

ความเข้าใจในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลาง
ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

นายณัฐสิทธิ์ ต่อซอน

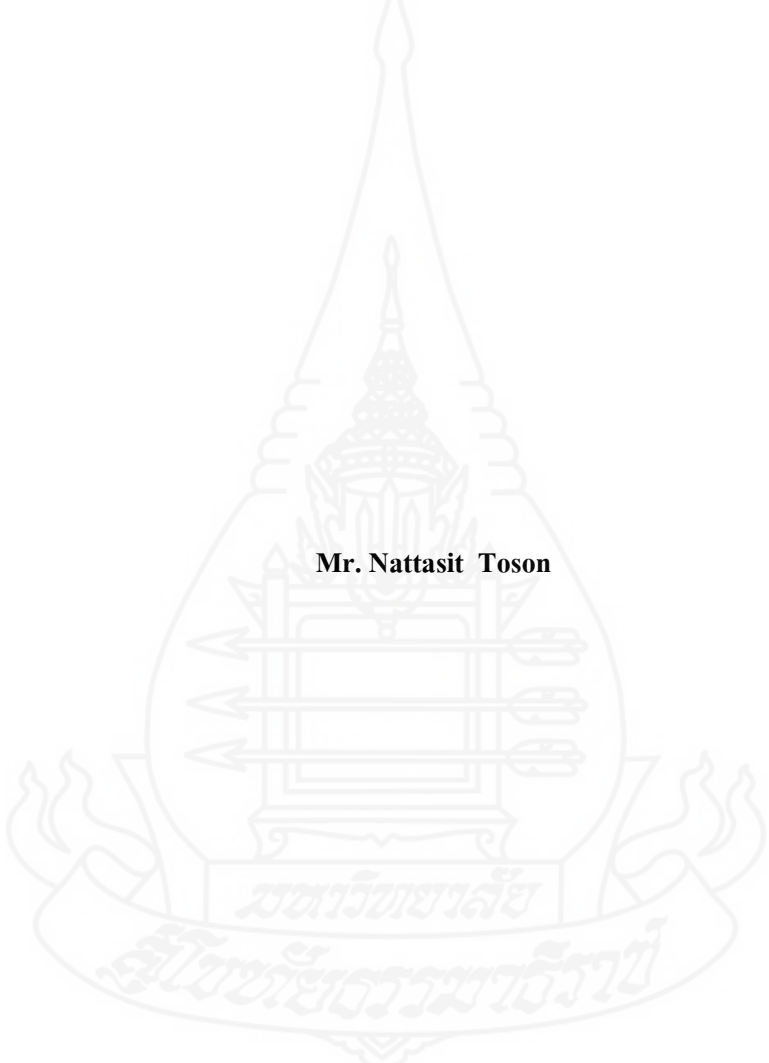


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2561

**Redundancy of Public Services between the Central Government,
Provincial Government, and Local Government**

Mr. Nattasit Toson



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law
Sukhothai Thammathirat Open University
2018

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น
ชื่อและนามสกุล	นายณัฐสิทธิ์ ต่อซอน
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2562

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)



(รองศาสตราจารย์วีรวุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการ
ส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

ผู้ศึกษา นายณัฐสิทธิ์ ต่อซอน **รหัสนักศึกษา** 2594001337 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ **ปีการศึกษา** 2561

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ศึกษาหลักการจัดทำบริการสาธารณะ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะ ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ หาแนวทางทางแก้ไขปัญหาค้นคว้าอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ กฎหมาย หนังสือ ข้อหารือ ความเห็นทางกฎหมาย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

ผลการศึกษาพบว่า ตามหลักการจัดทำบริการสาธารณะของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นนั้นมีการแบ่งอำนาจและกระจายอำนาจในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ดี ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นนั้นก็ยังพบว่ามีซ้ำซ้อนกันในหลายภารกิจจนเกิดปัญหาการเกี่ยวกันหรือแย่งกันในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเสนอแนะแนวทางแก้ไข คือ ความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นนั้นแก้ไข้ปัญหาโดยกำหนดให้ราชการส่วนกลางมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กำหนดมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ การฝึกอบรม งานวิชาการ และให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการในการจัดทำบริการสาธารณะ หากปัญหาเกิดให้ผู้รักษาราชการตามกฎหมายของราชการส่วนกลางเป็นผู้วินิจฉัย และความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่นนั้นแก้ไข้ปัญหาโดยกำหนดให้ราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่กำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะที่เกินศักยภาพของราชการส่วนท้องถิ่น และให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามศักยภาพ หากมีข้อพิพาทให้ผู้กำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วินิจฉัย และให้มีผลผูกพัน โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล

คำสำคัญ การปกครองส่วนท้องถิ่น บริการสาธารณะ ความซ้ำซ้อน

Independent Study title: Redundancy of Public Services between the Central Government, Provincial Government, and Local Government

Author: Mr. Nattasit Toson; **ID:** 2594001337; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisors: Dr. Kamolchai Rattanasakalwong, Adjunct Professor;

Academic year: 2018

Abstract

This independent study aims (1) to study concepts, theories and principles of law relating to public services, (2) to study principle of public services, local government organization establishment law and other relevant public service laws, (3) to study and analyze the problems of matters of law relating to redundancy of authority in providing public services, and (4) to find solution for redundancy problem of public services for more clarity.

This independent study applied qualitative research method through documentary research procedure by studying, researching and collecting data from sources such as laws, books, consulted issues, legal opinions, thesis, dissertations, and articles relating to public services.

The finding of the studying results indicated that public services between the central government, provincial government, and local government are provided in accordance with deconcentration and decentralization. However, those public services have been redundant in various missions and causing certain problems. Therefore, in case of redundancy between the central government service and local government service shall be solved by determining the duty of the central government to establish policies and public service standards and training; and determining the duty of local government to operate public services. If any problems occur, the person in charge of control of such relevant acts shall make decisions. In case of redundancy between the provincial government and local government shall be solved by determining the duty of provincial government to supervise the local government, and to provide public services exceeding the potential of the local government. The duty of local government is to provide public services in accordance with its potential. If there is any dispute, the person in charge of supervision of such local government shall make decision and it shall be binding without requiring legal proceeding to courts.

Keywords: Local Government, Public Services, Redundancy of Services

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือจากบุคคลหลายท่าน ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์ และรองศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งท่านได้ให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำ ในระหว่างที่ผู้ศึกษาทำการศึกษาค้นคว้าจนทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ในสาขาวิชานิติศาสตร์และสำนักบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช รวมถึงคณาจารย์พิเศษทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ และคำสั่งสอนที่มีค่ายิ่งต่อการศึกษาและการประกอบอาชีพของผู้ศึกษา

นอกจากนี้ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณต่อบิดา มารดา และบุคคลในครอบครัวที่ให้ โอกาสทางการศึกษาอย่างเต็มที่และเป็นกำลังใจให้แก่ผู้ศึกษาด้วยดีเสมอมา

สุดท้ายนี้หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใดในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ผู้ศึกษาขออภัยไว้

ณัฐสิทธิ์ ต่อซอน
กุมภาพันธ์ 2562



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและสภาพของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
3. ระเบียบวิธีวิจัย	6
4. ขอบเขตของการศึกษา	6
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดทำบริการสาธารณะ	8
1. การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	8
1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง	8
1.1.1 การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง	8
1.1.2 การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง	9
1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง	9
1.3 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย	13
1.3.1 ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง	13
1.3.2 ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค	14
1.3.3 ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	15
2. การปกครองส่วนท้องถิ่น	15
2.1 แนวคิด ทฤษฎี	15
2.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและหลักกฎหมายที่สำคัญ	24
2.2.1 วิวัฒนาการการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย	24
2.2.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน	25

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3 การปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ	36
2.3.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส	36
2.3.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น	42
3. บริการสาธารณะ	46
3.1 ความหมาย	47
3.2 ประเภทของบริการสาธารณะ	51
3.3 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ	52
3.4 องค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ	52
3.5 เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ	54
บทที่ 3 การจัดทำบริการสาธารณะของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วน ท้องถิ่นของไทย	56
1. อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วน ภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น	56
1.1 ความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนกลาง กับ ราชการส่วนท้องถิ่น	56
1.2 ความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่น	59
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	60
2.1 ความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนกลาง กับ ราชการส่วนท้องถิ่น	60
2.1.1 อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า	60
2.1.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการระบบการแพทย์ฉุกเฉิน	65
2.2 ความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่น	67
2.2.1 อำนาจหน้าที่ในการการเยียวยาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย	67
2.2.2 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ	69
3. ข้อหารือเกี่ยวกับปัญหาความซ้ำซ้อน	72
3.1 ข้อหารือปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น	72
3.1.1 ข้อหารืออำนาจหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า	72
3.1.2 ข้อหารืออำนาจหน้าที่ในการดำเนินการระบบการแพทย์ฉุกเฉิน	74

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2 ข้อหาหรือปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น	75
3.2.1 ข้อหาหรืออำนาจหน้าที่ในการการเยียวยาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย	75
3.2.2 ข้อหาหรืออำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ	76
4. กรณีศึกษา	80
บทที่ 4 การวิเคราะห์ความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลาง	
ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น	81
1. วิเคราะห์แนวคิดและทฤษฎี	82
1.1 หลักการบริหารราชการแผ่นดิน	82
1.2 หลักบริหารสาธารณะ	84
2. วิเคราะห์ความซ้ำซ้อนระกวางราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น	84
2.1 วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า	84
2.2 วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการระบบการแพทย์ฉุกเฉิน	87
3. วิเคราะห์ความซ้ำซ้อนระกวางราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่น	91
3.1 วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ในการเยียวยาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย	91
3.2 วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ	93
4. วิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาการตรวจสอบและทักท้วงเรื่องอำนาจหน้าที่	96
4.1 ปัญหาอำนาจในการตรวจสอบเรื่องอำนาจหน้าที่	96
4.2 ปัญหาการคืนเงินที่ได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว	97
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ	99
1. สรุปผลการศึกษา	99
2. ข้อเสนอแนะ	102
2.1 แนวทางการปรับปรุงกฎหมายในการแบ่งแยกหน้าที่	102
2.2 แนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเกี่ยวกันหรือแย้งกัน	104
2.3 ผลผูกพันของคำวินิจฉัย	104
บรรณานุกรม	106
ภาคผนวก	109

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ก บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 442/2559.....	110
ข หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0890.3/ว 1815 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2556.....	116
ค บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 168/2544.....	119
ง บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 247/2549.....	124
จ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 46/2549.....	128
ฉ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 373/2551.....	133
ช หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ค่วนที่สุด ที่ มท 0891.3/658 ลงวันที่ 25 มกราคม 2553.....	137
ซ หนังสือสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ นร 0107/8039 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2560.....	140
ฅ หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0808.2/6735 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2560.....	142
ญ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนที่สุด ที่ มท 0808.2/01918 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2560.....	145
ประวัติผู้ศึกษา.....	148



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1	การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....37
ตารางที่ 2.2	การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับประเทศไทย..... 39
ตารางที่ 2.3	การบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น..... 44
ตารางที่ 2.4	ตารางการจัดทำบริการสาธารณะประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย..... 45
ตารางที่ 3.1	อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า..... 61
ตารางที่ 3.2	อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการระบบการแพทย์ฉุกเฉิน..... 66
ตารางที่ 3.3	อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเยียวยาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ..... 68
ตารางที่ 3.4	อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ..... 70



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดทำบริการสาธารณะนั้นเดิมเป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐซึ่งก็คือราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ฝ่ายเดียว จนเมื่อกระแสนโยบายการปกครองเปลี่ยนแปลงไป โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม อีกทั้งสภาพบ้านเมืองมีความสลับซับซ้อนประชากรมีเพิ่มมากขึ้น ลำพังเพียงให้รัฐเป็นผู้จัดบริการสาธารณะเพียงฝ่ายเดียวคงไม่ครอบคลุม ทัวถึง รวดเร็ว และอาจไม่ตรงต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นรัฐจึงให้อำนาจหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดขึ้นมาช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในการช่วยจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับรัฐหรือแทนรัฐนั่นก็คือ ราชการส่วนท้องถิ่น

บริการสาธารณะของรัฐนั้นหากเป็นภารกิจของรัฐโดยแท้ เช่น การป้องกันประเทศ การยุติธรรม การเศรษฐกิจ หรือภารกิจที่เป็นของราชการส่วนท้องถิ่นที่รัฐมอบให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยแท้ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองแล้วจะไม่มีปัญหาในการดำเนินการ แต่ที่เป็นปัญหาคือการให้อำนาจหน้าที่แก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจต่างๆ จำนวนมากร่วมกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนกันในการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นๆ ขึ้นมาระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ฝ่ายหนึ่ง และกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อีกฝ่ายหนึ่ง เกือบในทุกๆ ด้าน ของการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น

1. ด้านการสาธารณสุข เช่น ป้องกันโรคระบาดสัตว์ ระหว่าง ราชการส่วนท้องถิ่นกับกรมปศุสัตว์ และกรมอนามัย
2. ด้านสวัสดิการชุมชนและสังคม เช่น ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ระหว่าง ราชการส่วนท้องถิ่นกับ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
3. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา ระหว่าง ราชการส่วนท้องถิ่นกับกรมทางหลวงชนบท กรมโยธาธิการและผังเมือง การประปาส่วนภูมิภาค

4. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ที่ดิน ป่าไม้ แม่น้ำ คลอง ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับกรมการปกครอง กรมเจ้าท่า และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5. ด้านการศึกษา เช่น การจัดการศึกษาปฐมวัย ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับกระทรวงศึกษาธิการ

6. ด้านความสงบเรียบร้อยของชุมชน เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่น กับ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

การที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องเดียวกัน ซ้ำซ้อนกันกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคนั้น นอกจากเกิดปัญหาการเกี่ยวกัน ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือแย่งกันดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ยังนำไปสู่ปัญหาการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในเขตพื้นที่ต่างๆทั่วประเทศว่า ราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการและให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการคืนเงินที่ได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนไปแล้วส่งคืนคลังของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หากไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบในการคืนเงิน ได้ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงทำให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นเกิดช่องว่างในการปฏิบัติงานเพราะไม่มั่นใจว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่แค่ไหน อย่างไร และมีการทำหนังสือหรือว่าหน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะไปยังหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพื่อการต่อสู้คดีค้านและโต้แย้งผลการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในเขตพื้นที่จังหวัดต่างๆ มากมายหลายกรณีด้วยกัน ดังตัวอย่างกรณีศึกษาซึ่งเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งที่ซ้ำซ้อนกันเท่านั้น ดังต่อไปนี้

กรณีหนึ่งที่หนึ่ง กรมปศุสัตว์หรือคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดนครราชสีมา ได้มีข้อทักท้วงเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ในการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าของเทศบาลตำบลสุรนารีว่าการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าไม่ใช่ภารกิจโดยตรงของเทศบาลตำบลสุรนารีแต่เป็นภารกิจโดยตรงของกรมปศุสัตว์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1 และคณะที่ 10) ได้พิจารณาและมีความเห็นตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 442/2559 มีความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าและตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ

อีกด้วย¹ ก่อนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ก็มีข้อหาหรือกรณีสำนักงานปลุสสัตว์จังหวัดสุโขทัยขอหาหรือว่ามีความประสงค์จะถ่ายโอนงานปลุสสัตว์ตำบล (ปศต.) ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการสำรวจสัตว์ ขึ้นทะเบียนเกษตรกร ฉีดวัคซีนป้องกันโรคสัตว์ การตรวจสอบเฝ้าระวังและรายงานภาวะโรคระบาดสัตว์ ฟันน้ำยามาเชื้อโรคในจุดเสี่ยง และงานอื่นๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะสำนักงานปลุสสัตว์จังหวัดมีงบประมาณจำกัดในการจ้างเหมาปลุสสัตว์ตำบล โดยสำนักงานปลุสสัตว์จังหวัดจะทำบันทึกข้อตกลง (MOU) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ โดยให้จ้างเหมาเจ้าหน้าที่ปลุสสัตว์ตำบลประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตอบข้อหาหรือว่า การกึ่งนี้ไม่ได้กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจพิจารณาได้และการจ้างเหมาบริการเจ้าหน้าที่ปลุสสัตว์ตำบลประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542²

กรณีที่สอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 320/2546 ที่วินิจฉัยว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะทุกประเภทภายในท้องที่ของตนตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แม้จะยังไม่มีการถ่ายโอนภารกิจนี้ก็ไม่เป็นเหตุให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะดุดหยุดลงแต่ประการใด จึงหาหรือว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะและเป็นผู้เสียหายมีอำนาจร้องทุกข์หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการบุกรุกหรือครอบครองที่สาธารณะหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1 คณะที่ 2 และคณะที่ 7) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 247/2549 เห็นว่า อำนาจในการคุ้มครองดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมหมายความรวมถึงการฟ้องหรือถูกฟ้องในคดีในกรณีที่มีการดำเนินการใดๆ ในที่ดิน ส่วนอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลรักษาที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบเขตอย่างไร เพียงใด เป็นไปตามความเห็นเรื่องเสร็จที่ 168/2544 และเรื่องเสร็จที่ 9/2548³ ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลรักษาที่สาธารณะ ตามความเห็นเรื่องเสร็จที่ 168/2544

¹ หนังสือบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 442/2559

² หนังสือบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 442/2559

³ หนังสือบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 247/2549

และเรื่องเสรีที่ 9/2548 สรุปได้ว่าแม้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ เมื่ออำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่เข้าซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดังกล่าวได้จะต้องได้รับการถ่ายโอนภารกิจเสียก่อน

ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้มีความเห็นอีกว่าในส่วนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะนั้นยังคงมีความเห็นเช่นเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามเรื่องเสรีที่ 168/2544 แต่ข้อเท็จจริงนี้เทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อนมีข้อเท็จจริงว่าที่สาธารณะดังกล่าว มีประชาชนบุกรุกเข้าไปหลายรายและบางรายยังอยู่ในพื้นที่ซึ่งหากปล่อยให้มีการบุกรุกอยู่ต่อไปอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้ หากเทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อนเห็นว่าการจะรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (1) มีความจำเป็นต้องทำการรังวัดทำแผนที่ที่สาธารณะก็มีอำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่สาธารณะได้ ต่อมามีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและหากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการก็ให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ด้วยผลแห่งบทบัญญัตินี้ จึงไม่มีปัญหาอีกต่อไป⁴

กรณีที่สาม สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดระบบการแพทย์ฉุกเฉินไปแล้วร้อยละหกสิบและที่ยังไม่ได้ดำเนินการ เกิดความไม่แน่ใจว่าสามารถดำเนินการได้หรือไม่และเมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและเรียกเงินคืนจะแก้ไขปัญหอย่างไร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตอบข้อหารือว่า ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (19) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล และมาตรา 17 (19) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัดการรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถทำการรักษาพยาบาลผู้ป่วยฉุกเฉินได้ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลหรือภายนอกสถานพยาบาล การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องอยู่

⁴ หนังสือบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 373/2551

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 และหลักเกณฑ์ที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว⁵

กรณีที่ดี สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรี ขอหารือว่า คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินจังหวัดปราจีนบุรี (ก.ช.ภ.จ.) ขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยพิบัติเนื่องจากได้รับผลกระทบจากปริมาณน้ำไหลหลากและดินตลิ่งเข้าท่วมพื้นที่เกษตรได้รับความเสียหาย 2,128 ไร่ เป็นเงินชดเชยค่าพืชไร่ที่เสียหายให้กับเกษตรกร วงเงิน 2,373,657 บาท ว่าสามารถใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้หรือไม่ อย่างไร กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นตอบข้อหารือว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น ค่าอาหาร ค่าถุงยังชีพ ค่าจัดซื้อหรือจัดหาวัสดุสำหรับบริโภค ค่าเครื่องนุ่งห่ม ได้ สำหรับการให้ความช่วยเหลือในลำดับถัดไป เช่น ด้านพืช เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการให้ความช่วยเหลือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรประสานขอความช่วยเหลือไปที่อำเภอและจังหวัด ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556⁶

จะเห็นได้ว่าปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นนั้นมาจากการที่กฎหมายกำหนดให้รัฐซึ่งก็คือราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคฝ่ายหนึ่ง และราชการส่วนท้องถิ่นอีกฝ่ายหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันและไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่ที่ชัดเจนทำให้เกิดการเกี่ยวกันดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือแย่งกันดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ และนำไปสู่การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งได้ทักท้วงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะว่าราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องที่ซ้ำซ้อนกันกับรัฐนั้น จึงเป็นปัญหาส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องถูกเรียกเงินคืนจากผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในเขตพื้นที่ต่างๆ ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นๆต้องหยุดชะงักลงไป ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะได้รับความเดือดร้อนและส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างกว้างขวาง ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐ โดยราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อจะศึกษาภารกิจอำนาจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หาแนวทางหรือรูปแบบในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะกรณีที่มีความซ้ำซ้อนกัน โดยไม่เกี่ยวกันดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือแย่งกันดำเนินการจัดทำบริการ

⁵ หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ค่วนที่สุด ที่ มท 0891.3/658 ลงวันที่ 25 มกราคม 2553

⁶ หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ มท 0808.2/6735 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2560

สาธารณะหรือมีความซ้ำซ้อนกันอีกและไม่ให้การจัดทำบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลงเพราะผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ได้วินิจฉัยว่าราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อบรรลุผลร่วมกันคือประโยชน์สุขของประชาชนอย่างยั่งยืนและมั่นคง และส่งผลทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุด

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

2.1 เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และกับราชการส่วนท้องถิ่น

2.2 เพื่อศึกษาหลักการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และกับราชการส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาคความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาขอบเขตภารกิจอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ โดยราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กับราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีความซ้ำซ้อนกันตามกรณีศึกษา

4. ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาคั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยวิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาจากตัวบทกฎหมาย ข้อหาหรือที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทราบแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และกับราชการส่วนท้องถิ่น

5.2 ทราบหลักการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และกับราชการส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

5.3 ทราบปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

5.4 ได้แนวทางแก้ไขปัญหาคือความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐ โดยราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และ ราชการส่วนท้องถิ่นนั้น มีแนวคิด ทฤษฎี เพื่อที่จะกำหนดว่าบริการสาธารณะใดเป็นเรื่องที่รัฐต้อง จัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเองและจะไม่สามารถมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการได้ เช่น เกี่ยวกับการ ป้องกันประเทศ ความมั่นคง เป็นต้น แต่บางอย่างรัฐดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะและได้มอบ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ในบางระดับควบคุมกันไปด้วย แต่ บริการสาธารณะบางอย่างรัฐมอบให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการฝ่ายเดียว รัฐเพียงแต่กำกับดูแล ในการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น เช่น การรักษาความสะอาด การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เป็นต้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องศึกษาแนวคิด ทฤษฎี การจัดบริการสาธารณะเพื่อที่จะ ได้ วิเคราะห์แนวทางการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และ ราชการส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันว่าเป็นไปตามแนวคิด ทฤษฎี นั้นอย่างไร

1. การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐเดี่ยวมีรูปแบบการปกครอง 2 ระบบใหญ่ๆ คือ การปกครองแบบรวมอำนาจ และ การปกครองแบบกระจายอำนาจ⁷

1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) คือ การที่รัฐรวมอำนาจทางปกครอง และอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการทางปกครองต่างๆ ไว้ในส่วนกลาง โดยให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดี เป็นผู้ทรงอำนาจในการตัดสินใจในนามของรัฐ ซึ่งจำแนก ได้เป็น 2 แบบ คือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (concentration) และการกระจายการรวมศูนย์ อำนาจการปกครองหรือการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration)

1.1.1 การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง การปกครองแบบนี้อำนาจในการตัดสินใจ ทั้งหลายจะอยู่ที่รัฐบาลในส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีการมอบอำนาจการตัดสินใจบางระดับบางเรื่องไป

⁷ ชาญชัย แสงวงศ์, กฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559, หน้า 124

ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ถูกส่งออกไปประจำอยู่ในภูมิภาค รูปแบบเช่นนี้ย่อมเป็นไปได้ ในรัฐสมัยใหม่ที่มีกิจกรรมที่ต้องทำมากมายและหลากหลายซึ่งรัฐบาลในส่วนกลางไม่สามารถตัดสินใจในทุกเรื่องได้

1.1.2 การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง หรือการแบ่งอำนาจการปกครอง หรือการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค คือ รูปแบบการปกครองที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำยังส่วนภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ โดยตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นสามารถดำเนินการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างได้ตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด⁸

1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization)

1.2.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) ที่ไม่ใช่ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระพอสมควร โดยหน่วยการปกครองอื่นนั้นไม่อยู่ภายใต้การ “ควบคุมบังคับบัญชา” ของราชการส่วนกลาง แต่อยู่ในกำกับดูแลของราชการส่วนกลางแทน โดยราชการส่วนกลางกำกับดูแลไม่ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกระทำการเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชา หมายถึง อำนาจที่หัวหน้าหน่วยปกครองใช้ปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยมีอำนาจทั้งในแง่ความเหมาะสมของการดำเนินงาน และในแง่ของการควบคุมให้การทำงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวง ย่อมสามารถสั่งการเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระทรวงนั้นๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค โดยสามารถสั่งการในเรื่องความเหมาะสมของการทำงานและการควบคุมให้การทำงานของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

อำนาจในการกำกับดูแล (บางครั้งเรียกว่า อำนาจควบคุมกำกับ) หมายถึง อำนาจที่องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรอื่นใช้ในการกำกับให้องค์กรนั้นๆ ทำงานภายใต้กรอบของกฎหมาย เช่น ราชการบริหารส่วนกลางเป็นองค์กรกำกับการทำงานของราชการบริหาร

⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การปกครองส่วนท้องถิ่น*, กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552, หน้า 22

⁹ มานิตย์ จุมปา, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2*, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554, หน้า 4-5

ส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีความอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเห็นสมควร แต่การดำเนินงานนั้นต้องไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด แต่ราชการบริหารส่วนกลางในฐานะองค์กรกำกับดูแลก็จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปสั่งการให้ราชการส่วนท้องถิ่นกระทำการใดๆ ที่ราชการบริหารส่วนกลางเห็นว่าเหมาะสม

ข้อสังเกต อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาจะเป็นอำนาจภายในองค์กรนิติบุคคลเดียวกันที่ผู้มีอำนาจสูงสุดในองค์กรนั้นใช้ในการปกครองผู้เป็นเจ้าหน้าที่ในองค์กรดังกล่าว เช่น รัฐมนตรีควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่รัฐในกระทรวง อธิบดีควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในกรม ส่วนอำนาจในการกำกับดูแลนั้นจะเป็นอำนาจระหว่างหน่วยการปกครองที่เป็นนิติบุคคล 2 หน่วยขึ้นไปที่มีกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์กันไว้ เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง แต่ในองค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้นเองในฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคลหนึ่งก็ย่อมจะมีลักษณะการใช้อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในองค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้น

การกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง¹⁰

1.2.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง¹¹

1) มีการแยกหน่วยการปกครองเป็นนิติบุคคลต่างหากจากหน่วยการปกครองของราชการบริหารส่วนกลาง โดยหน่วยการปกครองที่เป็นนิติบุคคลนั้นมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะมีงบประมาณของตนเองมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางไม่ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

2) มีการเลือกตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มีเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครองที่มาจากการเลือกตั้งของคนในหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยถือว่าเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้แทนของคนในท้องถิ่นนั้นที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจปกครองที่ต้องมีการเลือกตั้งนี้นับว่าเป็นหัวใจที่สำคัญของหลักการนี้ จนอาจกล่าวได้ว่า ถ้าไม่มีการเลือกตั้ง ก็ไม่ถือเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

¹⁰ โกวิทช์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552, หน้า 37

¹¹ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554, หน้า 6-7

3) *หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความอิสระในการดำเนินงาน* โดยราชการบริหารส่วนกลางไม่อาจใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาสั่งการหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้ทำตามความประสงค์ของตนได้ แม้จะเห็นว่า การดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่เหมาะสมก็ตาม ราชการบริหารส่วนกลางจะก้าวล่วงเข้าไปดูราชการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้ก็เฉพาะแต่ในประเด็นที่ว่า การดำเนินงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่ง ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจเพิกถอนหรือไม่ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกระทำการใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจก้าวล่วงไปควบคุมถึงความเหมาะสมในการดำเนินงาน

หลักการกระจายอำนาจปกครองนี้ นับได้ว่าเป็นหลักการที่ส่งเสริมระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ ซึ่งจะช่วยให้สามารถจัดบริการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่นได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังเป็นหลักการที่ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่น อันจะเป็นพื้นฐานในการสร้างนักการเมืองระดับชาติในโอกาสต่อไปด้วยหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น จึงนับได้ว่าเป็นหลักการปกครองที่ตอบสนองหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

1.2.3 รูปแบบการกระจายอำนาจทางปกครอง แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ¹² การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน และการกระจายอำนาจทางบริการหรือกิจการ ดังนี้¹³

1) *การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน* มีจุดเริ่มต้นจากแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง และมีความเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครองหากเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นยังคงได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางอยู่แล้วก็จะเป็นการรวมอำนาจมิใช่การกระจายอำนาจ ดังนั้น การกระจายอำนาจในความหมายนี้จึงต้องมีองค์กรทางเขตแดน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นอิสระจากส่วนกลาง ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาแต่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมกำกับของส่วนกลาง ต่อมาเมื่อสังคมพัฒนาไปสู่ระบบการแข่งขันการให้บริการ และความต้องการที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนมากขึ้น ความเข้าใจและยึดมั่นในแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นถึงความจำเป็น

¹² ประยูร กาญจนกุล, *กฎหมายปกครอง*, กรุงเทพฯ, หน้า 181-182

¹³ ชาญชัย แสงวงศ์, *กฎหมายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559, หน้า 125

ที่จะต้องแยกแยะภารกิจของสังคมออกเป็นภารกิจหรือกิจการของชาติและภารกิจหรือกิจการของท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถจัดระบบบริการที่เหมาะสมในการตอบสนองต่อภารกิจสองลักษณะดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน ดังนั้น ความหมายของการกระจายอำนาจในแง่นี้ก็คือ การยอมรับของรัฐว่าสามารถมีกิจการของท้องถิ่นที่มีระบบบริหารของตนเองได้ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ รัฐจึงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินการ

2) การกระจายอำนาจทางบริการหรือกิจการ ในรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีกิจการของรัฐที่จะต้องจัดทำเพิ่มมากขึ้นและสลับซับซ้อนขึ้นกว่าแต่ก่อน ทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจการดังกล่าวในรูปขององค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจทางบริการไม่ว่าจะในทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬา วัฒนธรรม โดยให้กิจการนั้นๆ เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง มีผู้บริหารของตนเอง การจัดทำบริการสาธารณะไม่ได้ถูกจำกัดหรือจำกัดขอบเขตของกิจกรรมโดยพื้นที่ แต่เป็นเรื่องทางเทคนิค เช่น เรื่องของการไฟฟ้า การประปา การโทรศัพท์ เป็นต้น นิติบุคคลที่ได้รับการกระจายอำนาจทางบริการก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐเช่นกัน

3) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ มิใช่ความสัมพันธ์กันในแง่การบังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์กันในแง่ของการกำกับดูแล ซึ่งการบังคับบัญชากับการกำกับดูแลมีความแตกต่างกันดังนี้

(1) อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกระทรวง อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใดๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สามารถ กลับ แก่ ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อำนาจบังคับบัญชาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงกับเจ้าหน้าที่ระดับล่าง อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่ว่าจะใช้ไปในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้

(2) อำนาจกำกับดูแล มิใช่เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจกำกับกับองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล โดยองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจกำกับดูแลมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้วยการให้ความเห็นชอบ ยับยั้ง หรือเพิกถอนการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือเข้าดำเนินการแทนในกรณีที่ต้ององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตลอดจนถอดถอนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบขององค์กรภายใต้การกำกับดูแล อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

1.2.4 ความแตกต่างระหว่างหลักการแบ่งอำนาจปกครองกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง ดังนี้¹⁴

1) ความแตกต่างในด้านเจ้าหน้าที่ขององค์กร หลักการแบ่งอำนาจปกครองที่มีการแบ่งอำนาจปกครองไปให้ราชการส่วนภูมิภาคนั้น เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคยังคงถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางอยู่ เพราะการแต่งตั้งโยกย้ายอยู่ภายในอำนาจของราชการส่วนกลาง ส่วนหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับการเลือกตั้งจากคนในท้องถิ่นนั้น ไม่ใช่การแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง

2) ความแตกต่างในด้านการควบคุมบังคับบัญชาและการกำกับดูแล หลักการแบ่งอำนาจปกครองนั้นเป็นการแบ่งอำนาจปกครองบางอย่างจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค แต่ยังคงถือว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางอยู่ ราชการบริหารส่วนกลางจึงมีอำนาจในการ “ควบคุมบังคับบัญชา” ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเต็มที่ ส่วนหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจเพียง “กำกับดูแล” ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติการต่างๆ ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

1.3 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ประเทศไทยได้จัดโครงสร้างในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ (1) ราชการบริหารส่วนกลาง (2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ (3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น¹⁵

1.3.1 ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง¹⁶ ไว้ดังนี้ (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวงหรือทบวงที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

2) พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545¹⁷ ในปัจจุบันได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562 ให้มี

¹⁴ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554, หน้า 7-8

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 4

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 7

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก หน้า 14, วันที่ 2 ตุลาคม 2545

กระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง จำนวน 20 กระทรวง (มาตรา 5) ดังต่อไปนี้
 (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวงกลาโหม (3) กระทรวงการคลัง (4) กระทรวงการต่างประเทศ
 (5) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (6) กระทรวงการพัฒนาลังคมและความมั่นคงของมนุษย์
 (7) กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (8) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (9)
 กระทรวงคมนาคม (10) กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (11) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (12) กระทรวงพลังงาน (13) กระทรวงพาณิชย์ (14) กระทรวงมหาดไทย (15)
 กระทรวงยุติธรรม (16) กระทรวงแรงงาน (17) กระทรวงวัฒนธรรม (18) กระทรวงศึกษาธิการ (19)
 กระทรวงสาธารณสุข (20) กระทรวงอุตสาหกรรม

1.3.2 ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้ (1) จังหวัด (2) อำเภอ (มาตรา 51)

(1) จังหวัด โดยในจังหวัดนั้นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้ (1) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ (2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม (3) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชน และชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอ (4) จัดให้มีการบริการภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ (5) จัดให้มีการส่งเสริมอุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของจังหวัดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัดที่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องเป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดตามมาตรา 53/1 (มาตรา 52/1)

(2) อำเภอ โดยในอำเภอนั้นได้กำหนดให้อำเภอมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ดังต่อไปนี้ (1) อำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดในมาตรา 52/1 (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) โดยให้นำความในมาตรา 52/1 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม (2) ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐ ในลักษณะศูนย์บริการร่วม (3) ประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม

(4) โกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ตามมาตรา 61/2 และมาตรา 61/3 (มาตรา 61/1)

2) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

นอกจากอำเภอจะมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว อำเภอยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ด้วย ดังนี้ ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย (1) อำนาจความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน (มาตรา 27) กรมการอำเภอต้องตรวจตราและจัดการปกครองตำบลและหมู่บ้านให้เป็นไปได้จริง นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวโดยเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอแล้วให้กรมการอำเภอมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านด้วย (มาตรา 83) และกรมการอำเภอต้องจัดพนักงานออกตรวจตระเวนรักษาความเรียบร้อย และคอยสืบจับโจรผู้ร้ายในท้องที่ของตน (มาตรา 102)

1.3.3 ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดว่าท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 69) และกำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล (3) สุขาภิบาล (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด (มาตรา 70)

2. การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 แนวคิด ทฤษฎี

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของรัฐในการกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นมีตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบริหารงาน และมีสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้ามาคานอำนาจในการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น อีกทั้งการที่การบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้มีราชการส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นก็เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะในการกิจที่เกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นนั้นๆ

2.1.1 แนวคิด ทฤษฎี

1) การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้¹⁸

วิลเลียม วี ฮอล โลเวย์ (William V. Holloway) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

แฮร์ริส จี. มอนตาญู (Harris G. Mongtagu) การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ในบทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

อุทัย หิรัญโต การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่น มีการจัดการเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

2) ทฤษฎีที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย ในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตก มีแนวคิด 3 สำนัก ดังนี้¹⁹

สำนักแรก เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง ผลที่ตามมาคือ ระบบการบริหารประเทศบนพื้นฐานของแนวคิดนี้ จึงเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่าง ๆ

สำนักที่สอง ให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ แต่ต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก จึงกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกระดับมีฐานะ โครงสร้างการบริหารและโครงสร้างอำนาจหน้าที่เหมือนกัน จอร์จ ลีโง โกร กล่าวว่ระบอบประชาธิปไตยไม่จำเป็นต้อง

¹⁸ โกวิทช์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิตินิใหม่ในอนาคต, (พิมพ์ครั้งที่ 7), กรุงเทพมหานคร, วิทยุชน, 2552, หน้า 28-29

¹⁹ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 40-45

มีการปกครองท้องถิ่นก็ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการบริหารด้านเทคนิคและก็ไม่จำเป็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะยอมรับค่านิยมแบบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นอาจจะแตกต่างกัน ไม่นิยมความเสมอภาค และขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของส่วนรวม นอกจากนี้บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนออกไปเป็นรัฐอิสระอีกด้วย ลีโอ มูแลง (Leo Moulin) นักคิดชาวเบลเยียม ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนนั้นในทางปฏิบัติต้องถือว่า มีข้อจำกัดมาก การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเพียงแหล่งฝึกอบรม เพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนท้องถิ่นที่คับแคบและมองข้ามผลประโยชน์ที่สูงกว่าในระดับชาติ ในขณะที่การปกครองในระดับชาติมีขนาดใหญ่แตกต่างจากระดับท้องถิ่นมาก จนกระทั่งประสบการณ์และความรู้ในการจัดการท้องถิ่นนั้น ไม่อาจนำไปใช้ได้กับกิจการระดับชาติ นอกจากนี้ ผลประโยชน์ระดับท้องถิ่นและความเป็นไปได้ที่จะเกิดการหาประโยชน์ เพื่อตัวเองก็ไม่เหมาะกับระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ความคิดดังกล่าวได้ก่ออิทธิพลต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นในเบลเยียมเช่นกัน

สำนักที่สาม การปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย เพราะช่วยให้คนท้องถิ่นต่างๆ ได้เสนอปัญหาและหาแนวทางแก้ไข ซึ่งงานเช่นนี้ไม่อาจให้รัฐบาลกลางทำ จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) ให้ความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการศึกษาทางการเมืองและเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้นๆของประชาธิปไตย ฮาร์ดี วิกวอร์ (W.Hardy Wickwar) พบว่า ในแง่หนึ่งการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนรัฐ-ชาติ ด้วยซ้ำ เพราะการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นลูกหลานของชุมชนโบราณ และมันสะท้อนประวัติศาสตร์ธรรมชาติของมนุษย์ยิ่งกว่าส่วนใดๆ ของอารยธรรมสมัยใหม่ ฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่เขตการปกครองที่รัฐแบ่งออกเป็นส่วนๆ เพียงเพื่อความสะดวกในการบริหารหรือการจัดการด้านการศึกษา แต่มันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลของชาติที่ท้องถิ่นไม่เคยยอมยกให้แก่รัฐ แต่ชุมชนซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่นได้รักษาไว้ตลอดมา

2.1.2 บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย

ในปัจจุบันฝ่ายที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรจะมาจากการเลือกตั้งและการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จะมีส่วนส่งเสริมการปกครองระดับชาติ ซึ่งเป็นความคิดที่ได้รับความนิยมโดยทั่วไปและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งโดยหลักการแล้วบทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ดังนี้

ประการแรก ก่อให้เกิดการกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ประการที่สอง ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน

ประการที่สาม การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะจัดระบบเผด็จการ โดยรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็ง สถาบันทางการเมืองต่างๆ มีความมั่นคง การยึดอำนาจและการใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางเป็นไปได้ยาก *มองเตสกีเออ (Montesquieu)* เขียนสนับสนุนว่า “การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่างๆ ในยุโรป มีความมั่นคงยิ่งขึ้น”

ประการที่สี่ การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ

ประการที่ห้า การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการสร้างประชาธิปไตยระดับชาติ

ประการที่หก การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองในระดับชาติ

2.1.3 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการปกครอง ตามรูปแบบการกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน นอกจากกฎหมายของแต่ละประเทศจะตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาตามกฎหมายแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีองค์ประกอบ 2 ประการ ได้แก่ 1) การมีอิสระในการปกครองตนเอง 2) การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ดังรายละเอียดต่อไปนี้²⁰

1) *การมีอิสระในการปกครองตนเอง* ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในรูปของการมีอำนาจสั่งการและดำเนินการในกิจการต่างๆตามที่กฎหมายกำหนดได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง ส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับดูแลให้การดำเนินการของท้องถิ่นดำเนินไปภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้จะต้องประกอบด้วย การมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีเขตพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีองค์กรเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น และมีการคลังเป็นของตนเอง

²⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549, หน้า 23-63

(1) ต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล แนวคิดเกี่ยวกับการเป็นนิติบุคคลมหาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องมาจากแนวคิดการเป็นนิติบุคคลของรัฐ ซึ่งแนวคิดการเป็นนิติบุคคลของรัฐเองก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวคิดการก่อกำเนิดรัฐ เมื่อเกิดรัฐ จึงเกิดอำนาจของรัฐที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” แต่โดยที่รัฐเป็นนามธรรมจึงจำเป็นต้องกำหนดให้รัฐมีตัวตน โดยการให้รัฐมีความเป็นนิติบุคคล เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลแล้วก็จะมีการบริหารบุคคลธรรมดาขึ้นมาเป็นผู้แทนของรัฐ เพื่อให้ผู้แทนนั้นทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ ดังนั้นบุคคลที่เป็นผู้แทนใช้อำนาจรัฐไม่ใช่เจ้าของอำนาจเพราะอำนาจที่แท้จริงเป็นของรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงสร้างรัฐขึ้นมาเนื่องจากการเกรงกลัวว่าอำนาจอธิปไตยจะถูกผูกขาดไว้ที่บุคคลเพียงคนเดียวเพื่อแยกอำนาจทางการเมืองออกจากบุคคล แล้วให้บุคคลนั้นมีฐานะเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจหรือเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองนั้นในนามของรัฐ²¹

นิติบุคคลแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งการแบ่งดังกล่าวมักพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ กฎหมายที่จัดตั้งนิติบุคคลนั้น กิจกรรมที่นิติบุคคลนั้นดำเนินการ และการใช้อำนาจของนิติบุคคลนั้น นิติบุคคลที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชนมีกิจกรรมเป็นการบริการสาธารณะและใช้อำนาจปกครอง นิติบุคคลนั้นมักเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และหากนิติบุคคลใดจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนดำเนินกิจกรรมเพื่อผลประโยชน์ของเอกชน ไม่มีการใช้อำนาจมหาชน นิติบุคคลนั้นก็มักเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน จากหลักเกณฑ์นี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

ก. ความสำคัญของการมีสถานะเป็นนิติบุคคล ความเป็นนิติบุคคลทำให้ท้องถิ่นเป็นบุคคลอีกคนหนึ่งแยกต่างหากจากกลุ่มบุคคลผู้เป็นสมาชิกของท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ในแง่ความสัมพันธ์กับส่วนกลาง การเป็นนิติบุคคลก็ส่งผลทำให้ท้องถิ่นมีสภาพบุคคลต่างหากจากส่วนกลางด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้ท้องถิ่นเกิดความเป็นอิสระในการดำเนินการหรือบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของตน กล่าวคือ มีสิทธิหน้าที่เป็นของตนเองสามารถตัดสินใจและกระทำการใดๆ ได้ตามดุลพินิจ โดยส่วนกลางไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจดังกล่าวของท้องถิ่น คงทำได้เพียงควบคุมให้การกระทำของท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

²¹ เกรียงไกร เจริญธาววัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*, กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน, (พิมพ์ครั้งที่ 6), 2555, หน้า 46-47

ด้วยเหตุนี้ การมีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงมีความสำคัญกับท้องถิ่นมาก เพราะหากขาดสภาพความเป็นนิติบุคคล ท้องถิ่นย่อมไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ได้ด้วยตนเอง จำต้องกระทำการโดยผ่านนิติบุคคลอื่นหรือปฏิบัติตามคำสั่งของส่วนกลางเท่ากับความเป็นอิสระ ที่กฎหมายมุ่งประสงค์ให้เกิดขึ้นกับท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นปกครองตนเองย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย

ข. การมีสถานะเป็นนิติบุคคลไม่ได้ทำให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสมอไป เพราะจะต้องมีองค์ประกอบอื่นอีก

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน ท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่างๆตามอำนาจหน้าที่ของตนได้เฉพาะภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเท่านั้น

(3) ระบบพื้นที่ซ้อนและไม่ซ้อนกัน การมีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจนนั้น ไม่จำเป็นว่าพื้นที่นั้นๆ จะต้องเป็นพื้นที่ของท้องถิ่นเพียงแห่งเดียว กล่าวคือ ในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด ท้องถิ่นที่มีอำนาจเหนือพื้นที่นั้นอาจมีหลายท้องถิ่นก็ได้

ก. ระบบพื้นที่ซ้อนกัน อาจเป็นการซ้อนกันสองชั้นหรือสามชั้นก็ได้ เช่น ประเทศญี่ปุ่น แต่ละเทศบาลจะมีพื้นที่ของตนเองและพื้นที่ของเทศบาลรวมกันจะเป็นเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประเทศญี่ปุ่นจึงมีพื้นที่ซ้อนกันสองชั้น ในประเทศฝรั่งเศสจะมีภาค องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล โดยเทศบาลจะมีพื้นที่ของตนเอง หลายเทศบาลจะเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งก็จะ เป็นพื้นที่ของภาค

ข. ระบบพื้นที่ไม่ซ้อนกัน เรียกว่าพื้นที่ชั้นเดียว กล่าวคือ อาจจะมี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ และแต่ละรูปแบบนั้นจะมีพื้นที่ของตนเองเป็นเอกเทศ เช่น เทศบาลในประเทศออสเตรเลีย

(4) หลักการและข้อยกเว้นในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่

ก. หลักการในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยหลักย่อมกระทำได้ในเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น หากดำเนินการในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นอื่น การดำเนินการนั้นจะมีผล เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. ข้อยกเว้นในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีเงื่อนไข 3 ประการ ดังนี้ 1) การดำเนินการนั้นจำเป็นและการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนและต่อเนื่องไปในพื้นที่ของท้องถิ่นอื่นด้วย 2) ต้องได้รับอนุญาตจากท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปกติแล้วผู้ที่มีอำนาจอนุญาตคือ สภาท้องถิ่น 3) ต้องได้รับอนุมัติจากผู้กำกับดูแล

ค. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรของตนเอง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี ซึ่งประกอบด้วย 1) สภาท้องถิ่น จะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและออกข้อบัญญัติท้องถิ่น 2) ฝ่ายบริหารท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงาน

การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือเรียกว่าการเลือกตั้งโดยอ้อม

ง. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง แยกต่างหากจากรัฐ และโดยหลักอำนาจหน้าที่นั้นก็ควรเป็นอำนาจหน้าที่ที่คนละประเภทกับรัฐด้วย

จ. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการคลังของตนเอง การคลังของท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้นั้น มีความสำคัญต่อความเป็นท้องถิ่นมาก อาจกล่าวได้ว่าหากไม่มีรายได้เป็นของตนเองหน่วยงานนั้นย่อมเป็นท้องถิ่นไม่ได้เลย ทั้งนี้เพราะการมีรายได้เป็นของตนเองทำให้ท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินนั้นได้อย่างอิสระ ในทางกลับกันหากไม่มีรายได้เป็นของตนเองต้องรับเงินจากรัฐการใช้จ่ายเงินย่อมถูกควบคุมสั่งการจากรัฐ ส่งผลทำให้การดำเนินกิจการเป็นไปตามความต้องการของรัฐ ไม่ใช่ประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประสบปัญหา คือ การขาดแคลนรายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายในการจัดทำบริการต่างๆ แต่ความสามารถในการหารายได้กลับถูกจำกัดด้วยปัจจัยต่างๆ ซึ่งโดยปกติแล้วรายได้ของท้องถิ่นจะมีที่มาจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการประกอบสาธารณูปโภค และเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ซึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐนี้มีลักษณะเป็นการกำกับดูแลท้องถิ่นแบบหนึ่ง และเนื่องจากเงินอุดหนุนเป็นเงินของรัฐ และบางประเภทยังมีเงื่อนไขการใช้ที่รัฐกำหนดไว้ เช่น ต้องนำเงินไปใช้ในเรื่องที่รัฐกำหนด ดังนั้น ยิ่งท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนมากเท่าใด ความเป็นอิสระของท้องถิ่นย่อมลดน้อยลงเท่านั้น

2) การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ การกำกับดูแลเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการสัมพันธ์ที่มีลักษณะแตกต่างไปจากการบังคับบัญชาที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค โดยที่การกำกับดูแลนั้นส่วนกลางจะมีอำนาจควบคุมส่วนท้องถิ่นได้เฉพาะกรณีที่เกิดเหตุมาบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง และส่วนกลางต้องใช้อำนาจในการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนกลางไม่อาจใช้อำนาจการกำกับดูแลนี้เพื่อควบคุมความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งแตกต่างไปจาก

การใช้อำนาจบังคับบัญชาสามารถออกคำสั่งเพื่อควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม²²

(1) การกำกับดูแลของรัฐเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมท้องถิ่น ระบบการควบคุมท้องถิ่นในปัจจุบันมี 3 ระบบ ได้แก่

ก. ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมท้องถิ่นโดยตรง ระบบนี้ใช้กันมากในประเทศรัฐเดี่ยวที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคหรือประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ เช่น ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา

ข. ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ควบคุมท้องถิ่นร่วมกับศาลปกครอง เป็นระบบที่ประเทศฝรั่งเศสใช้เมื่อหลังปี ค.ศ.1982 โดยเป็นระบบที่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะในราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ) จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ตรวจพบความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจให้ยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำทางปกครองดังกล่าวด้วยตนเอง แต่จะต้องส่งเรื่องไปยังศาลปกครองมีคำพิพากษา

ค. ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ควบคุมท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ระบบนี้เรียกว่า “การกำกับดูแล” นั่นเอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอาจจะเป็นรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอจะมีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตให้ท้องถิ่นกระทำการหรือไม่กระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง รวมถึงตลอดถึงการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำทางปกครองด้วย

(2) องค์ประกอบของการกำกับดูแล

ก. การกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง มีความหมาย 2 นัย คือ ความหมายอย่างแคบ หมายถึง การตรวจสอบนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ไม่รวมถึงการตรวจสอบในเรื่องอื่นๆ ส่วนความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การควบคุมการกระทำทุกอย่างไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลทางกฎหมายหรือไม่ ตามความหมายนี้ยังรวมถึงการควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจด้วย

การกำกับดูแลเป็นการควบคุมชนิดหนึ่งที่อยู่กึ่งกลางระหว่างการควบคุมในความหมายอย่างกว้างและอย่างแคบ ทั้งนี้เพราะในรัฐใดรัฐหนึ่งฝ่ายนิติบัญญัติ

²² สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547, หน้า 45-48

อาจจะระบุให้มีการกำกับดูแลทั้งหมดตามความหมายอย่างกว้าง หรือกำกับดูแลบางส่วนตามความหมายอย่างแคบ การกำกับดูแลอาจจะเป็นการควบคุมเพียงตัวบุคคลแต่ไม่ควบคุมองค์กรหรือกำกับดูแลแต่เพียงความชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่กำกับดูแลความเหมาะสมในการตัดสินใจ หรืออาจจะระบุให้มีการกำกับดูแลทั้ง 2 อย่างควบคู่กันไปด้วยก็ได้เช่นกัน

ข. เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติ ขอบเขตสำคัญของการกำกับดูแลก็คือ จะต้องไม่แทรกแซงองค์การกระจายอำนาจจนองค์การนั้นขาดอิสระไป การมีขอบเขตเช่นนี้เองทำให้อำนาจกำกับดูแลต่างจากอำนาจบังคับบัญชา

ค. เป็นการกำกับดูแลโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะที่สูงกว่า ซึ่งหมายถึงรัฐซึ่งกระทำการผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ

ง. เป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กรและการกระทำขององค์การกระจายอำนาจ การกำกับดูแลองค์กร ได้แก่ อำนาจของส่วนกลางในบางกรณีที่จะสั่งพักราชการหรือถอดถอนนายกเทศมนตรีหรือยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนการกำกับดูแลเหนือการกระทำ คือ การสั่งยกเลิกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การให้ความเห็นชอบ และการทำคำสั่งแทน

จ. การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ อาจกล่าวได้ว่าการกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน องค์กรกระจายอำนาจ และรัฐ รัฐจำเป็นต้องทำการกำกับดูแลทั้งในทางการเมือง (ควบคุมมิให้มีอิสระเกินไป) ทางปกครองและทางเศรษฐกิจ ทางกฎหมาย และทางการคลัง

2.1.4 หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

John Warren เห็นว่าหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้²³ (1) งานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน เช่น สวนสาธารณะ การกำจัดขยะ (2) งานเกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย (3) งานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เป็นงานที่มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่น เช่น ศูนย์บริการสาธารณสุข สถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา คนพิการ (4) งานพาณิชย์ท้องถิ่น เช่น ไร่รับจํานำ ตลาด (5) งานเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง เป็นการให้ความรู้ทางการเมืองการปกครองแก่ประชาชน การใช้อำนาจเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น การจราจร การรักษาความสะอาด

²³ John Warren, *The local government service*, London.Allen&Urwin, 1952, pp.184-187.

2.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย และหลักกฎหมายที่สำคัญ

2.2.1 วิวัฒนาการการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ขึ้นในปี 2440 ให้สำเร็จบริบูรณ์เป็นแบบต่อไป ตามพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ รัตน โกสินทร์ศก 116 โดยให้มีอำนาจป้องกัน โรคภัยอันตรายของมหาชน สืบสวนตรวจตราการที่เกี่ยวในทางโรคภัยของมหาชนทั่วไป²⁴ และต่อมาได้จัดตั้งสุขาภิบาลตลาดท่าลอมเมืองสมุทรสาคร ในปี พ.ศ.2448 ด้วยเพราะมีข้าราชการพ่อค้าและราษฎรที่เมืองสมุทรสาครพร้อมใจกันเข้าเรียรายได้ทรัพย์สินหลายพันบาททำถนนและสะพานใหม่ในหมู่บ้านตลาดท่าลอม แขวงเมืองสมุทรสาครเรียบริ่องดงามดี จึงได้ทรงกรุณาเสด็จไปเปิดถนน เมื่อวันที่ 17 มีนาคม ร.ศ.124 และทรงพระราชดำริว่าถนนหนทางที่ได้ทำขึ้นในหมู่บ้านใหญ่ เช่นบ้านท่าลอมนี้เป็นสาธารณประโยชน์ซึ่งสมควรจะอุดหนุนให้ซ่อมแซมรักษาไว้ให้ถาวรสืบไป โดยให้มีแก้ไขพิศภณัโรงรำนที่จจะเก็บได้ต่อไปเมื่อหักใช้ทุนหลวงซึ่งต้องเสียไปในการเก็บภณันั้นแล้วเหลือเท่าใดให้อาไว้สำหรับสุขาภิบาลบ้านท่าลอมทั้งสิ้น โดยเงินภณัโรงรำนที่พระราชทานนั้นใช้ในการซ่อมแซมถนนหนทางในเขตร์สุขาภิบาล รักษาความสะอาดในเขตร์สุขาภิบาล การจุดโคมไฟตามถนนในเขตร์สุขาภิบาล²⁵ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ซึ่งอยู่ในท้องที่จัดการรักษาเอง²⁶

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้ปฏิวัติยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดย คณะราษฎรได้จัดวางรูปแบบและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่เป็น 3 รูปแบบดังนี้²⁷

1) ระเบียบที่ใช้บังคับแก่พลเมืองทั่วๆ ไปในทุกอาณาเขตและมีอำนาจบริหารรวมอยู่ในศูนย์กลางที่ราชการบริหารส่วนกลาง หรือที่เรียกว่า การปกครองแบบมัชยภาค (Centralisation)

²⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 หน้า 517, พระราชกำหนด สุขาภิบาลกรุงเทพ รัตน โกสินทร์ศก 116

²⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 22 หน้า 1155 วันที่ 18 มีนาคม ร.ศ.124, ประกาศแก้ไขภณัโรงรำนจัดสุขาภิบาลตลาดท่าลอมเมืองสมุทรสาคร

²⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 22 หน้า 1189 วันที่ 25 มีนาคม ร.ศ.124, พระราชดำริสตอบในการเปิดถนนถวายนบ้านตลาดท่าลอม

²⁷ ปรีดี พนมยงค์, คำอธิบายกฎหมายปกครองโดยหลวงประดิษฐ์มนูธรรมและพระสารสาสน์ประพันธ์, 2475, หน้า 70-71 ,อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ.การปกครองท้องถิ่นไทย: ศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล, กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, หน้า 8

2) ระเบียบที่ใช้บังคับให้เหมาะสมกับท้องถิ่นต่างๆ โดยแยกอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางไปในส่วนต่างๆ หรือเรียกว่า การปกครองแบบมัธยภาค (Deconcentration) โดยมีการแยกกิจการให้มีความเหมาะสมกับท้องถิ่น แต่ราชการของรัฐที่แยกไปประจำในส่วนท้องถิ่นนั้นมิได้เป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลและยังคงอาศัยงบประมาณจากส่วนกลาง

3) ระเบียบที่แยกอำนาจบริหารบางอย่างให้คณะราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจเองโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง คือนิติบุคคลแยกจากรัฐบาลกลาง มีสิทธิหน้าที่เช่นบุคคลธรรมดา เรียกว่า การปกครองแบบมัธยภาค (Decentralisation)

ต่อมา พ.ศ.2477 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระอัฐมรามาธิบดินทร รัชกาลที่ 7 มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ซึ่งกำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการเป็นสามส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีการยกฐานะตำบลจัดตั้งเป็นเทศบาลขึ้นมีฐานะเป็นทบวงการเมืองโดยมีอำนาจหน้าที่สำคัญๆ ได้แก่ จัดการรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีอีกทั้งระงับเหตุรำคาญในท้องถิ่น ตลอดจนป้องกันมิให้ผู้ใดละเมิดกฎหมาย²⁸ และมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากขึ้นตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

2.2.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมี 2 รูปแบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 7,852 แห่ง ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2,441 แห่ง แบ่งออกเป็น เทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 178 แห่ง เทศบาลตำบล 2,233 แห่ง องค์กรบริหารส่วนตำบล 5,333 แห่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา²⁹

²⁸ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 มาตรา 27

²⁹ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, *สรุปข้อมูล อบท. ทั่วประเทศ*,

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นรวมทั้งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ย่อมมีความสำคัญซึ่งหลายประเทศก็ได้บัญญัติไว้เช่นกัน สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ดังนี้

(1) หลักการปกครองตนเอง รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 249)

(2) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการทำบริการสาธารณะ (มาตรา 250)

(3) โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะให้มีมาโดยวิธีอื่นก็ได้ (มาตรา 252)

2) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั้งเขตจังหวัด ในปัจจุบันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540³⁰ ได้กำหนดรายละเอียดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ก. โครงสร้าง ในจังหวัดหนึ่งให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งประกอบไปด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 7)

ก) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยกำหนดให้จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกินห้าแสนคนให้มีสมาชิกสภาได้ 24 คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนให้มีสมาชิกสภาได้ 30 คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งล้านคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านห้าแสนคนให้มีสมาชิกสภาได้

³⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 62 ก หน้า 1, วันที่ 31 ตุลาคม 2540

36 คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งล้านห้าแสนคนแต่ไม่เกินสองล้านคนให้มีสมาชิกสภาได้ 42 คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินสองล้านคนขึ้นไปให้มีสมาชิกสภาได้ 48 คน โดยอำเภอหนึ่งให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้หนึ่งคน แต่เมื่อรวมจำนวนแต่ละอำเภอแล้วยังไม่เป็นไปตามเกณฑ์ให้คำนวณเกณฑ์ที่เพิ่มขึ้นจนครบจำนวน (มาตรา 9)

ข) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 35)

ข. อำนาจและหน้าที่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้ (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (7 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 45)

(2) เทศบาล

ประเทศไทยมีความพยายามจัดตั้งเทศบาลมาตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ต้องการให้ประเทศไทยมีการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำการปกครองตนเองขึ้นตามแบบอย่างประเทศตะวันตกเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล แต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียก่อน จนมาหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ได้้นำแนวคิดนี้จัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 ซึ่งเทศบาลถือกำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติ

จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ก. โครงสร้างเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี

(มาตรา 14)

ก) *สภาเทศบาล* สภาเทศบาลประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามจำนวนดังต่อไปนี้ (1) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน (2) สภาเทศบาลเมืองประกอบด้วยสมาชิกสภาจำนวนสิบแปดคน (3) สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกสภาจำนวนยี่สิบสี่คน (มาตรา 15)

ข) *นายกเทศมนตรี* เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 48 ทวิ)

ข. *ประเภทของเทศบาลและอำนาจหน้าที่* เทศบาลแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร (มาตรา 7)

ก) *เทศบาลตำบล* ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 9) โดยมีอำนาจหน้าที่ต้องทำและอาจทำ ดังต่อไปนี้

หน้าที่ต้องทำ ได้แก่ (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (2) ให้มีและรักษาทางบกและทางน้ำ (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและปฏิกูล (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล การปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 50)

หน้าที่อาจทำได้แก่ (1) ให้น้ำสะอาดหรือการประปา (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (9) เทศพาณิชย์ (มาตรา 51)

ข) เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 10) โดยมีอำนาจหน้าที่ซึ่งต้องทำ และอาจทำ ดังต่อไปนี้

หน้าที่ซึ่งต้องทำ ได้แก่ (1) กิจการที่ระบุไว้ในมาตรา 50 (2) ให้น้ำสะอาดหรือการประปา (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (6) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสินเชื่อท้องถิ่น (มาตรา 53)

หน้าที่อาจทำได้แก่ (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล (6) ให้มีการสาธารณสุข (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น (12) เทศพาณิชย์ (มาตรา 54)

ค) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันจะต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 11) โดยมีอำนาจหน้าที่ซึ่งต้องทำ และอาจทำ ดังต่อไปนี้

หน้าที่ซึ่งต้องทำ ได้แก่ (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53 (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก (3) กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ (7) การผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง (8) การส่งเสริมการ

ท่องเที่ยว (มาตรา 56) ส่วนหน้าที่อาจทำ เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่นๆ ตามมาตรา 54 ได้ (มาตรา 57)

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการประจำตำบลและหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ฝ่ายหนึ่ง กับสภาตำบลอีกฝ่ายหนึ่ง โดยสภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละ 2 คน ให้นายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานในการประชุม หลังจากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ประกอบด้วยสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่ง ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) รวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าด้วยกัน เรียกว่า คณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ครูประจำตำบลในตำบลนั้น 1 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้เลือก และราษฎรในหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดระเบียบบริหารในตำบลเหลือเพียงสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ก็ถูกยกเลิกไป ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537³¹ จนมาถึงปัจจุบันด้วยเหตุที่สภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน จึงปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนมากขึ้น และยกฐานะของสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบันสภาตำบลได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหมดแล้วไม่มีสภาตำบลอีกต่อไป โดยองค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบันมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ก. โครงสร้าง องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน โครงสร้างประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 44) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้านนั้น หากมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหาร

³¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก หน้า 11 วันที่ 2 ธันวาคม 2537

ส่วนตำบลจำนวนหกคน และหากมีเพียงสองหมู่บ้านให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละสามคน (มาตรา 45) ให้มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 58)

ข. *อำนาจหน้าที่* องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ต้องทำ และอาจทำ ดังต่อไปนี้

หน้าที่ต้องทำ (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (7) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (8) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร (มาตรา 67)

หน้าที่อาจทำ (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว (7) บำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร (8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ (12) การท่องเที่ยว (13) การผังเมือง (มาตรา 68)

(4) *กรุงเทพมหานคร* กำเนิดขึ้นเมื่อรัชกาลที่ 5 จัดตั้งสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร ในปี 2440 ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ทำให้เกิดเทศบาลนครกรุงเทพ ต่อมาพัฒนาเป็นเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และจัดตั้งเป็นกรุงเทพมหานครในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528³² และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

³² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอนที่ 115 ฉบับพิเศษ หน้า 1, วันที่ 31 สิงหาคม 2528

ก. โครงสร้าง ให้มีสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร(มาตรา 9) สมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตเลือกตั้งหนึ่งให้มีสมาชิกสภาได้หนึ่งคน โดยเขตเลือกตั้งหนึ่งให้ถือเกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนคนโดยประมาณ ถ้าเขตใดมีจำนวนราษฎรไม่พอที่จะจัดให้เป็นหนึ่งเขตเลือกตั้งก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตนั้นหนึ่งคนและให้ถือเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่ง (มาตรา 11) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของราษฎร (มาตรา 44)

ข. อำนาจหน้าที่ กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร (2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด (3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (5) การผังเมือง (6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (7) การวิศวกรรมจราจร (8) การขนส่ง (9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ (10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ (11) การควบคุมอาคาร (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (15) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (16) การสาธารณสุข (17) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการพยาบาล (18) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน (19) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ (20) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ (21) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงแรมสรรพและสาธารณสถานอื่นๆ (22) การจัดการศึกษา (23) การสาธารณสุข (24) การสังคมสงเคราะห์ (25) การส่งเสริมการกีฬา (26) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ (27) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร (28) หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร (มาตรา 89)

(5)เมืองพัทยา เดิมพัทยาเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในเขตปกครองของสุขาภิบาลนาเกลือซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 แต่เนื่องจากพัทยาเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วสุขาภิบาลเดิมไม่อาจจะบริหารงานได้ จึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ขึ้น เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2521 จึงทำให้พัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ

พิเศษ ปัจจุบันการบริหารราชการเมืองพญาไ้บังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2542³³ ซึ่งมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ก. โครงสร้าง โครงสร้างการบริหารเมืองพญา ประกอบด้วย (1) สภาเมืองพญา มีสมาชิกสภาจำนวน 24 คน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในเขตเมืองพญา (2) นายกเมืองพญา มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเมืองพญา (มาตรา 8, มาตรา 9, มาตรา 41)

ข. อำนาจหน้าที่ เมืองพญาที่มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (4) การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (6) การจัดการจราจร (7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการบำบัดน้ำเสีย (9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ (11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น (12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว (13) การบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (14) อำนาจหน้าที่อื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพญา (มาตรา 62)

3) กฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหลักการสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการพัฒนาการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงให้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ คือ (1) กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร (3) ให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดสรรภาษี (มาตรา 284) ต่อมาจึงมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542³⁴ โดยมีหลักการสำคัญเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การตรากฎหมาย

³³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก หน้า 21, วันที่ 29 พฤศจิกายน 2542

³⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก หน้า 48, วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542

ฉบับนี้ส่งผลให้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และคณะกรรมการกระจายอำนาจ ดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แยกออกได้ดังนี้

ก) อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (1) จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และตลาด (4) การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่นๆ (5) การสาธารณสุข (6) การส่งเสริม การฝึกและการประกอบอาชีพ (7) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว (9) การจัดการศึกษา (10) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (14) การส่งเสริมกีฬา (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสุขสถานอื่นๆ (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (25) การผังเมือง (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ (28) การควบคุมอาคาร (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (มาตรา 16)

ข) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ดังนี้ (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดลอม (6) การจัดการศึกษา (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (8) การส่งเสริมและการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ (13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัด (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (27) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา 17)

ก) อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามข้อ ก) และข้อ ข) ด้วย (มาตรา 18)

ข. คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน ผู้บริหารเทศบาล 3 คน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล 5 คน

ของตนได้ทั้งหมดในกรณีที่คุณมีความเหมาะสมที่สุดที่จะดำเนินงานในเรื่องนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจบริหารงานของคุณได้อย่างอิสระโดยสภาพที่มาจากทางเลือกตั้งและมีอำนาจออกกฎเกณฑ์เพื่อใช้อำนาจหน้าที่ของคุณได้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญ และยกเว้นในกรณีที่จะเป็นการกระทบต่อเงื่อนไขที่สำคัญในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือต่อสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการรวมตัวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารซึ่งควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของคุณได้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทดลองโดยมีวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่จำกัดได้³⁵

การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้³⁶

ตารางที่ 2.1 การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทของ ภารกิจ	เทศบาล (commune)	จังหวัด (department)	ภาค (region)	รัฐ (Etat)
การศึกษา	จัดตั้ง,ก่อสร้างและ บำรุงรักษาโรงเรียน ระดับประถมศึกษา	จัดตั้ง,ก่อสร้างและ บำรุงรักษาโรงเรียน ระดับมัธยมต้น	จัดตั้ง,ก่อสร้างและ บำรุงรักษาโรงเรียน ระดับมัธยมปลาย และ สถานการศึกษา พิเศษ	วางแผนระบบ การศึกษา รับผิดชอบ ค่าตอบแทน บุคลากรและ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ การศึกษา รับผิดชอบ การศึกษาระดับ มหาวิทยาลัย
รถรับส่ง นักเรียน	จัดให้มีและรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ รถรับส่งนักเรียนใน เขตเทศบาล	จัดให้มีและรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ รถรับส่งนักเรียนนอก เขตเทศบาล	-	-

³⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ, สภาวิจัยแห่งชาติ, 2549

³⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย, สถาบันนโยบายศึกษา, 2544, หน้า 40-42

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเภทของ ภารกิจ	เทศบาล (commune)	จังหวัด (department)	ภาค (region)	รัฐ (Etat)
สวัสดิการ สังคมและ สุขภาพ	ร่วมมือกับจังหวัด ทางการเงินเพื่อ การดำเนินการ เกี่ยวกับสวัสดิการ สังคมและสุขภาพ สามารถให้ความ ช่วยเหลือด้าน สวัสดิการสังคมบาง กรณีที่เป็นกรณี เร่งด่วนดูแลเรื่อง สุขภาพ	ให้ความช่วยเหลือ ทางด้านสวัสดิการ สังคมแก่เด็ก ครอบครัว คนพิการ ผู้สูงอายุ ป้องกันวัน โรค และโรคมะเร็ง ช่วยเหลือหญิงมีครรภ์ และเด็กเล็ก กำกับดูแล องค์กรด้านสวัสดิการ สังคมในเขตจังหวัด ดูแลเรื่องสุขภาพ	ดูแลเรื่องสุขภาพ ครอบครัว คนพิการ ผู้สูงอายุ ป้องกันวัน โรค และโรคมะเร็ง ช่วยเหลือหญิงมีครรภ์ และเด็กเล็ก กำกับดูแล องค์กรด้านสวัสดิการ สังคมในเขตจังหวัด ดูแลเรื่องสุขภาพ	ให้ความช่วยเหลือ ทางการเงิน ดูแล เกี่ยวกับสารพิษ ต่างๆ ดูแลผู้ป่วย ทางจิต กำกับดูแล องค์การสาธารณสุข ที่ดำเนินการโดย องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ประเภทต่างๆ
การวางแผน และการพัฒนา ทางเศรษฐกิจ	จัดทำแผนพัฒนา ระหว่างเทศบาล	จัดทำแผนให้ความ ช่วยเหลือทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ	จัดทำแผนระดับ ภาค	ให้ความร่วมมือใน การจัดทำแผนระดับ ภาค
คูคลองและ ทำเรือ	จัดให้มีท่าเทียบเรือ ขนาดเล็ก	จัดให้มีท่าเทียบเรือ พาณิชย์และท่าเรือหา ปลา	ดูแลท่าเทียบเรือ ต่างๆและวางระบบ การเดินเรือ	จัดให้มีท่าเทียบเรือ ระดับชาติ,ดูแล ท่าเรือทั่วประเทศ รัฐทำหน้าที่กำกับ ดูแล
การผังเมือง สิ่งแวดล้อม และทรัพย์สิน	ออกใบอนุญาตก่อสร้าง	กำหนดระยะทาง สำหรับการเดิน พักผ่อน	ดูแลสวนสาธารณะ ในเขตภาค	บำรุงรักษา โบราณวัตถุของชาติ ดูแลสวนสาธารณะ ระดับชาติ

ประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเหมือนกับประเทศ
ฝรั่งเศส กล่าวคือ มีราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ประเทศ
ฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นค่อนข้างจะชัดเจน เปรียบเทียบกับประเทศไทยได้ดังนี้

ตารางที่ 2.2 การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับประเทศไทย

ประเภทของภารกิจ	ประเทศฝรั่งเศส		ประเทศไทย	
	รัฐ	ท้องถิ่น	รัฐ	ท้องถิ่น
การศึกษา	- วางแผนระบบการศึกษา - การศึกษาระดับมหาวิทยาลัย	- เทศบาล ระดับประถมศึกษา - จังหวัด โรงเรียน ระดับมัธยมต้น - ภาค โรงเรียน ระดับมัธยมปลาย และสถาบันการศึกษาพิเศษ	- ระดับอนุบาล - ระดับประถมศึกษา - ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น - ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย - ระดับอาชีวศึกษา - ระดับมหาวิทยาลัย	- กทม.,เมืองพัทยา เทศบาล, และ อบจ. จัดการศึกษา ทั้งระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา - อบต.ระดับอนุบาล - กทม. ระดับมหาวิทยาลัย
การศึกษา (รกรับส่งนักเรียน)	- ไม่ได้ดำเนินการ	- เทศบาล รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับรถรับส่งนักเรียน ในเขตเทศบาล - จังหวัด รับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับรถรับส่งนักเรียน นอกเขตเทศบาล	- ไม่ได้ดำเนินการ (ยกเว้น เป็นสวัสดิการบางหน่วยงาน เช่น หน่วยงานทางทหาร หรือสมาคม)	- ท้องถิ่นประเภทพิเศษ, เทศบาล, และ อบจ.สามารถดำเนินการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับรถรับส่งนักเรียน ตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ³⁷ แม้เป็นโรงเรียนนอกเขตพื้นที่ก็ได้ ³⁸ - ข้อเสนอแนะแต่มีข้อเท็จจริงของ สดง. กรณี อบจ.ปทุมธานี

³⁷ หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0808.2/6765, ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2555

³⁸ หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0808.2/1736, ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2559

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ประเภทของภารกิจ	ประเทศฝรั่งเศส		ประเทศไทย	
	รัฐ	ท้องถิ่น	รัฐ	ท้องถิ่น
				ว่าไม่มีกฎหมายและระเบียบ ให้ดำเนินการได้ และไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ³⁹
สวัสดิการสังคม และสุขภาพ	- ช่วยเหลือการเงิน ดูแลเรื่องเกี่ยวกับสารพิษ ดูแลเรื่องผู้ป่วยผู้ป่วยทางจิต กำกับดูแลองค์กร สาธารณสุขขอท้องถิ่น	- เทศบาล จังหวัด และภาค ดูแลให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคม และ สุขอนามัย	- ดำเนินการ ตั้งแต่ ส่งเสริม สุขอนามัย รักษาพยาบาล เบื้องต้น (โรงพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพ ตำบลโรงพยาบาล ชุมชน โรงพยาบาลศูนย์	- ดำเนินการ ส่งเสริม สุขอนามัย ประชาชน รักษาพยาบาล เบื้องต้น (ท้องถิ่น บางแห่ง มี โรงพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพ ตำบล) - โรงพยาบาล (เช่น โรงพยาบาล อบจ. ภูเก็ต)
การวางแผนและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ	- ให้ความร่วมมือ การจัดทำแผน ระดับภาค	- เทศบาล จัดทำ แผนพัฒนา ระหว่างเทศบาล - จังหวัด ให้ความช่วยเหลืออุปกรณ์ ต่างๆ - ภาค จัดทำแผน ระดับภาค	- แผนระดับชาติ - แผนระดับ จังหวัด กลุ่ม จังหวัด	- ท้องถิ่นประเภท พิเศษ, เทศบาล, อบต. จัดทำ แผนพัฒนาในพื้นที่ ให้สอดคล้องกับ แผนพัฒนาจังหวัด - อบจ.จัดทำ ประสาน

³⁹ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานการตรวจสอบการดำเนินงาน โครงการจ้างเหมากรับ-ส่งนักเรียน วันที่ 20 เมษายน 2560, คั่นคืน 12 สิงหาคม 2561, จาก: <http://www.oag.go.th/th/>

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ประเภทของภารกิจ	ประเทศฝรั่งเศส		ประเทศไทย	
	รัฐ	ท้องถิ่น	รัฐ	ท้องถิ่น
				แผนพัฒนาระหว่างท้องถิ่นภายในจังหวัด
คูคลองและท่าเรือ	- ท่าเทียบเรือระดับชาติ และคูแลท่าเรือทั่วประเทศ	- เทศบาล จัดให้มีท่าเทียบเรือขนาดเล็ก - จังหวัด ท่าเทียบเรือพาณิชย์และท่าเรือหาปลา - ภาค คูแลท่าเทียบเรือ และวางระบบการเดินเรือ	- ท่าเทียบเรือทุกขนาด - คลองทุกขนาด	- ท่าเทียบเรือท้องถิ่นประเภทพิเศษ, เทศบาล, อบจ. จัดให้มีท่าเทียบเรือได้ - คูคลอง ท้องถิ่นประเภทพิเศษ, เทศบาล, อบต. คูแลคูคลองทุกประเภทร่วมกับรัฐ และมีอำนาจอนุญาตให้ปลูกสร้างบางอย่าง ตาม พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ⁴⁰
การผังเมือง สิ่งแวดล้อมและ ทรัพย์สิน	- คูแลสวนสาธารณะระดับชาติ	- เทศบาล ออกใบอนุญาตก่อสร้าง - จังหวัดกำหนดระยะทาง สำหรับการเดินพักผ่อน - ภาคคูแลสวนสาธารณะในเขตภาค	- ผังเมือง จัดทำผังเมืองรวมจังหวัดและผังเมืองเฉพาะ - สิ่งแวดล้อม คูแลส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับชาติ	- การผังเมือง มีอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ แต่ตามกฎหมายเฉพาะได้แก่ พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ.2518 ให้มีส่วนร่วมในการจัดทำ

⁴⁰ คำสั่งกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ 442/2547, เรื่อง มอบอำนาจเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2547

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ประเภทของภารกิจ	ประเทศฝรั่งเศส		ประเทศไทย	
	รัฐ	ท้องถิ่น	รัฐ	ท้องถิ่น
การผังเมือง สิ่งแวดล้อมและ ทรัพย์สิน			- ควบคุมดูแลการ อุทธรณ์ การออก ใบอนุญาต ก่อสร้างอาคาร ของท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.ควบคุม อาคาร พ.ศ.2522 - คู่มือรองดูแลรักษา ที่สาธารณะ ที่ดิน - สวนสาธารณะ ใน เขตที่ดินของรัฐ เช่น เขตรถไฟ เขต ทางหลวง	- อนุญาตก่อสร้าง อาคาร ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 - สิ่งแวดล้อม ดูแล สิ่งแวดล้อม เหตุ รำคาญ ในระดับ ท้องถิ่น ตามพ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษา คุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, พ.ร.บ.การ สาธารณสุข พ.ศ. 2535, พ.ร.บ.การขุด ดินและถมดิน พ.ศ.2543 - ทรัพย์สิน ดูแล รักษาที่สาธารณะ ร่วมกับรัฐ - จัดให้มีสวนสาธารณะ ในท้องถิ่น

2.3.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นไม่มีราชการส่วนภูมิภาค แต่ประกอบด้วยราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมี 2 ระดับ คือ ท้องถิ่นที่เป็นจังหวัด แต่ละจังหวัดมีเทศบาลครอบคลุมเต็มพื้นที่ ท้องถิ่นชั้นที่ 2 เรียกว่า เทศบาล มี 3 ประเภท คือ เมืองใหญ่ (City หรือ Shi) เมือง (Town หรือ Mashi) และหมู่บ้าน (Village หรือ Mura) นอกจากนี้ท้องถิ่นปกติแล้วยังมีท้องถิ่นพิเศษอีก ได้แก่ เขตพิเศษ (Ku) จำนวน 23 แห่ง ในกรุงโตเกียว สหกรณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of

Local Authorities) เขตทรัพย์สิน (Property ward) และบริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations)

1) การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น มีรายละเอียดดังนี้⁴¹ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีโครงสร้างที่แตกต่างกัน โดยโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่น, หลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น ระบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น มี 2 ระดับ ได้แก่ จังหวัดและเทศบาล (47 จังหวัด และ 1,777 เทศบาล) รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีผู้นำชุมชนเป็นผู้นำสูงสุดในการบริหาร โดยสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ที่ประชุมสภามีอำนาจอนุมัติงบประมาณและออกกฎหมายภายใน รัฐบาลท้องถิ่นดำเนินงานแบบระบบผู้บริหารสูงสุด (คล้ายระบบประธานาธิบดี นำระบบสภาผู้แทนราษฎรในระดับชาติมาใช้ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารด้านการศึกษา กิจการตำรวจ การเลือกตั้ง เป็นต้น) รัฐบาลท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะมากกว่ารัฐบาลกลาง (แต่ภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นจะถูกจำกัดโดยกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น)

2) สถานะของรัฐบาลท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น⁴² ในหมวด 8 ว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น มาตรา 92 ได้บัญญัติไว้ว่าระเบียบการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมายพื้นฐานตามหลักการปกครองตนเอง มาตรา 93 ได้บัญญัติไว้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยส่วนต่างๆที่จัดตั้งขึ้น ได้แก่ ผู้บริหารสูงสุด สมาชิกสภา และส่วนอื่นๆในสำนักงานตามที่กฎหมายกำหนด โดยได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและได้รับคะแนนนิยมในชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ มาตรา 94 ได้บัญญัติไว้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการทรัพย์สิน การดำเนินธุรกิจและการบริหารและตรากฎหมายของตนเองตามที่กฎหมายกำหนด มาตรา 95 ได้บัญญัติไว้ว่ากฎหมายพิเศษนั้นจะต้องมีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และไม่สามารถตราโดยปราศจากความยินยอมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ในท้องถิ่นนั้นได้ตามกฎหมาย

⁴¹ Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC), Japan “Local Autonomy in Japan”, Retrieved January 15, 2019, Form: www.clair.or.jp/j/forum/other_data/pdf/20100216_soumu_e.pdf

⁴² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 2

3) การแบ่งการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น
ของประเทศญี่ปุ่น ดังนี้⁴³

ตารางที่ 2.3 การจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

ประเภท	โครงสร้างพื้นฐาน	การศึกษา	สวัสดิการ	อื่นๆ
รัฐบาลกลาง	-ทางหลวง -ถนนระดับชาติ (ตามที่กำหนด)	-มหาวิทยาลัย	-ประกันสังคม	-การป้องกัน ประเทศ -การทูต -การเงิน
รัฐบาลท้องถิ่น	-ถนนระดับชาติ (อื่นๆ) -ถนนในเขต จังหวัด	-มัธยมศึกษา ตอนปลาย -ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ตอนต้น (เงินเดือน)	-ศูนย์บริการ สาธารณสุข	-กิจการตำรวจ -หนังสือ เดินทาง
เทศบาล	-การวางผังเมือง -ถนนเทศบาล	-ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ตอนต้น -อนุบาล,สถาน รับเลี้ยงเด็ก	-การจัดการขยะ -การกำจัดของ เสีย	-การป้องกัน อัคคีภัย -การลงทะเบียน ผู้อยู่อาศัย -การลงทะเบียน คนต่างด้าว

ประเทศญี่ปุ่นไม่มีราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ มีราชการส่วนกลางและ
ราชการส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่นมีการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่าง
รัฐบาลกลางและราชการส่วนท้องถิ่นค่อนข้างจะชัดเจน ซึ่งสามารถเปรียบเทียบกับประเทศไทยได้
ดังนี้

⁴³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 3

ตารางที่ 2.4 ตารางการจัดทำบริการสาธารณะประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย

ประเภทของ ภารกิจ	ประเทศญี่ปุ่น		ประเทศไทย	
	รัฐ	ท้องถิ่น	รัฐ	ท้องถิ่น
โครงสร้างพื้นฐาน	- ทางหลวง - ถนนระดับชาติ (ตามที่กำหนด)	- จังหวัด ถนน ระดับชาติ (อื่นๆ),ถนนใน เขตจังหวัด - เทศบาล ถนน เทศบาล,การวาง ผังเมือง	- ทางหลวง - ทางหลวงชนบท - การประปา - การไฟฟ้า - ท่าเรือ - การผังเมือง	- อบจ.ทางหลวง อบจ. - อบต./เทศบาล ทางสาธารณะใน ชุมชน/หมู่บ้าน - อบต./เทศบาล ทางหลวงชนบท เฉพาะที่ได้รับการ ถ่ายโอนจากกรม ทางหลวงชนบท) - การประปา
การศึกษา	- มหาวิทยาลัย	- จังหวัด มัธยมศึกษาตอน ปลาย - ประถมศึกษาและ มัธยมศึกษา ตอนต้น (เงินเดือน และบุคลากร) - เทศบาล ประถมศึกษา และ มัธยมศึกษาตอนต้น - อนุบาลและ สถานรับเลี้ยงเด็ก	- ชั้นอนุบาล - ประถมศึกษา - มัธยมศึกษา ตอนต้น - มัธยมศึกษาตอน ปลาย - อาชีวศึกษา - มหาวิทยาลัย	- ชั้นอนุบาล - ประถมศึกษา - มัธยมศึกษา - มัธยมศึกษาตอน ปลาย - อาชีวศึกษา - มหาวิทยาลัย (เช่น มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร สังกัด กรุงเทพมหานคร)
สวัสดิการ	- ประกันสังคม	- จังหวัด ศูนย์บริการ สาธารณสุข - เทศบาล การกำจัดขยะ,	- ประกันสังคม - สถานีอนามัย (โรงพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพ ตำบล)	- การสร้างเสริมสุขภาพ การกำจัดขยะ, ของเสีย - สถานีอนามัย - โรงพยาบาลท้องถิ่น (เช่น โรงพยาบาล อบจ.

ตารางที่ 2.4 (ต่อ)

ประเภทของ ภารกิจ	ประเทศญี่ปุ่น		ประเทศไทย	
	รัฐ	ท้องถิ่น	รัฐ	ท้องถิ่น
		การกำจัดของเสีย	- การช่วยเหลือ เด็ก สตรี สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ยากไร้	ภูเก็ต) - การช่วยเหลือ เด็ก สตรี
อื่นๆ	- การป้องกัน ประเทศ - การทูต - การเงิน	- จังหวัด กิจการ ตำรวจ,หนังสือ เดินทาง - เทศบาล การป้องกัน อัคคีภัย, การลงทะเบียน ผู้อยู่อาศัย, การลงทะเบียน คนต่างด้าว	- การทูต - การป้องกัน ประเทศ - การยุติธรรม - กิจการตำรวจ - การป้องกันและ บรรเทา สาธารณภัย - การลงทะเบียน คนต่างด้าว - หนังสือเดินทาง	- การป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย

3. บริการสาธารณะ

โดยทั่วไปแล้วรัฐมีภารกิจ 2 ลักษณะ คือ ภารกิจในการวางข้อบังคับของสังคมคือการกำหนดกฎเกณฑ์แบบแผนความประพฤติของบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสังคม การวางข้อกำหนดของสังคมนั้นอาจเป็นการวางข้อบังคับในลักษณะห้ามมิให้เอกชนกระทำ หรือให้กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้เอกชนดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น กำหนดความสัมพันธ์ทางแพ่งทางอาญา หรือด้านแรงงาน การวางข้อบังคับดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดสถานะทางกฎหมายอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นในสังคม นั่นก็คือ การที่รัฐให้หลักประกันในการเคารพต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ หรือต่อกรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของของเอกชน ภารกิจของรัฐอีกลักษณะหนึ่งคือ ภารกิจในการจัดเตรียมหรือจัดหาบริการ หรือทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นสิ่งของหรือเงินทองเพื่อตอบสนองให้แก่สมาชิกในสังคม เช่น ไฟฟ้า ประปา การสื่อสาร

กิจกรรมซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น แยกได้ 2 ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นการใช้อำนาจควบคุมที่เรียกว่า “ตำรวจทางปกครอง” (police administrative) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง ประเภทที่สอง คือ กิจกรรมการให้บริการแก่มหาชนที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” (service public)

3.1 ความหมาย

บริการสาธารณะ (service public) เป็นกิจกรรมอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐต้องกระทำเพื่อบำบัดความต้องการส่วนใหญ่ แต่กิจกรรมประเภทนี้ต่างจากกิจกรรมแบบตำรวจทางปกครอง คือ กิจกรรมทางตำรวจทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อย จึงมีลักษณะของการห้าม การกำจัดเสรีภาพ ในขณะที่บริการสาธารณะเป็นการให้ คือ ให้บริการแก่ประชาชนซึ่งเป็นอีกมิติหนึ่งของกิจกรรมทางปกครอง

บริการสาธารณะ อยู่คู่กับสังคมมนุษย์มานานนับตั้งแต่มนุษย์เริ่มรวมกลุ่มกันเป็น “สังคม” มีหลักฐานปรากฏว่าในสมัยโบราณ ขุนนาง (seigneur) ผู้เป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมหาศาลต้องการหาประโยชน์ในที่ดินของตน โดยจ่าย “ค่าตอบแทน” รูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการตอบแทนด้วยแรงงาน ภาษี ค่าเช่า และเพื่อเป็นการชักจูงให้มีคนมาใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนร่วมกัน ขุนนางจึงสร้างสิ่งต่างๆ ที่ให้ผู้เช่าใช้ประโยชน์ เช่น กังหันหรือเตาขึ้นมาโดยผู้เช่าสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมกัน การสร้างสิ่งต่างๆ ที่ให้ผู้เช่าใช้ประโยชน์ร่วมกันนี้เป็นสิ่งที่ขุนนาง “ผูกขาด” ทำแต่เพียงผู้เดียวเพื่อจูงใจและอำนวยความสะดวกบางประการแก่ผู้เช่า โดยผู้เช่าต้องจ่ายค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์สิ่งของดังกล่าวแก่ขุนนาง หน้าที่ของขุนนางที่มีต่อสิ่งของดังกล่าวก็คือ บำรุงรักษาสิ่งของเหล่านั้นให้อยู่ในสภาพดีที่ผู้เช่าทุกคนจะสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้และนอกจากนี้ผู้อยู่อาศัยในเขตอำนาจของขุนนางก็จะได้รับการดูแลปกป้องจากขุนนางอีกด้วย

ต่อมาในศตวรรษที่ 11 โครงสร้างของชุมชนเปลี่ยนจากการปกครองดูแลโดยขุนนางมาเป็นชุมชนที่ปกครองดูแลกันเอง ชุมชนรวมตัวกันเป็นเมือง (bourg) หรือเป็นเทศบาล (commune) เพื่อต่อต้านอำนาจของขุนนางเพื่อปกครองดูแลกันเอง รวมทั้งเพื่อดูแลจัด “ทำบริการสาธารณะ” ที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน อันได้แก่ กำแพงป้อม การดูแลรักษาถนนหนทาง สถานที่ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลาด การร่วมมือกันต่อสู้ภัยพิบัติจากธรรมชาติ รวมทั้งร่วมมือกันกระทำกิจการต่างๆ เพื่อให้ชุมชนของตนอยู่ดีกินดี ต่อมา ค.ศ. 1464 พระเจ้าหลุยส์ที่ 11 ได้สร้างระบบไปรษณีย์ขึ้น โดยจัดให้มีการสร้างถนนและจัดให้มีรถม้าเพื่อนำสาส์นจากพระองค์ส่งไปยังส่วนต่างๆ ของราชอาณาจักร และต่อมาปลายศตวรรษที่ 15 มีการจัดให้มี “ตำรวจ” ขึ้น เพื่อดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม จนกระทั่งปี ค.ศ. 1789 เกิดการปฏิวัติเพื่อล้มเลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีการปรับปรุงระบบการปกครองใหม่โดย “พลเมือง” เข้ามาปกครองประเทศแทน “กษัตริย์”

เกิด “รัฐ” ที่เป็นนิติบุคคลขึ้น และเกิด “งาน” ที่รัฐจะต้องจัดทำขึ้น โดยในระยะแรกงานที่รัฐจะต้องจัดทำนี้มีหลายประเภทและยังไม่มีคำที่เรียกลงไปอย่างแน่ชัด แต่ไม่นานคำว่า “บริการสาธารณะ” (service public) ก็เริ่มปรากฏขึ้น โดยในตอนต้นมีความหมายถึงกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองทุกประเภท แต่ต่อมาจึงมีการวางกรอบความหมายใหม่ โดยหมายถึงเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือสิ่งที่รัฐจะทำให้แก่ประชาชนเป็นการตอบแทนการเสียภาษีอากรของประชาชน

การเกิดขึ้นของทฤษฎีบริการสาธารณะนั้น มีวิวัฒนาการมาจากคำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองที่ได้สร้างหลักเกณฑ์ ให้เหตุผลอธิบายขยายความและสร้างทฤษฎีขึ้นมาจากการวินิจฉัยคดีปกครองที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะ คำวินิจฉัยของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (ศาลปกครอง) นับได้ว่าเป็น “ที่มา” ที่สำคัญประการหนึ่งของหลักและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศส และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะ ถือได้ว่ามีที่มาโดยตรงจากคำพิพากษาของศาลปกครอง ดังนี้

คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflits) ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1873 ในคดี Blanco นั้นถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยแรกที่เป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายปกครองและอำนาจของศาลปกครอง โดยในคดีดังกล่าวเด็กหญิง Agnes Blanco ได้รับบาดเจ็บเนื่องจากถูกรถบรรทุกของโรงงานยาสูบชน บิดาของเด็กจึงได้ยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐต่อศาลยุติธรรมให้รับผิดชอบตามกฎหมายแพ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดโต้แย้งอำนาจในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ศาลคดีขัดกันได้รับเรื่องจึงให้ความเห็นว่า ความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนจากบุคคลที่ทำงานในองค์กรบริการสาธารณะ ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ได้ ความรับผิดชอบดังกล่าวมีลักษณะเป็นการทั่วไปหรือเด็ดขาด และอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์พิเศษซึ่งแตกต่างออกไปตามความจำเป็นของบริการและความจำเป็นที่จะต้องประสานประโยชน์ของรัฐและของเอกชน ดังนั้น เรื่องดังกล่าวจึงเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมาย ผลจากคำพิพากษาดังกล่าว ศาลคดีขัดกันได้คัดค้านอำนาจศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาคดีเกี่ยวกับบริการสาธารณะซึ่งถือเป็นกิจกรรมของรัฐ และนอกจากนี้บทสรุปของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (Commissaire du Gouvernement) ที่ชื่อ David ในคดีดังกล่าวก็ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาข้อกล่าวหาทุกประเภทที่มีต่อรัฐอันเกี่ยวเนื่องกับบริการสาธารณะ

ต่อมาได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมของรัฐตามมาอีก 2 เรื่อง คือ คดี Terrier และคดี Theond

ในคดี Terrier ศาลปกครองวินิจฉัยเกี่ยวกับมติของสภาจังหวัดที่ให้รางวัลแก่เอกชนที่ช่วยกำจัดงูพิษในเขตจังหวัดว่า เมื่อนาย Terrier เป็นหนึ่งในผู้เข้ามาช่วยกำจัดงูพิษได้มาขอรับ

รางวัล ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ปฏิเสธการจ่ายเงินรางวัลโดยอ้างว่างบประมาณที่ตั้งไว้หมดแล้ว นาย Terrier จึงร้องขอต่อศาลปกครองให้วินิจฉัยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับผิดชอบละเมิดสัญญาที่ทำไว้กับนักล่างูพิษ ซึ่งการพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ ศาลปกครองได้วางหลักเกณฑ์ที่สำคัญหลักหนึ่งของกฎหมายปกครองเอาไว้ โดยพนักงานที่รับผิดชอบสำนวนชื่อ Romieu ให้ความเห็นว่า การใดที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรและการดำเนินงานขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นระดับรัฐหรือระดับท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งโดยสภาพอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และบรรดาคดีต่างๆ ระหว่างนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนกับบุคคลอื่นหรือระหว่างนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนด้วยกันที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดทำบริการสาธารณะไม่ดี อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ส่วนคดี Theond ศาลปกครองได้วินิจฉัยเกี่ยวกับสุนัขจรจัดว่า เนื่องจากเมือง Montpellier ได้ทำสัญญากับนาย Theond เพื่อทำกรงสำหรับขังสุนัขจรจัดและกำจัดซากสัตว์ ต่อมาเมื่อเกิดการไม่ปฏิบัติตามสัญญาบางข้อ นาย Theond จึงร้องขอเลิกสัญญาพร้อมค่าเสียหาย ศาลปกครองจึงได้วางหลักเกี่ยวกับความรับผิดชอบไว้ว่า เมือง Montpellier กระทำการดังกล่าวเพื่อรักษาสุขอนามัยและเพื่อความปลอดภัยของประชาชน ถือเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะเป็นสัญญาทางปกครองนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครอง

คำวินิจฉัยทั้งสามคดีดังกล่าวเป็นการสร้าง “ทฤษฎีบริการสาธารณะ” ขึ้นมาในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส และต่อมาก็ได้มีคำวินิจฉัยตามมาอีกมากมายที่ขยายความและเพิ่มเติมทฤษฎีบริการสาธารณะ รวมทั้งได้มีนักวิชาการนำหลักที่ศาลปกครองหรือศาลคดีขัดกันไว้วางไว้ไปวิเคราะห์ขยายความ และต่อมาได้เป็นทฤษฎีสำคัญในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ศาสตราจารย์ Duguit มีความเห็นว่า “การบริการสาธารณะเป็นเสมือนหนึ่งรากฐานของทฤษฎีว่าด้วยรัฐ” บริการสาธารณะถือเป็นการรับรองความมีอยู่ของรัฐและเป็นระบบการผลิตในรัฐ บริการสาธารณะ คือ กิจกรรมทุกกิจกรรมซึ่งหากจะดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จจะต้องได้รับการจัดการจัดการหรือการควบคุมโดยฝ่ายปกครอง ทั้งนี้เพราะการจัดทำกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาสังคม

ส่วนสำนักคิดทางกฎหมาย Ecole de Bordeaux นั้น Louis Rolland ซึ่งเป็นลูกศิษย์ของศาสตราจารย์ Duguit ได้สร้างหลักเกณฑ์สำคัญอันแสดงถึงเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการของบริการสาธารณะไว้ว่า

(1) บริการสาธารณะเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยมีความแตกต่างอยู่ที่ฝ่ายปกครองระดับสูงซึ่งจะเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ในการจัดตั้ง เลือกรูปวิธีการจัดตั้ง

เลือกวิธีดำเนินการและควบคุมการดำเนินการกับฝ่ายปกครองระดับปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองระดับสูงวางไว้

(2) บริการสาธารณะจะต้องตอบสนองความต้องการของส่วนรวม

(3) บริการสาธารณะจะต้องเป็นส่วนเสริมข้อบกพร่องหรือความไม่เพียงพอของเอกชน

เงื่อนไขของสำนักคิดทางกฎหมาย Ecole de Bordeaux กลายเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะในปัจจุบัน

บริการสาธารณะ คือ กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของมหาชน เช่น การให้การศึกษา การจัดสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ และการดำเนินการอื่นๆ เพื่อสนองความต้องการของมหาชน⁴⁴

บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน⁴⁵

บริการสาธารณะ เป็นกิจกรรมซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองจัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวมซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองมีหน้าที่จัดทำได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน รัฐวิสาหกิจ หรือในกรณีที่องค์กรเอกชนดำเนินกิจกรรมบางอย่างในลักษณะที่เป็นการจัดทำแทนรัฐโดยรัฐมีหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมให้มีสภาพเดียวกับที่รับเป็นผู้จัดทำ⁴⁶

บริการสาธารณะ ประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ⁴⁷ (1) กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึง กรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง อันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการและยังหมายรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย (1) กิจกรรมดังกล่าวนี้จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

⁴⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538, หน้า 304

⁴⁵ ประยูร กาญจนกุล, *กฎหมายปกครอง*, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 108

⁴⁶ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 31-33

⁴⁷ ชาญชัย แสงวงศ์, *กฎหมายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559, หน้า 75

3.2 ประเภทของบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ แบ่งได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ⁴⁸ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม และบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม ดังนี้

3.2.1 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน และส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่เสียค่าตอบแทน บริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

ผลทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองมี 3 ประการ คือ ประการแรก ในเรื่องนิติสัมพันธ์ของบุคคลต่างๆ ในบริการสาธารณะ ซึ่งได้แก่ ผู้จัดทำ ผู้ใช้บริการ และบุคคลภายนอกนั้น ความสัมพันธ์ของบุคคลเหล่านี้ในการบริการสาธารณะทางปกครองจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ประการที่สอง ซึ่งเป็นผลจากประการแรก คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับบริการสาธารณะทางปกครอง ได้แก่ ศาลปกครอง และ ประการที่สาม ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองสำหรับความเสียหายที่ผู้ใช้บริการได้รับ เนื่องจากการปฏิบัติงานที่บกพร่องของบริการสาธารณะที่เป็นความรับผิดชอบในมูลละเมิดมิใช่ความรับผิดชอบในมูลสัญญา

3.2.2 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มีที่มาจากคำพิพากษาของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflits) ซึ่งพิพากษาว่า การที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีบริการเรือข้ามฟากโดยเก็บค่าตอบแทนนั้น มีลักษณะเป็นการจัดทำบริการขนส่งในสภาพเดียวกับเอกชนทั่วไป ดังนั้น จึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชนและภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาคดี คำวินิจฉัยดังกล่าวนับได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของการแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คือ เป็นกิจการที่รัฐจัดทำแต่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเอกชน

3.2.3 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรม คือ บริการสาธารณะที่เป็นการให้บริการทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องการความอิสระ คล่องตัวในการทำงาน โดยไม่มุ่งเน้นการทำกำไร เช่น พิพิธภัณฑ์ การกีฬา การศึกษาวิจัย

⁴⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559, หน้า 25-33

3.3 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ⁴⁹

การที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้นมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน จึงมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนี้

3.3.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้นรัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจกรรมใดที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนจึงย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

3.3.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากรับบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

3.3.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

3.4 องค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ⁵⁰

องค์กรในการเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ สามารถแบ่ง ได้ดังนี้

3.4.1 บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐ เป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ และเป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า ดังนั้น ภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐจึงควรเป็นบริการสาธารณะดังต่อไปนี้ คือ ภารกิจด้านป้องกันประเทศ ภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคงหรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ ภารกิจด้านเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

⁴⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559 หน้า 43-44

⁵⁰ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 47

3.4.2 บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักเป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ เป็นกิจการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกหรือมีลักษณะแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นก็ได้ เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นและเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น จึงจำแนกบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ภารกิจเกี่ยวกับสวัสดิการของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง และภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

3.4.3 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน การมีส่วนร่วมของเอกชนสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ การมีส่วนร่วมทางอ้อมกับการมีส่วนร่วมทางตรง

1) **การมีส่วนร่วมทางอ้อม** ได้แก่ การเข้าร่วมร่วมมือของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐด้วยวิธีการต่างๆ ได้แก่ (1) **การเลือกตั้ง** โดยการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากได้รับเลือกตั้งก็จะไปเป็นผู้จัดให้มีและวางหลักเกณฑ์ในการบริหารบริการสาธารณะต่อไป (2) **คณะที่ปรึกษา** (3) **การร่วมให้ความเห็น** โดยฝ่ายปกครองอาจเชิญเอกชนมาปรึกษาหารือเพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในบางเรื่องก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจ

2) **การมีส่วนร่วมทางตรง** ดังต่อไปนี้ (1) **สัมปทาน** ได้แก่ สัญญาที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยการลงทุนและเสี่ยงภัยของเอกชนเอง (2) **องค์กรวิชาชีพ** ได้แก่ องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำความผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

3.4.4 การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปขององค์กรร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ องค์กรร่วมนี้ ได้แก่ สหการ

3.4.5 บริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้เด็ดขาด การจัดบริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดำเนินการนี้ ต้องแบ่งหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา การจัดการศึกษาระดับสูงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดบริการ และสำหรับการจัดการการศึกษานอกโรงเรียนเป็นการจัดการการศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะและ

ฝึกฝนฝีมือเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น

3.5 เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ

3.5.1 มาตรการทางกฎหมาย เมื่อรัฐหรือองค์กรของรัฐทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐและหน่วยงานของรัฐต้องอยู่เหนือเอกชนจึงเกิดหลักกฎหมายมหาชนเรื่องเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองขึ้น เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายที่มีอยู่เหนือเอกชนนี้ แสดงออกอย่างน้อย 4 ระดับ คือ⁵¹ ระดับแรก กิจกรรม (activite) ที่ฝ่ายปกครองทำต้องเป็นบริการสาธารณะ (service public) หรือการควบคุม ซึ่งอาจเรียกว่าตำรวจทางปกครองก็ได้ (police administrative) ระดับที่ 2 วิธีการที่ใช้ ระดับที่ 3 ผลทางกฎหมาย ระดับที่ 4 การพิจารณาคดีที่เกิดโต้แย้งระหว่างฝ่ายปกครองกับปัจเจกชน วิธีการที่ใช้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอาจเป็นการกระทำฝ่ายเดียวที่กอนิติสัมพันธ์ขึ้นโดยเอกชนไม่สมัครใจก็ได้ เราเรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” (acte administrative) หรืออาจใช้สัญญาทางปกครอง (contrat administratif) หรืออาจเลือกใช้สัญญาทางแพ่ง (contrat de droit civil) ก็ได้ ดังนี้

1) **นิติกรรมทางปกครอง** คือ การแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองฝ่ายเดียว ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ของเอกชน ดังนั้น การจะมีนิติกรรมทางปกครองได้จะต้องปรากฏว่า **ประการแรก** มีการแสดงเจตนาออกสู่ภายนอกแล้ว ไม่ว่าจะการแสดงเจตนาจะมีผลทั่วไป เช่น เป็นระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือการตัดสินใจฝ่ายเดียวอื่นๆ เช่น การอนุมัติ การอนุญาต ปฏิเสธ เพิกถอน ฯลฯ ผลก็คือ การแสดงเจตนาภายในฝ่ายปกครองเอง โดยทำเป็นหนังสือเวียนก็ดี การทำบันทึกภายในเสนอหัวหน้าหน่วยงานเพื่อประกอบการตัดสินใจก็ดี เหล่านี้เป็นการตัดสินใจภายในที่ยังไม่มีการแสดงออกเป็นเจตนาเหล่านี้ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง **ประการที่สอง** การแสดงเจตนาออกสู่ภายนอกนั้นมุ่งต่อการก่อให้เกิด เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับซึ่งสิทธิ หน้าที่ ปัจเจกชน หรือก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่นั่นเอง เช่น การออกกฎกระทรวง กฎกระทรวงนี้ก่อให้เกิดหน้าที่ที่เอกชนต้องปฏิบัติตาม ก็เป็นนิติกรรมทางปกครอง หรือฝ่ายปกครองออกคำสั่งห้าม ออกคำสั่งให้เอกชนทำ เป็นนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น สิ่งใดที่ฝ่ายปกครองไม่ได้มุ่งให้เกิดผลต่อการเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ของปัจเจกชนโดยตรงก็ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง เช่น การตอบข้อหารือ ความเห็น คำแถลงการณ์

⁵¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538, หน้า 301

หรือการดำเนินการทั้งหลายอันเป็นการเตรียมการออกนิตกรรมทางปกครอง เพราะสิ่งเหล่านี้ไม่ได้มุ่งให้เกิดและไม่ได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ของเอกชน

2) *สัญญาทางปกครอง* ซึ่งยังมีลักษณะแสดงเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง อยู่แต่น้อยกว่าวิธีแรกตรงที่มีปัจเจกชนเข้ามาแสดงเจตนาพร้อมด้วย จึงเป็นการแสดงเจตนาสองฝ่าย หรือหลายฝ่าย โดยที่ฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง ดังนั้น สัญญาทางปกครองจึงเกิดการแสดงเจตนาของฝ่ายปกครอง (ซึ่งอาจเป็นนิติกรรมทางปกครอง) กับการแสดงเจตนาของเอกชน (ซึ่งเป็นนิติกรรมทางแพ่ง) ผลทางกฎหมายคือ จะนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองมาใช้กับสัญญาทางปกครองโดยตรงไม่ได้ กล่าวคือ การจะเป็นสัญญาทางปกครองได้ต้องปรากฏว่า ประการแรก คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง และประการที่สอง สัญญานั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์โดยตรงในการดำเนินการบริการสาธารณะหรือมีข้อสัญญาที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองมากเป็นพิเศษเหนือคู่สัญญาเอกชน เช่น สัญญาสัมปทานสาธารณะ สัญญาจ้างครูมาสอนในโรงเรียนรัฐบาล

3) *การใช้สัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง* ซึ่งกรณีนี้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองไม่มีเหลืออยู่เลย เพราะต้องใช้กฎหมายเอกชนบังคับกับสัญญาและต้องขึ้นศาลยุติธรรม และนับว่าเป็นวิธีการที่ฝ่ายปกครองยอมตัวเองลดลงมาเป็นเอกชนคนหนึ่ง สัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครองนี้ดูได้จากการไม่ได้ข้อสัญญาที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองมากเป็นพิเศษ และไม่ได้มุ่งโดยตรงต่อการดำเนินการบริการสาธารณะ เช่น สัญญาเช่าอาคาร สัญญาซื้อขาย ตามแบบในกฎหมายแพ่ง

นอกจากวิธีการ 3 วิธีนี้แล้ว ปัจจุบันฝ่ายปกครองยังอาจใช้วิธีการอื่นๆ อีกมากมายที่ไม่มีผลทางกฎหมายในการก่อนนิติสัมพันธ์โดยตรง แต่มีผลในความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองได้ เช่น ใช้วิธีการวางแผนเศรษฐกิจสังคม (Planification) การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ฯลฯ

3.5.2 บุคลากรของฝ่ายปกครอง ได้แก่ บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับฝ่ายปกครอง บุคลากรของฝ่ายปกครองนับได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครอง บุคลากรของฝ่ายปกครองมีหลายประเภทโดยส่วนใหญ่ของบุคลากรจะได้แก่ ข้าราชการ นอกจากนั้นก็จะเป็นบุคลากรที่เรียกกันว่า เจ้าหน้าที่

3.5.3 ทรัพย์สิน ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นบ่อยครั้งที่ฝ่ายปกครองมีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งทรัพย์สิน ทั้งสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งโดยปกติทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองสามารถได้มาซึ่งทรัพย์สินทั้งหลายได้ 2 วิธี คือ การได้มาซึ่งทรัพย์สินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่งกับการได้มา ซึ่งทรัพย์สินโดยวิธีพิเศษ

บทที่ 3

การจัดทำบริการสาธารณะของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นของไทย

จากที่ได้กล่าวมาในบทที่ 2 แล้วว่าในการจัดทำบริการสาธารณะของไทยได้ให้อำนาจและหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะก็อาจเกิดความซ้ำซ้อนกันระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ได้ จึงเป็นปัญหา ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่บรรลุผลได้อย่างแท้จริง ผู้ศึกษาจึงขอยกกรณีศึกษาดังต่อไปนี้ ซึ่งเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งของปัญหาการซ้ำซ้อนกันระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่น เท่านั้น ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้ให้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตามกฎหมายอื่นๆ ดังนั้น ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นจึงอาจมีภารกิจที่มีความซ้ำซ้อนกันได้ ดังนี้

1.1 ความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนกลาง กับ ราชการส่วนท้องถิ่น มีภารกิจหลายๆ ด้านที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายในเรื่องนั้นๆ เช่น

1.1.1 ความซ้ำซ้อนภารกิจด้านสาธารณสุข ระหว่างกรมปศุสัตว์กับราชการส่วนท้องถิ่นในภารกิจการฉีดวัคซีนควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 เพื่อป้องกันการเกิดและการแพร่ระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าในการปฏิบัติการฉีด

วัคซีนนั้นกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้สัตวแพทย์ของกรมปศุสัตว์และสัตวแพทย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการฉีดวัคซีน อีกทั้งยังกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมปศุสัตว์และเจ้าพนักงานท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกักขังและทำลายสัตว์ควบคุมได้ในกรณีสัตว์ไม่มีเจ้าของในที่สาธารณะหรือสัตว์ที่เป็นโรคพิษสุนัขบ้าจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้มีความซ้ำซ้อนกันในพื้นที่เดียวกันระหว่างกรมปศุสัตว์และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ตามภารกิจนี้ยังกำหนดให้อธิบดีกรมปศุสัตว์มีอำนาจประกาศกำหนดเขตท้องที่ เพื่อให้เจ้าของสัตว์ควบคุมนำสัตว์ควบคุมไปรับการฉีดวัคซีนจากสัตวแพทย์หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสัตวแพทย์ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดโดยเจ้าของสัตว์ควบคุมไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการฉีดวัคซีนอีกด้วย ซึ่งการประกาศเขตของอธิบดีกรมปศุสัตว์นั้นจะประกาศเป็นรายจังหวัดแล้วแต่สถานการณ์ในพื้นที่นั้นๆ นอกจากภารกิจด้านการสาธารณสุขที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 แล้ว ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการสาธารณสุข และป้องกันและระงับโรคติดต่อ อีกด้วย

1.1.2 ความซ้ำซ้อนภารกิจด้านสาธารณสุข ระหว่างกระทรวงสาธารณสุขกับราชการส่วนท้องถิ่น ในภารกิจควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 โดยเจ้าหน้าที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ได้แก่ นายเทศมนตรี ปลัดเทศบาล นายกองกำกับการบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองกำกับการบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล นักวิชาการสาธารณสุขสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่เข้าไปในสถานที่ทำการ ตรวจสอบยานพาหนะ ยึดอายัด ผู้ผลิต นำเข้าหรือขายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551

1.1.3 ความซ้ำซ้อนภารกิจด้านการพัฒนาสังคม ระหว่างกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กับ ราชการส่วนท้องถิ่น ในภารกิจช่วยเหลือคุ้มครองเด็ก ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ไม่ว่าเด็กนั้นจะมีผู้ปกครองหรือไม่ก็ตาม (มาตรา 24) ภารกิจนี้เป็นภารกิจเดียวกันกับภารกิจอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดให้มี

อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

1.1.4 ความซ้ำซ้อนภารกิจด้านพัฒนาสังคม ระหว่างสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กับ ราชการส่วนท้องถิ่น ในภารกิจคุ้มครองผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม สนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นภารกิจเดียวกันกับภารกิจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

1.1.5 ความซ้ำซ้อนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระหว่างกรมทรัพยากรน้ำบาดาล กับ ราชการส่วนท้องถิ่น ในภารกิจในการจัดให้มีน้ำบาดาลในพื้นที่ต่างๆทั่วประเทศ เช่น การก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำบาดาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2551 กำหนดให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาล มีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ การพัฒนา การอนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรน้ำบาดาล การใช้ประโยชน์น้ำบาดาล การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาล ดำเนินการและสนับสนุนการเจาะและพัฒนา น้ำบาดาล เพื่อการอุปโภคบริโภค อุตสาหกรรม และการเกษตร ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่เดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

1.1.6 ความซ้ำซ้อนด้านสาธารณสุข ระหว่างสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ กับราชการส่วนท้องถิ่น ในภารกิจเข้าถึงที่เกิดเหตุ บำบัดผู้ป่วยฉุกเฉิน และส่งต่อไปยังโรงพยาบาล เกี่ยวกับการแพทย์ฉุกเฉิน ตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครใจเข้าร่วมดำเนินการ กับสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ มีหน้าที่ในการส่งต่อผู้ป่วยฉุกเฉินไปยังโรงพยาบาล และเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่ง กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการสาธารณสุข การพยาบาล และการรักษาคนเจ็บป่วย

1.1.7 ความซ้ำซ้อนภารกิจด้านการศึกษา ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับราชการส่วนท้องถิ่น ในภารกิจจัดการเรียนการสอนเด็กชั้นอนุบาล ชั้นปฐมวัย ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาทุกระดับ ตามความต้องการภายในท้องถิ่น ให้เป็นไปตามมาตรฐานของกระทรวงศึกษาธิการ (มาตรา 41

มาตรา 42) และเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและจัดการศึกษา

1.1.8 ความซ้ำซ้อนภารกิจด้านคุณภาพชีวิต ระหว่างกรมการพัฒนาชุมชนกับราชการส่วนท้องถิ่น ในภารกิจส่งเสริมอาชีพ ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2552 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยไว้ ได้แก่ การส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การอาชีพ การออม สร้างขีดความสามารถของประชาชน และภารกิจนี้ก็เป็นภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมอาชีพและการทำมาหากินของราษฎรเช่นเดียวกัน

1.2 ความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น มีภารกิจหลายด้านที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายในเรื่องนั้นๆ เช่น

1.2.1 ความซ้ำซ้อนภารกิจด้านคุณภาพชีวิต ระหว่างจังหวัดกับราชการส่วนท้องถิ่น ในภารกิจเยียวยาช่วยเหลือผู้ประสบภัยหลังเกิดภัย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ตามกฎหมายฉบับนี้เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ใดเป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่น ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการจังหวัด นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย มีหน้าที่สั่งการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัย เฉพาะในพื้นที่ของตน (มาตรา 21-31) และภายหลังภัยสิ้นสุดลงแล้วการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบสาธารณภัยในเหตุสาธารณภัยเดียวกันนั้น ในกรณีของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคก็เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยซึ่งกำหนดให้อนุโลมใช้ระเบียบกระทรวงการคลังในการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย และตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้วย

1.2.2 ความซ้ำซ้อนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระหว่างอำเภอกับราชการส่วนท้องถิ่น ในภารกิจดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งกำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ (มาตรา 122) และเป็นภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะและการ

คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนกลาง กับ ราชการส่วนท้องถิ่น

2.1.1 อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ตามพระราชบัญญัติ

โรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

1) อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ในภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะ ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า นั้น ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และภายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็มี ส่วนราชการ คือ กรมปศุสัตว์ (มาตรา 19(6)) ซึ่งกรมปศุสัตว์ก็มีกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรม ปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557 ข้อ 2 กำหนดให้กรมปศุสัตว์ มีภารกิจเกี่ยวกับการ กำหนดทิศทางและนโยบาย การควบคุม การกำกับ การส่งเสริม การวิจัย การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการพัฒนาเทคโนโลยีเกี่ยวกับการปศุสัตว์ รวมทั้งบริหารจัดการทรัพยากรพันธุ์กรรมและความ หลากหลายทางชีวภาพด้านการปศุสัตว์ เพื่อให้มีปริมาณสัตว์เพียงพอและมีมาตรฐาน ถูกสุขอนามัย ปราศจากโรค สารตกค้าง และสารปนเปื้อน มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อมและ สามารถแข่งขันได้ในระดับสากล โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาด สัตว์ กฎหมายว่าด้วยการบำรุงพันธุ์สัตว์ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ กฎหมายว่า ด้วยสถานพยาบาลสัตว์ กฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกฎหมาย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ กว้างๆ เกี่ยวกับการสาธารณสุข การป้องกันและระงับโรคติดต่อ ดังนี้ อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลตำบล มีหน้าที่ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (มาตรา 50 (4)) เทศบาลเมือง มีหน้าที่ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (มาตรา 53(1)) เทศบาลนคร มีหน้าที่ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (มาตรา 56) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีหน้าที่ป้องกันโรคและระงับ โรคติดต่อ (มาตรา 67 (3)) อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (มาตรา 89 (16)) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข การอนามัย ครอบครัว และการพยาบาล อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมือง

พทยา พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (มาตรา 62 (14)) อำนาจหน้าที่ของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการ
ป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ (มาตรา 17)

ตารางที่ 3.1 อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า

ราชการส่วนกลาง	ราชการส่วนท้องถิ่น
กรมปศุสัตว์ มีภารกิจเกี่ยวกับดำเนินการ ตามกฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า	พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 50,53,56 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 67 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการพยาบาล พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพทยา พ.ศ.2542 มาตรา 62 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล และมาตรา 17 ให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

3) พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหน่วยงานและ
บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กรมปศุสัตว์ ได้แก่

ก. สัตวแพทย์ของกรมปศุสัตว์ (มาตรา 4) กำหนดให้มีอำนาจ
หน้าที่เริ่มตั้งแต่การฉีดวัคซีนป้องกัน โรคพิษสุนัขบ้า กักขังสัตว์ควบคุม ทำลายสัตว์ควบคุม เข้าไป
ในบ้าน โรงเรือน หรือสถานที่ เพื่อตรวจสัตว์ควบคุม นำหัวสัตว์ควบคุมที่ตายหรือมีเหตุสงสัยว่า
ตายด้วยโรคพิษสุนัขบ้าไปรับการตรวจชันสูตร การสั่งให้เจ้าของสัตว์ควบคุมทำลายซากสัตว์
ควบคุมที่ตายด้วยโรคพิษสุนัขบ้า การรับแจ้งเหตุจากเจ้าของสัตว์ควบคุม

ข. พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ ตามประกาศกระทรวง
เกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2561 ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ในสำนักควบคุม ป้องกัน และบำบัดโรคสัตว์ สำนักกฎหมาย สำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์ กองสารวัตรและกักกัน สถาบันสุขภาพสัตว์แห่งชาติ ด้านกักกันสัตว์ สำนักงานปศุสัตว์เขต สำนักงานปศุสัตว์พื้นที่กรุงเทพมหานคร สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน โดยกักขังสัตว์ควบคุมในที่สาธารณะถ้าปรากฏว่าสัตว์ควบคุมไม่มีเครื่องหมายประจำตัวสัตว์หรือมีแต่เป็นเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ปลอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับสัตว์ควบคุมนั้นเพื่อกักขัง เพื่อหาเจ้าของให้มาขอรับคืนภายในห้าวัน หากพ้นระยะเวลาขอรับคืนแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำลายสัตว์ควบคุมนั้นได้ และในที่สาธารณะถ้าปรากฏว่าสัตว์ควบคุมใดมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้าให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำลายสัตว์ควบคุม และมีอำนาจหน้าที่รับแจ้งการเกิดอาการของโรคพิษสุนัขบ้าจากเจ้าของสัตว์ควบคุมด้วย

ค. *อธิบดีกรมปศุสัตว์* มีอำนาจหน้าที่ประกาศกำหนดเขตท้องที่ในการฉีดวัคซีน โดยเมื่อมีประกาศแล้วเจ้าของสัตว์ควบคุมไม่เสียค่าธรรมเนียมการฉีดวัคซีน

(2) *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* ได้แก่

ก. *สัตวแพทย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 4)* มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสัตวแพทย์ของกรมปศุสัตว์เริ่มตั้งแต่การฉีดวัคซีน กักขังสัตว์ควบคุมทำลายสัตว์ควบคุม เข้าไปในบ้าน โรงเรือน หรือสถานที่เพื่อตรวจสัตว์ควบคุม นำหัวสัตว์ควบคุมที่ตายหรือมีเหตุสงสัยว่าตายด้วยโรคพิษสุนัขบ้าไปรับการตรวจชันสูตร สั่งให้เจ้าของสัตว์ควบคุมทำลายซากสัตว์ควบคุมที่ตายด้วยโรคพิษสุนัขบ้า และรับแจ้งการเกิดของโรคจากเจ้าของสัตว์ควบคุม

ข. *เจ้าพนักงานท้องถิ่น* ได้แก่ นายกเทศมนตรี นายกองคํารบริหารส่วนจังหวัด นายกองคํารบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และปลัดเมืองพัทยา (มาตรา 4) มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน ได้แก่ การกักขังสัตว์ควบคุมในที่สาธารณะถ้าปรากฏว่าสัตว์ควบคุมไม่มีเครื่องหมายประจำตัวสัตว์หรือมีแต่เป็นเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ปลอมให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจับสัตว์ควบคุมนั้นเพื่อกักขังเพื่อหาเจ้าของให้มาขอรับคืนภายในห้าวัน หากพ้นระยะเวลาขอรับคืนแล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทำลายสัตว์ควบคุมนั้นได้ และในที่สาธารณะถ้าปรากฏว่าสัตว์ควบคุมใดมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้าให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทำลายสัตว์ควบคุม และมีอำนาจหน้าที่รับแจ้งการเกิดอาการของโรคพิษสุนัขบ้าจากเจ้าของสัตว์ควบคุม

(3) *ภารกิจที่ต้องดำเนินการ* ตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 โรคพิษสุนัขบ้าเป็นโรคติดต่อที่มีอันตรายต่อมนุษย์และสัตว์ และบทบัญญัติตามกฎหมายเดิมยังไม่เหมาะสมที่จะควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลดี นอกจากนั้น กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันโรคระบาดสัตว์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 มีสัตวแพทย์เพียงพอปฏิบัติหน้าที่อยู่ทั่วประเทศกับสามารถผลิตวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าสำหรับสัตว์ได้เองในราคาถูก จึงเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมและเหมาะสมในการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งภารกิจในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 นั้น มีดังนี้

ก. *ฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า* เจ้าของสัตว์ควบคุมต้องจัดการให้สัตว์ควบคุมทุกตัวได้รับการฉีดวัคซีนจากสัตวแพทย์หรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากสัตวแพทย์ หรือผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ตามกำหนดเวลาดังนี้ คือ ในกรณีของสุนัขให้เจ้าของจัดการให้สุนัขได้รับการฉีดวัคซีนครั้งแรกเมื่อสุนัขนั้นมีอายุตั้งแต่สองเดือนขึ้นไปแต่ไม่เกินสี่เดือน และได้รับการฉีดวัคซีนครั้งต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในใบรับรองการฉีดวัคซีนในกรณีของสัตว์ควบคุมอื่นๆ ให้เจ้าของจัดการให้ได้รับการฉีดวัคซีนตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 5) เมื่อฉีดวัคซีนแล้วมอบเครื่องหมายประจำตัวซึ่งแสดงว่าได้รับการฉีดวัคซีนแล้ว (มาตรา 6)

ข. *กักขังสัตว์ควบคุม* ในที่สาธารณะถ้าปรากฏว่าสัตว์ควบคุมไม่มีเครื่องหมายประจำตัวสัตว์หรือมีแต่เป็นเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ปลอม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจับสัตว์ควบคุมนั้นเพื่อกักขังเพื่อหาเจ้าของให้มาขอรับคืนภายในห้าวัน (มาตรา 9)

ค. *ทำลายสัตว์ควบคุม* ในที่สาธารณะถ้าปรากฏว่าสัตว์ควบคุมไม่มีเครื่องหมายประจำตัวสัตว์หรือมีแต่เป็นเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ปลอม หากพ้นระยะเวลาขอรับคืนภายในห้าวันแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทำลายสัตว์ควบคุมนั้นได้ (มาตรา 9) ในกรณีที่ได้รับแจ้งหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าสัตว์ควบคุมใดมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้าและสัตว์ควบคุมมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้าให้สัตวแพทย์มีอำนาจทำลายสัตว์ควบคุมนั้นได้ (มาตรา 14) ในที่สาธารณะถ้าปรากฏว่าสัตว์ควบคุมใดมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้าให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจทำลายสัตว์ควบคุม (มาตรา 15)

ง. *เข้าไปในบ้าน โรงเรือน หรือสถานที่* ในการป้องกันนั้นสัตวแพทย์มีอำนาจเข้าไปในบ้าน โรงเรือน หรือสถานที่ เพื่อสอบถามจำนวน เพศ พันธุ์ อายุ และสีของสัตว์ควบคุมจากเจ้าของสัตว์ควบคุม ในกรณีที่พบว่าสัตว์ควบคุมใดยังไม่ได้รับการฉีดวัคซีนให้ฉีดวัคซีนให้แก่สัตว์ควบคุมนั้น (มาตรา 10) ในกรณีที่ได้รับแจ้งหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าสัตว์ควบคุม

ใดมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้าให้สัตวแพทย์มีอำนาจเรียกตรวจยานพาหนะ หรือเข้าไปในบ้าน โรงเรือน หรือสถานที่ที่มีสัตว์ควบคุม (มาตรา 14)

จ. การตรวจชันสูตร สัตวแพทย์มีอำนาจนำหัวสัตว์ควบคุมที่ตาย หรือมีเหตุสงสัยว่าตายด้วยโรคพิษสุนัขบ้าไปปรับการตรวจชันสูตร (มาตรา 10)

ข. ออกคำสั่ง โดยสัตวแพทย์มีอำนาจสั่งให้เจ้าของสัตว์ควบคุม ทำลายซากสัตว์ควบคุมที่ตายด้วยโรคพิษสุนัขบ้าด้วยการฝังหรือด้วยวิธีอื่นใด (มาตรา 10)

ช. รับแจ้ง สัตว์ควบคุมใดมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้าให้เจ้าของ สัตว์ควบคุมนั้นแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง (มาตรา 11) สัตว์ควบคุมใดถูกสัตว์ควบคุมอื่นที่สงสัยว่าเป็นโรคพิษสุนัขบ้ากัด ไม่ว่าสัตว์ควบคุมที่ถูกกัดจะ ได้รับการฉีดวัคซีนแล้วหรือไม่ ให้เจ้าของสัตว์ควบคุมนั้นแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้า พนักงานท้องถิ่นภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง (มาตรา 12)

ฉ. ค่าธรรมเนียมการฉีดวัคซีน ในการป้องกันกรณีที่สัตวแพทย์ เข้าไปในบ้าน โรงเรือน หรือสถานที่ เพื่อสอบถามเจ้าของสัตว์ควบคุมนั้นแล้วพบว่าสัตว์ควบคุมยัง ไม่ได้ฉีดวัคซีนเจ้าของต้องเสียค่าธรรมเนียมการฉีดเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่า (มาตรา 10) ในกรณีที่ได้รับ แจ้งหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าสัตว์ควบคุมใดมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้าและสัตว์ควบคุมไม่มี อาการของโรคพิษสุนัขบ้าแต่สัตวแพทย์เห็นว่าควรได้รับการฉีดวัคซีนและปรากฏว่าสัตว์ควบคุม นั้นเจ้าของยังไม่ได้ดำเนินการให้มีการฉีดวัคซีนมาก่อนเจ้าของต้องเสียค่าธรรมเนียมการฉีดเพิ่มขึ้น เป็นสองเท่า (มาตรา 14)

ญ. ประกาศกำหนดเขตท้องที่ในการฉีดวัคซีน ให้อธิบดีกรมปศุ สัตว์มีอำนาจกำหนดเขตท้องที่เพื่อให้เจ้าของสัตว์ควบคุมนำสัตว์ควบคุมไปฉีดวัคซีนตามวันเวลา และสถานที่ที่กำหนดโดยเจ้าของสัตว์ควบคุมไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม (มาตรา 17)

(4) ภารกิจที่มีความซ้ำซ้อนกัน จากที่กล่าวมาจะพบว่าภารกิจในการ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 นั้นมีความซ้ำซ้อนกันระหว่างกรม ปศุสัตว์และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภารกิจในการดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษ สุนัขบ้า การกักขังสัตว์ควบคุม การทำลายสัตว์ควบคุม อำนาจในการเข้าไปตรวจในบ้าน โรงเรือน หรือสถานที่ที่การตรวจชันสูตร การมีคำสั่ง รับแจ้ง การเก็บค่าธรรมเนียมการฉีดวัคซีนในกรณีที่ไม่มีการประกาศเขต มีภารกิจเดียวที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน คือ ประกาศกำหนดเขตท้องที่ในการฉีดวัคซีน โดยไม่เสียค่าธรรมเนียมเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมปศุสัตว์เท่านั้น

2.1.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการระบบการแพทย์ฉุกเฉิน ตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551

1) การบริหารราชการส่วนกลาง ตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น อยู่ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (มาตรา 14) โดยสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีระบบปฏิบัติการฉุกเฉิน การบริหารจัดการและการพัฒนาระบบสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการฉุกเฉิน (มาตรา 15(3)) ให้มีกองทุนการแพทย์ฉุกเฉินเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน ด้านการแพทย์ฉุกเฉินรวมทั้งอุดหนุนหรือเป็นค่าชดเชยให้กับผู้ปฏิบัติการ หน่วยปฏิบัติการหรือสถานพยาบาลที่ดำเนินการเกี่ยวกับการแพทย์ฉุกเฉิน ให้กองทุนการแพทย์ฉุกเฉินสนับสนุนและประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบการแพทย์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่โดยอาจได้รับการอุดหนุนจากกองทุน(มาตรา 33)

2) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการสาธารณสุข และการรักษาพยาบาล ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลตำบล มีหน้าที่อาจทำการให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ (มาตรา 51) เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ (มาตรา 53) เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข(มาตรา 56) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล (มาตรา 16) อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการพยาบาล (มาตรา 89) อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข (มาตรา 62) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ (มาตรา 17(19))

ตารางที่ 3.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการระบบการแพทย์ฉุกเฉิน

ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค	ราชการส่วนท้องถิ่น
สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 มาตรา 15 มีอำนาจหน้าที่ จัดให้มี ระบบปฏิบัติการฉุกเฉิน	พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 51,53 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ , มาตรา 54,56 จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข พ.ร.บ.ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการพยาบาล พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 อำนาจหน้าที่อื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนคร หรือของเมืองพัทยา พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล และมาตรา 17 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ การรักษาพยาบาล

3) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ ได้แก่ หน่วยปฏิบัติการของ
สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) ภารกิจ ภารกิจในระบบปฏิบัติการฉุกเฉินนั้น ตามพระราชบัญญัติ
การแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน เรื่องหลักเกณฑ์
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบการแพทย์ฉุกเฉินในระดับ
ท้องถิ่น พ.ศ.2560 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มีภารกิจสำคัญ คือ การรับรู้ถึงการเจ็บป่วยหรือ
อุบัติเหตุฉุกเฉิน การดำเนินการบำบัดรักษาให้พ้นภาวะฉุกเฉินที่จุดเกิดเหตุ การประสานงาน
การสื่อสาร การลำเลียงขนส่งและส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานพยาบาลที่ใกล้เคียง ซึ่งภารกิจดังกล่าวนี้
จำเป็นจะต้องมีบุคลากร พาหนะ สถานที่ ศูนย์รับแจ้งเหตุ และอุปกรณ์ในการปฏิบัติการฉุกเฉิน

5) ภารกิจที่มีความซ้ำซ้อนกัน ภารกิจดังที่กล่าวมานั้นเป็นภารกิจทั้ง
ของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมเป็นหน่วยปฏิบัติการ

2.2 ความเข้าใจอันระหว่างราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่น

2.2.1 อำนาจหน้าที่ในการเยียวยาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

1) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 นั้นได้กำหนดว่า ภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน คือ สาธารณภัย ซึ่งได้แก่ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง ภาวะฝนแล้ง ฝนทิ้งช่วง ภัยจากลูกเห็บ ไฟป่า โรคหรือการระบาดของแมลงหรือศัตรูพืช อากาศหนาวผิดปกติ สงคราม การก่อการร้าย หรือภัยอื่นๆ ที่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชน โดยเกิดขึ้นปัจจุบันทันด่วน เมื่อภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินเกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้มีความอำนาจดำเนินการประกาศให้ท้องที่นั้นเป็นเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน กรณีเกิดในจังหวัดอื่น ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีความอำนาจดำเนินการประกาศให้ท้องที่นั้นเป็นเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ข้อ 20) และกำหนดให้ส่วนราชการมีวงเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ คือ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด แห่งละ 20,000,000 บาท โดยให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติ (ข้อ 8 ข้อ 9)

2) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีอำนาจและหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 16(29)) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีหน้าที่ต้องทำการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 67 (4)) อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 89 (3)) อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีอำนาจและหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 16(29)) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีอำนาจและหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 17(22)) สำหรับหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือเยี่ยวยานั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 ซึ่งตามระเบียบนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใน

การช่วยเหลือผู้ประสบภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้อนุโลม ใช้หลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังในการให้ความช่วยเหลือ (ข้อ 16)

ตารางที่ 3.3 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเยียวยาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค	ราชการส่วนท้องถิ่น
ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2556	พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
(8) สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด แห่งละ 20,000,000 บาท	มาตรา 67 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ร.บ.ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และมาตรา 17 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 ข้อ 16 การช่วยเหลือประชาชนให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ดังต่อไปนี้ (1) การช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย หรือภัยพิบัติฉุกเฉิน ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาใช้จ่ายงบประมาณช่วยเหลือประชาชนตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังโดยอนุโลม

3) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ ได้แก่ จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) ภารกิจ ในการเยียวยาช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ มีดังนี้

(1) การประกาศเขตภัยพิบัติ ในกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในจังหวัดอื่นให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

(2) การช่วยเหลือ ตามหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 การช่วยเหลือประชาชนแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การช่วยเหลือขณะเกิดภัย ได้แก่ การช่วยเหลือเกี่ยวกับค่าอาหาร ค่าน้ำอุปโภคบริโภค

และการช่วยเหลือหลังเกิดภัย ได้แก่ ค่าซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ยุงข้าว และโรงเรือนสำหรับเก็บพืชผล
ค่าพันธุ์พืชและค่าปุ๋ย

5) **ภารกิจที่ซ้ำซ้อน** การช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้นหลักการสำคัญคือ เมื่อเกิด
ภัยพิบัติขึ้นทุกส่วนราชการและองค์กรต่างๆ ต้องร่วมมือกันระดมสรรพกำลังในการให้ความ
ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ดังนั้น ในขณะเกิดภัยนั้นจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติภารกิจที่เหมือนกัน
ภายใต้การสั่งการของผู้อำนวยการ ผู้บัญชาการ และนายกรัฐมนตรี ตามลำดับความร้ายแรง
ของเหตุการณ์ แต่ภารกิจหลังจากภัยนั้นสงบลงแล้วในภารกิจการเยียวยาช่วยเหลือหลังเกิดภัย ได้แก่
การจ่ายค่าซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ยุงข้าว และโรงเรือนสำหรับเก็บพืชผล ค่าพันธุ์พืช และค่าปุ๋ย เป็นต้น
ก็จะถือได้ว่าเป็นภารกิจที่มีความซ้ำซ้อนกันระหว่างจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.2 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

1) **การบริหารราชการส่วนภูมิภาค** ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง
ทบวง กรม พ.ศ. 2545 นั้นได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทย มีส่วนราชการ คือ กรมการปกครอง
(มาตรา 31 (3)) และตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดให้นายอำเภอ
มีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณ
สมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นอันอยู่ใน
เขตอำเภอ ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะ
ร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้จ่ายจาก
งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 122)

นอกจากนี้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและ
คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ยังได้
กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและ
คุ้มครองป้องกันที่สาธารณะไว้ด้วย กล่าวคือ ในระเบียบนี้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คือ ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่ว่าเป็น โดยสภาพ
ธรรมชาติ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง
ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน (ข้อ 5) การ
ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดิน ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ
ระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวันนับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น
เว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันที หากมิได้ดำเนินการตามระยะเวลา

ดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลและความจำเป็นให้นายอำเภอทราบภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ครบกำหนดและให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการ หรือนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดำเนินการคดีเกี่ยวกับที่ดิน ดังกล่าวไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว (ข้อ 6)

2) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้กว้างๆ เกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลตำบล มีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ (มาตรา 50 (3)) เทศบาลเมือง มีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ (มาตรา 53 (1)) เทศบาลนคร มีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ (มาตรา 56) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีหน้าที่ คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 67(7)) กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ (มาตรา 89 (10)) เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา 62(3)) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีอำนาจและหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดินและทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 17 (5))

ตารางที่ 3.4 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ

ราชการส่วนภูมิภาค	ราชการส่วนท้องถิ่น
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 122 นายอำเภอ มีหน้าที่ร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50,53,56 รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

ตารางที่ 3.4 (ต่อ)

ราชการส่วนภูมิภาค	ราชการส่วนท้องถิ่น
	<p>พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542</p> <p>มาตรา 62 การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน</p> <p>พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ และมาตรา 17 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p>

3) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ ได้แก่ ราชการส่วนภูมิภาค คือ นายอำเภอ และราชการส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

4) ภารกิจ ภารกิจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะมีดังนี้

(1) ภารกิจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน เช่น การขึ้นทะเบียนการจัดทำแนวเขตที่ดิน การรังวัดที่ดิน ดำเนินคดีแก่ผู้บุกรุกที่ดิน

(2) ภารกิจในการรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน เช่น การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ค่าใช้จ่ายในการรื้อวัด

5) ภารกิจที่มีความซ้ำซ้อนกัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้มีหน้าที่ร่วมกันดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน แม้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 6 จะกำหนดไว้ในตอนต้นว่าในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่สาธารณะในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษ แต่อย่างไรก็ตามในตอนท้ายของข้อ 6 ได้กำหนดไว้ว่าหน้าที่ระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ตัดอำนาจของนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว นั่นก็หมายความว่า ภารกิจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะนั้น ไม่ได้มีการแบ่งแยกหน้าที่กันที่ชัดเจนนักหรือมีความซ้ำซ้อนกันนั่นเอง

3. ข้อหารือเกี่ยวกับปัญหาความซ้ำซ้อน

3.1 ข้อหารือปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น

3.1.1 ข้อหารืออำนาจหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า

กรมปศุสัตว์หรือคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดนครราชสีมา ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของเทศบาลตำบลสุนารีเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าไม่ใช่ภารกิจโดยตรงของเทศบาลตำบลสุนารีแต่เป็นภารกิจโดยตรงของกรมปศุสัตว์ ซึ่งมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าของสัตว์ควบคุมมีหน้าที่ต้องจัดให้สัตว์ของตนได้รับการฉีดวัคซีนจากสัตวแพทย์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย โดยเจ้าของสัตว์ควบคุมต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายเอง กรณีดังกล่าวจึงมีปัญหาว่าพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 เป็นภารกิจหรือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

ประเด็นที่สอง หากกรมปศุสัตว์ได้ออกประกาศตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 กำหนดเขตท้องที่เพื่อทำการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าโดยไม่เสียค่าธรรมเนียม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามประกาศกรมปศุสัตว์หรือไม่ ซึ่งตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ว่า ประกาศของอธิบดีตามมาตรา 17 ให้แจ้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการแล้วแต่กรณี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1 และคณะที่ 10) ได้พิจารณาและมีความเห็นตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 442/2559 ในประเด็นที่หนึ่งว่ากรมปศุสัตว์มีหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557 อย่างไรก็ตาม กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการระงับและป้องกันโรคติดต่อหรืออำนาจหน้าที่ในด้านการสาธารณสุขไว้ อีกทั้งบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น สัตวแพทย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการหลายประการ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าและ

ตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่ออีกด้วย ประเด็นที่สอง หากกรมปศุสัตว์ได้ออกประกาศตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 กำหนดเขตท้องที่เพื่อทำการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมแล้ว เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการป้องกันและระงับโรคติดต่อซึ่งรวมถึงโรคพิษสุนัขบ้าด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจที่จะตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าเพื่อใช้ในการจัดซื้อและฉีดวัคซีน ตลอดจนคุมกำเนิดสัตว์ควบคุมในพื้นที่ของตนได้ โดยการใช้จ่ายงบประมาณต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของสัตว์ควบคุม

ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนั้น ระบุไว้ว่าเหตุผลของกฎหมายฉบับนี้มุ่งประสงค์ให้กรมปศุสัตว์เป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 และตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 จะไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าไว้ก็ตาม แต่การที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าด้วยนั้นก็เพราะว่ากฎหมายระบุตัวบุคคลที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่ด้วยซึ่งก็คือ ตำแหน่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น และสัตวแพทย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจจะเป็นเพราะว่าในการจัดทำบริการสาธารณะในการฉีดวัคซีนในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้านั้น เป็นภารกิจที่มีความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องความรวดเร็วในการดำเนินการ ลำพังให้เพียงกรมปศุสัตว์ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่และงบประมาณที่จำกัดคงจะไม่ทันทั่วถึง ทั้งนี้เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่หยุดชะงักอันอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นมาเป็นเวลานานแล้วไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นหลังจากกฎหมายฉบับนี้ ทำให้ต้องมีความเห็นเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ของบ้านเมืองในปัจจุบัน

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้านี้ เมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ซึ่งระบุไว้ชัดเจนว่ามุ่งที่จะให้กรมปศุสัตว์ และสัตวแพทย์ของกรมปศุสัตว์ มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการ ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้กำหนดตัวบุคคลให้มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่น และสัตวแพทย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้บัญญัติไว้ให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งงบประมาณในการดำเนินการไว้โดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม โดยผล

ของความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับนี้ก็เกิดความชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า และลดข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นลงไปได้ อย่างไรก็ตาม ยังมีสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดสุรินทร์ ได้มีหนังสือที่ ศพ 0046.5 สร/215 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2559 ได้มีข้อทักท้วงจากผลการตรวจสอบขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดสุรินทร์ว่า ความเห็นกฤษฎีกาดังกล่าวนั้น มีผลผูกพันเฉพาะเทศบาลตำบลสุนารีเท่านั้นไม่สามารถหักล้างข้อทักท้วงได้ จึงให้องค์การบริหารส่วนตำบลคืนเงินที่ดำเนินการไปแล้ว

3.1.2 ข้อหารืออำนาจหน้าที่ในการดำเนินการระบบการแพทย์ฉุกเฉิน

1) ข้อหารือที่หนึ่ง สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ หารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดระบบการแพทย์ฉุกเฉินไปเรียบร้อยแล้วหกลสิบและที่ยังไม่ได้ดำเนินการ เกิดความไม่แน่ใจว่าสามารถดำเนินการได้หรือไม่และเมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและเรียกเงินคืนจะแก้ไขปัญหาอย่างไร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตอบข้อหารือตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0891.3/658 ลงวันที่ 25 มกราคม 2553 ว่า ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (19) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล และมาตรา 17 (19) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถทำการรักษาพยาบาลผู้ป่วยฉุกเฉินได้ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลหรือภายนอกสถานพยาบาล การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 และหลักเกณฑ์ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

2) ข้อหารือที่สอง สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ หารือคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหนังสือถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามหนังสือที่ นร 0107/8039 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2560 เรื่อง การดำเนินงานและบริหารจัดการการแพทย์ฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าเนื่องด้วยพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 มีเจตนารมณ์ที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการและบริการจัดการระบบการแพทย์ฉุกเฉินในพื้นที่ตามมาตรา 33 วรรคสอง ที่ระบุให้สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินสนับสนุนและประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานและบริหารจัดการระบบการแพทย์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่

โดยอาจได้รับการสนับสนุนจากกองทุนการแพทย์ฉุกเฉิน แต่อย่างไรก็ตามยังปรากฏว่ายังมีอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินงานเรื่องอำนาจหน้าที่ ระเบียบการเบิกจ่าย การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้นในหลายจังหวัด สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุมครั้งที่ 3/2560 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2560 ที่ประชุมได้มีมติว่าการแพทย์ฉุกเฉินเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาพยาบาลมุ่งดูแลรักษาพยาบาลตั้งแต่จุดเกิดเหตุจนถึงโรงพยาบาลเพื่อมิให้ผู้ป่วยเสียชีวิต ระหว่างทางอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 16 มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีได้บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 ข้อหาหรือปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่น

3.2.1 ข้อหาหรืออำนาจหน้าที่ในการเยียวยาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

1) ข้อหาหรือที่หนึ่ง สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรี

ข้อหาหรือว่า คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินจังหวัดปราจีนบุรี (ก.ช.ภ.จ.) ขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยพิบัติเนื่องจากได้รับผลกระทบจากปริมาณน้ำไหลหลากและคลื่นตลิ่งเข้าท่วมพื้นที่เกษตรได้รับความเสียหาย 2,128 ไร่ เป็นเงินชดเชยค่าพืชไร่ที่เสียหายให้กับเกษตรกร วงเงิน 2,373,657 บาท ว่าสามารถใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้หรือไม่ อย่างไรก็ตามส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตอบข้อหาหรือตามหนังสือที่ มท 0808.2/6735 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2560 ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น ค่าอาหาร ค่าถุงยังชีพ ค่าจัดซื้อหรือจัดหาวัสดุสำหรับบริโภค ค่าเครื่องนุ่งห่มได้ สำหรับการให้ความช่วยเหลือในลำดับถัดไป เช่น ด้านพืช เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรประสานขอความช่วยเหลือไปที่อำเภอและจังหวัด ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556

2) ข้อหาหรือที่สอง จังหวัดกาฬสินธุ์หรือตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ กส 0023.4/23402 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2559 หรือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ(อุทกภัย) ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าอ้อยจะดำเนินการจ่ายเงินได้หรือไม่ กระทรวงมหาดไทยตอบข้อหาหรือตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่มท 0808.2/01918 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2560 ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดภัยสามารถพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น เช่น ค่าอาหาร ค่าถุงยังชีพ ค่าจัดซื้อ หรือ

จัดหาสำหรับบริโภค เครื่องนุ่งห่มได้ สำหรับความช่วยเหลือในลำดับถัดไป เช่น ด้านพืช เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการให้ความช่วยเหลือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรประสานความช่วยเหลือไปที่อำเภอและจังหวัด

3.2.2 ข้อหารืออำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ

1) ข้อหารือที่หนึ่ง กรมการปกครอง ได้มีหนังสือที่ มท 0313.1/1373 ลงวันที่ 22 มกราคม 2544 หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดูแลรักษาที่สาธารณะมีขอบเขตเพียงใด อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดูแลรักษาที่สาธารณะนั้น เป็นการซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามมาตรา 117 และมาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 รวมทั้งส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะตามกฎหมายหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 168/2544 มีความเห็นว่า อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปกตินั้น ย่อมมีอยู่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หรือมีอยู่ตามกฎหมายอื่นใด ที่จะบัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่จัดระบบบริการสาธารณะต่างๆ ไว้ด้วยเช่นนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นผลทำให้มีการขยายขอบอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลออกไป และสร้างความสมบูรณ์ของอำนาจและหน้าที่ขึ้นทันที แต่เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะบางประการในขณะนี้ ดำเนินการอยู่ทั้งโดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความซ้ำซ้อนจึงมีอยู่ และเนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีความประสงค์ที่จะให้มีการถ่ายโอนการจัดบริการสาธารณะไปยังท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ในปัญหาความซ้ำซ้อนนี้ จึงบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ตามมาตรา 12 ที่จะพิจารณาว่าอะไรคือความซ้อนและภารกิจใดสมควรที่จะให้มีการถ่ายโอน โดยกำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจตามมาตรา 30 ส่วนความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นนั้น คณะกรรมการกระจายอำนาจก็ย่อมต้องพิจารณาดูด้วยเช่นกันว่าจะคงความซ้ำซ้อนไว้หรือไม่ หรือถ้าจะไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือประสงค์ที่จะให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเด็ดขาดแล้วก็จะต้องให้มีการเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้นต่อไป

2) *ข้อหาข้อที่สอง* กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือคณะกรรมการ กฤษฎีกาว่า คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 320/2546 ที่วินิจฉัยว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ หน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะทุกประเภทภายในท้องที่ของตนตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่ตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แม้จะยังไม่มีการถ่ายโอนภารกิจนี้ก็ไม่เป็นเหตุ ให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะดุดหยุดลงแต่ประการใด จึงหาหรือว่า องค์การ บริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะและเป็นผู้เสียหายมีอำนาจร้องทุกข์หรือฟ้อง คดีเกี่ยวกับการบุกรุกหรือครอบครองที่สาธารณะหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1 คณะ ที่ 2 และคณะที่ 7) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 247/2549 เห็นว่า อำนาจในการคุ้มครองดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมหมายความรวมถึงการฟ้องหรือถูก ฟ้องในคดีในกรณีที่มีการดำเนินการใดๆในที่ดิน ส่วนอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลรักษาที่ สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบเขตอย่างไร เพียงใดเป็นไปตามความเห็นเรื่อง เสร็จที่ 168/2544 และเรื่องเสร็จที่ 9/2548

3) *ข้อหาข้อที่สาม* องค์การบริหารส่วนตำบลชะอำ อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร มีหนังสือที่ ชพ 75701/1144 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2548 ถึงสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาว่า องค์การบริหารส่วนตำบลชะอำมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะหรือไม่ และจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีในกรณีที่ไม่ได้เป็นคู่ความในคดีได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จ ที่ 46/2549 คดีนี้อยู่ระหว่างการขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ซึ่งใกล้จะครบกำหนดแล้วมีความจำเป็น จะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเสียก่อนจึงจะดำเนินการอุทธรณ์ต่อไปได้ ดังนั้นคณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ 1) จึงเห็นควรวินิจฉัยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีโดยไม่วินิจฉัย เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่สาธารณะ มีความเห็นว่าแม้กระทรวงมหาดไทยจะได้ออกระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ เพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการดำเนินคดีเกี่ยวกับ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ตาม แต่เมื่อคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน ในกรณีนี้้องค์การบริหาร ส่วนตำบลนาชะอำมิได้เป็นคู่ความหรือเป็นต้นเหตุแห่งการดำเนินคดีที่เป็นปัญหามาแต่ต้น องค์การ บริหารส่วนตำบลนาชะอำจึงไม่มีหน้าที่ต้องรับภาระสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีดังกล่าว อนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอำเป็นหน่วยงานอิสระ โดยผลของมาตรา 284 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้ว่าจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แต่ก็มีได้เป็น

หน่วยงานภายในสังกัดได้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย ในการนี้กระทรวงมหาดไทย จึงไม่อาจใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ซึ่งตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บังคับให้องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังต้องรับภาระ สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีนี้ได้

4) **ข้อหาหรือที่สี่** กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือคณะกรรมการ กฤษฎีกา ตามหนังสือที่ มท 0804.4/9836 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2550 สรุปว่า อำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรีได้มอบหมายให้เทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อน ดำเนินตามอำนาจหน้าที่เพื่อมิให้ผู้ใด บุกรุกยึดถือครอบครองที่สาธารณะประโยชน์ เทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อนจึงขอรังวัดที่สาธารณะ ต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดจันทบุรี สาขามะขาม แต่สำนักงานที่ดินแจ้งว่าการขอรังวัดที่สาธารณะนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อนจึงให้นายอำเภอโป่งน้ำร้อนดำเนินการ ขอรังวัดต่อสำนักงานที่ดิน ต่อมาอำเภอโป่งน้ำร้อนได้ยื่นขอรังวัดและประมาณการค่าใช้จ่าย ให้เทศบาลจ่าย แต่ปรากฏว่าเทศบาลพบว่าคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นเรื่องเสร็จที่ 46/2549 ซึ่งความเห็นนี้สรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังมิได้เป็นคู่ความหรือเป็นต้นเหตุแห่งการ ดำเนินคดีที่เป็นปัญหาแต่ต้น องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังจึงไม่มีหน้าที่ต้องรับภาระ สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ตามบันทึกสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 373/2551 จึงมีความเห็นว่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ในการดูแลรักษาที่สาธารณะนั้นยังมีความเห็นเช่นเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 168/2544 อย่างไรก็ตามสำหรับข้อเท็จจริงในกรณีนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่สาธารณะ ดังกล่าวมีประชาชนเข้าไปบุกรุกเข้าไปหลายรายและบางรายยังอยู่ในพื้นที่ซึ่งหากปล่อยให้มีการ บุกรุกอยู่ต่อไปอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เห็นว่า หากเทศบาลโป่งน้ำร้อนเห็นว่าการจะรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามอำนาจหน้าที่ ของเทศบาลตามมาตรา 50(1) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีความจำเป็นต้องทำการ รังวัดทำแผนที่ที่สาธารณะให้ชัดเจนเพื่อจะได้แก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ให้ลุล่วงต่อไปได้ การขอรังวัด ที่สาธารณะจึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา 50 (1) ดังกล่าว และเมื่อ เป็นการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่เทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อนจึงมีอำนาจตราเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรังวัดที่สาธารณะได้

ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังที่กล่าวมานั้นได้แก่ คณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ 1) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 168/2544, คณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ 1) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 46/2549, คณะกรรมการ

กฤษฎีกา (คณะที่ 1 คณะที่ 2 และคณะที่ 7) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 247/2549 และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 373/2551 สรุปตามความเห็นเดิมว่า อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปกตินั้นย่อมมีอยู่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หรือมีอยู่ตามกฎหมายอื่นใดที่จะบัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่จัดระบบบริการสาธารณะต่างๆ ไว้ด้วยเช่นนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นผล ทำให้มีการขยายขอบอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลออกไป และสร้างความสมบูรณ์ของอำนาจและหน้าที่ขึ้นทันที ปัญหาความซ้ำซ้อนนี้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ตามมาตรา 12 ที่จะพิจารณาว่าอะไรคือความซ้อนและภารกิจใดสมควรที่จะให้มีการถ่ายโอน โดยกำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจตามมาตรา 30 ส่วนความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นนั้น คณะกรรมการกระจายอำนาจก็ย่อมต้องพิจารณาด้วยเช่นกันว่าจะคงความซ้ำซ้อนไว้หรือไม่ หรือถ้าจะไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือประสงค์ที่จะให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเด็ดขาดแล้วก็จะต้องให้มีการเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้นต่อไป

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งหมดดังกล่าวมานั้น มีความเห็นในแนวทางเดียวกันคือ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นอำนาจหน้าที่ที่ซ้อนกันอยู่ เพียงแต่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่ต่างออกไปฝ่ายเดียวในกรณีเดียวกันก็คือให้เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการคุ้มครองดูแลและป้องกันรักษาที่สาธารณะนั้น ไม่ว่าจะหน่วยงานใดจะเป็นผู้ดำเนินการก็ตาม

4. กรณีศึกษา

จากข้อหารือและกฎหมายที่กล่าวมานั้น พบว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะนำมาศึกษา โดยแบ่งได้ดังนี้

4.1 กรณีศึกษาปัญหาความซ้ำซ้อนในภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลาง กับราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่

4.1.1 กรณีศึกษาปัญหาความซ้ำซ้อนในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า

4.1.2 กรณีศึกษาปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินการระบบการแพทย์ฉุกเฉิน

4.2 กรณีศึกษาปัญหาความซ้ำซ้อนในภารกิจการจัดทำบริการสาธารณสุขระหว่าง
ราชการส่วนภูมิภาค กับราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่

4.2.1 กรณีศึกษาปัญหาความซ้ำซ้อนในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

4.2.2 กรณีศึกษาปัญหาความซ้ำซ้อนในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน

ที่สาธารณะ

จากกรณีศึกษาทั้ง 4 กรณี ดังกล่าวมานั้น ผู้ศึกษาจะนำไปวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป



บทที่ 4

การวิเคราะห์ความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่าง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

โดยหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองแยกต่างหากจากรัฐ และโดยหลักอำนาจหน้าที่นั้นก็ควรเป็นอำนาจหน้าที่ที่คนละประเภทกันกับรัฐด้วย ซึ่งการจัดบริการสาธารณะนั้นหากเป็นบริการสาธารณะระดับประเทศแล้ว รัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการ โดยดำเนินการผ่านราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค เช่น การป้องกันประเทศ ความมั่นคง กระบวนการยุติธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น ส่วนบริการสาธารณะที่ไม่เกินศักยภาพของราชการส่วนท้องถิ่นและเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆแล้ว รัฐก็จะแบ่งหน้าที่นี้ให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ในกรณีที่บางบริการสาธารณะรัฐให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับรัฐ กรณีเช่นนี้บางบริการสาธารณะจะมีการแบ่งหน้าที่กันและค่อนข้างมีความชัดเจนตามระดับชั้นความยากง่าย บางบริการสาธารณะไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่กันจัดทำบริการสาธารณะที่ชัดเจน ซึ่งจะมีผลทำให้ทั้งราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นเหมือนกัน กรณีนี้จะมีปัญหาความซ้ำซ้อนกันไม่มีความชัดเจนในหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กับราชการส่วนท้องถิ่นอยู่หลายกรณี

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจจัดทำบริการสาธารณะเหมือนกันในพื้นที่เดียวกันและประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่จะรับบริการเป็นกลุ่มเดียวกันจะเกิดผลดีแก่ประชาชนในการที่ประชาชนมีทางเลือกหลายช่องทางหลายหน่วยงานแล้วแต่ความพึงพอใจของประชาชนประชาชนก็จะได้รับการบริการทั้งรัฐและราชการส่วนท้องถิ่นต่างเข้ามาจัดทำให้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้นเพราะบริการสาธารณะบางอย่างหากให้ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการเสมอเหมือนกันแล้วบางภารกิจไม่มีใครเข้าไปดำเนินการอาจจะเพราะมีความเสี่ยงด้านความรับผิดชอบหรือปัญหาศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะจึงเกี่ยงความรับผิดชอบให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่บางบริการสาธารณะกลับมีการแย่งกันจัดทำงานงบประมาณซ้ำซ้อนกัน ทำให้ประชาชนได้รับ

ผลกระทบและไม่ได้รับประโยชน์ส่งผลต่อปัญหาการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ

ดังนั้น เมื่อได้ทราบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนกันแล้ว หากได้มีการศึกษาวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันแล้ว ปัญหาการเกยกันหรือแย้งกันในการจัดทำบริการสาธารณะก็จะไม่เกิดขึ้น ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดประสิทธิภาพมากขึ้นประชาชนผู้รับบริการก็จะได้รับประโยชน์สูงสุด

จากกรณีศึกษาที่ได้กล่าวมาในบทที่ 3 นั้น มีประเด็นความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น และสามารถวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขได้ดังนี้

1. วิเคราะห์แนวคิดและทฤษฎี

จากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาทางกฎหมาย ผู้ศึกษาจะได้นำแนวคิดทฤษฎีในบทที่ 2 มาวิเคราะห์ ได้ดังนี้

1.1 หลักการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐเดี่ยวมีรูปแบบการปกครอง 2 ระบบใหญ่ๆ คือ การปกครองแบบรวมอำนาจซึ่งยังแบ่งออกได้เป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองและการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง หรือการแบ่งอำนาจการปกครอง หรือการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค และการปกครองแบบกระจายอำนาจปกครอง

1.1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง ตามหลักการรวมอำนาจปกครองรัฐจะเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะเองทั้งหมด โดยมีราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการ ในราชการส่วนกลางซึ่งแบ่งออกเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่ากรม โดยการรวมอำนาจอำนาจนั้นก็หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เหล่านี้จะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การสั่งการ การตรวจสอบควบคุม สำหรับราชการส่วนภูมิกาศนั้นคือการที่ราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ได้แบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค โดยส่งเจ้าหน้าที่จากราชการส่วนกลางไปประจำในส่วนภูมิกาศให้แก่ จังหวัดและอำเภอ อำนาจหน้าที่ที่แบ่งให้ นั้น ได้แก่ อำนาจในการตัดสินใจ การวินิจฉัย ดำเนินการของราชการส่วนภูมิกาศนั้นจะอยู่ภายใต้การสั่งการและการการบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง

1.1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง หลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น คือ การที่รัฐหรือราชการส่วนกลางโอนอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างไปให้นิติบุคคลอื่นไปดำเนินการภายในขอบเขตของแต่ละท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการดำเนินการ โดยราชการส่วนกลางมีหน้าที่เพียงการกำกับดูแลให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามมาตรฐานและกฎหมายเท่านั้น ซึ่งโดยหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองแยกต่างหากจากรัฐ และโดยหลักอำนาจหน้าที่นั้นก็ควรเป็นอำนาจหน้าที่คนละประเภทกันกับรัฐด้วย

การที่รัฐมอบหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้น บางกรณีนั้นเป็นบริการสาธารณะที่รัฐให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันกับรัฐ กรณีเช่นนี้บางบริการสาธารณะจะมีการแบ่งหน้าที่กันและค่อนข้างมีความชัดเจน เช่น บริการสาธารณะด้านคมนาคมทางถนนจะแบ่งกันรับผิดชอบได้แก่ ถนนของราชการส่วนท้องถิ่น ถนนทางหลวงชนบท ถนนทางหลวง ถนนทางหลวงพิเศษ เป็นต้น แต่บางบริการสาธารณะไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่กันจัดทำบริการสาธารณะที่ชัดเจน ซึ่งจะมีผลทำให้ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นเหมือนกัน ดังนั้น การที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเหมือนกับราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิกษานั้นเนื่องมาจากกฎหมายได้กำหนดให้มีหน้าที่ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

1) *กฎหมายของราชการส่วนท้องถิ่นโดยแท้* โดยรัฐได้กระจายอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองตามกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนี้ มีนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแล แล้วแต่กรณี กรณีนี้หากมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้นแล้ว นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลแล้วแต่กรณีจะเป็นผู้วินิจฉัยปัญหา

2) *กฎหมายส่วนกลางแต่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ* การกระจายอำนาจการปกครองนั้น นอกจากรัฐจะกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆแล้ว ยังมีกฎหมายที่ไม่ใช่กฎหมายกระจายอำนาจโดยแท้ แต่เป็นกฎหมายที่กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ ซึ่งโดยหลักแล้วการให้ราชการส่วนท้องถิ่นเข้าร่วม

จัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายของราชการส่วนกลางนั้นจะต้องกำหนดการแบ่งหน้าที่กันให้ชัดเจนด้วย ซึ่งผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์ในหัวข้อต่อไป

1.2 หลักบริการสาธารณะ พิจารณาในแง่องค์กรในการเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

