

ความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ด้านการดูแลผู้สูงอายุ  
ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



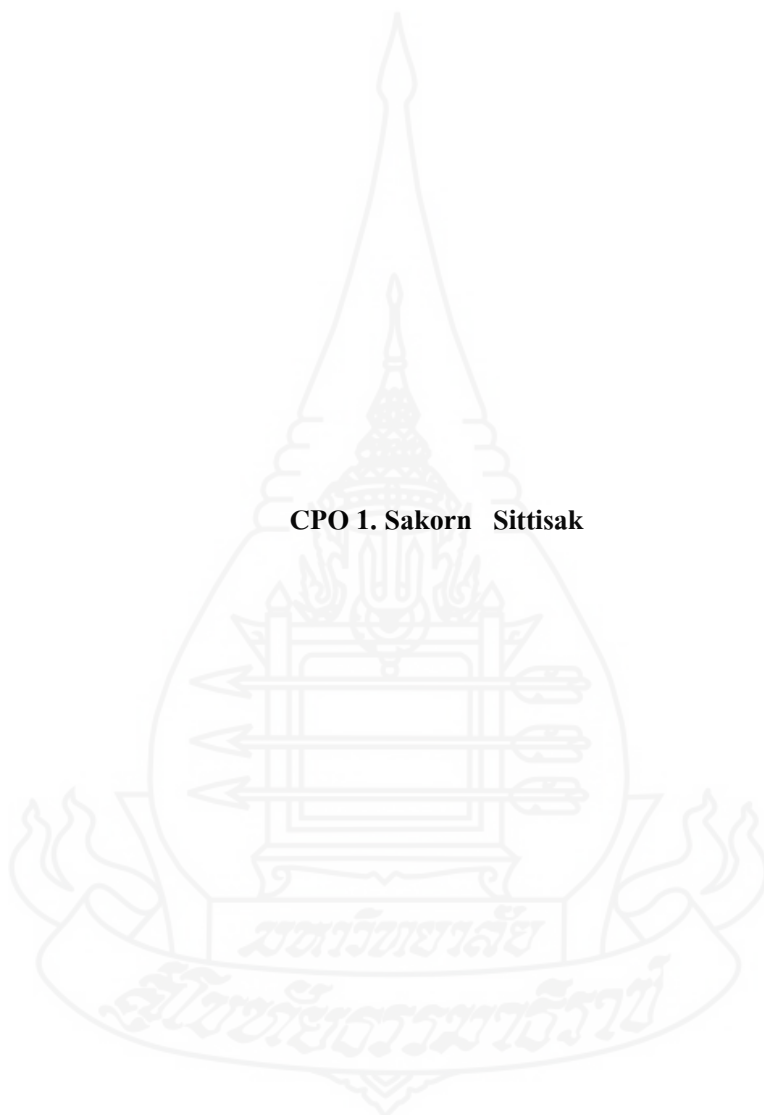
พันจ่าเอก ศาคร ลิทธิศักดิ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2559

# **Redundancy in Elderly Caregiving by the State and Local Governments**

**CPO 1. Sakorn Sittisak**



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

2016

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ความเข้าใจอันในอำนาจหน้าที่ด้านการดูแลผู้สูงอายุของรัฐกับองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น  
ชื่อและนามสกุล พันจ่าเอก ศาสกร สิทธิศักดิ์  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2560

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ  
มาลี สุรเชษฐ  
(รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ)

..... กรรมการ  
.....  
(รองศาสตราจารย์ถาวรวัลย์ หอนพรัตน์)

.....  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม)  
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** ความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ด้านการดูแลผู้สูงอายุของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ผู้ศึกษา** พันจ่าเอก สาคร สิทธิศักดิ์ **รหัสนักศึกษา** 2584000836 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ **ปีการศึกษา** 2559

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการจัดองค์กรของฝ่ายปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการดูแลผู้สูงอายุ 2. ศึกษาสภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย 3. ศึกษาสภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยกับต่างประเทศ 4. วิเคราะห์ประเด็นปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ด้านการดูแลผู้สูงอายุของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ และ 5. เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการดูแลผู้สูงอายุระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีวิจัยเอกสาร ค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจาก ตำรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง และบทความทางวิชาการ

ผลการศึกษาพบว่าในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการดูแลผู้สูงอายุมีการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีการถ่ายโอนภารกิจ และจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ โดยที่ยังไม่ได้มีการแบ่งแยกภารกิจกันให้ชัดเจน ผู้ศึกษาจึงได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีสถานะเป็นกฎหมายพิเศษ กำหนดขอบเขตของอำนาจ และหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ให้มีการทำภารกิจร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีให้ถือว่าเป็นการซ้ำซ้อนกัน และให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**คำสำคัญ** ความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



**Independent Study title:** Redundancy in Elderly Caregiving by the State and Local Governments

**Author:** CPO 1. Sakorn Sittisak; **ID:** 2584000836; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Malee Surachet, Associate Professor;

**Academic year:** 2016

### **Abstract**

This study aims to 1) study concepts, theories and principles of administrative organizations and elderly caregiving services; 2) study law enforcement regarding allocation of elderly caregiving public duties between the State and local governments in Thailand; 3) study law enforcement regarding allocation of elderly caregiving duties between the State and local governments in other countries; 4) analyze problems due to redundancy in elderly caregiving by the State and local governments according to the Thai laws and compare them with foreign laws; and 5) propose ways to improve laws on allocation of elderly caregiving duties between the State and local governments in Thailand; 3) study law enforcement regarding allocation of elderly caregiving public duties between the State and local governments.

This independent study is a qualitative research. Documents were studied and data were collected from relevant legal textbooks, rules, regulations and academic journals.

The research findings revealed redundancy of public care services for the elderly between the State and the local governments due to transfer of tasks and establishment of new agencies without clear task allocation. The author proposed that the laws be amended, task allocation plans be made. It should become a special law. Authorities and duties of the State and the regional and local governments should be clearly defined. There should also be a joint mission between the State and local governments to enhance capacity of public services. They should not be considered redundant. A committee should be set up to determine power and duties of the State and local administrative organizations.

**Keywords:** Redundancy in elderly caregiving by the state and local governments

## กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความอนุเคราะห์ของบุคคลหลายท่าน โดยเฉพาะอาจารย์ที่ปรึกษาคือท่านรองศาสตราจารย์มาลี สุรเชษฐ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ ชี้แนะ แนะนำ และตรวจสอบแก้ไข รวมถึงได้ติดตามความก้าวหน้าในการจัดทำข้อมูลอย่างต่อเนื่อง และท่านรองศาสตราจารย์ลาวัณย์ หอนพรัตน์ ที่ได้ให้คำชี้แนะเพิ่มเติมจนทำให้ผลงานมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาซาบซึ้งในความกรุณาของท่านอาจารย์ทั้งสองเป็นอย่างยิ่ง และขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้ผู้ศึกษายังได้รับการช่วยเหลือและกำลังใจจากครอบครัว ญาติ พี่ น้อง ที่เปิดโอกาสให้ได้มีเวลาศึกษาเล่าเรียนอย่างเต็มกำลังความสามารถ และคอยเป็นกำลังใจ รวมถึงเพื่อนๆ ตลอดจนบุคคลอื่นๆ ที่ผู้ศึกษาไม่สามารถกล่าวได้หมดในที่นี้ ผู้ศึกษาซาบซึ้งในความปรารถนาดีของทุกท่านเป็นอย่างยิ่ง จึงกราบขอบพระคุณและขอบคุณไว้ในโอกาสนี้

สาคร สิทธิศักดิ์

สิงหาคม 2560



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ฅ
สารบัญภาพ .....	ญ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	6
3. กรอบแนวคิดการวิจัย .....	6
4. สมมติฐานการวิจัย .....	7
5. ขอบเขตการวิจัย .....	7
6. ระเบียบวิธีการวิจัย .....	7
7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ .....	8
8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	8
บทที่ 2 แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะ และทฤษฎีการจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครอง .....	10
1. แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะ .....	10
2. หลักการจัดทำบริการสาธารณะด้านการดูแลผู้สูงอายุ .....	23
3. แนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ .....	32
4. ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครอง .....	39
5. หลักการปกครองท้องถิ่น .....	54
6. ระบบการกระจายอำนาจ .....	59
บทที่ 3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ด้านการดูแลผู้สูงอายุของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย .....	64
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 .....	64
2. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 .....	68
3. การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบในการดูแลผู้สูงอายุ .....	72
4. อำนาจหน้าที่ด้านการดูแลผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	75

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5. อำนาจหน้าที่ด้านการดูแลผู้สูงอายุของหน่วยงานของรัฐ .....	92
6. ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ด้านการดูแลผู้สูงอายุของหน่วยงานรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	95
บทที่ 4 วิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ด้านการดูแลผู้สูงอายุของรัฐกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นของไทยกับต่างประเทศ .....	103
1. ประเทศไทย .....	103
2. ประเทศฝรั่งเศส .....	108
3. ประเทศออสเตรเลีย .....	110
4. ประเทศญี่ปุ่น .....	112
5. ประเทศเกาหลีใต้ .....	115
6. ประเทศอินโดนีเซีย .....	120
7. การวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยกับต่างประเทศ .....	125
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ .....	129
1.สรุปการวิจัย .....	129
2.ข้อเสนอแนะ .....	132
บรรณานุกรม .....	136
ประวัติผู้ศึกษา .....	140

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	89
ตารางที่ 3.2 สาเหตุและแนวคำวินิจฉัยความซ้ำซ้อนในการดูแลผู้สูงอายุ.....	102
ตารางที่ 4.1 การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	123
ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบโครงสร้างฝ่ายปกครองของประเทศต่างๆ.....	125
ตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุ.....	127



ญ

## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 สัดส่วนประชากรไทยในแต่ละช่วงอายุ.....	2
ภาพที่ 2.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย.....	53



# บทที่ 1

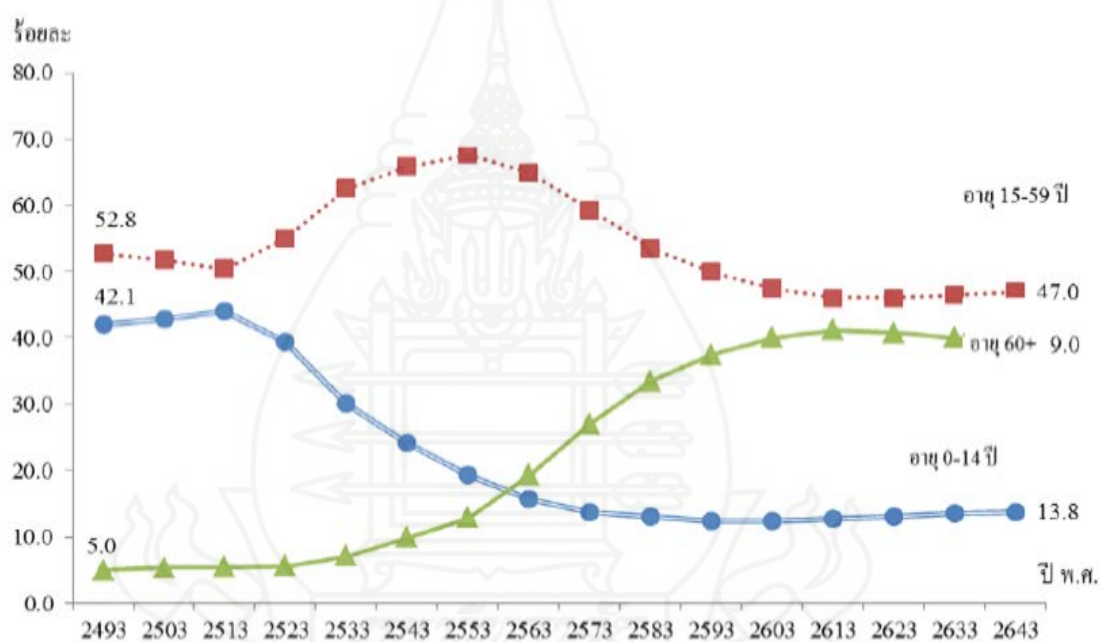
## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมตลอดถึง การเมือง การปกครองที่ในยุคโลกาภิวัตน์ มีความผันแปรอย่างรวดเร็ว การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ย่อมไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนที่มีอยู่อย่างหลากหลายและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงได้เกิดแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในประเทศไทยได้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบนับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และในฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่างได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน การจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะใด ที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบหรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอน ในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าว ของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางและแนวโน้มของการจัดทำบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560 ยังได้บัญญัติเป็นแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะที่ถึงแม้ว่าจะได้กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ถ้าหากเห็นว่าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ หรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น ได้มากกว่า ก็ชอบให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการนั้นก็ได<sup>1</sup>

ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการดูแลผู้สูงอายุของหน่วยงานภาครัฐ นับวันจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น อันเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมสูงอายุ (Ageing Society) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 และมีการคาดหมายว่าประเทศไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Complete Ageing Society) ในปี พ.ศ. 2564 กล่าวคือ จะมีประชากรผู้สูงอายุคิดเป็นสัดส่วน 1 ใน 5 ซึ่งผลกระทบที่ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คือ การลดลงทั้งจำนวนและสัดส่วนของประชากรวัยแรงงานที่จะต้องรับภาระในการเลี้ยงดูทั้งกลุ่มประชากรผู้สูงอายุ และกลุ่มประชากรเด็กที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ดังปรากฏตามแผนภูมิดังต่อไปนี้<sup>2</sup>



ภาพที่ 1.1 สัดส่วนของประชากรไทยในแต่ละช่วงอายุ

แนวนโยบายและการดำเนินงานด้านการดูแลผู้สูงอายุที่ผ่านมา มุ่งเน้นเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและครอบครัว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีความใกล้ชิด มีความเข้าใจสภาพปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ รวมทั้งสามารถเข้าถึงและ

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250

<sup>2</sup> สภาปฏิรูปแห่งชาติ, *สรุปข้อเสนอการปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัย*, 2558, หน้า 1-4



พัฒนาผู้สูงอายุในชุมชนได้มากที่สุด เป็นหน่วยงานดำเนินการ แต่ยังมีข้อจำกัดในด้านการบริหารจัดการงบประมาณที่มีไม่เพียงพอ และขาดกฎหมายรองรับในการใช้จ่ายเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย<sup>3</sup>

การจัดทำบริการสาธารณะ ในด้านการดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 แต่ในเวลาต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2558 ตั้งกรมกิจการผู้สูงอายุขึ้น ในกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีภารกิจในเรื่องเดียวกันอีก จึงมีประเด็นปัญหาว่าภารกิจการดูแลผู้สูงอายุเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดแน่ ซึ่งนอกจากจะเป็นปัญหาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานผู้ปฏิบัติแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อกระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุน และกำกับดูแลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงหน่วยตรวจสอบอื่นๆ อีกด้วย ดังที่ปรากฏในรายงานผลการศึกษาข้อสังเกตในการปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Observation Survey: LOS)<sup>4</sup> ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำเสนอปัญหาผ่านการสำรวจทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ทั้งสิ้น 7,828 แห่ง จาก 7,852 แห่ง (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) คิดเป็นร้อยละ 99.69 โดยมีข้อสังเกตทั้งสิ้นจำนวน 22,017 ข้อ ซึ่งจำแนกได้เป็น 4 ด้าน ประกอบด้วยด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง ด้านภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนและด้านภารกิจตามอำนาจหน้าที่ โดยผลการสำรวจสรุปได้ ดังนี้

ด้านที่ 1<sup>5</sup> การบริหารงานบุคคล ได้พบว่าสาเหตุที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติงานมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ อันดับที่ 1 ระเบียบไม่ครอบคลุม หรือล้าสมัย อันดับที่ 2 สาเหตุด้านปัจจัยอย่างอื่น อันดับที่ 3 ความเข้าใจไม่สอดคล้องกัน อันดับที่ 4 การจัดสรรรายได้ไม่เป็นธรรม อันดับที่ 5 ขาดบุคลากรที่มีความชำนาญ

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 14

<sup>4</sup>กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รายงานผลการศึกษาข้อสังเกตในการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Observation Survey: LOS, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2559, หน้า 3

<sup>5</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

ด้านที่ 2<sup>6</sup> การบริหารงานการเงินและการคลัง พบว่าสาเหตุที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติงานมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ อันดับที่ 1 ความเข้าใจไม่สอดคล้องกัน อันดับที่ 2 อำนาจซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น อันดับที่ 3 ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อันดับที่ 4 สาเหตุด้านปัจจัยอย่างอื่น อันดับที่ 5 ปัญหาการประสานงานกับหน่วยงานอื่น

ด้านที่ 3<sup>7</sup> ภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน พบว่าสาเหตุที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติงานมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ อันดับที่ 1 อำนาจซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น อันดับที่ 2 ขาดบุคลากรที่มีความชำนาญ อันดับที่ 3 สาเหตุด้านปัจจัยอย่างอื่น อันดับที่ 4 ปัญหาการประสานงานกับหน่วยงานอื่น อันดับที่ 5 การจัดสรรรายได้ไม่เป็นธรรม

ด้านที่ 4<sup>8</sup> ภารกิจตามอำนาจหน้าที่ พบว่าสาเหตุที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติงานมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ อันดับที่ 1 อำนาจซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น อันดับที่ 2 ความเข้าใจไม่สอดคล้องกัน อันดับที่ 3 สาเหตุด้านปัจจัยอย่างอื่น อันดับที่ 4 ปัญหาการประสานงานกับหน่วยงานอื่น อันดับที่ 5 ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัญหาส่วนใหญ่ มีสาเหตุมาจากประเด็นความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการอื่น พร้อมทั้งมีการเสนอแนวทางแก้ไขว่าเป็นการสมควรที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น และระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้ชัดเจนว่าใครทำอะไร ทำแค่ไหน และงานใดบ้าง ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะเข้าดำเนินการเสริมกันได้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและมีให้เกิดความซ้ำซ้อน<sup>9</sup>

แม้ในปัจจุบัน การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ได้มีการกำหนดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 แต่ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับวันจะมีมากเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจที่มีความจำเป็น และสำคัญอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นการดูแลสุขภาพโดยทั่วไป การให้คำปรึกษาแนะนำในการใช้ชีวิตประจำวัน การสังคมสงเคราะห์ การจัดกิจกรรมนันทนาการ การจัดกิจกรรมเพื่อเสริมรายได้ การสร้างความมั่นคงทางสังคมและการคุ้มครอง

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 50

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 69

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5

และการสร้างบริการทางสังคม เป็นต้น ซึ่งภายใต้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน ราชการส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้จะมีอำนาจหน้าที่ ทั้งตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ได้บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติทำได้น้อย และยังมีภารกิจที่ส่วนกลางซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ได้กำหนดภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ไว้อย่างกว้างๆ และมีความคล้ายๆ กัน หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งจึงสามารถแปลความหมาย และเลือกดำเนินกิจกรรมได้อย่างกว้างขวาง<sup>10</sup> การจัดตั้งกรมกิจการผู้สูงอายุขึ้นมา ภายหลังจากที่ได้มีการถ่ายโอนภารกิจในด้านการดูแลผู้สูงอายุไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้ว จึงส่งผลหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน เห็นว่าภารกิจในเรื่องดังกล่าวนี้ เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปดำเนินการ จึงเป็นการจัดบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอำนาจและหน้าที่โดยตรงอยู่แล้ว จึงไม่อาจดำเนินการได้ ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะในด้านการดูแลผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องหยุดชะงักลง ทำให้ผู้สูงอายุไม่ได้รับการดูแลจากหน่วยงานของรัฐเท่าที่ควร และกระทบหลักการจัดทำบริการสาธารณะที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

ปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะ และก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติกับหน่วยงานต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ผู้ศึกษา จึงมีความสนใจที่จะศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรของฝ่ายปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการดูแลผู้สูงอายุ ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ด้านการดูแลผู้สูงอายุของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์และเปรียบเทียบหลักกฎหมาย อันจะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทาง แก้ไข ปรับปรุง หรือปรับใช้กฎหมายในประเทศ รวมถึงการนำหลักการแห่งกฎหมายของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความต่อเนื่อง

<sup>10</sup> จรัส สุวรรณมาลา รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดทำบริการสาธารณะ, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542, หน้า 2

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการจัดองค์กรของฝ่ายปกครอง และการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการดูแลผู้สูงอายุ
- 2.2 เพื่อศึกษาสภาพการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย
- 2.3 เพื่อศึกษาสภาพการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยกับต่างประเทศ
- 2.4 เพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ด้านการดูแลผู้สูงอายุของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ
- 2.5 เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุง แก้ไข กฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการดูแลผู้สูงอายุระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 3. กรอบแนวคิดการวิจัย

ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ ด้านการดูแลผู้สูงอายุของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้จะมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ได้มีบทบัญญัติการจัดระบบการบริการสาธารณะ ตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง แล้วถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการเดิมไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการถ่ายโอนภารกิจให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ในขณะที่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอีกหลายฉบับ ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทั้งของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุไว้เช่นเดียวกัน จึงควรที่จะศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งอำนาจหน้าที่ด้านการดูแลผู้สูงอายุของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ การจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่อง และก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

#### 4. สมมติฐานการวิจัย

การปรับปรุง แก้ไข กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดความชัดเจนในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของรัฐกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะได้

#### 5. ขอบเขตของการวิจัย

ผู้ศึกษา จะทำการศึกษาแนวคิดและทฤษฎี เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทยและของต่างประเทศ การแบ่งอำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและของต่างประเทศ และวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการดูแลผู้สูงอายุของกรมกิจการผู้สูงอายุกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการจัดทำบริการสาธารณะในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้กว้างและเหมือนกัน ทั้งราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น แต่ละองค์กร จะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงใด และหากมีการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยองค์กรหนึ่งแล้ว องค์กรอื่นจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องเดียวกันได้อีกหรือไม่ และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องใด ตามอำนาจหน้าที่ของตนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐอยู่แล้ว เท่ากับเป็นเรื่องที่รัฐยอมรับว่าการบริการสาธารณะดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อเป็นเช่นนี้ จะมีผลเท่ากับการตัดอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้น หรือไม่

#### 6. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าตำรา หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ วารสาร ทฤษฎี หลักกฎหมาย แนวคำวินิจฉัยขององค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด กฎหมายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งของไทยและของต่างประเทศ ศึกษากรณีที่เกิดขึ้นจริง รวมถึงข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ด้านการดูแลผู้สูงอายุของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

7.1 ความซ้ำซ้อน หมายความว่า ลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะที่มีหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น มากกว่าหนึ่งหน่วยงาน ที่มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะประเภทเดียวกัน (อาจจัดกิจกรรมที่แตกต่างกัน แต่มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน) ในพื้นที่เดียวกัน มีกลุ่มประชากรเป้าหมาย หรือพื้นที่เป้าหมายเดียวกัน<sup>11</sup>

7.2 ผู้สูงอายุ หมายความว่า <sup>12</sup> บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป และเป็นผู้มีสัญชาติไทย

7.3 ผู้สูงอายุที่พึ่งตนเองไม่ได้ <sup>13</sup> หมายความว่า ผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ หรือเป็นผู้ที่ถูกทอดทิ้ง หรือขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู รวมถึงไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้

7.4 รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หมายความว่า หน่วยงานในสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุ

## 8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

8.1 ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมาย การจัดองค์กรของฝ่ายปกครอง และการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการดูแลผู้สูงอายุ

8.2 ทราบถึงสภาพการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

8.3 ทราบถึงสภาพการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

8.4 ได้วิเคราะห์ เปรียบเทียบ ประเด็นปัญหา เกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ด้านการดูแลผู้สูงอายุของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ

<sup>11</sup> จรัส สุวรรณมาลา, รัฐ-ท้องถิ่นใครควรจัดบริการสาธารณะ, กรุงเทพฯ ฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542, หน้า 57

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3

<sup>13</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ, กรุงเทพมหานคร: ชุมชนมุสสลิมการเกษตรแห่งประเทศไทย, 2547, หน้า 3



8.5 ได้แนวทางการปรับปรุง แก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ ด้านการดูแลผู้สูงอายุระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม เพื่อใช้เป็นแนวทาง ในการพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรฝ่ายปกครองให้มีประสิทธิภาพ



## บทที่ 2

# แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะ และทฤษฎีการจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครอง

### 1. แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ (Public service) เป็นหน้าที่ของนิติบุคคล ในกฎหมายมหาชน อันได้แก่ รัฐ และนิติบุคคล ที่ได้จัดตั้งขึ้นด้วยกฎหมาย และในกฎหมายของ ประเทศไทย นั่นคือ กระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองอื่นๆ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การของรัฐบาล<sup>14</sup> ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ เว้นแต่บริการสาธารณะที่ให้เอกชนไปทำแทนฝ่ายปกครอง เหตุผลดังกล่าว ก็เนื่องมาจากบริการ สาธารณะเป็นเรื่องของภารกิจ หรือกิจการที่ฝ่ายปกครองต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการ ของประชาชนโดยรวม ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับของฝ่ายปกครอง อันเป็นบริการที่ต่าง จากบริการของเอกชนที่เป็นเรื่องของฝ่ายเอกชนที่จัดขึ้นโดยความสมัครใจ ไม่ว่าจะประสงค์ต่อสิ่งตอบ แทนหรือแสวงหากำไร ก็ตาม

การเกิดขึ้นของแนวคิดว่าด้วยบริการสาธารณะ มีวิวัฒนาการมาจากคำวินิจฉัยของ องค์กรที่ทำหน้าที่ วินิจฉัย ซึ่งขาดคดีปกครอง ซึ่งก็คือ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (ศาลปกครอง) ของ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ได้สร้างหลักเกณฑ์ ให้เหตุผล และสร้างแนวคิดขึ้นโดยมีที่มาจาก การวินิจฉัยคดีปกครองที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะ รวมทั้งความเห็นของศาลในคดีที่ขัดกันและ นักวิชาการที่มีการนำหลักการที่ได้จากการวินิจฉัยของศาลปกครองและศาลคดีขัดกัน ไปใช้ในการ วิเคราะห์ และขยายความในเวลาต่อมา

#### 1.1 ความหมายของการจัดทำบริการสาธารณะ

คำว่า “บริการสาธารณะ” เกิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติเพื่อล้มเลิกระบอบสมบูรณาญา สิทธิราชย์ ในฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. 1789 โดยแรกเริ่ม มีความหมายว่าเป็นกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ทุกประเภท และต่อมาได้มีการขยายความว่าบริการสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์

<sup>14</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528, หน้า 98



สาธารณะ หรือสิ่งที่รัฐจะทำให้แก่ประชาชนเป็นการตอบแทนการเสียภาษีอากรของประชาชน ซึ่งบริการสาธารณะ เป็นกิจกรรมซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองจัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจ หรืออาจเป็นกรณีที่เอกชนดำเนินกิจการบางอย่าง ในลักษณะที่เป็นการจัดทำแทนรัฐ โดยรัฐมีหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมให้มีสภาพเดียวกับที่รัฐเป็นผู้จัดทำ

ซึ่งอาจกล่าวกันโดยทั่วไปว่า บริการสาธารณะ ได้แก่ กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้น เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยรวม หรือเพื่อเป็นการให้บริการแก่ประชาชนในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการพื้นฐานทางสังคมหรือทางด้านเศรษฐกิจ โดยฝ่ายปกครอง อาจเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่น เป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้

อย่างไรก็ตาม เพื่อที่จะได้เข้าใจความหมายของบริการสาธารณะ ได้ดียิ่งขึ้น จึงจะขอกล่าวถึงพัฒนาการ เกี่ยวกับความหมายของบริการสาธารณะ ได้ดังนี้<sup>15</sup>

**1.1.1 ความหมายที่พิจารณาจากด้านองค์กร (au sens organique)** ในการพิจารณาจากด้านองค์กร บริการสาธารณะ หมายถึง บรรดาองค์กรหรือเจ้าหน้าที่และกระบวนการ หรือวิธีการที่นิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน (une personne publique) จัดไว้เพื่อดำเนินภารกิจเดียวกันกับนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนนั่นเอง ดังนั้น ในความหมายนี้ จึงเป็นการกล่าวถึงบริการของหน่วยงานที่เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่มาจากกระทรวงต่างๆ

**1.1.2 ความหมายที่พิจารณาจากด้านเนื้อหา (au sens matériel)** ในการพิจารณาจากด้านเนื้อหา บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมเกี่ยวกับประโยชน์มหาชน (l'intérêt général) ที่ฝ่ายปกครองประสงค์จะเป็นผู้รับภาระในการดำเนินงาน เช่น ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ได้เคยวินิจฉัยในคดี Terrier ว่าการกำจัดมูลฝอยเป็นบริการสาธารณะ ถึงแม้ว่าจะไม่มีองค์กรใด ๆ ของรัฐมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ เป็นการเฉพาะก็ตาม

**1.1.3 ความหมายที่พิจารณาจากระบบกฎหมาย** ในการพิจารณาจากระบบกฎหมาย บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่ดำเนินการภายใต้ระบบกฎหมายที่มีกระบวนการที่แตกต่างจากระบบกฎหมายเอกชน (le droit commun) ดังนั้น ในความหมายนี้ เมื่อกล่าวถึงบริการสาธารณะ หรือระบบของบริการสาธารณะ จึงหมายความถึงบริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน นั่นเอง

<sup>15</sup> เอกนุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, “ภารกิจและการดำเนินการของฝ่ายปกครอง” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายปกครองชั้นสูง หน่วยที่ 3*, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี, 2547, หน้า 3-22 - 3-23

จากความหมายของบริการสาธารณะดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะมีความหมายที่กว้าง และถ้าจะรวมทั้งสามด้านเข้าด้วยกัน บริการสาธารณะ หมายถึง การดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับประโยชน์มหาชน โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน ซึ่งบริการสาธารณะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) *บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง* เป็นกิจการที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ รวมทั้งเป็นอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำและไม่สามารถที่จะมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการได้

2) *บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม* เป็นกิจการที่มีลักษณะทางการค้าที่สนองตอบความต้องการของประชาชน เน้นด้านการผลิต จำหน่าย การให้บริการ และการแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งแหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนการให้บริการจากผู้ใช้บริการ และมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายในลักษณะของสัญญาตามกฎหมายเอกชน

ซึ่งข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมนั้น มีอยู่ 3 ประการด้วยกัน ดังนี้

1) *วัตถุประสงค์การให้บริการ* เนื่องจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง จะมีวัตถุประสงค์แห่งบริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมนั้น มีวัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับ ดังเช่น กิจการของเอกชน

2) *วิธีปฏิบัติงาน* ในการให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นมาจากแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

3) *แหล่งที่มาของเงินทุน* การบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมนั้น แหล่งรายได้ส่วนใหญ่ จะมาจากค่าตอบแทน ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ<sup>16</sup>

<sup>16</sup> มานิตย์ จุมปลา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป, กรุงเทพฯ: แอคทีฟ พรินท์, 2548, หน้า 93 – 94

นอกจากลักษณะสำคัญทั้งสามประการ ที่ใช้เป็นตัวแบ่งประเภทของบริการสาธารณะ ที่มีลักษณะทางปกครองออกจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมแล้ว นักทฤษฎีกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส หลายคนยังมองอีกว่า สถานภาพของผู้ใช้บริการสาธารณะ ทั้งสองประเภท ยังมีความแตกต่างกันอีกด้วย กล่าวคือ ผู้ใช้บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองนั้น สถานภาพของผู้ใช้บริการจะถูกกำหนดโดยกฎข้อบังคับทั้งหมด ตั้งแต่การกำหนดองค์กร การจัดองค์กร และการปฏิบัติงาน การใช้บริการสาธารณะประเภทนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการ จะมีลักษณะเป็นนิติกรรมที่มีเงื่อนไข (Acted Condition) ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการของบริการสาธารณะ ประเภทอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมจะมีลักษณะเป็นสัญญา ตามกฎหมายเอกชน

## 1.2 วิวัฒนาการของการจัดบริการสาธารณะ

แม้ว่าในปัจจุบัน การให้บริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง จะมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่ และลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่มีวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ มาจากรากฐานที่สำคัญ กล่าวคือ<sup>17</sup>

1.2.1 ในระยะเริ่มต้นของการก่อตั้งชุมชน มีการจัดระเบียบในสังคมนั้นขึ้น ซึ่งจำเป็นจะต้องมีระบบของการดูแลตนเองและรับผิดชอบปัญหาสังคมร่วมกัน สิ่งเหล่านี้ ก็คือ การจัดระบบความรับผิดชอบต่อร่วมกันในสังคมหรือในชุมชน เพื่อให้อยู่ร่วมกันได้ เช่น การดูแลสุขภาพและอนามัย การดูแลความสะอาดเรียบร้อย เป็นต้น

1.2.2 ในระยะต่อมา ลักษณะของสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป มีคนเพิ่มมากขึ้น มีการขยายตัวของชุมชนออกไปกว้างขวางมากขึ้น สภาพสังคมของชุมชนถูกเปลี่ยนแปลงไป เป็นระบบรัฐ และมีการปกครองระดับรัฐเกิดขึ้น ครอบคลุมเหนือชุมชนอีกระดับหนึ่ง โดยมีอุดมการณ์ทางการเมืองและตัวบทกฎหมายเป็นข้อกำหนดถึงความเป็นรัฐ อำนาจแห่งรัฐ ผู้ปกครอง ความรับผิดชอบต่อผู้ปกครอง ระบบของการปกครอง รวมถึงข้อกำหนดต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ เริ่มได้มีการกำหนดขอบเขตของการให้บริการสาธารณะชัดเจนขึ้น ทำให้กรอบของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะถูกกำหนดอยู่ภายใต้ฐานะแห่งรัฐและกฎหมายแห่งรัฐ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองจึงเกิดขึ้น และมีความแตกต่างกันตามหลักเกณฑ์พื้นฐานของกฎหมายแห่งรัฐ ในแต่ละประเทศที่กำหนดไว้

