด	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
	-	<p><b>มาตรา 283 วรรคสี่</b> : ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นโดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด... โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ</p>
	<p><b>มาตรา 284 วรรคสี่</b> : ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ</p>	<p><b>มาตรา 283 วรรคห้า</b> : ในการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่พิจารณาทบทวนทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี โดยในการพิจารณาต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ</p>

จะเห็นได้ว่า เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นก้าวแรกของการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมแล้ว พบว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการกระจายอำนาจและการกำหนดหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงหลักการเดิมในการให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเองภายใต้หลักความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย โดยให้มีการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนด

นโยบาย การบริหารบุคคล การเงินการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะและให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสรรรายได้และภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังได้เพิ่มและขยายหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หลายประการ เช่น การกำหนดให้รัฐจะต้องบริหารราชการแผ่นดินโดยมีการจัดระบบการบริหารราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตของอำนาจและหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนและเหมาะสม โดยสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศตลอดจนแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐซึ่งต้องมีมาตรฐานกลาง ตลอดจนการกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะให้มีความชัดเจนขึ้น นอกจากนี้ ยังได้เพิ่มหลักการในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดว่าในการพิจารณาของคณะกรรมการเพื่อแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้จะต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นตามลำดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยรายได้ท้องถิ่นขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสถานะทางการคลังของท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐเป็นสำคัญ

### 3.3.2 แนวนโยบายรัฐบาล

เมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีการตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ และคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เข้ารับหน้าที่แล้ว เป็นผลให้คณะรัฐมนตรีคณะที่ 56 นำโดยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ

(มาตรา 298) ทั้งนี้ โดยมี นายสมัคร สุขทรเวช (6 กุมภาพันธ์ 2551 – 8 กันยายน 2551)<sup>47</sup> เป็นนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลคณะที่ 57 โดยรัฐบาลชุดนี้ มีนโยบายที่จะพัฒนาและปรับปรุงระบบการบริหารงานภาครัฐเพื่อให้ส่วนราชการมีความพร้อมและกำลังคนที่มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองของความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรม ในการให้บริการสาธารณะ การส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสร้างดุลยภาพระหว่างการทำกับดูแลและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นเพิ่มขึ้นโดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมตามศักยภาพและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยเร่งรัดดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม

ต่อมา ในวันที่ 24 กันยายน 2551 ได้มีพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้ง นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 26 ในรัฐบาลคณะที่ 58 (จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2551) โดยมีนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะดำเนินการปรับปรุงการจัดระบบความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม โดยเร่งรัดดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม รวมทั้งการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพารายได้ของตนเองได้มากขึ้น<sup>48</sup>

<sup>47</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นโยบายที่ 8 การบริหารจัดการที่ดี ข้อ 8.1 ประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน (ข้อ 8.1.6 – ข้อ 8.1.8), นายสมัคร สุขทรเวช แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551.

<sup>48</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นโยบายที่ 8 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ข้อ 8.1 ประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน), นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551.

จากที่ได้กล่าวถึงมาทั้งสิ้นถึงแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทยตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2551) จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และจำเป็นที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ระหว่างราชการบริหารแต่ละส่วน เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงการบริหารราชการระหว่างกันได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นเครื่องมือสำคัญในการวางกฎเกณฑ์เพื่อจัดความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยรัฐบาลแต่ละสมัยจะมีหน้าที่ในการกำหนดแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ส่งผลต่อการปฏิรูประบบราชการและการปกครองส่วนท้องถิ่นในเวลาต่อมา



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อหัวใจสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระที่จะกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการบริหารงาน บุคลากร และการเงินการคลัง ดังนั้น การพัฒนาการกระจายอำนาจให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสรรภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้มีความชัดเจนภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไป

#### 4.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการและการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังที่บัญญัติไว้ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ดังนั้น เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้มีการจัดทำกฎหมายขึ้นโดยมีสาระสำคัญในเรื่องดังกล่าว นั่นคือ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542”

#### 4.1.1 ที่มาของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ในสมัยที่นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มีการลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 372/2540 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2540 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีหน้าที่ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอันจำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยมีนายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน<sup>1</sup> โดยในวันที่ 30 ธันวาคม 2540 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยมีนายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาศึกษาแนวทางการให้อิสระแก่ท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดระเบียบบริหารราชการและการปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น การกำหนดรูปแบบและเร่งรัดการออกกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และในท้ายที่สุดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ก ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 และมีนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

ทั้งนี้ ปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549<sup>2</sup> เพื่อแก้ไขสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตามมาตรา 30 (4) ให้เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงในการถ่ายโอนภารกิจ กล่าวคือ จากเดิมที่กำหนดว่าในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 นั้น ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ โดยกำหนดว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550

<sup>1</sup> โฆษก, สำนัก, **สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี** ข่าวที่ 12/03 วันที่ 2 ธันวาคม 2540 เรื่อง การดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ (แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ)[Online], แหล่งที่มา: [www.spokesman.go.th](http://www.spokesman.go.th)[1 มิถุนายน 2551]

<sup>2</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 2 ก หน้า 1 ลงวันที่ 8 มกราคม 2550

เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 โดยยังคงมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 และมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน

#### 4.1.2 หลักการและเหตุผล

โดยที่มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบดังกล่าว โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้<sup>3</sup>

1. ขอบเขตของกฎหมาย มาตรา 4 ได้กำหนดนิยามคำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)” หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

2. อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวด 2 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะไว้เพิ่มเติมจากที่กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนดไว้ โดยได้บัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยาและ

<sup>3</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), หน้า 94-109.



องค์การบริหารส่วนตำบลในมาตรา 16 อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในมาตรา 17 อำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในมาตรา 18 ตลอดจนอำนาจและหน้าที่ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นในมาตรา 19

3. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น มาตรา 23 ถึงมาตรา 26 ได้กำหนดให้องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ต่างๆ โดยมีกรแยกรายได้ตามประเภทขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ทั้งกรณีของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ตลอดจนการกำหนดไว้ในมาตรา 28 ว่าองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจมีรายได้ขึ้นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดได้ รวม 14 ประเภท

4. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น มาตรา 30 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นโดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจ ขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น แนวทางการประสานความร่วมมือ หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้ขึ้นแก่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น แนวทางการถ่ายโอนบุคลากร การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

5. แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น มาตรา 32 กำหนดคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับรายละเอียดของภารกิจที่ส่วนราชการต้องถ่ายโอนให้แก่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แนวทางและวิธีปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร การเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายและการจัดระบบบริหารงานบุคคลขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

6. ความผูกพันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาตรา 33 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นต้องเสนอแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ และรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับใช้แก่ส่วนราชการและองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นต่อไป

### 4.1.3 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ

มาตรา 30 วรรคสอง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา รวมทั้งขอเขตความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ โดยมีการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ มาตรา 32 ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องกำหนดรายละเอียดของอำนาจและหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ ตลอดจนการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4.1.4 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 วรรคสาม (3) ได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะโดยกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจนโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้มีชื่อว่า “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และกรรมการอื่นอีก 35 คน ได้แก่ ผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจำนวน 11 คน ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 12 คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ จำนวน 12 คน

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ได้แก่ การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดมาตรการจัดสรรเงินงบประมาณและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การเสนอแนะมาตรการและการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการกระจายอำนาจทั้งในด้านการกิจ งบประมาณและบุคลากรต่อคณะรัฐมนตรี เป็นต้น (มาตรา 12)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ และหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด (มาตรา 20) และสามารถออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งข้อมูลหรือเอกสารใดๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้และอาจเรียกบุคคลใดมาชี้แจงด้วยก็ได้ นอกจากนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใดๆ ตามที่มอบหมายได้ (มาตรา 14) ทั้งนี้ ในการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายกำหนดให้มีการตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นในสังกัดของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ในฐานะหน่วยงานฝ่ายเลขานุการ (มาตรา 6) มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย (มาตรา 15)

#### 4.1.5 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ปรากฏอยู่ในหมวด 2 มาตรา 16 ถึง มาตรา 18 ดังนี้

1. อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 16) ได้แก่

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

สิ่งแวดล้อม

- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย
- (24) การจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน

และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

- (31) กิจกรรมที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2. อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 17) ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดได้ต่อเมื่อไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด ได้แก่

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
- (2) การสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (3) การประสานและให้ความร่วมมือกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (4) การแบ่งสรรเงินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด
- (5) การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) การจัดการศึกษา
- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว  
 (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน  
 (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อบริเวณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง  
 (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรม  
 (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

(20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ  
 (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร  
 (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
 (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด  
 (24) จัดทำกิจการอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น  
 (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(27) การส่งเสริมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(28) จัดทำกิจการอื่นกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น  
 (29) กิจการอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติซึ่งเพิ่มอำนาจและหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้นจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ทั้งนี้ โดยมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดกรอบและระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐไปสู่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนแทนราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค

## 4.2 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปกรอบที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจ แนวทางการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง แนวทางของรัฐในการประสานความร่วมมือ และช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เป็นต้น

### 4.2.1 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนดกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง
2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ให้รับผิดชอบในภารกิจมหภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ประชาชนจะต้องได้รับบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพมาตรฐาน โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบริหารจัดการด้วยความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการ รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชน

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ได้มีประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 31 มกราคม 2551<sup>4</sup> ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการพัฒนากรอบแนวคิดในการกระจายอำนาจในส่วนของด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพมาตรฐานและบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และในขณะเดียวกันจะต้องมีการปรับลดบทบาทภารกิจและลดการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยให้รับผิดชอบเฉพาะภารกิจในระดับมหภาค การให้การสนับสนุนและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งด้านเทคนิควิชาการ การกำหนดมาตรฐาน ตลอดจนการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล เป็นต้น

#### 4.2.2 วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ

4 ประการคือ

1. เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง
2. เพื่อกำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนโดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น

<sup>4</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่ม 125 ตอนพิเศษ 40 ง ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551



3. เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งแนวทางในการทำงานร่วมกัน

4. เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถ่ายโอนภารกิจ การจัดสรรทรัพยากร ด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร รวมทั้งการปรับบทบาทและความสัมพันธ์ของโครงสร้างการบริหารราชการระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการแก้ไขกฎหมาย กฎและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

#### 4.2.3 เป้าหมายของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเป้าหมายในการกระจายอำนาจหลายประการ ได้แก่ ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระยะเวลาที่กำหนด การจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม การจัดระบบการถ่ายโอนบุคลากร การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และองค์กรเอกชนเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยภารกิจที่ส่วนราชการจะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 2 ลักษณะ ดังนี้

- (1) ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่จะต้องถ่ายโอนภายใน 4 ปี ได้แก่
  - (1.1) ภารกิจที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้ว
  - (1.2) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการหรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น
  - (1.3) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(2) ภารกิจที่สามารถขยายเวลาการถ่ายโอนได้ภายใน 10 ปี ได้แก่ ภารกิจใดๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอนซึ่งจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมก่อนการถ่ายโอนภารกิจ

#### 4.2.4 แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดขอบเขตและแนวทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า รัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากร การเงินการคลังและบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ทั้งนี้ จะต้องมีการสร้างความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจโดยคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสร้างระบบติดตามตรวจสอบ กำกับดูแลและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการดำเนินการปรับบทบาท ลดการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำหรับการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจและการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองนั้น แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหลักการในการพิจารณาไว้หลายลักษณะ เช่น ภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม ซึ่งในการถ่ายโอนภารกิจจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและการประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสม ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับถ่ายโอนภารกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อนหรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการพิจารณาบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและการ

จัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้<sup>5</sup>

#### 4.3 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่เริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในปัจจุบันมีการประกาศใช้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว รวม 2 ฉบับ ดังนี้

1. ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 119 ตอนพิเศษ 23 ง วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2545)

2. ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ลงวันที่ 31 มกราคม 2551 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่ม 125 ตอนพิเศษ 40 ง ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551)

##### 4.3.1 ความเป็นมา

มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่

---

<sup>5</sup> มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(1) รายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ

(2) หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น

(4) ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดรายละเอียด วิธีปฏิบัติ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

#### 4.3.2 หลักการและสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะ

การดำเนินการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 นั้น ได้มีการระบุถึงขอบเขตการถ่ายโอนขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติตามภารกิจ และช่วงระยะเวลาที่จะดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ โดยแบ่งประเภทของกิจกรรมที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 2 ประเภท คือ “เลือกทำโดยอิสระ” และ “มีหน้าที่ต้องทำ” โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

1. กิจกรรมประเภทที่เลือกทำโดยอิสระ หมายถึง กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาได้โดยอิสระว่าภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในพื้นที่หรือไม่

2. กิจกรรมประเภทที่มีหน้าที่ต้องทำ มีหลักในการพิจารณา คือ หากเป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจและการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรืองานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่ หรืองานที่เป็นเรื่องของความจำเป็นขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับโอนภารกิจที่มีลักษณะดังกล่าวจากส่วนราชการจะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจนั้นต่อไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะได้รับบริการสาธารณะเช่นว่านั้นแม้ว่าจะได้มีการถ่ายโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

#### 4.3.3 ภารกิจที่ส่วนราชการต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเกี่ยวกับประเภทภารกิจที่ส่วนราชการต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยวางหลักว่า การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคลดบทบาทหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน โดยจะต้องมีการถ่ายโอนงาน เงิน และการจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยังไม่มีความพร้อมในการรับโอนภารกิจหรือไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจที่จะมีการถ่ายโอนได้ไม่ว่าเพราะเหตุใด ย่อมเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นในการร้องขอหรือขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการร้องขอมิหน้าที่ในการช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการถ่ายโอนภารกิจจะต้องจัดทำแผนเตรียมความพร้อมและดำเนินการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบว่าภารกิจประเภทใดที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม หากการถ่ายโอนภารกิจไม่สามารถปฏิบัติได้ตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดหรือมีเหตุสุดวิสัยหรือไม่สามารถดำเนินการถ่ายโอนภารกิจได้ ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับโอนภารกิจจะต้องนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการจัดทำและกำกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการพิจารณาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีและดำเนินการปรับปรุงแผนต่อไป

#### 4.3.4 การบังคับใช้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา 32 แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วรายงานต่อรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับและให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น สำหรับในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไป

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้ นอกจากนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีหน้าที่ในการติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายงานผลตลอดจนปัญหาอุปสรรคที่ไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการและแนวทางแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรีทราบทุกปี (มาตรา 9) และมีหน้าที่ในการพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตรา 34)

#### 4.4 การแก้ไขและจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายใดก็ให้รายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว (มาตรา 31) และให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (มาตรา 32 (3))

##### 4.4.1 หลักการและเหตุผล

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนด

แนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจไว้หลายประเด็น เช่น เนื้อหาของกฎหมายจะต้องเอื้อประโยชน์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบต่อภารกิจ การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่และมีการสร้างกลไกที่ส่งเสริมให้มีการทำงานร่วมกัน

ในส่วนของแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 นั้น จะเป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่จำเป็นต้องแก้ไขหรือจัดให้มีขึ้นเพื่อให้สามารถดำเนินการถ่ายโอนภารกิจตามหลักการของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมทั้งสิ้น 63 ฉบับ โดยในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 แล้ว แต่ยังคงยึดแนวทางในการดำเนินงานเช่นเดิมแต่ได้เพิ่มหลักการเกี่ยวกับการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมาย ตลอดจนการกำหนดบทบาทของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับ

#### 4.4.2 วัตถุประสงค์

การแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินการไว้ ดังนี้

1. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ที่ให้อำนาจในการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน
2. เพื่อจัดหมวดหมู่กฎหมายที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขหรือยกกร่างใหม่ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

3. เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ รับผิดชอบถึงหน้าที่ที่ต้องดำเนินการด้านกฎหมายและระเบียบ
4. วางระบบและป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจซ้ำซ้อนกันในการแก้ไขปัญหาด้านกฎหมายและการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. กำหนดบทบาทของหน่วยงานของรัฐที่ถ่ายโอนภารกิจในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. ปรับปรุงการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน

#### 4.4.3 แนวทางการแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมาย

ในกรณีหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจเห็นว่ากฎหมายที่จะเสนอขอแก้ไขมีสาระสำคัญตรงตามที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ให้หน่วยงานนั้นดำเนินการเสนอขอแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายใหม่ แต่หากเห็นว่ากฎหมายที่จะเสนอขอแก้ไขมีเนื้อหาสาระแตกต่างจากที่กำหนดไว้ หรืออาจส่งผลกระทบต่อ การถ่ายโอนภารกิจ ให้หน่วยงานราชการนั้นหรือกับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบโดยอาจมีการนำเสนอคณะกรรมการ ที่รับผิดชอบหรือคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ หากมีกฎหมายหลายฉบับที่ต้องดำเนินการแก้ไขและต้องมีการประสานการปฏิบัติงาน ให้หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดประชุมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อไม่สามารถหาข้อยุติได้ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นพิจารณา

#### 4.4.4 กฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในการจัดให้มีหรือแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีการจัดกลุ่มประเภทของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการ



กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย  
แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2)  
พ.ศ. 2551 โดยแบ่งเป็น 4 กรณี ได้แก่

- (1) กรณีที่ต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ
- (2) กรณีที่สามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติซึ่งดำเนินการได้ทันที
- (3) กรณีที่ต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระเบียบ
- (4) กรณีที่ต้องออกคำสั่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ สามารถจำแนกกฎหมายและระเบียบที่ต้องจัดให้มีหรือแก้ไขตามกลุ่ม  
ภารกิจที่กำหนดไว้ทั้ง 6 ด้าน ดังนี้

#### 1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

- (1) กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ
  - (1.1) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
  - (1.2) พระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2542\*
  - (1.3) พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
  - (1.4) พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522
  - (1.5) พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนตร์ในเขตเทศบาล

และสุขภาพภิบาล พ.ศ. 2503

- (1.6) พระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482
- (1.7) พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518

- (2) กรณีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดำเนินการได้ทันที
  - (2.1) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456
  - (2.2) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485
  - (2.3) พระราชบัญญัติรักษาคลอง รัตนโกสินทรศก 121 (พ.ศ. 2445)
  - (2.4) พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
  - (2.5) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

---

\* กำหนดเพิ่มเติมโดยแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

## (3) กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระเบียบ

(3.1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการใช้น้ำและการบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก พ.ศ. 2525

(3.2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารและการบำรุงรักษาระบบประปาชนบท พ.ศ. 2535

2. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต

## (1) กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ

(1.1) พระราชบัญญัติการฉ้อโกง พ.ศ. 2517

(1.2) พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507

(1.3) พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484\*

## (2) กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระเบียบ

(2.1) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

(2.2) ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543

(2.3) ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินเป็นเบี้ยยังชีพคนพิการ พ.ศ. 2539

(2.4) ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนส่งเสริมสวัสดิการผู้ป่วยเอดส์ในชุมชน พ.ศ. 2543

(2.5) ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการให้บริการผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

## (1) กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ

(1.1) พระราชบัญญัติมาตราซังตวงวัด พ.ศ. 2542

(1.2) พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522

(1.3) พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509

(1.4) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

(1.5) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

(1.6) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

- (1.7) พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522
- (1.8) พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
- (1.9) พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493
- (1.10) พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509
- (1.11) พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121
- (1.12) พระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505
- (1.13) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528
- (1.14) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
- (1.15) พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535
- (1.16) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- (1.17) พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- (1.18) พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487\*
- (1.19) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522\*
- (1.20) พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พระพุทธศักราช 2478\*
- (1.21) พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505\*
- (1.22) พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2505\*
- (1.21) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521\*
- (2) กรณีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดำเนินการได้ทันที
- (2.1) พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พุทธศักราช 2482
- (2.2) พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542
- (2.3) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478
- (2.4) พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522
4. ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว
- (1) กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ
- (1.1) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- (1.2) พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

- (2) กรณีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดำเนินการได้ทันที
  - (2.1) พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499
  - (2.2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- (3) กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระเบียบ
  - (3.1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
  - (3.2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น พ.ศ. 2539

5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (1) กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ
  - พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- (2) กรณีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดำเนินการได้ทันที
  - (2.1) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
  - (2.2) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
  - (2.3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- (3) กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระเบียบ
  - ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2515

6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

- (1) กรณีต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ
  - พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

#### 4.5 ผลที่เกิดจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในการกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่าง

ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่มีลักษณะไตรภาคีนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักการและเนื้อหาของกฎหมายจะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้พยายามที่จะทำให้โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นในระบบสองชั้น (Two -Tiers System) โดยการกำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower - Tier) และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นบน (Upper - Tier) และการกำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรการกำหนดสัดส่วนรายได้ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย<sup>6</sup> ทั้งนี้ สามารถสรุปผลที่เกิดจากการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ดังนี้

#### 4.5.1 การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว หลักการทั่วไปที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในการถ่ายโอนภารกิจและการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้<sup>7</sup>

<sup>6</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 : ข้อสังเกตบางประการ,” ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย, 2546), หน้า 7 – 8.