1.1.1 บริการสาธารณะของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งได้แก่ภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกัน และเป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า ดังนั้น หากบริการสาธารณะใดที่เกี่ยวกับความมั่นคง ความเป็นเอกภาพของรัฐและรัฐสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการได้แก่ ที่ดินสาธารณประโยชน์ การบรรเทาสาธารณภัยที่มีความร้ายแรงอย่างยิ่ง เป็นต้น

1.1.2 บริการสาธารณะของราชการส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น และเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ บริการสาธารณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำนั้นจะต้องมีความรวดเร็วกว่าหากให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้จัดทำอีกด้วย ได้แก่ การสาธารณสุขในท้องถิ่น เช่น การป้องกันโรคพื้นฐานในและสัตว์ การแพทย์เบื้องต้น การส่งต่อผู้ป่วยในท้องถิ่นไปโรงพยาบาล เป็นต้น

2. วิเคราะห์ความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนกลาง กับ ราชการส่วนท้องถิ่น

2.1 อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า

2.1.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

จากที่กล่าวมาในบทที่ 3 จะพบว่าภารกิจในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 นั้นมีภารกิจที่มีความซ้ำซ้อนกันระหว่างกรมปศุสัตว์และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภารกิจในการดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า การกักขังสัตว์ควบคุม การทำลายสัตว์ควบคุม การเข้าไปตรวจในบ้าน โรงเรือน หรือสถานที่ การตรวจชันสูตร การมีคำสั่งรับแจ้ง การเก็บค่าธรรมเนียมการฉีดวัคซีนในกรณีที่ไม่มีการประกาศเขต มีภารกิจเดียวที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน คือ ประกาศกำหนดเขตท้องที่ในการฉีดวัคซีนโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมปศุสัตว์เท่านั้น จะเห็นได้ว่าในภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะในภารกิจการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบานั้นทำให้เกิดปัญหาดังนี้

1) การแย่งกันใช้อำนาจและหน้าที่ เกิดปัญหาการแย่งกันเพราะข้อจำกัดของกรมปศุสัตว์ กล่าวคือ บุคลากรที่จะไปดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าให้ทุกครัวเรือนในพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล คงเป็นไปได้ยากเพราะจำนวนบุคลากรของสำนักงานปศุสัตว์อำเภอมีจำนวนจำกัดจึงต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยดำเนินการ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เกี่ยงให้สำนักงานปศุสัตว์อำเภอเป็นผู้ดำเนินการเพราะสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่าไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่อว่ามีการทุจริตทำให้ไม่กล้าที่จะดำเนินการ อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติวิธีดำเนินการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ให้มีความชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการได้

2) เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้เงินงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เพราะเมื่อเป็นอำนาจหน้าที่ทั้งกรมปศุสัตว์และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละหน่วยงานก็ต้องตั้งงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เหมือนๆกัน

3) ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดว่าภารกิจใดสมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบหรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ

4) ไม่สอดคล้องกับภารกิจตามกฎหมายอื่น ที่กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นฝ่ายปฏิบัติการ ส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นฝ่ายกำกับดูแล ตรวจสอบ แนะนำ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขเหตุเดือดร้อนจากปัญหาสาธารณสุขของประชาชนในพื้นที่ ราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ซึ่งก็คือสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลแนะนำช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) ไม่สอดคล้องหลักการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ หลักการกระจายอำนาจนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าเป็นงานสาธารณสุขพื้นฐานอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้เอง อีกทั้งหลักการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการนั้นจะต้องแบ่งหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ

6) *ข้อทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเขตพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ* ได้ตรวจสอบงบการเงินและได้มีข้อทักท้วงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตั้งงบประมาณ เพื่อดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 และให้ดำเนินคืนเงินที่จัดทำโครงการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าไปแล้วส่งคืนคลัง

2.1.2 วิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหา

1) *ในระยะสั้น* เพื่อป้องกันปัญหาการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าให้หน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึงอำนาจหน้าที่ของตนในการดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1 และคณะที่ 10) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 442/2559 ไปพลางก่อนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า และเพื่อป้องกันปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขในการปฏิบัติการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า โดยไม่เสียค่าธรรมเนียม ให้อธิบดีกรมปศุสัตว์ประกาศเขตท้องที่เพื่อทำการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมเป็นประจำทุกปีครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศโดยไม่ต้องรอให้เกิดโรคเสียก่อน

2) *ในระยะยาว* เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าอย่างชัดเจนตามที่มีการหารือตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ โดยมีหลักการสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภารกิจของรัฐภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ ซึ่งลำพังให้ราชการส่วนกลางดำเนินการคงไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง ดังนั้น หากพิจารณาตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวอย่างละเอียดแล้วนั้น จะพบว่าพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ยังมีข้อบกพร่องในข้อกำหนดหลายประการอันมีผลทำให้เกิดช่องว่างในการดำเนินการ ดังนั้น จึงควรกำหนดแนวทางการแบ่งหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างกรมปศุสัตว์และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ดังนี้

(1) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าในสัตว์ควบคุมในพื้นที่ของตนเป็นประจำทุกปี

(2) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ได้

(3) กำหนดให้การฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเจ้าของสัตว์ควบคุมไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

(4) กำหนดให้กรมปศุสัตว์ สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด และสำนักงานปศุสัตว์อำเภอ เป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ โดยมีหน้าที่ให้ความรู้ ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงาน ผู้ช่วยเหลือสัตว์แพทย์ และประสานข้อมูลระหว่างกัน

การป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าเป็นบริการสาธารณะที่สำคัญ และต้องการผลที่มีความรวดเร็วและครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ เพื่อมิให้เกิดมีการเกี่ยงกันหรือแย่งกันจัดทำบริการสาธารณะ และการหักท้วงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเขตพื้นที่จังหวัดต่างๆ จึงควรกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการปฏิบัติการภารกิจฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า และให้ราชการส่วนกลาง มีหน้าที่สนับสนุนให้บริการทางวิชาการ ควบคุม กำกับดูแล หรือการวินิจฉัยอุทธรณ์ จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะมีมาตรฐาน และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งการกำหนดแบ่งหน้าที่กันดังกล่าวยังสอดคล้องกับกฎหมายที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขและด้านโรคติดต่อด้วย นั่นก็คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองในการระงับ ป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ส่วนราชการส่วนกลางมีหน้าที่ในการช่วยเหลือ แนะนำ ราชการส่วนท้องถิ่น และยังสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อีกด้วย

2.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการระบบการแพทย์ฉุกเฉิน

แม้ว่าปัจจุบันการจัดทำบริการสาธารณะด้านการแพทย์ฉุกเฉินตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 นั้น จะกำหนดให้เป็นความสมัครใจและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะร่วมปฏิบัติการกับกับสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติในการปฐมพยาบาลและรับส่งผู้ป่วยฉุกเฉินส่งต่อไปยังโรงพยาบาลในพื้นที่ของตน แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้เข้าร่วมกับสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว

ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ
ทันที

2.2.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

จากที่กล่าวมาในบทที่ 3 จะพบว่า ภารกิจในการดำเนินการการแพทย์ฉุกเฉินตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 นั้นมีภารกิจที่มีความซ้ำซ้อนกันระหว่างสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภารกิจการดำเนินการบำบัดรักษาให้พ้นภาวะฉุกเฉินที่เกิดเหตุ การประสานงาน การสื่อสาร การลำเลียงขนส่งและส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานพยาบาล แต่การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีภารกิจที่ซ้ำซ้อนนี้จะเป็นความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในการเข้าร่วมดำเนินการเท่านั้น เพราะกฎหมายกำหนดไว้ว่าให้เป็นไปตามความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องดำเนินการ ซึ่งเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเข้าร่วมดำเนินการแล้วก็จะเกิดความซ้ำซ้อนกันแล้วก็จะเกิดปัญหาดังนี้

1) เกิดการแย่งกันในการช่วยเหลือการแพทย์ฉุกเฉิน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน่วยปฏิบัติการของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติในพื้นที่ ซึ่งมีทั้งเป็นองค์กรการกุศลหรือองค์กรเอกชน หรือหน่วยปฏิบัติการของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินเอง

2) ความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะปัญหาการใช้รถยนต์ฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการใช้และรักษารถยนต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และตามหนังสือซักซ้อมแนวทางปฏิบัติ หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0808.2/ว 3018 ลงวันที่ 25 กันยายน 2561 ห้ามนำรถพยาบาลฉุกเฉินออกจากหน่วยปฏิบัติการเพื่อรับผู้ป่วยกลับบ้าน และกรณีจะใช้รถยนต์ออกไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายก่อน หากพบว่ามีการใช้รถยนต์ที่ผิดให้ดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

3) ข้อทักท้วงสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเขตพื้นที่จังหวัดต่างๆ จะเห็นได้ว่าเมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ทักท้วงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจและหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในการตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการจ้างเจ้าหน้าที่ จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ น้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งรถพยาบาลฉุกเฉิน ในการรับส่งผู้ป่วยในพื้นที่ของตนเพื่อส่งต่อไปยังโรงพยาบาลในด้านการแพทย์ฉุกเฉิน จนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องหยุดดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการแพทย์ฉุกเฉินไปส่งผลกระทบต่อกรบริการของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติเป็นอย่างมาก จนทำให้สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติจำเป็นต้องหาหรือไปยัง

หน่วยงานต่างๆหลายครั้ง ทั้งนี้เพื่อที่จะให้หน่วยงานนั้นตอบข้อหาหรือกลับมาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการได้เพื่อทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมั่นใจในการเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ

2.2.2 วิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหา

งานการแพทย์ฉุกเฉินเป็นงานหลักในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับงานด้านสวัสดิการสังคมและการสาธารณสุขเป็นงานที่มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นและเป็นหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่กำหนดให้มีราชการส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นก็เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นนั้นๆ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักกฎหมายตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการที่กฎหมายตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉินพ.ศ. 2551 กำหนดให้เป็นไปตามความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งในการจัดทำบริการสาธารณะในด้าน การแพทย์ฉุกเฉิน จึงทำให้เกิดปัญหาและกระทบต่อมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ หากเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่ไม่ได้รับบริการที่เท่าเทียมกัน ทั้งที่ความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน แต่ภารกิจอำนาจหน้าที่มีความแตกต่างกัน แนวทางแก้ไขปัญหาก็ยกกันหรือแย่งกันในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะและปัญหาการทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเขตพื้นที่จังหวัดต่างๆ คือ

1) ในระยะสั้น เพื่อป้องกันปัญหาการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับให้บริการระบบการแพทย์ฉุกเฉินให้หน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึงอำนาจหน้าที่ของตนในการดำเนินการระบบการแพทย์ฉุกเฉินตามหนังสือตอบข้อหารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0891.3/658 ลงวันที่ 25 มกราคม 2553 และหนังสือคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ นร 0107/8039 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2560 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเตรียมความพร้อมเพื่อให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนี้ให้ครอบคลุมทุกแห่งทุกพื้นที่ตามมาตรฐานที่กำหนด

2) ในระยะยาว

(1) การแก้ไขกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 มาตรา 33 (จากเดิม) "...ให้ กพฉ.สนับสนุนและประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบการแพทย์ฉุกเฉิน

ในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่โดยอาจได้รับการอุดหนุนจากกองทุน” โดยแก้ไขเป็น “...ให้ กพฉ. สนับสนุนและกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการ และเป็น ผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบการแพทย์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่โดยอาจได้รับการ อุดหนุนจากกองทุน”

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักให้ชัดเจน นั้น จะทำให้อำนาจหน้าที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกแห่งเป็นหน่วยงานหลัก มิใช่เป็นหน่วยงานสนับสนุนตามความสมัครใจของแต่ละหน่วยงาน จะทำให้เกิดมาตรฐานเดียวกันทั้งหมดทั่วประเทศ และแก้ปัญหาการตกห่างจากสำนักงานการตรวจ เงินแผ่นดินเขตพื้นที่จังหวัดต่างๆ ที่ตกห่างเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ได้ อีกด้วย อีกทั้งภารกิจด้านการแพทย์ฉุกเฉินยังสอดคล้องกับภารกิจอำนาจหน้าที่ด้านสาธารณสุข และด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอยู่แล้วอีกด้วย

(2) *แก้ไขระเบียบในการปฏิบัติงาน* ตามสภาพปัญหาที่กล่าวมานั้นจะ เห็นได้ว่า ระเบียบปฏิบัติการที่มีความคล่องตัวแตกต่างกันระหว่างสถาบันการแพทย์ฉุกเฉิน แห่งชาติที่มีเจตนารมณ์ในการจัดตั้งขึ้นเพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่ยังใช้ระเบียบในระบบราชการ เช่น การใช้รถยนต์ฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการรับส่งผู้ป่วยฉุกเฉิน ไปส่งยังโรงพยาบาลซึ่งส่วนมากจะตั้งอยู่นอกเขตพื้นที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังมีปัญหาอยู่มากเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระบบ ราชการมีระเบียบกำหนดที่เคร่งครัด การรับส่งผู้ป่วยฉุกเฉิน ไปส่งโรงพยาบาลนอกเขตพื้นที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่ ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย ซึ่งในความเป็นจริงแล้วบางครั้งผู้ป่วยฉุกเฉินก็อาจไม่สามารถรอ หนังสืออนุญาตเป็นหนังสือจากผู้บริหารท้องถิ่นได้ตลอดเวลา ทำให้ผู้ป่วยฉุกเฉินได้รับผลกระทบ เมื่อเกิดสภาพเช่นนี้เกิดขึ้นซึ่งไม่อาจรออนุมัติให้ใช้รถยนต์เป็นหนังสือได้ในขณะนั้น องค์กร ปกครองส่วนก็จำเป็นจะต้องเกี่ยงให้หน่วยปฏิบัติการอื่นของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติที่มี ความคล่องตัวในระเบียบกฎหมายมากกว่าเข้ามาดำเนินการ ดังนั้น ระเบียบการใช้รถยนต์ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีฉุกเฉินก็ต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับลักษณะงานการแพทย์ ฉุกเฉินซึ่งจะกำหนดให้เป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการด้วย

3. วิเคราะห์ความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่น

3.1 การเยียวยาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 นั้นได้กำหนดหน้าที่ให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยกรณีเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยเกิดขึ้น โดยอำนาจหน้าที่ในระดัการสั่งการจะเป็นไปตามระดับความร้ายแรงของภัยนั้นๆ หากภัยนั้นเกิดขึ้นภายในเขตของราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องเป็นผู้สั่งการและดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หากสาธารณภัยใดรุนแรงมากขึ้นก็เป็นหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคซึ่งก็คือนายอำเภอจะเป็นผู้สั่งการ และหากภัยนั้นร้ายแรงขึ้นอีกก็จะเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งการในฐานะผู้อำนวยการ จนไปถึงระดับนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นผู้สั่งการ แต่อย่างไรก็ตาม ในภารกิจภายหลังจากภัยพิบัตินั้นสิ้นสุดลงแล้วพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่ได้กำหนดว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่เยียวยาช่วยเหลือแค่ไหนอย่างไร

3.1.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

จากที่กล่าวมาในบทที่ 3 จะพบว่า ภารกิจในการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย ในขณะที่เกิดภัยนั้นนอกจากภารกิจในการช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดขึ้นในขณะนั้นแล้ว ภารกิจในการช่วยเหลือประชาชนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหลังเกิดภัยก็เป็นภารกิจที่ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นต่างก็มีหน้าที่ เช่น การจ่ายค่าซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ชู่งข้าว และ โรงเรียนสำหรับเก็บพืชผล ค่าพันธุ์พืช และค่าปุ๋ย เป็นต้น หากพิจารณาจากการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตอบข้อหารือว่า เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานอำเภอและจังหวัดก่อน ทั้งนี้เพราะมีความซ้ำซ้อนกันเกิดขึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะ ในภารกิจการเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติหลังเกิดภัย ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ราชการส่วนภูมิภาค เยียวยาให้ความช่วยเหลือโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 และหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 สำหรับในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 ซึ่งข้อ 16 ของระเบียบนี้กำหนดให้ใช้จ่ายงบประมาณ

ในการช่วยเหลือประชาชนตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังโดยอนุ โลม ซึ่งทำให้เกิดปัญหา ความซ้ำซ้อนกันในการช่วยเหลือเกิดขึ้น ดังนี้

1) เกิดการเกี่ยวกันในการเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติเพราะในการช่วยเหลือ เยียวานั้นต้องใช้เงินงบประมาณจึงเกิดการเกี่ยวกันในการดำเนินการ ดังกรณีศึกษาระหว่างจังหวัด ปราจีนบุรีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดกาฬสินธุ์กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์

2) เกิดความซ้ำซ้อนกันในงบประมาณให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย พิบัติหลังเกิดภัย เช่น การช่วยเหลือเยียวยาด้านเงิน ซ่อมแซมที่อยู่อาศัย หรือด้านเมล็ดพันธุ์พืช หากไม่มีการประสานข้อมูลระหว่างกัน

3) ข้อทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเขตพื้นที่จังหวัดต่างๆ ได้ตรวจสอบงบการเงินและได้มีข้อทักท้วงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการ ดำเนินการช่วยเหลือประชาชนกรณีเกิดเหตุภัยพิบัติ เพราะเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศเขตภัย พิบัติแล้วก็เป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัดที่จะต้องจ่ายเงินเยียวยาช่วยเหลือประชาชนตามระเบียบ กระทรวงการคลังที่กำหนดไว้ หรือ ในกรณีภัยพิบัตินั้นเป็นสาธารณภัยไม่รุนแรงมาก และผู้ว่า ราชการจังหวัดไม่ได้ประกาศให้เป็นเขตภัยพิบัติ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จ่ายเงิน ช่วยเหลือผู้ประสบภัยไปทำให้มีข้อทักท้วงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเขตพื้นที่จังหวัด ต่างๆว่าเมื่อเป็นภัยที่ไม่รุนแรงมากและผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ประกาศเป็นเขตภัยพิบัติ จึงไม่มี อำนาจหน้าที่ในการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัย

3.1.2 วิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหา

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจที่กำหนดให้มีราชการส่วน ท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อให้มีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นและเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐ ในการจัดทำบริการสาธารณะ และหากพิจารณาตามหลักการจัดทำบริการสาธารณะแบ่งตาม ประเภทองค์กรผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแล้วจะเห็นได้ว่าบริการสาธารณะที่อยู่ใน อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมักเป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะและเป็นไป เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นและ เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น และหากบริการสาธารณะใดที่รัฐและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันจัดทำ เพราะเนื่องจากบริการสาธารณะนั้นเป็นเรื่องที่กระทบ ต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชน ทั้งสองให้ออกจากกันได้เด็ดขาด หลักการจัดบริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมดำเนินการนี้ ต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการตามระดับชั้นด้วย

ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะในการเยียวยาช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ภายหลังภัยนั้นสิ้นสุดลงแล้วแม้ว่าจะเป็นบริการสาธารณะที่ต้องร่วมมือกัน แต่เมื่อเกิดปัญหาการ เกี่ยวกันในการใช้งบประมาณในการช่วยเหลือและปัญหาการทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเขตพื้นที่จังหวัดต่างๆ จึงกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา ดังนี้

1) ในระยะสั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเยียวยาช่วยเหลือ ประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติในพื้นที่ของตน เช่น ด้านพืช ที่อยู่อาศัย ควรทำหนังสือสอบถามอำเภอ และจังหวัดไปพลางก่อนเพื่อเป็นหลักฐานในการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้ ตาม หนังสือตอบข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ตอบข้อหารือของสำนักงานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรี และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จังหวัดกาฬสินธุ์

2) ในระยะยาว เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจและหลักการจัด องค์กรผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดระดับ ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการในการจัดทำบริการสาธารณะในการกิจเยียวยาช่วยเหลือผู้ประสบภัย ภายหลังภัยพิบัตินั้นได้สิ้นสุดลงแล้ว ดังนี้

(1) ราชการส่วนภูมิภาค รับผิดชอบเยียวยาผู้ประสบภัยที่มีความร้ายแรง เช่น พายุ สึนามิ น้ำท่วม ดินโคลนถล่ม น้ำท่วมพืชผลทางการเกษตร ภัยแมลงศัตรูพืชที่สร้างความเสียหายทั้งจังหวัด เป็นต้น

(2) ราชการส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบเยียวยาผู้ประสบภัยที่ไม่มีความ ร้ายแรง เช่น น้ำท่วมขัง ไฟไหม้บ้าน เป็นต้น หรือเป็นภัยพิบัติที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ประกาศ เป็นเขตภัยพิบัติ

3.2 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ

3.2.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ที่สาธารณะนั้นเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และในกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ตามที่กล่าวมาในบทที่ 3 นั้นจะเห็นได้ว่าให้อำนาจหน้าที่ นายอำเภอท้องที่ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครอง ป้องกันที่สาธารณะในพื้นที่เดียวกัน จึงมีความความซ้ำซ้อนกัน ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็น รูปธรรม มีเพียงภารกิจในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครอง ป้องกันที่สาธารณะเท่านั้นที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาดังนี้

1) การเกี่ยวกันในการดำเนินการ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ไม่ได้แก้ปัญหาในเรื่องการเกี่ยวกันในการใช้อำนาจและหน้าที่ เพราะได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทและการร้องทุกข์ดำเนินคดี แต่หน้าที่ระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้อำนาจต่อไปไว้ว่าไม่ตัดอำนาจของนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว นั่นก็หมายความว่า ภารกิจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะนั้น ไม่ได้มีการแบ่งแยกหน้าที่กันที่ชัดเจนนักหรือมีความซ้ำซ้อนกันนั่นเอง

2) ไม่สอดคล้องกับภารกิจการดูแลที่ดินของรัฐตามกฎหมายอื่น ปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณะถึง 3 หน่วยงาน ได้แก่ นายอำเภอท้องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมที่ดินในการรังวัดและออกทะเบียนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) จึงไม่สอดคล้องกับหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ เช่น

(1) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ดูแล

(2) ที่ดินราชพัสดุ มีกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เป็นผู้ดูแล

(3) ที่ดินนิคมสร้างตนเอง มีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นผู้ดูแล เป็นต้น ซึ่งที่ดินของรัฐเหล่านี้ล้วนมีหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรักษาเพียงหน่วยงานเดียว

3) ไม่สอดคล้องกับหลักองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งหากเป็นบริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดทำเนื่องจากบริการสาธารณะนั้นเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้เด็ดขาด การจัดบริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดำเนินการนั้นจะต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบในการดำเนินการตามระดับชั้นด้วย

3.2.2 วิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหา

ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นมาหลายครั้งตามที่กล่าวมาในบทที่ 3 ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับนายอำเภอในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ร่วมกันดูแล เนื่องจากเป็นบริการสาธารณะที่กระทบ

ต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดำเนินการนี้จึงจะต้องแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามระดับชั้นของบริการสาธารณะ แนวทางแก้ไขปัญหาคือความซ้ำซ้อนในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะระหว่างราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่น จึงมีแนวทางดังนี้

1) *ในระยะสั้น* หากมีปัญหว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในเขตอำเภอเดียวกันให้นายอำเภอเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ หากมีปัญหาระหว่างนายอำเภอกับราชการส่วนท้องถิ่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอตามแต่กรณี ในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ เป็นผู้วินิจฉัยและให้ปฏิบัติไปตามคำวินิจฉัยนั้น

2) *ในระยะยาว* ให้มีการแก้ไขภารกิจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะให้เป็นไปตามระดับชั้น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122 ควรบัญญัติไว้ได้ใน 3 แนวทาง คือ

(1) *แนวทางที่หนึ่ง* มาตรา 122 วรรคหนึ่ง “นายอำเภอมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สนับสนุนภารกิจของนายอำเภอตามที่นายอำเภอมอบหมาย” วรรคสาม “ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการ” วรรคสี่ “ค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม ให้เบิกจ่ายจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย”

(2) *แนวทางที่สอง* มาตรา 122 วรรคหนึ่ง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตพื้นที่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแต่กรณี วรรคสาม “ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นกรณีฉุกเฉิน นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นผู้ดำเนินการและรับผิดชอบค่าใช้จ่าย” วรรคสี่ ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้กำกับดูแลดำเนินการสอบสวนตามกฎหมายต่อไป

(3) *แนวทางที่สาม* แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันในการดำเนินการตามระดับพื้นที่ ได้แก่

- ก. พื้นที่สาธารณะอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดียว ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ข. พื้นที่สาธารณะอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอ เดียวกันคาบเกี่ยวในหลายท้องถิ่นมากกว่า 2 แห่งขึ้นไป ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอ
- ค. พื้นที่สาธารณะอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาบเกี่ยว ในหลายท้องถิ่นและหลายอำเภอ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

4. วิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาการตรวจสอบและทักท้วงเรื่องอำนาจหน้าที่

ปัญหาข้อทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเขตพื้นที่จังหวัดต่างๆ ได้ตรวจสอบงบการเงินและได้มีข้อทักท้วงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการ ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นๆ เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและ ราชการส่วนภูมิภาค และให้ราชการส่วนท้องถิ่นหาผู้รับผิดชอบในการนำเงินที่ได้ดำเนินการจัดทำ บริการสาธารณะเพื่อประชาชนไปแล้วส่งคืนคลัง หากคืนไม่ได้ให้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตัวอย่างเช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเขตพื้นที่ทักท้วง ว่าราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดซื้อของขวัญวันเด็กมาแจกเด็กในงานวันเด็ก แห่งชาติ และให้คืนเงินที่ได้ดำเนินการจัดซื้อไปแล้วส่งคืนคลัง หรือในกรณีศึกษาที่ได้กล่าว วิเคราะห์มาแล้วนั้น เป็นต้น

4.1 ปัญหาอำนาจในการตรวจสอบเรื่องอำนาจหน้าที่ ปัญหาเรื่องการทักท้วงว่าราชการ ส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวนี้ เป็นปัญหาที่ราชการส่วนท้องถิ่นประสบ อยู่บ่อยครั้ง เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะของราชการส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ที่กว้างมาก และมีการหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไปยังหน่วยงานต่างๆ ส่งผลกระทบต่อการจัดทำ บริการสาธารณะเป็นอย่างยิ่ง ทำให้การดำเนินการต้องหยุดชะงักบางครั้งในพื้นที่ต้องโต้แย้งคัดค้านกัน ใช้เวลา 4-5 ปี การทักท้วงเช่นนี้แม้ว่าราชการส่วนท้องถิ่นจะไม่เห็นด้วย เพราะการตรวจสอบ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเขตพื้นที่ต่างๆนั้น ควรที่จะเป็นการตรวจสอบเกี่ยวกับการ จัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารเกี่ยวกับเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ที่อยู่ในความครอบครองหรือในอำนาจของหน่วยงานว่าเป็น ไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการหรือไม่ และ การใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ หรือไม่เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการทักท้วงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะแนวทางการแก้ไขปัญหาคือ เมื่อมีการทักท้วงว่าไม่มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะ ราชการส่วนท้องถิ่นต้องหารือเรื่องอำนาจหน้าที่ต่อผู้รักษาการตาม กฎหมายและระเบียบในเรื่องนั้นๆ เช่น หากมีปัญหาว່าราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการ จัดทำบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 หรือไม่ ราชการส่วน ท้องถิ่นต้องหารือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัย หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขไม่สามารถวินิจฉัยได้ จึงต้องหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามลำดับ

4.2 ปัญหาการคืนเงินที่ได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ปัญหาอีกประการ หนึ่งในการทักท้วงว่าราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเขตพื้นที่จังหวัดให้ราชการส่วนท้องถิ่นหาผู้รับผิดชอบในการนำเงิน ที่ได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนไปแล้วส่งคืนคลัง หากคืนไม่ได้ให้ดำเนินการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

อย่างไรก็ตามแม้มีการทักท้วงดังกล่าว แต่ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น วัตถุประสงค์เพื่อให้ประโยชน์แก่ประชาชนผู้รับบริการซึ่งการให้บริการสาธารณะนั้นไม่มีค่าใช้จ่าย หรือมีก็เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังนั้น แม้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะของราชการส่วนท้องถิ่นจะอยู่ ในอำนาจหน้าที่หรือไม่ แต่หากเป็นการจัดทำโดยเชื่อโดยสุจริตว่าตนมีอำนาจหน้าที่นั้นและ ได้ดำเนินการไปแล้วและประชาชนได้ประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ประโยชน์ จึงเกิดแก่สาธารณะแล้วจึงไม่มีปัญหาการคืนเงินจากการจัดทำบริการสาธารณะแต่อย่างใด

ปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการ ส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่น ที่ต่างมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะตาม กรณีศึกษาที่กล่าวมานั้นแม้ว่าจะมีผลทำให้มีผู้รับผิดชอบในการดำเนินการมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม หากบริการสาธารณะนั้นไม่มีหลักเกณฑ์ในการแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจนตามกฎหมาย ระเบียบ ในเรื่องนั้นๆ และไม่มีการกำหนดรูปแบบการทำงานร่วมกันจึงทำให้เกิดปัญหาการเกี่ยงกันและแย่ง กันจัดทำบริการสาธารณะได้ จนนำไปสู่การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเขตพื้นที่ จังหวัดต่างๆ ที่ได้ทักท้วงตามมาตรฐานการตรวจสอบที่แตกต่างกันออกไปในประเด็นว่าราชการ ส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการ ส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เท่านั้น ดังนั้น แนวทางการแก้ไข ปัญหา จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์อำนาจและหน้าที่ระหว่างกันให้

ชัดเจน และควรปรับปรุงกฎหมายเพิ่มเติมบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการที่จะวินิจฉัยว่าหน่วยงานใด
จะต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นด้วย



บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

1.สรุปผลการศึกษา

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นั้น ได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่ละส่วนราชการมีภารกิจอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเป็นของตนเองไม่ว่าจะเป็นภารกิจในการกำหนดทิศทางและนโยบาย การควบคุม การกำกับ และฝ่ายปฏิบัติการ ตามกฎหมายของส่วนราชการนั้นๆ ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นก็จะมีกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ของตนเองไว้ตามกฎหมายที่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น โดยมีที่มาจากกฎหมาย 3 ประเภท คือ หนึ่ง กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นต้น สอง กฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นออกไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งราชการส่วนกลางกระจายอำนาจและหน้าที่ไปให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ เช่น การกระจายอำนาจในภารกิจตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 เป็นต้น และ สาม เป็นกฎหมายของราชการส่วนกลางแต่ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย เช่น พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยรวม หรือเรียกว่าประโยชน์มหาชนของรัฐ ซึ่งรัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเองหรือเป็นผู้ควบคุม ส่วนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของราชการส่วนท้องถิ่นจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นส่วนใหญ่ ราชการส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อตอบสนองต่อประโยชน์

ของมหาชนท้องถิ่นตน ในการจัดทำบริการสาธารณะของส่วนราชการดังกล่าวนั้นหากเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดโดยเฉพาะเพียงหน่วยงานเดียวแล้วก็จะไม่เกิดปัญหาขึ้น แต่ที่เป็นปัญหาคือ การที่กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเหมือนกันกับ ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค จึงเกิดความซ้ำซ้อนกันเกิดขึ้นมากมายหลายภารกิจไม่ว่า จะเป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณสุข ด้านสังคม ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการศึกษา ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หลักการในการจัดทำบริการสาธารณะในกรณีที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันดำเนินการเนื่องจากบริการสาธารณะนั้นเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้ง ระดับชาติและระดับท้องถิ่นโดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้เด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดำเนินการนี้ต้องแบ่งหน้าที่ รับผิดชอบดำเนินการ ดังนั้น การที่การจัดทำบริการสาธารณะของราชการส่วนกลาง ราชการส่วน ภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นของไทยมีความซ้ำซ้อนกันเกิดขึ้นได้นั้น เพราะว่าต่างฝ่ายต่าง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำโดยไม่จำกัดและไม่มีความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่กันในการจัดทำ บริการสาธารณะที่ชัดเจน ดังกรณีศึกษา ได้แก่ ความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนกลาง กับ ราชการ ส่วนท้องถิ่น เช่น อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า อำนาจหน้าที่ในการ ดำเนินการระบบการแพทย์ฉุกเฉิน ความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วน ท้องถิ่น เช่น อำนาจหน้าที่ในการเยียวยาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ อำนาจหน้าที่ในการ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ เป็นต้น

การจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องใดที่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อน กันระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหา คือ เกิดการเกี่ยงกันหรือแย่งกันในการจัดทำบริการสาธารณะ การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ไม่มี ประสิทธิภาพ เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้เงินงบประมาณ ความซ้ำซ้อนด้านบุคลากร และวัสดุ อุปกรณ์ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้กฎหมายทั้งระบบไม่สอดคล้อง กัน ตัวอย่าง กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมป้องกันโรคควรรีให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นฝ่าย ปฏิบัติการ ส่วนอีกหน่วยงานหนึ่งเป็นฝ่ายสนับสนุน ควบคุม กำกับดูแล และวินิจฉัยอุทธรณ์ เช่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการ ในการดูแล ขึ้นทะเบียน และการอนุญาตการเลี้ยงสัตว์และปล่อยสัตว์ในพื้นที่ ส่วนราชการ ส่วนกลางคือกระทรวงสาธารณสุขมีหน้าที่ออกหลักเกณฑ์และมาตรฐานกลาง และเป็นองค์กร ผู้วินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น จึงไม่มีปัญหาการเกี่ยงกันในการควบคุมและออกใบอนุญาตในการเลี้ยง สัตว์หรือปล่อยสัตว์ แต่สำหรับกรณีสัตว์ควบคุมตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