1.2.3 เมื่อสังคมมีความเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ รวมถึงด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตของคนในสังคมก็เปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน การให้บริการสาธารณะอันเป็นการจัดระบบ

<sup>17</sup> อูญา ไบหยก, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, กรุงเทพฯ ฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537, หน้า 284 - 290

บริการต่างๆ ของรัฐ ก็ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไป ด้วย การบริการสาธารณะบางอย่างถูกถ่ายโอนไปยังองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะที่มึความรู้ความเชี่ยวชาญ บางอย่างหมดความจำเป็นก็ถูกยกเลิกไป เช่น สังกมชนบทดั้งเดิมของอังกฤษที่เคยมีการจัดระบบดูแลปัญหาคนยากจน โดยคณะกรรมการดูแลปัญหาคนยากจนในท้องถิ่น (Board of guardians) ได้กลายเป็นระบบการจัดสวัสดิการต่างๆ ให้กับสังคมในปัจจุบัน

1.2.4 ระบบการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในปัจจุบัน ได้มีการปรับเปลี่ยนระบบ มีการขยายเครือข่ายเพื่อให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ประหยัดค่าใช้จ่ายและงบประมาณ สามารถให้บริการที่รวดเร็วกว้างขวาง เช่น ไฟฟ้า ประปา และมุ่งไปสู่เป้าหมายของการให้บริการ อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเป้าหมายในทางการเมืองที่เคยเป็นมาแต่เดิม

1.2.5 อำนาจหน้าที่ในสังคมบางอย่าง เคยเป็นระบบที่คนในชุมชนนั้นๆ ริเริ่มขึ้นมาเอง อย่างเช่น ระบบการดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนในชุมชน แต่เดิมมีลักษณะเป็นการจัดรักษาความปลอดภัย โดยการอาสาของคนในชุมชนนั้นๆ ต่อมาได้กลายเป็นระบบการตำรวจในปัจจุบัน ซึ่งหมายถึง ผู้รักษากฎหมายและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การตำรวจโดยทั่วไป ถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลระดับชาติ แต่ในบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ตำรวจ เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น

### 1.3 การจำแนกการจัดบริการสาธารณะ

ขอบเขตการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง มีลักษณะที่แตกต่างอย่างมาก ดังนั้น เพื่อช่วยให้มองเห็นขอบเขตที่ชัดเจนขึ้น จึงได้มีการจำแนกออกเป็นลักษณะต่างๆ โดยในการจำแนกการให้บริการสาธารณะ มีแนวทางในการแบ่งอยู่หลายวิธี ในที่นี้แบ่งตามลักษณะของความรับผิดชอบ ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1.3.1 **หน้าที่ความรับผิดชอบในลักษณะการป้องกัน (Protection)** ได้แก่ การป้องกันสาธารณภัยต่างๆ เช่น ไฟไหม้ น้ำท่วม พายุ เป็นต้น การรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน การคุ้มครองผู้บริโภค การป้องกันทางด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

1.3.2 **หน้าที่ความรับผิดชอบในลักษณะการให้ความสะดวกและการบริการ (Convenience)** ได้แก่ การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนหนทาง สะพาน จัดการจราจร ที่จอดรถ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การจัดรถบริการรับ-ส่ง สนามกีฬา ตลาดนัด เป็นต้น

1.3.3 **หน้าที่ความรับผิดชอบในลักษณะของสวัสดิการ (Welfare)** การจัดทำบริการสาธารณะ ในลักษณะงานสวัสดิการเพิ่งเริ่มเป็นระบบในช่วงศตวรรษที่ 20 โดยมีลักษณะเป็นการให้บริการแก่ชุมชนอย่างแพร่หลาย ซึ่งการให้บริการในลักษณะสวัสดิการ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สวัสดิการส่วนบุคคล และสวัสดิการในระดับสิ่งแวดล้อม

1) งานสวัสดิการส่วนบุคคล ได้แก่ การดูแลตามช่วงวัย โดยในวัยเด็กก็จัดให้มีบริการช่วยเหลือเด็กก่อน มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ในวัยเรียนจัดให้มีโรงเรียน มีสถาบันการศึกษา ในวัยผู้สูงอายุก็มีศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ สถานสงเคราะห์คนชรา และการดูแลตามสถานภาพพิเศษ จะเป็นการบริการสาธารณะให้กับบุคคลที่มีสถานภาพพิเศษ เช่น ผู้พิการ ผู้ป่วยทางจิต เด็กที่มีสมาธิสั้น เป็นต้น

2) งานสวัสดิการในระดับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การจัดให้มีน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภค บริโภค และการประกอบอาชีพ การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สระว่ายน้ำ สนามกีฬา สวนสาธารณะ การจัดสร้างที่อยู่อาศัย หรือที่เรียกว่าการเคหะ เป็นต้น

#### 1.4 หลักเกณฑ์ในการจัดบริการสาธารณะ

ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

**1.4.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค (Le principe d'Égalité)** เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรก ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครอง มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน คือ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติ หรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น กิจการใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้น เพื่อบุคคลใด โดยเฉพาะ จึงไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศส ในส่วนที่เกี่ยวกับความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะนั้น สามารถแบ่งได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ 1) ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ใช้บริการสาธารณะ การเลือกปฏิบัติในระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะ อันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ ไม่สามารถทำได้ และ 2) การเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ บุคคลทุกคน มีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับฝ่ายปกครอง การเลือกปฏิบัติไม่รับเข้าทำงานด้วยเหตุผลใด เหตุผลหนึ่ง นอกจากเหตุที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถ ซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครจะกระทำมิได้ จากหลักดังกล่าวนี้ จึงมีผลทำให้พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคกัน ในการเข้าทำงานกับฝ่ายปกครอง ความแตกต่างทางด้านศาสนา ชาติกำเนิด แนวความคิดทางการเมือง หรือเพศ จะไม่สามารถเป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองสร้างเงื่อนไขที่จะไม่รับเข้าทำงาน หรือปฏิเสธไม่ให้เข้าทำงานได้ คงมีเพียงความรู้ความสามารถเท่านั้น ที่ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดเป็นเงื่อนไขในการรับบุคคลเข้าทำงานกับฝ่ายปกครองได้

**1.4.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (le principe de continuité)** เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงัก ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะ ย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะ จึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำหลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของ



บริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงัก จะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรมหาชนอิสระ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล จะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

**1.4.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (le principe d'adaptation) หรือ (le principe de mutabilité)** บริการสาธารณะที่ดีนั้น จะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย ซึ่งหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หมายความว่า การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ เพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือประโยชน์มหาชน<sup>18</sup>

**1.5 การแบ่งอำนาจหน้าที่ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ**

**1.5.1 แนวคิดการแบ่งอำนาจ หน้าที่ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** แบ่งออกได้เป็น 2 ด้วยกัน คือ<sup>19</sup>

1) *กลุ่มแรก* มองว่าอำนาจหน้าที่ทั้งหลาย ซึ่งรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว อำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่นั้น ไม่ได้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แต่เดิม หากแต่มีขึ้นเนื่องจากรัฐได้รับมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทนรัฐ ดังนั้นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีเท่าที่รัฐได้มอบหมายไปเท่านั้น และเมื่อเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ รัฐจึงสามารถเข้าแทรกแซงและควบคุมดูแลการดำเนินงาน รวมทั้งเรียกคืนอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไปนั้น จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2) *กลุ่มที่สอง* มองว่าอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพียงแต่ว่าในขณะที่ท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดการได้ รัฐซึ่งมีความพร้อมมากกว่าจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือและดำเนินการจัดทำไปก่อน ดังนั้น เมื่อท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะดำเนินการจัดทำได้เองแล้ว รัฐจึงควรวางมือจากอำนาจหน้าที่นั้น

<sup>18</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป, แอคทีฟ พรินท์, 2548, หน้า 83 – 93

<sup>19</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ ๑: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549,

และลดบทบาท เป็นผู้ช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 1.5.2 หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยก อำนาจหน้าที่ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะ อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครอง อาจดำเนินการเองหรือมอบให้เอกชน เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายปกครองก็ได้ และในฝ่ายปกครองเองอาจกระทำผ่านองค์กรต่างๆ ที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ทั้งที่เป็นราชการและไม่ใชราชการ โดยจำแนกองค์กรฝ่ายปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะได้ 4 องค์กร คือ 1) ราชการ (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น) 2) รัฐวิสาหกิจ 3) หน่วยงานของรัฐอื่น และ 4) องค์กรมหาชน<sup>20</sup>

ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ มักกำหนดให้รัฐ จะต้องกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ใด ควรเป็นของรัฐ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด การศึกษาเรื่องหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ จึงต้องอาศัยพิจารณาการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ซึ่งพอสรุปได้ว่ามีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งแยก 9 ประการ ดังนี้<sup>21</sup>

1) *หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest)* ซึ่งในหลักผลประโยชน์มหาชน แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) *ประโยชน์มหาชนของรัฐ* ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่เป็นกลุ่มใหญ่ของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศที่มีลักษณะเหมือนกัน และมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ จึงจำเป็นต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือบางกรณี รัฐ อาจมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมนโยบาย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งบริการสาธารณะที่มีลักษณะดังกล่าว ครอบคลุมกิจการ ดังต่อไปนี้

ก. การดำเนินการด้านความมั่นคงภายใน

ข. การดำเนินการด้านความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

<sup>20</sup> มานิตย์ จุมปา, *ว่าด้วยหลักทั่วไป: คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1*, กรุงเทพฯ ๑: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556, หน้า 147

<sup>21</sup> วุฒิสาร ตันไชย, *รายงานวิจัย เรื่อง บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ*, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานวิจัยแห่งชาติ, 2544, หน้า 36 – 37

ค. การดำเนินการด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศ

ง. การดำเนินการด้านการพิพาทภาคี

(2) *ประโยชน์มหาชนท้องถิ่น* ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้เสียโดยตรงของประชาชนที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ซึ่งแตกต่างและเป็นคนละส่วนกับประโยชน์มหาชนทั้งประเทศ แต่เป็นความต้องการของประชาชนเป็นส่วนรวมในท้องถิ่นแห่งหนึ่ง และอาจแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ การจัดให้มีสวนสาธารณะ การวางผังชุมชน การไฟฟ้า การประปา การสาธารณสุขชุมชน การบริการด้านการศึกษาระดับพื้นฐาน เป็นต้น

2) *หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency)* แนวคิดนี้มุ่งพิจารณาถึงคุณภาพของบริการสาธารณะที่ดำเนินการ ซึ่งควรจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีสูงหรือเป็นกิจการขนาดใหญ่ หรือเป็นกิจการที่ต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรหลายองค์กร แต่สำหรับบางภารกิจ อาจเป็นบริการสาธารณะที่ไม่ซับซ้อน หรือใช้เทคนิคไม่มากนัก องค์กรที่จัดบริการสาธารณะประเภทนี้ จึงต้องมีประสิทธิภาพทั้งด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่นๆ เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เช่น การใช้ต้นทุนการผลิตบริการที่น้อยที่สุด แต่สามารถให้บริการต่อผู้ใช้บริการได้จำนวนมาก อย่างไรก็ตาม หากกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จัดบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์และสามารถจัดทำได้ดี ไม่ด้อยไปกว่าที่รัฐทำอยู่เดิม เช่น เมื่อพิจารณาในแง่ของต้นทุนการดำเนินการ ความคุ้มค่าต่อการลงทุน และความคุ้มค่าต่อการใช้ทรัพยากรและงบประมาณ แต่สำหรับภารกิจบางประเภท เช่น การจัดตั้งโรงพยาบาล การศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย อาจไม่สมควรที่รัฐจะโอนอำนาจการจัดทำไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากไม่งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการ และไม่คุ้มค่าต่อขนาดภารกิจ

ตามหลักประสิทธิภาพในการจัดการ ถือได้ว่าเป็นหลักการที่รองจากหลักผลประโยชน์ เนื่องจากมีความยากลำบากในการนำมาใช้วิเคราะห์ว่ารัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น หากเป็นบริการสาธารณะขนาดใหญ่ หรือต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะมีประสิทธิภาพและประหยัดต่อการลงทุนมากกว่าการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ แต่ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เป็นผู้จัดทำก็อาจมีศักยภาพที่เพียงพอได้ เท่ากับว่าหลักประสิทธิภาพในการจัดการนั้น จะต้องประเมินว่าองค์กรใดที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะที่ตอบสนองและตรงตามความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด และสอดคล้องต่อเป้าหมาย



ของการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ ซึ่งรัฐอาจเปลี่ยนแปลงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะได้เสมอ และหากในเวลาต่อมาองค์กรที่จัดทำนั้น ไม่สามารถดำเนินการให้บริการสวัสดิภาพต่อประชาชนต่อไปได้ ก็อาจจะต้องมีการปรับเปลี่ยนองค์กรที่ดำเนินงานนั้นใหม่ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่สามารถกล่าวถึงหลักประสิทธิภาพในการจัดการเพียงประการเดียวได้ แต่จะต้องพิจารณาพร้อมกับหลักผลประโยชน์ควบคู่กัน ในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่จำเป็นว่ารัฐจะต้องเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแต่ผู้เดียว แต่อาจมอบให้องค์กรอื่นเป็นผู้จัดทำแทนได้ถ้าเห็นว่าองค์กรนั้นๆ จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด โดยรัฐมีเพียงหน้าที่ในการกำกับดูแลให้้องค์กรนั้นๆ ดำเนินการภายในขอบเขตที่กำหนด

### 3) หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability)

หลักการนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความไว้วางใจจากการที่ได้มีการเลือกผู้แทนเข้ามาบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องแสดงความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยใช้งบประมาณอย่างโปร่งใสและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรับผิดชอบต่อการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ก็เพื่อมิให้ประชาชนมีความยากลำบากในการขอรับบริการสาธารณะจากหน่วยงานรัฐ ทั้งจากราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค เนื่องจากกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการต่อประชาชนกลุ่มใด ก็ควรที่จะให้หน่วยการปกครองระดับต้น ในพื้นที่นั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ได้มากที่สุด โดยการดำเนินการดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบจากประชาชนในพื้นที่นั้นๆ เว้นแต่จะเป็นภารกิจที่มีความสำคัญต่อประชาชนทั่วประเทศ จึงสมควรให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการ

### 4) หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)

หลักการนี้ กล่าวถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดก็ตาม ซึ่งอาจขัดแย้งต่อหลักพื้นฐานแนวคิดที่ว่าบริการสาธารณะส่วนใหญ่ ควรอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับล่างสุด ที่จะดำเนินการ ส่วน้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับสูงขึ้นไป หรือรัฐจะสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ ต่อเมื่อ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างนั้น ไม่มีศักยภาพเพียงพอ หรือบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ กระทบต่อการดำเนินการของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออาจทำให้เกิดปัญหาต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม เช่น บริการสาธารณะบางประเภท สมควรให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดและใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด เป็นผู้จัดทำ แต่เมื่อพิจารณาความสามารถของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแล้ว อาจเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวได้ ก็มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาดำเนินการแทน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความพร้อมของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลัก

ความสามารถนี้ ถือเป็นเพียงเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขเวลาและความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการเท่านั้น

5) หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (*Optimal Capability*) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด หมายถึง หน่วยงาน หรือองค์กร ไม่ว่าจะระดับใดก็ตาม ที่อาจจัดทำบริการสาธารณะได้ โดยมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด และมีความใกล้ชิดกับผู้รับบริการมากที่สุด รวมทั้งมีความสามารถในการวางแผนและการหารายได้จากกรให้บริการ

(2) เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากรหรือมีพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบจากการจัดบริการ และประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจากการจัดบริการสามารถมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต ควบคุมและตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการ

6) หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (*Optimal Efficiency of Scale*) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใดก็ตาม ที่เมื่ออำนวยความสะดวกต่อการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการนี้ ยังมีความสอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพด้วย กล่าวคือ ในการจัดบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็ประเภทใดก็ตาม ย่อมควรที่จะดำเนินการโดยใช้เงินจำนวนที่น้อยที่สุด แต่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

7) หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบาย และหน่วยจัดบริการออกจากกัน (*Separation of Policy Operation Unit*) หลักการนี้ เป็นการนำแนวคิดเรื่องการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด มาวิเคราะห์และพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในกรณีที่มีการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท ในบางพื้นที่ ซึ่งมีหน่วยจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด แต่ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำสุดได้ โดยทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด คือ การจัดทำบริการสาธารณะสองหน่วยงาน ประกอบด้วย หน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดกับหน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำสุด ซึ่งหน่วยงานทั้งสองนี้ อาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือคนละหน่วยงานก็ได้

8) หลักการกำหนดหน้าที่จัดบริการสาธารณะ ตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ หลักการนี้ ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรที่ควรเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ โดยพิจารณาจากขนาดของบริการสาธารณะ ซึ่งมี 2 ประเภทกิจการ คือ

(1) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ ซึ่งกิจการขนาดใหญ่ หมายถึง กิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากร ที่มีความสามารถระดับสูง เช่น การจัดการศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ดังนั้น ผู้ที่จะมีอำนาจตัดสินใจดำเนินการกิจกรรมดังกล่าว จึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีความสามารถที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการขนาดใหญ่บางประเภทได้ หากมีเหตุผลพิเศษในการจัดทำ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะดำเนินการได้เอง หรือรัฐอาจมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนโดยรัฐให้ความช่วยเหลือ โดยการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะ หรือการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สามารถร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะได้ในรูปแบบของสหการ เป็นต้น

(2) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลบซับซ้อน ในกิจการที่ไม่สลบซับซ้อน หมายถึง กิจการที่ไม่ต้องใช้เทคนิคในการดำเนินการมากนัก ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน หากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการ ย่อมมีประสิทธิภาพมากกว่าการให้รัฐ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายในภาพรวมของประเทศเป็นผู้จัดทำ โดยบริการสาธารณะประเภทนี้ อาจไม่ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการมากนัก เช่น การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีแสงสว่างตามถนนในเขตพื้นที่ เป็นต้น

#### 9) หลักการแบ่งตามประเภทขององค์การในการเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ

(1) บริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้จัดทำ มักเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญสองประการ คือ

ก. เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกันและต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่และจัดทำโดยมีมาตรฐานเช่นเดียวกัน

ข. เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้ดีกว่า ดังนั้น ภารกิจขั้นพื้นฐานที่รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำ จึงควรเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะ ดังนี้

ก) ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ

ข) ภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน

ค) ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ

ง) ภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(2) บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ มักเป็นกิจการที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ โดยเฉพาะ และมีลักษณะดังนี้

ก. เป็นกิจการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งมีลักษณะแตกต่าง หรือสามารถแยกออกจากท้องถิ่นอื่นได้

ข. เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นและเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ดังนั้น การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำ จึงควรเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะ ดังนี้

ก) การกิจเกี่ยวกับสวัสดิการของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง

ข) การกิจที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น

(3) การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์กรร่วม เป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถโอนอำนาจและหน้าที่บางอย่างไปให้องค์กรอื่นดำเนินการแทน เช่น สหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัด ซึ่งจะทำให้มีการแบ่งเบาภาระและความรับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตกลงร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะ

(4) บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากบริการสาธารณะบางประเภท เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์ส่วนรวมระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งไม่อาจแยกได้ชัดเจน ระหว่างประโยชน์มหาชนกับประโยชน์ของคนในท้องถิ่นออกจากกันได้ เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน โดยคำนึงถึงหลักประโยชน์มหาชน และหลักประสิทธิภาพเป็นสำคัญ

ซึ่งความหลากหลายในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ ในทางปฏิบัติแม้จะได้มีการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหลายประการด้วยกัน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าไม่สามารถนำหลักเกณฑ์เพียงข้อใดข้อหนึ่งมาใช้ได้ ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศต่างๆ มักนำหลักเกณฑ์หลายข้อมาผสมผสานกัน และปรับใช้ให้เข้ากับสภาพการปกครองภายในประเทศของตน ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เหมือนกันทุกประเทศ อย่างไรก็ดี หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไป จะพบว่าส่วนมากมักมีอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน ความแตกต่างจะมีในส่วนที่เป็นรายละเอียดเท่านั้น กล่าวคือ รัฐจะมีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เช่น มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การทูต การเศรษฐกิจ ส่วนองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบเพียงประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น หรือเป็นกิจการที่ไม่มีความซับซ้อน หรืองบประมาณมากนัก เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักมีการคำนึงถึงจำนวนของผู้ได้รับผลประโยชน์ จากการบริการและศักยภาพขององค์กรที่จะจัดทำประกอบอยู่ด้วยเสมอ

## 2. หลักการจัดทำบริการสาธารณะด้านการดูแลผู้สูงอายุ

รัฐไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ต่างมีหน้าที่ต้องดูแลประชากรในประเทศของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรในกลุ่มที่เป็นผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการพื้นฐานต่าง ๆ ในสังคม เช่น เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ประกอบกับในปัจจุบัน และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มประชากรในช่วงวัยต่างๆ พบว่ามีผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้มีการพัฒนาในด้านอาหารและยา รวมถึงตลอดถึงการพัฒนาในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม อันส่งผลให้มนุษย์มีสุขภาพอนามัยแข็งแรงมากขึ้น อายุยืนมากขึ้นด้วย ในขณะที่มีเด็กเกิดใหม่มีจำนวนลดลง จนไม่มีความสมดุล และทำให้สังคมกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งเริ่มมีหลายประเทศที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสิงคโปร์ และประเทศไทย เป็นต้น จึงทำให้ผู้สูงอายุ เป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญที่รัฐพึงต้องให้ความสำคัญในการเข้าไปดูแลชีวิตความเป็นอยู่อย่างรอบด้าน เพื่อให้ผู้สูงอายุ สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข โดยมีแนวทางการดำเนินงานทั้งในระดับสากลและของประเทศไทย ดังนี้

### 2.1 ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ

ประกาศว่าด้วยผู้สูงอายุของสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ ด้วยในปัจจุบันการที่ผู้สูงอายุมีจำนวนและสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้าน เช่น ด้านแรงงาน รายได้ ที่อยู่อาศัย สุขภาพอนามัย สวัสดิการ องค์การสหประชาชาติในฐานะที่เป็นองค์กรความร่วมมือระดับชาติ ได้ตระหนักและเล็งเห็นความสำคัญของเรื่องนี้ จึงได้จัดให้มีการประชุมสมัชชาโลก ว่าด้วยผู้สูงอายุครั้งแรกขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2525 และได้มีการกำหนดแผนปฏิบัติการระยะยาวระหว่างประเทศ เกี่ยวกับผู้สูงอายุ ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ในการประชุมสามัญครั้งที่ 45 ขององค์การสหประชาชาติ ได้มีมติให้ วันที่ 1 ตุลาคมของทุกปี เป็นวันผู้สูงอายุสากล (International Day for the Elderly) และในปีเดียวกันนี้ สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ มีมติให้มีประกาศว่าด้วยผู้สูงอายุ (Proclamation on Aging) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้



2.1.1 การมีประชากรในวัยสูงอายุจำนวนมาก จะก่อให้เกิดความจำเป็นอันรีบด่วนที่รัฐบาลและเอกชน จะต้องกำหนดนโยบายและแผนงานเพื่อสนองความต้องการตามความจำเป็นให้เพียงพอ

2.1.2 จำนวนผู้สูงอายุในภูมิภาคที่กำลังพัฒนา ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าในภูมิภาคที่พัฒนาแล้ว

2.1.3 ในทศวรรษหน้า จะมีการร่วมมือ การเริ่มงานใหม่ และจัดสรรทรัพยากรให้กับผู้สูงอายุมากขึ้น

2.1.4 ควรมีการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ให้กับผู้สูงอายุ

2.1.5 ความชราภาพ เป็นกระบวนการของอายุยืนยาว การเตรียมตัวเข้าสู่วัยชราจะต้องเริ่มตั้งแต่วัยเด็ก และต่อเนื่องไปตลอดชีวิต

2.1.6 ผู้สูงอายุ ย่อมหวังที่จะมีสุขภาพดีที่สุด เท่าที่เป็นไปได้

2.1.7 การเข้าสู่วัยชราของผู้สูงอายุบางคน อาจต้องการบริการจากชุมชนและครอบครัว

ซึ่งองค์การสหประชาชาติ ได้จัดให้มีการประชุมสมัชชาโลก ว่าด้วยผู้สูงอายุ ครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นการประชุมผู้นำประเทศจากทั่วโลก จำนวน 111 ประเทศ ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ ประเทศไทย ได้เห็นความสำคัญของงานด้านผู้สูงอายุ โดยได้ดำเนินการร่วมบริจาคเงินสมทบให้กับ UN Trust Fund for Aging และได้จัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) เพื่อเป็นกรอบการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้กำหนดแนวทางในการดูแลผู้สูงอายุร่วมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะเสนอให้แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศ ด้านผู้สูงอายุ พ.ศ. 2545 (International Plan of Action on Aging 2002) ให้แก่ประเทศสมาชิก ได้ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการเกี่ยวกับผู้สูงอายุร่วมกัน ทั้งนี้ เป็นเพราะประชากรผู้สูงอายุในประเทศต่างๆ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งแผนดังกล่าว ครอบคลุมการพัฒนาผู้สูงอายุให้อยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยส่งเสริมให้ประชากรมุ่งสร้างชีวิตในแต่ละวัย บนพื้นฐานของการรักษาสุขภาพที่ดี เพื่อลดอัตราเจ็บป่วยและความพิการในวัยผู้สูงอายุ เสริมสร้างสังคมให้ทุกวัยอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ (Multi generation society) และการสนองความต้องการของผู้สูงอายุในสถานภาพต่างๆ เช่น ความพิการ ทูพพลภาพ ยาจน ผู้ลี้ภัย สตรี รวมทั้งผู้สูงอายุในชนบทที่อยู่ในภาวะคับขัน หรือภาวะสงคราม

## 2.2 ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย

ซึ่งเป็นพันธกรณี เพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ โดยสาระสำคัญของปฏิญญาผู้สูงอายุไทย มีดังนี้

2.2.1 ผู้สูงอายุ ต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้งและละเมิดสิทธิ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และผู้พิการที่สูงอายุ

2.2.2 ผู้สูงอายุ ควรอยู่กับครอบครัว โดยได้รับความเคารพ รัก ความเข้าใจ ความเอื้ออาทร การดูแลเอาใจใส่ การยอมรับบทบาทของกันและกัน ระหว่างสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีในการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

2.2.3 ผู้สูงอายุ ควรได้รับโอกาสในการศึกษา เรียนรู้ และพัฒนา ศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร และบริการทางสังคม อันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคมนอกบ้าน เพื่อสามารถปรับบทบาทของตนให้สมวัย

2.2.4 ผู้สูงอายุ ควรได้ถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์ให้สังคม มีโอกาสได้ทำงานที่เหมาะสมกับวัย และตามความสมัครใจ โดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความภูมิใจ และเห็นชีวิตมีคุณค่า

2.2.5 ผู้สูงอายุ ควรได้เรียนรู้ในการดูแลสุขภาพอนามัยของตนเอง ต้องมีหลักประกัน และสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ อนามัยอย่างครบวงจร โดยเท่าเทียมกัน รวมทั้งได้รับการดูแลจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างสงบ ตามคตินิยม

2.2.6 ผู้สูงอายุส่วนใหญ่พึ่งพาตนเองได้ สามารถช่วยเหลือครอบครัวและชุมชน มีส่วนร่วมในสังคม เป็นแหล่งภูมิปัญญาของคนรุ่นหลัง มีการเข้าสังคม มีนันทนาการที่ดี และมีเครือข่ายช่วยเหลือซึ่งกันและกันในชุมชน

2.2.7 รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องกำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุ ส่งเสริมและประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

2.2.8 รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ เพื่อเป็นหลักประกันและการบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิ คุ้มครองสวัสดิภาพ และจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

2.2.9 รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องรณรงค์ปลูกฝังค่านิยม ให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุ ตามวัฒนธรรมไทยที่เน้นความกตัญญูทดแทน และเอื้ออาทรต่อกัน

สาระสำคัญของปฏิญญาผู้สูงอายุไทย คือ ผู้สูงอายุจะต้องได้รับการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน รวมทั้งต้องได้รับการพิทักษ์สิทธิ คุ้มครอง และรอดพ้นจากการถูกละเมิดสิทธิที่เกิดจากการเลือกปฏิบัติ โดยรัฐจะต้องเป็นกลไกหลักในการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อเป็นหลักประกันให้กับผู้สูงอายุ ด้วยการตรากฎหมาย

### 2.3 แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 - 2564)

#### 2.3.1 ปรัชญาของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ประกอบด้วย

- 1) การสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุ เป็นกระบวนการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคม
- 2) ผู้สูงอายุมีคุณค่าและศักยภาพ สมควรได้รับการส่งเสริม สนับสนุน ให้มีส่วนร่วมอันเป็นประโยชน์ต่อสังคม
- 3) ผู้สูงอายุมีศักดิ์ศรี และสมควรดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนของตนได้อย่างมีคุณภาพที่สมเหตุสมผล และสมวัย
- 4) ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ ไม่ใช่บุคคลด้อยโอกาส หรือเป็นภาระต่อสังคมและถึงแม้ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งจะประสบความทุกข์ยาก และต้องการการเกื้อกูลจากสังคมและรัฐ แต่ก็เพียงบางช่วงเวลาของวัยสูงอายุเท่านั้น

2.3.2 วิสัยทัศน์ ของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ คือ ผู้สูงอายุเป็นหลักชัยของสังคม โดยมีลักษณะ ดังนี้

- 1) ประชากรผู้สูงอายุที่มีสถานภาพดี (สุขภาพ ดีทั้งกายและจิต ครอบครัวอบอุ่นมีสังคมที่ดี มีหลักประกันที่มั่นคง ได้รับสวัสดิการและการบริการที่เหมาะสมอยู่อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี พึ่งตนเองได้ มีส่วนร่วม มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารอย่างต่อเนื่อง)
- 2) ผู้สูงอายุที่ทุกข์ยากและต้องการการเกื้อกูล หากมีการดำเนินการที่เหมาะสม จะช่วยให้ผู้สูงอายุเหล่านี้ส่วนใหญ่ดำรงอยู่ในชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง
- 3) ครอบครัวและชุมชน เป็นสถาบันหลักในการเกื้อหนุนผู้สูงอายุ
- 4) ระบบสวัสดิการและบริการ จะต้องสามารถรองรับผู้สูงอายุให้สามารถดำรงอยู่กับครอบครัว และชุมชนได้อย่างมีคุณภาพ
- 5) รัฐจะต้องส่งเสริม และสนับสนุนให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของระบบบริการสวัสดิการ



### 2.3.3 วัตถุประสงค์ของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ประกอบด้วย

- 1) เพื่อสร้างจิตสำนึกให้คนในสังคม ตระหนักถึงผู้สูงอายุในฐานะบุคคลที่มีประโยชน์ต่อสังคม
- 2) เพื่อให้ประชากรทุกคน ตระหนักถึงความสำคัญของการเตรียมการ และมีการเตรียมการเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ
- 3) เพื่อให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี พึ่งตนเองได้ มีคุณภาพชีวิต และมีหลักประกัน
- 4) เพื่อให้ประชาชน ครอบครัว ชุมชน องค์กรภาครัฐ และเอกชน มีส่วนร่วม ในภารกิจด้านผู้สูงอายุ
- 5) เพื่อให้มีกรอบและแนวทางปฏิบัติสำหรับส่วนต่าง ๆ ในสังคมทั้งภาคประชาชน ชุมชน องค์กรภาครัฐ และเอกชนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ได้ปฏิบัติงานอย่าง ประสาน และสอดคล้องกัน

### 2.3.4 ยุทธศาสตร์ของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ประกอบด้วย

- 1) ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากร เพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ ประกอบด้วย 3 มาตรการหลัก คือ 1) มาตรการหลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ 2) มาตรการการให้การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต และ 3) มาตรการการปลูกจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ
- 2) ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 6 มาตรการหลัก คือ 1) มาตรการส่งเสริมความรู้ด้านการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกัน ดูแลตนเองเบื้องต้น 2) มาตรการส่งเสริมการอยู่ร่วมกัน และสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ 3) มาตรการส่งเสริมด้านการทำงาน และการหารายได้ของผู้สูงอายุ 4) มาตรการสนับสนุนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ 5) มาตรการส่งเสริมสนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการเพื่อผู้สูงอายุ และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับความรู้ และสามารถเข้าถึงข่าวสารและสื่อ และ 6) มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัย
- 3) ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคม สำหรับผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 4 มาตรการหลัก คือ 1) มาตรการคุ้มครองด้านรายได้ 2) มาตรการหลักประกันด้านคุณภาพ 3) มาตรการด้านครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง และ 4) มาตรการระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน
- 4) ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุ ระดับชาติและการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ ประกอบด้วย 2 มาตรการหลัก คือ 1) มาตรการบริหาร

จัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุระดับชาติ และ 2) มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากร ด้านผู้สูงอายุ

5) ยุทธศาสตร์ด้านการประมวลและพัฒนาองค์ความรู้ ด้านผู้สูงอายุและการติดตามประเมินผลการดำเนินการ ตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ประกอบด้วย 4 มาตรการหลัก คือ 1) มาตรการ สนับสนุนและส่งเสริมให้หน่วยงาน วิจัย ดำเนินการประมวล และพัฒนาองค์ความรู้ ด้านผู้สูงอายุที่จำเป็นสำหรับการกำหนดนโยบาย และการพัฒนาการบริการ หรือการดำเนินการ ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ 2) มาตรการ สนับสนุน และส่งเสริม การศึกษาวิจัยด้านผู้สูงอายุ โดยเฉพาะที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย การพัฒนาการบริการและการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุ สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างเหมาะสม 3) มาตรการดำเนินการให้มีการติดตาม ประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ที่มีมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง และ 4) มาตรการ พัฒนาระบบข้อมูลทางด้านผู้สูงอายุให้เป็นระบบ และทันสมัย