<sup>7</sup> วุฒิสสาร ต้นไชย, การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น : ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 26 -30.

1. หลักการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

2. หลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  3. หลักการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  4. หลักการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการ
  5. การสร้างหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะ
  6. กลไกการกำกับดูแล หรือการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดรูปแบบการจัดบริการสาธารณะไว้ 6 ประเภท ได้แก่

1. ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง หมายถึง ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้นๆ ได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่และขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หมายถึง ภารกิจที่ต้องใช้เทคนิค วิชาการและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเองได้หรือดำเนินการเองแล้วไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่คุ้มทุน

3. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในลักษณะความร่วมมือหรือรูปแบบสหการ หมายถึง ภารกิจซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรอื่นเนื่องจากมีผลกระทบต่อประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือเป็นกรณีที่ต้องลงทุนจำนวนมากและไม่คุ้มค่าหากดำเนินการโดยลำพัง

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ (Share - Function) หมายถึง ภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยรัฐยังคงดำเนินการในบางส่วน

5. ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ หมายถึง ภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้ทั้งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

6. ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทน หมายถึง ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และเป็นเจ้าของภารกิจ แต่ได้มอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้สัมปทาน เป็นต้น

#### 4.5.2 การจัดกลุ่มประเภทบริการสาธารณะที่รัฐต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่ได้กล่าวแล้วว่า แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จำแนกกลุ่มภารกิจที่รัฐต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการทั่วไป รูปแบบการถ่ายโอน กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการกระจายอำนาจ ลักษณะภารกิจ รูปแบบ ขอบเขต ระยะเวลา และเงื่อนไขในการถ่ายโอน ซึ่งไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกันขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท โดยมีการสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพ มาตรฐานการจัดบริการสาธารณะ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยมีการแบ่งกลุ่มภารกิจที่ส่วนราชการต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 6 ด้าน ดังนี้<sup>8</sup>

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่
  - (1) แผนภารกิจด้านการคมนาคมและการขนส่ง
  - (2) แผนภารกิจด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้แก่ แหล่งน้ำ อุปโภค/บริโภค และแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร
  - (3) แผนภารกิจด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคาร
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่
  - (1) แผนภารกิจด้านการส่งเสริมอาชีพ
  - (2) แผนภารกิจด้านสวัสดิการสังคม
  - (3) แผนภารกิจด้านการศึกษา
  - (4) แผนภารกิจด้านการสาธารณสุข
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่
  - (1) แผนภารกิจด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพ ได้แก่ การชั่งตวงวัด การคุ้มครองผู้บริโภค
  - (2) แผนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

<sup>8</sup> แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 และ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

(3) แผนภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ได้แก่

- (1) แผนภารกิจด้านการส่งเสริมการลงทุน
- (2) แผนภารกิจด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น การดูแลโรงงาน
- (3) แผนภารกิจด้านการวางแผนและจัดทำมาตรฐานอุตสาหกรรม
- (4) แผนภารกิจด้านท่องเที่ยว
- (5) แผนภารกิจด้านการพาณิชยกรรม เช่น งานทะเบียนพาณิชย์

5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ได้แก่ แผนภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและการรักษาป่า

6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ การดูแลบำรุงรักษาโบราณสถาน

#### 4.5.3 การเพิ่มอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะปรากฏอยู่ในหมวด 2 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (ได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล) รวมทั้งกรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่เพิ่มมากขึ้นจากที่ได้มีกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยแยกอธิบายได้ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับต่ำกว่า (Lower - level) ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีเงื่อนไขว่ากิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดทำได้นั้น จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นด้วย ทั้งนี้มาจากเหตุผลที่ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดอยู่



ในชั้นหรือระดับบน (Upper - level) ซึ่งไม่มีเขตพื้นที่ของตนเอง การจัดทำบริการสาธารณะใดๆ จึงถือเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษา การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การส่งเสริมการท่องเที่ยว การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ ที่เชื่อมต่อกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น<sup>9</sup>

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2546<sup>10</sup> ซึ่งวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด โดยบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการได้ต้องเข้าหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) โครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(2) กิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวม และไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง

(3) แผนงานหรือโครงการที่มีความคาบเกี่ยว ต่อเนื่อง หรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งขึ้นไป

ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกาศฉบับนี้ได้กำหนดว่าควรเป็นไปในลักษณะของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ การจัดการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในระดับจังหวัด การส่งเสริมจารีตประเพณี การท่องเที่ยว การส่งเสริมการลงทุนและพาณิชย์กรรม

<sup>9</sup> มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

<sup>10</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนพิเศษ 90 ง หน้า 22 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2546

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด การให้บริการด้านเทคนิควิชาการ และการดำเนินการตามภารกิจที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมถ่ายโอนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด “มีหน้าที่ที่ต้องทำ”

นอกจากนี้ ประกาศฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดเงื่อนไขที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะให้การสนับสนุนงบประมาณแก่ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ องค์กรอื่นไว้อีกด้วย เช่น การสนับสนุนงบประมาณแก่ส่วนราชการ จะต้องเป็นงานที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการแต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้เนื่องจากเป็นภารกิจ ที่ใช้เทคนิควิชาการสูง หรือการให้การสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จะต้องเป็นกรณีที่เร่งด่วนและจำเป็นหากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ต่อประชาชน หรือการสนับสนุนประชาคมจะต้องไม่มีลักษณะของการให้สิ่งของหรือการเข้าไป ดำเนินการแทน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีปัญหาข้อขัดข้องในการ ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ หรือปัญหาเกี่ยวกับการสนับสนุนงบประมาณ แก่หน่วยงานหรือองค์กรอื่น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลจะมีหน้าที่ในการ ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยและดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศฉบับดังกล่าว ซึ่งอาจแตกต่างกันได้ ในแต่ละพื้นที่ และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้วินิจฉัยแล้วให้ถือเป็นที่ยุติและไม่อยู่ในอำนาจของ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะวินิจฉัยปัญหาหรือ ข้อขัดข้องในการดำเนินการตามประกาศได้อีก<sup>11</sup>

2. เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา มีอำนาจและหน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 เช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การสาธารณสุข โภค และการ ก่อสร้างอื่นๆ การสาธารณสุข การจัดการศึกษา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา

<sup>11</sup> ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน, สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, "รายงานการประชุมคณะกรรมการด้านการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่น ครั้งที่ 3/2551," 22 พฤษภาคม 2551

ท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การผังเมือง การดูแลรักษาที่สาธารณะ เป็นต้น

3. กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 18 ซึ่งกำหนดให้นำมาตรา 16 กรณีอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล และมาตรา 17 กรณีอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาใช้บังคับด้วยส่งผลให้กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ที่มากกว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการที่ กรุงเทพมหานครเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะของความเป็นมหานคร

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อจัดระบบการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองนั้น ส่งผลให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้นจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท กล่าวคือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 รวม 31 ประการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 17 รวม 29 ประการ และกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 และมาตรา 17 รวมกันเป็น 60 ประการ ซึ่งอำนาจและหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นนี้เองที่สร้างความสับสนว่าบทบัญญัติในเรื่องของอำนาจและหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทหรือไม่ และเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นในการศึกษาว่ากฎหมายดังกล่าวข้างต้นนี้มีสถานะทางกฎหมายที่ต่างกันอย่างไร ซึ่งถ้าหากในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยกว่าที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่เพิ่มเติมขึ้นมานั้นได้ทันทีหรือไม่และจะมีขอบเขตของอำนาจและหน้าที่มากน้อยเพียงใด

## บทที่ 5

### ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศไทยได้จัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วน<sup>1</sup> ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ของตนแล้ว ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะจึงเกิดขึ้นเนื่องจากแต่เดิมนั้น หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง (ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม) และราชการบริหารส่วนภูมิภาค (ได้แก่ จังหวัด อำเภอ และส่วนราชการที่เป็นสาขาของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งมีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในพื้นที่ของแต่ละจังหวัด) จึงทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้มีความชัดเจนเพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อแก้ไขปัญหาล่าช้า มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะและจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2551) ซึ่งนับเป็นเวลาเกือบทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจแล้ว ก็ยังไม่สามารถจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองที่ชัดเจนได้ ทั้งนี้ด้วยสาเหตุหลายประการดังต่อไปนี้

#### 5.1 ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับเนื้อหาสาระตามพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีทั้งสิ้น 5 หมวด รวม 37 มาตรา และมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 แต่ระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองยังมีความซ้ำซ้อนกันอยู่และเนื่องจากเนื้อหาสาระของบทมาตราต่างๆ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ชัดเจนในหลายประเด็น ดังนี้

### 5.1.1 การกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

เมื่อวัตถุประสงค์ของการจัดทำพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นไปเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้จัดทำกฎหมายฉบับนี้ขึ้นโดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง แต่เมื่อพิจารณาบทมาตราทั้ง 37 มาตราแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนด โดยแยกประเด็นพิจารณาได้ ดังนี้

(1) การแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ มีข้อสังเกต 3 ประการ ดังนี้

*ประการที่หนึ่ง* พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทมาตราใดที่กล่าวถึงขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค คงมีแต่การกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 16 ถึง มาตรา 18 เท่านั้นแต่ไม่ได้มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงอำนาจและหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคว่ามีประการใดบ้าง และในส่วนของบทบัญญัติที่กำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้กล่าวอย่างชัดเจนว่าภารกิจเหล่านั้นเรื่องใดเป็นหน้าที่ที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Functions) และเรื่องใดเป็นหน้าที่ของรัฐเพียงแต่ได้มีการมอบหรือโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน

(Transferred/ Delegated Functions)<sup>2</sup> ทั้งนี้ บทมาตราที่กล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดบริการสาธารณะปรากฏอยู่เพียงสองมาตรา ดังนี้

มาตรา 21 บัญญัติว่า “บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล้วแต่กรณีดำเนินการแทนได้”

มาตรา 30 บัญญัติว่า “แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ ดังนี้

๑๑๙

(3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ”

๑๒๐

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติที่สร้างความชัดเจนว่าราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ต่างกันเพียงใด ทำให้ต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับในการศึกษาว่ากระทรวง ทบวง กรม แต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 รวมถึงกฎหมายต่างๆ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการ เช่น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทซึ่งสังกัดกระทรวงคมนาคม เป็นต้น โดยต้องพิจารณาประกอบกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตัดส่วนที่เป็นอำนาจและหน้าที่ที่ส่วนราชการต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติกำหนด

<sup>2</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ รายได้และบุคลากร,” ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: ศูนย์การศึกษาประชาธิปไตย, 2546), หน้า 37 - 38.

แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดแต่เพียงว่าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องถ่ายโอนภารกิจใดบ้างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น โดยไม่ได้แบ่งแยกให้ชัดเจนว่าเมื่อถ่ายโอนไปแล้วราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะคงเหลือภารกิจอย่างไรบ้าง เท่ากับว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารทั้ง 3 ส่วนให้มีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อเทียบกับแต่เดิมซึ่งยังไม่ได้มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดวิธีการตามมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

*ประการที่สอง* เมื่อพิจารณาเนื้อหาของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว พบว่าไม่ได้มีการระบุหรือแบ่งแยกให้เห็นความแตกต่างของบริการสาธารณะแต่ละประเภทว่ากรณีใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งๆ ที่มาตรา 30 (2) ได้กำหนดให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่เมื่อพิจารณาแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กลับพบว่าขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของรัฐปรากฏอยู่แต่เฉพาะในหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจซึ่งระบุว่า “จะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศและการเงินการคลังของประเทศโดยรวม” เท่านั้น จึงเท่ากับเป็นการให้หลักการว่า “งานหรือกิจกรรมดังกล่าวเป็นงานของรัฐโดยแท้ที่ไม่สามารถกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการแทนได้เลย” และสำหรับงานหรือกิจกรรมอื่นที่ไม่เข้าลักษณะข้างต้นนี้ เมื่อส่วนราชการแต่ละแห่งถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนแล้ว ขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ที่เคยมีอยู่เดิมต้องถูกตัดทอนและไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในการดำเนินภารกิจนั้นๆ อีกต่อไป

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การระบุเพียงเท่านั้นไม่เพียงพอที่จะกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการจัดทำบริการสาธารณะให้ชัดเจนได้ เนื่องจากปัจจุบันมีกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงรวมทั้งสิ้น 20 กระทรวง<sup>3</sup> ทำให้เกิดข้อสังเกตว่างานหรือกิจกรรมที่ไม่อยู่ในขอบเขตการ

<sup>3</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

พิจารณาเพื่อถ่ายโอนภารกิจจะหมายถึงงานหรือกิจกรรมของกระทรวง ทบวง กรมใดบ้าง เช่น จะหมายถึงกระทรวงกลาโหม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงการคลัง เท่านั้น หรือไม่ และผลการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจจะเป็นอย่างไรกับ 16 กระทรวงที่เหลือและส่วนราชการในสังกัด (151 กรม<sup>4</sup>) นอกจากนี้ หากไม่มีงานหรือกิจกรรมที่ต้องห้ามแล้วจะต้องมีการถ่ายโอนงานหรือภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนทั้งหมดใช่หรือไม่ และหาก 4 กระทรวงข้างต้นและส่วนราชการในสังกัดมีงานหรือภารกิจบางประเภทที่ไม่เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศหรือการเงินการคลังของประเทศ แต่อย่างใดเช่นนี้จะต้องถ่ายโอนงานเหล่านั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

*ประการที่สาม* การกำหนดกลุ่มภารกิจถ่ายโอนไว้ 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยกำหนดรายชื่อส่วนราชการที่มีหน้าที่ต้องถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 จำนวน 245 ภารกิจ และตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 จำนวน 44 ภารกิจ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 รวม 31 ประการ อำนาจและหน้าที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 17 รวม 29 ประการ และกรุงเทพมหานครตามมาตรา 18 รวม 60 ประการโดยทันทีหรือไม่ หรือว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะไม่เกิดขึ้นจนกว่าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามขอบเขตการถ่ายโอนและกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากเป็นประการหลังแล้วย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ไว้ในกฎหมาย เนื่องจากในการพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้พิจารณาจากบทมาตราทั้ง 3 มาตราดังกล่าว อีกทั้งอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการกำหนดไว้อยู่แล้วในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ

<sup>4</sup> โปรดดูพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545



ถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในการจัดทำบริการสาธารณะ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏอยู่ในหมวด 2 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา (มาตรา 16) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 17) ทำให้โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีลักษณะเป็นการปกครองในระบบสองชั้น (Two - Tiers System) โดยการให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในชั้นล่าง (Lower - Tier) และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นบน (Upper - Tier)<sup>5</sup> ซึ่งการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เช่นนี้ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการที่หนึ่ง* การจัดกลุ่มเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเดียวกันตามมาตรา 16 ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความแตกต่างของศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งโดยสภาพแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทย่อมมีความหลากหลายและแตกต่างกัน เช่น การกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้หลายประการโดยไม่ได้คำนึงถึงความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในแง่ของขนาด พื้นที่ สภาพทางภูมิประเทศ จำนวนประชากร บุคลากร รายได้ และศักยภาพ หรือในกรณีการกำหนดให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกัน รวม 31 ประการโดยไม่ได้แบ่งแยกความแตกต่างและขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ระหว่างเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาไว้ให้ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ประเภทนี้มีขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างกันอย่างไรและจะต้องจัดบริการสาธารณะ

<sup>5</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 : ข้อสังเกตบางประการ,” ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 7.

ให้ครบทั้ง 31 ประการหรือไม่ ดังนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้กว้างๆ เช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีขอบเขตอำนาจและหน้าที่ที่มากน้อยต่างกันเพียงใด ตัวอย่างเช่น “การจัดการศึกษา” ไม่ระบุว่าเป็นการศึกษาในระดับใดและจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามประเภทเป็นผู้ที่สามารถจัดทำได้หรือไม่ หรือการกำหนดให้ “การผังเมือง” เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการ ซึ่งจากสภาพความเป็นจริงแล้วมิใช่ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจะมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการได้เอง เป็นต้น

*ประการที่สอง* ปัญหาของบทบัญญัติที่ใช้ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง กล่าวคือ มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยามีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ รวม 31 ประการ และมาตรา 17 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่รวม 29 ประการ โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 16 ...” ซึ่งหมายความว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 นี้ได้ต่อเมื่อไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด แต่เมื่อพิจารณามาตราดังกล่าวแล้ว พบว่ามีหลายประการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างโดยมิได้แบ่งแยกขนาดของบริการสาธารณะหรือขอบเขตการดำเนินการระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังจะแสดงให้เห็นต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ตารางที่ 4** ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542<sup>6</sup>

ภารกิจหน้าที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (มาตรา 16)		ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (ตามมาตรา 17)	
1	การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	1	การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
3	การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	13	การจัดการและดูแลสถานที่ขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
7	การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน	15	การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
8	การส่งเสริมการท่องเที่ยว	14	การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9	การจัดการศึกษา	6	การจัดการศึกษา
10	การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	27	การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
14	การส่งเสริมกีฬา	18	การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
15	การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน	7	การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16	ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	8	การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
24	การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	5	การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

<sup>6</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ รายได้และบุคลากร,” ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 38 – 39.

ภารกิจหน้าที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (มาตรา 16)		ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (ตามมาตรา 17)	
26	การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร	21	การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
29	การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	22	การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30	การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	23	การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

จากตารางที่ 4 จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองชั้นมีภารกิจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันและเป็นการกำหนดไว้กว้างๆ ไม่ได้มีการแยกจากกันอย่างเด็ดขาดโดยไม่ได้คำนึงถึงขีดความสามารถการบริหาร การจัดการ การบริหารบุคคล การบริหารการเงินการคลัง การจัดการระบบสารสนเทศ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน กล่าวคือ ไม่ได้กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีขอบเขตอำนาจหน้าที่มากนัก้อยแตกต่างกันเพียงใด เช่น ภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น ก่อให้เกิดความสับสนในการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) และชั้นล่าง (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา) ซึ่งมีความซ้ำซ้อนในพื้นที่ให้บริการเนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่ในการให้บริการ ในขณะที่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาต่างก็มีพื้นที่ในการให้บริการสาธารณะของตนเอง ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งสร้างความสับสนแก่ประชาชนผู้ใช้บริการเนื่องจากเป็นกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน ทำให้เป็นอุปสรรคในการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละชั้นและก่อให้เกิดการแย่งงานหรือเกี่ยงกันทำงาน ส่งผลให้เกิดการบิดความรับผิดชอบ<sup>7</sup> ซึ่งกรณีเช่นนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>7</sup> โกวิท พวงงาม, “ข้อเสนอในการปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542,” ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 92.

แต่ละประเภทควรจะมีอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะมาน้อยเพียงใด<sup>8</sup>

### 5.1.2 หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดภารกิจเพื่อถ่ายโอนจากส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 2 ว่าเกณฑ์การแบ่งแยกประเภทบริการสาธารณะระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอยู่ด้วยกัน 9 ประการ ดังนี้

1. หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest)
2. หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency)
3. หลักความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability)
4. หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)
5. หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบต่อสูงสุด (Optimal Capability)
6. หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale)
7. หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy Operation Unit)
8. หลักการกำหนดหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ
9. หลักการแบ่งตามประเภทขององค์การในการเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ

---

<sup>8</sup> มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด”

สำหรับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักการทั่วไปที่ใช้ในการกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนี้<sup>9</sup>

1. หลักการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

2. หลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. หลักการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. หลักการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการ

5. การสร้างหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะ

6. กลไกการกำกับดูแล หรือการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการข้างต้น สะท้อนออกมาในรูปของจำนวนภารกิจที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 ได้กำหนดภารกิจที่ส่วนราชการต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 245 ภารกิจ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดไว้เพิ่มเติมอีก 44 ภารกิจ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า แม้จะมีกรอบในการพิจารณาเพื่อจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองทั้ง 6 ประการข้างต้น แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดภารกิจให้มีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทได้ เช่น การใช้หลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับการผังเมือง ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มงานประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” โดยแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551 กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการผังเมืองให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2547 โดยผังเมืองรวมจังหวัดให้ถ่ายโอนแก่

<sup>9</sup> วุฒิสสาร ตันไชย, การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น : ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 26 – 30.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดและผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างการวาง/ปรับปรุง ให้ถ่ายโอนแก่เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้มีอำนาจและหน้าที่ในการวางและปรับปรุงผังเมือง การปฏิบัติตามผัง การควบคุมดูแลและการตรวจสอบ การพัฒนาตามผัง การประเมินผลผัง และการมีส่วนร่วมของประชาคมในด้านการผังเมือง แต่เมื่อได้ศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจ จากแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กลับพบว่าภารกิจดังกล่าวจัดอยู่ในประเภทภารกิจเดิมซึ่งอยู่ระหว่างการถ่ายโอน ภารกิจ<sup>10</sup> กล่าวคือ เป็นภารกิจที่ไม่สามารถดำเนินการถ่ายโอนให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาได้ และนอกจากจะมีการขยายระยะเวลาถ่ายโอนเป็นภายในปี พ.ศ. 2553 แล้ว ยังมีการกำหนด ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติเพิ่มเติมด้วยว่า “กรณีที่ยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมให้แจ้ง กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการวาง/ปรับปรุงผังเมืองรวมแทน โดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดสรรงบประมาณให้กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการและเมื่อผังประกาศ เป็นกฎกระทรวงใช้บังคับแล้ว ให้ส่งมอบผังเมืองรวมนั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป”

จากตัวอย่างข้างต้น แสดงให้เห็นว่าขั้นตอน/วิธีปฏิบัติที่เพิ่มเติมขึ้นนี้เกิดจาก ปัญหาเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อาจเกิดขึ้นหลังการถ่ายโอน ซึ่งถ้าหาก คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะอนุกรรมการ ที่เกี่ยวข้องได้ใช้หลักในการพิจารณาที่มีความชัดเจนและสมเหตุสมผลโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ ของภารกิจที่ส่วนราชการสมควรถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน ตลอดจน ความสามารถและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละ ประเภทโดยอาศัยข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงทั้งในเรื่องของสภาพพื้นที่ โครงสร้าง บุคลากรและ งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบก่อนที่จะกำหนดประเภทภารกิจและ ขอบเขตการถ่ายโอนแล้ว ย่อมไม่น่าที่จะเกิดปัญหาเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหลังจากที่ได้มีการถ่ายโอนภารกิจได้อีกโดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่ยังองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องดำเนินการ อีกทั้งมีหลายกรณีที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้ส่วนราชการสามารถประเมินความพร้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก่อนดำเนินการถ่ายโอนภารกิจอยู่แล้ว เช่น การถ่ายโอนภารกิจ

<sup>10</sup> แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

ของกรมการปกครองสำหรับภารกิจกลุ่มที่ต้องจดทะเบียนทั้งในกรณีของทะเบียนสัตว์พาหนะ ทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนครอบครัวและชื่อบุคคล หรือกลุ่มภารกิจด้านการอนุมัติอนุญาต เช่น การอนุญาตจัดตั้งสถานบริการและโรงแรม หรือการถ่ายโอนภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบการจัดการศึกษา อาชีวศึกษา หรือในกรณีการถ่ายโอนภารกิจของกระทรวงสาธารณสุขด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การรักษาพยาบาลและสถานีนอนามัย เป็นต้น

### 5.1.3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้น

เมื่อพิจารณาหลักการทั่วไปในการถ่ายโอนภารกิจแล้ว พบว่า แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มีหลักการที่เพิ่มขึ้นจากแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 ดังนี้

(1) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนรัฐวิสาหกิจ ควรมีการกำหนดเงื่อนไขในลักษณะของการให้สิทธิประโยชน์ตอบแทนหรือการให้ส่วนลดจากค่าบริการ หรือการหักค่าใช้จ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จ่ายไปเพื่อชดเชยการใช้บริการของรัฐวิสาหกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนภารกิจ ต้องดำเนินการตามภาระหน้าที่ที่ได้รับโดยไม่น้อยไปกว่าเดิมแม้ว่าบริการสาธารณะดังกล่าวจะต้องดำเนินการทั้งในและนอกเขตพื้นที่จังหวัด

(3) รัฐควรเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการในเรื่องที่เป็นนโยบายรัฐบาลหรืออาจมีระบบการสมทบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(4) ในการถ่ายโอนภารกิจ ต้องคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่งโดยหน่วยงานรัฐจะต้องมีการจัดทำแผนการถ่ายโอนที่ชัดเจน

(5) การกำหนดให้ค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากภารกิจถ่ายโอนตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเนื้อหาสาระของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองฉบับ ไม่พบหลักการที่จะใช้ในการพิจารณาเพื่อให้มีการกระจาย



อำนาจที่เพิ่มขึ้น แต่พบหลักการประการหนึ่งซึ่งกำหนดว่า “การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะและกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอนมิได้จำกัดเฉพาะในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน หากแต่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของการจัดทำบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ”<sup>11</sup> ซึ่งปัญหาคือจะสามารถนำหลักการนี้มาใช้ในการพิจารณาเพื่อให้มีการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นได้หรือไม่เนื่องจากหลักการดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนในประเด็นดังนี้

1. คำว่า “...มิได้จำกัดเฉพาะในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน...” นั้นมีความหมายเช่นใด โดยจะหมายความว่ารัฐสามารถกำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจที่สมควรถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แม้จะยังไม่มียุทธศาสตร์ในปัจจุบันกำหนดไว้หรือไม่ แต่ทั้งนี้จะขัดกับประโยคต่อมาที่ว่า “หากแต่พิจารณาถึงอำนาจและหน้าที่ของการจัดทำบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...” เพราะถ้าวัตถุประสงค์ของหลักการข้อนี้มุ่งหวังให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดอำนาจหน้าที่และการถ่ายโอนภารกิจได้อย่างกว้างขวางแล้ว การเขียนเช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าอย่างไรเสียการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงทำให้หลักการที่ว่า “มิได้จำกัดเฉพาะในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน” ไม่อาจนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นได้

2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นคณะกรรมการไตรภาคีทำหน้าที่ในการจัดระบบ

---

<sup>11</sup> ปรากฏในหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ ข้อ 9 ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 และข้อ 11 ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

การจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง<sup>12</sup> โดยการกระจายอำนาจความรับผิดชอบและการบริหารงานในภารกิจซึ่งส่วนราชการดำเนินการอยู่แล้ว ตลอดจนการถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีใช้การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ ดังนั้น การกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่อันเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทย่อมไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการ

ดังนั้น การที่แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองฉบับก็ไม่ปรากฏหลักการใดที่กล่าวอย่างชัดเจนว่าการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นนั้นหมายถึงเพิ่มขึ้นอย่างไร เช่น จะหมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปริมาณภารกิจที่ต้องดำเนินการเพิ่มขึ้นหรือไม่ หรือหมายถึงปริมาณภารกิจเท่าเดิมแต่มีขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น อีกทั้งไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาเพื่อเพิ่มอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ ทำให้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดว่า “ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ” ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์และความเหมาะสมระหว่างปริมาณภารกิจกับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

## สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>12</sup> มาตรา 12 (4) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2 ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างกฎหมายว่าด้วยวิธีการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกฎหมายของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้นกว่าที่กฎหมายว่าด้วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนดไว้แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังไม่สามารถกำหนดบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้และทำให้อำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการบริหารทั้งสามส่วนยังคงมีความซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ

### 5.2.1 ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะ หมายถึง ลักษณะของการจัดบริการที่มีหน่วยงานมากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะประเภทเดียวกัน โดยมีกลุ่มประชากรเป้าหมายหรือพื้นที่เป้าหมายเดียวกันและดำเนินการในงบประมาณเดียวกัน<sup>13</sup> แม้จะมีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงการกำหนดประเภทของภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ แต่ก็มิได้เป็นการกำหนดอย่างชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่เหล่านั้นเป็นหน้าที่ที่แท้จริงของท้องถิ่นหรือเป็นเพียงการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบหรือโอนอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเกิดจาก

<sup>13</sup> จรัส สุวรรณมาลา, **รัฐบาล – ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ?**, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542), หน้า 57.

ความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติในกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กับกฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้บริการแก่ประชาชน

นอกจากนี้ การขยายตัวของราชการบริหารส่วนกลางที่ไปจัดตั้งสำนักงานและปฏิบัติงานในพื้นที่ของจังหวัด เช่น เขต ศูนย์ สำนักงานภูมิภาค ฯลฯ ต่างๆ โดยมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ขึ้นตรงต่อกรมและไม่ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีเขตพื้นที่ดำเนินงานในแต่ละจังหวัด เช่น การที่มาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษา แต่กระทรวงศึกษาธิการก็ได้มีการจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชั้นพื้นฐาน<sup>14</sup> ที่มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้งในกรุงเทพมหานครและครอบคลุม 75 จังหวัดโดยในแต่ละจังหวัดจะมีจำนวนสำนักงานเขตมากน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ เช่น กรุงเทพมหานคร มี 3 เขต จังหวัดขอนแก่น มี 5 เขต จังหวัดหนองบัวลำภู มี 2 เขต รวมทั้งสิ้น 175 เขต<sup>15</sup> หรือในกรณีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่กลับปรากฏว่ากรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้จัดตั้งศูนย์ฯ เขตขึ้นในแต่ละจังหวัดจำนวน 18 เขต มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยเช่นเดียวกัน<sup>16</sup> จึงเท่ากับเป็นการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ เป็นต้น

<sup>14</sup> มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง”

<sup>15</sup> คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักงาน, “ข้อมูลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา[Online],” แหล่งที่มา: <http://www.obec.go.th/new/>[8 ตุลาคม 2551]

<sup>16</sup> ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม, “หน่วยงานภายในกรม[Online],” แหล่งที่มา: <http://www.disaster.go.th/>[8 ตุลาคม 2551]

ตารางที่ 5 ตัวอย่างการจัดบริการสาธารณะและความซ้ำซ้อน  
ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>17</sup>

กิจกรรม การให้บริการสาธารณะ	ส่วนราชการ	หน่วยการปกครองท้องถิ่น		
		อบจ.	เทศบาล	อบต.
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน - งานการก่อสร้างและบำรุง รักษาดถนนและสะพาน	1. กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม 2. กรมทางหลวงชนบท กระทรวง คมนาคม 3. กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย 4. กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ 5. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์	✓	✓	✓
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต - การสังคมสงเคราะห์ พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	1. กรมพัฒนาชุมชน กระทรวง มหาดไทย 2. สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม กระทรวง แรงงาน 3. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์	✓	✓	✓

<sup>17</sup> วุฒิสสาร ตันไชย, รายงานวิจัย เรื่อง บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะใน  
ระดับจังหวัดและอำเภอ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
2544), หน้า 136 – 147. และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

กิจกรรม การให้บริการสาธารณะ	ส่วนราชการ	หน่วยการปกครองท้องถิ่น		
		อบจ.	เทศบาล	อบต.
	<p>4. สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์</p> <p>5. สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์</p>			
<p>3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย</p> <p>- การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน</p>	<p>1. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย</p> <p>2. สำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทย</p> <p>3. กรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน</p> <p>4. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ</p> <p>5. กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย</p> <p>6. กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม</p> <p>7. กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง</p>	✓	✓	✓
<p>4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว</p> <p>- การพัฒนาอุตสาหกรรม</p>	<p>1 กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม</p> <p>2. กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม</p> <p>3. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม</p>	✓	✓	✓

กิจกรรม การให้บริการสาธารณะ	ส่วนราชการ	หน่วยการปกครองท้องถิ่น		
		อบจ.	เทศบาล	อบต.
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า	1. กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2. กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 3. กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 4. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	✓	✓	✓
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น - การปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ	1. กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม 2. กรมศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม	✓	✓	✓

ตัวอย่างเช่น สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ (สท.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งได้มีการบูรณรวมส่วนราชการที่มีภารกิจหน้าที่คล้ายกันหรือเหมือนกันตามกลุ่มเป้าหมายซึ่งอยู่ในกลุ่มงานเดียวกันเข้ามารวมกัน 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี บางส่วนของกรมการพัฒนาชุมชน และกรมเร่งรัดพัฒนาชนบท สังกัดกระทรวงมหาดไทยและบางส่วนของกรมประชาสัมพันธ์ สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม<sup>18</sup> มีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ การพัฒนามาตรการ กลไก และมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม การส่งเสริมศักยภาพ และการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ ส่งเสริมการคุ้มครอง

<sup>18</sup> ส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ, สำนักงาน, “แนะนำ สท. : ความเป็นมา[Online],” แหล่งที่มา: <http://www.opp.go.th>[14 ตุลาคม 2551]

พิทักษ์สิทธิ และการพัฒนาศักยภาพคนพิการอย่างเสมอภาค โดยเมื่อพิจารณาอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว พบว่าได้กำหนดให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา (มาตรา 16 (10)) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 17 (27)) มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะด้านการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ยังมีกรณีกฎหมายทางหลวงชนบทซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงคมนาคมซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทางหลวงชนบทรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การก่อสร้างถนน สะพาน เส้นทางลัด - ทางเลียย เป็นต้น<sup>19</sup> ซึ่งภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ใช้บังคับ<sup>20</sup> (ภายในวันที่ 3 ตุลาคม 2550) กรมทางหลวงชนบทจะต้องโอนกิจการอำนาจหน้าที่ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกรมทางหลวงชนบทและบรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในกรมทางหลวงชนบทไปเป็นของกรมทางหลวงหรือผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในกรมทางหลวงหรือไปเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี<sup>21</sup> แต่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550 ได้มีการขยายเวลาการยุบกรมทางหลวงชนบทเป็นภายในสิบปี โดยมีเหตุผลว่าการยุบเล็กจะส่งผลกระทบต่อภารกิจในการกำหนดมาตรฐานการควบคุมในทางวิชาการ และการพัฒนางานทางหลวงชนบทและทางหลวงท้องถิ่นในภาพรวม และสมควรยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้ยังคงมีกรมทางหลวงชนบทเพื่อดำเนินภารกิจต่อไป<sup>22</sup>

ประเด็นในการยกร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยกระทรวงคมนาคมเพื่อยกเลิกบทเฉพาะกาลมาตรา 54 ข้างต้นนี้ ได้มีการนำเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาในการประชุม

<sup>19</sup> ทางหลวงชนบท, กรม, “ขอบเขตหน้าที่ของกรม[Online]”, แหล่งที่มา: <http://www.dor.go.th> [18 ตุลาคม 2551]

<sup>20</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2545

<sup>21</sup> มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

<sup>22</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550



ครั้งที่ 3/2550 เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2550 โดยที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้กรมทางหลวงชนบททำหน้าที่ในการสนับสนุนทางวิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนการจัดทำแผนแม่บทถนนโครงข่ายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแผนงานที่เชื่อมโยงกับกรมทางหลวงชนบทต่อไปและหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความพร้อม ให้กรมทางหลวงชนบทถ่ายโอนตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการกลางกำหนด<sup>23</sup> ซึ่งในกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สิทธิแก่กรมทางหลวงชนบทในการอ้างเหตุผลที่จะไม่ถ่ายโอนถนนที่ยังขาดอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งให้เป็นไปตามเกณฑ์การประเมินความพร้อมที่คณะกรรมการกลางกำหนดโดยไม่ขัดข้องในประเด็นการขยายระยะเวลาในการยุบเลิกหน่วยงาน ย่อมทำให้รัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีความซ้ำซ้อนกันแบบพบาพ อำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับงานทาง

## 5.2.2 ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาค ได้แก่ “จังหวัด” ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารงาน และ “อำเภอ” ซึ่งมีนายอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติงานในเขตอำเภอ นอกจากนี้ยังมีการปกครองในระดับท้องถิ่นที่มีหน่วยการปกครอง ได้แก่ “ตำบลและหมู่บ้าน” ซึ่งมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านไม่ได้เป็นข้าราชการของรัฐแต่เป็นเจ้าพนักงานที่ได้รับค่าตอบแทนจากรัฐเป็นประจำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยในส่วนของอำนาจและหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

### (1) จังหวัดและอำเภอ

จังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลเกิดจากการรวมท้องที่หลายๆ อำเภอเข้าด้วยกัน การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดจะกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้

<sup>23</sup> ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “รายงานการประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 3/2550,” 25 มิถุนายน 2550

ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการของจังหวัดและอำเภอ<sup>24</sup>

สำหรับอำเภอนั้น เป็นหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด ซึ่งการตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ให้มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ<sup>25</sup>

**ตารางที่ 6** เปรียบเทียบความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ  
ระหว่างจังหวัด อำเภอและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของจังหวัด (ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม)	อำนาจหน้าที่ของอำเภอ (ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม)	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)
ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม (มาตรา 52/1 (2))	เหมือนจังหวัด (มาตรา 61/1)	จัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด (มาตรา 17 (23))
จัดให้มีการคุ้มครองป้องกันส่งเสริม และช่วยเหลือ ประชาชน และชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง (มาตรา 52/1 (3))	เหมือนจังหวัด (มาตรา 61/1)	- การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (มาตรา 17 (7)) - การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (มาตรา 17 (27))

<sup>24</sup> มาตรา 52 และมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

<sup>25</sup> มาตรา 61 และมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

อำนาจหน้าที่ของจังหวัด (ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม)	อำนาจหน้าที่ของอำเภอ (ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม)	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)
จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็วและมีคุณภาพ (มาตรา 52/1 (4))	เหมือนจังหวัด (มาตรา 61/1)	การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (มาตรา 17 (26))
จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม (มาตรา 52/1 (5))	เหมือนจังหวัด (มาตรา 61/1)	- การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น (มาตรา 17 (2)) - การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (มาตรา 17 (3)) - สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น (มาตรา 17 (25))
ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา เศรษฐกิจ และสังคมในระดับชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด (มาตรา 53/1 วรรคแรก)	ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชนเพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม (มาตรา 61/1 (5))	การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 17 (1))

ทั้งนี้ การตั้งอำเภอนอกจากจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว ยังต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ด้วย เนื่องจากมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

แผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้บรรดาอำนาจและหน้าที่ต่างๆ ที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอตามกฎหมายอื่น ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอด้วย เช่น

1. การปกครองท้องที่
2. การป้องกันภัยอันตรายของราษฎรและรักษาความสงบในท้องที่
3. การเกี่ยวกับคดีแพ่งและคดีอาญา
4. การป้องกันโรคภัย
5. การบำรุงการทำนา ค้าขาย ป่าไม้ ทางไปมาต่อกัน
6. การบำรุงการศึกษา
7. การเก็บภาษีอากร
8. หน้าที่อื่น เช่น การช่วยเหลือราชการของอำเภอใกล้เคียง เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า นอกจากอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีแพ่งและคดีอาญาแล้ว ล้วนแต่มีความซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งเดิมกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเท่านั้น และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 โดยบัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอต่างๆ ที่ที่ดินดังกล่าวยอมมีพื้นที่อยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมควรที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้นเป็นผู้ดูแลรักษา ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะไว้แล้วในมาตรา 16 (27) อีกทั้งการกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ร่วมกันระหว่างนายอำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในมาตรา 122 วรรคท้ายกลับบัญญัติให้ค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกันและการดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินให้เบิกจ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ฝ่ายเดียว

## (2) กำนันและผู้ใหญ่บ้าน

การจัดการปกครองท้องที่ได้เริ่มต้นมาจากรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งทรงมีพระราชดำริให้มีการฟื้นฟูการปกครองระดับหมู่บ้านที่มาแต่เดิมขึ้นใหม่ เพราะทรงเล็งเห็นว่าการปกครองในระดับนี้จำเป็นและสำคัญยิ่งในการบริหาร

ราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด โดยได้ทรงให้มีการทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้านขึ้นที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) โดยให้ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนการแต่งตั้งโดยเจ้าเมืองดังแต่ก่อน นับแต่นั้นมา จึงได้มีการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน ตามหัวเมืองต่างๆ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ต่อมาในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและได้มีการใช้สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน<sup>26</sup>

ด้วยเหตุนี้ ปัญหาด้านการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องที่ (กำนันและผู้ใหญ่บ้าน) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จึงเกิดจากการที่ประเทศไทยในอดีตได้ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะที่เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลในฐานะของหัวหน้าหมู่บ้าน/ชุมชน และตัวแทนของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ยังคงมีบทบาทต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต<sup>27</sup> ทั้งนี้ เมื่อได้พิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แล้ว พบว่ามีความซ้ำซ้อนในสองลักษณะ ดังนี้

1. ความซ้ำซ้อนในเชิงพื้นที่ เกิดจากพื้นที่ที่ทับซ้อนกันในเขตตำบลและอำเภอระหว่างการปกครองส่วนภูมิภาค (หมู่บ้านและตำบล) กับการปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล) ดังนี้

<sup>26</sup> การปกครอง, กรม. บริหารการปกครองท้องที่, สำนัก, "การปกครองท้องที่[Online]," แหล่งที่มา: <http://www.dopa.go.th>[26 มิถุนายน 2551]

<sup>27</sup> จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, รายงานการวิจัย เรื่อง **ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตลอดจนรูปแบบและขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย**, ชุดโครงการวิจัย เรื่อง "นโยบายและแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น," (กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2547), บทที่ 3 หน้า 8.