กลับให้อำนาจทั้งราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้การดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกัน และควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าเหมือนกันในพื้นที่เดียวกัน เป็นต้น

หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะอีกประการหนึ่งคือหลักว่าด้วยความต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ หากบริการสาธารณะใด ต้องหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายได้ ดังนั้น นอกจากความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะจะทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวแล้ว บางกรณียังเกิดปัญหาจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเขตพื้นที่ จังหวัดต่างๆ โดยได้ทักท้วงในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนระหว่าง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่น ว่าราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นๆ และให้ราชการส่วนท้องถิ่นนำเงินงบประมาณ ที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะไปแล้วส่งคืนคลัง จึงส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงและกว้างขวาง ต่อการจัดทำบริการสาธารณะเพราะเมื่อมีการทักท้วงเกิดขึ้นราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้หยุดการ ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นๆ ไป เช่น ปัญหาการทักท้วงเรื่องอำนาจหน้าที่ในการฉีด วัคซีนในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ปัญหาการดำเนินการระบบการแพทย์ฉุกเฉิน ส่งผลทำให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับความเดือดร้อนจากการได้รับบริการสาธารณะเพราะการ จัดทำบริการสาธารณะไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าว หลายหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการ ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นก็พยายามแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าในเบื้องต้น โดยการ ทำหนังสือหารือไปยังหน่วยงานต่างๆ เช่น นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อที่จะให้หน่วยงานเหล่านั้นได้ตอบข้อหารือให้ราชการส่วน ท้องถิ่นเกิดความมั่นใจในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหา ที่ตามมาอีกปัญหาหนึ่งคือปัญหาองค์กรผู้ที่จะทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น แต่การหารือดังกล่าวแม้ว่า จะมีการตอบข้อหารือมาแล้วแต่ผลในทางกฎหมายกลับไม่ได้มีผลผูกพันทุกองค์กรที่จะต้องยึด ตามข้อหารือนั้น เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

2. ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาการเกยกันหรือแย่งกันในการจัดทำบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนกันของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นมากมาย โดยไม่มีหลักเกณฑ์ในการที่จะกำหนดว่าภารกิจใดสมควรให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุวัตถุประสงค์เป็นไปตามรัฐตาม มาตรา 76 และมาตรา 250 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้ให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ ร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญและการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบหรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น จึงควรให้มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดหน่วยงานที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อขจัดปัญหาการแย่งกันหรือการเกยกันในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนี้

2.1 แนวทางการปรับปรุงกฎหมายในการแบ่งแยกหน้าที่ บริการสาธารณะที่มีความซ้ำซ้อนกันหรือที่ต้องร่วมมือกันจัดทำนั้นเป็นบริการสาธารณะที่เกินศักยภาพทั้งของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ลำพังให้ราชการส่วนใดส่วนหนึ่งดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวจะไม่สามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะเป็นบริการสาธารณะที่กว้างและใหญ่เกินไปเป็นบริการสาธารณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ประโยชน์และเป็นบริการสาธารณะที่ต้องการผลที่มีความรวดเร็วทั่วทั้งประเทศ

การจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ในภารกิจที่มีความซ้ำซ้อนกันนั้นหากให้ทุกส่วนราชการมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะเหมือนกัน ในพื้นที่เดียวกันและกลุ่มประชาชนที่รับบริการเป็นกลุ่มเดียวกัน ปัญหาการเกยกันหรือแย่งกันจัดทำบริการสาธารณะก็จะเกิดขึ้น ดังนั้นหากจะกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบที่แยกออกจากกันแล้ว จึงมิใช่ว่าทุกหน่วยงานจะมีหน้าที่และอำนาจเสมอเหมือนกันในทุกกิจกรรม แต่หากต้องมีความรับผิดชอบในภารกิจเดียวกันเป็นไปตามระดับชั้นของศักยภาพของหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งศักยภาพที่เป็นหลักเกณฑ์หนึ่งในการกำหนดนั้น ได้แก่ จำนวนบุคลากร ความชำนาญ และงบประมาณ ของหน่วยงานนั้นๆ หรืออาจจะกำหนดศักยภาพให้เป็นไปตามประเภทขนาดของราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่

แนวทางการแก้ไขปัญหาคือการปรับปรุงกฎหมายในการแบ่งแยกหน้าที่ โดยปรับปรุงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนกันหรือที่ต้องร่วมมือกันจัดทำ ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กับ ราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีหลักเกณฑ์แบ่งแยกหน้าที่กันชัดเจน ดังนี้

2.1.1 ความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนกลาง กับราชการส่วนท้องถิ่น แก้ไข ปัญหาโดยกำหนดให้ราชการส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กำหนดมาตรฐาน การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติการกิจได้ สนับสนุนงานวิชาการ การกำกับดูแล การจัดทำบริการสาธารณะของราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐาน และกำหนดให้ราชการ ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่ในการปฏิบัติการในการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นๆ เช่น

1) การฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ให้กรมปศุสัตว์มีหน้าที่กำหนด มาตรฐานในการดำเนินการ เป็นหน่วยงานฝึกอบรมให้ความรู้ในการปฏิบัติการและความรู้ทาง วิชาการแก่เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากสัตวแพทย์ในการ ดำเนินการฉีดวัคซีนได้อย่างถูกต้อง และเป็นผู้วิเคราะห์สถานการณ์เพื่อประกาศกำหนดเขตท้องที่ ในการให้เจ้าของสัตว์ควบคุมนำสัตว์ควบคุมมาฉีดวัคซีนโดยไม่เสียค่าธรรมเนียม ส่วนราชการส่วน ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการปฏิบัติการดำเนินการฉีดวัคซีนในสัตว์ควบคุมในพื้นที่ของตน

2) การดำเนินการระบบการแพทย์ฉุกเฉิน ให้สถาบันการแพทย์ฉุกเฉิน แห่งชาติมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานการแพทย์ฉุกเฉิน การฝึกอบรมการปฏิบัติการ การแพทย์ฉุกเฉินและการสื่อสารให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งให้สามารถปฏิบัติการได้ ครอบคลุมทุกพื้นที่ ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติการเต็มพื้นที่ทั้งประเทศ

2.1.2 ความซ้ำซ้อนระหว่างราชการส่วนภูมิภาค กับราชการส่วนท้องถิ่น แก้ไข ปัญหาโดยกำหนดให้ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดทำบริการ สาธารณะของราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีบริการสาธารณะนั้นเกินศักยภาพของราชการส่วน ท้องถิ่น ให้ราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะที่เกินศักยภาพนั้นด้วย และกำหนดให้ ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามระดับศักยภาพของราชการส่วนท้องถิ่น เช่น

1) การเยียวยาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ให้ราชการส่วนกลางกำหนด หลักเกณฑ์ปฏิบัติการจ่ายเงินเยียวยาช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยตามระดับความร้ายแรงของภัย และตามการประกาศภัยของผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ กำหนดหลักเกณฑ์ให้ราชการส่วนภูมิภาค เยียวยาช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่มีความร้ายแรงและภัยที่ร้ายแรงอย่างยิ่ง ตามพระราชบัญญัติป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และกำหนดให้ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นเยียวยาช่วยเหลือ

ผู้ประสบภัยสาธารณภัยที่ไม่มีความร้ายแรงและเป็นภัยที่จำกัดเฉพาะในราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ตัวอย่างเช่น พายุฤดูร้อน น้ำป่าไหลหลาก ไฟไหม้ จำกัดพื้นที่เกิดภัยเฉพาะในท้องถิ่นนั้นๆ

2) การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ กำหนดให้อำเภอเป็นหน่วยงานกำกับดูแลการดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดำเนินการโดยตรงในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ เว้นแต่กรณีที่สาธารณะนั้นจะเกี่ยวพันกันหลายเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นจึงให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการ

2.2 แนวทางการปรับปรุงกฎหมายในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการเกี่ยวกันหรือแย้งกัน

เมื่อกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่ราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเกิดความซ้ำซ้อนกันระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น และระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจึงควรกำหนดตัวบุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาว่าหน่วยงานใดเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ โดยมีผลผูกพันและเป็นที่สุด โดยทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติตามโดยไม่ต้องใช้องค์กรตุลาการในการวินิจฉัยเพราะการจัดทำบริการสาธารณะนั้นจำเป็นต้องดำเนินการต่อไปอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ดังนี้

2.2.1 หากปัญหาข้อพิพาทเกิดจากกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ราชการส่วนกลาง และได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ว่าหน่วยงานใดเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในระหว่างราชการส่วนกลาง กับราชการส่วนท้องถิ่น ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นๆ เป็นผู้วินิจฉัย

2.2.2 หากปัญหาข้อพิพาทเกิดจากกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาค และได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ว่าหน่วยงานใดเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในระหว่างราชการส่วนภูมิภาค กับราชการส่วนท้องถิ่น ให้ผู้กำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้วินิจฉัย

2.3 ผลผูกพันของคำวินิจฉัย

กรณีตามข้อ 2.2 ดังกล่าวนั้นหากมีปัญหาโต้แย้งเรื่องหน้าที่ระหว่างกันเกิดขึ้น และได้มีการส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตามประเภทของความซ้ำซ้อนที่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวแล้ว ควรที่กำหนดให้ผลการวินิจฉัยนั้นมีผลผูกพันภายในฝ่ายปกครองโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งเป็นไปตามหลักการจัดทำบริการสาธารณะที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องจะหยุดชะงักเพราะเหตุว่าอยู่ระหว่างโต้แย้งกันในศาลไม่ได้

กล่าวโดยสรุป ตามหลักการของการให้มีราชการส่วนท้องถิ่นในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นควรมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองแยกต่างหากจากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค หากจะให้มีความอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันหรือซ้ำซ้อนกันเพื่อให้เกิดความร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะอันจะเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ก็ควรที่จะให้มีหน้าที่แยกกันตามระดับชั้นของศักยภาพของบริการสาธารณะในด้านนั้นๆ หากมีความชัดเจนแล้วปัญหาการเกี่ยวกันหรือแย่งกันในการจัดบริการสาธารณะก็จะไม่เกิดขึ้น



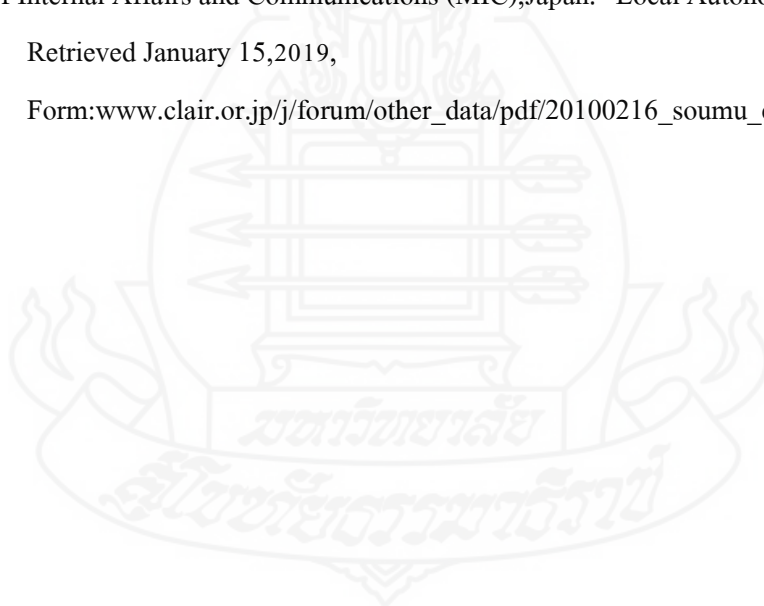


บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2543). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2539). *สาระสำคัญกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2548). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการใหม่และมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, สรุปข้อมูล อปท. ทั่วประเทศ. ค้นคืน 2 มกราคม 2562. จาก: <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>
- เกรียงไกร เจริญธาวัฒน์. (2555). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2559). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 24). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชนสวรรค์ เจริญเมือง. (2551). *ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. *การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า*. ค้นคืน 2 มกราคม 2562, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=>
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2543). *การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เพรส จำกัด.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ประยูร กาญจนกุล. (2538). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ปรีชญา เวสารัตน์. (2542). *การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร:
บริษัท แอล เอส เพรส
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2524). *สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ.ภาค 1 ความนำทั่วไป*.
กรุงเทพฯ: สารศึกษาการพิมพ์.
- มานิตย์ จุมปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 3).
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานิตย์ จุมปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร*.
(พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สมยศ เชื้อไทย. (2552). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- John Warren. (1952). *The local government service*, London. Allen & Urwin
- Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC), Japan. "Local Autonomy in Japan",
Retrieved January 15, 2019,
Form: www.clair.or.jp/j/forum/other_data/pdf/20100216_soumu_e.pdf





ภาคผนวก

มหาวิทยาลัย

สกลนครราชภัฏ



ภาคผนวก ก

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสรีจที่ ๔๔๒/๒๕๕๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕

กรมปศุสัตว์ได้มีหนังสือที่ กษ ๐๖๐๔/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ ดังนี้

(๑) สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดนครราชสีมาได้เข้าตรวจสอบงบการเงินเทศบาลตำบลสุรนารี ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖ และได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเบิกจ่ายใช้สอยงบประมาณของเทศบาลตำบลสุรนารีเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่า การควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าไม่ใช่ภารกิจโดยตรงของเทศบาลตำบลสุรนารี แต่เป็นภารกิจโดยตรงของกรมปศุสัตว์ ซึ่งมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เจ้าของสัตว์ควบคุมมีหน้าที่ต้องจัดให้สัตว์ของตนได้รับการฉีดวัคซีนจากสัตวแพทย์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย โดยเจ้าของสัตว์ควบคุมต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายเอง กรณีดังกล่าวจึงมีปัญหาว่าพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นภารกิจหรือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

(๒) หากกรมปศุสัตว์ได้ออกประกาศตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดเขตท้องที่เพื่อทำการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าโดยไม่เสียค่าธรรมเนียม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนและดำเนินการตามประกาศกรมปศุสัตว์หรือไม่ ซึ่งตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติไว้ว่า “ประกาศของอธิบดีตามมาตรา นี้ ให้แจ้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อแจ้งให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการแล้วแต่กรณี”

โดยที่ปัญหากฎหมายดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญ สมควรพิจารณาด้วยความรอบคอบ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๑๐) เพื่อประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๐/๘๗ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมปศุสัตว์ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมปศุสัตว์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนเทศบาลตำบลสุรนารี และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงปรากฏข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรมปศุสัตว์ว่า ในการดำเนินการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าต้องมีการดำเนินการทั้งการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ตลอดจนควบคุมการเพิ่มประชากรสัตว์ควบคุมโดยการคุมกำเนิดสัตว์ควบคุมเพื่อป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าแพร่ระบาด ที่ผ่านมามีงบประมาณจำกัด ไม่สามารถดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าและคุมกำเนิดสัตว์ควบคุมได้อย่างครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ในประเทศ จึงได้ขอความร่วมมือจากกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) กระทรวงสาธารณสุข (กรมควบคุมโรค) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการรณรงค์ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปีตามแผนยุทธศาสตร์การกำจัดโรคพิษสุนัขบ้าให้หมดไปภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ได้สนับสนุนจัดหาและฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าตลอดจนคุมกำเนิดสัตว์ควบคุม ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงจากเทศบาลตำบลสุรนารีว่า จังหวัดนครราชสีมาและอำเภอเมืองนครราชสีมา ได้มีข้อสั่งการให้มีการดำเนินงานตามโครงการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า และเทศบาลตำบลสุรนารี จึงได้ตั้งงบประมาณและใช้จ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินการตามโครงการรณรงค์ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าปี ๒๕๕๖ เพื่อการจัดซื้อและฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ตลอดจนคุมกำเนิดสัตว์ควบคุมในพื้นที่เทศบาลตำบลสุรนารี โดยเทศบาลตำบลสุรนารีมิได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวจากเจ้าของสัตว์ควบคุม เนื่องจากเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เทศบาลตำบลสามารถดำเนินการได้ อีกทั้งมีการประสานสั่งการจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ดำเนินการเป็นประจำต่อเนื่องมาทุกปี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในเรื่องต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตั้งงบประมาณและเบิกจ่ายงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ตามโครงการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องตั้งงบประมาณในการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าเพื่อใช้ในการจัดซื้อและฉีดวัคซีน ตลอดจนคุมกำเนิดสัตว์ควบคุมในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทั้งกรณีตามมาตรา ๕^๒ และมาตรา ๑๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติ

^๒ มาตรา ๕ เจ้าของสัตว์ควบคุมต้องจัดการให้สัตว์ควบคุมทุกตัวได้รับการฉีดวัคซีนจากสัตวแพทย์ หรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากสัตวแพทย์ หรือผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ตามกำหนดเวลาดังนี้

(๑) ในกรณีของสุนัข ให้เจ้าของจัดการให้สุนัขได้รับการฉีดวัคซีนครั้งแรกเมื่อสุนัขนั้นมีอายุตั้งแต่สองเดือนขึ้นไปแต่ไม่เกินสี่เดือน และได้รับการฉีดวัคซีนครั้งต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในใบรับรองการฉีดวัคซีน

(๒) ในกรณีของสัตว์ควบคุมอื่น ให้เจ้าของจัดการให้สัตว์ควบคุมดังกล่าวได้รับการฉีดวัคซีนตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่สัตวแพทย์หรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากสัตวแพทย์เป็นผู้ฉีดวัคซีน เจ้าของสัตว์ควบคุมต้องเสียค่าธรรมเนียม ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และในกรณีที่เจ้าของสัตว์ควบคุมแจ้งให้สัตวแพทย์หรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากสัตวแพทย์ไปทำการฉีดวัคซีนให้แก่สัตว์ควบคุม ณ สถานที่ของเจ้าของสัตว์ควบคุม เจ้าของสัตว์ควบคุมต้องเสียค่าใช้จ่ายตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

^๓ มาตรา ๑๗ เพื่อป้องกันการเกิดและการแพร่โรคพิษสุนัขบ้า ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตท้องที่

(มีต่อหน้าถัดไป)

โรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕ สำหรับข้อเท็จจริงกรณีของเทศบาลตำบลสุรนารี ในขณะที่สำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อจัดซื้อและฉีดวัคซีนประจำงวด ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ นั้น เทศบาลตำบลสุรนารีมิได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย จากเจ้าของสัตว์ควบคุม โดยไม่ปรากฏหลักฐานว่าเทศบาลตำบลสุรนารีดำเนินการภายใต้การประกาศ เขตท้องที่ของอธิบดีกรมปศุสัตว์เพื่อให้เจ้าของสัตว์ควบคุมนำสัตว์ควบคุมไปรับการฉีดวัคซีน จากสัตวแพทย์หรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากสัตวแพทย์ ตามวัน เวลา และสถานที่ ที่สัตวแพทย์กำหนด หรือให้สัตวแพทย์หรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากสัตวแพทย์ ไปทำการ ฉีดวัคซีนให้แก่สัตว์ควบคุม ณ สถานที่ของเจ้าของสัตว์ควบคุม โดยเจ้าของสัตว์ควบคุมไม่ต้องเสีย ค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๑๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเบิกจ่ายใช้สอยงบประมาณของเทศบาลตำบลสุรนารีเกี่ยวกับ การดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๑๐) พิจารณาข้อหาหรือ ของกรมปศุสัตว์แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕ ถือเป็นภารกิจของหน่วยงานใด ระหว่างกรมปศุสัตว์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น เห็นว่า โดยที่ พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕^๕ มุ่งประสงค์ให้กรมปศุสัตว์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการ ควบคุมและป้องกันโรคระบาดสัตว์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นผู้มีหน้าที่ ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจากมีสัตวแพทย์เพียงพอปฏิบัติหน้าที่อยู่ทั่วประเทศ และสามารถผลิตวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าสำหรับสัตว์ได้เองในราคาถูก ตลอดจนเป็นหน่วยงาน ที่มีความพร้อมและเหมาะสมในการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า กรมปศุสัตว์จึงมีหน้าที่ในการ

(ต่อจากเชิงอรรถที่แล้ว)

(๑) ให้เจ้าของสัตว์ควบคุมนำสัตว์ควบคุมไปรับการฉีดวัคซีนจากสัตวแพทย์หรือผู้ได้รับ มอบหมายเป็นหนังสือจากสัตวแพทย์ ตามวัน เวลา และสถานที่ที่สัตวแพทย์กำหนดโดยสัตวแพทย์ดังกล่าวจะได้ ประกาศกำหนด วัน เวลา และสถานที่เพื่อการนั้น ปิดไว้ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ณ สถานที่ที่จะทำการฉีดวัคซีน และสำนักงานเขต ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน สำนักงานเทศบาล สำนักงาน สุขาภิบาล ศาลาว่าการเมืองพัทยา หรือที่ทำการขององค์การปกครองท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการ ส่วนท้องถิ่นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แล้วแต่กรณี

(๒) ให้สัตวแพทย์หรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากสัตวแพทย์ ไปทำการฉีดวัคซีนให้แก่ สัตว์ควบคุม ณ สถานที่ของเจ้าของสัตว์ควบคุม

ในการฉีดวัคซีนให้แก่สัตว์ควบคุมตามวรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เจ้าของสัตว์ควบคุมไม่ต้องเสีย ค่าธรรมเนียม

ประกาศของอธิบดีตามมาตรา ๓ ให้แจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อแจ้งให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการ แล้วแต่กรณี

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่โรคพิษสุนัขบ้า เป็นโรคติดต่อที่มีอันตรายต่อมนุษย์และสัตว์ และบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๔๙ ยังไม่เหมาะสมที่จะควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลดี นอกจากนั้น กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันโรคระบาดสัตว์ตามพระราชบัญญัติ โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ มีสัตวแพทย์เพียงพอปฏิบัติหน้าที่อยู่ทั่วประเทศ กับสามารถผลิตวัคซีนป้องกัน โรคพิษสุนัขบ้าสำหรับสัตว์ได้เองในราคาถูก จึงเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมและเหมาะสมในการควบคุมและป้องกัน โรคพิษสุนัขบ้า สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ให้มีบทบัญญัติที่เหมาะสมยิ่งขึ้น และกำหนดให้กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและระงับโรคติดต่อหรืออำนาจหน้าที่ในด้านการสาธารณสุขไว้ ได้แก่ มาตรา ๖๗ (๓)^๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๐ (๔)^๗ มาตรา ๕๓ (๑)^๘ มาตรา ๕๖ (๑) และ (๓)^๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๖๒ (๑๔)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ ในมาตรา ๘๙ (๑๖)^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในด้านการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาลด้วย อีกทั้งบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้าได้กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น สัตวแพทย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการหลายประการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งเป็นโรคติดต่อตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อด้วย

^๖มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์กรบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์กรบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ (๓) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

ฯลฯ

^๗มาตรา ๕๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๔) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

ฯลฯ

^๘มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐

ฯลฯ

^๙มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓

ฯลฯ

(๓) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

ฯลฯ

^{๑๐}มาตรา ๖๒ ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๑๔) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

^{๑๑}มาตรา ๘๙ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๑๖) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

ฯลฯ

ประเด็นที่สอง หากกรมปศุสัตว์ได้ออกประกาศตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดเขตท้องที่เพื่อทำการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าโดยไม่เสียค่าธรรมเนียม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนและดำเนินการตามประกาศกรมปศุสัตว์ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการป้องกันและระงับโรคติดต่อซึ่งรวมถึงโรคพิษสุนัขบ้าด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจที่จะตั้งงบประมาณเพื่อการดำเนินการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าเพื่อใช้ในการจัดซื้อและฉีดวัคซีน ตลอดจนควบคุมกำเนิดสัตว์ควบคุมในพื้นที่ของตนได้ โดยการใช้เงินงบประมาณต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรณีของเทศบาลตำบลสุรนารีตามที่หารือมานี้ ไม่มีการประกาศของอธิบดีกรมปศุสัตว์กำหนดเขตท้องที่ตามมาตรา ๑๗^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้าฯ ครอบคลุมพื้นที่เทศบาลตำบลสุรนารี เจ้าของสัตว์ควบคุมจึงต้องเสียค่าธรรมเนียมการฉีดวัคซีนสัตว์ควบคุมตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หารือมานี้ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เทศบาลตำบลสุรนารีได้รับแจ้งขอความร่วมมือจากจังหวัดนครราชสีมาว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมปศุสัตว์) กระทรวงสาธารณสุข (กรมควบคุมโรค) กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินโครงการรณรงค์ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าเป็นประจำทุกปี โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๑ มีนาคม ถึง ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สุนัขและแมวได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมทุกพื้นที่ และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้าและการดูแลสัตว์เลี้ยงอย่างถูกต้อง รวมถึงมีความรับผิดชอบต่อสัตว์เลี้ยงของตนเอง ซึ่งจะช่วยลดการเกิดโรคในสัตว์และจำนวนผู้เสียชีวิตจากโรคพิษสุนัขบ้าได้ และช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนยุทธศาสตร์การกำจัดโรคพิษสุนัขบ้าให้หมดไปภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งทำให้เทศบาลตำบลสุรนารีเชื่อโดยสุจริตว่าจะมีการออกประกาศของอธิบดีกรมปศุสัตว์กำหนดเขตท้องที่ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้าฯ ครอบคลุมถึงพื้นที่เทศบาลตำบลสุรนารีด้วย เหมือนเช่นที่เคยปฏิบัติมาในทุก ๆ ปี ประกอบกับเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลสุรนารีในการป้องกันและระงับโรคติดต่อตามมาตรา ๕๐ (๔)^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ดังนั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า แม้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่มีการประกาศกำหนดเขตท้องที่ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕ ครอบคลุมถึงพื้นที่เทศบาลตำบลสุรนารีก็ตาม เทศบาลตำบลสุรนารีก็ย่อมดำเนินการฉีดวัคซีนและให้ยาคุมกำเนิดสัตว์ควบคุม โดยไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของสัตว์ควบคุมได้ตามอำนาจหน้าที่ของตน

ดิสทัต โทตระกิตย์

(นายดิสทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๙

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

ภาคผนวก ข

หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



๒ ส.ค. ๒๕๕๖

ศาลากลางจังหวัดกระบี่
เลขที่ 018519
วันที่ 22 ส.ค. 2556
ภาค



ที่ มท ๐๘๙๐.๓/๑๑๙๑

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๐๐๐

๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๖

๒๑๑๒

๒ ส.ค. ๒๕๕๖

เรื่อง ทารือการถ่ายโอนภารกิจปลุสัตว์ตำบล (ปศต.) ให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ยกเว้นจังหวัดสุโขทัย

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือจังหวัดสุโขทัย ที่ สท ๐๐๒๓.๓/๒๗๙๓ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๖ จำนวน ๑ ชุด
- ๒. สำเนาหนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๐๗/๖๐๙๕ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยจังหวัดสุโขทัยได้หารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรณีสำนักงานปลัดจังหวัดสุโขทัยประสงค์จะถ่ายโอนภารกิจปลุสัตว์ตำบล (ปศต.) ให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ใน ๒ ประเด็น คือ ๑) คณะอนุกรรมการอำนวยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด ไม่มีอำนาจให้ความเห็นชอบในกรณีดังกล่าว และ ๒) กรณีที่สำนักงานปลัดจังหวัดสุโขทัยจะดำเนินการทำเป็นบันทึกข้อตกลง (MOU) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้น จังหวัดเห็นว่าภารกิจปลุสัตว์ตำบล ในด้านควบคุมการเลี้ยงสัตว์และควบคุมการฆ่าสัตว์ เป็นหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ สำนักงานปลัดจังหวัดสุโขทัยสามารถทำบันทึกข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่การสรรหาบุคลากรต้องเป็นไปตามประกาศและหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้หารือกรณีดังกล่าวไปยังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยได้รับการตอบข้อหารือ ดังนี้

๑. การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการฯ แต่เนื่องจากภารกิจดังกล่าวข้างต้นเป็นภารกิจที่สำนักงานปลัดจังหวัดสุโขทัยมีความประสงค์จะถ่ายโอนให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสุโขทัย และไม่ได้เป็นภารกิจที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ แต่อย่างใด ดังนั้นคณะอนุกรรมการอำนวยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด จึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวได้

๒. กรณีที่สำนักงานปลัดจังหวัดสุโขทัยจะดำเนินการทำเป็นบันทึกข้อตกลงเรื่องภารกิจปลุสัตว์ตำบลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้นไม่อาจพิจารณาตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ เนื่องจากภารกิจดังกล่าวข้างต้นไม่ได้กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการฯ ให้มีการถ่ายโอนภารกิจ

/๓. สำหรับบริการ...

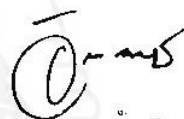
๓. สำหรับการจ้างเหมาบริการตำแหน่งเจ้าหน้าที่ปศุสัตว์ตำบลที่สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดสุโขทัยเสนอให้เป็นเจ้าหน้าที่ประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒

๔. หากกรมปศุสัตว์ประสงค์จะถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเสนอให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา เพื่อบรรจุภารกิจของกรมปศุสัตว์ดังกล่าวไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ ๓) ได้ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการจัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ

รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒.

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และแจ้งให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทราบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายวัลลภ พริงพงษ์)

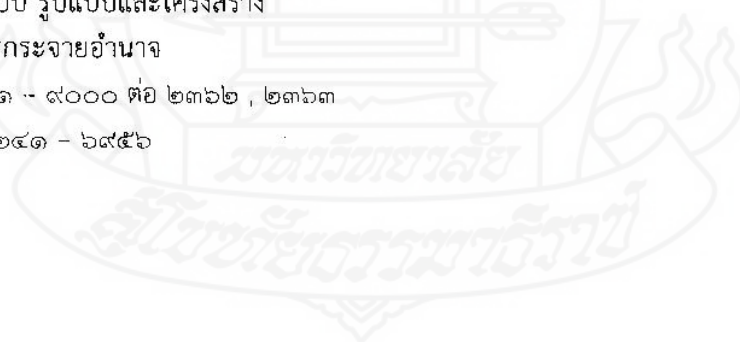
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง

ส่วนส่งเสริมการกระจายอำนาจ

โทร. ๐ - ๒๒๔๑ - ๙๐๐๐ ต่อ ๒๓๖๒ , ๒๓๖๓

โทรสาร ๐ - ๒๒๔๑ - ๖๙๕๖



ภาคผนวก ค

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



เรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ

กรมการปกครอง ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓.๑/๑๓๗๓ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความได้ว่า กรมการปกครองได้เคยหารือไปยัง คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่าเข้าซ้อนกับอำนาจ หน้าที่ของนายอำเภอและส่วนราชการอื่นตามที่มีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้แต่เดิม หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ โดยคณะอนุกรรมการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขและ พัฒนากฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาแล้วเห็นว่า ในปัจจุบันนี้มีส่วนราชการต่างๆ ทำหน้าที่ควบคุมดูแล รักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ละประเภท และเมื่อ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแล้ว ย่อมเป็นปัญหาการใช้อำนาจ ที่เป็นการซ้ำซ้อน ประกอบกับเนื่องจากเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันสำคัญเกี่ยวกับองค์กรใดจะมี อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ จึงควรที่กรมการปกครองจะได้หารือไปยัง คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวบรรทัดฐานให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไปดั่งนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่การดูแลรักษาที่สาธารณะดังกล่าว กรมการปกครอง ขอหารือดังนี้

๑. อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ใน การดูแลรักษาที่สาธารณะมีขอบเขตเพียงใด

๒. อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ใน การดูแลรักษาที่สาธารณะนั้น เป็นการซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๕๔๗ รวมทั้งส่วน ราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะตามกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทน สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง และกรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า อำนาจ

ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๓๑๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปกตินั้นย่อมมีอยู่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หรือมีอยู่ตามกฎหมายอื่นใดที่จะบัญญัติให้เป็นอำนาจและ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่มาตรา ๑๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ

^๑ มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ใน การจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (๔) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (๕) การสาธารณสุขการ
- (๖) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (๗) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (๙) การจัดการศึกษา
- (๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

- (๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (๑๔) การส่งเสริมกีฬา
- (๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (๑๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (๑๘) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (๒๐) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (๒๑) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (๒๒) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (๒๓) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ

และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

- (๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและ

และสิ่งแวดล้อม

- (๒๕) การผังเมือง
- (๒๖) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (๒๘) การควบคุมอาคาร
- (๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความ

ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่จัดระบบบริการสาธารณะต่าง ๆ ไว้ด้วยเช่นนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นผลทำให้มีการขยายขอบอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลออกไป และสร้างความสมบูรณ์ของอำนาจและหน้าที่ขึ้นทันที แต่เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะบางประการในขณะนี้ดำเนินการอยู่ทั้งโดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความซ้ำซ้อนจึงยังมีอยู่ และเนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มีความประสงค์ที่จะให้มีการถ่ายโอนการจัดบริการสาธารณะไปยังท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ในปัญหาของความซ้ำซ้อนนี้จึงบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ตามมาตรา ๑๒^๒ ที่จะพิจารณาว่าอะไรคือความซ้ำซ้อน และภารกิจใดที่สมควรจะให้มีการถ่ายโอน โดยกำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจตามมาตรา ๓๐^๓ ส่วนความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของส่วน

(๓๑) ภารกิจอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

^๒ มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

(๒) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๓) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๓๐ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(๒) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสี่ปี

ราชการอื่นนั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ก็ย่อมต้องพิจารณาด้วยเช่นกันว่าจะคงความ
 ซ้ำซ้อนไว้หรือไม่ หรือถ้าจะไม่ให้ชัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือประสงค์ที่จะให้เป็นอำนาจและ
 หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาดแล้ว ก็จะต้องดำเนินการให้มีการเสนอแก้ไข
 กฎหมายนั้นๆ ในแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒^๕ ต่อไป ดังนั้น แม้มาตรา ๑๖ (๒๗) จะ
 กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการ
 ดูแลรักษาที่สาธารณะ แต่เมื่ออำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดังกล่าวได้ จะต้องได้รับการถ่ายโอน
 ตามมาตรา ๓๐ (๑) (ก) และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา ๓๐ (๒) เสียก่อน

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
 (นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
 เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
 มีนาคม ๒๕๕๔

(๓) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการ
 ดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการ
 กระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ
 ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือ
 ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิด
 ประโยชน์แก่ส่วนรวม

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตาม
 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มี
 หน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย



ภาคผนวก ง

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๒๔๗/๒๕๕๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
ในการดูแลรักษาที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๐๔.๔/๐๕๖๒๑๐ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) และ (คณะที่ ๗) ได้มีความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๕๕๔ และเรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๕๔ ว่า ในระหว่างที่ยังมิได้มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวคงอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอ ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๓๒๐/๒๕๕๖ ว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๖ (๒๗) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่มิได้กำหนดเงื่อนไขว่าเป็นที่สาธารณะประโยชน์ประเภทใด จึงมีผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะทุกประเภทภายในท้องที่ของตน ซึ่งรวมถึงที่สาธารณะอันเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และแม้ว่าการดำเนินการของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยังไม่เสร็จสิ้น ก็ไม่เป็นเหตุให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต้องสะดุดหยุดลงแต่ประการใด

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นว่าแม้คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดี แต่คำสั่งดังกล่าวก็เป็นการวางหลักอันเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งประสบปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับการดูแลรักษาที่สาธารณะ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะ และเป็นผู้เสียหายมีอำนาจร้องทุกข์หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการบุกรุกหรือครอบครองที่สาธารณะหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๕๓ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ปกครองท้องถิ่น) และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) แล้ว เห็นว่า ปัญหาตามที่หารือข้างต้นเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน สมควรที่จะได้มีการพิจารณาโดยรอบคอบ เพื่อให้ได้ข้อยุติ จึงขอให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗) เพื่อพิจารณาข้อหารือดังกล่าว

อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ ของระเบียบกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗) เพื่อพิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่อง การขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเลหน้าที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรี เป็นการให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจในการจัดการดูแลรักษาที่สาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างที่ยังมิได้มีการถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒

สำหรับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ มีประเด็นแห่งคดีเป็นการวินิจฉัยถึงอำนาจในการฟ้องคดีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติสภาพาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยตามมาตรา ๖๘ (๘)^๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาพาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ ประกอบกับข้อ ๕ (๒)^๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ที่กำหนดให้

^๑มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๘) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๑.ล๑

๑.ล๑

^๒ข้อ ๕ อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) ที่ดินตามข้อ ๔ (๒) ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด และนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

๑.ล๑

๑.ล๑

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันควบคู่ไปกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่ตามมาตรา ๑๒๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการที่จะช่วยกันดูแลและคุ้มครองป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย โดยอำนาจหน้าที่นี้ย่อมหมายรวมถึงการฟ้องหรือถูกฟ้องคดีในกรณีที่มีการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวด้วย และโดยที่ศาลปกครองสูงสุดมิได้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารจัดการดูแลรักษาที่สาธารณะระหว่างนายอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบล คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๕๖ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) และ (คณะที่ ๗) จึงมิได้มีความขัดหรือแย้งกันแต่ประการใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบเขตอย่างไร เพียงใด ยังคงเป็นไปตามแนวทางในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่อง การขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเลหน้า ที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรี

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๙

^๖มาตรา ๑๒๒ ที่อื่นเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดยึดกันเอาไปเป็นอาณานิคมแต่เฉพาะตัว

ภาคผนวก จ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



เรื่องเสรีจที่ ๔๖/๒๕๕๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอัง อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร ได้มี
หนังสือ ที่ ชพ ๗๕๗๐๑/๑๑๔๔ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๐ กำนันตำบลนาชะอัง อำเภอเมืองชุมพร จังหวัด
ชุมพร ได้มีหนังสือถึงนายอำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร ว่า สภาตำบลนาชะอังได้มีมติว่าที่ดิน
มือเปล่าที่นายสมจิตร ทองผิว และนายฉลาด เบญจวิธ ครอบครอง ซึ่งตั้งอยู่ที่หมู่ที่ ๘ ตำบลนา
ชะอัง อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร จำนวน ๒ แปลง เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่เป็นส่วน
หนึ่งของ “ป่าช้าควนตาโงง” แต่ยังไม่มียกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ต่อมาวันที่ ๑๖ มกราคม
๒๕๕๑ นายอำเภอเมืองชุมพรได้ดำเนินการรังวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่ง
กำนันตำบลนาชะอังเป็นผู้นำชี้ที่ดินบริเวณที่ดินของนายสมจิตรฯ และนายฉลาดฯ โดยอ้างว่าเป็นที่
สาธารณประโยชน์ “ป่าช้าควนตาโงง” บุคคลทั้งสองจึงได้คัดค้านการรังวัดที่ดินต่อเจ้าพนักงาน
ที่ดินอำเภอเมืองชุมพร

๒. วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ นายสมจิตรฯ และนายฉลาดฯ เป็นโจทก์ฟ้อง
จังหวัดชุมพรเป็นจำเลย เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๓๕/๒๕๕๖ และ ๔๓๖/๒๕๕๖ ต่อศาล
จังหวัดชุมพรโดยมีประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินมือเปล่าที่นายสมจิตรฯ และนายฉลาดฯ
ครอบครอง ว่าเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินสาธารณประโยชน์ “ป่าช้าควนตาโงง” หรือไม่

๓. วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ จังหวัดชุมพรมีหนังสือแจ้งให้ องค์การบริหารส่วน
ตำบลนาชะอัง ทราบว่า นายอำเภอเมืองชุมพรได้ขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่
สาธารณประโยชน์ “ควนตาโงง” หมู่ที่ ๘ (๙) ตำบลนาชะอัง อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร
โดยช่างออกไปรังวัดแล้วมีผู้คัดค้าน และผู้คัดค้านได้เป็นโจทก์ฟ้องจังหวัดชุมพรเป็นจำเลยเป็น
การโต้แย้งสิทธิในที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นการดำเนินคดีในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่
หลวงเพื่อป้องกันการบุกรุกหรือเข้าไปยึดถือครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ค่าใช้จ่ายในการ
ดำเนินคดีต้องใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่า
ด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ จึง
ขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอัง ส่งเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีจำนวน ๔,๐๐๐ บาท
ให้แก่จังหวัดชุมพร

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๑๑๕ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๔. วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๘ ศาลจังหวัดชุมพรมีคำพิพากษาคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๖๓๕/๒๕๕๘ และ ๖๓๖/๒๕๕๘ พิพากษาให้จังหวัดชุมพร (จำเลย) แพ้คดี ให้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์โดยกำหนดค่าทนายความ ๖,๐๐๐ บาท

๕. วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังมีหนังสือขอหารืออำเภอเมืองชุมพรว่า การที่สำนักงานที่ดินจังหวัดชุมพรมีหนังสือแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังส่งเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อป้องกันการบุกรุกหรือเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นจำนวน ๔,๐๐๐ บาท ให้แก่สำนักงานอัยการจังหวัดชุมพรชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ระเบียบที่กำหนดว่าการดำเนินคดีเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่

๖. วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๘ กรมที่ดินได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเรื่องแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ความว่า ตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินคดีเพื่อป้องกันการบุกรุกหรือเข้าไปยึดถือครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือแก้ไขการบุกรุกนั้น กระทรวงมหาดไทยได้ตอบข้อหารือกรณีดังกล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการดำเนินการในอำนาจหน้าที่ดังกล่าวย่อมเกิดข้อพิพาทเป็นคดีความ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับคดีที่เกิดขึ้นหน่วยงานที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีจะเป็นผู้รับผิดชอบ

๗. วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๘ อำเภอเมืองชุมพรแจ้งแก่องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังว่า สำนักงานอัยการจังหวัดชุมพรแจ้งว่า ประเด็นพิพาทแห่งคดีนี้เป็นคดีเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่ดินที่พิพาทในคดีนี้เป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามข้อ ๔ (๒) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินประเภทนี้ระเบียบดังกล่าวได้ระบุไว้ในข้อ ๖ (๒) ให้ใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหากประสงค์จะอุทธรณ์คำพิพากษาให้จัดส่งค่าขึ้นศาลเป็นเงินจำนวน ๙๕,๐๐๐ บาท (เก้าหมื่นห้าพันบาทถ้วน) ให้แก่สำนักงานอัยการจังหวัดชุมพร

๘. วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังได้มีหนังสือขอหารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยว่า การที่สำนักงานที่ดินจังหวัดชุมพรได้มีหนังสือแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอัง จัดส่งเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี กรณีอำเภอเมืองชุมพรได้ขอรับวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่สาธารณประโยชน์ “ควนตาโถง” หมู่ที่ ๘(๙) ตำบลนาชะอัง (นาทุ่ง) แต่มีผู้คัดค้าน และได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องจังหวัดชุมพรเป็นจำเลย ได้แย้งสิทธิดังกล่าว ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาให้โจทก์ชนะคดี จังหวัดฯประสงค์จะยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา และได้แจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ตามนัยข้อ ๖ (๒) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและ

คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังไม่เห็นด้วย เนื่องจากไม่ได้เป็นคู่ความในคดีหรือหน่วยงานที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว

องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังจึงหารือว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะหรือไม่ และจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีดังกล่าวหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอัง และได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอัง และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า ประเด็นปัญหาตามข้อหารือนี้เป็นกรณีโต้แย้งว่าหน่วยงานใดจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายอันเกิดขึ้นจากการดำเนินคดีเกี่ยวกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินพ.ศ. ๒๕๔๔ แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลจังหวัดชุมพรได้มีคำพิพากษาในคดีที่พิพาท และอยู่ในระหว่างการขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ ซึ่งใกล้จะครบกำหนดแล้ว มีความจำเป็นที่จะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเสียก่อน จึงจะดำเนินการอุทธรณ์ต่อไปได้ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จึงเห็นควรวินิจฉัยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีดังกล่าว โดยไม่วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า แม้กระทรวงมหาดไทยจะได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ เพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการดำเนินคดีเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ตาม แต่เมื่อคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินในกรณีนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังมิได้เป็นคู่ความหรือเป็นต้นเหตุแห่งการดำเนินคดีที่เป็นปัญหามาแต่ต้น องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังจึงไม่มีหน้าที่ต้องรับภาระสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีดังกล่าว

อนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังเป็นหน่วยงานอิสระโดยผลของมาตรา ๒๘๔ วรรคหนึ่ง^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้ว่าจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๙๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ก็มีได้เป็นหน่วยงานภายในสังกัดใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย ในกรณีนี้กระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและ

^๑ มาตรา ๒๘๔ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๙๐ ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ บังคับให้องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังต้องรับภาระสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีนี้ได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙



^๓ มาตรา ๒๐ ภายใต้อำนาจของบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ในกระทรวงหนึ่ง ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติโดยจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ภาคผนวก ฉ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



เรื่องเสรีจที่ ๓๗๓/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของเทศบาลในการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่สาธารณะ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๙๘๓๖ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรีได้มีหนังสือหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สืบเนื่องจากอำเภอโป่งน้ำร้อน ได้มอบหมายให้เทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อนพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อดูแลรักษามีให้ ผู้ใดบุกรุกยึดถือครอบครองที่สาธารณประโยชน์ ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผลปรากฏว่ามีการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์จำนวนสองแปลง เทศบาลฯ จึงได้ยื่นขอรังวัดที่สาธารณะดังกล่าว แต่สำนักงานที่ดินจังหวัด สาขาชะลอม แจ้งว่าการขอรังวัดที่สาธารณะเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่ เทศบาลฯ จึงได้ขอให้นายอำเภอโป่งน้ำร้อนยื่นขอรังวัดที่สาธารณประโยชน์โดยเทศบาลฯ จะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่ดิน ต่อมาอำเภอโป่งน้ำร้อนได้ยื่นขอรังวัดที่ดินและแจ้งประมาณการค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่ดินทั้งสองแปลงรวมเป็นเงินจำนวน ๑๘,๘๖๔.๖๐ บาท ตลอดจนให้เทศบาลฯ จ่ายค่าใช้จ่ายในการรังวัด แต่เทศบาลฯ ได้ตรวจสอบพบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นในเรื่อง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสรีจที่ ๔๖/๒๕๕๙) โดยสรุปว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้เป็นคู่ความหรือเป็นต้นเหตุแห่งการดำเนินคดีที่เป็นปัญหามาแต่ต้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่มีหน้าที่ต้องรับภาระสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีนั้น ด้วยเหตุนี้จึงมีปัญหว่า เทศบาลฯ เป็นต้นเหตุของเรื่องมาตั้งแต่ต้นหรือไม่และสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวได้หรือไม่ เทศบาลฯ จึงได้หารือจังหวัดจันทบุรี

จังหวัดจันทบุรี เห็นว่า เทศบาลไม่อาจตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่สาธารณะนั้นได้ จึงได้ขอหารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า ความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เห็นว่า เทศบาลไม่มีอำนาจตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่สาธารณะได้ เพราะจะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๖๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐ แต่อย่างไรก็ตาม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการต่อไป

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนเทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ยังคงมีความเห็นเช่นเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามเรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๕๕๕^๑ แต่อย่างไรก็ตาม จากการรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนเทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อนเพิ่มเติมแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่สาธารณะดังกล่าวมีประชาชนบุกรุกเข้าไปหลายราย และบางรายยังอยู่ในพื้นที่ซึ่งหากปล่อยให้มีการบุกรุกอยู่ต่อไปอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้ ในกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า หากเทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อนเห็นว่าการจะรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา ๕๐ (๑)^๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ มีความจำเป็นต้องทำการรังวัดทำแผนที่ที่สาธารณะให้ชัดเจนเพื่อจะได้แก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ให้ลุล่วงต่อไปได้ การขอรังวัดที่สาธารณะจึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐ (๑) ดังกล่าว และเมื่อเป็นการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ เทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อนจึงมีอำนาจตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา ๖๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรังวัดที่สาธารณะได้

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๕๕๕) ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๖๐๑/๐๓๑๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีความเห็นสรุปได้ว่า “อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปกตินั้นย่อมมีอยู่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หรือมีอยู่ตามกฎหมายอื่นใดที่จะบัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้มาตรา ๑๖ (๒๗) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ จะกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ แต่เมื่ออำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดังกล่าวได้ จะต้องได้รับการถ่ายโอนตามมาตรา ๓๐ (๑) (ก) และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา ๓๐ (๒) เสียก่อน”

^๒ มาตรา ๕๐ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๖๐ เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

อนึ่ง ต่อมาในภายหลังได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๔๕๑ มาตรา ๑๒^๔ กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และหากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการก็ให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ด้วยผลของบทบัญญัตินี้จึงทำให้ไม่มีปัญหาในเรื่องอำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณะระหว่างนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความไม่ชัดเจนในเรื่องหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อดูแลรักษาที่สาธารณะอีกต่อไป แต่ปัญหาในทำนองนี้อาจเกิดขึ้นได้อีกและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจจะไม่ได้เตรียมการจัดทำงบประมาณล่วงหน้าไว้ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยจึงควรพิจารณาว่าสมควรยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมในการรังวัดที่สาธารณะในกรณีที่ดินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือไม่ และสมควรหรือไม่ที่จะได้หารือกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้มีการยกเว้นค่าขึ้นศาลและค่าธรรมเนียมอื่นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐต้องฟ้องขับไล่บุคคลใดออกจากที่สาธารณะ ทั้งนี้ เพราะต่างก็เป็นหน่วยงานของรัฐและค่าใช้จ่ายดังกล่าวก็มาจากเงินงบประมาณของรัฐด้วยกัน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๑

ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท

^๔ มาตรา ๑๒๒ นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ได้ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ภาคผนวก ข

หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



ด่วนที่สุด

ที่ มท 0891.3/ 658



สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ

เลขที่..... 216

วันที่..... 26 มี.ค. 2553

เวลา.....

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. 10301

25 มกราคม 2553

เรื่อง ตอบข้อหารือการดำเนินงานระบบการแพทย์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่

เรียน เลขาธิการสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ ที่ สพล 08 / 2390 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2552

ตามที่อ้างถึง สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติได้มีหนังสือหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า ในปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการจัดระบบการแพทย์ฉุกเฉินแล้วประมาณร้อยละ 60 และเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับข้อกฎหมายหลายประการ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการระบบการแพทย์ฉุกเฉินไปแล้วและยังไม่ได้ดำเนินการเกิดความไม่แน่ใจว่าจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ หรือจะขัดกับกฎหมายอย่างไร และเมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบพบ จะถูกเรียกเงินคืนหรือไม่และจะแก้ไขปัญหายังไง โดยหาหรือในประเด็นว่า การจัดระบบการแพทย์ฉุกเฉินอยู่ในความหมายของข้อกฎหมายและเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้หรือไม่ นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ขอเรียนให้ทราบว่า ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (19) กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา มีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล และมาตรา 17 (19) กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจึงสามารถทำการรักษาพยาบาลผู้ป่วยฉุกเฉินได้ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลหรือภายนอกสถานพยาบาล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รวมทั้งการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ต้องดำเนินการตามหน้าที่ในการรักษาพยาบาลแก่ผู้ป่วยฉุกเฉินตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 และหลักเกณฑ์ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

การบริหารจัดการระบบการแพทย์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่นั้น มีแนวทางในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

1. ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0808.4/ว 1562 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2550 เรื่อง การเบิกจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ "เงินตอบแทน" หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ปกติ โดยลักษณะงานส่วนใหญ่ต้องปฏิบัติงานในที่ตั้งสำนักงานและได้ปฏิบัติงานนอกเวลาราชการในที่ตั้งสำนักงาน หรือโดย

/ลักษณะ...

ลักษณะงานส่วนใหญ่ต้องปฏิบัติงานนอกที่ตั้งสำนักงานและได้ปฏิบัติงานนั้นนอกเวลาราชการนอกที่ตั้งสำนักงาน หรือโดยลักษณะงานปกติต้องปฏิบัติงานในลักษณะเป็นผลัดหรือกะ และได้ปฏิบัติงานนั้นนอกผลัดหรือกะของตนเอง ตามระยะเวลาและอัตราที่กำหนด ดังนั้นหากผู้ปฏิบัติงานการแพทย์ฉุกเฉินมิใช่พนักงานส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่อ้างถึงได้

2. ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 7 เงินอุดหนุน/ชดเชยที่สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติจ่ายให้แก่หน่วยปฏิบัติการฉุกเฉิน ตามระเบียบสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ที่โอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถือเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตั้งประมาณการรายรับไว้ในหมวดรายได้เบ็ดเตล็ด ส่วนการเบิกจ่ายให้จ่ายตามงบประมาณให้ถูกต้องตามประเภทรายจ่ายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

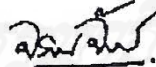
3. ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.4 / ว 1452 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2541 เรื่อง การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าจ้างเหมาบริการได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่ทำซ้อนทับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น หรือไม่ซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติงานตามกรอบอัตราค่าจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่แล้ว

ทั้งนี้ การจ้างเหมาบริการดังกล่าว ถือว่างานยังอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาจากเนื้อหาและมุ่งเน้นถึงผลสำเร็จของงานที่จ้างภายในระยะเวลาที่กำหนดเป็นสำคัญ ดังนั้นเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายให้กับเอกชนจึงเป็นการจ่ายเงินตามสัญญาจ้างมิใช่เป็นการจ่ายคืนจากเงินอุดหนุน/ชดเชย ที่สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติจ่ายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งกองทุนการแพทย์ฉุกเฉินแต่อย่างใด

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



นายรินทร์ ังกะหาญ
รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการมีส่วนร่วม
ส่วนส่งเสริมการจัดการด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม
โทรศัพท์/โทรสาร 0-2241-9000 ต่อ 4132-3
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ dla0891_3@thaicentraladmin.go.th

“ดำรงธรรมนำไทยใสสะอาด”



ภาคผนวก ข

หนังสือสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี



ที่ นร ๐๑๐๗/๕๐.๗๕

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๐

เรื่อง การดำเนินงานและบริหารจัดการการแพทย์ฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรียน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ ๓/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๐

ด้วยสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติมีหนังสือขอหารือคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เนื่องด้วยพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์ที่จะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการและบริหารจัดการระบบการแพทย์ฉุกเฉินในระดับพื้นที่ ประกอบกับมาตรา ๓๓ วรรคสอง พระราชบัญญัติดังกล่าวระบุให้สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติสนับสนุนและประสานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานและบริหารจัดการระบบการแพทย์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่น หรือพื้นที่ โดยอาจได้รับการสนับสนุนจากกองทุนการแพทย์ฉุกเฉิน แต่อย่างไรก็ตามยังปรากฏว่ามีอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินงานเรื่องอำนาจหน้าที่ ระเบียบการเบิกจ่าย การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้นในหลายจังหวัด สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติจึงขอให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาออกประกาศแนวทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงาน และบริหารจัดการระบบการแพทย์ฉุกเฉิน เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและบริหารจัดการระบบการแพทย์ฉุกเฉินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถบริการประชาชนที่เจ็บป่วยฉุกเฉินได้ครอบคลุมทุกพื้นที่

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๐ ที่ประชุมได้มีมติว่า การแพทย์ฉุกเฉินเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาพยาบาล มุ่งดูแลรักษาพยาบาลตั้งแต่จุดเกิดเหตุจนถึงโรงพยาบาล เพื่อมิให้ผู้ป่วยเสียชีวิตระหว่างทางอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีได้บังคับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบขอเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการดังกล่าว

ขอแสดงความนับถือ

(นายจรัชชัย มูลทองโรย)
ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๘๓ ๔๖๑๓
โทรสาร ๐ ๒๒๘๓ ๔๖๔๒

ภาคผนวก ฅ

หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



ร.ก.ท.ท.ป.ว.ค.ค.ค.ค.

ศาลากลางจังหวัดปราจีนบุรี
เลขรับที่ 10070
วันที่ 03 ก.ค. 2560
เวลา



ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ ๖๗๓๕

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ถนนนครราชสีมา เขตดสิต, กทม. ๑๐๓๐๐
สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
จังหวัดปราจีนบุรี
เลขที่รับ
วันที่
<input type="checkbox"/> เลข.ก. <input checked="" type="checkbox"/> ส่งเสริม <input type="checkbox"/> ฝ
<input type="checkbox"/> กฎหมาย <input type="checkbox"/> การเงิน

๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๐

เรื่อง ขอรื้อแนวทางปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี

อ้างถึง หนังสือจังหวัดปราจีนบุรี ที่ ปจ ๐๐๒๓.๔/๑๐๕๐ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๙

ตามที่จังหวัดแจ้งว่า สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดปราจีนบุรีหรือกรณีการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ โดยเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘ สำนักงานเกษตรจังหวัดปราจีนบุรีได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินจังหวัดปราจีนบุรี (ก.ช.ภ.จ.) พิจารณา เพื่อขอรับงบประมาณในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบอุทกภัย เขตพื้นที่อำเภอบินทร์บุรี เนื่องจากอิทธิพลร่องมรสุมพาดผ่านทำให้พื้นที่การเกษตรได้รับผลกระทบจากปริมาณน้ำไหลหลาก และล้นตลิ่งเข้าท่วมพื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหาย ๒,๑๒๘ ไร่ เกษตรกร ๑๖๗ ราย วงเงินที่ขอรับความช่วยเหลือ ๒,๓๗๓,๖๕๗ บาท โดยคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินจังหวัดปราจีนบุรี (ก.ช.ภ.จ.) ขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่พิจารณาช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยพิบัติดังกล่าว จึงขอรื้อว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องให้มีประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินด้วยหรือไม่ อย่างไร และจังหวัดมีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือประชาชน และใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ มีกฎหมายระเบียบและหลักเกณฑ์รองรับ และการเข้าไปดำเนินการจะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานหลักหรือหน่วยงานอื่น กรณีสำนักงานเกษตรจังหวัดปราจีนบุรีได้ดำเนินการสำรวจเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายด้านการเกษตร ตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อขอเงินชดเชยช่วยเหลือจากคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินจังหวัดปราจีนบุรี (ก.ช.ภ.จ.) เป็นกรณีที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่เกิดภัยพิบัติแล้ว โดยแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๙๑.๒/ว ๑๐๙๘ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำรวจความเสียหายจากอุทกภัย รวมทั้งปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนด้านต่าง ๆ เพื่อให้การช่วยเหลือตามอำนาจหน้าที่โดยด่วน หากงบประมาณไม่เพียงพอ ให้ขอรับการสนับสนุนจากคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินอำเภอ/จังหวัด (ก.ช.ภ.อ./ก.ช.ภ.จ.) ได้ การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้จ่ายในกรณีจำเป็นฉุกเฉิน เมื่อมีสาธารณภัยเกิดขึ้น จึงเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณไปจ่ายเป็นเงินชดเชยค่าไฟที่เสียหายให้กับเกษตรกรที่ประสบภัยพิบัติได้ ถือเป็นการซ้ำซ้อนกับหน่วยงานหลักหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ ส่วนการช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่เมื่อเกิดสาธารณภัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยประกาศภัยพิบัติฉุกเฉิน จังหวัดขอรื้อว่า ความเห็นของจังหวัดถูกต้องหรือไม่) ความละเอียดตามหนังสือที่อ้างถึง นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๓๒๑๕ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๙ ข้อ ๕ กำหนดว่า การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนกรณีเกิดสาธารณภัยตามหลักเกณฑ์นี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือได้ทันทีภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยไม่ต้องรอให้มีการประกาศภัยพิบัติฉุกเฉินตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้

๒. กรณีเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีการประกาศเป็นเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ตามระเบียบดังกล่าวแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดภัยสามารถพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น เช่น ค่าอาหาร ค่าถุงยังชีพ ค่าจัดซื้อหรือจัดหาผ้าสำหรับบริโภค ค่าเครื่องนุ่งห่ม ได้ สำหรับการให้ความช่วยเหลือในลำดับถัดไป เช่น ด้านพืช เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการให้ความช่วยเหลือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรประสานขอความช่วยเหลือไปที่อำเภอและจังหวัด ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายคุณุฏี สุวัฒน์ยากร)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น

ส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนและพัฒนาระบบงบประมาณ

โทร. ๐-๒๒๕๑-๙๐๐๐ ต่อ ๑๕๒๘

โทรสาร ๐-๒๒๕๑-๙๐๔๙

ภาคผนวก ญ
หนังสือกระทรวงมหาดไทย



ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๘๐๘.๒/๐๑๙๑๘



๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

ผ.สงเสริมการขับเคลื่อนของท้องถิ่น จ.ช.ภค
 เซที่รับ...วันที่...๕...กิโล...๒๕๖๐
งานบริหารทั่วไป กลุ่มงานมาตรฐาน
กลุ่มงานส่งเสริมฯ กลุ่มงานกฎหมาย
กรมการคลัง
 กระทรวงมหาดไทย
 ถนนอัษฎางค์ กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๐๒๐๐
 ๘/๑
 ๘

เรื่อง ขอรื้ออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ
 เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์
 อ้างถึง หนังสือจังหวัดกาฬสินธุ์ ด่วนที่สุด ที่ กส ๐๐๒๓.๔/๒๓๔๐๒ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๙

ตามที่จังหวัดกาฬสินธุ์ขอรื้อ เกี่ยวกับการอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าอ้อย ในการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ (อุทกภัย) ปี ๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน - ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ซึ่งจังหวัดกาฬสินธุ์ได้ประกาศให้พื้นที่ในหมู่ที่ ๔,๕,๖,๙,๑๐,๑๑ และหมู่ที่ ๑๒ ตำบลเหล่าอ้อย เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (อุทกภัย) แล้ว และคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติระดับอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) ได้มีมติในคราวประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าอ้อย ช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีดังกล่าว ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๓๒๑๕ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๙ จึงขอรื้อว่า ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าอ้อยจะดำเนินการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติปลีกย่อยเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านการเกษตรผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ ออกโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ข้อ ๕.๑ สรุปว่า ด้านพืช ให้ดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นเงินในลำดับแรก หรือเป็นปัจจัยการผลิตในกรณีพื้นที่การเพาะปลูกมีพืชตายหรือเสียหาย โดยสิ้นเชิง ให้ช่วยเหลือตามจำนวนพื้นที่เพาะปลูกที่เสียหายจริง ไม่เกินรายละ ๓๐ ไร่ ในอัตราข้าวไร่ละ ๑,๑๑๓ บาท ให้แก่เกษตรกรผู้ประสบภัยในเขตตำบลเหล่าอ้อย จำนวน ๒๕๗ ราย พื้นที่เสียหาย ๑,๕๙๕.๒๕ ไร่ๆ ละ ๑,๑๑๓ บาท รวมเป็นเงิน ๑,๗๗๕,๕๑๓.๒๕ บาท (หนึ่งล้านเจ็ดแสนเจ็ดหมื่นห้าพันห้าร้อยสิบสามบาทยี่สิบห้าสตางค์) ได้หรือไม่ อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ และความในมาตรา ๑๖ (๒๙) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่ ซึ่งในกรณีดังกล่าว จังหวัดกาฬสินธุ์มีความเห็นว่า กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าอ้อยจะให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ (อุทกภัย) ปี ๒๕๕๙ เป็นลักษณะของการจ่ายเงินชดเชยความเสียหายจากการทำการเกษตร ตามหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติปลีกย่อยเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านการเกษตรผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือส่วนราชการที่มีวงเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ หลังจาก ที่องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าอ้อยได้ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ของหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๐๕๐ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ แล้ว ก็ควรที่จะประสานขอความช่วยเหลือไปยังส่วนราชการ ที่มีหน้าที่ดังกล่าว แต่เนื่องจากกรณีดังกล่าว เป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติตามหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดปัญหาและสับสนในทางปฏิบัติ ประกอบกับการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวเกี่ยวเนื่องกับหลายส่วนราชการ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบ ชัดเจนในทางปฏิบัติ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และเพื่อเป็นการประสานการบูรณาการร่วมกันในทางปฏิบัติระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ จึงขอรื้อว่า ความเห็นของจังหวัดกาฬสินธุ์ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร นั้น

/ กระทรวง ...

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

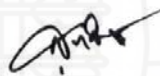
๑. กรณีเกิดสาธารณภัยขึ้น ณ ท้องที่ใด ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ยังไม่มีการประกาศให้ท้องที่นั้นเป็นเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ โดยถือปฏิบัติตามแนวทางของหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๓๒๑๕ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๙ และหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๐๕๐ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

๒. กรณีเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีการประกาศให้ท้องที่นั้นเป็นเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ตามระเบียบดังกล่าวแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดภัยสามารถพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น เช่น ค่าอาหาร ค่าถุงยังชีพ ค่าจัดซื้อหรือจัดหาวัสดุสำหรับบริโภค ค่าเครื่องนุ่งห่ม ได้ สำหรับการให้ความช่วยเหลือในลำดับถัดไป เช่น ด้านพืช เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการให้ความช่วยเหลือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรประสานขอความช่วยเหลือไปที่อำเภอและจังหวัด ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖

๓. กรณีตามที่ขอหรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ได้ประกาศให้พื้นที่ในหมู่ที่ ๔,๕,๖,๙,๑๐,๑๑ และหมู่ที่ ๑๒ ตำบลเหล่าอ้อย เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (อุทกภัย) แล้ว องค์กรบริหารส่วนตำบลเหล่าอ้อยจึงควรพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามแนวทางข้อ ๒ ประกอบกับหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติปลีกย่อยเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านการเกษตรผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ หนังสือกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๒๒/ว ๖๔ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๒๔/ว ๓๕๙๔ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๙

จึงเรียนมาเพื่อทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุทธิพงษ์ จุลเจริญ)

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น
ส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนและพัฒนาระบบงบประมาณ
โทรศัพท์ / โทรสาร ๐ ๒๒๔๑ ๙๐๔๙

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายณัฐสิทธิ์ ต่อซอน
วัน เดือน ปี เกิด	28 มกราคม 2524
สถานที่เกิด	อำเภอคอนสาร จังหวัดมุกดาหาร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยวัฒนา (มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น) พ.ศ. 2547 ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2552 เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 65 พ.ศ. 2555
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนตำบลมิตรภาพ อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี
ตำแหน่ง	นิติกรชำนาญการ