#### 2.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาระบบ การดูแลและสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับสังคมสูงวัย ดังนี้

2.4.1 ผลักดันให้มีกฎหมายการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ ครอบคลุม การจัดบริการทั้งภาครัฐ เอกชน ภาคประชาสังคม และระบบการเงินการคลัง

2.4.2 พัฒนาให้มีระบบการดูแลระยะกลางที่จะรองรับผู้ที่จำเป็นต้องพักพิง ก่อนกลับบ้าน ให้เชื่อมโยงกับระบบการดูแลระยะยาว และส่งเสริมธุรกิจบริการดูแลระยะยาวที่ได้ มาตรฐาน สำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงในเขตเมือง รวมทั้งศึกษารูปแบบการคลังที่เป็นระบบ ประกันการดูแลระยะยาว

2.4.3 วิจัยและพัฒนานวัตกรรมสิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวัน ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ และพัฒนาเทคโนโลยีทางการแพทย์ในการส่งเสริมและฟื้นฟูสุขภาพ ในกลุ่มผู้สูงอายุ เทคโนโลยีเพื่อป้องกันการบาดเจ็บ และติดตามการบำบัดรักษา

2.4.4 ส่งเสริมการพัฒนาเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ ทั้งระบบขนส่งสาธารณะ อาคารสถานที่ พื้นที่สาธารณะ และที่อยู่อาศัย ให้เอื้อต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ และประชาชนทุกกลุ่ม ในสังคม

#### 2.5 มาตรฐานการดูแลผู้สูงอายุ

มาตรฐานการดูแลผู้สูงอายุ เป็นแนวทางการจัดทำมาตรฐานการให้บริการ เพื่อการ สงเคราะห์ผู้สูงอายุ ซึ่งเกิดจากการประมวลและสังเคราะห์กรอบแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคม และการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุ และข้อกำหนด ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสรุปเป็นพื้นฐาน

แนวทางการจัดทำมาตรฐานการจัดบริการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ โดยได้แบ่งเป็นประเภทมาตรฐาน  
ด้านต่าง ๆ รวม 6 ด้าน ดังนี้<sup>22</sup>

### 2.5.1 มาตรฐานด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล

- 1) จัดตั้งศูนย์บริการสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุ
- 2) บริการตรวจสุขภาพที่บ้าน
- 3) บริการให้ความรู้ แนะนำ การดูแลสุขภาพที่ถูกต้องให้กับผู้ดูแลผู้สูงอายุ  
เช่น การจัดโครงการฝึกอบรมให้ผู้ที่ต้องดูแลผู้สูงอายุในครัวเรือน
- 4) บริการตรวจสุขภาพประจำปี
- 5) บริการให้คำแนะนำเกี่ยวกับสุขภาพและโรคภัยไข้เจ็บเป็นรายบุคคล
- 6) ออกบัตรประจำตัวให้กับผู้สูงอายุ เพื่อรักษาฟรีในโรงพยาบาล ผู้สูงอายุ  
มีสิทธิรับการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลแห่งนั้น โดยไม่ต้องเสียค่ารักษาพยาบาล ค่ารักษา  
พยาบาลในที่นี้ หมายถึง เงินที่สถานพยาบาล เรียกเก็บในการรักษาพยาบาล ตามระเบียบกระทรวง  
สาธารณสุขว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ด้านการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2535
- 7) การบริการทางการแพทย์และการบริการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความ  
สะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ
- 8) บริการช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล
- 9) การประกันสุขภาพ
- 10) บริการด้านกายภาพบำบัด

### 2.5.2 มาตรฐานด้านรายได้

- 1) จัดสวัสดิการด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจน และไม่มีแหล่งพึ่งพิง  
ที่เพียงพอ
- 2) ส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน
- 3) การช่วยเหลือค่าครองชีพประจำวัน
- 4) จ่ายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ
- 5) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
- 6) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

<sup>22</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ, 2549, หน้า 29 - 32

7) ให้ส่วนลดในรายการต่างๆ เช่น ค่าชื้อยา ค่าโดยสารรถสาธารณะ ค่าโรงแรม ภัตตาคารกิจการด้านบันเทิง และสถานที่ราชการ ได้แก่ พิพิธภัณฑ์ โบราณสถาน อุทยานแห่งชาติ ตลอดจน ค่าบริการด้านทันตกรรม

8) ให้ทุนประกอบอาชีพที่เหมาะสม

### 2.5.3 มาตรฐานด้านที่พักอาศัย

1) บ้านพักคนชรา เป็นบริการที่พักรักษาที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุที่มีปัญหาทางด้านสุขภาพร่างกายและอารมณ์ ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาทางการเงินหรือปัญหาอื่นๆ อันเป็นเหตุจำเป็นที่ต้องแยกออกจาก ครอบครัว หรือผู้มียาได้น้อย

2) สถานพยาบาล เป็นบริการที่พักรักษาสำหรับผู้สูงอายุที่ต้องการรักษาพยาบาลเป็นประจำและต่อเนื่อง หรือต้องการการดูแลรักษาอย่างใกล้ชิด

3) บ้านพักคนชราที่ต้องเสียค่าบริการส่วนหนึ่ง

4) บริการครอบครัวอุปการะ เป็นบริการที่จัดให้ผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียว หรือ ไร้ที่พึ่ง

5) การจัดที่พักรักษา และเครื่องนุ่งห่ม ให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

### 2.5.4 มาตรฐานด้านนันทนาการ

1) การจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ เพื่อเป็นศูนย์กลางข่าวสาร แหล่งพบปะสังสรรค์ของผู้สูงอายุ รวมทั้งเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เป็นศูนย์กลางในการจัดกิจกรรมในวันสำคัญ ทางศาสนา จัดทัศนศึกษาด้านศาสนา ด้านศิลปวัฒนธรรม และธรรมชาติ

2) ศูนย์บริการผู้สูงอายุ เพื่อให้การปรึกษาแก่ผู้สูงอายุและสมาชิกในครอบครัว เป็นสถานที่ออกกำลังกาย เล่นกีฬา พักผ่อนหย่อนใจ ทำงานอดิเรก เป็นต้น

3) สโมสรผู้สูงอายุ เพื่อเป็นศูนย์รวมของผู้สูงอายุในการพักผ่อน ออกกำลังกาย พบปะสังสรรค์ การรับบริการตรวจสุขภาพ การเรียนอาชีพ การเรียนภาษา การรับปรึกษาปัญหา การบำเพ็ญประโยชน์ให้สังคม เช่น สอนหนังสือ เล่านิทาน สอนดนตรี สอนลีลาศ ตลอดจน การเยี่ยมเยียนผู้สูงอายุที่เจ็บป่วย และพิการ

4) บริการนันทนาการ งานรื่นเริงในวันนักขัตฤกษ์

5) การจัดกิจกรรมนันทนาการร่วมกับเยาวชน คนในชุมชน กลุ่มเครือข่าย

6) การทัศนศึกษาแหล่งธรรมชาติ ศาสนสถาน แหล่งท่องเที่ยวนอกสถานที่

### 2.5.5 มาตรฐานด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแล และการคุ้มครอง

1) โอกาสในการศึกษาเรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และบริการทางสังคม

2) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะอื่น

3) การส่งเสริมการจัดการศพตามประเพณี

4) จัดตั้งศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ ศูนย์ส่งเสริมการสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน โดยมีลักษณะการให้บริการดังนี้

(1) การบริการภายในศูนย์ ได้แก่ บริการด้านสุขภาพอนามัย ภายภาพบำบัด สังคมส่งเสริมรายได้ กิจกรรมเสริมความรู้ นันทนาการ และกิจกรรมด้านศาสนา เป็นต้น

(2) บริการหน่วยเคลื่อนที่ เป็นบริการที่จัดให้แก่ผู้สูงอายุในชุมชน โดยการออกหน่วยเคลื่อนที่เยี่ยมเยียน ให้คำแนะนำปรึกษาแก้ไขปัญหา บริการด้านสุขภาพอนามัย และบริการด้านข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

(3) บริการบ้านพักฉุกเฉิน เป็นการบริการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า โดยการรับเข้าบ้านพักในบ้านพักฉุกเฉินเป็นการชั่วคราว

5) บริการด้านศาสนกิจ และบริการฌาปนกิจให้คนชราที่ไม่มีญาติ

6) จัดฌาปนกิจสงเคราะห์

7) ลดหย่อนภาษีเงินได้ให้แก่บุตร ซึ่งเป็นผู้อุปการะเลี้ยงดูผู้สูงอายุที่เป็นบุพการี และไม่มีรายได้ หรือมีรายได้น้อยกว่า 30,000 บาท

8) จัดให้มีกฎหมาย และแนวปฏิบัติในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้สูงอายุ

9) ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้อยู่กับครอบครัวอย่างมีคุณภาพและต่อเนื่องจนวาระสุดท้ายของชีวิต

10) รมรงค์ให้คนในครอบครัว และชุมชนเห็นคุณค่าของผู้สูงอายุ

11) ส่งเสริมค่านิยมในการอยู่ร่วมกันกับผู้สูงอายุ

12) ส่งเสริมสมาชิกในครอบครัว ให้มีศักยภาพในการดูแลผู้สูงอายุ โดยการให้ความรู้และข้อมูลแก่ผู้ดูแลผู้สูงอายุ เกี่ยวกับบริการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์

13) บริการด้านกฎหมาย เพื่อป้องกันรักษาความปลอดภัย สิทธิ และสวัสดิการ

14) การช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง

15) การให้คำแนะนำ ปรึกษา หรือดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว

### 2.5.6 มาตรฐานด้านการสร้างบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน

โดยการจัดตั้ง และพัฒนาการให้บริการทางด้านสังคมในชุมชนที่สามารถเข้าถึงผู้สูงอายุมากที่สุด โดยเน้นการให้บริการถึงบ้านและมีการสอดประสานกันระหว่างบริการทางสุขภาพและทางสังคม โดยครอบคลุมบริการ ดังต่อไปนี้

- 1) ศูนย์เอนกประสงค์ สำหรับผู้สูงอายุ
- 2) ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุในเวลากลางวัน
- 3) บริการเยี่ยมบ้าน
- 4) ระบบดูแลผู้สูงอายุในชุมชน
- 5) บริการชุมชนเคลื่อนที่ไปในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกล
- 6) จัดตั้งระบบเฝ้าระวัง เกื้อกูล และดูแลผู้สูงอายุโดยชุมชน
- 7) จัดให้มีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุในชุมชน
- 8) ให้ความรู้ ความสามารถให้กับผู้ดูแลผู้สูงอายุ และอาสาสมัครผู้ดูแล
- 9) สนับสนุนให้ผู้สูงอายุ มีเครือข่ายช่วยเหลือซึ่งกันและกันและกัน
- 10) บริการแม่บ้าน โดยการจัดส่งแม่บ้านไปช่วยเหลือผู้สูงอายุในการทำงาน

บ้านต่าง ๆ เช่น การจ่ายของ ทำความสะอาดบ้าน ประกอบอาหาร และการช่วยเหลืออื่นๆ ที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุสบายขึ้น

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดทำบริการสาธารณะ เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง และในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม (Public interest) ซึ่งเป็นการให้บริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอื่น เพื่อสนองความต้องการของประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นการจำกัดสิทธิของเอกชน ซึ่งการจำกัดสิทธิของเอกชน โดยรัฐนั้น ทั่วไปสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การจำกัดสิทธิเอกชนในเชิงป้องกัน และการจำกัดสิทธิเอกชนในเชิงเยียวยา การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นการจำกัดสิทธิเอกชนในเชิงเยียวยา เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของชุมชนหรือสังคม จึงต้องมีการรอนสิทธิหรือรुक้าในสิทธิของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้มีผลเป็นการก่อให้เกิด หรือจัดทำบริการสาธารณะและรัฐ โดยการดำเนินงานของรัฐ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั้น จะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ก็เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชน



ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กล่าวถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะไว้ในหลายกรณี ดังนี้

บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว การกระทำอันเป็นการละเมิด หรือกระทบต่อสิทธิของบุคคล หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ<sup>23</sup>

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความสะดวกจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น<sup>24</sup>

การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกัน หรือขจัดการกีดกัน หรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น<sup>25</sup>

การจำกัดเสรีภาพของประชาชนจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกัน หรือการผูกขาด<sup>26</sup>

การจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ ไม่ว่าจะใช้เพื่อส่งวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม หรือเพื่อประโยชน์อื่นใด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ รวมตลอดทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>27</sup>

รัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบ และกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ ในกรณีนี้ องค์กรดังกล่าว ต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรม หรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น

<sup>23</sup> มาตรา 32 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>24</sup> มาตรา 37 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>25</sup> มาตรา 40 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>26</sup> มาตรา 42 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>27</sup> มาตรา 60 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูล หรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน และป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>28</sup>

ในการบริหารประเทศนั้น ฝ่ายปกครอง มีภารกิจสำคัญหลายประการ โดยเริ่มตั้งแต่ภารกิจด้านการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่เป็นฝ่ายปกครอง ในระดับต่าง ๆ การจัดความสัมพันธ์ภายในของฝ่ายปกครอง ในขั้นตอนต่อมา จะเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน การกำหนดวิธีปฏิบัติราชการ การกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการดำเนินงาน ซึ่งในการจัดบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองสามารถออกกฎ คำสั่ง หรือผูกนิติสัมพันธ์ตามสัญญา เพื่อใช้เป็นเครื่องมือทางปกครอง และภารกิจในขั้นตอนสุดท้าย คือ ภารกิจด้านการควบคุมตรวจสอบ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองด้วยตนเอง เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งภารกิจที่กล่าวมาล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นลักษณะที่สำคัญที่ทำให้ฝ่ายปกครองมีวิธีดำเนินกิจกรรม ในฐานะที่ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ทางปกครองเหนือเอกชน ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่าการกระทำทางปกครอง คือ การที่ฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประโยชน์สาธารณะโดยการใช้อำนาจมหาชน

### 3.1 ความหมาย ของประโยชน์สาธารณะ

เมื่อประโยชน์สาธารณะ ถือเป็นจุดมุ่งหมายหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และถูกมองว่าเป็นเรื่องของเจตนารมณ์ของกฎหมาย สิ่งที่เป็นข้อสงสัยต่อมา คือ คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” นั้น มีความหมายอย่างไร

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน “ประโยชน์สาธารณะ” หมายความว่า สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณกับประชาชนทั่วไป (Public Interest) ซึ่งเป็นคำผสม คือ

คำว่า “ประโยชน์” เป็นคำนาม แปลว่า สิ่งที่มีผลใช้ได้ดี สมกับที่คิดมุ่งหมายไว้ผลที่ได้ตามต้องการ สิ่งที่เป็นผลดี หรือเป็นคุณ เช่น ประโยชน์ของการศึกษา ประโยชน์ของโรงเรียน เป็นต้น

<sup>28</sup> มาตรา 60 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ส่วนคำว่า “สาธารณ หรือ สาธารณะ” เป็นคำวิเศษณ์ แปลว่า เพื่อประชาชนทั่วไป เช่น สวนสาธารณะ โทรศัพท์สาธารณะ บ่อน้ำสาธารณะ หรือแปลว่า ทั่วไป เช่น ถนนนี้ไม่ใช่ถนนสาธารณะ อย่าแต่งตัวประเจิดประเจ้อในที่สาธารณะ<sup>29</sup>

แต่ในทางกฎหมาย ไม่ได้มีการให้คำนิยามไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถกำหนดความหมายว่า “ประโยชน์สาธารณะ” มีความหมายเพียงใด เพียงแต่เป็นวัตถุประสงค์ของรัฐในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม

ประโยชน์สาธารณะ คือ ความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม มิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ดำเนินการนั่นเอง หรืออาจกล่าวได้ว่า ประโยชน์สาธารณะ เป็นความต้องการของบุคคลแต่ละคนที่ตรงกัน และมีจำนวนมากจนเป็นคนหมู่มาก หรือเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม จนความต้องการนั้น ถูกยกระดับให้เป็นประโยชน์สาธารณะ และเป็นการดำเนินการโดยรัฐ นอกจากนี้ ประโยชน์สาธารณะ ย่อมสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และมีลักษณะดังนี้<sup>30</sup>

3.1.1 ประโยชน์สาธารณะ เป็นเรื่องของ “ความต้องการ” (Need)

3.1.2 ประโยชน์สาธารณะ ต้องตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน

3.1.3 ประโยชน์สาธารณะ เป็นสิ่งสัมพัทธ์ คือ ผันแปรเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาไปกับปัจจัยแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นด้านเนื้อหาหรือภารกิจของรัฐ เวลาหรือยุคสมัย สถานที่และผู้มีหน้าที่ดำเนินการ เพื่อสาธารณะประโยชน์

จากความหมายข้างต้น จะเห็นได้ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นนามธรรม การให้ความหมายที่ชัดเจน ครอบคลุมเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก แต่คงพอจะวางหลักเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะว่า เป็นการดำเนินการ หรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนแก่ประชาชน เป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวม จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินงาน หรือจากการกระทำนั้น

### 3.2 ลักษณะของประโยชน์สาธารณะ

จากความหมายของ “ประโยชน์สาธารณะ” ที่ได้กล่าวมาข้างต้น คือ การตอบสนองความต้องการของคนอื่นส่วนใหญ่ ที่ไม่ใช่ผู้ดำเนินการนั้น ๆ เอง ที่นอกเหนือไปจากความต้องการด้านปัจจัยสี่ ซึ่งเป็นความต้องการต่อส่วนตัว เป็นการมุ่งหมายถึงประโยชน์ของสังคมโดยรวม ซึ่งสามารถผันแปรได้ไปตามยุคสมัย และมีความสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ปัจเจกบุคคล ทั้งนี้

<sup>29</sup> สืบค้นจาก <http://www.royin.go.th/dictionary/index.php> เข้าถึงเมื่อ 26 มิถุนายน 2560

<sup>30</sup> สมยศ เชื้อไทย หลักรัฐธรรมนูญมหาชนเบื้องต้น กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2540 หน้า 33

เนื่องจากการที่มนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคม โดยยินยอมอยู่ภายใต้อำนาจ ซึ่งเรียกว่า รัฐชาติปัดย์ โดยรัฐชาติปัดย์ จะดำเนินการให้การอยู่รวมกันนั้น เป็นไปอย่างสันติ ประโยชน์สาธารณะหรือ ประโยชน์ของส่วนรวม จึงมีลักษณะ ดังนี้

**3.2.1 ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของความต้องการ (Need)** โดยธรรมชาติของมนุษย์ จัดว่าเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีสองสถานภาพ<sup>31</sup> กล่าวคือ สถานะหนึ่งเป็นปัจเจกชน (Individuum) ส่วนอีก สถานภาพหนึ่ง ก็ต้องถือว่าเป็นสมาชิกของสังคมที่ตนเองอยู่ร่วมด้วย (Gemeinschaftsglied) ในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมที่อยู่ร่วมด้วยนี้ สมาชิกทุกคนในสังคมจะมีความต้องการร่วมกันหลาย ประการ เช่น ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต การต้องการรักษาชีวิตของตนให้รอดอยู่นั่นคือ ต้องการ ความปลอดภัยของสังคม สิ่งต่อมา คือ ความสุขสบายจากคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งลักษณะดังกล่าว จะมองได้เป็น 2 มิติ มิติที่ 1 คือ ประโยชน์สาธารณะแสดงถึงความต้องการ (besoin) ของคน แต่ความต้องการของคนๆ เดียว หรือคนหมู่น้อยไม่มีทางเป็นประโยชน์สาธารณะไปได้ แต่ถ้า ความต้องการของคน แต่ละคนในสังคมตรงกันมากขึ้นเรื่อย ๆ ก็จะทำให้ความต้องการเหล่านั้น กลายเป็นความต้องการส่วนรวมขึ้นได้ ในทางตรงกันข้าม ถ้าคนแต่ละคน ซึ่งเป็นคนหมู่มาก เห็นว่า สิ่งนั้นไม่จำเป็น สิ่งนั้นก็ไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ การจะพิจารณาว่าสิ่งใด เป็นความต้องการของ คนหมู่มาก จึงเป็นเรื่อง “อัตวิสัย” (subjective) แต่สามารถทำให้เป็น “ภาวะวิสัย” ได้ โดยถือว่า ผู้บัญญัติกฎหมาย หรือรัฐสภา และศาลปกครองเท่านั้นที่จะชี้ขาดในขั้นสุดท้ายว่า สิ่งเหล่านั้น เป็นความต้องการส่วนรวม หรือเป็นประโยชน์สาธารณะ หรือไม่ และมีมติต่อมาเป็นการพิจารณาถึง ตัวบุคคลผู้ที่ได้รับประโยชน์ หากว่ารัฐทำอะไรขึ้นเพียงเพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐเอง เช่น การหารายได้ ซึ่งมักเรียกกันว่า “กิจกรรมเพื่อกำไรให้มากที่สุด” (activites de plus grand profit) ที่โดยปกติแล้ว ไม่ถือว่าเป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ จึงไม่เป็นบริการสาธารณะ

**3.2.2 ประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน**  
 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประโยชน์สาธารณะ เป็นเรื่องของความต้องการของ มหาชน องค์กรฝ่ายปกครอง จะต้องประกอบภารกิจสนองความต้องการนั้น คำว่า “ส่วนรวมของ ประชาชน” มีความหมายเพียงใด เห็นว่าประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น เป็นสวัสดิการเพื่อส่วนรวม (General Welfare) กล่าวคือ เป็นกิจกรรมเพื่อความสุขสบายของคน ส่วนใหญ่ จึงมิได้หมายถึง กิจกรรมเพื่อประชาชนคนใดโดยเฉพาะ ประชาชนหนึ่งคน หรือหนึ่งกลุ่ม มิใช่ประชาชนส่วนใหญ่ หากพิจารณาในแง่มุมทางเศรษฐศาสตร์ “ส่วนรวม” (General) คือ ผลรวม

<sup>31</sup> ทัศนวิทย์ วิทิตวิริยกุล, “ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกขอบเขตของกฎหมาย: ระหว่างกฎหมายเอกชนกับ กฎหมายมหาชน”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 20 ฉบับที่ 2. (มิถุนายน 2533): หน้า 170

ของประโยชน์ที่ปัจเจกชนแต่ละคนจะพึงได้รับ ซึ่งหมายความว่า ผลรวมของความต้องการของทุกคน คือ ความต้องการของส่วนรวม ความต้องการของส่วนรวมนั้นมีทั้งความต้องการพื้นฐาน เช่น ความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมทั้ง ความต้องการลำดับรองในเรื่องของสวัสดิการทางสังคม เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตในด้านต่างๆ จะเห็นได้ว่าความต้องการทั้งสองประการ ล้วนเป็นความต้องการที่จำเป็น เมื่อคนในสังคมมีความต้องการเหมือน ๆ กัน องค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องมีหน้าที่สนองตอบ โดยตนเองหรือการมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำหน้าที่นั้นแทน หากว่ามีกฎหมายอนุญาตให้สามารถมอบอำนาจให้กระทำได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการนั้น บรรลุตามความประสงค์ของกฎหมาย

**3.2.3 ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งสัมพัทธ์** ในลักษณะที่สำคัญประการสุดท้ายของประโยชน์สาธารณะ คือ ผันแปรเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ไปตามยุคและสมัย หรือเรียกว่าเป็นพลวัต (Dynamic) เนื่องจากประโยชน์เป็นเรื่องของความต้องการ หรือความจำเป็นของส่วนรวม ประโยชน์สาธารณะ จึงไม่ใช่เรื่องที่มีความคงที่ แน่นนอน ตลอดไป แต่จะสัมพัทธ์ (Relative) ไปกับปัจจัยแวดล้อมต่างๆ เช่น

1) ปัจจัยด้านเนื้อหา สาธารณะประโยชน์จะมีเนื้อหาเพียงใด ขึ้นกับคตินิยมในยุคนั้น กล่าวคือ ในสังคมดั้งเดิม ภารกิจขององค์กรฝ่ายปกครองจำกัดอยู่เพียงการรักษาความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยภายใน การศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคมขนส่ง ฯลฯ แต่เมื่อถึงยุคสมัยใหม่ คตินิยมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเปลี่ยนแปลงไป องค์กรฝ่ายปกครองมีภารกิจหลากหลายขึ้น เช่น การคุ้มครองรักษาสีงแวดล้อม การจำกัดอาชีพบางประเภท เพื่อคุ้มครองแรงงาน การจัดการผังเมือง การด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ฯลฯ

2) ปัจจัยด้านเวลาหรือยุคสมัย เวลาหรือยุคสมัยที่ผ่านพ้นไป ก็อาจทำให้สิ่งหนึ่งที่เคยเป็นความต้องการส่วนรวม อาจไม่มีความจำเป็นหรือไม่ต้องการ จากที่เคยเป็นประโยชน์สาธารณะ ก็ไม่เป็นอีกต่อไป

3) ปัจจัยด้านสถานที่และผู้มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็ผันแปรไปตามลักษณะของการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละส่วนงาน ก็จะต้องดำเนินการในขอบเขตและอำนาจของตน<sup>32</sup>

<sup>32</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณ โฉม, กฎหมายมหาชน ที่มา และนิติวิธี เล่ม 3, กรุงเทพมหานคร: .นิติธรรม, 2538, หน้า 340



### 3.3 ประโยชน์สาธารณะทางเศรษฐกิจ

แต่เดิม ความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ ตั้งอยู่บนความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวม และผลประโยชน์ส่วนตัว แต่ตามแนวความคิดใหม่นี้ เป็นเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หากพิจารณาย้อนไปในอดีตแล้ว จะเห็นว่านานมาแล้วที่การปฏิบัติการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ มักจะต้องนำปัจจัยทางเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย และการขยายแนวความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะใหม่นี้ ถือได้ว่าเป็นการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

ในเรื่องปัจจัยทางเศรษฐกิจนี้ จะปรากฏอยู่ในกฎหมาย (ACT) ต่าง ๆ ที่มีการนำปัจจัยในทางเศรษฐกิจ มาพิจารณาควณในการปฏิบัติการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และมีแนวโน้มที่จะได้รับการพิจารณาให้มีอิทธิพลเหนือกฎหมาย เช่น ในประเทศฝรั่งเศส เรื่องการเวนคืน ซึ่งหมายความว่า การปฏิบัติการเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น จะต้องมีการไต่รตรงทางเศรษฐกิจเข้ามาประกอบด้วย

### 3.5 ความขัดแย้งระหว่างประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ส่วนตัว

แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะนี้ อาจเรียกได้ว่า เป็นเรื่องความจำเป็นสาธารณะ (necessary public) ซึ่งถือได้ว่าเป็นพื้นฐานของการเวนคืน และทำให้การดำเนินการเวนคืนนั้น ถูกต้องตามกฎหมาย และในท้ายที่สุดความจำเป็นสาธารณะก็จะกลายเป็นเรื่องของประโยชน์สาธารณะ และผลที่เกิดขึ้นจากการเวนคืนนั้น ก็ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยหลักการรัฐมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชน รัฐจะเวนคืนที่ดินมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะเท่าที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม เมื่อสังคมมีการพัฒนาการมากขึ้น งานของรัฐก็ขยายมากยิ่งขึ้น รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องเวนคืนที่ดินมาใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ มากขึ้นด้วย ดังนั้น ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม เริ่มมีมากขึ้น และตามแนวความคิดของปรัชญาอิสระ เห็นว่าการกระทำของเอกชน ไม่น่าจะกระทำเพื่อผลประโยชน์แก่ส่วนรวม ซึ่งปรัชญานี้เห็นว่า เอกชนจะเล็งเห็นถึงความพอใจต่อผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ ส่วนเรื่องประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหน้าที่ของรัฐ และการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้เอง ที่ทำให้รัฐ มีอำนาจในการเวนคืนได้ การขยายแนวความคิดดั้งเดิมของประโยชน์สาธารณะได้เกิดขึ้น ตามแนวความคิดในกรอบของปรัชญาอิสระ ทั้งนี้ เพราะเหตุผลในเรื่องการขยายงานของรัฐ และตามแนวคิดในทฤษฎีต่าง ๆ

ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นองค์ประกอบประการสำคัญที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จะต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงของฝ่ายปกครอง ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหลักการที่อธิบายได้จากการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักการคุ้มครองประโยชน์



สาธารณะ ย่อมเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การกระทำทางปกครองที่มุ่งประโยชน์สาธารณะนั้น อาจจะเป็นการกระทำที่ให้ประโยชน์แก่ปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งพร้อมกันไปด้วยได้ เช่น การที่รัฐให้ทุนการศึกษา หรือให้เงินอุดหนุนเกษตรกร กรณีดังกล่าว ย่อมถือว่าฝ่ายปกครอง ต้องใช้ดุลพินิจค่อนข้างกว้างขวางในการดำเนินการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ทางปกครองต่างๆ เงื่อนไขในการดำเนินการดังกล่าว ก็คือ ฝ่ายปกครอง จะต้องอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลตามสมควร ว่าการกระทำของตนนั้น มีผลเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างไร

#### 4. ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครอง

ทฤษฎีในการจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครอง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เป็นการระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ โดยมี 3 หลักการ ได้แก่ หลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Power) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) ทั้งนี้ แต่ละรัฐอาจมีการจัดระเบียบบริหารราชการที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นมาและแนวนโยบายแห่งรัฐนั้นๆ ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

##### 4.1 หลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Power)

หลักการรวมศูนย์อำนาจ หมายถึง การรวมอำนาจทางปกครองทั้งหมดไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ให้เป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยในการบริหารงาน จะกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม การรวมศูนย์อำนาจ อาจจำแนกได้ 2 ลักษณะ กล่าวคือ<sup>33</sup>

ลักษณะที่ 1 การรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์กลาง ในการสร้างความเป็นเอกภาพทางการเมืองในรัฐและทำหน้าที่เป็นตัวแทน และแสดงเจตจำนงร่วมกันของประชาชนในรัฐนั้นๆ

ลักษณะที่ 2 การรวมศูนย์อำนาจทางปกครอง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแบบแผนและจัดระเบียบทางการปกครองภายในรัฐ และการจัดระบบบริการสาธารณะ

<sup>33</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น, นนทบุรี: 2547,

ที่มีความจำเป็นต่อประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งจะต้องได้รับอย่างเท่าเทียม และทั่วถึงภายใต้มาตรฐานเดียวกัน โดยมีลักษณะสำคัญ ดังนี้<sup>34</sup>

**4.1.1 มีการรวมอำนาจการบังคับบัญชาหน่วยงานปกครองต่างๆ ไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลาง** ได้แก่ ตำรวจ ทหาร เพื่อให้สามารถบังคับบัญชาได้อย่างเด็ดขาดและทันต่อสถานการณ์ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง

**4.1.2 มีการรวมอำนาจวินิจฉัย สั่งการไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลาง** โดยหน่วยการปกครองของราชการบริหารส่วนกลาง จะมีอำนาจวินิจฉัย สั่งการในชั้นสุดท้ายครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งรัฐ และจะมีการมอบอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองอื่นในการอนุมัติ แก้ไข หรือระงับเพิกถอนการกระทำในกิจการต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่

**4.1.3 มีลำดับชั้นในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครอง** โดยเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งสูงกว่า จะมีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งรองลงมา เป็นลำดับชั้นโดยเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งต่ำกว่า จะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งนั้นๆ

ทั้งนี้ การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจนี้ จะส่งผลให้รัฐมีความมั่นคงและมีเอกภาพ รวมถึงจะทำให้การปฏิบัติตามนโยบายและแผนงานเป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ข้อเสียของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ คือ ไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพในทุกพื้นที่และมีความล่าช้า เพราะอำนาจการตัดสินใจต่างๆ ถูกรวมไว้ที่ส่วนกลาง ดังนั้น การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ จึงเหมาะกับการกิจด้านความมั่นคง ปลอดภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ

สำหรับประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง เป็น 2 ระดับ คือ ส่วนราชการระดับกระทรวง ซึ่งได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และส่วนราชการระดับกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดส่วนราชการระดับกระทรวง

1) การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้การจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม และให้ส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นกรม โดยสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น มีนายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาราชการกำหนดนโยบาย และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้มีรอง

<sup>34</sup> มานิตย์ จุมปลา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548, หน้า 2

นายกรัฐมนตรี หรือมีทั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการ

นอกจากนั้น ให้สำนักนายกรัฐมนตรี มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบราชการประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของ ส่วนราชการในสำนักรัฐมนตรี ตลอดจนบังคับบัญชาข้าราชการส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ยกเว้นข้าราชการของส่วนราชการ ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ตลอดจนเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และรับผิดชอบ ในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในการปฏิบัติราชการของปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี ให้มีรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และให้มีผู้ช่วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

- (1) ส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี
- (2) ส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการอยู่ใต้บังคับบัญชาของปลัด

สำนักนายกรัฐมนตรี

2) การจัดระเบียบราชการในกระทรวง หรือทบวง ให้ประกอบด้วย ส่วนราชการ

ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) สำนักงานกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น มีฐานะเป็นกรม ในกระทรวงหนึ่งๆ ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ กำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ และ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง โดยจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการได้

กระทรวง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม โดยให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง
- (2) เป็นผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการในกระทรวง
- (3) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง

สำหรับการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวง ให้มีรองปลัดกระทรวง เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้เป็นผู้ช่วยปลัดกระทรวง เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