1.1 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดว่าการจัดตั้งหมู่บ้านให้ถือความสะดวกแก่การปกครอง คือ แม้ว่าจำนวนบ้านจะน้อย แต่ถ้าเป็นพื้นที่ซึ่งมีประชากรอยู่รวมกันประมาณสองร้อยคน ก็ให้ถือเป็นหนึ่งหมู่บ้าน หรือถ้าเป็นกรณีที่มีประชากรตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกันแต่ถ้าจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่าห้าบ้านแล้วก็สามารถจัดตั้งเป็นหมู่บ้านได้ (มาตรา 8) ส่วนการจัดตั้งตำบลนั้นให้เกิดจากการรวมหมู่บ้านประมาณยี่สิบหมู่บ้านเข้าด้วยกันเข้าเป็นหนึ่งตำบล (มาตรา 29)

1.2 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดว่า ในตำบลหนึ่งให้มีสภาตำบลสภาหนึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 6) โดยมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท (มาตรา 40) ทั้งนี้ ในปัจจุบันได้มีการยกเลิกสภาตำบลแล้วและให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด โดยกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการประกาศยุบสภาตำบลทั้งหมดและองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคน โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุดังกล่าว (มาตรา 41 จัตวา<sup>28</sup>) โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (มาตรา 43)

1.3 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดว่าเมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลและมีฐานะเป็นทบวงการเมือง (มาตรา 7) โดยเทศบาลมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล หมายถึง ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล (มาตรา 9) เทศบาลเมือง หมายถึง ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไปและมีรายได้เพียงพอที่จะดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 10) และเทศบาลนคร หมายถึง ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไปและมีรายได้เพียงพอที่จะดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 11)

จะเห็นได้ว่า การที่อำเภอหนึ่งมีทั้งหมู่บ้าน ตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในเชิงพื้นที่ของการให้บริการสาธารณะและมีความจำเป็น

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

อย่างยิ่งที่กฎหมายจะต้องกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ระหว่างกำนันและผู้ใหญ่บ้าน กับองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นให้มีความซ้ำซ้อนกัน จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังไม่ปรากฏบทบัญญัติที่สามารถกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่ชัดเจนได้ และไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการออกประกาศกำหนดในเรื่องนี้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ความซ้ำซ้อนในเชิงพื้นที่กรณีนี้ จะไม่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองและ เทศบาลนคร กล่าวคือ ในกรณีพื้นที่กำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยก ฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว จะไม่มีการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นนั้น และให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งและหน้าที่ เฉพาะในเขตองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นนั้น แต่สำหรับเขตเทศบาลตำบลนั้น การยกเลิกตำแหน่ง กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นกรณีทั้งหมดความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งจะต้องให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา<sup>29</sup>

2. ความซ้ำซ้อนในเชิงอำนาจและหน้าที่ กล่าวคือ นอกจากหมู่บ้านและ ตำบลจะมีพื้นที่ที่ซ้ำซ้อนกับองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นแล้วยังพบว่า มีบทกฎหมายที่กำหนด อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นฝ่ายปกครองของหมู่บ้าน<sup>30</sup> และกำนันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น<sup>31</sup> ที่มีลักษณะคล้ายกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การ บริหารส่วนตำบล ดังนี้

<sup>29</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ เทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

<sup>30</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดย ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 112 ลงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2515

<sup>31</sup> มาตรา 29 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน  
กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน (ตามมาตรา 27 แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457)	อำนาจหน้าที่ของกำนัน (ตามมาตรา 34 และ มาตรา 34 ทวิ แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457)	อำนาจหน้าที่ของเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล (ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)
-	การตรวจตรารักษาความปกติ เรียบร้อยในตำบล การป้องกัน ภัยอันตราย การรักษาความสุ สำราญของราษฎร การรับกิจ สุขทุกข์ของราษฎรในตำบล ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ การประกาศ ชื่อราชการแก่ราษฎรในตำบล การจัดการตามพระราชกำหนด กฎหมาย เช่น การตรวจและ เก็บภาษีอากรในตำบล	(23) การรักษาความปลอดภัย ความ เป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงพยาบาล และสาธารณสุขอื่น ๆ
(1) อำนาจความเป็นธรรมและ ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยให้แก่ราษฎร ในหมู่บ้าน (มาตรา 34 (1))	เหมือนผู้ใหญ่บ้าน <sup>32</sup>	(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สิน

<sup>32</sup> มาตรา 34 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เพิ่มเติมโดย  
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2486 บัญญัติว่า “นอกจากอำนาจ  
หน้าที่ที่กล่าวโดยเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ  
ผู้ใหญ่บ้านด้วย”



<p>อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน (ตามมาตรา 27 แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457)</p>	<p>อำนาจหน้าที่ของกำนัน (ตามมาตรา 34 และ มาตรา 34 ทวิ แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457)</p>	<p>อำนาจหน้าที่ของเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล (ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)</p>
<p>(2) สร้างความสามัคคีและ ความสามัคคีให้เกิดขึ้นใน หมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริม วัฒนธรรมและประเพณีใน ท้องที่</p>	<p>เหมือนผู้ใหญ่บ้าน</p>	<p>(11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</p>
<p>(8) แจ้งให้ราษฎรให้ความ ช่วยเหลือในกิจการสาธารณ- ประโยชน์เพื่อบำบัดป้องกัน ภัยอันตรายอันมีมา โดยฉุกเฉิน รวมตลอดทั้งการ ช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ ผู้ประสบภัย</p>	<p>เหมือนผู้ใหญ่บ้าน</p>	<p>(29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</p>
<p>(9) จัดให้มีการประชุมราษฎร และคณะกรรมการหมู่บ้านเป็น ประจำอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง</p>	<p>เหมือนผู้ใหญ่บ้าน</p>	<p>(15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร ในการพัฒนาท้องถิ่น</p>
<p>-</p>	<p>กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือ นายอำเภอและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณ- ประโยชน์อันอันอยู่ในตำบลนั้น (มาตรา 40)</p>	<p>(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ</p>

จากตาราง จะเห็นได้ว่ามีความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่บางประการระหว่าง กำนันและผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณี การป้องกันสาธารณภัย รวมทั้งมีปัญหาเช่นเดียวกันกับกรณีอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ เกี่ยวกับการดูแลรักษาที่สาธารณะซึ่งหมายถึงที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ ได้แก่ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่ จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของ กลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใด เบียดบังเอาไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว กล่าวคือ เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว พบว่า มาตรา 16 (23) ได้กำหนดให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาที่มีอำนาจหน้าที่ ในการดูแลรักษาที่สาธารณะด้วยเช่นกัน

ในกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่สาธารณะข้างต้นนี้ กรมการ ปกครองโดยได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อขอหารือในเรื่องดังกล่าวว่า ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและส่วนราชการอื่นตามที่มีกฎหมายและระเบียบที่ เกี่ยวข้องบัญญัติไว้แต่เดิมหรือไม่ เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมี ความเห็นว่า อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปกตินั้นย่อมมีอยู่ตามที่บัญญัติ ไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หรือมีอยู่ตามกฎหมายอื่นใดที่จะบัญญัติให้ เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่จัดระบบบริการ สาธารณะต่างๆ ไว้ด้วยเช่นนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นผลทำให้มีการขยายขอบอำนาจและหน้าที่ ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลออกไป และสร้างความสมบูรณ์ของอำนาจ และหน้าที่ขึ้นทันที แต่เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะบางประการในขณะนี้ดำเนินการอยู่ทั้งโดย รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังคงมีอำนาจและหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ และเนื่องจาก พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีความประสงค์ที่จะให้มีการถ่ายโอนการจัดบริการสาธารณะไปยังท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เมื่อมี ปัญหาความซ้ำซ้อนเกิดขึ้นย่อมเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 12) ที่จะพิจารณาว่าภารกิจใดคือความซ้ำซ้อน และภารกิจใดที่

สมควรจะให้มีการถ่ายโอนโดยกำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น แม้มาตรา 16 (27) จะกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลในการดูแลรักษาที่สาธารณะ เมื่อกรณีดังกล่าวเป็นอำนาจที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดังกล่าวได้ จะต้องได้รับการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) (ก) และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา 30 (2) เสียก่อน<sup>33</sup>

ในเวลาต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551<sup>34</sup> เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านเนื่องจากไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับอำนาจและหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีการแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายโดยให้กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นซึ่งอยู่ในตำบลนั้น (มาตรา 40) อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ก็ไม่ได้แก้ไขให้เป็นไปตามที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด กล่าวคือ มิได้แก้ไขให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยเหตุนี้ จึงเท่ากับไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยอิสระเนื่องจากการให้ใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินได้นั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน (มาตรา 122 วรรคสอง)

### 5.2.3 ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

ความซ้ำซ้อนในเชิงพื้นที่ให้บริการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อให้เกิดปัญหาในการ

<sup>33</sup> บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 168/2544 เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ, มีนาคม 2544

<sup>34</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 27 ก กุมภาพันธ์ 2551

จัดทำบริการสาธารณะเนื่องจากมีประชากรกลุ่มเป้าหมายในการให้บริการกลุ่มเดียวกัน<sup>35</sup> เช่น ในขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีเขตพื้นที่เป็นของตนเอง แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดนั้นไม่มีพื้นที่ในการบริหารงาน ประกอบกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแต่ละระดับมีความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจแตกต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ เครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการบริหารงานเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นสามารถแยกพิจารณาเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

1. ความซ้ำซ้อนระหว่างกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

สำหรับความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติในกฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะกรณีนี้ สามารถเปรียบเทียบให้เห็นชัดเจนขึ้นได้ตามตารางที่ 8 และตารางที่ 9 ดังนี้

## สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>35</sup> จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, รายงานการวิจัย เรื่อง ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตลอดจนรูปแบบและขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, ชุดโครงการวิจัย เรื่อง “นโยบายและแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น,” บทที่ 3 หน้า 5.

**ตารางที่ 8** เปรียบเทียบอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระหว่างพระราชบัญญัติกำหนดแผน  
และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กับ  
พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 17)	พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (มาตรา 45)	กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 <sup>*</sup>
ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด	(2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด	

<sup>\*</sup> ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 45 (8) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อกำหนดกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 17)	พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (มาตรา 45)	กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 *
(2) การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น	(3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น	-
(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	(4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น	-
(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	(5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น	-
(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	(4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(6) การจัดการศึกษา	-	-
(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน	-	-
(8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	-	-
(9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม	-	-

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 17)	พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (มาตรา 45)	กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 *
(10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม	-	(3) บำบัดน้ำเสีย
(11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม	-	(2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
(12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ	-	-
(13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ	-	(8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด
(14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว	-	(16) ส่งเสริมการท่องเที่ยว
(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	-	(6) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง (7) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ
(17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง	-	(8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด
(18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น	(7 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	(11) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 17)	พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (มาตรา 45)	กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540*
-	-	(12) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานพักผ่อนหย่อนใจสวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร
(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ	-	(14) ป้องกันและบำบัดรักษาโรค (15) จัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล
(20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ	-	-
(21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร	-	-
(22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	-	(9) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
(23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด	-	(10) รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
(24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด	(8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด	-



พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 17)	พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (มาตรา 45)	กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 *
จัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด	จัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง	
(25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น	-	-
(26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	-	-
(27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	-	(13) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณสุข
(28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	(9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	(1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร (5) วางผังเมือง (17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ (18) กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
(29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด	-	-

**ตารางที่ 9** เปรียบเทียบอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร ระหว่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16)	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496*			พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537**	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
	เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร			
ให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้						

\* พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลเป็น 2 ประเภท ได้แก่ กิจการที่เทศบาลมีหน้าที่ต้องจัดทำ (มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56) และกิจการที่เทศบาลอาจจัดทำ (มาตรา 51 มาตรา 54 และมาตรา 57)

\*\* พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็น 2 ประเภท ได้แก่ กิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องจัดทำ (มาตรา 67) และกิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำ (มาตรา 68)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16)	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 <sup>*</sup>			พระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 <sup>**</sup>	พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหาร ราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพ มหานคร พ.ศ. 2528
	เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร			
(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	-	-	-	-	-	-
(2) การจัดให้มีและบำรุงรักษา ทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ	มาตรา 50 (2) มาตรา 51 (8)	มาตรา 50 (2) มาตรา 54 (5)	มาตรา 50 (2) มาตรา 54 (5)	มาตรา 67 (1) มาตรา 68 (3)	มาตรา 62 (14) มาตรา 50 (2) มาตรา 54 (5)	มาตรา 89 (6)
(3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	มาตรา 51 (3)	มาตรา 54 (1)	มาตรา 56 (6)	มาตรา 68 (10)	มาตรา 62 (10)	มาตรา 89 (9)
(4) การสาธารณสุข โภค และการ ก่อสร้างอื่นๆ	มาตรา 51 (1)	มาตรา 53 (2)	มาตรา 53 (2)	มาตรา 68 (1)	มาตรา 62 (9)	มาตรา 89 (15)
(5) การสาธารณสุขการ	มาตรา 51 (7)	มาตรา 53 (7) มาตรา 54 (6)	มาตรา 53 (7) มาตรา 54 (6)	มาตรา 68 (2)	มาตรา 62 (14) มาตรา 53 (7) มาตรา 54 (6)	มาตรา 89 (22)
(6) การส่งเสริม การฝึกและประกอบ อาชีพ	มาตรา 51(5)	มาตรา 54 (3)	มาตรา 54 (3)	มาตรา 68 (5) มาตรา 68 (6) มาตรา 68 (7)	มาตรา 62 (14) มาตรา 54 (3)	มาตรา 89 (25)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16)	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 <sup>*</sup>			พระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 <sup>**</sup>	พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหาร ราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพ มหานคร พ.ศ. 2528
	เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร			
(7) การพาณิชย์และการส่งเสริม การลงทุน	มาตรา 51 (9)	มาตรา 53 (8)	มาตรา 53 (8)	มาตรา 68 (9) มาตรา 68 (11)	มาตรา 62 (14) มาตรา 53 (8)	มาตรา 89 (2) มาตรา 89 (26)
(8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว	-	-	มาตรา 56 (8)	มาตรา 68 (12)	มาตรา 62 (12)	-
(9) การจัดการศึกษา	มาตรา 50 (6)	มาตรา 50 (6) มาตรา 54 (8)	มาตรา 50 (6) มาตรา 54 (8)	มาตรา 67 (5)	มาตรา 62 (14) มาตรา 50 (6) มาตรา 54 (8)	มาตรา 89 (21)
(10) การสังคมสงเคราะห์และการ พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	มาตรา 50 (7)	มาตรา 50 (7)	มาตรา 50 (7)	มาตรา 67 (6)	มาตรา 62 (14) มาตรา 50 (7)	มาตรา 89 (23)
(11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	มาตรา 50 (8)	มาตรา 50 (8)	มาตรา 50 (8)	มาตรา 67 (8)	มาตรา 62 (13)	มาตรา 89 (14 ทวิ)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16)	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 <sup>*</sup>			พระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 <sup>**</sup>	พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหาร ราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพ มหานคร พ.ศ. 2528
	เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร			
(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	-	มาตรา 54 (11)	มาตรา 54 (11) มาตรา 56 (5)	-	มาตรา 62 (5)	มาตรา 89 (12)
(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	-	มาตรา 54 (10)	มาตรา 54 (10)	มาตรา 68 (4)	มาตรา 62 (14) มาตรา 54 (10)	มาตรา 89 (13)
(14) การส่งเสริมกีฬา	-	มาตรา 54 (9)	มาตรา 54 (9)	มาตรา 68 (4)	มาตรา 62 (14) มาตรา 54 (9)	มาตรา 89 (24)
(15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน	-	-	-	-	-	-
(16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	-	-	-	-	-	-

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16)	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 <sup>*</sup>			พระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 <sup>**</sup>	พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหาร ราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพ มหานคร พ.ศ. 2528
	เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร			
(17) การรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง	มาตรา 50 (3)	มาตรา 50 (3)	มาตรา 50 (3)	-	มาตรา 62 (7)	มาตรา 89 (4)
(18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย	มาตรา 50 (3)	มาตรา 50 (3)	มาตรา 50 (3)	มาตรา 67(2)	มาตรา 62 (8)	-
(19) การสาธารณสุข การอนามัย ครอบครัว และการรักษาพยาบาล	มาตรา 50 (4) มาตรา 51 (6)	มาตรา 50 (4) มาตรา 53 (4) มาตรา 54 (4) มาตรา 54 (5) มาตรา 54 (7)	มาตรา 50 (4) มาตรา 54 (5) มาตรา 56 (2) มาตรา 56 (3)	มาตรา 67 (3)	มาตรา 62 (14) มาตรา 50 (4) มาตรา 54 (5) มาตรา 56 (2) มาตรา 56 (3)	มาตรา 89 (16)
(20) การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน	มาตรา 51 (4)	มาตรา 54 (2)	มาตรา 54 (2)	-	มาตรา 62 (14) มาตรา 54 (2)	มาตรา 89 (17)
(21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	-	-	-	-	-	มาตรา 89 (18)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16)	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 <sup>*</sup>			พระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 <sup>**</sup>	พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหาร ราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพ มหานคร พ.ศ. 2528
	เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร			
(22) การจัดให้มีและควบคุมการ ฆ่าสัตว์	มาตรา 51(2)	มาตรา 53 (3)	มาตรา 53 (3)	-	มาตรา 62 (14) มาตรา 53 (3)	มาตรา 89 (19)
(23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและ การอนามัย โรงมหรสพ และ สาธารณสถานอื่นๆ	มาตรา 50 (1) มาตรา 50 (4) มาตรา 51 (6)	มาตรา 50 (1) มาตรา 53 (4) มาตรา 53 (6) มาตรา 54 (5) มาตรา 54 (11)	มาตรา 50 (1) มาตรา 53 (6) มาตรา 56 (2) มาตรา 56 (3) มาตรา 56 (4) มาตรา 56 (5)	-	มาตรา 62 (7) มาตรา 62 (11)	มาตรา 89 (20)
(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และ การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	-	-	-	มาตรา 67 (7)	มาตรา 62 (2)	มาตรา 89 (14)
(25) การผังเมือง	-	-	มาตรา 56 (7)	มาตรา 68 (13)	มาตรา 62 (4)	มาตรา 89 (5)
(26) การขนส่งและการวิศวกรรม จราจร	-	-	-	-	มาตรา 62 (6)	มาตรา 89 (7) มาตรา 89 (8)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16)	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 <sup>*</sup>			พระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 <sup>**</sup>	พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหาร ราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพ มหานคร พ.ศ. 2528
	เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร			
(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ	-	-	-	มาตรา 68 (8)	มาตรา 62 (3)	มาตรา 89 (10)
(28) การควบคุมอาคาร			มาตรา 56 (7)	-	มาตรา 62 (4)	มาตรา 89 (11)
(29) การป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย	มาตรา 50 (5)	มาตรา 50 (5)	มาตรา 50 (5)	มาตรา 67 (4)	มาตรา 62 (14) มาตรา 50 (5)	มาตรา 89 (3)
(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สิน	มาตรา 50 (1)	มาตรา 50 (1)	มาตรา 50 (1)	-	มาตรา 62 (1)	มาตรา 89(1)
(31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด	มาตรา 50 (9)	มาตรา 50 (9)	มาตรา 50 (9)	มาตรา 67 (9)	มาตรา 62 (14)	มาตรา 89 (27)



## 2. ความซ้ำซ้อนระหว่างบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกันนั้น ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความแตกต่างของศักยภาพในการดำเนินการโดยไม่มีความทับซ้อนกันในเชิงพื้นที่ความรับผิดชอบเนื่องจากมีขอบเขตพื้นที่ที่ชัดเจน แต่สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นย่อมมีปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะเนื่องจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด<sup>31</sup> แต่ในพื้นที่จังหวัดนั้นเต็มพื้นที่ไปด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ดังนั้น จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่การให้บริการที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พยายามในการแก้ไขเรื่องความทับซ้อนในเชิงพื้นที่การให้บริการข้างต้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 (15) และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในการกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด โดยการจัดทำประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2546 ซึ่งวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางแนวทางการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะให้การสนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยได้กำหนดเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องดำเนินการแต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งจะต้องใช้เทคนิควิชาการสูง และหน่วยงานของรัฐนั้นมีความสามารถที่จะ

<sup>31</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า  
“ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น  
เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด”

ดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีปัญหาหรือข้อขัดข้องในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ประกาศฉบับนี้ยังได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัย ปัญหาหรือข้อขัดข้องและดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศ ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยปัญหาหรือข้อขัดข้องในการดำเนินการ ตามประกาศได้อีก<sup>32</sup>

อย่างไรก็ตาม เนื้อหาสาระของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็มีได้กำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นระดับบน (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล) ให้มีความชัดเจนเท่าใดนัก โดยพบปัญหา ความไม่ชัดเจนในรายละเอียดของประกาศฉบับดังกล่าว ดังนี้

1. การกำหนดลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้สามารถจัดบริการสาธารณะที่เข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น โครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกิน ศักยภาพ กิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด หรือแผนงานหรือ โครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่อง แต่ก็มีได้อธิบายความหมายหรือคำนิยามเฉพาะว่า ภารกิจเช่นใดที่จะถือว่าเข้าลักษณะตามที่ประกาศกำหนด

2. การกำหนดเงื่อนไขของการให้การสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรอื่น เช่น การสนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคว่าจะต้อง เป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถดำเนินการเองได้ หรือการสนับสนุนให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จะกระทำได้ในกรณีที่เร่งด่วนและจำเป็น หรือการสนับสนุนแก่ ประชาคมและองค์กรประชาชนจะต้องไม่ใช่การให้สิ่งของหรือการเข้าไปดำเนินการแทน เป็นต้น

<sup>32</sup> ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, "รายงานการประชุมคณะกรรมการด้านการปรับปรุง แก้ไขและพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่น ครั้งที่ 3/2551," 22 พฤษภาคม 2551

ซึ่งประกาศก็มีได้มีหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานที่จะใช้ในการพิจารณาว่ากรณีเช่นใดที่มีลักษณะตรงตามเงื่อนไขซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้การสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรอื่นได้

นอกจากนี้ ประเด็นปัญหาในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ศาลปกครองได้เข้ามามีบทบาทในการวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีกรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอ้างว่าไม่ชอบด้วยประกาศฉบับดังกล่าว โดยในคำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่น ที่ 22/2547 ระหว่าง นายสว่าง วรรณสุทธิ์ ที่ 1 และนายดำรง จีวร่าง ที่ 2 ผู้ฟ้องคดี และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี ที่ 2 และผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี ที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการขอเพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 ประจำปีงบประมาณ 2546 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี ซึ่งศาลปกครองขอนแก่นได้พิพากษาเพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นสามารถดำเนินการได้ และภารกิจที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี จำนวน 108 รายการ และเหลือรายการอีก 32 รายการที่ยังคงชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยปัญหาข้อขัดข้องและดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศ แต่การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจวินิจฉัยซึ่งอาจแตกต่างกันได้ในแต่ละพื้นที่นั้นก็ยังมีข้อเสีย กล่าวคือ ผลจากการวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นๆ ได้ เนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดซึ่งไม่อาจนำภารกิจที่เป็นปัญหาามาใช้เป็นตัวอย่างในการพิจารณาได้ อีกทั้งในการวินิจฉัยแต่ละกรณีก็มีได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ว่ากรณีเช่นใดจึงจะเข้าลักษณะโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพหรือกรณีเช่นใดที่จะเรียกได้ว่าเป็นกรณีที่เร่งด่วนและจำเป็นหากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชนซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสามารถสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

สำหรับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็มิได้มีการกำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ ทั้งในกรณีของประเภทโครงการ จำนวนเงินงบประมาณดำเนินการ เป็นต้น และการที่ศาลปกครองได้เข้ามา มีบทบาทในการวินิจฉัยในกรณีข้างต้นนี้ ก็ได้สร้างบรรทัดฐานในการพิจารณาให้ชัดเจนขึ้นแต่อย่างใดและไม่ปรากฏในคำพิพากษาว่าเหตุใดศาลปกครองขอนแก่นจึงพิพากษาเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี

### 5.3 สถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการให้ความเห็นทางกฎหมายใน 2 แนวทาง ซึ่งมีทั้งแนวทางที่เห็นว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีสถานะเป็นกฎหมายพิเศษว่า กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทซึ่งใช้บังคับอยู่ และอีกแนวทางหนึ่ง เห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสถานะเป็นเพียงกฎหมายที่เสริมกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเท่านั้น ซึ่งผลจากการให้ความเห็นต่อสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิงนี้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นอย่างมาก

#### 5.3.1 บทบัญญัติมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” แต่บทบัญญัติมาตรานี้ก็มีความหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับบรรดาบทบัญญัติของกฎหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่มีผลใช้บังคับได้เลยเท่านั้นและมีได้มีผลเป็นการลบล้างอำนาจหน้าที่เดิมตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือตามที่

กฎหมายอื่นกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แต่ด้วยวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้นได้ตราขึ้นเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตลอดจนการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หากมีกฎหมายใดที่เป็นอุปสรรคทำให้ไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดก็จะต้องมีการดำเนินการเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องนั้น ทั้งนี้ หากยังมีได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแล้ว การบังคับเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้<sup>33</sup>

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็กำหนดแต่เพียงว่าแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพบังคับต่อส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไรหรือไม่ เช่น การบังคับส่วนราชการกรณีที่ไม่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ยินยอมรับโอนภารกิจบางประเภทหรือไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจที่รับโอนแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบอย่างไรหรือไม่

### 5.3.2 การนำหลักกฎหมายทั่วไปกรณีกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่ามาใช้พิจารณาสถานะทางกฎหมาย

เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทก็มี

<sup>33</sup> ธนาวัฒน์ สังข์ทอง, “ปัญหาการใช้บังคับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ, การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 72.

กฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง การจัดตั้ง ตลอดจนอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงทำให้มีปัญหาวาทบัญญัติมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งวางหลักเกณฑ์ว่าหากมีกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับอื่นซึ่งขัดหรือแย้งกับส่วนที่บัญญัติไว้ก็ให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้แทนนั้น จะถือเป็นบทมาตราที่สามารถใช้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทได้หรือไม่ ทั้งนี้ โดยถือว่ากฎหมายซึ่งออกมาภายหลังย่อมเป็นการยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อน

ในเรื่องนี้ หลักกฎหมายทั่วไปมีอยู่ว่าเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วกฎหมายในเรื่องนั้นย่อมมีผลใช้บังคับจนกว่าจะมีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าว ซึ่งการสิ้นสุดของการบังคับใช้กฎหมายมี 3 กรณี ดังนี้<sup>34</sup>

1. การยกเลิกกฎหมายโดยตรง ได้แก่ กฎหมายกำหนดวันยกเลิกการบังคับใช้กฎหมายไว้โดยกฎหมายนั่นเอง หรือมีกฎหมายใหม่ที่มีลักษณะเช่นเดียวกันระบุยกเลิกไว้โดยตรง หรือเมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแต่ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น<sup>35</sup>

2. การยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย ได้แก่ กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติชัดแจ้งให้ยกเลิกแต่เห็นได้จากการออกกฎหมายใหม่ที่จะต้องเป็นการยกเลิกกฎหมายเก่าไปโดยปริยาย เช่น กรณีที่เนื้อหาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายใหม่และกฎหมายเก่าเป็นอย่างเดียวกัน หรือกรณีที่เนื้อหาตามกฎหมายเก่าขัดหรือแย้งกับกฎหมายใหม่<sup>36</sup>

3. การยกเลิกกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณีที่มีข้อสงสัยว่ากฎหมายฉบับใดมีบทบัญญัติที่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดอันกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้ เมื่อมีการเสนอเรื่องที่เป็นปัญหาข้อสงสัยเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>34</sup> ทัชชมัย ฤกษ์สุต. “ขอบเขตการใช้กฎหมาย.” ใน มานิตย์ จุมปา, **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย** (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 87.

<sup>35</sup> หยุต แสงอุทัย, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2548) หน้า 108.

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

เป็นผู้วินิจฉัย<sup>37</sup> หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ย่อมส่งผลให้กฎหมายฉบับนั้นถูกยกเลิกไป

สำหรับกรณีการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้น แต่เดิมหลักกฎหมายทั่วไป ถือว่ากฎหมายใหม่ที่มีลักษณะทั่วไปย่อมไม่ยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษที่บัญญัติก่อนหน้านี้และโดยปกติเมื่อไม่ปรากฏข้อความในกฎหมายใหม่เป็นอย่างอื่นแล้ว จะต้องถือว่ากฎหมายใหม่ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไปไม่ยกเลิกกฎหมายเก่าที่เป็นกฎหมายพิเศษ แต่ปัจจุบันอาจไม่เป็นเช่นนั้นเสมอไปเนื่องจากถือว่าเป็นปัญหาของการตีความกฎหมายทั่วไปที่บัญญัติภายหลังว่าประสงค์จะให้ใช้กฎหมายพิเศษนั้นต่อไปและประสงค์ที่จะวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อนำไปใช้แก่กฎหมายพิเศษที่ได้บัญญัติมาก่อนหน้านั้นหรือไม่ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายทั่วไปที่บัญญัติภายหลังนั้น<sup>38</sup> ด้วยเหตุนี้เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นหลังจากที่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 หากถือตามหลักกฎหมายทั่วไปแล้วบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบทมาตรารอื่นซึ่งมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงน่าที่จะถือได้ว่าบทบัญญัติต่างๆ ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประเภทย่อมถูกยกเลิกไปโดยบทมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองไว้เป็นการเฉพาะตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

<sup>37</sup> ข้อ 17 (13) แห่งข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 96 ก ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2550)

<sup>38</sup> หยุด แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, หน้า 110 และ 124.

### 5.3.3 การให้ความเห็นทางกฎหมายโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา

เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นสถาบันที่ปรึกษากฎหมายของรัฐ มีหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ศึกษาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นปัญหาหรือข้อหาหรือเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายและการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยพบว่าความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาส่วนใหญ่จะเป็นไปในทิศทางที่ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้มีสถานะเป็นกฎหมายพิเศษแต่เป็นเพียงกฎหมายที่มีเนื้อหาเสริมกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เท่านั้น โดยมีตัวอย่างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบการศึกษา ดังนี้

1. บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 534/2543 เรื่องการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เรื่อง การจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีผลให้บรรดากฎหมาย กฎและข้อบังคับใดๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วหรือขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จะไม่มีผลบังคับใช้ต่อไป ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหาหรือแล้วมีความเห็นว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือรายได้อื่นใดนั้นย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นเพียงกฎหมายที่เสริมกันและกัน การกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากกรณีใดบ้างทั้งกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และเทศบาลตามมาตรา 23 องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 24 และกรุงเทพมหานครตามมาตรา 25 จึงเป็นเพียงการกำหนดที่มาของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



เป็นผู้พิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและอัตราการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับอัตราสูงสุดของรายได้จากภาษีแต่ละชนิดซึ่งกำหนดไว้สูงกว่ากฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้นก็เพียงแผนการที่บัญญัติไว้เป็นกรอบหรือเป้าหมายเท่านั้น เมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาหลักเกณฑ์หรืออัตราการจัดสรรเป็นประการใดแล้ว จะต้องมีการดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกัน ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กับกฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจึงมิได้ขัดหรือแย้งกันแต่มีลักษณะที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน

2. บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 629/2543 เรื่องขอทบทวนปัญหาเกี่ยวกับการมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยที่กระทรวงการคลังขอหารือการมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายระหว่างกฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้และภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ว่าจะใช้กฎหมายฉบับใดในการปรับปรุงรายได้และสัดส่วนภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 คณะที่ 2 และคณะที่ 3) พิจารณาแล้วเห็นว่าการกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญแล้ว การดำเนินการเช่นนั้นจะต้องอาศัยอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติที่จะออกกฎหมายกำหนดให้มีการจัดเก็บได้เท่านั้น เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรไว้ จึงต้องจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจ ดังนั้น มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงไม่มีผลเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะกำหนดอัตราภาษีอากรที่จะเรียกเก็บจากประชาชนได้ คงมีผลเป็นเพียงการให้อำนาจในการพิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและอัตราการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เท่านั้น และหากอัตราสูงสุดของรายได้จากภาษีแต่ละชนิดที่จะจัดสรรให้หรือยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บได้สูงกว่าอัตราที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ก็เป็นเพียงแผนการที่บัญญัติไว้เป็นกรอบหรือเจตนาเท่านั้น

ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงมีลักษณะส่งเสริมซึ่งกันและกันกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกายังมีความเห็นทางกฎหมายเพิ่มเติมว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการหรือมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะอำนาจและหน้าที่นั้นจะเหมือนหรือต่างกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยมีตัวอย่างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

1. บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 168/2544 เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ เป็นกรณีหนึ่งของกรมการปกครองหรือเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ว่ามีความซ้ำซ้อนกับอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอและส่วนราชการอื่นตามที่มีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้แต่เดิมหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในการพิจารณาว่ากรณีใดที่เป็นความซ้ำซ้อนและภารกิจใดที่สมควรที่จะให้ส่วนราชการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาด้วยเช่นกันว่าจะให้คงความซ้ำซ้อนดังกล่าวไว้หรือไม่ แต่ถ้าประสงค์ที่จะไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือจะให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาดแล้วก็ต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อนโดยกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ในกรณีข้อหาเรื่องนี้ แม้ว่ามาตรา 16 (27) จะกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลในการดูแลรักษาที่สาธารณะ แต่เมื่อมีความซ้ำซ้อนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการ ตามมาตรา 30 (1) (ก) และมีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 (2) เสียก่อน

2. บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 25/2549 เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (กรณีการจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และหอจดหมายเหตุในเขตเทศบาลนครนครศรีอยุธยา) กรณีนี้เทศบาลนครนครศรีอยุธยาได้ขอหารือเกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการกำหนดให้กรมศิลปากรถ่ายโอนภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ประกอบด้วย การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ ภายในปี พ.ศ. 2546 โดยจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติภายในปี พ.ศ. 2544 แต่กรมศิลปากรยังไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด จึงมีปัญหาว่าภารกิจดังกล่าวจะเป็นอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลนครนครศรีอยุธยาหรือกรมศิลปากร ซึ่งกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่ดำเนินการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็มิได้เป็นผลให้ภารกิจนั้นๆ ถูกถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทันทีหากแต่จะต้องมีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อน หากเป็นอำนาจและหน้าที่ซึ่งสามารถถ่ายโอนได้โดยคำสั่งทางฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีย่อมสามารถมีมติหรือสั่งการให้ถ่ายโอนอำนาจนั้นไปได้ในทันที แต่ถ้าอำนาจใดเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายแล้ว วิธีการถ่ายโอนย่อมต้องเป็นไปตามที่กฎหมายในเรื่องนั้นกำหนด และถ้ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้เป็นอำนาจของหน่วยงานใดเป็นการเฉพาะซึ่งไม่อาจถ่ายโอนให้บุคคลอื่นได้ ก็จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายเสียก่อน ทั้งนี้ กำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็เป็นเพียงข้อกำหนดเร่งรัดให้รัฐ

ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้ต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจที่จะรับโอนภายในปี พ.ศ. 2544 ก็ตาม แต่เมื่อยังมีได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่าได้มีการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใดและภารกิจดังกล่าวจึงยังอยู่ในความรับผิดชอบของกรมศิลปากร

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นทางกฎหมายแล้วว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นเพียงกฎหมายที่เสริมกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเท่านั้น ซึ่งในภารกิจบางประเภทนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ต่อเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจหรือมีการแก้ไขกฎหมายเสียก่อน ส่งผลให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะว่าจะสามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้หรือไม่เพราะอำนาจและหน้าที่บางประการนั้นมีมากกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

#### 5.3.4 การวินิจฉัยคดีโดยศาลปกครอง

จากที่ได้กล่าวแล้วว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นทางกฎหมายว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายพิเศษแต่เป็นเพียงกฎหมายที่เสริมกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้จะเกิดขึ้นต่อเมื่อส่วนราชการได้มอบอำนาจหรือมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อน

อย่างไรก็ตาม มีกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่แตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 320/2546 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วย

กฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา) ซึ่งเป็นคดีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญ ผู้ฟ้องคดี และปฏิรูปที่ดินจังหวัดชุมพร ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดแล้ว ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยและมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สามารถใช้บังคับได้ทันทีโดยไม่ต้องรอการถ่ายโอนภารกิจก่อน กล่าวคือ การที่มาตรา 12 (1) ประกอบมาตรา 30 (1) (ก) และ (2) กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะยังไม่เสร็จสิ้นลงก็ตามแต่ก็มีได้เป็นเหตุให้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต้องสะดุดหยุดลงแต่ประการใด และผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะดังกล่าวและถือเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้และพิพากษาให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อไป ดังนั้น การวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในกรณีดังกล่าว จึงเท่ากับเป็นการที่ศาลได้ยอมรับว่าอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นแล้วโดยกฎหมายซึ่งก็คือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แม้ว่าจะยังไม่มีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการก็ตาม

#### 5.4 ปัญหาในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับภารกิจที่ส่วนราชการต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีทั้งกรณีที่ต้องโอนภารกิจที่ส่วนราชการต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีทั้งกรณีที่ต้องโอนภารกิจที่ส่วนราชการต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกทำโดยอิสระตลอดจนได้กำหนดขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน วิธีการปฏิบัติ ระยะเวลาดำเนินการ ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ทั้งนี้ จากรายงานสรุปผลการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าสามารถถ่ายโอนภารกิจได้รวม 181 ภารกิจ มีการถ่ายโอนบุคลากรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 4,459 คน และสามารถแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องรวม 30 ฉบับ

โดยในปี พ.ศ. 2551 สามารถจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอัตราร้อยละ 25.20 ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล<sup>39</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จเพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากมีอุปสรรคในการดำเนินงานทั้งจากส่วนราชการและ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 5.4.1 ปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการ

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 ได้ กำหนดกรอบระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสองช่วง ระยะเวลา กล่าวคือ ภายในระยะเวลา 4 ปี (พ.ศ. 2544 - 2547) สำหรับภารกิจที่เป็นการ ดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขต ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล และ ภายในระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2548 - 2553) สำหรับภารกิจที่ต้องพิจารณาถึงความพร้อมและการ เตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่ต้องใช้ระยะเวลาในการถ่ายโอน ต่อเนื่องเกินกว่า 5 ปี หรือภารกิจที่เป็นเรื่องไม่เร่งด่วนซึ่งจำเป็นต้องสร้างกลไกและระบบควบคุม มาตรฐานรองรับ ซึ่งในทางปฏิบัติ ส่วนราชการที่มีหน้าที่ถ่ายโอนภารกิจก็ยังไม่สามารถดำเนินการ ให้เป็นไปตามแนวทางและกรอบระยะเวลาที่กำหนดได้นั้น ทั้งนี้ อาจมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้

##### (1) กรอบระยะเวลาที่กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

แม้ว่าจะมีการกำหนดกรอบระยะเวลาเป็นสองช่วง แต่ในการถ่ายโอนภารกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีรายละเอียดและขั้นตอนในการดำเนินการและความเกี่ยว โยงของแต่ละหน่วยงานสำหรับภารกิจแต่ละเรื่องนั้นมีค่อนข้างมาก ส่วนราชการแต่ละแห่งจึงมีการ

<sup>39</sup> ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการบริหารแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) (ด้านการถ่ายโอนภารกิจ) (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2551), หน้า 5.

ปฏิบัติงานที่ล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดซึ่งในส่วนของแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดกลุ่มภารกิจที่ส่วนราชการต้องดำเนินการถ่ายโอนไว้ 6 ด้าน จำนวน 44 ภารกิจ รวม 114 งาน/โครงการ/กิจกรรม โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. ประเภทที่ 1 หมายถึง ภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่ได้ถ่ายโอนหรืออยู่ระหว่างการถ่ายโอน

2. ประเภทที่ 2 หมายถึง ภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 ซึ่งอาจจะถ่ายโอนไปแล้วหรืออยู่ระหว่างการถ่ายโอนและได้มีการปรับปรุงขอบเขตการถ่ายโอน/ขั้นตอนวิธีปฏิบัติใหม่ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ประเภทที่ 3 หมายถึง ภารกิจที่กำหนดขึ้นใหม่ซึ่งส่วนราชการจะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการจัดกลุ่มประเภทของภารกิจถ่ายโอนข้างต้น จะเห็นได้ว่าการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 ยังมีภารกิจที่ส่วนราชการยังไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอนให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด เนื่องจากปรากฏในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ว่ายังมีภารกิจที่จัดอยู่ในประเภทที่ 1 ซึ่งส่วนราชการยังไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอนหรืออยู่ระหว่างการถ่ายโอน จำนวน 33 งาน/โครงการ/กิจกรรม โดยสามารถจำแนกตามกลุ่มภารกิจการถ่ายโอนทั้ง 6 ด้าน ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 10 ภารกิจประเภทที่ 1 ซึ่งส่วนราชการยังไม่ได้ดำเนินการ  
ถ่ายโอนหรืออยู่ระหว่างการถ่ายโอน<sup>40</sup>

ด้าน	ส่วนราชการ	ภารกิจ	ปีที่ถ่ายโอน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	กรมส่งเสริมสหกรณ์ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)	การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน	2546-2551	อบจ./เทศบาล/อบต.
		การก่อสร้างและบำรุงรักษาสะพาน	2546-2551	อบจ./เทศบาล/อบต.
	กรมการขนส่งทางบก (กระทรวงคมนาคม)	การอนุญาตให้จัดตั้งและจัดให้มีสถานีขนส่งผู้โดยสารภายในเขตจังหวัด	2546-2553	คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด
	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)	การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ	2545-2551	อบจ./เทศบาล/อบต.
		ขุดลอกคลอง	2545-2551	อบจ./เทศบาล/อบต.
		ขุดลอกแหล่งน้ำ	2545-2551	อบจ./เทศบาล/อบต.
		ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค	2545-2551	อบจ./เทศบาล/อบต.
		การขุดเจาะและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อบาดาล	2545-2551	อบจ./เทศบาล/อบต.
		การก่อสร้างและการปรับปรุงฝายน้ำล้น ค.ส.ล.	2545-2551	อบจ./เทศบาล/อบต.
	กรมพัฒนาที่ดิน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)	การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำ	2545-2551	อบจ./เทศบาล/อบต.