3) การจัดระเบียบราชการในกรม ซึ่งส่วนราชการระดับกรม อาจแบ่งส่วนราชการได้ ดังนี้

(1) สำนักงานเลขานุการกรม

(2) กอง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง

อย่างไรก็ตาม หากในกรมใด มีความจำเป็นจะแบ่งส่วนราชการ โดยให้มีส่วนราชการอื่น นอกจาก (1) หรือ (2) ก็ได้

กรม มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น

โดยในกรม มีอธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการทั้งหมดและมีหน้าที่ดูแล และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรม และจะมีรองอธิบดี หรือผู้ช่วยอธิบดี หรือมีทั้งรองอธิบดี และผู้ช่วยอธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชารองจากอธิบดี และช่วยเหลืออธิบดีในการหน้าที่ปฏิบัติราชการภายในกรมด้วยก็ได้

#### 4.2 หลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง (Deconcentration of Power)

หลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง เป็นหลักการปกครองที่มีการแบ่งอำนาจการตัดสินใจในกิจการบางอย่าง เพื่อลดปัญหาความล่าช้าจากกระบวนการในแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยจะมีการมอบอำนาจการตัดสินใจบางส่วน ไปให้แก่ตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในท้องที่ต่างๆ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนให้ตรงเป้าหมายมากยิ่งขึ้น โดยมีลักษณะสำคัญ ดังนี้<sup>35</sup>

4.2.1 มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลางบางส่วน ให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการในกิจการบางอย่าง ตามที่ได้รับมอบอำนาจ

4.2.2 ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ภายใต้การ “ควบคุมบังคับบัญชา” ของราชการบริหารส่วนกลาง โดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะได้รับการแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง ให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ เช่น จังหวัด หรืออำเภอ เป็นต้น

สำหรับ ประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค 2 ระดับ คือ จังหวัด และอำเภอ

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4

1) การจัดระเบียบบริหารราชการในจังหวัด ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอ ตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(2) ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้รับนโยบาย

และคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการ ให้เหมาะสมกับท้องที่ และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในส่วนราชการจังหวัดและอำเภอ โดยจะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ประสานงานและกำกับดูแลงานต่าง ๆ ในจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด  
สังกัดกระทรวงมหาดไทย

(3) ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในจังหวัดนั้น

(4) ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารราชการของจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายหรือมติของรัฐมนตรีกำหนด คณะกรรมการจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำอัยการจังหวัด ผู้บังคับบัญชาตำรวจ ซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จากกระทรวง ทบวงต่าง ๆ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด เป็นผู้แทนกระทรวง หรือ ทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัด ยกเว้น กระทรวงมหาดไทย โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการจังหวัด และเลขานุการ

(5) ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด ดังนี้

ก. สำนักงานจังหวัด

ข. ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นหัวหน้าส่วนราชการ บังคับบัญชารับผิดชอบงานของกระทรวง ทบวง หรือกรม นั้น ๆ

2) การจัดระเบียบราชการในอำเภอ ให้ไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีหน่วยราชการบริหาร รองจากจังหวัด เรียกว่า อำเภอ  
 (2) ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่ง เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ โดยนายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

(3) ให้มีปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำ ให้ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในอำเภอ

(4) แบ่งส่วนราชการของอำเภอ ดังนี้

ก. สำนักงานอำเภอ

ข. ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้นๆ มีหน้าที่ เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้นๆ เป็นผู้รับผิดชอบ

นอกจากนี้ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยังได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้มีการจัดระเบียบการปกครองตำบล ดังนี้

1) ในการปกครองตำบล มีเจ้าหน้าที่ ประกอบด้วย

(1) กำนัน โดยในตำบลหนึ่ง มีกำนันคนหนึ่ง ทำหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบล กำนัน เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในตำบล โดยการเลือกจากผู้ใหญ่บ้านเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกำนัน มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล คดีอาญา ตรวจตราดูแล และรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน โดยมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ

(2) แพทย์ประจำตำบล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์ มีอำนาจหน้าที่ร่วมประชุมกับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ในการจัดการรักษาความสงบ เรียบร้อยในตำบล และตรวจตราความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นกับราษฎร ในตำบลนั้น

(3) สารวัตรกำนัน เป็นผู้ที่กำนันเสนอโดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยกำนัน มีจำนวน 2 คน

2) การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน ในตำบล มีการแบ่งเขตการปกครอง ออกเป็นหมู่บ้าน ซึ่งหมู่บ้านถือเป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด ประกอบด้วย



(1) ผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านหนึ่งๆ ให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง ซึ่งได้รับเลือกจากรายการในหมู่บ้าน โดยผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองรายการที่อยู่ในเขตหมู่บ้านในทางปกครอง และรักษาความสงบเรียบร้อยของรายการ

(2) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในแต่ละหมู่บ้าน ให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหมู่บ้านละ 2 คน เว้นแต่หมู่บ้านใด มีความจำเป็นต้องมีมากกว่า 2 คน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย ในหมู่บ้านใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นสมควรจะให้ มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายรักษาความสงบก็ได้ โดยให้มีตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(3) คณะกรรมการหมู่บ้าน ในแต่ละหมู่บ้าน ให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธาน โดยตำแหน่ง มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านต้องดำเนินการ<sup>36</sup>

### 4.3 หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization of Power)

เนื่องจากการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ และแบบแบ่งอำนาจทางปกครองไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างแท้จริง จึงได้มีการพัฒนาแนวความคิดในการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยการที่รัฐมอบอำนาจทางปกครองจากราชการบริหารส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการเลือกตั้งตัวแทนของตน เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงานในพื้นที่ ซึ่งเป็นการที่รัฐได้มอบอำนาจทางปกครองบางอย่าง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อบริการแก่ประชาชน อันเป็นการกระจายความรับผิดชอบของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อริเริ่มการพัฒนาที่ดีขึ้น (Decentralization with better governance and management) โดยมีลักษณะสำคัญ ดังนี้<sup>37</sup>

4.3.1 มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ มีงบประมาณ และบุคลากรของตนเอง

4.3.2 หัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครอง คือ มีการเลือกตั้ง ผู้ที่จะทำหน้าที่บริหารงาน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถือเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่น

<sup>36</sup> สุวีรัตน์ ประจวบจันทน์, “การจัดองค์กรฝ่ายปกครอง”, ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายปกครอง ชั้นสูง หน่วยที่ 4, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547, หน้า 4-13 - 4-15

<sup>37</sup> มานิตย์ จุ่มปลา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร, หน้า 8.

4.3.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีอิสระในการดำเนินงาน โดยราชการบริหารส่วนกลาง ไม่อาจใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาสั่งการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามความประสงค์อย่างใดก็ได้ โดยราชการบริหารส่วนกลาง มีเพียงอำนาจในการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทำการภายในขอบเขตของกฎหมาย แต่ไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมถึงความเหมาะสมในการดำเนินงาน

ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดขึ้น โดยรัฐด้วยการออกกฎหมาย โดยรัฐได้กระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิ พื้นที่ และประชากรของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจัดการและสามารถเข้าถึงประชาชนได้เร็วกว่ารัฐ เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา หรือราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้น้อยลง และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ เกี่ยวกับการบริหารงานในพื้นที่ได้อย่างอิสระ เพื่อให้มีความรวดเร็วมากขึ้นและเป็นการให้เครื่องมือแก่ประชาชนในการร้องเรียนปัญหาต่างๆ ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนการร้องเรียนต่อรัฐบาล ทั้งนี้ มีพื้นฐานประโยชน์สำคัญ 5 ประการ ได้แก่<sup>38</sup>

- 1) เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล หรือราชการบริหารส่วนกลาง
- 2) เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น
- 3) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสแสดงความสามารถและพัฒนาบทบาทของตนในการพัฒนาท้องถิ่น
- 4) เพื่อส่งเสริม และพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
- 5) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งแก่ชุมชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่น มีคุณภาพ และมีบทบาท ในการพัฒนาชุมชนของตน

อย่างไรก็ตาม หลักการกระจายอำนาจทางปกครองดังกล่าว เป็นเพียงการกระจายอำนาจทางปกครอง หรือทางบริหารเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ คำว่า Decentralization จึงควรหมายถึง “การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งมีใช้การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่การสร้างอธิปไตยขึ้นมาใหม่

<sup>38</sup> โกวิท พวงงาม, *คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, หน้า 3

หากแต่เป็นการให้ หรือยอมรับการมีสิทธิในการปกครองตนเอง ระดับภูมิภาคและชุมชนที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของชาติร่วมกัน”<sup>39</sup> โดยการกระจายอำนาจทางปกครอง มีได้ 2 วิธี ได้แก่

1) การกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือพื้นที่ คือ การกระจายอำนาจทางปกครอง โดยพิจารณาตามอาณาเขต โดยแต่ละเขต มีอำนาจปกครองตนเอง ภายในเขตนั้นๆ และมีอิสระในการปกครอง รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในแต่ละเขต แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง และเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง ทั้งนี้ การกระจายอำนาจพื้นที่ จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีงบประมาณ และอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองโดยเฉพาะในการทำกิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่

2) การกระจายอำนาจทางกิจการ คือ การกระจายอำนาจทางการให้บริการ โดยการมอบอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เช่น บริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา และวัฒนธรรม ในองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล เป็นผู้ดำเนินการแทนโดยองค์กรดังกล่าว มีทรัพย์สิน งบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง โดยข้อแตกต่างประการสำคัญของการกระจายอำนาจตามกิจการ คือ การไม่ถือเอาอาณาเขตเป็นหลักสำคัญ ในการใช้อำนาจ เหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรอาจจะทำกิจการได้ทั่วทั้งประเทศ หรือทำเฉพาะเขตใดเขตหนึ่งก็ได้ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การกระจายอำนาจตามกิจการที่อยู่ในรูปขององค์กรของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และองค์กรมหาชน เป็นต้น<sup>40</sup>

ทั้งนี้ รูปแบบการกระจายอำนาจทางปกครองที่ถือว่าเป็นรากฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่น มี 3 รูปแบบ ได้แก่<sup>41</sup>

1) การกระจายอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) นับได้ว่าเป็นก้าวแรก ที่นำไปสู่การกระจายอำนาจทางปกครองและทำให้กิจการต่างๆ ดำเนินไปโดยรวดเร็วขึ้น เนื่องจากรัฐได้แบ่งอำนาจให้แก่องค์กรในระดับรองที่ทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลาง หรือในพื้นที่ของชุมชนหรือท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าว มีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจในพื้นที่ แต่อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายอื่น ยังคงอยู่ที่ราชการบริหารส่วนกลาง

<sup>39</sup> จรัส สุวรรณมาลา, *ปฏิรูประบบการคลังไทย* พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541, หน้า 12-13.

<sup>40</sup> วิษณุ วัลญญ และคณะ, *ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*, ดอกหญ้า, 2551, หน้า 88 - 89

<sup>41</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเอง ในระดับท้องถิ่น, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย, 2547, หน้า 10 -12.

2) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) การมอบอำนาจนี้ จะมีความหมายที่กว้างกว่าการแบ่งอำนาจทางปกครอง เนื่องจากเน้นในเรื่องของ “ภารกิจ” มากกว่า “พื้นที่” โดยรัฐได้มอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนหรือองค์กรอื่น ที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยองค์กรเหล่านี้ มีอิสระในการตัดสินใจ ภายในขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ ได้อย่างอิสระ แต่ราชการบริหารส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรเหล่านี้ ให้กระทำการภายในขอบเขตของกฎหมาย

3) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) การกระจายอำนาจในรูปแบบการโอนอำนาจ เป็นการที่รัฐมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังองค์กรที่เป็นตัวแทนของชุมชนหรือท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าว จะมีตัวแทนที่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงาน ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ได้อย่างอิสระ รวมทั้งมีอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบ เพื่อใช้บังคับภายในชุมชนหรือพื้นที่ของตน โดยราชการบริหารส่วนกลาง ไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงการทำงานได้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่สำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ซึ่งการกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง หรือการกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย

ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งก่อให้เกิดผลที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการที่หนึ่ง* เมื่อเป็นการกระจายอำนาจทางปกครอง จากระาชการบริหารส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถกระทำการตัดสินใจทางปกครองได้ด้วยตนเองแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้โดยอิสระ

*ประการที่สอง* การกระจายอำนาจทางปกครอง ยังมีข้อจำกัดบางประการในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถบริหารจัดการได้โดยอิสระในทุกกรณี เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

สำหรับประเทศไทย การจัดองค์กรฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นแบบกระจายอำนาจนั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย องค์กรบริหารส่วนจังหวัด

เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และ 2) รูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา<sup>42</sup> โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบทั่วไป

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีโครงสร้างประกอบไปด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ก. สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิก ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี

ข. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัด มีวาระดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งได้รับเงินเดือน จากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชา และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหัวหน้าของข้าราชการประจำ และปกครองบังคับบัญชารองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) เทศบาล เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกำหนดให้เทศบาล มีฐานะเป็นทบวงการเมือง และเป็นนิติบุคคล เทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

โครงสร้างของเทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยสภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิก ซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีวาระอยู่ในตำแหน่ง คราวละ 4 ปี

สภาเทศบาล มีหน้าที่พิจารณาร่างเทศบัญญัติ ติดตามและตรวจสอบการทำงานของนายกเทศมนตรี ส่วนนายกเทศมนตรีมีที่มาจากเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี ให้มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับพนักงานเทศบาล และลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่น ตามที่มีกฎหมาย หรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

<sup>42</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ: ธรรมกมลการพิมพ์, 2550, หน้า 289 - 290



(3) องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิก ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายชื่อในแต่ละหมู่บ้าน ในเขตองค์การบริหารนั้น หมู่บ้านละ 2 คน แต่ถ้าหากองค์การบริหารส่วนตำบล มีหนึ่งหมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 6 คน และในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใด มี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 3 คน โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระ คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และมีวาระดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี

ทั้งนี้ ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล รองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และรับผิดชอบ ควบคุม ดูแล ราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล

ให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีพนักงานส่วนตำบล และอาจจัดแบ่งการบริหาร ออกเป็น

ก. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

ข. ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ตั้งขึ้น

## 2) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบพิเศษ

(1) กรุงเทพมหานคร เป็นการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบพิเศษ ใช้เฉพาะในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานคร เป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และให้แบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครเป็นเขตและแขวงตามพื้นที่เขตและแขวงที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวไว้บังคับ โครงสร้าง การบริหาร กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีวาระคราวละ 4 ปี และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่ง ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นโดยตรง และมีวาระดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี



ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร และลูกจ้างกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร มีปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร และลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร ให้จัดระเบียบกรุงเทพมหานคร ดังนี้

- ก. สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร
- ข. สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- ค. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
- ง. สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
- จ. สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก
- ฉ. สำนักงานเขต และสภาเขต

สำนักงานเขต มีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร ในการปฏิบัติราชการภายในเขต

ส่วนสภาเขตนั้น ในเขตหนึ่งๆ ให้มีสภาเขต ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใด มีราษฎรเกินหนึ่งแสน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตนั้น เพิ่มอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนคน สภาเขตมีกำหนด คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต

(2) *เมืองพัทยา* ในการจัดระเบียบบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ใช้เฉพาะเมืองพัทยา เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยา ประกอบด้วย สภาเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยา ซึ่งสภาเมืองพัทยา ประกอบด้วย สมาชิก จำนวน 24 คน มาจากการเลือกตั้ง โดยราษฎรผู้มีสิทธิในเขตเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา โดยวาระของสภาเมืองพัทยา มีกำหนด คราวละ 4 ปี นับแต่การเลือกตั้ง และในส่วนของนายกเมืองพัทยามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จากรายกรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาและมีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และให้แบ่งส่วนราชการเมืองพัทยา ดังนี้

ก. สำนักปลัดเมืองพัทยา

ข. ส่วนราชการอื่น ตามที่นายกเมืองพัทยาประกาศกำหนดโดยเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

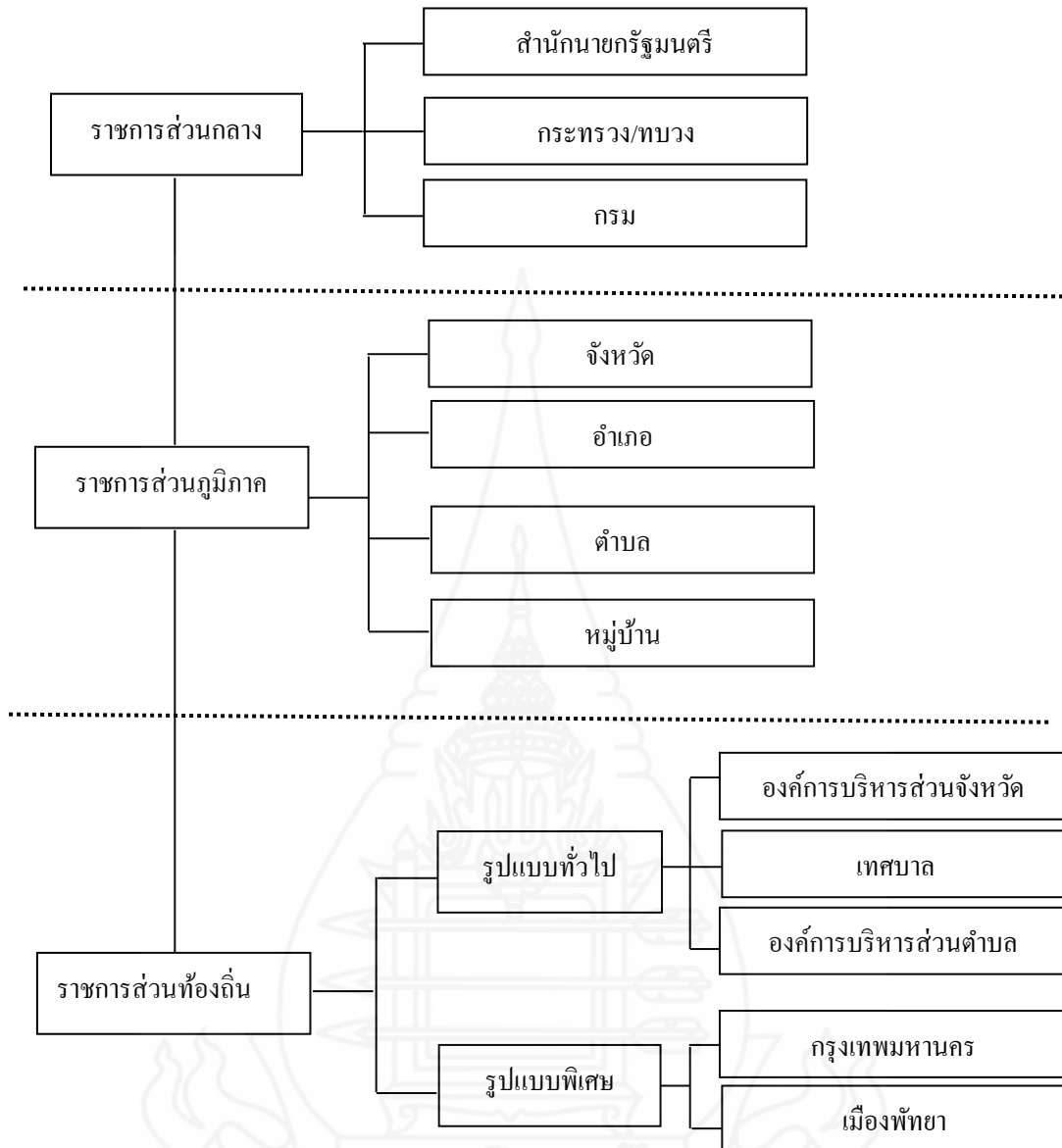
ให้มีปลัดเมืองพัทยานคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยา และลูกจ้างเมืองพัทยา รองจากนายกเมืองพัทยา และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองพัทยา และมีอำนาจหน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย

โดยสรุป การจัดโครงสร้างองค์กรฝ่ายปกครองในประเทศไทย มีทั้งการจัดองค์กรที่เป็นไปตามหลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและตามหลักการกระจายอำนาจ ทำให้โครงสร้างองค์กรของฝ่ายปกครอง แบ่งได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติ ในมาตรา 4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้บัญญัติว่า

ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

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





ภาพที่ 2.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

## 5. หลักการปกครองท้องถิ่น

### 5.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมาย หรือคำนิยามไว้มากมาย ซึ่งสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้

**5.1.1 การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง** ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกัน ในด้านสังคม เศรษฐกิจ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่

**5.1.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy)** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมในระดับหนึ่ง กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมิชอบเขตพอกพร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญรวมทั้งนโยบายของรัฐบาล ในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

**5.1.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights)** ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง ซึ่งสิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

- 1) **ตรากฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น** ได้เอง เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน ตามอำนาจหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ
- 2) **กำหนดแผนงาน/โครงการ และงบประมาณ** ได้เอง เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

**5.1.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตัวเอง** ซึ่งองค์กรที่จำเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

**5.1.5 ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น** ซึ่งเกิดจากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหา และวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นเข้ามาบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากนั้น ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีความเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย<sup>43</sup>

## 5.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานด้านต่างๆ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

**5.2.1 เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล** เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการด้วย

### 5.2.2 เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

เนื่องจากประเทศ มีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร ซึ่งรู้ปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

**5.2.3 เพื่อความประหยัด** โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น จึงจำเป็นต้องให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

**5.2.4 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน** จากการที่การปกครองท้องถิ่น ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ไม่ว่าจะ โดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม หรือการไปใช้สิทธิ

<sup>43</sup>โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักและมิติใหม่ในอนาคต, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555, หน้า 29 - 30

เลือกตั้ง เมื่อมีการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี<sup>44</sup>

### 5.3 องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

**5.3.1 มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status)** หมายความว่า หากประเทศใด กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น จะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายอื่น เพราะการที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้น มีนโยบายที่กระจายอำนาจอย่างแท้จริง

**5.3.2 มีพื้นที่และระดับ (Area and Level)** ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และหน่วยการปกครองขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่น สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณห้าหมื่นคน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพ ในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

**5.3.3 มีการกระจายอำนาจและหน้าที่** การที่จะกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

**5.3.4 มีองค์การนิติบุคคล** ซึ่งได้จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมาย และแยกต่างหาก จากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนด นโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ รวมถึงมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

**5.3.5 มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การ หรือคณะผู้บริหารทั้งหมด หรือบางส่วน** เพื่อแสดง ถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นจากประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ

**5.3.6 มีอิสระในการปกครองตนเอง** สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติ

<sup>44</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่น ไทย พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: บริษัทพิมเนส พรินติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539, หน้า 26



กิจการภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานของทางราชการ<sup>45</sup>

**5.3.7 มีงบประมาณของตนเอง** มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีรายได้เพียงพอที่จะนำไปทำนุบำรุง และพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

**5.3.8 มีการกำกับดูแลของรัฐ** เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองแล้วแต่คงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม การมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น มิได้หมายความว่าอิสระเต็มที่ทีเดียว แต่หมายถึง เฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงมีความจำเป็นต้องสงวนอำนาจในการกำกับดูแลไว้

#### 5.4 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา และได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามสมควรแล้ว สามารถแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

##### 5.4.1 แบ่งอำนาจหน้าที่ ตามลักษณะการทำงาน

1) **อำนาจหน้าที่ที่เป็นกิจการเพื่อบริการสาธารณะ (public service)** เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการให้บริการหรืออำนวยความสะดวกในการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ให้กับประชาชนที่อยู่ในเขตรับผิดชอบ เช่น อำนาจหน้าที่ในการจัดทำถนน น้ำประปา ไฟฟ้า การเก็บขยะ เป็นต้น

2) **อำนาจหน้าที่ที่เป็นกิจกรรมควบคุมและตรวจสอบ (police)** หรือ “กิจกรรมตำรวจ” เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการควบคุมประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ได้แก่ อำนาจในการออกกฎ ข้อบังคับต่างๆ ขึ้นใช้บังคับกับประชาชนที่อยู่ในเขตการปกครองของตนเอง เช่น การออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผังเมือง การควบคุมอาคาร การฃาปนกิจสถาน เป็นต้น ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีอำนาจหน้าที่ ในการควบคุมตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับนั้นด้วย<sup>46</sup>

<sup>45</sup> อุทัย หิรัญโต, *การปกครองท้องถิ่น*, กรุงเทพฯ ฯ: โอเดียนสโตร์, 2523, หน้า 22

<sup>46</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายปกครองท้องถิ่น*, กรุงเทพฯ ฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2550, หน้า 447 - 451

#### 5.4.2 แบ่งตามลักษณะของการบังคับให้ปฏิบัติ

1) อำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำเป็นกิจกรรมที่กฎหมายบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้ครบถ้วน หากไม่จัดทำเท่ากับเป็นการละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ ซึ่งถือเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง หรือมีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน

2) อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำเป็นกิจกรรมที่กฎหมายให้ดุลพินิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ หรือไม่ก็ได้ หรืออาจจัดทำเมื่อท้องถิ่นมีความพร้อมในการดำเนินงาน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องพิจารณาว่ากิจกรรมดังกล่าวมีความเหมาะสม และจำเป็นกับประชาชนในท้องถิ่นของตนมากน้อยเพียงใด

#### 5.4.3 แบ่งตามที่มาของอำนาจหน้าที่

1) อำนาจหน้าที่ที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแท้ ซึ่งอำนาจหน้าที่ประเภทนี้ จะเป็นอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ โดยเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสภาพท้องถิ่น เช่น การจัดหาน้ำประปา ฌาปนสถาน ตลาด ทำเทียบเรือ การรักษาความสะอาด เป็นต้น ในกรณีที่อำนาจหน้าที่ใด เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแท้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีความสัมพันธ์กับรัฐในเชิงกำกับดูแล

2) อำนาจหน้าที่ที่เป็นของรัฐ แต่รัฐมอบให้ท้องถิ่นทำแทนรัฐ อำนาจหน้าที่ประเภทนี้ จะเป็นอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่องๆ เช่น การดูแลทะเบียนราษฎร การควบคุม การเลือกตั้ง การรับจดทะเบียนพาณิชย์ การคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ในกรณีที่อำนาจหน้าที่ใด เป็นของรัฐแต่รัฐมอบให้ท้องถิ่นทำความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐจะเป็นในรูปแบบการบังคับบัญชา

### 5.5 วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในการจัดทำบริการสาธารณะ ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยหลักแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวด้วยตัวเอง แต่กิจกรรมบางอย่าง การจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียว อาจไม่คุ้มค่ากับการลงทุน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการ กฎหมายจึงได้ให้ทางเลือก ด้วยการเพิ่มวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเลือกวิธีการได้ตามความพร้อมและความเหมาะสม ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยแบ่งได้ ดังนี้

**5.5.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง** ได้แก่ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำกิจกรรมบริการสาธารณะ โดยใช้บุคลากรและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เอง การดำเนินการด้วยวิธีนี้ มีข้อดีอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ

ควบคุมตรวจสอบได้ทั้งหมด แต่ก็มีข้อเสีย คือ สิ้นเปลืองงบประมาณมากกว่าวิธีอื่น และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีขนาดใหญ่ เพราะอาจต้องจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้นเพื่อรับผิดชอบงานดังกล่าว

**5.5.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคล หรือนิติบุคคลอื่นดำเนินการ** ได้แก่ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่น จัดตั้งนิติบุคคลขึ้นเพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจมีสาเหตุจากการขาดความพร้อมในการจัดทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบางกรณี เป็นกิจกรรมที่ต้องใช้งบประมาณในการลงทุนสูง หรือต้องใช้เทคนิค หรือวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น ไม่มี และการร่วมมือกันจัดทำจะเป็นประโยชน์มากกว่า

การจัดตั้งนิติบุคคลนี้ อาจเป็นการจัดตั้งนิติบุคคลเอกชนในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือนิติบุคคลมหาชนในรูปแบบสหการ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์การมหาชนก็ได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาจากลักษณะของกิจการนั้น ว่าเหมาะสมกับการดำเนินงานในลักษณะของเอกชน หรือรัฐ เช่น ถ้าเป็นกิจการที่จะต้องการแสวงหากำไร ก็ควรจัดตั้งเป็นบริษัท หากเป็นกิจการบริการสาธารณะหรือไม่คำนึงถึงกำไรเป็นหลัก ก็ควรจัดตั้งเป็นสหการ ซึ่งนอกจากจะพิจารณาจากลักษณะของกิจการแล้ว จะต้องพิจารณาด้วยว่ามีกฎหมายให้ทำได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพราะการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นจัดทำบริการสาธารณะ จะต้องเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้

**5.5.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน** ได้แก่ การมอบให้เอกชน ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะ การมอบให้เอกชนดำเนินการนี้ อาจทำตามกฎหมายแพ่ง คือ การทำสัญญาจ้างแรงงาน หรือจ้างทำของ หรืออาจทำเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งได้แก่ สัญญาสัมปทานก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

## 6. ระบบการกระจายอำนาจ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า แนวความคิดในการกระจายอำนาจ เกิดจากการที่รัฐได้มอบอำนาจทางปกครอง จากราชการบริหารส่วนกลาง ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการเลือกตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงานในพื้นที่ อันเป็นการที่รัฐได้มอบอำนาจทางปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อบริการแก่ประชาชน และเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับความแตกต่างของระบบการกระจายอำนาจของประเทศต่างๆ มีความชัดเจนยิ่งขึ้น จึงจะนำเสนอให้เห็นถึงแนวคิด อันเป็นรากฐานของระบบการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระบบ<sup>47</sup> คือ 1) ระบบ Centralism 2) ระบบ Corporatism 3) ระบบ Separatism (Federalism) และ 4) ระบบ Localism โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### 6.1 ระบบเซ็นทอลลิซึม (Centralism)

ในระบบการกระจายอำนาจแบบนี้ รัฐบาลระดับชาติ มีบทบาทหลักในการบริหารประเทศและจัดบริการสาธารณะ และเป็นผู้กำหนดระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนประกอบหนึ่งของกลไกการบริหารประเทศของรัฐบาล รัฐบาลมีอำนาจ จัดตั้ง ยุบ กำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตราเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร โดยนัยดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่แตกต่างจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป เพียงแต่มีอิสระในการบริหารงานมากกว่า และมีอำนาจจัดเก็บภาษีตามที่รัฐบาลกำหนดให้เท่านั้น

ในด้านการจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นิยมใช้หลัก Residualism ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จำกัด และตีความตามหลักกฎหมายมหาชน เช่นเดียวกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป หน้าที่ของท้องถิ่น จะเน้นหนักในด้านการจัดบริการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพมากกว่าตัวประชากร และการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจสังคมในด้านการคลัง รัฐบาลเป็นเจ้าของฐานภาษีหลักทั้งหมด เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจได้ส่วนแบ่งฐานภาษีที่สำคัญรองลงมา เช่น ภาษีทรัพย์สิน เช่น อังกฤษ และประเทศแถบอเมริกาเหนือ และค่าธรรมเนียม ค่าบริการภายในท้องถิ่น เป็นต้น และหากรัฐบาล มีความต้องการที่จะกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่เพิ่มขึ้น ก็จะทำให้เงินโอนหรือเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแนวนโยบายของรัฐบาล แต่ละยุคสมัย

ทั้งนี้ ประเทศที่ใช้ระบบการกระจายอำนาจแบบ Centralism ส่วนใหญ่ เป็นประเทศรัฐเดี่ยว แต่ก็มีบางกรณีที่มีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐได้ด้วย เช่น อินเดีย อินโดนีเซีย เป็นต้น

### 6.2 ระบบคอร์ปอเรติซึม (Corporatism)

ในระบบการกระจายอำนาจแบบ Corporatism นี้ รัฐบาล ขอมรับสถานะความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนที่สำคัญของ

<sup>47</sup> วีระศักดิ์ เกรือเทพ และคณะ, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report), (โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย), 2547, หน้า 9-1- 9-8

รัฐบาล ในการบริหารงานของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล ไม่ใช่คู่แข่ง หรือคู่ต่อสู้ เพื่อแย่งชิงอำนาจและพื้นที่ในทางการเมืองของกันและกัน ในความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนของกันและกันนี้ รัฐบาลและท้องถิ่น จะเน้นความร่วมมือระหว่างกันและกัน ร่วมกันรับผิดชอบการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกันและกัน ตลอดจนถึงการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน ในขณะเดียวกัน ก็จะเคารพในความเป็นตัวตนของกันและกัน การจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะยึดหลักเกณฑ์ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency principle) และความรับผิดชอบต่อ (Accountability principle) ของการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ มากกว่าการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบตายตัว จึงมักจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน อาจมีหน้าที่แตกต่างกันไปตามขนาดของท้องถิ่น สภาวะทางกายภาพ และเศรษฐกิจสังคม ของท้องถิ่นแห่งต่างๆ ในขณะเดียวกัน รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน เช่น จังหวัด มณฑล เป็นต้น ก็อาจเข้าไปทำหน้าที่จัดบริการของท้องถิ่นระดับล่าง ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใด แห่งหนึ่ง ที่ไม่สามารถดำเนินในเรื่องนั้นๆ ก็ได้