<sup>40</sup> แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551



ด้าน	ส่วนราชการ	ภารกิจ	ปีที่ ถ่ายโอน	องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ที่รับโอน
	กรมทรัพยากรน้ำ (กระทรวงเกษตร และสหกรณ์)	สำรวจทำแผนที่	2546- 2553	เทศบาล/อบต.
	กรมโยธาธิการ และผังเมือง (กระทรวงมหาดไทย)	งานวาง/ปรับปรุงผังเมือง รวม เมือง/ชุมชน - ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่าง การวาง/ปรับผัง	2547- 2553	เทศบาล/อบต.
		- การวางและจัดทำผังเมือง รวมในเขตเทศบาลที่จัดตั้ง ขึ้นใหม่	2546- 2553	เทศบาล
2. ด้านงาน ส่งเสริมคุณภาพ ชีวิต	สำนักงาน ส่งเสริมสวัสดิภาพและ พิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสคนพิการ และผู้สูงอายุ (กระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคง ของมนุษย์)	การอนุญาตให้ควบคุม หอพักเอกชนตาม พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507	2546- 2551	เทศบาลเมือง/ เมืองพัทยา/ อบต./กทม.
	กรมการศาสนา (กระทรวงวัฒนธรรม)	โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรม เด็กก่อนระดับประถมศึกษา	2545- 2551	เทศบาล/อบต./ อบจ.
		โครงการถ่ายโอนกิจกรรม อาหารเสริม (นม)	2545- 2551	เทศบาล/อบต./ อบจ.
3. ด้านการจัด ระเบียบชุมชน/ สังคม และการ รักษาความสงบ เรียบร้อย	กรมการค้าภายใน (กระทรวงพาณิชย์)	นายตรวจมาตราซึ่ง ตวง วัด ตามพระราชบัญญัติซึ่ง ตวง วัด พ.ศ. 2542	2546- 2551	เทศบาล/ เมืองพัทยา/ อบต./กทม.

ด้าน	ส่วนราชการ	ภารกิจ	ปีที่ ถ่ายโอน	องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ที่รับโอน
	กรมการปกครอง (กระทรวงมหาดไทย)	การตรวจตราสถานที่เก็บ รักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ลักษณะที่หนึ่ง (ร้านค้าปลีก จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง รายย่อย)	2546- 2552	เทศบาล/ เมืองพัทยา/ อบต./กทม.
	กรมสรรพสามิต (กระทรวงการคลัง)	การอนุญาตให้ขายสุรา	2546- 2552	เทศบาล/ เมืองพัทยา/ อบต./กทม.
		การอนุญาตให้ขายยาสูบ	2546- 2552	เทศบาล/ เมืองพัทยา/ อบต./กทม.
	สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ	การเปรียบเทียบปรับตาม 1. พระราชบัญญัติจราจร ทางบก พ.ศ. 2522 2. ข้อบัญญัติท้องถิ่น 3. พระราชบัญญัติต่างๆ เช่น - พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 - พระราชบัญญัติคันและคู น้ำ พ.ศ. 2505 - พระราชบัญญัติควบคุม สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 - พระราชบัญญัติควบคุม การฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติคุ้มครอง สุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535	2546- 2552	เทศบาล/ เมืองพัทยา/ อบจ./อบต./กทม.

ด้าน	ส่วนราชการ	ภารกิจ	ปีที่ ถ่ายโอน	องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ที่รับโอน
		- พระราชบัญญัติการรักษา ความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535		
4. ด้าน การ วางแผน การ ส่งเสริมการลงทุน พาณิชย์ยกรรม และการท่องเที่ยว	สำนักงาน คณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน (กระทรวง อุตสาหกรรม)	การกำกับดูแลโรงงาน จำพวกที่ 1	2546- 2553	เทศบาล/ เมืองพัทยา/ อบต./กทม.
		การรับแจ้งการประกอบ กิจการโรงงานจำพวกที่ 2	2546- 2553	เทศบาล/ เมืองพัทยา/ อบต./กทม.
5. ด้านการบริหาร จัดการและการ อนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม)	การควบคุมไฟป่า	2545- 2551	เทศบาล/อบต.
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีต ประเพณี และภูมิ ปัญญาท้องถิ่น	กรมศิลปากร (กระทรวงวัฒนธรรม)	- การบำรุงรักษา โบราณสถาน  - การดูแลรักษาโบราณสถาน ในระดับท้องถิ่น	2546- 2551	เมืองพัทยา/อบจ./ อบต./กทม..

จากที่ได้ศึกษาถึงกรอบระยะเวลาที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 พบว่า การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ อีกทั้งยังมีส่วนราชการหลายแห่งที่ขอให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาทบทวน ปรับปรุง และชะลอการถ่ายโอนภารกิจโดยอ้างเหตุผลเกี่ยวกับปัญหาทางด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาทางด้านเทคนิควิชาการ โดยภารกิจตามตารางที่ 10 ข้างต้น เป็นภารกิจที่ส่วนราชการยังไม่ได้ดำเนินการถ่ายโอนหรืออยู่ระหว่างการถ่ายโอน และภารกิจส่วนใหญ่จะได้รับการขยายกรอบระยะเวลาการถ่ายโอนเป็น

ปี พ.ศ. 2552 หรือ พ.ศ. 2553 ซึ่งเหตุผลที่กรมหรือส่วนราชการต่างๆ ไม่ยอมให้มอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ การอ้างว่ากฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการในการดำเนินการ หรืออีกนัยหนึ่งกฎหมายมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการกิจการเช่นว่านั้น และมีข้ออ้างว่าภารกิจซึ่งส่วนราชการมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการอยู่แล้วนั้นไม่ใช่ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพึงกระทำได้ เพราะการปฏิบัติภารกิจหรือใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องใช้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่มีความรู้ความสามารถซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการ<sup>41</sup>

## (2) เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

ภารกิจส่วนใหญ่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้รับการถ่ายโอนจะเป็นภารกิจด้านการสาธารณสุข การศึกษาและภารกิจที่จะต้องมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง เพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการต่างๆ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งภารกิจบางประเภทจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ<sup>42</sup> และถือเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ<sup>43</sup> ซึ่งในการจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่ออนุวัติการตามมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม

<sup>41</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, **เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น : ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ** (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 11 – 12.

<sup>42</sup> มาตรา 289 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และมาตรา 289 ววรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

<sup>43</sup> มาตรา 80 (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น<sup>44</sup> โดยกระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาซึ่งสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษารวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>45</sup>

ทั้งนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้มีมติที่ประชุมเกี่ยวกับเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายครั้ง เช่น

*การประชุมครั้งที่ 9/2548 เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2548* ที่ประชุมมีมติว่าในปีการศึกษา 2549 ให้ดำเนินการแบ่งระดับสถานศึกษาที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยาและเทศบาลที่เคยจัดการศึกษาและเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่เคยจัดการศึกษาและกรณีสถานศึกษาใดมีความพร้อมและสมัครใจโอนไปอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยินยรับโอนสถานศึกษาดังกล่าวนอกเหนือจากจำนวนที่กำหนด ให้สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำความเข้าใจตกลงเพื่อเป็นหลักฐานยืนยันและเสนอให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเป็นรายๆ ไป

*การประชุมครั้งที่ 2/2549 เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2549 และครั้งที่ 3/2549 เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2549* ที่ประชุมมีมติให้กำหนดจำนวนสถานศึกษาที่จะถ่ายโอนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะแรกและรับทราบหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขหลักประกันคุณภาพสำหรับโรงเรียนที่จะถ่ายโอนในระยะที่สองซึ่งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2549 ได้พิจารณาแล้วมีมติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับเรื่องไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นับว่าส่งผล

<sup>44</sup> มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

<sup>45</sup> มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

กระทบต่อการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาก่อนการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่งเนื่องจากก่อให้เกิดความล่าช้าของการถ่ายโอนภารกิจที่จนถึงปัจจุบันการถ่ายโอนงานในกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนยังไม่สามารถถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามเป้าหมายเพราะติดขัดในเรื่องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547<sup>46</sup> อีกทั้งยังมีการก้าวล่วงของฝ่ายบริหารในการออกมติชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษา โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2549 โดยให้ประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับเรื่องไปพิจารณาทบทวนร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกครั้งหนึ่งแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ด้วยเหตุผลที่ว่ากระทรวงศึกษาธิการยังมีข้อห่วงใยบางประการเกี่ยวกับความจำเป็นและความเหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษา

นอกจากนี้ ยังมีการฟ้องคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อศาลปกครองเกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานศึกษาที่มีปัญหาสืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรี โดยในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.521/2548 คดีหมายเลขแดงที่ อ.172/2550 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยดง ผู้ฟ้องคดี และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1 และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยดงประสงค์ที่จะรับโอนโรงเรียนวัดน้ำโจนเหนือและขอประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 ไม่ดำเนินการประเมินความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยดง เนื่องจากมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 ให้ชะลอการการถ่ายโอนสถานศึกษาเนื่องจากปัญหาความชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การประเมินสถานภาพของสถานศึกษา สิทธิประโยชน์ของข้าราชการครู โดยให้หารือร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนซึ่งมติคณะรัฐมนตรี

<sup>46</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, การปรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 149.

ในครั้งนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหัวดงในอันที่จะได้รับการประเมินความพร้อมเพื่อรับโอนสถานศึกษา โดยคดีดังกล่าวนี้ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาตามมาตรา 41 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่จะต้องจัดให้มีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก่อนตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และหากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการประเมินความพร้อมดังกล่าวไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาได้ คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการยกเลิกหรือแก้ไขกฎกระทรวงหรือประกาศดังกล่าว การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 ให้กระทรวงศึกษาธิการชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษานั้น ทำให้กฎกระทรวงและประกาศที่ออกมาโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นไม่มีผลใช้บังคับจึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหนังสือของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาซึ่งออกตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 จึงต้องดำเนินการประเมินความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลหัวดงตามขั้นตอนต่อไป

#### 5.4.2 ปัญหาที่เกิดจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ความล่าช้าในการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ นอกจากจะมีสาเหตุมาจากส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ต้องถ่ายโอนแล้ว ศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยปริมาณภารกิจที่ต้องรับโอนมาเพื่อจัดทำแทนรัฐก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุหลายประการ ได้แก่

##### (1) ความสามารถในการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาเรื่องศักยภาพและความไม่พร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะเป็นเรื่องของการบริหารจัดการแล้ว งบประมาณประมาณที่มีจำกัดก็สามารถส่งผลกระทบต่อศักยภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่เป็นอย่างมาก เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ทั้งในส่วนที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละ

ประเภทและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549<sup>47</sup> ขึ้น เพื่อยกเลิกความในมาตรา 30 (4) ที่กำหนดให้รัฐจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 แต่เนื่องจากการดำเนินการตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลาและยังมีภารกิจที่ส่วนราชการยังไม่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภารกิจด้านการศึกษาและภารกิจด้านการสาธารณสุข เป็นผลให้การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 (4) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของการถ่ายโอนภารกิจ จึงได้มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริง โดยมีการแก้ไขว่า “ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25” ทั้งนี้ ยังคงเป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลให้ได้รับในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 เช่นเดิม

นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องจำนวนบุคลากรและความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีผลต่อการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น กรณีภารกิจด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกรณีดังกล่าวได้มีข้อหารือจากกรมควบคุมมลพิษไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสมควรที่จะเป็นบุคคลซึ่งมีความรู้และความเชี่ยวชาญตามมาตรฐานการจัดการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจไม่ใช่บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในระดับดังกล่าว แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) พิจารณาแล้วเห็นว่าในกรณีที่จะแต่งตั้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและ

<sup>47</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 2 ก ลงวันที่ 8 มกราคม 2550



รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 นั้น เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เป็นเพียงอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยทั่วไปเท่านั้น มิได้มีลักษณะเดียวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ดังนั้น จึงสามารถที่จะแต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้<sup>48</sup> ซึ่งต่อมาได้มีการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2548) เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2548 เพื่อแต่งตั้งบุคคลตามตำแหน่งและระดับต่างๆ ในสังกัดเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในเขตท้องที่ของตน แต่มีเพียงอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 65 มาตรา 66 และมาตรา 67 เท่านั้น ได้แก่ อำนาจในการออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะที่ก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่ามาตรฐานโดยมีการทำเครื่องหมายให้เห็นปรากฏเด่นชัดเป็นตัวอักษร และอำนาจในการสั่งให้ยานพาหนะหยุดเพื่อตรวจสอบหรือเข้าไปในยานพาหนะหรือกระทำการใดๆ ที่จำเป็นเพื่อตรวจสอบเครื่องยนต์และอุปกรณ์ของยานพาหนะเท่านั้น

(2) ปริมาณภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับไม่สัมพันธ์กับสภาพและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 7,853 แห่ง ดังนี้<sup>49</sup>

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด		75	แห่ง
2. เทศบาล		1,619	แห่ง
- เทศบาลนคร	23		แห่ง
- เทศบาลเมือง	140		แห่ง
- เทศบาลตำบล	1,456		แห่ง
3. องค์การบริหารส่วนตำบล		6,157	แห่ง

<sup>48</sup> บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 832/2546 เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ, ธันวาคม 2546

<sup>49</sup> ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรม, “หนังสือที่ มท 0890.2/ว 1005 เรื่อง ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” 15 สิงหาคม 2551

4. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)	2	แห่ง
รวมทั้งสิ้น	7,853	แห่ง

ทั้งนี้ การถ่ายโอนภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นไปตามความประสงค์ของส่วนราชการเป็นสำคัญโดยไม่ได้มีการคำนึงถึงปริมาณภารกิจที่ถ่ายโอน ขนาดและพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจ ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณภารกิจกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีการถ่ายโอนถนนของกรมทางหลวงให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งในแต่ละจังหวัดย่อมมีสัดส่วนและพื้นที่ที่ไม่เท่ากัน ส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งและอาจทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่รับการถ่ายโอนถนนของกรมทางหลวงชนบทไม่สามารถดูแลภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้<sup>50</sup> หรือกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีขนาดเล็กเกินไป โดยเฉพาะบางหมู่บ้านหรือบางพื้นที่ที่มีขนาดเล็กและมีจำนวนประชากรน้อย ซึ่งทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์เรื่องขนาดและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เหมาะสมในปัจจุบันว่าก่อให้เกิดภาระทางงบประมาณเนื่องจากการนำงบประมาณไปใช้อย่างไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร<sup>51</sup> เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็กเกินไปและมีจำนวนมาก ทำให้มีทรัพยากรและศักยภาพที่ไม่เพียงพอต่อการบริหารงานตามนโยบายกระจายอำนาจจากรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>50</sup> วุฒิสภา ดันไชย และ ธีรพรพรรณ ไจมัน, “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542,” สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 ลำดับที่ 2 (กันยายน, 2547): 73.

<sup>51</sup> จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, รายงานการวิจัย เรื่อง ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตลอดจนรูปแบบและขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, ชุดโครงการวิจัย เรื่อง “นโยบายและแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ต้นนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น,” บทที่ 3 หน้า 3.

## 5.5 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานฝ่ายเลขานุการ

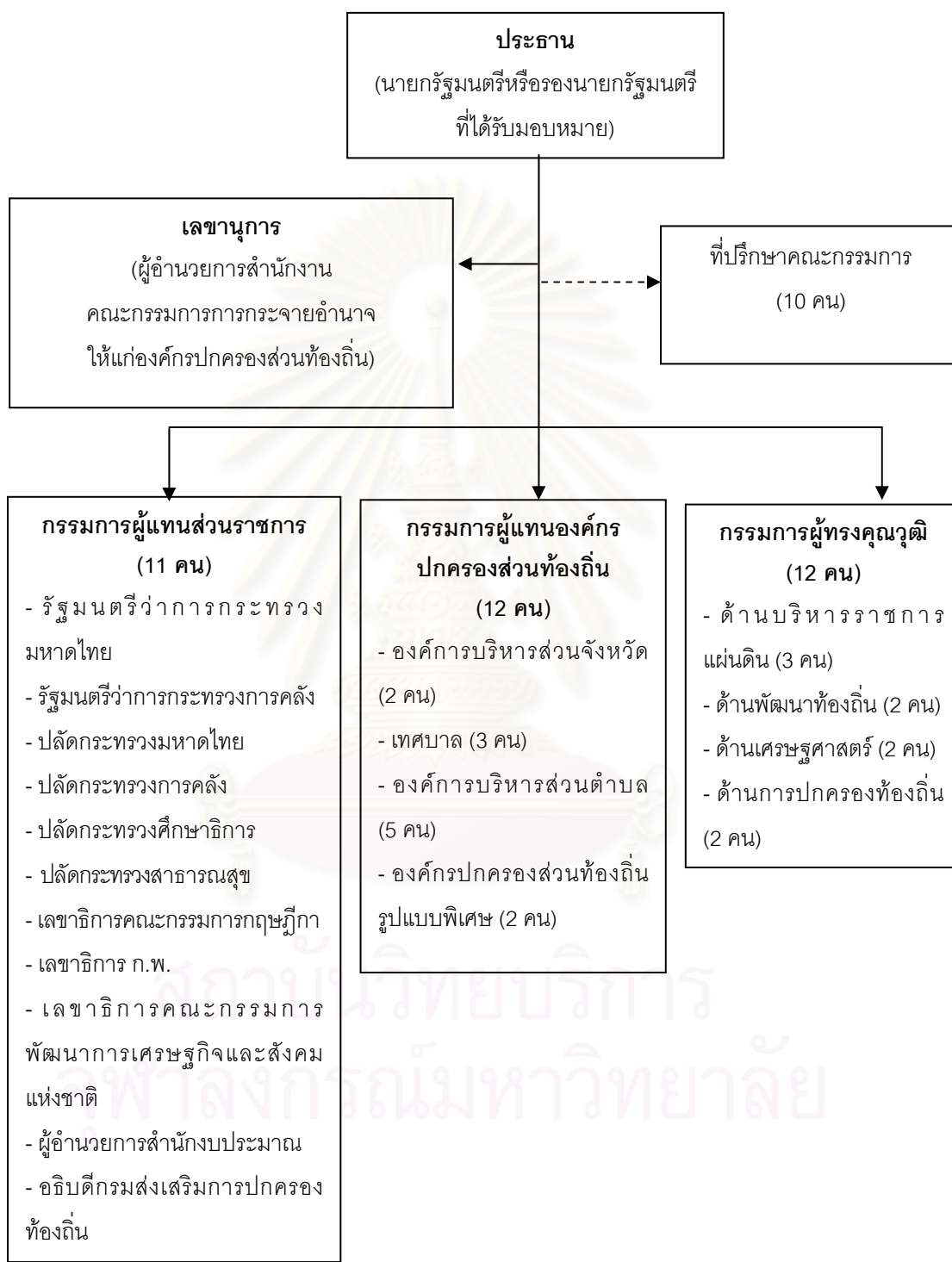
คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญระดับชาติ เนื่องจากเกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 284 ที่กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการไตรภาคีขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตลอดจนทำหน้าที่จัดสรรรายได้และภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานหลายประการ เนื่องจากสาเหตุดังต่อไปนี้

### 5.5.1 โครงสร้างและการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีคณะกรรมการหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดโดยแต่ละฝ่ายมีจำนวนเท่ากัน ทำหน้าที่ในการกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะรวมทั้งการจัดสรรรายได้และสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ และจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

ทั้งนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ กกถ. มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ภาพที่ 2 โครงสร้างคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>52</sup>



<sup>52</sup> ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, "ข้อมูลและโครงสร้างคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น," 16 มิถุนายน 2551

1. ประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 6 (1) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน แต่ในทางปฏิบัติมักจะเป็นการที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายรองนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ประธานกรรมการเป็นส่วนมาก

**ตารางที่ 11 นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>53</sup>**

ลำดับที่	รายชื่อ	คำสั่ง	ลงวันที่	ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง
1	นายพิชัย รัตตกุล	นร 186/2542	6 ธ.ค. 42	ธ.ค. 2542 - ส.ค. 2543
2	นายชวน หลีกภัย	-	-	ก.ย. - พ.ย. 2543
3	นายสุวิทย์ คุณกิตติ	นร 20/2544	26 ก.พ. 44	26 ก.พ. - 14 ต.ค. 44
4	นายปองพล อดิเรกสาร	นร 323/2544 นร 47/2545	15 ต.ค. 44 12 มี.ค. 45	15 ต.ค. 44 - 11 มี.ค. 45 12 มี.ค. - 7 ต.ค. 45
5	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ	นร 300/2545	8 ต.ค. 45	8 ต.ค. 45 - 13 ก.พ. 46
6	นายจาตุรนต์ ฉายแสง	นร 41/2546 นร 43/2547	14 ก.พ. 46 11 มี.ค. 47	14 ก.พ. 46-10 มี.ค. 47 11 มี.ค. - 6 ต.ค. 47
7	นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ	นร 274/2547	7 ต.ค. 47	7 ต.ค. 47 - 3 ส.ค. 48
8	นายวิษณุ เครืองาม	นร 281/2548 นร 440/2548	4 ส.ค. 48 1 พ.ย. 48	4 ส.ค. - 31 ต.ค. 48 1 พ.ย. 48 - 2 ก.ค. 49
9	นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ	นร 128/2549	3 ก.ค. 49	3 ก.ค. - 26 ต.ค. 49
10	นายโสมสิต ปันเปี่ยมวัชรกุล	นร 204/2549	27 ต.ค. 49	27 ต.ค. 49 - พ.ย. 50
11	นายมีงขวัญ แสงสุวรรณ	นร 29/2551	25 ก.พ. 51	25 ก.พ. - 11 มี.ย.51
12	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	นร 143/2551	12 มี.ย. 51	12 มี.ย. 51 - 8 ก.ย. 2551

<sup>53</sup> ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “ประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” 24 ตุลาคม 2551

ลำดับที่	รายชื่อ	คำสั่ง	ลงวันที่	ระยะเวลา การดำรงตำแหน่ง
13.	นายแพทย์ สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี	นร 203/2551	9 ก.ย. 2551	9 – 23 ก.ย. 2551
14.	นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล	นร 228/2551	9 ต.ค. 2551	9 ต.ค. 2551 - ปัจจุบัน

จากตารางจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาจนถึงปัจจุบัน มีรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 14 คนในเวลาไม่ถึง 10 ปี ดังนั้น การเปลี่ยนตัวรองนายกรัฐมนตรี ที่รับผิดชอบในคณะกรรมการหลายครั้ง ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการขาดความต่อเนื่อง<sup>54</sup> อีกทั้งในการดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจยังขึ้นอยู่กับนโยบายรัฐบาลเป็นสำคัญ ซึ่งอาจทำให้ขาดการวางแผนในภาพรวมของการกระจายอำนาจ<sup>55</sup>

2. กรรมการจากผู้แทนส่วนราชการ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณและอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้แทนที่มาจากกระทรวงมหาดไทยถึง 3 คน ในขณะที่ส่วนราชการอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 245 ภารกิจมีเพียงคณะกรรมการที่มาจากกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น

3. กรรมการจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท จำนวน 12 คน ได้มาจากการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

<sup>54</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ข้อสังเกตบางประการ,” ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ, **การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, หน้า 53 – 54.