ในด้านการคลัง การกระจายอำนาจแบบ Corporatism นิยมใช้ระบบภาษีร่วม (Shared taxes) มากกว่าการแยกฐานภาษีระหว่างรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากกัน การใช้ระบบภาษีร่วมนี้ มีนัยว่ารัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแหล่งรายได้ร่วมกัน ส่วนที่ว่าจะแบ่งสัดส่วนกันอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับระดับรายจ่ายที่จำเป็นของรัฐบาลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม รัฐบาล มักจะมีส่วนแบ่งรายได้จากภาษีมากกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับเสมอ มากบ้าง น้อยบ้าง แต่ส่วนต่างของรายได้เหนือรายจ่ายหรือที่เรียกว่า ช่องว่างทางการคลังแนวตั้งนั้น ก็มักจะถูกกำหนดให้จัดสรรเป็นเงิน โอนหรือเงินอุดหนุน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการลดช่องว่างทางการคลัง ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือที่เรียกว่า ช่องว่างทางการคลังแนวนอน ไปในที่สุด

ประเทศที่นิยมใช้หลักการกระจายอำนาจแบบนี้ ส่วนใหญ่ มีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว ดังเช่น ญี่ปุ่น แต่ก็มีกรณีของประเทศที่มีระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐที่ใช้หลักการกระจายอำนาจแบบนี้เช่นกัน เช่นในกรณีของประเทศสาธารณรัฐเยอรมัน

### 6.3 ระบบเซปารติซึม (Separatism)

ในระบบการกระจายอำนาจแบบ Separatism ยึดหลักการว่ารัฐหนึ่งๆ อาจประกอบขึ้นหน่วยทางการเมืองหลายหน่วย หลายระดับ ซึ่งต่างก็มีพื้นที่ เขตอำนาจการปกครองและประชากรของตนเอง และเป็นอิสระต่อกันและกันมากพอสมควร รัฐบาลในระดับชาติ มีพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั่วประเทศ แต่มีเขตอำนาจหน้าที่เพียงบางเรื่อง ตามที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น ในขณะที่



รัฐบาลระดับล่าง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีพื้นที่การปกครองที่จำกัดเฉพาะพื้นที่ของตนเอง แต่ก็มีเขตอำนาจหน้าที่กว้างขวาง ครอบคลุมบริการสาธารณะเกือบทุกด้าน ซึ่งมีให้หน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติ การจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ มักจะเป็นไปตามประเพณี การปกครองตนเองของพื้นที่ หรือเกิดจากการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาล กับองค์กรปกครองส่วนระดับต่างๆ ซึ่งไม่มีหลักวิชาการใดๆ อธิบายสิ่งเหล่านี้ได้ แต่เพื่อให้การจัดการปกครองของรัฐบาลในระดับต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ส่วนใหญ่ มักจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลแต่ละระดับไว้ ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจรัฐซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันเอง จนกลายเป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ ขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระบบ Separatism นี้ รัฐบาลแต่ละระดับ ต่างก็มีอิสระในตัวเองสูง อีกทั้งยังมีท่าทีของการเป็นคู่แข่งทางการเมืองของกันและกันอีกด้วย ดังนั้น จึงมักจะเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลต่างระดับกันได้มาก ในระยะเริ่มต้น ซึ่งจะต้องให้ศาลเข้ามาตัดสินเพื่อยุติข้อขัดแย้ง แต่เมื่อเวลาผ่านไป ปัญหาดังกล่าวก็ค่อยๆ ลดลง

ในด้านการคลัง โดยหลักการแล้ว ในระบบการกระจายอำนาจแบบ Separatism จะต้องจัดแบ่งฐานภาษีและรายได้ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น ออกจากกันอย่างชัดเจน ทั้งรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจสามารถกำหนดฐานภาษีใหม่ๆ ของตนเองได้ ในกรณีที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บภาษีจากฐานเดียวกัน ก็จะใช้ระบบภาษีแบบ Piggybacking taxes กล่าวคือ ให้รัฐบาลระดับชาติ มีอำนาจจัดเก็บภาษีทั่วประเทศในอัตราพื้นฐานและให้รัฐบาลท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่นจากฐานภาษีร่วมเดียวกัน ในอัตราที่ท้องถิ่นกำหนดขึ้นได้ สำหรับการบริหารจัดการเก็บนั้น อาจมอบหมายให้รัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้จัดเก็บก็ได้

ในระบบการกระจายอำนาจแบบ Separatism นี้ ถือว่ารัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องบริหารกระเป๋าตังค์ของตนเองเป็นหลัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะหวังพึ่งเงินโอน หรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียวไม่ได้ ถึงแม้ว่ารัฐบาลมีเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มากและไม่ถือว่าเป็นแหล่งรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบปัญหาช่องว่างทางการคลัง ทั้งแนวตั้งและแนวนอน แต่อย่างใด เพราะถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ย่อมมีขีดความสามารถและฐานะทางการคลังแตกต่างกันได้ เป็นเรื่องธรรมดา และประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะอพยพจากท้องถิ่นที่ด้อยกว่าไปอยู่ในท้องถิ่นที่เจริญกว่า หรือใครจะอพยพจากท้องถิ่นที่เก็บภาษีในอัตราที่สูงไปอยู่ในท้องถิ่นที่เก็บภาษีที่ต่ำกว่าก็ได้



ประเทศที่นิยมใช้ระบบการกระจายอำนาจแบบ Separatism ส่วนใหญ่ เป็นประเทศที่มีระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ ซึ่งเคยมีการปกครองตนเองระดับพื้นที่ที่เข้มแข็งมาก่อน แต่อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศที่มีระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย เป็นต้น ได้มีการประยุกต์ใช้หลักการนี้ กับระบบการกระจายอำนาจระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับรัฐบาลในระดับมลรัฐเท่านั้น แต่ไม่ใช้กับการกระจายอำนาจระหว่างรัฐบาลในระดับมลรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับล่างสุด

#### 6.4 ระบบโลกออลิซึม (Localism)

ในระบบการกระจายอำนาจแบบ Localism นี้ ถือว่ารัฐบาลท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแกนหลักในการจัดบริการสาธารณะทุกประเภท ทั้งด้าน โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ การพัฒนาเศรษฐกิจและด้านบริการสังคม รวมถึงด้านสวัสดิการสังคมต่างๆ รัฐบาลในระดับชาติ มีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้รัฐบาลท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีขีดความสามารถในการจัดบริการฯ และมีประสิทธิภาพสูงสุด นอกเหนือไปจากการทำหน้าที่พื้นฐานของรัฐชาติโดยทั่วไป เช่น ปกป้องประเทศ กิจการต่างประเทศ ควบคุมดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นต้น การจัดแบ่งเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับต่างๆ จะยึดหลักการที่เรียกว่า Subsidiarity principle ซึ่งให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับล่างสุดในการจัดบริการสาธารณะทุกประเภท ภายในเขตท้องถิ่นของตนเอง เป็นลำดับแรก แต่ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด ไม่มีขีดความสามารถในการจัดบริการฯ หรือดำเนินการในเรื่องใดๆ ได้เอง ก็จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐบาล ในระดับที่สูงขึ้นไป มีหน้าที่จัดบริการหรือดำเนินการเรื่องนั้นๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ โดยหลักการนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด จึงมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากที่สุด และรัฐบาลระดับชาติ ก็จะทำหน้าที่เฉพาะเรื่องที่เป็นกิจการของรัฐในระดับชาติ เพียงไม่กี่เรื่องเท่านั้น

ในด้านการคลัง ระบบการกระจายอำนาจแบบนี้ นิยมจัดแบ่งฐานภาษีระหว่างรัฐบาล ระดับต่างๆ แยกออกจากกันอย่างชัดเจน คล้ายกับกรณีของระบบการกระจายอำนาจแบบ Separatism ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม ในระบบการกระจายอำนาจแบบนี้ ถ้าหากรัฐบาลระดับชาติ มีรายได้สูงกว่ารายจ่าย ซึ่งทำให้เกิดมีช่องว่างทางการคลังแนวตั้ง รัฐบาลก็อาจมีระบบเงินอุดหนุนให้แก่รัฐบาลระดับล่าง เพื่อลดช่องว่างทางการคลังแนวตั้งและแนวนอน หรือเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสัดส่วนที่สูงก็ได้

### บทที่ 3

## หลักกฎหมาย เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุของรัฐและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้สูงอายุ ส่วนหนึ่ง เป็นผลพวงมาจากการการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคม และเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว จากเดิมที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ในเวลาต่อมาได้หลั่งไหลเข้าสู่สังคมเมืองเพื่อประกอบอาชีพอุตสาหกรรม อันเป็นผลทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคม จากครอบครัวขยายกลายเป็นครอบครัวเดี่ยว มีการอพยพของ แรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง ทำให้ผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งให้อยู่กับหลานหรืออยู่ตามลำพัง ขาดผู้ดูแล ซึ่งเดิมบทบาทเหล่านี้ เป็นของคนในครอบครัว ก่อให้เกิดปัญหาตามมา ทั้งในด้านสุขภาพอนามัย ด้านสวัสดิการสังคม ด้านความมั่นคงของรายได้และการทำงาน ซึ่งในปี พ.ศ. 2525 ได้มีการประชุม สมัชชาว่าด้วยผู้สูงอายุโลก เป็นครั้งแรกที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย<sup>48</sup> เพื่อชี้แจงให้เห็นถึง ความสำคัญและปัญหาของผู้สูงอายุที่จะเกิดขึ้น ในอนาคตอันใกล้นี้ พร้อมทั้งได้มีการจัดทำ แผนปฏิบัติการนานาชาติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ (International Plan of Action on Aging) เพื่อเป็นแนวทางให้ แต่ละประเทศนำไปประยุกต์ในประเศของตนเอง

ดังนั้น รัฐบาลไทย จึงต้องระดมสรรพกำลังจากส่วนราชการต่างๆ ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพ ผู้สูงอายุ ให้ดำรงอยู่ในวัยสูงอายุอย่างมีคุณภาพและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ควบคู่กับการพัฒนา ของสังคมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น รวมทั้งการจัดให้มีระบบการบริการให้แก่ผู้สูงอายุที่มี คุณภาพและเพียงพอกับความต้องการ โดยมีบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุ ดังนี้

---

<sup>48</sup> สุภารัตน์ สุดสมบูรณ์, “สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในประเทศไทย”, วารสารเทคโนโลยีภาคใต้, 7 1 (มกราคม - มิถุนายน 2557): 73 – 82 หน้า 76

## 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 บัญญัติขึ้นสืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้เป็นหลักในการปกครอง และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น โดยได้กำหนดกลไก เพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่ และอำนาจขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธภาพระหว่างองค์กรของรัฐให้มีความเหมาะสม เพื่อการรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจน และครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยถือว่าการมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการจำกัดตัดสิทธิเสรีภาพ เป็นข้อยกเว้น แต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวดเด็ดขาด ตลอดจนได้กำหนดกลไกในการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งผู้เข้ามาบริหารประเทศในแต่ละคณะ จะได้กำหนดนโยบายและวิธีดำเนินการที่เหมาะสมและพร้อมทั้งสร้างกลไกในการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนในทุกภาคส่วน ร่วมกับหน่วยงานทั้งหลายของรัฐ ตามแนวทางประชารัฐภายใต้กฎเกณฑ์ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และประเพณีการปกครองที่เหมาะสมกับสถานการณ์และลักษณะสังคมไทย หลักความสุจริต หลักสิทธิมนุษยชน และหลักธรรมาภิบาล อันจะทำให้สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศได้อย่างเป็นขั้นบันได นำไปสู่เป้าหมายแห่งความมั่นคงได้อย่างมั่นคง และเกิดความยั่งยืน ทั้งในทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม

เมื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ก็ได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติ เพื่อให้ประชาชนได้ให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และในขณะเดียวกัน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีมติเสนอประเด็นเพิ่มเติม เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในคราวเดียวกันด้วย การออกเสียงประชามติปรากฏผลว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ โดยคะแนนเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติ เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ และประเด็นเพิ่มเติมดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม และได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาว่าเป็นการชอบด้วยผลการออกเสียงประชามติแล้วหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมข้อความบางส่วน และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแก้ไขตามคำวินิจฉัย

ของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรี จึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรง  
ลงพระปรมาภิไธย ซึ่งได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารราชการแผ่นดิน  
และการดูแลผู้สูงอายุ มีดังนี้

1.1 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี และมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้  
ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>49</sup>

1.2 รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว อันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญ  
ของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการส่งเสริมสุขภาพ  
เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนาการศึกษา  
ให้ไปสู่ความเป็นเลิศและเกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชน<sup>50</sup>

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และ  
ผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าว ถูกใช้  
ความรุนแรง หรือปฏิบัติไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูเยียวยาผู้ถูกกระทำดังกล่าว  
โดยในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็น และความแตกต่างกันของเพศ วัย  
และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม

1.3 รัฐพึงพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค  
ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงาน  
ของรัฐ ต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน  
การจัดทำบริการสาธารณะ และการจ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของ  
ประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีทัศนคติ เป็นผู้ให้  
บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>51</sup>

1.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ  
และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน  
รวมทั้งมีภารกิจในด้านการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และ  
อำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>49</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 48 วรรคสอง

<sup>50</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 71

<sup>51</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 76

เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็<sup>52</sup>

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกช่วงวัย เพื่อให้สามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณภาพ และคำนึงถึงการปกป้องคุ้มครอง และป้องกัน มิให้ถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติไม่เป็นธรรม ไม่ว่าโดยวิธีการใดๆ รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟู เยียวยาผู้ที่ถูกกระทำการด้วยการจัดสรรงบประมาณให้ด้วย

ในด้านของกระจายอำนาจ ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยให้ปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการจ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด และเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยังได้มีการบัญญัติให้เกิดความชัดเจน เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการแยกออกเป็น 2 คำ คือ การจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้กว้างขวาง และครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ในส่วนของการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของรัฐกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย พร้อมทั้งได้วางรูปแบบในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะในลักษณะบูรณาการทำงานร่วมกันทั้งรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน

<sup>52</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 250



โดยมุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น และควมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการดำเนินงานเป็นสำคัญ

## 2. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

เป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติในการวางหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการและการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุ การให้บริการในด้านสุขภาพ การบริการในด้านการศึกษา และการบริการในด้านอาชีพ รวมถึงการส่งเสริมการให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลด้านความปลอดภัย การดูแลด้านการโดยสารยานพาหนะ การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ การให้คำแนะนำปรึกษาดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีความ การให้คำแนะนำปรึกษาดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีประเด็นที่สำคัญๆ ดังนี้

### 2.1 คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ซึ่งเรียกโดยย่อว่า “กผส.” มีองค์ประกอบ ดังนี้<sup>53</sup>

2.1.1 นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

2.1.2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง

2.1.3 ประธานสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระราชูปถัมภ์ สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี เป็นรองประธานกรรมการ คนที่สอง

2.1.4 กรรมการในส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และประธานสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ รวมถึงเลขาธิการสภาการศึกษาไทย ซึ่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 4



2.1.5 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรเอกชน ที่เกี่ยวข้องกับงานในด้านการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุ จำนวนไม่เกินห้าคน

2.1.6 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนไม่เกินห้าคน

โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรเอกชน กฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งจากบุคคล ซึ่งเป็นผู้ที่องค์กรเอกชน ได้เลือกกันเอง และในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งไม่เป็นข้าราชการ หรือผู้ที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำ ยกเว้น เป็นบุคคลที่อยู่ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

## 2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>54</sup>

2.2.1 กำหนดแนวนโยบายและแผนการดำเนินงาน หลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน สถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี รวมถึงต้องส่งเสริมให้สถาบันครอบครัวได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุด้วย

2.2.2 กำหนดขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติ ตามนโยบายและแผนการดำเนินงานที่ได้จัดทำขึ้น

2.2.3 ดำเนินการประสานงาน ติดตาม รวมถึงประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย และแผนที่ได้จัดทำขึ้นดังกล่าว

2.2.4 ให้การส่งเสริมสนับสนุนและช่วยเหลือกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับการสงเคราะห์และพัฒนาผู้สูงอายุ

2.2.5 ออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารเงินกองทุน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุน โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

2.2.6 ออกระเบียบเกี่ยวกับขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน โดยให้เป็นไปเพื่อการคุ้มครองดูแลผู้สูงอายุ

2.2.7 ออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานสถานะการเงิน และการบริหารจัดการกองทุน

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 9

2.2.8 ออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บเงินกองทุน โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

2.2.9 ออกระเบียบอื่นใดที่เกี่ยวข้องและจำเป็นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

2.2.10 เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ

2.2.11 จัดทำและเสนอรายงานสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

2.2.12 พิจารณาเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ตามที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

### 2.3 อำนาจหน้าที่ของสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ

สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ และรับผิดชอบในงานธุรการและงานวิชาการของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้<sup>55</sup>

2.3.1 ดำเนินการจัดทำแนวทางปฏิบัติตามนโยบายและแผนดำเนินการหลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนสถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุ เสนอต่อคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ

2.3.2 ทำการศึกษารวบรวมข้อมูล ดำเนินการวิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับงานคุ้มครองส่งเสริม และสนับสนุนงานผู้สูงอายุ

2.3.3 ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการติดต่อประสาน เผยแพร่ และประสานพันธกิจหรือกิจกรรมของผู้สูงอายุ

2.3.4 ดำเนินการสร้างระบบการดูแลผู้สูงอายุในหมู่บ้านชุมชน

2.3.5 ประสานความร่วมมือกับราชการบริหารส่วนกลาง ระบบราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์กรอื่นในดำเนินการให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 10

2.3.6 ดำเนินการติดตาม และทำการประเมินผลการปฏิบัติตามแผนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วรายงานต่อคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติให้รับทราบ

2.3.7 พิจารณาจัดทำเสนอต่อคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ในการจัดให้มีกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุ

2.3.8 ปฏิบัติที่อื่นใด ตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมอบหมาย

#### 2.4 สิทธิของผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุมิสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนี้

2.4.1 การได้รับบริการทางการแพทย์ และการสาธารณสุขที่จัดไว้ โดยให้มีช่องทางที่สะดวก และรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุ เป็นกรณีพิเศษ

2.4.2 การได้รับศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพ หรือการฝึกอาชีพที่เหมาะสม

2.4.3 ได้รับการพัฒนาตนเอง และการได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่าย หรือชุมชน

2.4.4 ได้รับการอำนวยความสะดวก และความปลอดภัยเป็นการเฉพาะของผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น

2.4.5 ได้รับการช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม

2.4.6 ได้รับการยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

2.4.7 ได้รับการช่วยเหลือ ในกรณีที่ผู้สูงอายุได้รับอันตรายจากการถูกรังแกหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง

2.4.8 ได้รับคำแนะนำ ปรีกษา รวมถึงดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาคอครบถ้วน

2.4.9 ได้รับการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

2.4.10 ได้รับการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม

2.4.11 ได้รับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

2.4.12 ได้รับการอื่น ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด<sup>56</sup>

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11

ซึ่งในการดำเนินการดังที่ได้กล่าวมานี้ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ที่จะเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรี พิจารณาออกประกาศกำหนดให้หน่วยงาน ของกระทรวงหรือทบวง ในราชการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการ ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดูแลผู้สูงอายุ โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะในงานที่เกี่ยวข้อง ความสอดคล้องกับภารกิจหลักของหน่วยงาน และปริมาณงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ

### 3. การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการดูแลผู้สูงอายุ

ในการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นกรม และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยเป็นไปตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจ หน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553 ดังนี้

3.1 ด้านการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้ โดยให้ความสะดวกและ รวดเร็วเป็นพิเศษ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ หน่วยงานที่ให้บริการทางการแพทย์และ การสาธารณสุข ในสังกัดกระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร และรัฐวิสาหกิจ

3.2 ด้านการศึกษา ได้แก่ หน่วยงานที่ให้บริการทางการศึกษาในสังกัดกระทรวง ศึกษาธิการ

3.3 ด้านการศาสนา ได้แก่ กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม และสำนักงาน พระพุทธศาสนาแห่งชาติ

3.4 ด้านข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต ได้แก่ หน่วยงานที่ให้บริการ ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.5 ด้านการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม ได้แก่ หน่วยงานที่ให้บริการ เกี่ยวกับการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพ ในสังกัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.6 ด้านการพัฒนาตนเอง และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน ได้แก่ หน่วยงานที่ให้บริการด้านการพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชนในสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงวัฒนธรรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.7 ด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคาร หรือสถานที่ ได้แก่ กรมโยธาและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

3.8 ด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในยานพาหนะ ได้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในยานพาหนะ ในสังกัดกระทรวงคมนาคม และกรุงเทพมหานคร

3.9 ด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในการบริการสาธารณะอื่น ได้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในการให้บริการสาธารณะอื่น ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์

3.10 ด้านการช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม ได้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการยานพาหนะ ในสังกัดกระทรวงคมนาคม กรุงเทพมหานครและรัฐวิสาหกิจ

3.11 ด้านการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกรังแกหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง ได้แก่ หน่วยงานในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่จัดเก็บค่าเข้าชมสถานที่

3.12 ด้านการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกรังแกหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง ได้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกรังแกหรือแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม สำนักอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีสถานสงเคราะห์คนชรา อยู่ในความรับผิดชอบ

3.13 ด้านการให้คำแนะนำ ปกป้อง ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี ได้แก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่ให้คำแนะนำ ปกป้อง หรือดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม สำนักอัยการสูงสุด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

3.14 ด้านการให้คำแนะนำ ปกป้อง ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว ได้แก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่ให้คำแนะนำ ปกป้อง หรือดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาครอบครัว ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

3.15 ด้านการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง ได้แก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านการสงเคราะห์ที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ในสังกัดกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

3.16 ด้านการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ได้แก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.17 ด้านการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ได้แก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

3.18 ด้านการจัดการบริการสถานที่ท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ ตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติประกาศกำหนด ได้แก่ หน่วยงานที่จัดบริการสถานที่ท่องเที่ยวการจัดทำกิจกรรมกีฬาและนันทนาการในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และรัฐวิสาหกิจ

3.19 ด้านการจัดบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิพิธภัณฑ โบราณสถาน หอจดหมายเหตุแห่งชาติ และการจัดกิจกรรมด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติประกาศกำหนด ได้แก่ หน่วยงานที่จัดบริการด้านพิพิธภัณฑ โบราณสถาน หอจดหมายเหตุแห่งชาติ และวัฒนธรรม ในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมและการจัดทำกิจกรรมด้านศาสนา ศิลปะ

3.20 ด้านการประชาสัมพันธ์ให้ทราบเกี่ยวกับสิทธิที่ได้รับ ตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติประกาศกำหนด ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้จะมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ในการที่ได้กำหนดหน่วยงานของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ดำเนินการ เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน ผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ในการที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นที่ไปตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติไว้ แต่การที่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ทั้ง กระทรวง ทบวง กรม ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแล ผู้สูงอายุ และได้แบ่งภารกิจออกเป็น 20 ด้าน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ในภารกิจหลายๆ ด้าน ก็มีหน่วยงานต่างๆ ที่มีภารกิจในเรื่องเดียวกันอีก ซึ่งนอกจากไม่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนแล้ว ยังส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุของหน่วยงานต่างๆ อีกด้วย



#### 4. อำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุ กล่าวคือ

##### 4.1 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้บัญญัติให้เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล มีอำนาจหน้าที่ต้องส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ<sup>57</sup>

##### 4.2 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ได้บัญญัติไว้ว่าภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ<sup>58</sup>

##### 4.3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานคร ในเรื่องการสังคมสงเคราะห์ และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุ เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร<sup>59</sup>

##### 4.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ได้บัญญัติให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยา ในเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนคร หรือของเมืองพัทยา<sup>60</sup>

##### 4.5 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ถึงแม้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ เหมือนอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่กฎหมายฉบับนี้ ได้บัญญัติวางหลักไว้ว่าองค์กร

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (7) , มาตรา 53 และมาตรา 56

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (6)

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 14

บริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ การจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้น เป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>61</sup> และในกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้ กิจการที่สมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการ หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ได้แก่ การจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณสุขการ

#### 4.6 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นับตั้งแต่ได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 ซึ่งนับเป็นจุดเปลี่ยนครั้งใหญ่ ในทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการ และการปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังที่บัญญัติไว้ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ดังนั้น เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้มีการตรา กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>62</sup> โดยมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

4.6.1 ขอบเขตของกฎหมาย มาตรา 4 ได้กำหนดนิยาม คำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)” ให้หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่จะมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นอีกในภายหลัง

4.6.2 อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏอยู่ในหมวด 2 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะไว้เพิ่มเติม จากที่กฎหมายว่าด้วยองค์กร

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45(8)

<sup>62</sup> สำนักงานคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2546, หน้า 187.

ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท กำหนดไว้ โดยได้บัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในมาตรา 16 อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ในมาตรา 17 อำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ในมาตรา 18 ตลอดจนอำนาจและ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ในมาตรา 19

4.6.3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 23 ถึงมาตรา 26 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ต่าง ๆ โดยมีการแยกรายได้ ตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งกรณีของ เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ตลอดจนการกำหนดไว้ในมาตรา 28 ว่าองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง อาจมีรายได้อื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดได้ รวม 14 ประเภท

4.6.4 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 30 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลาการถ่ายโอน ภารกิจ ขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางการประสาน ความร่วมมือ หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น แนวทางการถ่ายโอนบุคลากร การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

4.6.5 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 32 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับรายละเอียดของภารกิจที่ส่วนราชการต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบ แนวทางและวิธีปฏิบัติ ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน หลักเกณฑ์ และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร การเสนอให้แก้ไข หรือจัดให้มีกฎหมายและ การจัดระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

4.6.6 ความผูกพันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในมาตรา 33 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเสนอแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อทราบ และลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อบังคับใช้แก่ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

4.6.7 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ ในมาตรา 30 วรรคสอง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา รวมทั้งขอเขตความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ โดยมีการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือ และช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ มาตรา 32 ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องกำหนดรายละเอียดของอำนาจและหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จะต้องกระทำ หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษี และอากร ให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ ตลอดจนการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4.7 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 วรรคสาม ได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้น คณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะ โดยกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีชื่อว่า “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรี มอบหมายเป็นประธาน และกรรมการอื่น อีก 35 คน ได้แก่ ผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวน 11 คน ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 12 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ

ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ จำนวน 12 คน ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้<sup>63</sup>

4.7.1 จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อรัฐสภา

4.7.2 กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะ ตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

4.7.3 ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เป็นสำคัญ

4.7.4 กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอน การถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.7.5 ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจ

4.7.6 เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ให้มีการกระจายอำนาจ การอนุมัติ หรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติ หรือขออนุญาต ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว ในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแล ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

4.7.7 เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.7.8 เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.



4.7.9 เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.7.10 เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้น ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

4.7.11 พิจารณาหลักเกณฑ์ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความจำเป็น

4.7.12 เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.7.13 เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่า ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.7.14 เสนอรายงาน เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

4.7.15 ออกประกาศ กำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4.7.16 ปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่มีกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้

#### 4.8 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดทำขึ้น เพื่อกำหนดกรอบ แนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปแนวทางที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจ แนวทางการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง แนวทางของรัฐในการประสานความร่วมมือและช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและการเงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ตามความจำเป็น และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>64</sup>

#### 4.8.1 กรอบแนวคิด เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

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

##### 1) ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารจัดการการบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง

##### 2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

กล่าวคือ รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้รับผิดชอบภารกิจในระดับมหภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

##### 3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวคือ ประชาชน จะต้องได้รับบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพมาตรฐาน โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องบริหารจัดการด้วยความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการ รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคประชาสังคมและชุมชน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ได้มีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 31 มกราคม 2551 ซึ่งมีรายละเอียด เกี่ยวกับการพัฒนากรอบแนวคิดในการกระจายอำนาจในส่วนของการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นให้องค์กรปกครอง

<sup>64</sup> สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546, หน้า 192 - 229

ส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ มาตรฐาน และบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และในขณะเดียวกัน จะต้องมีการปรับลดบทบาท ภารกิจ และลดการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยให้รับผิดชอบเฉพาะภารกิจในระดับมหภาค การให้การสนับสนุนและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านเทคนิควิชาการ การกำหนดมาตรฐาน ตลอดจนการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล

#### 4.8.2 วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการ คือ

- 1) เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง
- 2) เพื่อกำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจ สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น
- 3) เพื่อให้เกิดความชัดเจน เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งแนวทางในการทำงานร่วมกัน
- 4) เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการถ่ายโอนภารกิจ การจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร รวมทั้งการปรับบทบาทและความสัมพันธ์ของโครงสร้างการบริหารราชการระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการแก้ไขกฎหมาย กฎและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

#### 4.8.3 เป้าหมายของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเป้าหมายในการกระจายอำนาจหลายประการ ได้แก่ ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระยะเวลาที่กำหนด การจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม การจัดระบบการถ่ายโอนบุคลากร การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคม และองค์กรเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภารกิจที่ส่วนราชการ จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การกิจการให้บริการสาธารณะที่จะต้องถ่ายโอน ภายใน 4 ปี ได้แก่

- (1) การกิจการที่เข้าชั้นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้ว
- (2) การกิจการที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ หรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น
- (3) การกิจการที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

2) การกิจการที่สามารถขยายเวลาการถ่ายโอนได้ ภายใน 10 ปี ได้แก่ การกิจการใดๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอน ซึ่งจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมก่อนการถ่ายโอนภารกิจ

4.8.4 แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดขอบเขตและแนวทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1) รูปแบบการถ่ายโอน โดยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรูปแบบการถ่ายโอนทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ ในการจัดบริการสาธารณะที่ระบุไว้ในกฎหมาย และเป็นการถ่ายโอนที่จะต้องมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่รัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการดำเนินงานมีความสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งได้มีการกำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะ

(1) การกิจการที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภทย่อย ๆ คือ

ก. การกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการหรือจัดทำบริการสาธารณะเอง ซึ่งเป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ หรือจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ ได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แล้ว และเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนหน้าที่ และช่วยดำเนินการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข. การกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ โดยเป็นภารกิจที่กำหนดหน้าที่ตั้งของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีผลกระทบต่อประชาชน ไม่เฉพาะแต่ในเขตท้องถิ่นที่จะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด โดยเฉพาะ แต่ได้มีผลกระทบต่อประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย

หรือมีความจำเป็นต้องลงทุน หรือใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และไม่มีควมคุ้มค่า หากจะให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งดำเนินการแต่เพียงลำพัง

ค. *ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* อาจซึ่งบริการสาธารณะเอกชน ส่วนราชการ บริหารงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือหน่วยงานอื่นที่มีประสิทธิภาพ หรือเสียดำเนินการ เช่น การบริหารจัดการขยะแบบครบวงจร การจัดหาไฟฟ้าและแสงสว่าง การจัดหาน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค เป็นต้น

(2) *ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการร่วมกับรัฐ* ซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐได้มีการถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการ ในขณะที่บางส่วน รัฐก็ยังดำเนินการอยู่ต่อไป จึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

(3) *ภารกิจที่ให้รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ด้วย* ซึ่งเป็นภารกิจที่ซับซ้อน แต่ยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ในขณะที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็สามารถดำเนินการได้ด้วย เช่นเดียวกัน

## 2) *ระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

(1) *ระยะที่ 1 ในระยะเวลา 1-4 ปี (พ.ศ.2544 - 2547) โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม สามารถดำเนินการได้ และแล้วให้ถ่ายโอนให้แล้วเสร็จภารกิจ 4 ปี โดยเป็นภารกิจที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้*

ก. *ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อน ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการสาธารณะ ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

ข. *ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการสาธารณะในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กระทบต่อการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น*

ค. *ภารกิจที่เป็นการดำเนินการ ตามนโยบายของรัฐบาล*

(2) *ระยะที่ 2 เป็นช่วงเวลา 1 - 10 ปี (พ.ศ. 2544 - 2553) เป็นการถ่ายโอนภารกิจที่เกิดขึ้น จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความแตกต่างกันในระยะ 10 ปีแรก โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลา 10 ปี โดยแบ่งเป็น*

ก. ระยะเวลาการถ่ายโอน 1 -5 ปี (พ.ศ. 2544 - 2548) เนื่องจากต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือใช้ระยะเวลาในการถ่ายโอนต่อเนื่อง เกินกว่า 4 ปี

ข. ระยะเวลาการถ่ายโอน 4 - 10 ปี (พ.ศ. 2547 - 2553) เนื่องจากต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือใช้ระยะเวลาในการถ่ายโอนต่อเนื่อง เกินกว่า 5 ปี หรือเป็นเรื่องไม่เร่งด่วนและจำเป็นต้องสร้างกลไก และระบบควบคุมมาตรฐานมารองรับ

3) ภารกิจถ่ายโอน แบ่งเป็น 6 ด้าน ดังนี้

(1) ภารกิจในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย การคมนาคมและการขนส่งทางบกและน้ำ การสาธารณสุข โภค ทั้งและน้ำและระบบประปาชนบท การสาธารณสุข การจัดการให้มีตลาด การผังเมือง การควบคุมอาคาร

(2) ภารกิจในด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย การส่งเสริมอาชีพ งานลงมติการสังคม การสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก คนชรา ผู้ด้อยโอกาส นันทนาการ การส่งเสริมกีฬา การจัดการให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การจัดการศึกษาในระบบ การจัดการศึกษานอกระบบ การสาธารณสุข และการรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และที่อยู่อาศัย

(3) ภารกิจในด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ประกอบด้วย การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการจัดหาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

(4) ภารกิจในด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ซึ่งประกอบด้วย การวางแผนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาเทคโนโลยีในท้องถิ่น การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชยกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยวในท้องถิ่น

(5) ภารกิจในด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบไปด้วย การคุ้มครองดูแล การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ จากที่ดิน จากทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ รวมถึงการดูแลรักษาที่สาธารณะ