<sup>55</sup> โภคิน พลกุล และคณะ, “แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” **วารสารธรรมศาสตร์** 23, 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม, 2540): 1.

4. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 12 คนนี้จะใช้ระบบสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด โดยจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้านอาจปรับเปลี่ยนได้ในการเลือกแต่ละครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและสภาพการณ์ของการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒีย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีอำนาจในการกำหนดตัวผู้แทนที่จะเข้ามาเป็นกรรมการได้ ทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรลุผล เพราะเท่ากับว่าฝ่ายรัฐซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงมีอำนาจครอบงำในการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>56</sup> นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังมีการกำหนดให้มีตำแหน่ง “ที่ปรึกษาของคณะกรรมการ” เป็นการเพิ่มเติม ทำให้เกิดข้อสังเกตประการหนึ่งว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีจำนวน 12 คนตามกฎหมาย อาจมิใช่บุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะให้ความเห็นทางวิชาการหรือเป็นเพราะติดขัดในเรื่องของจำนวนกรรมการซึ่งมีจำนวนน้อยเกินไปทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนแนวคิดและหลักการกระจายอำนาจได้อย่างเต็มที่ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แม้ว่ามาตรา 12 จะระบุถึงอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการไว้รวม 16 ประการ แต่ในความเป็นจริงแล้วคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจในการสั่งการส่วนราชการ แต่มีเพียงอำนาจและหน้าที่ในการเสนอแนะไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติให้ส่วนราชการต่างๆ ปฏิบัติตามนั้นจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากเนื่องจากไม่สามารถบังคับส่วนราชการได้โดยตรงแต่ต้องอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>56</sup> เอกนุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, “ข้อสังเกตเชิงกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542,” ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 65.

ในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งผลให้มีการนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองดังที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อเกี่ยวกับปัญหาสถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งในทางปฏิบัติย่อมที่จะยึดถือความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นเพียงกฎหมายที่เสริมกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเท่านั้นโดยไม่ได้ยึดถือจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด<sup>57</sup> ที่เห็นว่าอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นแล้วตามที่กฎหมายกำหนดแม้ว่าจะมิได้มีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการก็ตาม และแม้ว่าบทบัญญัติมาตรา 20 จะให้อำนาจคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบให้ชัดเจนกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันแต่บทมาตราดังกล่าวก็มิได้กำหนดให้มติของคณะกรรมการผูกพันส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการตามมติดังกล่าว ซึ่งกรณีนี้เห็นได้ชัดจากความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจซึ่งส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการถ่ายโอนภารกิจมิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด หรือในกรณีของการฟ้องคดีสู่ศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งๆ ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นองค์กรที่สามารถชี้ขาดปัญหาหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามกฎหมายก่อนการดำเนินคดีทางศาล

นอกจากนี้ การที่มาตรา 14 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งข้อมูลหรือเอกสารใดๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้และอาจเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงด้วยก็ได้ ซึ่งหมายความว่าโดยอำนาจตามกฎหมายแล้วส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องเคารพและยอมรับในอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาว่าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ให้ความร่วมมือแก่คณะกรรมการมากน้อยเพียงใดและส่วนราชการเหล่านี้จะส่งข้อมูลและ

---

<sup>57</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 320/2546 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา) ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญ ผู้ฟ้องคดี และปฏิรูปที่ดินจังหวัดชุมพร ผู้ถูกฟ้องคดี



เอกสารมาให้ครบถ้วนรวดเร็วหรือไม่<sup>58</sup> อีกทั้ง มติของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้เกิดผลในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ เพราะส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถือว่ามติดังกล่าวไม่มีผลบังคับตนเองแต่ประการใด ตัวอย่างเช่น การที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทักท้วงและปล่อยให้หน่วยงานราชการ เช่น กรมทางหลวงชนบท สามารถใช้ข้ออ้างที่จะไม่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้น ผู้เขียนเห็นว่า หากในอนาคตมีกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มีหน้าที่ต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่แสดงความประสงค์ที่จะไม่ถ่ายโอนภารกิจโดยอ้างเรื่องขอเทคนิควิชาการ หรือความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หรือเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งจะทำให้ไม่ต้องถ่ายโอนภารกิจนั้นๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แล้ว คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีทางออกในการพิจารณาเพื่อจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะในกรณีดังกล่าวอย่างไร หรือจะต้องปล่อยให้การกระจายอำนาจในประเทศไทยเป็นไปตามความประสงค์ของส่วนราชการมากกว่าการคำนึงถึงประชาชนเป็นหลักในการพิจารณาว่ารัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น

### 5.5.2 บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะหน่วยงานฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการและมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- (2) รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ

<sup>58</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 : ข้อสังเกตบางประการ,” ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 11.

(3) ร่วมมือและประสานงานกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด

(4) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แบ่งหน่วยงานออกเป็น 3 ส่วน 1 กลุ่มงาน และ 1 ฝ่าย ได้แก่ ส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ ส่วนการกระจายอำนาจด้านการเงินการคลัง ส่วนประสานงาน ติดตามและประเมินผล กลุ่มงานกฎหมาย และฝ่ายบริหารทั่วไป โดยมีบุคลากรที่เป็นข้าราชการ จำนวน 33 คน และพนักงานราชการจำนวน 23 คน<sup>59</sup>

การกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานระดับกองสังกัดในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น ข้อดีคือ เพื่อให้เป็นหน่วยงานกลางสำหรับการประสานกับทุกกระทรวง ทบวง กรม แต่ก็มีข้อเสีย กล่าวคือ ปัญหาความคล่องตัวในการบริหารจัดการ การขาดทรัพยากรและบุคลากรที่เหมาะสมในการทำงาน และการเป็นหน่วยงานระดับกองนั้น ก่อให้เกิดปัญหาเมื่อต้องประสานกับหน่วยงานอื่นระดับกรม และปัญหาที่สำคัญของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือ ทำหน้าที่ในฐานะหน่วยงานฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ กล่าวคือการทำงานส่วนใหญ่จะเป็นการตั้งรับมากกว่าทำงานเชิงรุก โดยทำหน้าที่เพียงเสนอข้อมูลและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้กับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ไม่สามารถทำงานในเชิงรุกโดยการวางแผนนโยบายล่วงหน้าได้<sup>60</sup>

<sup>59</sup> ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “โครงสร้างและบุคลากร,” 24 ตุลาคม 2551

<sup>60</sup> วุฒิสสาร ตันไชย และธีรพรพรรณ ใจมั่น, “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542,” สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 ลำดับที่ 2 (กันยายน, 2547): 77.

ดังนั้น แม้ว่าจะได้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่ออนุวัติการตามมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยมีคณะกรรมการในลักษณะไตรภาคี ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ แต่จนถึงปัจจุบันพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ยังมีได้มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้รับรองหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างต่อเนื่องในมาตรา 283 และกำหนดให้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่จะต้องส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาล คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ในการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจควบคู่กับการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค เท่าเทียมและต่อเนื่องต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ประวัติการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนับแต่สมัยปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ หลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แนวนโยบายรัฐบาลที่มีต่อการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่อนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมการกระจายอำนาจในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะได้บัญญัติรับรองหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการครั้งแรกและมีความต่อเนื่องมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ตาม แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในบทนี้ จะเป็นการสรุปประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อที่จะได้นำมาวิเคราะห์และหาข้อเสนอแนะตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

## 6.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า ทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของหลักกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ซึ่งมีการกำหนดประเภทของบริการสาธารณะว่ามี 2 ลักษณะ ได้แก่ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง หมายถึง กิจกรรมที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม หมายถึง กิจกรรมที่มีลักษณะทางการค้าที่สนองตอบความต้องการของประชาชน เน้นด้านการผลิตจำหน่าย การให้บริการและการแข่งขันผลประโยชน์ โดยการจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นกิจกรรมซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งจะต้องคำนึงถึงความต่อเนื่อง ความเสมอภาค และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะ ซึ่งในกิจการบางอย่างรัฐสามารถมอบให้เอกชนดำเนินการแทนได้โดยรัฐยังคงมีหน้าที่ควบคุมการดำเนินการของเอกชน

ทั้งนี้ ในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยหลักการต่างๆ ทั้งหลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Power) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) ซึ่งในการพิจารณากำหนดประเภทบริการสาธารณะว่ากิจกรรมเช่นใดสมควรเป็นหน้าที่ของราชการบริหารแต่ละส่วนนั้น อาจใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาหลายประการ เช่น หลักผลประโยชน์มหาชน หลักประสิทธิภาพในการจัดการ หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ หลักความสามารถของท้องถิ่น หลักการกำหนดหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ เป็นต้น

สำหรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทยในยุคของการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรได้ทำการยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้นเพื่อกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ โดยมีการแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และได้มีพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นโดยการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นการนำรูปแบบเทศบาลมาใช้เป็นครั้งแรกเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบอบประชาธิปไตย

แต่หากกล่าวถึงประวัติศาสตร์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 แล้วแต่หากยังไม่ถือว่าสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นมิได้มาจากการเลือกตั้ง สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 โดยในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายได้กำหนดให้เมืองปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ รวม 5 ประเภท กล่าวคือ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่านับตั้งแต่ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับที่บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้และรัฐบาลแต่ละสมัยก็ได้มีการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาโดยตลอด จนกระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการรับรองหลักการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหลักการว่าภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง รวมทั้งได้กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนสามฝ่าย ได้แก่ ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตลอดจนจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการทั่วไปในการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร

รายได้และงบประมาณจากรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะต้องมีการทบทวนทุกระยะเวลาห้าปี โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ

ดังนั้น จากการศึกษาจึงทำให้พบว่ากฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังไม่สามารถแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนได้โดยมีสาเหตุดังต่อไปนี้

## 1. ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับเนื้อหาสาระตามกฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่กล่าวถึงอำนาจและหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยมีเพียงการบัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ตามมาตรา 16 องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 17 และกรุงเทพมหานครตามมาตรา 18 ไว้แต่เพียงกว้างๆ เท่านั้น จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะมีอำนาจและหน้าที่ทุกประการตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้หรือไม่ อีกทั้งยังมีปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทันทีหรือจะดำเนินการได้ต่อเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อน

## 2. ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การถ่ายโอนภารกิจและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาเพื่อการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้น

จากการศึกษาทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ไม่พบรายละเอียดใดที่กล่าวถึงหลักเกณฑ์ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้ในการพิจารณาเพื่อถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการ และไม่พบหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังพบว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมิได้ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาที่เหมาะสมในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นที่ปรากฏในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ว่ายังมีภารกิจที่ส่วนราชการยังไม่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดและในบางภารกิจมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่ไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้ และพบว่ามีหลายภารกิจที่มีการขยายระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจจากที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2551 เป็นปี พ.ศ. 2553 เป็นต้น

### 3. ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจ และหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

จากการศึกษาพบว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทยังมีการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เช่น ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเนื่องมาจากการขยายตัวของส่วนราชการที่ไปจัดตั้งสำนักงานและปฏิบัติงานในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตลอดจนความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีเขตพื้นที่เต็มจังหวัด โดยในกรณีนี้แม้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำบริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ ต้องใช้เทคนิควิชาการขั้นสูงหรือเป็นกิจกรรมที่ประชาชนโดยรวมได้ประโยชน์ แต่บทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ ตลอดจนคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดและคำพิพากษาศาลปกครองก็ยังไม่สามารถระบุให้ชัดเจนหรือวางแนวบรรทัดฐานได้ว่ากิจการหรือภารกิจอย่างใดที่จะ



เข้าลักษณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเข้าไปดำเนินการจัดบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือสามารถให้การสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรหรือหน่วยงานอื่นได้

#### 4. สถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 3 ได้กำหนดว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” มีวัตถุประสงค์เพื่อให้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีสถานะเป็นกฎหมายพิเศษที่สามารถยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายอื่นได้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นทางกฎหมายว่ากฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงกฎหมายที่เสริมกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเท่านั้น ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติมาตรา 3 ดังกล่าวไม่สามารถยกระดับให้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายพิเศษได้แม้ว่าจะเป็นกฎหมายที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ตาม จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้มากกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

#### 5. ปัญหาในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีนี้มีสาเหตุมาจาก 2 ส่วนด้วยกัน คือ สาเหตุที่เกิดจากส่วนราชการ เช่น ปัญหาเรื่องกรอบระยะเวลาที่กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ และสาเหตุที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในการจัดทำบริการสาธารณะ

อันเนื่องมาจากปริมาณภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากการถ่ายโอนไม่สัมพันธ์กับขนาดหรือศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 6. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานฝ่ายเลขานุการ

เนื่องจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งยวดในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จ ทั้งในเรื่องของการกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนการจัดสรรรายได้และภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท แต่กลับพบว่าคณะกรรมการชุดนี้ มีปัญหาในการดำเนินการตามกฎหมายหลายประการอันเนื่องมาจากโครงสร้างที่ไม่เหมาะสม เช่น การเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการตามยุคสมัยของรัฐบาล การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานแต่ส่วนใหญ่จะเป็นการมอบหมายรองนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ประธานกรรมการมากกว่าทั้งๆ ที่งานด้านการกระจายอำนาจนั้น นับเป็นยุทธศาสตร์ระดับชาติ และเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการพัฒนาการกระจายอำนาจให้มีความต่อเนื่องโดยรัฐจะต้องดำเนินการถ่ายโอนทั้งภารกิจ บุคลากร และงบประมาณไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายให้ประสบผลสำเร็จ ยังเกิดจากปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของมติคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถบังคับหรือผูกมัดส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายในขอบเขตหรือกรอบระยะเวลาที่กำหนดได้ อีกทั้งกฎหมายก็มิได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ส่งผลให้การแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นต้องกระทำโดยการฟ้องคดีสู่ศาลปกครองแทนการพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว ดังนั้น เพื่อให้การกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะมีความชัดเจนสอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้

### 1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เพื่อให้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีรายละเอียดครบถ้วนเกี่ยวกับแนวทางการกระจายอำนาจและการกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในการจัดทำบริการสาธารณะ และสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

#### 1.1 กรณีปัญหาความไม่ชัดเจนของเนื้อหาสาระในกฎหมาย ขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมาย ดังนี้

(1) เพิ่มเติมบทมาตราที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ความว่า

“ราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคง เศรษฐกิจระดับประเทศ หรือเป็นภารกิจในระดับมหภาคซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์มหาชนระดับประเทศ”

“ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีอำนาจและหน้าที่ในการประสานงานระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

“ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจที่ใกล้ชิดกับประชาชน หรือเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน หรือเป็นภารกิจที่เป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งซึ่งแตกต่างกันได้ในแต่ละเขตพื้นที่”

(2) เพิ่มเติมบทมาตราเกี่ยวกับรูปแบบ วิธีการในการกระจายอำนาจจากรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความว่า

“การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายนี้ มี 2 รูปแบบ ได้แก่

(1) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) ซึ่งรัฐมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำภารกิจที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมมีอิสระในการตัดสินใจ แต่รัฐยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด” และ

(2) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ซึ่งรัฐถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจไปยังองค์กรที่เป็นตัวแทนของชุมชนหรือท้องถิ่นที่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงาน การตัดสินใจ การกำหนดนโยบายและการจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ได้อย่างอิสระ รวมทั้งมีอำนาจในการตรากฎหมาย ระเบียบและข้อบัญญัติเพื่อใช้บังคับภายในชุมชนหรือพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่น โดยรัฐไม่สามารถแทรกแซงการดำเนินงานดังกล่าวได้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่สำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น”

(3) เพิ่มเติมบทมาตราเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้ในการพิจารณา กำหนดภารกิจที่รัฐจะต้องถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความว่า

“ในการพิจารณากำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละกลุ่มภารกิจ ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักผลประโยชน์มหาชน หลักประสิทธิภาพในการจัดการ หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ หลักความสามารถของท้องถิ่น หรือหลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

เมื่อได้ข้อยุติว่าจะถ่ายโอนภารกิจอย่างใดหรือไม่แล้ว ให้คณะกรรมการระบุเหตุผลดังกล่าวไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย”

(4) เพิ่มเติมบทมาตราเกี่ยวกับรูปแบบของภารกิจที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความว่า

“ภารกิจที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 2 รูปแบบ ได้แก่

(1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดหรือจัดให้มีขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งมีใช้ภารกิจที่เกิดจากการถ่ายโอนจากส่วนราชการ แต่เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้จริง (Local Owned Function)<sup>1</sup> ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงและทบทวนได้เนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับความต้องการและสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ โดยมีการกำกับดูแลจากรัฐให้น้อยที่สุด

(2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการ ถือเป็นภารกิจที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการแทน (Delegate Function) และมีการจัดสรรรายได้และภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามภารกิจนั้นๆ โดยรัฐมีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามขอบเขตของกฎหมายและมาตรฐานที่รัฐกำหนด”

1.2 กรณีปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมาย ดังนี้

(1) กรณีความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเพิ่มเติมบทมาตรา ความว่า

“ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐยุติการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังคงมีอำนาจและหน้าที่ให้การสนับสนุนทางวิชาการ เทคโนโลยี งบประมาณและบุคลากรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนด”

(2) กรณีความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ควรเพิ่มเติมบทมาตรา ความว่า

<sup>1</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “การเขียนกฎหมายกำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” ใน ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรม, **รวมบทความวิชาการ เล่ม 1**, แหล่งที่มา: <http://www.local.moi.go.th>[26 สิงหาคม 2551]

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสองรูปแบบ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ซึ่งมีสองระดับ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (เทศบาล) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะภารกิจที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์หรือกระทบต่อประชาชนทั้งจังหวัด หรือภารกิจที่หากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนเป็นผู้จัดทำจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดและการลงทุนซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างไม่สามารถดำเนินการได้เองหรือหากดำเนินการจะไม่เกิดผลประโยชน์เท่ากับการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะสำหรับภารกิจที่ไม่ยุ่งยากหรือสลับซับซ้อนและไม่ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการมากนัก หรือเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนซึ่งอาจแตกต่างกันได้ในแต่ละพื้นที่

ในการกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการแบ่งระดับของภารกิจให้แตกต่างกัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงศักยภาพ ขนาด ประเภทและระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

(3) กรณีปัญหาเกี่ยวกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ขอเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติที่ส่งเสริมให้มีการร่วมกันดำเนินการ ความว่า

“กรณีที่คณะกรรมการกำหนดให้ภารกิจใดเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองได้เอง หรือภารกิจใดที่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้แต่หากเป็นการร่วมกันดำเนินงานจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวมมากกว่า ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหลักความสามารถและประสิทธิภาพในการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและขนาดของบริการสาธารณะ

การร่วมกันดำเนินงานตามวรรคหนึ่ง อาจเป็นการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือภาคเอกชน โดยจะกระทำในรูปแบบใดก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นกำหนด”