(6) ภารกิจในด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย การบริหารจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ และการจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ



#### 4.9 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แล้วเสร็จ ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่เริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในปัจจุบัน มีการประกาศใช้ไปแล้ว รวม 2 ฉบับ กล่าวคือ ฉบับที่ 1 ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 119 ตอนพิเศษ 23 ง วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2545) และฉบับที่ 2 ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ลงวันที่ 31 มกราคม 2551 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่ม 125 ตอนพิเศษ 40 ง ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551) โดยมีระยะเวลาใช้บังคับ 5 ปี ซึ่งได้สิ้นสุดเมื่อปี พ.ศ. 2555 และในปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาร่างแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3

**4.9.1 หลักการและสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ที่เกี่ยวกับการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะ โดยกำหนดให้มีการดำเนินการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2545 นั้น ได้มีการระบุถึงขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติตามภารกิจ และช่วงระยะเวลาที่จะดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ โดยแบ่งประเภทของกิจกรรมที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 2 ประเภท คือ “เลือกทำโดยอิสระ” และ “มีหน้าที่ที่ต้องทำ” โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

1) *กิจกรรมประเภทที่เลือกทำโดยอิสระ* หมายถึง กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาได้โดยอิสระว่าภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในพื้นที่ หรือไม่

2) *กิจกรรมประเภทที่มีหน้าที่ที่ต้องทำ* มีหลักในการพิจารณา คือ หากเป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจและการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรืองานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่ หรืองานที่เป็นเรื่องของความจำเป็นขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่ได้รับโอนภารกิจที่มีลักษณะดังกล่าว จากส่วนราชการจะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจนั้นต่อไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะได้รับบริการสาธารณะเช่นว่านั้น แม้ว่าจะได้มีการถ่ายโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

**4.9.2 ภารกิจที่ส่วนราชการต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ดังที่ปรากฏในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2545 ได้กำหนด เกี่ยวกับประเภทภารกิจที่ส่วนราชการต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวางหลักว่า การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ลดบทบาท หรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน โดยจะต้องมีการถ่ายโอนงาน เงิน และการจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ยังไม่มีความพร้อมในการรับโอนภารกิจ หรือไม่สามารรถดำเนินการตามภารกิจที่จะมีการถ่ายโอนได้ ไม่ว่าจะเพราะเหตุใด ย่อมเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในการร้องขอหรือขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นผู้ดำเนินการแทน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการร้องขอ มีหน้าที่ในการช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการถ่ายโอนภารกิจ จะต้องจัดทำแผนเตรียมความพร้อมและดำเนินการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบว่าภารกิจประเภทใด ที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มี ภารกิจถ่ายโอน ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเบื้องต้น ตามกรอบแนวทางที่กำหนด และนำมารวบรวมบูรณาการเป็นแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ ซึ่งมีขอบเขตการถ่ายโอนขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ และปีที่ถ่ายโอน โดยมีการเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ครบ และเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง ดังนี้

1) ภารกิจในด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีการถ่ายโอน จำนวน 87 เรื่อง จากส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 17 กรม ใน 7 กระทรวง

2) ภารกิจในด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีการถ่ายโอน จำนวน 103 เรื่อง โดยมีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 26 กรม ใน 7 กระทรวง

3) การกิจในด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีการถ่ายโอน จำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวง

4) การกิจในด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว มีการถ่ายโอน จำนวน 19 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 6 กรม ใน 5 กระทรวง

5) การกิจในด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการถ่ายโอน จำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 4 กระทรวง

6) การกิจในด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีการถ่ายโอน จำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง

ผลจากการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้มีการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวง ทบวง และกรม ต่าง ๆ ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแทนแล้ว รวมทั้งสิ้น 261 ภารกิจ<sup>65</sup> ทั้งนี้ก็เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความเป็นธรรมในการให้บริการสาธารณะ การส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ ให้กับประชาชนในเขตพื้นที่เพิ่มขึ้น โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสม ตามขีดความสามารถและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

ทั้งนี้ ในด้านการดูแลผู้สูงอายุ มีรายละเอียดการถ่ายโอนภารกิจจากกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

<sup>65</sup> เข้าถึงเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2560, สืบค้นจาก <http://www.odloc.go.th>

ตารางที่ 3.1 การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจที่ถ่ายโอน	ระยะเวลาที่ถ่ายโอน (ปีที่ถ่ายโอน)	องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ที่รับถ่ายโอน
1. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเงินเพิ่มพิเศษ ในภาวะเศรษฐกิจถดถอย	2544	เทศบาลเมืองพญา องค์การบริหารส่วน ตำบล องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร
2. ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ แยกเป็น		
2.1 ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งตั้งเป็นเอกเทศ ยกเว้นศูนย์ฯ ขอนแก่นเพื่อทำเป็นศูนย์การศึกษา ค้นคว้าและวิจัย	2545	เทศบาล องค์การบริหาร ส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร
2.2 ศูนย์บริการผู้สูงอายุซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ ของสถานสงเคราะห์ แต่มีสถานที่ตั้งแยก จากสถานสงเคราะห์	2545	เทศบาล
2.3 ศูนย์บริการผู้สูงอายุที่ในวัดโดยชุมชน จำนวน 200 แห่ง	2546	เทศบาล องค์การบริหารส่วน ตำบล กรุงเทพมหานคร
3. สถานสงเคราะห์คนชรา จำนวน 13 แห่ง	2546	องค์การบริหารส่วน จังหวัด กรุงเทพมหานคร

ที่มา: รายละเอียดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>66</sup>

อย่างไรก็ตาม หากการถ่ายโอนภารกิจไม่สามารถปฏิบัติได้ ตามเงื่อนไข  
ที่กำหนด หรือมีเหตุสุดวิสัย หรือไม่สามารถดำเนินการถ่ายโอนภารกิจได้ ส่วนราชการที่ถ่ายโอน

<sup>66</sup> สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการปฏิบัติงานด้าน  
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2546, หน้า  
356 - 359

ภารกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับโอนภารกิจ จะต้องนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อ คณะอนุกรรมการจัดทำและกำกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ แผนปฏิบัติการพิจารณาก่อนเสนอคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี แล้วจึงจะดำเนินการปรับปรุงแผนต่อไป

**4.9.3 ผลจากการถ่ายโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ในภารกิจ เกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ผู้สูงอายุ คือ สถานสงเคราะห์คนชรา เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ศูนย์บริการ ทางสังคมผู้สูงอายุในชุมชน ซึ่งเป็นการถ่ายโอนจากกรมประชาสงเคราะห์ (เดิม) ไปให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) *สถานสงเคราะห์คนชรา ถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด* มีภารกิจ ที่จะต้องดำเนินการ คือ ให้การอุปการะผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน เช่น ถูกทอดทิ้ง ไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดู ที่มีความสมัครใจเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ โดยบริการที่จัดให้ ประกอบด้วย บริการด้านปัจจัย 4 บริการตรวจสุขภาพทั่วไป การรักษาพยาบาล เมื่อเจ็บป่วย บริการด้านกายภาพบำบัด บริการให้คำ แนะนำปรึกษา บริการด้านสังคมสงเคราะห์ กิจกรรมนันทนาการกิจกรรมเสริมรายได้ บริการด้านศาสนกิจ บริการฌาปนกิจศพ เป็นต้น

2) *การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ถ่ายโอนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด* ภารกิจที่ต้องทำ ถือเป็นสวัสดิการผู้สูงอายุรูปแบบหนึ่ง เพื่อจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กับผู้สูงอายุที่อยู่ในชุมชน หรือ ในหมู่บ้านต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งประสบปัญหาความเดือดร้อน เนื่องจากไม่มีรายได้เพียงพอแก่ การยังชีพ ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูถูกทอดทิ้ง และไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ ให้สามารถ ดำรงชีวิตอยู่ในครอบครัวและชุมชนได้โดยปกติตามควรแก่สภาพ โดยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งเบิกจ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 – 69 ปี ให้ได้รับ 600 บาท ผู้สูงอายุที่มีอายุ 70 – 79 ปี ได้รับ 700 บาท ผู้สูงอายุที่มีอายุ 80 – 89 ปี ได้รับ 800 บาท และ ผู้สูงอายุที่มีอายุ ตั้งแต่ 90 ปีขึ้นไป ได้รับ 1,000 บาท โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รัฐบาลจัดสรร เป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเงิน 66,359.6508 ล้านบาท มีผู้สูงอายุที่ได้ขึ้นทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพ จำนวน 8,370,361 คน<sup>67</sup>

<sup>67</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เอกสารประกอบคำของบประมาณรายจ่าย ประจำปี พ.ศ. 2561 กรุงเทพมหานคร กองพัฒนา และส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น 2560 หน้า 7

3) ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ ถ่ายโอนภารกิจนี้ให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ภารกิจที่ต้องทำ คือ การส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่ม/ชมรม/ศูนย์บริการผู้สูงอายุ ในชุมชนขึ้นให้เป็นกลุ่มผู้สูงอายุตามอัชฌาศัย เป็นกลุ่มธรรมชาติ ไม่มีกฎระเบียบที่เข้มงวด เช่นเดียวกับองค์กรภาครัฐ และเพื่อให้เป็นศูนย์รวมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ของผู้สูงอายุ เช่น กิจกรรมนันทนาการกลุ่ม กิจกรรมออกกำลังกาย เกมสั เพลง กิจกรรม ตามวันสำคัญ และประเพณี ในการจัดสวัสดิการศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ มี 2 ประเภท ได้แก่

(1) ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุที่เป็นเอกเทศ เป็นบริการประเภทหนึ่ง สำหรับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่กับครอบครัว ผู้สูงอายุสามารถมาใช้บริการด้านต่างๆ ที่ศูนย์ฯ จัดให้มีขึ้น โดยมีการดำเนินงาน ในขณะนี้ 4 รูปแบบ คือ

- ก. การให้บริการภายในศูนย์ฯ ผู้สูงอายุ จะมาใช้บริการต่างๆ แบบไป-กลับ
- ข. การออกหน่วยเคลื่อนที่ผู้สูงอายุในชุมชน โดยมีเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปเยี่ยมเยียน ให้คำแนะนำ แก้ไขปัญหาต่างๆ ของผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในชุมชน
- ค. บ้านพักฉุกเฉิน เป็นบริการสำหรับผู้สูงอายุที่ประสบปัญหา ความเดือดร้อนเฉพาะหน้า ต้องการความช่วยเหลือชั่วคราว โดยจะรับอุปการะ ให้ความช่วยเหลือ ในบ้านพักเป็นระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน ก่อนจะดำเนินการด้านอื่นๆ ตามความเหมาะสมกับสภาพปัญหา
- ง. การส่งเสริมการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของชุมชน

ซึ่งศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุที่อยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์ เป็นศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในสถานสงเคราะห์คนชรา หรือตั้งอยู่ ภายนอก แต่อยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์คนชรา โดยผู้สูงอายุที่มาใช้บริการเป็นผู้สูงอายุ ที่อาศัยอยู่ในชุมชน บริเวณใกล้เคียงสถานสงเคราะห์คนชรา ซึ่งมีโครงสร้างและรูปแบบการจัด กิจกรรมด้านต่างๆ เหมือนกับศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุที่เป็นเอกเทศ ซึ่งมีภารกิจให้บริการ ด้านสังคมสงเคราะห์การรักษาพยาบาล กายบำบัด อาชีวะบำบัด และกิจกรรมตามความสนใจ

ซึ่งจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ล้วนมีอำนาจและ หน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุ ทั้งที่ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละประเภท และที่ได้บัญญัติไว้กฎหมายกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

## 5. อำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุของหน่วยงานของรัฐ

### 5.1 การจัดตั้งกรมกิจการผู้สูงอายุ

กรมกิจการผู้สูงอายุ เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558 โดยได้มีการโอนบรรดาอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีของส่วนราชการ ในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และของข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของส่วนราชการในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย 1) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเฉพาะ สำนักบริการสวัสดิการสังคม เฉพาะงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ และสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุ และ 2) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ เฉพาะกองส่งเสริมและพัฒนาเครือข่าย เฉพาะงานที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ และงานตามกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์<sup>68</sup>

ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากการจัดโครงสร้างส่วนราชการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ผ่านมา ได้แยกงานด้านนโยบาย ด้านวิชาการ และด้านการปฏิบัติในแต่ละกลุ่มเป้าหมายออกจากกัน ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน และส่งผลกระทบต่อภารกิจ ให้บริการกับประชาชน จึงสมควรปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ใหม่ โดยรวบรวมงานด้านนโยบาย ด้านวิชาการ และด้านปฏิบัติการของกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน ให้อยู่ในส่วนราชการเดียวกัน เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดการทำงานซ้ำซ้อน รวมทั้งเป็นการประหยัดทรัพยากรภาครัฐมากยิ่งขึ้น

### 5.2 อำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุของกรมกิจการผู้สูงอายุ

กรมกิจการผู้สูงอายุ มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม และพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการและการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ รวมทั้งการพัฒนารูปแบบงานด้านสวัสดิการสังคม ให้ครอบคลุมและตอบสนองต่อสภาพการณ์ทางสังคม กระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558 มาตรา 9



ในยุคปัจจุบัน พันธกรณี และความตกลงระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้<sup>69</sup>

5.2.1 เสนอแนะนโยบาย และแผนหลัก ยุทธศาสตร์ มาตรการ และแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการ และการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ

5.2.2 พัฒนามาตรการ กลไก มาตรฐาน และนวัตกรรมองค์ความรู้การดำเนินงานส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการ และการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ

5.2.3 ส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือกับองค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินงานส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการและการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ

5.2.4 การบริหารจัดการและการกำกับดูแลการดำเนินงานกองทุนผู้สูงอายุ เพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุน และการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

5.2.5 บริหารจัดการ และพัฒนาระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านผู้สูงอายุ

5.2.6 ติดตามประเมินผล การดำเนินงานการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการ และการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ

5.2.7 ปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

### 5.3 อำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุของหน่วยงานในสังกัดกรมกิจการผู้สูงอายุ

#### 5.3.1 กองยุทธศาสตร์และแผนงาน มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ด้านผู้สูงอายุ แผนปฏิบัติการราชการของกรมกิจการผู้สูงอายุ และแผนเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้อง

2) ดำเนินการ เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของกรมกิจการผู้สูงอายุ

3) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์ แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ และแผนปฏิบัติการประจำปีของกรม

4) จัดทำ และพัฒนาระบบฐานข้อมูล ระบบงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของกรมกิจการผู้สูงอายุ

5) ดำเนินการ เกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ

<sup>69</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2559

6) ดำเนินการ เกี่ยวกับระบบงานวิเทศสัมพันธ์ การพัฒนาและประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ เกี่ยวกับนโยบาย พันธกรณี อนุสัญญา และความตกลงระหว่างประเทศด้านผู้สูงอายุ

### 5.3.2 กองส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ องค์กร และเครือข่าย ด้านผู้สูงอายุ
- 2) ส่งเสริมการใช้ศักยภาพผู้สูงอายุ ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม
- 3) พัฒนารูปแบบ และแนวทางการดำเนินงานขององค์กร และเครือข่าย ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุให้มีมาตรฐาน และส่งเสริมการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด
- 4) ส่งเสริมการเตรียมความพร้อมผู้สูงอายุ
- 5) บริหารจัดการกองทุนผู้สูงอายุ และจัดสวัสดิการผู้สูงอายุตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนด
- 6) ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการดำเนินงานของศูนย์การเรียนรู้ และฝึกอบรมด้านผู้สูงอายุ

### 5.3.3 กองส่งเสริมสวัสดิการและคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) พัฒนารูปแบบ และแนวทางการจัดสวัสดิการสังคม สำหรับผู้สูงอายุ ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด
- 2) ส่งเสริม และสนับสนุนระบบการดูแลผู้สูงอายุ
- 3) พัฒนาศักยภาพ และประสานความร่วมมือกับหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการจัดระบบการดูแลและคุ้มครองทางสังคม การจัดการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ
- 4) ส่งเสริม สนับสนุน และติดตามประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้ผู้สูงอายุ สามารถเข้าถึงสิทธิและบริการสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนด
- 5) สงเคราะห์ และคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้สูงอายุ ในภาวะยากลำบากให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ตามมาตรฐานที่กำหนด
- 6) เป็นศูนย์กลางในการประสานการจัดการบริการสวัสดิการทางสังคมและสิทธิของผู้สูงอายุของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนด
- 7) ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ

จะเห็นได้ว่าหน่วยงานระดับกองที่ตั้งขึ้นในกรมกิจการผู้สูงอายุ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุ ตั้งแต่ขั้นตอนการนโยบายลงไปถึงจนถึงขั้นการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ จึงมีความซ้ำซ้อนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

## 6. ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ด้านดูแลผู้สูงอายุของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 6.1 สาเหตุของความซ้ำซ้อนและผลกระทบ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ทั้งของรัฐ โดยกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งต่อมาจัดตั้งเป็นกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เดิมเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง ต่อมาได้มีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว ไปให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยดำเนินงานตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอน กระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผลทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุ และได้มีการจัดตั้งกรมกิจการผู้สูงอายุ ตามกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในเวลาต่อมา

ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะในการดูแลผู้สูงอายุ ทั้งของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความซ้ำซ้อนกัน เป็นเหตุให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ไม่กล้าที่จัดทำบริการสาธารณะในการดูแลผู้สูงอายุอีกต่อไป เพราะถูกสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เรียกเงินคืน เพราะในการดำเนินงานในกิจกรรม มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่

โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่เข้าตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความเห็นว่าภารกิจเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ และการส่งเสริมคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้เฉพาะศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ และงานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็ก และเยาวชน (อาหารเสริม (นม) และอาการกลางวัน) ส่วนการดำเนินเรื่องอื่นๆ ในภารกิจดังกล่าว ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และเมื่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปดำเนินการ จึงเป็นการจัดบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอำนาจและหน้าที่โดยตรงอยู่แล้ว จึงไม่อาจดำเนินการได้

ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะในด้านการดูแลผู้สูงอายุ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม ต้องหยุดชะงักลง ทำให้ผู้สูงอายุไม่ได้รับการดูแลจากหน่วยงานของรัฐ เท่าที่ควร และกระทบหลักการจัดทำบริการสาธารณะที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

### 6.2 การให้ความเห็นทางกฎหมายโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา

เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นสถาบันที่ปรึกษากฎหมายของรัฐ มีหน้าที่ ในการจัดทำกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย ดังนั้น ผู้ศึกษา จึงได้รวบรวมความเห็น

ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็นปัญหาหรือข้อหาหรือ เกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่าความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาส่วนใหญ่ จะเป็นไปได้ในทิศทางที่ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้มีสถานะเป็นกฎหมายพิเศษ แต่เป็นเพียงกฎหมายที่มีเนื้อหาเสริมกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เท่านั้น โดยมีตัวอย่างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบการศึกษา ดังนี้

6.2.1 บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 534/2543 เรื่องการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เรื่อง การจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีผลให้บรรดากฎหมาย กฎและข้อบังคับใดๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้ว หรือขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จะมีผลบังคับใช้ต่อไปหรือไม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) มีความเห็นว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้ที่เกิดจากค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นใดนั้น ก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท และโดยที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นเพียงกฎหมายที่เสริมกันและกัน การกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีรายได้จากกรณีใดบ้าง ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยาและเทศบาลเป็นไป ตามมาตรา 23 ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นไปตามมาตรา 24 และกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามมาตรา 25 นั้น เป็นเพียงการกำหนดที่มาของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจได้รับตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้พิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและอัตราการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนอัตราสูงสุดของรายได้ที่เกิดจากภาษีแต่ละชนิด ที่กำหนดไว้สูงกว่ากฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ก็เป็นเพียงแผนการที่บัญญัติไว้เป็นกรอบหรือเป้าหมายเท่านั้น เมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาหลักเกณฑ์ หรืออัตราการจัดสรรเป็นประการใดแล้ว จะต้องมีการดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกัน ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท จึงมิได้ขัดหรือแย้งกัน แต่มีลักษณะที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน

6.2.2 บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 629/2543 เรื่อง ขอบทบทวนปัญหา เกี่ยวกับการมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกระทรวงการคลังได้ขอหารือกรณีการมีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย ระหว่างกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้และภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542ว่าจะใช้กฎหมายฉบับใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (โดยเป็นการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 คณะที่ 2 และคณะที่ 3) ซึ่งเห็นว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้มีบัญญัติใดให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีอากรไว้ จึงต้องดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจ ดังนั้น มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงไม่มีผล เป็นการให้อำนาจคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะกำหนดอัตราภาษีอากรที่จะเรียกเก็บจากประชาชนได้ คงมีผลเป็นเพียงการให้อำนาจในการพิจารณาหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไขและอัตราการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เท่านั้น และหากอัตราสูงสุดของรายได้จากภาษีแต่ละชนิดที่จะจัดสรรให้ หรือยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บได้สูงกว่าอัตราที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่ง ก็เป็นเพียงแผนการที่บัญญัติไว้เป็นกรอบ หรือเจตนาเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงมีลักษณะส่งเสริมซึ่งกันและกันกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา ยังมีความเห็นทางกฎหมายเพิ่มเติมว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการ หรือมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อน ทั้งนี้ ไม่ว่าอำนาจและหน้าที่นั้น จะเหมือนหรือต่างกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยมีตัวอย่างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้



6.2.3 บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 168/2544 เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ สืบเนื่องมาจากการที่กรมการปกครองได้หารือเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ ในการดูแลรักษาที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ว่ามีความซ้ำซ้อนกับอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ รวมถึงอำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการอื่น ตามที่มีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้แต่เดิมหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการพิจารณาว่ากรณีใด ที่เป็นการซ้ำซ้อนและภารกิจใด ที่สมควรที่จะให้ส่วนราชการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องพิจารณาด้วยเช่นกันว่าจะให้คงความซ้ำซ้อนดังกล่าวไว้หรือไม่ แต่ถ้าประสงค์ที่จะไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือจะให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเด็ดขาดแล้ว ก็จะต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อน โดยกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ในกรณีข้อหารือนี้ แม้ว่ามาตรา 16 (27) จะกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลในการดูแลรักษาที่สาธารณะ แต่เมื่อมีความซ้ำซ้อนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการตามมาตรา 30 (1) (ก) และมีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 (2) เสียก่อน

6.2.4 บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 25/2549 เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกรณีเกี่ยวกับการจัดการดูแลโบราณสถาน ซึ่งอยู่ภายในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา โดยในกรณีนี้ เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา หารือ เกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้กำหนดให้กรมศิลปากรดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรม จารึกประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ประกอบด้วย การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ ภายในปี พ.ศ. 2546



โดยจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ภายใน ปี พ.ศ. 2544 แต่กรมศิลปากรยังไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด จึงมีปัญหาว่าภารกิจดังกล่าว จะเป็นอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลนครศรีอยุธยาหรือกรมศิลปากร ซึ่งกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่ดำเนินการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็มิได้เป็นผลให้ภารกิจนั้นๆ ถูกถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทันที หากแต่จะต้องมีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อน หากเป็นอำนาจและหน้าที่ ซึ่งสามารถถ่ายโอนได้โดยคำสั่งทางฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีย่อมสามารถมีมติ หรือสั่งการ ให้ถ่ายโอนอำนาจนั้นไปได้ในทันที แต่ถ้าอำนาจใดเกิดขึ้น โดยผลของกฎหมายแล้ว วิธีการถ่ายโอนย่อมต้องเป็นไปตามที่กฎหมายในเรื่องนั้นกำหนด และถ้ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้เป็นอำนาจของหน่วยงานใด เป็นการเฉพาะ ซึ่งไม่อาจถ่ายโอนให้บุคคลอื่นได้ ก็จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายเสียก่อน ทั้งนี้ กำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็เป็นเพียงข้อกำหนดเร่งรัด ให้รัฐดำเนินการถ่ายโอนภารกิจเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะกำหนดให้ต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถปฏิบัติภารกิจที่จะรับโอนภายในปี พ.ศ. 2544 ก็ตาม แต่เมื่อยังมิได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่าได้มีการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด และภารกิจดังกล่าว จึงยังอยู่ในความรับผิดชอบของกรมศิลปากร

6.2.5 บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 442/2559 เรื่อง ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกรณีที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จังหวัดนครราชสีมา เข้าตรวจสอบงบการเงินของเทศบาลตำบลสุรนารี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 และได้มีข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการเบิกจ่าย

งบประมาณในการดำเนินงาน ตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ว่าการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ไม่ใช่ภารกิจโดยตรงของเทศบาล แต่เป็นภารกิจโดยตรงของกรมปศุสัตว์ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (โดยการประชุมของคณะที่ 1 และคณะที่ 10) มีความเห็นว่าโดยที่พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มุ่งประสงค์ให้กรมปศุสัตว์ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันโรคระบาดสัตว์ ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557 ด้วยอย่างไรก็ตาม กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ หรืออำนาจหน้าที่ในด้านการสาธารณสุขไว้ ได้แก่ มาตรา 67(3) แห่งพระราชบัญญัติสภาพาบบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 50(4) มาตรา 53(1) มาตรา 56(1) และมาตรา 56(3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62(14) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และมาตรา 89(16) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกัน และควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า<sup>70</sup>

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นทางกฎหมายวางหลักไว้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นเพียงกฎหมายที่เสริมกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเท่านั้น ดังนั้น ในภารกิจด้านการดูแลผู้สูงอายุ มีหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน คือ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากจะดำเนินการในภารกิจด้านการดูแลผู้สูงอายุตามอำนาจและหน้าที่ได้ต่อเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ หรือมีการแก้ไขกฎหมายเสียก่อน

### 6.3 การวินิจฉัยคดีโดยศาลปกครอง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นทางกฎหมายว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายพิเศษ แต่เป็นเพียงกฎหมายที่เสริมกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อส่วนราชการได้มอบอำนาจ หรือได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อน

<sup>70</sup> เข้าถึงเมื่อ 25 มิถุนายน 2560, สืบค้นจาก <http://www.krisdika.go.th>

อย่างไรก็ตาม มีกรณีศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาที่แตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 320/2546 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา) ซึ่งเป็นคดีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญ ผู้ฟ้องคดี และปฏิรูปที่ดินจังหวัดชุมพร ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดี แต่เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ดังกล่าว ต่อศาลปกครองสูงสุดแล้ว ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย และมีความเห็นว่า ถึงแม้ว่าอำนาจการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันจะเป็นของนายอำเภอท้องที่ก็ตาม แต่ในขณะที่เดียวกันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย และเมื่อพิจารณามาตรา 16 (27) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขว่าเป็นที่สาธารณะประเภทใด บทบัญญัติดังกล่าว จึงมีผลทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะทุกประเภทในท้องที่ของตน ซึ่งรวมถึงที่สาธารณะอันเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และแม้ว่าในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะกำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ และดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ ตลอดจนกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 12 (1) ประกอบมาตรา 30 (1) (ก) และ (2) และการดำเนินการดังกล่าว จะยังไม่เสร็จสิ้นลงก็ตาม แต่ก็มิได้เป็นเหตุให้อำนาจและหน้าที่ของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต้องระงับหรือยุติลงแต่ประการใด และผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะดังกล่าวและถือเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ และพิพากษาให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อไป

จากแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ในกรณีดังกล่าว จึงเท่ากับเป็นการที่ศาลปกครองสูงสุด ได้ยอมรับว่าอำนาจและหน้าที่ของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นแล้ว โดยกฎหมายทั้งกฎหมายจัดตั้ง้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดย้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ ถึงแม้ว่าคณะกรรมการกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมิได้จัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการถ่ายโอนภารกิจจะยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่ได้มีการถ่ายโอนภารกิจ จากส่วนราชการเจ้าของภารกิจเดิมก็ตาม

จะเห็นได้ว่าสภาพการในปัจจุบัน จัดทำบริการสาธารณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ภารกิจการดูแลผู้สูงอายุความซ้ำซ้อนกันระหว่างรัฐ คือ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ในการวินิจฉัยข้อกฎหมายต่างมีแง่มุมที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถเปรียบเทียบในด้านการดูแลผู้สูงอายุได้ ดังนี้

ตารางที่ 3.2 สาเหตุ และแนวคำวินิจฉัย ความซ้ำซ้อนในการดูแลผู้สูงอายุ

สาเหตุของความซ้ำซ้อน	ความของคณะกรรมการกฤษฎีกา	การวินิจฉัยคดีโดยศาลปกครอง
กรมประชาสงเคราะห์ได้มี การถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แต่ต่อมาได้จัดตั้งกรมกิจการ ผู้สูงอายุขึ้น ตามกฎหมาย ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในปี 2558	พระราชบัญญัติกำหนดแผน และ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็น เพียงกฎหมายที่เสริมกับกฎหมายว่าด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละ ประเภทเท่านั้น การองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการตามภารกิจ ได้ต่อเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจหรือ มีการแก้ไขกฎหมาย	ถึงแม้ว่าคณะกรรมการการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น จะจัดทำแผนและดำเนินการ ถ่ายโอนภารกิจ ตลอดจนกำหนด ขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดทำ บริการสาธารณะยังไม่เสร็จ หากเป็น เหตุให้อำนาจ และหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสะดุด หายตกลงแต่ประการใด

## บทที่ 4

# วิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุของประเทศไทยกับต่างประเทศ

### 1. ประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุของประเทศไทยที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติหลักการสำคัญ ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุ คือ

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการบัญญัติไว้ใน 2 มาตรา คือ ในมาตรา 76 บัญญัติให้รัฐพึงพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือ และช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการจ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติ เป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>71</sup> และในมาตรา 250 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และ

<sup>71</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 76



อำนาจดังกล่าวของส่วนราชการ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ในการจัดทำบริการ สาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใด ที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ หรือการมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงาน ของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการนั้นก็ได้<sup>72</sup>

ในส่วนการดูแลผู้สูงอายุ ได้บัญญัติไว้ใน 2 มาตรา คือ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและมีรายได้น้อยไม่เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>73</sup> และรัฐพึงให้ความช่วยเหลือ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าว ถูกใช้ความรุนแรง หรือปฏิบัติไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูเยียวยาผู้ถูกระทำการ ดังกล่าว โดยในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกัน ของเพศ วัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม<sup>74</sup>

**1.2 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ตามพระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553** ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นกรม และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการ บริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546<sup>75</sup> ดังนี้

**1.2.1 ด้านการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้** โดยให้ความสะดวก และรวดเร็วเป็นพิเศษ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ หน่วยงานที่ให้บริการทางการแพทย์และ การสาธารณสุขในสังกัดกระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร และรัฐวิสาหกิจ

**1.2.2 ด้านการศึกษา** ได้แก่ หน่วยงานที่ให้บริการทางการศึกษาในสังกัดกระทรวง ศึกษาธิการ

<sup>72</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 250

<sup>73</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 48 วรรคสอง

<sup>74</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 71 วรรคสอง

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคสอง



**1.2.3 ด้านการศาสนา** ได้แก่ กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

**1.2.4 ด้านข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต** ได้แก่ หน่วยงานที่ให้บริการข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**1.2.5 ด้านการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม** ได้แก่ หน่วยงานที่ให้บริการเกี่ยวกับการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพ ในสังกัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**1.2.6 ด้านการพัฒนาตนเอง และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม** การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่าย หรือชุมชน ได้แก่ หน่วยงานที่ให้บริการด้านการพัฒนาตนเอง และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่าย หรือชุมชน ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงวัฒนธรรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**1.2.7 ด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคาร** หรือสถานที่ ได้แก่ กรมโยธาและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

**1.2.8 ด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในยานพาหนะ** ได้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในยานพาหนะ ในสังกัดกระทรวงคมนาคม และกรุงเทพมหานคร

**1.2.9 ด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในการบริการสาธารณะอื่น** ได้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในการให้บริการสาธารณะอื่น ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

**1.2.10 ด้านการช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม** ได้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการยานพาหนะ ในสังกัดกระทรวงคมนาคม กรุงเทพมหานครและรัฐวิสาหกิจ

**1.2.11 ด้านการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง** ได้แก่ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่จัดเก็บค่าเข้าชมสถานที่

**1.2.12 ด้านการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง** ได้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม สำนักอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานสงเคราะห์คนชราอยู่ในความรับผิดชอบ

**1.2.13 ด้านการให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี** ได้แก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่ให้คำแนะนำ ปรีกษา หรือดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม สำนักอัยการสูงสุด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

**1.2.14 ด้านการให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว** ได้แก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่ให้คำแนะนำ ปรีกษา หรือดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาครอบครัว ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

**1.2.15 ด้านการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง** ได้แก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านการสงเคราะห์ที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์

**1.2.16 ด้านการจ่ายเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม** ได้แก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่ เกี่ยวกับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**1.2.17 ด้านการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี** ได้แก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่ เกี่ยวกับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

**1.2.18 ด้านการจัดการบริการสถานที่ท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ ตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติประกาศกำหนด** ได้แก่ หน่วยงานที่จัดบริการสถานที่ท่องเที่ยว การจัดทำกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ ในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และรัฐวิสาหกิจ

**1.2.19 ด้านการจัดบริการเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิพิธภัณฑ โบราณสถาน หอจดหมายเหตุแห่งชาติ และการจัดกิจกรรมด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติประกาศกำหนด** ได้แก่ หน่วยงานที่จัดบริการด้านพิพิธภัณฑ โบราณสถาน หอจดหมายเหตุแห่งชาติ และวัฒนธรรม ในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมและการจัดทำกิจกรรม ด้านศาสนา ศิลปะ

**1.2.20 ด้านการประชาสัมพันธ์ให้ทราบเกี่ยวกับสิทธิที่ได้รับ ตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติประกาศกำหนด** ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

### 1.3 อำนาจหน้าที่การดูแลผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กล่าวคือ

ให้เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล มีอำนาจหน้าที่ต้องส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ<sup>76</sup> ในองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ<sup>77</sup> กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่อง การสังคมสงเคราะห์ และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ จังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมาย ระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร<sup>78</sup> และเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยา ในเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่อื่น ตามที่กฎหมาย กำหนดให้เป็นของเทศบาลนคร หรือของเมืองพัทยา<sup>79</sup>

ในส่วนของพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนา คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส<sup>80</sup>

#### 1.4 อำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุของหน่วยงานของรัฐ

ถึงแม้ภารกิจในการดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งเดิมเป็นของกรมประชาสงเคราะห์ และได้มีการถ่ายโอนไปให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ในเวลาต่อมาได้มีพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558 จัดตั้งกรมกิจการผู้สูงอายุขึ้น ในสังกัดกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์<sup>81</sup>ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากการจัด โครงสร้างส่วนราชการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ผ่านมา ได้แยกงานด้านนโยบาย ด้านวิชาการ และด้านการปฏิบัติในแต่ละกลุ่มเป้าหมายออกจากกัน ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน และส่งผลกระทบต่อภารกิจ ให้บริการกับประชาชน จึงสมควรปรับปรุง โครงสร้างส่วนราชการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ใหม่ โดยรวบรวมงานด้านนโยบาย ด้านวิชาการ และด้านปฏิบัติการของกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน ให้อยู่ใน ส่วนราชการเดียวกัน เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการ

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (7), มาตรา 53 และมาตรา 56

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (6)

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 (14)

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (10) และมาตรา 17 (27)

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558 มาตรา 9

ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดการทำงานซ้ำซ้อน รวมทั้งเป็นการประหยัดทรัพยากรภาครัฐมากยิ่งขึ้น

ซึ่งกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2559 กำหนดให้กรมกิจการผู้สูงอายุ มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการและการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ รวมทั้งการพัฒนารูปแบบงานด้านสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมและตอบสนองต่อสภาพการณ์ทางสังคม กระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในยุคปัจจุบัน พันธกรณี และความตกลงระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ

## 2. ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศที่มีการปกครองในลักษณะรัฐเดี่ยว และมีการจัดแบ่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส ในส่วนกลางประกอบด้วย ประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ควบคู่ไปกับนายกรัฐมนตรี ซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐมนตรีทั้งหลาย ก็ทำหน้าที่บริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้รับมอบหมาย สำหรับโครงสร้างของราชการส่วนภูมิภาคนั้น จะมีจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้า ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี จังหวัดนอกจากจะมีสถานะเป็นหน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ในขณะเดียวกัน จังหวัดยังมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย นอกจากจังหวัดแล้ว ก็มีอำเภอ ซึ่งในจังหวัดหนึ่งๆ อาจประกอบด้วย 3 – 4 อำเภอ และมีนายอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการจากราชการส่วนกลาง ดูแลรับผิดชอบ ในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่น มีการแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ภาค จังหวัด และเทศบาล

ในขณะที่การปกครองท้องถิ่นไทย เพิ่งเริ่มเข้าสู่กระบวนการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้น ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีลักษณะการปกครองแบบรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทย ได้ผ่านขั้นตอนเหล่านี้ มากว่าสองร้อยปีแล้ว คือ นับตั้งแต่มีการปฏิวัติฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 (French Revolution 1789) ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นการพัฒนาการของระบบการปกครอง

ท้องถิ่น สมัยใหม่ ในประเทศฝรั่งเศส รากฐานความคิดในการจัดการปกครองในยุคสมัยนี้ ก็คือ การมุ่งขจัดความแตกต่างในหมู่ หน่วย หรือองค์กรทางการเมือง ในรูปแบบต่างๆ (Political Entities) ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท ให้อยู่ภายใต้รากฐานของกฎหมายอันเดียวกัน ดังนั้น สิทธิพิเศษและความได้เปรียบต่างๆ ที่เคยมี จะต้องขจัดให้หมดไป หน่วยหรือองค์กรทางการเมืองแบบเดิมในชุมชนต่างๆ จึงถูกแปรเปลี่ยนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ซึ่งได้แก่ คอมมูน(Commune)<sup>82</sup> หรือเทศบาล

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลผู้สูงอายุของประเทศฝรั่งเศสที่สำคัญๆ มีดังนี้

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 บัญญัติให้รัฐสภา เป็นผู้ตรา รัฐบัญญัติ กำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการปกครองตนเอง อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>83</sup> โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่ เทศบาล จังหวัด และดินแดนโพ้นทะเล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น จะจัดตั้งขึ้นได้ ก็แต่โดยกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ มีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมาย<sup>84</sup>

2.2 อำนาจหน้าที่ของจังหวัด ในฐานะที่จังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ สวัสดิการสังคมและสุขภาพ ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือเด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ หญิงมีครรภ์ และการให้ความช่วยเหลือในด้านการรักษาโรค

2.3 การถ่ายโอนอำนาจ โดยมีกฎหมายที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจ คือ กฎหมาย ลงวันที่ 7 มกราคม และ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ซึ่งต่อมาได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย ลงวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 1985 และลงวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1986 โดยได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ ที่เป็นภารกิจของรัฐกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ที่เกี่ยวกับการสวัสดิการสังคม และสุขภาพ มีดังนี้

2.3.1 รัฐ มีภารกิจในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ดูแลเรื่องเกี่ยวกับสารพิษต่างๆ การดูแลผู้ป่วยทางจิต กำกับดูแลองค์กรสาธารณสุขต่างๆ ของรัฐ กำกับดูแลเรื่องสุขภาพอนามัย ที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

2.3.2 ภาค มีภารกิจในการดูแลเรื่องสุขภาพอนามัย

<sup>82</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ 2546 หน้า 72

<sup>83</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 34

<sup>84</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 72



2.3.3 จังหวัด มีภารกิจในการให้ความช่วยเหลือทางด้านสวัสดิการสังคมแก่ เด็ก ครอบครัวยุคนพิการ ผู้สูงอายุ และป้องกันโรค กำกับดูแลองค์กรด้านสวัสดิการสังคมในเขตจังหวัด

2.3.4 เทศบาล มีภารกิจในการร่วมมือกับจังหวัดทางด้านการเงิน เพื่อการดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสุขภาพ

### 3. ประเทศออสเตรเลีย

โครงสร้างการปกครองของประเทศออสเตรเลีย แบ่งออกเป็น 3 ระดับ<sup>85</sup> ประกอบด้วย ระดับรัฐบาลของเครือรัฐ (The Commonwealth government) หรือรัฐบาลสหพันธรัฐ (The federal government) ซึ่งเป็นการจัดทำภารกิจในระดับชาติ อาทิเช่น การระหว่างประเทศ การป้องกันประเทศ เป็นต้น ในระดับที่สอง คือ การปกครองระดับรัฐ (state) ซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้น 6 รัฐและ 2 ดินแดน โดยแต่ละรัฐ จะมีสภา (ทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร) ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รวมถึงการมีรัฐธรรมนูญ (constitution) เป็นของตนเอง รัฐบาลของจักรภพออสเตรเลียและของรัฐ แต่ละรัฐ จะมีกระทรวงทบวง กรม ของตนเอง แยกออกจากกัน กระทรวง ทบวง กรมของรัฐ ดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับรัฐนั้น โดยเฉพาะ ส่วนกระทรวง ทบวง กรม ของจักรภพดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับทุก ๆ รัฐ เป็นส่วนรวม

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Authorities)<sup>86</sup> ในประเทศออสเตรเลีย ถือว่าเป็นหน่วยการปกครองที่มีขนาดเล็กมาก เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอื่นๆ อีกทั้งยังมีการจัดโครงสร้างภายในและภารกิจหน้าที่ที่มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเองอีกด้วย นอกเหนือจากนั้น ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การปกครองท้องถิ่นในออสเตรเลีย ไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศ หากแต่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมายของรัฐ ซึ่งในบางรัฐ อาจบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐ หรือรัฐบางรัฐ อาจตรากฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใช้เฉพาะในรัฐนั้นๆ ซึ่งแน่นอนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละรัฐ ย่อมต้องมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน

<sup>85</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ* 2546 หน้า 218 - 219

<sup>86</sup> ครุณี ทายะติ, *รายงานวิจัย เรื่อง นโยบาย และการจัดบริการดูแลผู้สูงอายุของประเทศออสเตรเลียและไทย*, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549, หน้า 10 - 14



กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลผู้สูงอายุของประเทศออสเตรเลียที่สำคัญๆ มีดังนี้

**3.1 การกิจและอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ในการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ สามารถจำแนกได้อย่างกว้างๆ ดังต่อไปนี้

**3.1.1 ระดับรัฐบาลสหพันธ์** รับผิดชอบในภารกิจที่เกี่ยวกับกิจการระหว่างประเทศ การป้องกันประเทศ การทำอากาศยาน ทำหน้าที่หลักในภารกิจด้านความมั่นคงทางสังคมและทำหน้าที่หลักในด้านสวัสดิการสังคม

**3.1.2 ระดับรัฐบาลแห่งรัฐ** รับผิดชอบในภารกิจที่เกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุข การขนส่ง การพลังงาน การเกษตรกรรม การเคหะ และการพัฒนาชุมชน กิจการตำรวจ ระบบศาล ยุติธรรม และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**3.1.3 ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** รับผิดชอบในภารกิจที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวประกอบด้วย โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ภารกิจด้านการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกทางกายภาพ อาทิเช่น ถนน รางรถไฟ ทำเทียมเรือ สนามบิน อ่างเก็บน้ำ ถังเก็บน้ำ การกำจัดขยะ เขื่อน ระบบการระบายน้ำ การชลประทาน การสื่อสารคมนาคม การพลังงานและไฟฟ้า และแก๊ส โครงสร้างพื้นฐานทางสังคม ได้แก่ ภารกิจด้านการบริการสังคม อาทิเช่น การเคหะ การศึกษา การนันทนาการ การออกกฎระเบียบและการจัดหาสิ่งซึ่งชุมชนต้องการในลักษณะของการบริการด้านสังคม และโครงสร้างพื้นฐานด้านการลงทุนเพื่อบุคคล

**3.2 กฎหมายว่าด้วยเงินบำนาญผู้สูงอายุ** ซึ่งเป็นกฎหมายระดับ Commonwealth ที่บัญญัติรองรับสิทธิของผู้สูงอายุ และผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ให้สามารถขอรับเงินบำนาญได้ ซึ่งเงินบำนาญนั้น เป็นการจ่ายจากการเงินภาษีอากรทั่วไป โดยผู้รับเงินบำนาญไม่ต้องจ่ายเงินสะสมสวัสดิการผู้สูงอายุ ภายใต้การดูแลของเครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งการให้สวัสดิการเงินบำนาญและเงินช่วยเหลืออย่างอื่น ภายใต้กฎหมาย Social Security Act 1991

**3.3 การให้สวัสดิการด้านการสนับสนุน** จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก และให้ความช่วยเหลือด้านที่พักอาศัยให้แก่ผู้สูงอายุภายใต้ Aged Care Act 1997 และ The Home and Community Care Act 1985 การให้สวัสดิการ เกี่ยวกับงานด้านสุขภาพอนามัยของประชาชน ภายใต้ความตกลงที่เครือรัฐ Commonwealth ทำขึ้นร่วมกับมลรัฐต่างๆ เพื่อสนับสนุนโครงการด้านสุขภาพของเครือรัฐ (Benefits Schemes) โดยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบที่สำคัญ กล่าวคือ

**3.3.1 การจัดสวัสดิการในรูปแบบของที่พักอาศัยของเครือรัฐ** ที่เรียกว่า “Residential Aged Care” ซึ่งเป็นการจัดที่พักอาศัยให้แก่ผู้สูงอายุให้อยู่รวมกัน ที่พักอาศัยประเภทนี้ จะประกอบด้วย

การบริการและการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุในด้านอื่นๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการทั่วไปในชีวิตประจำวัน เช่น การแต่งตัว การรับประทานอาหารรวมทั้งการให้การดูแลทางการแพทย์แก่ผู้สูงอายุด้วย ที่พักอาศัยประเภทนี้ จึงมีไว้สำหรับผู้สูงอายุที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการดูแลในทางร่างกาย ในทางการแพทย์ในทางจิตใจ และในการดำเนินชีวิตประจำวัน ซึ่งความจำเป็นดังกล่าว จะไม่ได้รับการตอบสนอง หากว่าผู้สูงอายุมิได้เข้าพักใน Residential Aged Care และจากข้อมูลการสำรวจ เมื่อวันที่ 30 June 2001 พบว่าในประเทศออสเตรเลียมี Residential Aged Care อยู่ถึงประมาณ 144,000 แห่ง

### 3.3.2 การจัดสวัสดิการในรูปแบบของการมีโครงการให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ

สำหรับผู้สูงอายุที่พักอยู่ในที่พักอาศัยของตนเอง ประเทศออสเตรเลีย ได้จัดโครงการให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ให้ ที่เรียกว่า “Community Services” ซึ่งประกอบด้วย The Home and Community Care Program (HACC) Community Aged Care Packages (CACPs) และ Extended Aged Care at Home Packages (EACH) ซึ่งการจัดสวัสดิการประเภทนี้ เป็นการจัดสวัสดิการในลักษณะของการให้ความช่วยเหลือ สำหรับค่าใช้จ่ายและการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ให้แก่ผู้สูงอายุที่พักอยู่ในที่พักอาศัยของตนเอง โดยเป็นการดำเนินงานร่วมกัน ทั้งรัฐบาลของเครือรัฐ Commonwealth รัฐบาลมลรัฐ และจากรัฐบาลท้องถิ่น

## 4. ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น ถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งในเอเชียที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เช่นเดียวกับประเทศไทย สำหรับการปกครองประเทศของญี่ปุ่น ในปัจจุบันนี้ เป็นผลมาจากการปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามให้กับประเทศสัมพันธมิตรทั้งหลาย และสหรัฐอเมริกาได้เข้าครอบครองพร้อมกับปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และการบริหารของญี่ปุ่น โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะปกครองตนเอง ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามา ตั้งแต่สมัยเมจิ จึงถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยระบบใหม่ที่ประกันสิทธิ และเสรีภาพในการปกครองตนเองของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1947 ที่ร่างโดยคณะยึดครองสหรัฐ ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ระบุหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ไว้ในหมวด 8 จากมาตรา 92-95 นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีการออกกฎหมายสำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือ กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) กฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดโครงสร้างใหม่ของการบริหาร

ส่วนท้องถิ่น และได้กระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก พร้อมกันนั้น ได้ยกเลิกกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งเคยเป็นกระทรวงที่ดูแลกิจการเกี่ยวกับท้องถิ่น และเปลี่ยนไปเป็นกระทรวงกิจการภายในแทน) กระจายกิจการต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่น จัดตั้งเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และปฏิรูประบบการคลังของท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ตามหลักการว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น

ประเทศญี่ปุ่น มีสถานะประเทศเป็นรัฐเดี่ยว โดยมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ญี่ปุ่นไม่มีส่วนภูมิภาคเหมือนดังประเทศไทย) โดยการบริหารราชการในส่วนกลางนั้น ประเทศญี่ปุ่นได้ใช้รูปแบบรัฐสภา ที่มีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการบริหารสูงสุด มาจากเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภา โดยมีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี จะบริหารงานของรัฐบาลผ่านกระทรวง (Ministries) หน่วยงาน (Agencies) และองค์กรบริหารงานต่างๆ (Administrative Bodies) ในปัจจุบัน ประเทศญี่ปุ่นมีกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ เทียบเท่ากระทรวงอยู่ทั้งสิ้น 11 กระทรวง<sup>87</sup>

สำหรับในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบน ได้แก่ จังหวัด (Prefectures) และระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล (Municipal) กลับใช้รูปแบบประธานาธิบดีตามอย่างสหรัฐอเมริกา ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นที่สำคัญๆ มีดังนี้

**4.1 การแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ถึงแม้กฎหมาย จะมีการแบ่งแยกหน้าที่ในการบริหารจัดการของการปกครองในแต่ละระดับไว้อย่างชัดเจน คือ รัฐบาลกลาง มีหน้าที่ดูแลกิจการในระดับชาติ จังหวัด มีหน้าที่ดูแลกิจการในพื้นที่ที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าเทศบาลจะดำเนินการได้ และดูแลกิจการที่ต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระดับภูมิภาค และเทศบาล มีหน้าที่ดูแลกิจการในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง อย่างไรก็ตาม การปกครองทั้งสามระดับ ก็ยังมีอำนาจหน้าที่กระทำการในเรื่องเดียวกัน ซึ่งจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกความรับผิดชอบไปตามระดับต่าง โดยในเรื่องสวัสดิการ การอนามัย และการประกันสังคม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการดูแลผู้สูงอายุ ได้มีการแบ่งภารกิจกันเป็นดังนี้<sup>88</sup>

<sup>87</sup> [www.mizuho-sc.com/english/ebond/government.html](http://www.mizuho-sc.com/english/ebond/government.html).

<sup>88</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ*, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546, หน้า 166

**4.1.1 รัฐบาลกลาง** มีภารกิจในเรื่องการประกันสังคม การออกใบอนุญาตวิชาชีพ แพทย์และอื่นๆ การออกใบอนุญาตเวชภัณฑ์

**4.1.2 จังหวัด** มีภารกิจในเรื่องการคุ้มครองความเป็นอยู่ (เมืองและหมู่บ้าน) การสวัสดิการเด็ก สวัสดิการผู้ชรา และสถานีนอนามัย

**4.1.3 เทศบาล** มีภารกิจในเรื่องคุ้มครองความเป็นอยู่ (เมืองและหมู่บ้าน) การสวัสดิการผู้ชรา การพยาบาลผู้ชรา สวัสดิการเด็ก การประกันสุขภาพ น้ำประปา การกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล และสถานีนอนามัย

**4.2 พระราชบัญญัติสวัสดิการผู้สูงอายุ ค.ศ. 1963 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง ค.ศ. 1990)<sup>89</sup>** ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่สำคัญๆ มีดังนี้

**4.2.1 รัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น** มีความรับผิดชอบในการส่งเสริมสวัสดิการของผู้สูงอายุ โดยใช้มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการดูแลผู้สูงอายุเป็นไปตามหลักการพื้นฐานที่ว่าผู้สูงอายุ เป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมมาอย่างยาวนานเป็นที่เคารพนับถือ มีความรู้และประสบการณ์อย่างมากมาย จึงควรที่จะได้รับหลักประกันในชีวิตที่มีสุขภาพดี มีชีวิตที่สงบสุข และอยู่ในที่อยู่อาศัยอย่างคุ้มค่า

**4.2.2 รัฐบาลกลาง** มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) ประสานการดำเนินงานระหว่างเทศบาล ให้ความช่วยเหลือและแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาล และการให้ข้อมูลที่จำเป็น

2) ดำเนินการ เกี่ยวกับสวัสดิการของผู้สูงอายุที่เกินกว่าอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

**4.2.3 จังหวัด** มีหน้าที่ในการดูแล และการกำกับดูแลธุรกิจการดูแลผู้สูงอายุ ดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกและการจัดการของโรงพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดโดยกระทรวงสาธารณสุขแรงงานและสวัสดิการ

**4.2.2 เทศบาล** มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการของผู้สูงอายุ ตามความจำเป็นและเหมาะสม

2) ให้ข้อมูลที่จำเป็น จากการที่ได้ให้คำปรึกษา ตามที่ได้ทำการสอบสวน และให้คำแนะนำ ตลอดจนการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้

<sup>89</sup> เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2560, หีบค้นจาก <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S38/S38HO133.html>

### 4.3 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุทางการแพทย์ ค.ศ. 1982 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ค.ศ. 1990<sup>90</sup>

โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงและส่งเสริมการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุ สร้างระบบการดูแลในด้านสุขภาพของผู้สูงอายุที่มีความเหมาะสม และให้ผู้คนได้รับการดูแลทั้งทางร่างกายและจิตใจ ในสถานที่ทำงานและที่บ้านที่เหมาะสมกับวัยผู้สูงอายุ โดยได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นที่สำคัญๆ มีดังนี้

**4.3.1 รัฐบาลกลาง** โดยกระทรวงสาธารณสุขแรงงานและสวัสดิการ มีหน้าที่ควบคุมค่าใช้จ่ายที่จำเป็น สำหรับการรักษาพยาบาลที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุ กำหนดนโยบายประมาณการค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ขั้นพื้นฐาน โดยจัดทำแผนเพื่อส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการรักษาพยาบาลทุกหกปี

**4.3.2 รัฐบาลท้องถิ่น** จัดให้มีมาตรการที่จำเป็น เพื่อส่งเสริมระบบการดูแลผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพ ควบคุมค่าใช้จ่ายในการดูแลทางการแพทย์ของผู้สูงอายุให้มีความเหมาะสม<sup>91</sup>

## 5. ประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้ ใช้รูปแบบการปกครองเป็นรัฐเดี่ยว แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ระดับ คือ รัฐบาลกลางในระดับชาติและรัฐบาลระดับท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (ในสมัยใหม่) ฉบับแรกตั้งแต่ปี ค.ศ.1949 (Local Autonomy Act in 1949) และมีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ หลายต่อหลายครั้ง และกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มีการแก้ไขปรับปรุง เมื่อปี ค.ศ.1995 ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1949 เป็นต้นมา กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

สำหรับรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นนั้น มี 2 รูปแบบได้แก่ รูปแบบทั่วไป (General From) และรูปแบบพิเศษ (Special From) ซึ่งรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีกระจายอยู่ทั่วประเทศเกาหลีใต้ สามารถแบ่งอีก 2 ระดับ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper level) ได้แก่ จังหวัด (Province) หรือ Do และมหานคร (Metropolitan) ในปัจจุบันเกาหลีใต้ มีทั้งหมด 9 จังหวัด ได้แก่ จังหวัด Kyonggi, จังหวัด Kangwon, จังหวัด Chungchogbuk, จังหวัด Chungchongnam, จังหวัด Chollabuk, จังหวัด Chollanam, จังหวัด Kyongsangbuk, จังหวัด Kyongsangnam

<sup>90</sup> สืบค้นจาก <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S57/S57HO080.html> เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2560

<sup>91</sup> สืบค้นจาก <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S57/S57HO080.html> เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2560



และจังหวัด Cheju และ 6 มหานคร ได้แก่ เมือง Pusan, เมือง Taegu, เมือง Incheon, เมือง Kwangju, เมือง Taejon และเมือง Ulsan

ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง(Lower level) ได้แก่ เมือง (City) และ Kun (County) ในปัจจุบันจังหวัดทั้ง 9 ของเกาหลีใต้ มีเมือง และ Kun รวมกันทั้งสิ้น 158 แห่ง นอกจากนี้ ทั้ง เมือง (City) และ Kun (County) ยังมีหน่วยงานสาขาที่ช่วยแบ่งเบาภาระของทั้งสององค์กรอีก นั่นก็คือ Dong (หมู่บ้านในเขตเมือง) และ Eup/Myon (หมู่บ้านในเขตชนบท) โดยสถานะของทั้ง Dong / Eup / Myon เป็นเพียงสาขา หรือเครื่องมือหนึ่งเท่านั้นที่ช่วยแบ่งเบาภาระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง

ในรูปแบบพิเศษ (Special From) เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ มีเพียงแห่งเดียวในเกาหลีใต้ คือ กรุงโซล (Seoul Special Metropolitan) ซึ่งเป็นเมืองหลวง เหตุที่กรุงโซล ถูกจัดให้เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพราะเป็นเมืองขนาดใหญ่ เป็นอันดับ 1 ของเกาหลี เป็นศูนย์กลางการค้าและธุรกิจ นอกจากนี้ ยังเป็นเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่มากเป็นลำดับต้นๆ ของโลกด้วย

**5.1 การแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่** ว่างานหรือหน้าที่ใด เป็นของรัฐบาลกลาง เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน หรือระดับล่างนั้น มีการระบุขอบเขตกว้างๆ ไว้ ดังนี้

**5.1.1 รัฐบาลกลาง** มีขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการดำรงอยู่และรักษาไว้ ซึ่งความมั่นคงของรัฐ การวางแผน การกำหนดนโยบาย การควบคุมนโยบายในระดับชาติ

**5.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน** มีขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการพัฒนาและปรับปรุงการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ ดำเนินกิจการในภาพกว้างของพื้นที่ โดยเป็นกิจการที่สร้างความเป็นเอกภาพในพื้นที่ การประสานงานและการตัดสินใจขาดระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในพื้นที่ หน้าที่อื่นตามที่รัฐบาลกลางมอบหมาย กล่าวคือ

1) มีหน้าที่ทำกิจกรรมที่อยู่ในระดับบน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างน้อย 2 แห่งขึ้นไป

2) มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับล่าง ให้ปฏิบัติหรือดำเนินงานให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน

3) มีหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง และมีหน้าที่เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างองค์กรปกครองระดับล่างด้วยกันเอง

4) มีหน้าที่ทำกิจการที่ไม่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก



5) มีหน้าที่ในการจัดตั้ง รวมถึงบริหารจัดการสาธารณูปโภคและเครื่องอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งกิจการเหล่านั้น เหมาะสมสำหรับการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าหนึ่งแห่งดำเนินการ

**5.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง** มีขอบเขตภารกิจ และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิด กล่าวคือ

1) มีหน้าที่ดำเนินการที่เป็นการเฉพาะเจาะจงภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นๆ

2) ดำเนินการ ตามที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (ทั้งนี้ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ทั้งระดับบนและระดับล่าง จะต้องไม่แข่งขันกันเองในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ภายในพื้นที่เดียวกันเอง)

**5.2 ภารกิจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ตามพระราชบัญญัติ Local Autonomy แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2011 ได้บัญญัติไว้ ดังต่อไปนี้

### 5.2.1 หลักการพื้นฐานการบริหารกิจการของรัฐบาลท้องถิ่น

1) รัฐบาลท้องถิ่น ต้องมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมความสะดวก สบาย และสวัสดิการของผู้อยู่อาศัย ในการบริหารจัดการกิจการของตน

2) รัฐบาลท้องถิ่น ต้องจัดการกับองค์กรและบริหารจัดการตนเองให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

3) รัฐบาลท้องถิ่น ไม่สามารถบริหารกิจการที่เป็นการฝ่าฝืน หรือขัดต่อพระราชบัญญัติแห่งรัฐได้

### 5.2.2 ขอบเขตการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่น

1) กิจการเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาล องค์กร และการบริหารจัดการของรัฐบาลท้องถิ่น มี 11 ประการ ได้แก่

(1) การประสานงานของชื่อ สถานที่ และพื้นที่ปกครอง ภายในเขตอำนาจศาล  
(2) การบังคับใช้ การแก้ไข การยกเลิก และการบริหารจัดการกฎหมายของเทศบาล และ กฎ ระเบียบของเทศบาล

(3) การจัดองค์กร และการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) การแนะนำและควบคุมของหน่วยงาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) การจัดการด้านบุคลากร สวัสดิการ การฝึกอบรม และการศึกษาของข้าราชการที่อยู่สังกัดศาล

(6) การกำหนดอัตราภาษี การเก็บภาษีท้องถิ่น และค่าธรรมเนียมอื่น

(7) การจัดทำงบประมาณ บริหารงบประมาณ ตรวจสอบบัญชีและบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) พัฒนาระบบการบริหารจัดการ และปรับปรุงระบบสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้า

(9) บริหารจัดการทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป

(10) จัดการเรื่องงานทะเบียนสมรส และทะเบียนบ้านให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่

(11) การจัดทำเอกสาร และข้อมูลในเรื่องการศึกษา วิจัย เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

2) กิจการ เกี่ยวกับการส่งเสริมสวัสดิการของประชาชน มี 10 ประการ ได้แก่

(1) กิจกรรมเพื่อสวัสดิการของประชาชน

(2) จัดตั้งและบริหารกิจการ เพื่อบริการสาธารณะและอำนวยความสะดวกเพื่อสวัสดิการสังคม

(3) การคุ้มครอง และช่วยเหลือผู้ยากไร้

(4) การคุ้มครอง และส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุ เด็ก คนพิการ ทั้งทางร่างกายและจิตใจ เยาวชน และสตรี

(5) การจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันสุขภาพและการรักษาพยาบาล

(6) การป้องกันโรคติดต่อ และโรคอื่นๆ

(7) การดำเนินงานและการจัดการสุสาน และ โรงเผาศพ

(8) การให้คำแนะนำ ในการพัฒนาระบบสุขภาพในสถานบันเทิงสาธารณะที่เป็นของเอกชน

(9) การเก็บรวบรวมและกำจัดสิ่งปฏิกูล และขยะ

(10) การจัดตั้ง และการดำเนินงานของวิสาหกิจในท้องถิ่น

3) กิจการ เกี่ยวกับการส่งเสริมอุตสาหกรรม รวมถึง การเกษตร ป่าไม้และการค้า มี 14 ประการ ได้แก่

(1) การติดตั้งและการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวก ในด้านชลประทานทางการเกษตร เช่น ระบบชลประทานขนาดเล็ก และอ่างเก็บน้ำ เป็นต้น

(2) การสนับสนุนการผลิตและการเพิ่มมูลค่าสินค้าที่ทำมาจากสินค้าเกษตร ป่าไม้ ปศุสัตว์ และสินค้าทางทะเล

- (3) การจัดหาวัตถุดิบทางการเกษตร
- (4) การจัดการและเสนอแนะ แนวทางการทำฟาร์มแบบผสมผสาน
- (5) การสนับสนุนและแนะนำ แนวทางการทำธุรกิจเพื่อผลกำไร

นอกเหนือจากการเกษตร

- (6) การส่งเสริมธุรกิจรายได้เสริมของครัวเรือนในฟาร์ม
- (7) การบริหารจัดการป่าไม้สาธารณะ
- (8) จัดทำโครงการ เพื่อการปลูกสัตว์ขนาดเล็ก และการส่งเสริมนม
- (9) การป้องกันโรคติดต่อในสัตว์
- (10) การสนับสนุน และช่วยเหลืออุตสาหกรรมในท้องถิ่น
- (11) การคุ้มครองผู้บริโภค และส่งเสริมการออมให้แก่ประชาชน
- (12) การส่งเสริมธุรกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม
- (13) การพัฒนา ส่งเสริม ช่วยเหลือ อุตสาหกรรมที่มีเฉพาะที่ในท้องถิ่น
- (14) การพัฒนาผลิตภัณฑ์พื้นเมือง และผลิตภัณฑ์พื้นบ้าน เพื่อรองรับ

การท่องเที่ยว

4) กิจการเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น และการบริหารจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสิ่งแวดล้อมที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ มี 15 ประการ ได้แก่

- (1) การจัดทำโครงการ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น
- (2) การดำเนินโครงการวิศวกรรมโยธา และโครงการก่อสร้าง
- (3) การดำเนินโครงการวางผังเมือง
- (4) การสร้าง ซ่อม บำรุงรักษาถนนภายในท้องถิ่น
- (5) การส่งเสริม และช่วยเหลือการพัฒนาที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น
- (6) การพัฒนาหมู่บ้าน และชนบท
- (7) กิจกรรมเพื่อการคุ้มครองธรรมชาติ
- (8) การดูแล และจัดการลุ่มแม่น้ำ คลอง หนอง บึง
- (9) การจัดตั้งและบริหารระบบประปา และระบบระบายน้ำทิ้ง
- (10) การจัดตั้ง และการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับน้ำประปา
- (11) การพัฒนาและบริหารจัดการสวนสาธารณะ และสถานที่ท่องเที่ยว
- (12) การดำเนินการ โครงการรถไฟท้องถิ่น
- (13) การติดตั้ง และจัดการเครื่องอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวกับ

การจราจร เช่น สัญญาไฟจราจร ที่จอดรถ และเครื่องหมายจราจรอื่นๆ

(14) การจัดตั้งและออกมาตรการบังคับ เพื่อต่อต้านภัยพิบัติ

(15) การสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือแก่เศรษฐกิจในท้องถิ่น

5) กิจการเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษา การกีฬา ศิลปะ และวัฒนธรรม

มี 5 ประการ ได้แก่

(1) การจัดตั้งและดำเนินงาน รวมถึงการแนะแนวของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนอนุบาล โรงเรียนประถม โรงเรียนมัธยม และโรงเรียนอื่นๆ ที่มีระดับใกล้เคียงกัน

(2) การจัดตั้งและบริหารจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษา กีฬา และวัฒนธรรม เช่น ห้องสมุด สนามเด็กเล่น โรงยิมเนเซียม พิพิธภัณฑ์ ห้องดนตรี เป็นต้น

(3) การอนุรักษ์ภูมิปัญญา และมรดกทางวัฒนธรรมท้องถิ่น

(4) การส่งเสริมศิลปะ และวัฒนธรรมท้องถิ่น

(5) การสนับสนุนองค์กรวัฒนธรรม และศิลปะในท้องถิ่น

6) กิจการเกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และการดับเพลิงในท้องถิ่น

มี 5 ประการ ได้แก่

(1) การจัดตั้งและดำเนินงาน รวมถึงการควบคุมองค์กรป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือน สถานที่ทำงาน รวมถึงกองดับเพลิงอาสาสมัคร

(2) การป้องกันและระงับดับเพลิง การตรวจสอบที่เกิดเหตุเพลิงไหม้ รวมถึงการช่วยเหลือ และการปฐมพยาบาล<sup>92</sup>

## 6. ประเทศอินโดนีเซีย

หลังการประกาศอิสรภาพ ในปี ค.ศ. 1949 ประเทศอินโดนีเซีย จัดระบบการปกครอง เป็นระบบสาธารณรัฐ ประกอบด้วย 15 จังหวัด ให้แต่ละจังหวัด มีอิสระในการปกครองตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับประวัติศาสตร์ และชาติพันธุ์ที่หลากหลายในพื้นที่ต่างๆ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอินโดนีเซียกลับยึดหลักการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้น เพื่อดำรงรักษาความเป็นเอกภาพของชาติ จนทำให้ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอินโดนีเซียแทบจะไม่แตกต่างจากประเทศที่ปกครองแบบรัฐเดี่ยวทั่วไป

<sup>92</sup> เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2560, สืบค้นจาก

การเมืองในประเทศอินโดนีเซีย จึงบ่มเพาะความขัดแย้งไว้ภายใน ตั้งแต่ยุคเริ่มต้นระหว่างแรงดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและแรงผลักดันสู่การกระจายอำนาจ เช่น การก่อกระแสต่อต้านระบบการปกครองแบบรวบอำนาจของบรรดาจังหวัดต่างๆ ในปี ค.ศ. 1957 ทำให้รัฐบาลในยุคประธานาธิบดีซูการ์โน ต้องออกกฎหมายรับรองความเป็นอิสระของจังหวัด (กฎหมายฉบับที่ 1/1957) แต่หลังจากนั้น เพียงสามปี (ค.ศ.1959) รัฐบาลก็หวนกลับไปใช้นโยบาย “ประชาธิปไตยแบบชี้นำ” (Guided democracy) ซึ่งรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอีกครั้งหนึ่ง และหลังจากประธานาธิบดี ซูฮาร์โต ขึ้นสู่อำนาจไม่นาน ก็ประกาศใช้นโยบายรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มยิ่งกว่าเดิม ภายใต้นโยบาย “ระเบียบใหม่” (New Order, 1969) ซึ่งมีระยะเวลายาวนานกว่า 30 ปี จนกระทั่งสิ้นสุดยุคของประธานาธิบดี ซูฮาร์โต ในปี ค.ศ. 1999

การปฏิรูประบบการปกครองสู่การกระจายอำนาจครั้งใหญ่ ที่เรียกว่า “Big Bang” เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1999 ในยุคของประธานาธิบดี ฮาร์บีบี (Bacharudin Jusuf Habibie) ซึ่งขึ้นสู่อำนาจในช่วงเวลาสั้นๆ หลังสิ้นสุดยุคเผด็จการ ซูฮาร์โต ประธานาธิบดี ฮาบีบี ได้ออกกฎหมายฉบับที่ 22/1999 ว่าด้วยการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ภูมิภาคและท้องถิ่น อีกทั้งได้ตรากฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการคลังลงสู่ท้องถิ่น (กฎหมายฉบับที่ 25/1999) นับเป็นการปิดฉากระบบการเมืองแบบรวบอำนาจเผด็จการคอร์รัปชันที่ยาวนาน และนาอินโดนีเซียก้าวสู่การเมืองยุคใหม่ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกสำคัญ ในการขับเคลื่อนประเทศอินโดนีเซีย

ต่อมาในปี ค.ศ. 2004 รัฐบาลอินโดนีเซีย ได้ทบทวนและปรับปรุงนโยบายการกระจายอำนาจให้เข้าที่เข้าทางมากขึ้น โดยตราเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจทางการคลัง (กฎหมายฉบับที่ 32/2004 และ 33/2004 ตามลำดับ)<sup>93</sup>

ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญของประเทศอินโดนีเซีย กำหนดรูปแบบการปกครองประเทศให้เป็นระบบสาธารณรัฐ มีรัฐบาลระดับชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลในระดับชาติ มีประธานาธิบดี เป็นประมุขฝ่ายบริหาร และมีรัฐสภา มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ในระดับท้องถิ่นของอินโดนีเซีย มีการจัดโครงสร้างการปกครองเป็น 2 ระดับคือ ระดับจังหวัด (Provinces) จำนวน 34 จังหวัด และองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่าง ประกอบด้วย เขตปกครอง (Regents/districts) จำนวน 399 เขตปกครอง และเมืองหรือเทศบาล (City/municipality) จำนวน 98 เทศบาล นอกจากนี้ก็มีการจัดแบ่งพื้นที่ ตามวัฒนธรรมการปกครองดั้งเดิม เป็นตำบล (Sub-districts) และหมู่บ้าน (villages) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

<sup>93</sup> เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2560, สืบค้นจาก <http://www.peraturan.go.id>

## 6.1 รูปแบบและระดับของการปกครองท้องถิ่น

**6.1.1 การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด** เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ระดับบน มีผู้ว่าราชการจังหวัด และสภาจังหวัด จำนวน 45 - 100 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด และทำหน้าที่ เป็นตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลาง ในการควบคุมประสานนโยบายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับล่าง (เขตปกครองและเมือง/เทศบาล) และจัดบริการสาธารณะบางประเภท ซึ่งมีขอบเขต การให้บริการครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัด

**6.1.2 การปกครองท้องถิ่นระดับเขตปกครอง** โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 2 ประเภทนี้ อยู่ในระดับเดียวกัน โดยที่เขตปกครอง (Regent/district) ส่วนใหญ่ เป็นพื้นที่ชนบท หรือเป็นหมู่เกาะ เป็นเขตเกษตรกรรมดั้งเดิม ขนาดกว้างใหญ่ แต่ปัจจุบันบาง Regent/district กลายเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรม และโรงงานขนาดต่างๆ ไปบ้างแล้ว เพราะราคาที่ดินถูกกว่าในเมือง สำหรับเมือง หรือเทศบาล (City/Municipality) นั้น มักจะเป็นเขตเมือง หรือเขตเมืองผสมกับชนบท ชานเมือง

ในแต่ละเทศบาลหรือเขตปกครอง มีนายเทศมนตรีและสภาท้องถิ่น จำนวน 20 - 45 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมีข้าราชการท้องถิ่นในสังกัดของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างทั้ง 2 ประเภทนี้ มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะอย่างกว้างขวาง และมีบทบาทอย่างสำคัญต่อชีวิตประจำวันของประชาชน มากกว่าระดับอื่นๆ และเนื่องจากมีพื้นที่ขนาดใหญ่ จึงต้องมีหน่วยปฏิบัติงานย่อยๆ กระจายไปตามตำบล (Sub-district) และหมู่บ้าน (Villages) ต่างๆ หน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ย่อยๆ เหล่านี้ จะได้รับมอบอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นผู้จัดทำแผนงบประมาณ และบริหารงบประมาณของท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการในพื้นที่นั้นๆ

**6.1.3 การปกครองท้องถิ่นนครจาการ์ตา** ซึ่งนครจาการ์ตา มีสถานะเป็นทั้งจังหวัด และเมืองหลวง หรือเทศบาลนครหลวงของประเทศ มีระบบการปกครองแบบพิเศษแตกต่างจาก จังหวัดอื่น โดยจังหวัดจาการ์ตา มีการจัดระบบการปกครองเพียงระดับเดียว ซึ่งคล้ายกับกรุงเทพมหานคร ของประเทศไทย มีผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้ง มีการแบ่งเขตการปกครองย่อย (regent/district) และเมือง (city/municipality) เหมือนจังหวัดอื่นๆ แต่เขตการปกครองและเมือง หรือเทศบาลในจังหวัดจาการ์ตา ไม่มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหมือนกับในกรณี ของจังหวัดอื่นๆ นายเทศมนตรีของเทศบาลและเขตการปกครองต่างๆ มาจากการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดจาการ์ตา ในทำนองเดียวกัน แผนและงบประมาณของเทศบาลและเขตการปกครองต่างๆ ก็มาจากผู้ว่าราชการจังหวัดจาการ์ตาทั้งหมด เช่นเดียวกัน



## 6.2 การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นปี ค.ศ. 1999 (กฎหมายฉบับที่ 22/1999) กำหนดให้ประเทศอินโดนีเซีย มีระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ Subsidiarity principle กล่าวคือ กำหนดให้ท้องถิ่น มีอำนาจในการดำเนินกิจการในเขตการปกครองของตนเองได้ทุกประเภท ยกเว้นภารกิจที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล ในระดับชาติ 5 ด้าน คือ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 2) การป้องกันประเทศ 3) ตำรวจ ศาล และกระบวนการยุติธรรม 4) การเงินและนโยบายการคลังมหภาค และ 5) กิจการศาสนา

ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา กระทรวงและหน่วยงานของรัฐบาลกลาง จำนวนมากที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลักของรัฐบาลระดับชาติ ทั้ง 5 ด้านข้างต้น จะต้องถ่ายโอนหรือมอบอำนาจการปฏิบัติการกิจของตนเองให้แก่จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ปฏิบัติการแทนทั้งหมด คงเหลือแต่อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการปฏิบัติงาน เพื่อให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ อีกทั้งจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนวยการ กำกับดูแล ติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องภารกิจของกระทรวงนั้นๆ เท่านั้น ไม่สามารถไปดำเนินการได้เองโดยตรงอีกต่อไป แต่ในด้านความรับผิดชอบนั้น ยังถือว่าหน่วยงานส่วนกลาง ยังคงต้องรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของนโยบายและคุณภาพของบริการสาธารณะ ตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอยู่เช่นเดิม ดังรายละเอียดในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.1 การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

ภารกิจ	รัฐบาล	จังหวัด	เขตและเทศบาล
กฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย	ตรากฎหมาย และกำกับดูแลให้ท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมายของรัฐ และไม่ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ขัดแย้งกับกฎหมายของรัฐ	ออกข้อบัญญัติจังหวัดและบังคับใช้	ออกข้อบัญญัติเทศบาลและบังคับใช้
การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1. กำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ประสานงาน และกำกับดูแลเขตและเทศบาล ในนามของรัฐบาล	บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ปลุปลูกป่า ฯลฯ
	2. ปลูกป่า (จัดสรรเงินอุดหนุนให้เขต/เทศบาลดำเนินการ)		

## ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ภารกิจ	รัฐบาล	จังหวัด	เขตและเทศบาล
การศึกษา	1. กำหนดนโยบายด้านการศึกษา 2. กำหนดมาตรฐานการศึกษา 3. จัดสอบวัดระดับสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 4. จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา 5. จัดการศึกษาด้านศาสนา 6. จัดสรรเงินอุดหนุนด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เขตและเทศบาล	ประสานงานและกำกับดูแลเขตและเทศบาลด้านการศึกษา ในนามของรัฐบาล	จัดการศึกษา จัดให้มีโรงเรียน สิ่งอำนวยความสะดวก และบุคลากรทางการศึกษา
สาธารณสุข	1. กำหนดนโยบายด้านสาธารณสุข 2. กำหนดมาตรฐานจัดสรรเงินอุดหนุนด้านสาธารณสุขให้แก่จังหวัดเขต/เทศบาล 3. จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกในระบบบริการสาธารณสุข	1. จัดบริการด้านเฝ้าระวัง ส่งเสริมสุขภาพ 2. จัดฝึกอบรมบุคลากรสาธารณสุข	1. จัดให้มีระบบบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขทุกระดับ 2. จัดฝึกอบรมบุคลากร สิ่งอำนวยความสะดวกในระบบบริการสาธารณสุข
เกษตรกรรม	1. กำหนดนโยบายด้านการเกษตร 2. ก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคด้านการเกษตร 3. ควบคุม/แทรกแซงราคาสินค้าเกษตร 4. จัดสรรเงินอุดหนุนด้านสาธารณสุขให้แก่จังหวัด เขตและเทศบาล	1. จัดให้มีบริการด้านการส่งเสริมและฝึกอบรมด้านการเกษตร 2. จัดให้มีสิ่งก่อสร้างพื้นฐานด้านการเกษตร	1. จัดให้มีบริการด้านการส่งเสริมและฝึกอบรมด้านการเกษตร 2. จัดให้มีสิ่งก่อสร้างพื้นฐานด้านการเกษตร
อุตสาหกรรม	1. กำหนดนโยบายด้านอุตสาหกรรม 2. ส่งเสริมการลงทุน จัดให้มีนิคมอุตสาหกรรม ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดเล็ก จัดให้มีธนาคารวิสาหกิจขนาดเล็ก 3. ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา	ประสานงาน และกำกับดูแลเขตและเทศบาล ในนามของรัฐบาล	1. ส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น 2. ออกใบอนุญาตสถานประกอบการ 3. จัดให้มีเขตการส่งเสริมการลงทุน / นิคมอุตสาหกรรม

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ภารกิจ	รัฐบาล	จังหวัด	เขตและเทศบาล
การคมนาคม	1. ลงทุนพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมระดับชาติ 2. จัดสรรเงินอุดหนุนด้านการคมนาคมให้แก่จังหวัดเขตและเทศบาล	จัดให้มีระบบคมนาคมขนส่งในระดับจังหวัด ลงทุนพัฒนาและบำรุงรักษาส่งก่อสร้าง	จัดให้มีระบบคมนาคมขนส่งในเขตพื้นที่ลงทุนพัฒนาและบำรุงรักษาส่งก่อสร้าง

## 7. การวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยกับต่างประเทศ

### 7.1 การจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครอง

การจัดโครงสร้างของระบบการปกครองของประเทศต่างๆ มีดังนี้

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบโครงสร้างฝ่ายปกครองของประเทศต่างๆ

	ไทย	ฝรั่งเศส	ออสเตรเลีย	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	อินโดนีเซีย
โครงสร้างของฝ่ายปกครอง	3 ส่วน	3 ส่วน	2 ส่วน	2 ส่วน	2 ส่วน	2 ส่วน
โครงสร้างของราชการส่วนภูมิภาค	มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
สถานะทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รับรองโดยรัฐธรรมนูญ	รับรองโดยรัฐธรรมนูญ	รับรองโดยกฎหมายของมลรัฐ	รับรองโดยรัฐธรรมนูญ	รับรองโดยรัฐธรรมนูญ	รับรองโดยรัฐธรรมนูญ

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

	ไทย	ฝรั่งเศส	ออสเตรเลีย	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	อินโดนีเซีย
การจัด โครงสร้าง การปกครอง ท้องถิ่น	2 ชั้น	3 ชั้น	2 ชั้น	2 ชั้น	2 ชั้น	2 ชั้น
อำนาจหน้าที่ ขององค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	จำกัด โดย กฎหมาย	หลัก ความสามารถ ทั้งหมด	จำกัด โดย กฎหมาย	หลักความ สามารถ ทั่วไป	หลักความ สามารถ ทั่วไป	หลักความ สามารถ ทั่วไป

จากตารางที่ 4.2 จะเห็นว่ามีเพียงประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศสเท่านั้น ที่มีการจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครอง ออกเป็น 3 ส่วน เนื่องจากยังคงมีราชการส่วนภูมิภาคอยู่แต่ในประเทศอื่น ๆ มีโครงสร้างของฝ่ายปกครอง เพียง 2 ส่วน คือ ราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น ในด้านสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีออสเตรเลีย เพียงประเทศเดียวที่ไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และในการกำหนดชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ เป็นรูปแบบสองชั้น สำหรับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศไทย มีลักษณะเหมือนกับออสเตรเลีย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่เท่าที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนประเทศที่เหลือ ต่างก็ใช้หลักความสามารถทั่วไป กล่าวคือ หากมีความพร้อมในเรื่องของงบประมาณและบุคลากร และเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับสภาพปัญหา หรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และมีใช้ภารกิจที่รัฐห้ามไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมสามารถดำเนินการได้

## 7.2 ความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่และการดูแลผู้สูงอายุ

การเปรียบเทียบความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่และการดูแลผู้สูงอายุของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศต่างๆ เปรียบเทียบกับประเทศไทย ดังนี้

ตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้สูงอายุ

	ไทย	ฝรั่งเศส	ออสเตรเลีย	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	อินโดนีเซีย
อำนาจหน้าที่	กรมกิจการ	องค์กร	รัฐบาล	องค์กร	องค์กร	องค์กร
ในการดูแล	ผู้สูงอายุ	ปกครอง	และองค์กร	ปกครอง	ปกครอง	ปกครอง
ผู้สูงอายุ	และ	ส่วน	ปกครอง	ส่วนท้องถิ่น	ส่วนท้องถิ่น	ส่วนท้องถิ่น
	องค์กร	ท้องถิ่น	ส่วนท้องถิ่น			
	ปกครองส่วน					
	ท้องถิ่น					
ปัญหาความ						
ซ้ำซ้อนใน	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
อำนาจหน้าที่						

ซึ่งจะเห็นว่าการดูแลผู้สูงอายุในทุกประเทศ ล้วนเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังมีความซ้ำซ้อนกับรัฐบาลใน 2 ประเทศ คือ ไทย และออสเตรเลีย แต่ในประเทศออสเตรเลีย ไม่มีปัญหาในการดำเนินงาน เนื่องจากกฎหมายยินยอมให้รัฐบาลสหพันธ์และรัฐบาลรัฐสามารถทำภารกิจร่วมกันได้ ซึ่งจะเป็นการเสริมกันและกัน เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 7.3 บทวิเคราะห์ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ด้านการดูแลผู้สูงอายุของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ค้นพบจากการศึกษา มีเพียงประเทศไทยและประเทศออสเตรเลียเท่านั้น ส่วนประเทศอื่นๆ ไม่ได้มีปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และอินโดนีเซีย ล้วนแล้วแต่มีหลักกฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่โดยยึดหลักความสามารถทั่วไป สำหรับประเทศออสเตรเลีย รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการให้บริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างน้อยมาก เนื่องจากยังขาดความพร้อมในหลาย ๆ ด้าน และที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ ออสเตรเลีย มีรัฐบาลในระดับมลรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน ซึ่งมีขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นอย่างดีอยู่แล้ว

ในขณะที่ประเทศไทย ถึงแม้จะมีทั้งรัฐธรรมนูญ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ รวมถึงกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจในการดูแลผู้สูงอายุไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งได้มีถ่ายโอนภารกิจการดูแลผู้สูงอายุตามแผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2445 ก็ตาม แต่ภายหลังได้มีการจัดตั้งกรมกิจการผู้สูงอายุ ตามกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เมื่อปี พ.ศ. 2558 จึงทำให้ภารกิจการดูแลผู้สูงอายุของรัฐ โดยกรมกิจการผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความซ้ำซ้อนกัน

การแก้ไขปัญหาดังกล่าว หากจะเสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่โดยยึดหลักความสามารถทั่วไป เหมือนกับประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และอินโดนีเซีย ก็จะไม่สอดคล้องกับระบบการกระจายอำนาจของประเทศไทย ที่มีรากฐานมาจากระบบเซ็นทอลลิซึม (Centralism) ซึ่งมีแนวคิดอยู่บนหลักการที่ว่ารัฐบาลระดับชาติ มีบทบาทหลัก ในการบริหารประเทศและจัดทำบริการสาธารณะรวมทั้ง เป็นผู้กำหนดระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนประกอบหนึ่งของกลไกในการบริหารประเทศของรัฐบาล และในด้านการจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้หลัก Residualism ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่อย่างจำกัด และตีความเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชน เช่นเดียวกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเน้นหนักในด้านการจัดบริการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ เช่น ก่อสร้างและปรับปรุงถนน การปรับปรุงแหล่งน้ำ การก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน มากกว่าในเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจสังคม ในส่วนด้านการเงินการคลัง รัฐบาล เป็นเจ้าของฐานภาษีหลักเกือบทั้งหมด

ผู้วิจัย จึงเห็นว่า กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาค่าความซ้ำซ้อน ในอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งนอกจากจะเป็นกฎหมายในระดับที่เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษที่จะสามารถเพิ่มบทบัญญัติ ให้มีแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความชัดเจนได้ ซึ่งจะได้นำเสนอในรายละเอียดบทต่อไป



## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

การศึกษาถึงปัญหาความซ้ำซ้อน ในอำนาจหน้าที่ด้านการดูแลผู้สูงอายุของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ หลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนนโยบายรัฐบาลที่มีต่อการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่อนุวัติการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมการกระจายอำนาจในประเทศไทย

#### 1. บทสรุป

จากการศึกษา พบว่าการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยหลักการต่างๆ ทั้งหลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Power) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) ซึ่งในการพิจารณากำหนดประเภทบริการสาธารณะว่า กิจกรรมเช่นใด สมควรเป็นหน้าที่ของราชการบริหาร แต่ละส่วนนั้น อาจใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาหลายประการ เช่น หลักผลประโยชน์มหาชน หลักประสิทธิภาพในการจัดการ หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ หลักความสามารถของท้องถิ่น หลักการกำหนดหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ เป็นต้น

ในส่วนทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะ เป็นส่วนหนึ่งของหลักกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ซึ่งมีการกำหนดประเภทของบริการสาธารณะว่ามี 2 ลักษณะ ได้แก่ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง หมายถึง กิจการที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ

และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม หมายถึง กิจกรรมที่มีลักษณะทางการค้าที่สนองตอบความต้องการของประชาชน เน้นด้านการผลิตจำหน่าย การให้บริการและการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยการจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นกิจกรรมซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองจัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม ที่จะต้องคำนึงถึงความต่อเนื่อง ความเสมอภาค และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะ ซึ่งในกิจการบางอย่างรัฐสามารถมอบให้เอกชนดำเนินการแทนได้ โดยรัฐยังคงมีหน้าที่ควบคุมการดำเนินการของเอกชน

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะได้บัญญัติรับรองหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรก และมีความต่อเนื่อง มาจนถึงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ตาม แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในบทนี้ จะเป็นการสรุปประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อที่จะได้นำมาวิเคราะห์และหาข้อเสนอแนะ ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

จากการศึกษา พบว่าในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการดูแลผู้สูงอายุมีการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกัน ระหว่างรัฐ โดยกรมประชาสงเคราะห์ในขณะนั้น ซึ่งปัจจุบัน คือ กรมกิจการผู้สูงอายุ สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็มีการกิจในเรื่องเดียวกันนี้ อันเป็นผลมาจากกฎหมายจัดตั้งของหน่วยงาน และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ในเวลาต่อมาจะได้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการดูแลผู้สูงอายุจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อปี พ.ศ. 2545 แต่เมื่อประเทศไทยกำลังจะก้าวเข้าสู่ยุคของสังคมผู้สูงอายุ รัฐบาลเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะรองรับกับปัญหาที่จะตามมา จึงไปดำเนินการออกกฎหมายจัดตั้งกรมกิจการผู้สูงอายุ ขึ้นในสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในปี พ.ศ. 2558 โดยที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุและยังไม่มีมีการแบ่งแยกภารกิจให้ชัดเจนว่า รัฐบาลโดยกรมกิจการผู้สูงอายุ จะดูแลรับผิดชอบการดูแลผู้สูงอายุแค่ไหน และจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบการดูแลผู้สูงอายุแค่ไหน หรือจะให้ทั้งรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกิจร่วมกัน เหมือนอย่างเช่น ในประเทศ

ออสเตรเลีย ซึ่งในปัจจุบันบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตลอดจนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาและ คำพิพากษาศาลปกครอง ก็ยังไม่สามารถระบุให้ชัดเจน หรือวางแนวบรรทัดฐานได้ว่าภารกิจ ในการดูแลผู้สูงอายุระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งแยกอย่างไร เพื่อให้ชัดเจนและ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งของกรมกิจการผู้สูงอายุ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น จากการศึกษาจึงทำให้พบว่าปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของรัฐกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการดูแลผู้สูงอายุ เป็นผลมาจากกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เนื่องจากยังไม่สามารถ แบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการดูแลผู้สูงอายุ ระหว่างรัฐกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนได้ โดยมีสาเหตุ ดังต่อไปนี้

1.1 สถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นอนุบัญญัติตามมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และในบทบัญญัติมาตรา 3 ได้กำหนดว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” มีวัตถุประสงค์เพื่อให้พระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีสถานะเป็น กฎหมายพิเศษที่สามารถยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายอื่นได้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าคณะกรรมการ กฤษฎีกาได้มีความเห็นทางกฎหมายว่ากฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงกฎหมายที่เสริมกับกฎหมายว่าด้วยองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเท่านั้น ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติมาตรา 3 ดังกล่าวไม่สามารถยกระดับ ให้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายพิเศษได้แม้ว่าจะเป็นการกฎหมายที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ตาม

1.2 ความไม่ชัดเจน เกี่ยวกับเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ ไม่มี บทบัญญัติมาตราใด ที่กล่าวถึงอำนาจและหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค โดยมีเพียงการบัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ตามมาตรา 16 องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 17 และกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 18 ไว้แต่เพียงกว้างๆ เท่านั้น จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจน

ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท จะมีอำนาจและหน้าที่ทุกประการตามที่กฎหมายฉบับนี้ กำหนดไว้หรือไม่ อีกทั้ง ยังมีปัญหาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการตามอำนาจและ หน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ทันที หรือจะดำเนินการได้ต่อเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจจาก ส่วนราชการ มายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อน หรือเมื่อได้มีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการ มายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ต่อมามีการออกกฎหมายอีกฉบับ ให้ส่วนราชการกลับมามีภารกิจเดิม ที่ได้ถ่ายโอนไปแล้ว ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน ลักษณะเช่นนี้ จะดำเนินการอย่างไร

## 2. ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ด้านการดูแล ผู้สูงอายุของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว เห็นว่าเพื่อให้การกำหนด ขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการดูแลผู้สูงอายุ มีความชัดเจน สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขอเสนอแนะ แนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

**2.1 เพิ่มเติมบทมาตราที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ ความว่า**

“ราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็น ภารกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคง เศรษฐกิจระดับประเทศ หรือเป็นภารกิจในระดับมหภาค ซึ่งจะ ก่อให้เกิดประโยชน์มหาชนระดับประเทศ”

“ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีอำนาจและหน้าที่ในการประสานงานระหว่างราชการ บริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้คำปรึกษาและ สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

“ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจที่ใกล้ชิดกับประชาชน หรือเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน หรือเป็นภารกิจที่เป็นประโยชน์ โดยตรงต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นใด ท้องถิ่นหนึ่ง ซึ่งแตกต่างกันได้ในแต่ละเขตพื้นที่”

**2.2 เพิ่มเติมในบทมาตราเกี่ยวกับ รูปแบบ วิธีการ ในการกระจายอำนาจจากรัฐไปยัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความว่า**

“การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายนี้ มี 2 รูปแบบ ได้แก่

**2.2.1 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)** ซึ่งรัฐมอบอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำภารกิจที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ย่อมมีอิสระในการตัดสินใจ แต่รัฐยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแล ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด” และ

**2.2.2 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution)** ซึ่งรัฐถ่ายโอนอำนาจ การตัดสินใจไปยังองค์กรที่เป็นตัวแทนของชุมชน หรือท้องถิ่นที่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงาน การตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย และการจัดทำบริการ สาธารณะประเภทต่างๆ ได้อย่างอิสระ รวมทั้งมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อใช้บังคับ ภายในชุมชน หรือพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่น”

**2.3 เพิ่มเติมในบทมาตรา เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้ในการพิจารณากำหนดภารกิจ ที่รัฐจะต้องถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความว่า**

“ในการพิจารณากำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละกลุ่มภารกิจ ให้คณะกรรมการการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา โดยคำนึงถึงหลักผลประโยชน์มหาชน หลักประสิทธิภาพในการจัดการ หลักความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัด บริการสาธารณะ หลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหลักเกณฑ์อื่นตามที่ คณะกรรมการเห็นสมควร”

**2.4 เพิ่มเติมในบทมาตรา เกี่ยวกับรูปแบบของภารกิจที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ความว่า**

“ภารกิจที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 2 รูปแบบ ได้แก่

**2.4.1** ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัด หรือจัดให้มีขึ้น ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งมีใ้ภารกิจที่เกิดจากการถ่ายโอน จากส่วนราชการ แต่เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแท้จริง (Local



Owned Function) ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงและทบทวนได้ เนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับความต้องการและสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระที่จะดำเนินการตามที่เห็นสมควร

2.4.2 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการ ถือเป็นภารกิจที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการแทน (Delegate Function) และมีการจัดสรรรายได้และภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามภารกิจนั้นๆ โดยรัฐมีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามขอบเขตของกฎหมายและมาตรฐานที่รัฐกำหนด”

2.4.5 เพิ่มเติมในบทมาตรากี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“ให้ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ ยุติการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังคงมีอำนาจและหน้าที่ให้การสนับสนุนทางวิชาการ เทคโนโลยี งบประมาณ และบุคลากร แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการตามกฎหมาย หลักเกณฑ์ และมาตรฐานที่กำหนด”

2.4.6 เพิ่มเติมในบทมาตรากี่ยวกับการเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม ความว่า

“ให้คณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณากำหนดภารกิจใด ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการเองได้เอง หรือภารกิจใด ที่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้ แต่หากเป็นการร่วมกันดำเนินงานจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมมากกว่า ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหลักความสามารถและประสิทธิภาพในการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขนาดของบริการสาธารณะ

การร่วมกันดำเนินงานตามวรรคหนึ่ง อาจเป็นการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือภาคเอกชนก็ได้ ทั้งนี้ ไม่ถือว่าเป็นการดำเนินภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน เว้นแต่เป็นการดำเนินในพื้นที่เดียวกัน มีกลุ่มประชากรเป้าหมาย หรือพื้นที่เป้าหมายเดียวกัน”

2.4.7 เพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ว่าเป็นกฎหมายพิเศษที่สามารถยกเลิกกฎหมายอื่นได้ ขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมาย ดังนี้

แก้ไขหลักการ เหตุผล และวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีสถานะ



เป็นกฎหมายพิเศษ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่อนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดวัตถุประสงค์ ดังนี้

“กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทน ซึ่งเป็นคนละกรณีกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท”

2.4.8 เพิ่มเติมในบทมาตรา เกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความชัดเจนและมีสภาพบังคับ จึงขอเสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติ ความว่า

“ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อพิพาท เกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งปัญหาอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ถือเป็นที่สุด และเมื่อคณะกรรมการมีมติ หรือคำสั่ง ให้ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการอย่างใด อย่างหนึ่งแล้ว ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมผูกพัน และมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามมติ หรือคำสั่งนั้น”

ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า หากได้มีการเพิ่มเติมบัญญัติดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ ย่อมทำให้กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะกำหนดขอบเขตอำนาจ และหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะได้ชัดเจน และมีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่เหมาะสม ซึ่งจะส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถสร้างความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น และเกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยสืบไป



**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2559). รายงานผลการศึกษาคือสิ่งที่สังเกตในการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Observation Survey : LOS) . กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น . (2547). มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ. กรุงเทพมหานคร: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย .
- โกวิท พวงงาม. (2555). การปกครองท้องถิ่นไทย หลักและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกวิท พวงงาม. (2545). คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2546). คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2541). ปฏิรูประบบการคลังไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2542). รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดทำบริการสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย .
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์เนตพรีนติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.
- ดรุณี ทายะติ. (2549). รายงานวิจัย เรื่อง นโยบายและการจัดบริการดูแลผู้สูงอายุของประเทศออสเตรเลียและไทย . มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์.(2547). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, (2538). กฎหมายมหาชน ที่มาและนิติวิธี, เล่ม 3. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

- มานิตย์ จุมปา. (2548). คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร.  
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานิตย์ จุมปา. (2548). คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป. กรุงเทพมหานคร:  
บริษัทแอคทีฟ พรินท์ จำกัด.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2544). รายงานวิจัย เรื่อง บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับ  
จังหวัดและอำเภอ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานวิจัยแห่งชาติ.
- วิษณุ วรรณฤณ และคณะ. (2551). ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป. กรุงเทพมหานคร:  
โรงพิมพ์ดอกเบี๋ย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการ  
ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย .  
สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2560. จาก [www.odloc.go.th/web/wp-content](http://www.odloc.go.th/web/wp-content).
- สถาปปฏิรูปแห่งชาติ. (2548). วาระปฏิรูปที่ 30 : การปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัย.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์.(2550). กฎหมายปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : ธรรมมถการพิมพ์ .
- สมยศ เชื้อไทย.(2540). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- สุดารัตน์ สุดสมบูรณ์. (2547). “สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุในประเทศไทย” *วารสารเทคโนโลยี  
ภาคใต้*, 7(1), (มกราคม - มิถุนายน 2557): หน้า 76.
- สุริรัตน์ ประจณปัจฉินึก. (2547). “การจัดองค์กรฝ่ายปกครอง” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมาย  
ปกครองชั้นสูง* (หน่วยที่ 4). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- หัตถ์สุดี วิทิตวิริยกุล. (2533).”ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกขอบเขตของกฎหมาย : ระหว่างกฎหมาย  
เอกชนกับกฎหมายมหาชน”. *วารสารนิติศาสตร์*, 20 (2), (มิถุนายน 2533): หน้า 170.
- อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- เอกนุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2547). “ภารกิจและการดำเนินการของฝ่ายปกครอง” ใน *เอกสารการ  
สอนชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง* (หน่วยที่ 3). นนทบุรี:  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- อุษา ไบหยก. (2537). *การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สรุปภารกิจถ่าย  
โอนสืบค้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2560. จาก <http://www.odloc.go.th>.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). ความหมายของประโยชน์สาธารณะ. สืบค้นเมื่อวันที่  
26 มิถุนายน 2560 จาก <https://www.gotoknosw.org/posts/521175>.



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	พันจ่าเอกสาคร สิทธิศักดิ์
วัน เดือน ปีเกิด	10 ตุลาคม 2511
สถานที่เกิด	อำเภอธวัชบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด
ประวัติการศึกษา	ศึกษาศาสตรบัณฑิต(สุขศึกษา) มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2535 ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2538 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2547 รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2550
สถานที่ทำงาน	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ตำแหน่ง	ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมการกระจายอำนาจและการจัดงบประมาณ เงินอุดหนุน