นอกจากนี้ เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของหมู่บ้านและตำบลซึ่งมีผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองประชาชนที่อยู่ในเขตซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่ของพื้นที่และประชากรกลุ่มเป้าหมายแล้วย่อมมีความซ้ำซ้อนกับเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันได้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งอำนาจและหน้าที่บางประการของผู้ใหญ่บ้านและกำนันซึ่งมิใช่การใช้อำนาจในทางอาญายังมีความคล้ายคลึงและซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การป้องกันสาธารณภัย หรือการดูแลรักษาที่สาธารณะ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงขอเสนอเพิ่มเติมให้มีการยกเลิกการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ซึ่งปัจจุบัน มีจำนวนกำนันและผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศรวม 264,592 คน<sup>2</sup> ทั้งนี้ เช่นเดียวกับกรณีที่ได้มีการยกเลิกกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร<sup>3</sup>

1.3 กรณีปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ว่าเป็นกฎหมายพิเศษที่สามารถยกเลิกกฎหมายอื่นได้หรือไม่ ขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมาย ดังนี้

<sup>2</sup> การปกครอง, กรม, “ข้อมูลสถิติจำนวนกำนันผู้ใหญ่บ้าน[Online]”, แหล่งที่มา: <http://www.dopa.go.th>[26 กุมภาพันธ์ 2552]

<sup>3</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 บัญญัติว่า

“เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นนั้น และให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น

ในเขตเทศบาลตำบลใด ถ้าหมดความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือสารวัตรกำนัน ให้รัฐมนตรีประกาศยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา”

(1) แก้ไขหลักการ เหตุผลและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีสถานะเป็นกฎหมายพิเศษเนื่องจากเป็นกฎหมายที่อนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดวัตถุประสงค์ว่ากฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ดำเนินการจัดทำแทน ซึ่งเป็นคนละกรณีกับอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

(2) ยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และบัญญัติเฉพาะกลุ่มภารกิจที่กำหนดไว้ 6 ด้าน สำหรับรายละเอียดให้เป็นไปตามที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

1.4 กรณีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมาย ดังนี้

(1) แก้ไขบทมาตราที่กำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการในส่วนของผู้แทนส่วนราชการ ความเป็นว่า

“ผู้แทนส่วนราชการ ประกอบด้วย ผู้แทนราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงาน ก.พ. และผู้แทนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดตามกลุ่มภาค”

(2) เพิ่มเติมบทมาตราเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายและสภาพบังคับของมติคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเป็นว่า

“คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเรียกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจเพื่อให้ความเห็น และมีอำนาจในการออกมติหรือคำสั่งให้ส่วนราชการรายงานผลการถ่ายโอนภารกิจตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



เมื่อคณะกรรมการมีมติหรือคำสั่งให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายนี้ ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมผูกพันและมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามมติหรือคำสั่งนั้น”

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาในการใช้อำนาจตามกฎหมายเนื่องจากไม่สามารถชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวดำเนินการโดยกระบวนการทางศาล ดังนั้น เพื่อเป็นการกำหนดอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนและสามารถวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองได้ ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่อนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เช่นเดียวกัน โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเพิ่มขึ้นในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ เว้นแต่จะเป็นข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะส่งผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการ<sup>4</sup>

ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กฎหมายกำหนดให้กระทำโดยคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ โดยในส่วนของคณะกรรมการชุดใหญ่นั้น แบ่งเป็น 2 คณะ ดังนี้

1. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.)
2. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวจ.)

ทั้งนี้ ในการศึกษาเทียบเคียงบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรีตาม

<sup>4</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ (มาตรา 35) โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละคณะประกอบด้วยบุคคลตามความจำเป็นแต่ไม่น้อยกว่าสามคน (มาตรา 36 วรรคแรก) มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งกรณีข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งไม่อาจเปิดเผยได้เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ (มาตรา 14) หรือข้อมูลข่าวสารซึ่งอยู่ในดุลพินิจของส่วนราชการว่าจะเปิดเผยหรือไม่ เช่น ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ (มาตรา 15) เป็นต้น รวมทั้งอำนาจในการพิจารณาคำสั่งไม่รับฟังคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคล (มาตรา 17) และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล (มาตรา 25)

ปัจจุบันคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีทั้งสิ้น 5 สาขา ดังนี้<sup>5</sup>

1. ด้านต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ
2. ด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ
3. ด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย
4. ด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านการแพทย์และสาธารณสุข
5. ด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรม

และการเกษตร

สำหรับวิธีพิจารณาและองค์คณะของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขานั้นเป็นไปตามที่ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 กำหนด (มาตรา 38) โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุดและในคำวินิจฉัยนั้นอาจมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ (มาตรา 37 วรรคสอง)

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ 2 ประเภทโดยคณะกรรมการแต่ละประเภทต่างมีอำนาจและหน้าที่

<sup>5</sup> คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, สำนักงาน, “คณะกรรมการต่างๆ[Online]”, แหล่งที่มา [www.oic.go.th](http://www.oic.go.th)[26 กุมภาพันธ์ 2552]

แยกกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งเกิดขึ้นโดยกฎหมาย มีอำนาจและหน้าที่ทั่วไปในการดูแลและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในขณะที่ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นถูกแต่งตั้งขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีอำนาจและหน้าที่เฉพาะในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างประชาชนหรือผู้มีประโยชน์ได้เสียกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งกรณีที่เป็นข้อมูลข่าวสารของรัฐและข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนและมีสภาพบังคับ จึงขอเสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติโดยเทียบเคียงกับบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ความว่า

“ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยขอบเขตอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งปัญหาอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้แต่งตั้งตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามกลุ่มภารกิจที่ถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านจัดระเบียบชุมชนสังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น”

“คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ถือเป็นที่สุด และในการวินิจฉัยแต่ละครั้ง คณะกรรมการวินิจฉัยอาจมีข้อสังเกตต่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องปฏิบัติอย่างใดตามที่เห็นสมควรได้ ทั้งนี้ ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและวินิจฉัย และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดจากข้อบกพร่องของบทบัญญัติในกฎหมายแล้ว ผลข้างเคียงที่ได้จากการศึกษาพบว่า โครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เอื้ออำนวยต่อการทำหน้าที่ในฐานะหน่วยงานฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ จึงขอเสนอเพิ่มเติมว่าเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรมีการปรับปรุงโครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานโดยเน้นการทำงานในเชิงรุกมากกว่าการเป็นหน่วยงานธุรการ มุ่งเน้นภารกิจด้านวิชาการและการติดตามประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรและงบประมาณ เป็นต้น และควรมีการปรับปรุงสถานะของหน่วยงานเพื่อให้สามารถดำเนินงานในฐานะหน่วยงานยุทธศาสตร์ด้านการกระจายอำนาจของประเทศ โดยการรวมหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งกระทรวงหรือทบวง ประกอบด้วยหน่วยงานที่ดำเนินการทั้งในเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ส่วนนโยบายการคลังท้องถิ่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ส่วนงบประมาณท้องถิ่น สำนักงบประมาณ เป็นต้น ซึ่งหากรวมหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้เข้าด้วยกันได้แล้วย่อมสามารถ ลดปัญหาการกระจายจัดกระจายของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ อีกทั้งยังเป็นวิธีการสร้างส่วนราชการที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการด้านการส่งเสริมการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

## 2. ควรแก้ไขรายละเอียดของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักในการกระจายอำนาจจากรัฐไปยังองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงควรมีการกำหนดรายละเอียดให้มีความชัดเจนมากขึ้น ดังนี้

2.1 กรณีปัญหาเกี่ยวกับส่วนราชการไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และกรอบระยะเวลาตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอเสนอให้เพิ่มรายละเอียด ความว่า

“ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการถ่ายโอนภารกิจมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการศึกษา รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบ ประเมินความพร้อมและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนภารกิจ และให้รายงานความเห็นต่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าภารกิจดังกล่าวนั้นสมควรมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนหรือไม่ และใช้ระยะเวลาเท่าใดในการเตรียมความพร้อมและการถ่ายโอนภารกิจ โดยส่วนราชการจะต้องผูกพันตามข้อเสนอของตนโดยคณะกรรมการมีหน้าที่ในการพิจารณาตามข้อมูลการศึกษาดังกล่าวแต่ไม่ผูกพันตามข้อเสนอ นั้น

หากคณะกรรมการเห็นว่าภารกิจซึ่งส่วนราชการรายงานว่าไม่ควรถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ได้เสียโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่น และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่า ให้คณะกรรมการมีอำนาจบังคับให้ส่วนราชการนั้นถ่ายโอนภารกิจ แต่ให้มีการกำหนดช่วงระยะเวลาการถ่ายโอน โดยในระยะแรก อาจกำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระยะที่สอง อาจกำหนดให้ส่วนราชการมีเพียงหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิควิชาการและบุคลากร และเมื่อครบกำหนดระยะเวลา ส่วนราชการจะต้องถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน”

2.2 กรณีปัญหาเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอเสนอให้เพิ่มรายละเอียด ความว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการทำบริการสาธารณะในภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้แต่มีเหตุสมควรอื่น เช่น ส่วนราชการยังมิได้ดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจนั้นได้เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับศักยภาพทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณ กรณีเช่นนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานต่อคณะกรรมการการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณากำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป”

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปสามารถตกลงร่วมมือกันโดยสมัครใจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพที่มีความหลากหลายและครอบคลุมพื้นที่มากที่สุด”

จากการศึกษาปัญหาในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่ากระแสเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในประเทศต่างๆ และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ความต้องการของประชาชนได้รับการตอบสนองโดยองค์กรในระดับท้องถิ่น สำหรับประเทศไทยเริ่มต้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้รับรองหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างเป็นทางการในมาตรา 282 ว่ารัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวของราชอาณาจักรไทยที่จะแบ่งแยกไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มิได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถทำอะไรก็ได้ หากแต่ความเป็นอิสระดังกล่าวหมายถึงความเป็นอิสระในการบริหารจัดการภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดและขึ้นอยู่กับแนวนโยบายของรัฐว่าจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ประการใดในการจัดทำบริการสาธารณะ และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจจากรัฐแล้วย่อมมีอิสระในการบริหารงาน บุคลากรและงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ ทั้งนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่เป็นเพียงการจัดโครงสร้างการปกครอง หรือการจัดให้มีหรือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือการบริหารงานบุคคลและการเงินการคลังเท่านั้น แต่จะต้องเป็นเรื่องของการสร้างพื้นฐานให้ประชาชนไทยเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และจะต้องไม่จัดโครงสร้าง วิธีการทำงาน การบริหารงบประมาณในลักษณะการจำลองการบริหารระบบราชการมาไว้ที่ท้องถิ่นหากแต่จะต้องเกิดจากการร่วมมือกันของราชการบริหารทั้งสามส่วน

ดังนั้น เมื่อปัจจุบันการจัดระบบบริการสาธารณะในประเทศไทยพิจารณาโดย “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งมีผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องดังกล่าวแล้วนั้น ผู้เขียนจึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถใช้อำนาจตามกฎหมาย ตลอดจนทำหน้าที่และพัฒนาบทบาทในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในประเทศไทยให้ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับหลักการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนด ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา (ภายในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2553) และในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบทบาทและความเป็นอิสระเพิ่มมากขึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งหากกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะได้ชัดเจนและมีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่เหมาะสมแล้ว ย่อมสามารถสร้างความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นและเกิดประโยชน์นานัปการต่อการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย.

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

การปกครอง, กรม. **การปกครองท้องถิ่น**[Online]. แหล่งที่มา: <http://www.dopa.go.th>  
[26 มิถุนายน 2551]

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักความเป็นเอกภาพของรัฐและหลักการกระจายอำนาจ  
ในการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย**[Online], 23 กรกฎาคม 2544. แหล่งที่มา :  
<http://www.pub-law.net>[19 เมษายน 2550]

โกวิทย์ พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : ส.เอเซียเพรส (1989),  
2550.

โกวิทย์ พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต**. พิมพ์ครั้งที่ 5.  
กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548.

โกวิทย์ พวงงาม. **วิพากษ์ท้องถิ่นไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มิตรภาพ, 2546.

โกวิทย์ พวงงาม และคณะ. **คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**.  
กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักงาน. **ข้อมูลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา**[Online].  
แหล่งที่มา: <http://www.obec.go.th/new/>[8 ตุลาคม 2551]

คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. **บันทึกความเห็น เรื่องเสร็จที่ 534/2543 เรื่อง การ  
จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**  
[Online], ตุลาคม 2543. แหล่งที่มา: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)[16 มิถุนายน 2551]



คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. **บันทึกความเห็น เรื่องเสร็จที่ 629/2543 เรื่อง ขอบทวนปัญหาเกี่ยวกับ การมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายของพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542** [Online], ธันวาคม 2543. แหล่งที่มา: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)[16 มิถุนายน 2551]

คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. **บันทึกความเห็น เรื่องเสร็จที่ 168/2544 เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ**[Online], มีนาคม 2544. แหล่งที่มา: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)[16 มิถุนายน 2551]

คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. **บันทึกความเห็น เรื่องเสร็จที่ 832/2546 เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ** [Online], ธันวาคม 2546. แหล่งที่มา: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)[16 มิถุนายน 2551]

คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. **บันทึกความเห็น เรื่องเสร็จที่ 25/2549 การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (กรณีการจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอจดหมายเหตุในเขตเทศบาลนครนครศรีอยุธยา)** [Online], มกราคม 2549. แหล่งที่มา: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)[16 มิถุนายน 2551]

คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. **การแบ่งภารกิจระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น**[Online]. แหล่งที่มา: [www.opdc.go.th](http://www.opdc.go.th) [19 เมษายน 2550]

โฆษกรัฐบาล, สำนัก. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. **สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 12/03 วันที่ 2 ธันวาคม 2540 เรื่อง การดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ (แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ)**[Online]. แหล่งที่มา: [www.spokesman.go.th](http://www.spokesman.go.th)[1 มิถุนายน 2551]

โฆษกรัฐบาล, สำนัก. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. **สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี** ข่าวที่ 03/40 วันที่ 24 มีนาคม 2541 เรื่อง มาตรการกระจายอำนาจการให้บริการสาธารณะ (งาน/กิจกรรม) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[Online]. แหล่งที่มา: www.spokesman.go.th[1 มิถุนายน 2551]

จรัส สุวรรณมาลา. **รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542.

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. รายงานการวิจัย เรื่อง **ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตลอดจนรูปแบบและขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย**. ชุดโครงการวิจัย เรื่อง “นโยบายและแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น”. กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2547.

ชาติชาย ณ เชียงใหม่. **โครงการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ**. บรรยาย ณ โรงแรมราม่า การ์เด้นส์ กรุงเทพมหานคร จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 12 มิถุนายน 2550. (บันทึกการประชุมสัมมนา)

ทางหลวงชนบท, กรม. **ขอบเขตหน้าที่ของกรม**[Online]. แหล่งที่มา: <http://www.dor.go.th> [18 ตุลาคม 2551]

ธเนศวร์ เจริญเมือง. **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540**, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คบไฟ, 2539.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย** หมวดที่ 1 ลำดับที่ 1 (ธันวาคม, 2547): 4 -12.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **นรนิติ เศรษฐบุตร : 60 ปี กิตติยาจารย์ เล่มหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **รายงานการวิจัย เรื่อง การปกครองท้องถิ่นไทย : ศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพฯ : ฝ่ายวิชาการ คณะกรรมการบริหารการวิจัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2549.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2547.

ปธาน สุวรรณมงคล. **กระบวนการตัดสินใจในการกระจายอำนาจ**. **วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช** 10, 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2540): 87 – 93.

ปธาน สุวรรณมงคล. **เหลี่ยมหลังแลหน้า 3 ปีแห่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้บริบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. **วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช** 14, 1 (มกราคม – เมษายน, 2544): 18 – 30.

ปธาน สุวรรณมงคล และคณะ. **รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการจัดการความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์น้ำกั้ง, 2547.

ปธาน สุวรรณมงคล และโชคดี นพวรรณ. นโยบายรัฐบาลด้านการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ปี 2485 – ปัจจุบัน. **วารสารธรรมศาสตร์** 23, 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม, 2540): 149 – 155.

ปรัชญา เวสารัชช. การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย. **รวมบทความการปฏิรูปสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2543

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. **การปกครองท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2535.

ประหยัด หงษ์ทองคำ. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2523.

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน. **ข้อมูลและโครงสร้าง คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, 16 มิถุนายน 2551

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน. **ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549.

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน. **คู่มือการบริหารแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) (ด้านการถ่ายโอนภารกิจ)**. กรุงเทพฯ : อรุณการพิมพ์, 2551.

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน. **คู่มือปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2548.

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน. **โครงสร้างและบุคลากร**, 24 ตุลาคม 2551

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน. **ประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, 24 ตุลาคม 2551

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน. **รายงานการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 9/2548**, 3 พฤศจิกายน 2548

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน. **รายงานการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 2/2549**, 15 มีนาคม 2549

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน. **รายงานการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 3/2549**, 5 มิถุนายน 2549

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน. **รายงานการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 3/2550**, 25 มิถุนายน 2550

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน. **รายงานการประชุมคณะกรรมการด้านการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ครั้งที่ 3/2551**, 22 พฤษภาคม 2551

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรม. **หน่วยงานภายในกรม**[Online]. แหล่งที่มา:  
<http://www.disaster.go.th>[8 ตุลาคม 2551]

พระปกเกล้า, สถาบัน. **รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาผลกระทบต่อภาคประชาชนจากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.), 2547.**

พระปกเกล้า, สถาบัน. **การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ'50 สู่อการปฏิบัติ : กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ : ส. เจริญการพิมพ์, 2551.

โกคิน พลกุล และคณะ. **แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารธรรมศาสตร์ 23, 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม, 2540): 1 – 9.**

มานิตย์ จุมปา. **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย.** พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

มานิตย์ จุมปา. **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

เลขาธิการนายกรัฐมนตรี, สำนัก. **ข้อมูลเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี**[Online]. แหล่งที่มา:  
<http://www.cabinet.thaigov.go.th>[25 สิงหาคม 2551]

เลขาธิการนายกรัฐมนตรี, สำนัก. **ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาล**[Online]. แหล่งที่มา:  
<http://www.cabinet.thaigov.go.th>[25 มีนาคม 2551]

วุฒิสถาร ต้นไชย. **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น : ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540.** นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

วุฒิสสาร ตันไชย. รายงานวิจัย เรื่อง บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

วุฒิสสาร ตันไชย. เอกสารการนำเสนอภาพนึ่งประกอบการบรรยาย เรื่อง ความเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญ 2550, 23 มิถุนายน 2551. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

วุฒิสสาร ตันไชย และคณะ. แนวทางในการสร้างมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

วุฒิสสาร ตันไชย และธีรพรพรรณ ใจมั่น. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 ลำดับที่ 2 (กันยายน, 2547): 73 - 77.

ศันย์สนัย เตื่อนศิริ. การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 ลำดับที่ 4 (กันยายน, 2547): 2.

เศรษฐกิจการคลัง, สำนักงาน. กระทรวงการคลัง, การกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่นภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542[Online], 11 สิงหาคม 2543, แหล่งที่มา: <http://www.mof.go.th> [14 มิถุนายน 2551]

ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรม. รวมบทความวิชาการ เล่ม 1[Online]. แหล่งที่มา: <http://www.local.moi.go.th>[26 สิงหาคม 2551]

ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรม. **หนังสือที่ มท 0890.2/ว 1005 เรื่อง ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** 15 สิงหาคม 2551

ส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ, สำนักงาน.  
**แนะนำ สท. : ความเป็นมา**[Online]. แหล่งที่มา: <http://www.opp.go.th>[14 ตุลาคม 2551]

สนิท จรอนันต์. **ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2549.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539

สมคิด เลิศไพฑูรย์. รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น. **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย** หมวดที่ 2 ลำดับที่ 1 (ธันวาคม, 2547): 19 -37.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. **การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย, 2546.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. **การปรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. **สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต.** กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.



สิริพร มณีภักดิ์. **การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

สุวิสถิติ โภชนพันธ์ุ. ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย. **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย** หมวดที่ 3 ลำดับที่ 1 (2547): 42.

หยุด แสงอุทัย. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.** พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2548.

อรรถัย ก๊กผล. กรุงเทพมหานคร. **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย** หมวดที่ 3 ลำดับที่ 5 (กันยายน, 2547): 5.

อลงกรณ์ อรรคแสง. **พัฒนาการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

อลงกรณ์ อรรคแสง. องค์การบริหารส่วนจังหวัด. **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย** หมวดที่ 3 ลำดับที่ 2 (กันยายน, 2547): 1 - 3.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. **วิสัยทัศน์การปกครองท้องถิ่นและแผนการกระจายอำนาจ.** นนทบุรี : สำนักพิมพ์มิติใหม่, 2543.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. **เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น : ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ.** กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวแสงระวี สวัสดิบุตร เกิดเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2524 ณ กรุงเทพมหานคร จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนสตรีวิทยา โดยในปีการศึกษา 2545 ได้สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และในปีการศึกษา 2548 ได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งนิติกร ระดับปฏิบัติการ ของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย