

บทที่ 4

เกณฑ์ในการแบ่งแยกบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ประเทศไทยจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยแต่ละส่วนต่างก็มีภารกิจแยกจากกันภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดเอาไว้ โดยในส่วนของความสัมพันธ์ในการจัดการกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ¹⁸⁰

1. ภารกิจทางปกครอง ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การยุติธรรม เป็นต้น
2. ภารกิจทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม อาทิ การรถไฟ การประปา การไฟฟ้า เป็นต้น
3. ภารกิจทางสังคม ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข และการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

เพื่อให้การจัดการกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีระบบ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกประเภทบริการสาธารณะระดับชาติกับบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ดังนี้¹⁸¹

4.1 เกณฑ์ที่เกิดจากแนวคิดและหลักการทางวิชาการ

ในการแบ่งแยกบริการสาธารณะระดับชาติและบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นนั้นสามารถใช้หลักเกณฑ์ที่เกิดจากแนวคิดและหลักการทางวิชาการเพื่อแบ่งแยกบริการสาธารณะได้ โดยอาศัยหลักผลประโยชน์มหาชน, หลักประสิทธิภาพในการจัดการ, หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ, หลักความสามารถของท้องถิ่น, หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด, หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด, หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน, หลักการกำหนดหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ และหลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ หลักดังกล่าวมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹⁸⁰ โกวิทช์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการใหม่และมิติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548), หน้า 115.

¹⁸¹ วุฒิสาร ตันไชย, รายงานวิจัย เรื่องบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 31.

4.1.1 **หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest)** หรืออาจเรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ก็ได้ เป็นหลักเกณฑ์ที่จัดแบ่งการจัดการบริการสาธารณะตามผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ

(1) ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยรวม หรือเรียกว่าประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่เป็นกลุ่มใหญ่ของรัฐ ซึ่งรัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือเป็นผู้ควบคุม ได้แก่

- การดำเนินการด้านความมั่นคงภายใน
- การดำเนินการด้านความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
- การดำเนินการด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศ
- การดำเนินการด้านการพิพาทคดี

(2) ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับท้องถิ่น หรือเรียกว่าประโยชน์มหาชนท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้เสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ¹⁸² ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเป็นผู้ดำเนินการตอบสนองต่อประโยชน์ของมหาชนท้องถิ่นตน ซึ่งแตกต่างและเป็นคนละส่วนกับประโยชน์มหาชน เป็นความต้องการของคนส่วนรวมในท้องถิ่นแห่งหนึ่งและมีความแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น เช่น ปัญหาการกำจัดขยะมูลฝอย การบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ การจัดให้มีสวนสาธารณะ การวางผังชุมชน การไฟฟ้า การประปา การสาธารณสุขชุมชน การบริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น¹⁸³

โดยสรุปแล้วกิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่ส่งผลกระทบต่อทั้งในทางบวกและทางลบต่อผู้คนในท้องถิ่น หรือที่เรียกกันทางเศรษฐศาสตร์ว่า spillover effects ก็ถือว่ากิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากกิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยรวม หรือเป็นกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์ของผู้คนหลายพื้นที่ ให้ถือว่าเป็นกิจกรรมของรัฐระดับที่สูงขึ้นไปกว่าชุมชนย่อย¹⁸⁴

¹⁸² อิศระ นิติรัตน์ประกาศ, “ระบบกระจายอำนาจของฝรั่งเศส,” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย วันที่ 16 พฤศจิกายน 2533, หน้า 3 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่) อ้างถึงใน สิริพร มณีทัศน์, “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 21.

¹⁸³ สิริพร มณีทัศน์, “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร,” หน้า 21.

¹⁸⁴ วุฒิสาร ตันไชย, รายงานวิจัย เรื่องบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ, หน้า 31.

4.1.2 หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency)

การพิจารณาในมิติแนวคิดนี้มุ่งพิจารณาถึงคุณภาพของบริการสาธารณะที่ดำเนินการซึ่งควรจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด เนื่องจากภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีสูง หรือเป็นกิจการขนาดใหญ่ หรือเป็นกิจการที่ต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรหลายองค์กร แต่สำหรับบางภารกิจอาจเป็นบริการสาธารณะที่ไม่ซับซ้อนหรือใช้เทคนิคมาก จึงต้องมีองค์กรที่มีประสิทธิภาพทั้งด้านการเงิน บุคลากรและความสามารถด้านอื่นๆ เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เช่น การใช้ต้นทุนการผลิตบริการที่น้อยที่สุดแต่สามารถให้บริการต่อผู้ใช้บริการได้จำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะดีกว่ารัฐบาลกลาง เช่น เมื่อพิจารณาในแง่ของต้นทุนการดำเนินการ ความคุ้มค่าต่อการลงทุนและความคุ้มค่าต่อการใช้ทรัพยากรและงบประมาณ แต่ในภารกิจบางประเภท เช่น การจัดตั้งโรงพยาบาล การศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย รัฐก็ยังไม่สมควรโอนอำนาจการจัดทำไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากไม่งบประมาณที่ใช้ไม่คุ้มค่าต่อขนาดภารกิจ¹⁸⁵

หลักประสิทธิภาพในการจัดการถือได้ว่าเป็นหลักการที่รองจากหลักผลประโยชน์ เนื่องจากหลักประสิทธิภาพนี้เป็นเรื่องที่มีความยากลำบากในการวิเคราะห์ว่ารัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ หากเป็นบริการสาธารณะขนาดใหญ่หรือต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ เพราะมีประสิทธิภาพและมีความประหยัดกว่าการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ แต่ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เป็นผู้จัดทำก็อาจมีศักยภาพที่เพียงพอได้ เช่น กรณีของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น เท่ากับว่าประสิทธิภาพนั้นจะต้องประเมินว่าองค์กรใดที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะที่ตอบสนองและตรงตามความต้องการของประชาชนได้มากที่สุดและสอดคล้องต่อเป้าหมายของการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ และรัฐก็อาจเปลี่ยนแปลงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะได้เสมอหากในเวลาต่อมาองค์กรที่จัดทำนั้นไม่สามารถดำเนินการให้บริการวัตถุประสงค์ต่อไปได้ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่สามารถกล่าวถึงประสิทธิภาพเพียงด้านเดียวได้แต่จะต้องพิจารณาพร้อมกับหลักผลประโยชน์ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสมอ โดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแต่ผู้เดียวแต่อาจมอบให้องค์กรอื่นเป็นผู้จัดทำแทนได้ถ้าเห็นว่าองค์กรนั้นๆ จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹⁸⁵ ชาติชาย ณ เชียงใหม่, บรรยาย ใน “โครงการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ,” จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วันที่ 12 มิถุนายน 2550 ณ โรงแรมราม่า การ์เด็นส์ กรุงเทพมหานคร).

หรือก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด โดยรัฐมีเพียงหน้าที่ในการกำกับดูแลให้องค์กรนั้นๆ ดำเนินการภายในขอบเขตที่กำหนด¹⁸⁶

4.1.3 หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability)

หลักดังกล่าวหมายถึง ความรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการใช้งบประมาณอย่างโปร่งใส ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไวเนื้อเชื่อใจจากการเลือกผู้แทนเข้ามาบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมิให้ประชาชนมีความยากลำบากในการขอรับบริการสาธารณะจากหน่วยงานรัฐในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค¹⁸⁷ เนื่องจากกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการต่อหน่วยชุมชนระดับใด ก็ควรที่จะมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของ และเป็นผู้ดำเนินการ แยกเป็น 2 ระดับดังนี้¹⁸⁸

(1) กิจกรรมใดตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงกว่าชุมชน หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งตอบสนองปัญหาความต้องการของคนทั้งประเทศ (ปัญหาของชาติ) ควรเป็นหน้าที่ของรัฐ

(2) กิจกรรมใดดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ควรมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล และควบคุม

4.1.4 หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)

หลักเช่นนี้เกิดขึ้นจากพื้นฐานแนวความคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดเสมอที่จะดำเนินการ ส่วนองค์กรที่มีระดับสูงขึ้นไปนั้นจะดำเนินการต่อเมื่อองค์กรระดับล่างไม่มีศักยภาพพอที่จะดำเนินการเองได้ หรือถึงแม้จะดำเนินการได้ก็อาจจะเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรืออาจเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวมเท่านั้น¹⁸⁹

¹⁸⁶ ศันย์สนัย เกื้อนศิริ, “การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 19 – 21.

¹⁸⁷ ชาดิชชา ฌ เขียงใหม่, บรรยาย ใน “โครงการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ”.

¹⁸⁸ วุฒิสาร ต้นไชย, รายงานวิจัย เรื่องบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ, หน้า 36.

¹⁸⁹ จรัส สุวรรณมาลา, การวัดต้นทุนบริการสาธารณะ (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 34 – 43 อ้างถึงใน ศันสนัย เกื้อนศิริ, “การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กร

4.1.5 หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Capability)¹⁹⁰

หลักดังกล่าวหมายถึง หน่วยจัดบริการสาธารณะในระดับใดๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ประกอบกันมากที่สุด

(1) เป็นหน่วยการจัดบริการระดับต่ำสุด มีความใกล้ชิดกับผู้รับบริการมากที่สุด มีความสามารถในการวางแผนการผลิต และหารายได้จากค่าบริการได้อย่างสมบูรณ์

(2) เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากร หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนรับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมและตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

4.1.6 หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale)

ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใดก็ตามที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุด โดยการกำหนดหน่วยจัดบริการที่คำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด มาจากหลักประสิทธิภาพ (The principle of management efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดบริการสาธารณะใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

4.1.7 หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy Operation Unit)

เป็นการนำหลักเกณฑ์การกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal of scale) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal efficiency of scale) มาพิจารณาร่วมกันและวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและ

การปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการขนส่งมวลชนด้วยรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานคร," หน้า 16.

¹⁹⁰ วุฒิสาร ตันไชย, รายงานวิจัย เรื่องบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ, หน้า 32.

จัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่หนึ่งจะมีความสามารถ และมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำสุดได้ (หรือ มีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการ มากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น ส่วนใหญ่จะมีจำนวนประชากร น้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดอาจเป็นประชากรของหลายตำบล หรือหลายอำเภอประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่เหมาะสม คือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและ จัดบริการและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำสุด โดย หน่วยงานทั้งสองนี้ อาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือคนละหน่วยงานก็ได้

4.1.8 หลักการกำหนดหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการ สาธารณะ

แนวคิดนี้ได้แบ่งประเภทบริการสาธารณะออกเป็น 2 ประเภท คือ¹⁹¹

(1) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่

การทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่มีขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ผู้มีอำนาจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กร ขนาดใหญ่ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า¹⁹² เช่น การ จัดการศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อยกเว้นกรณีบริการสาธารณะที่โดยสภาพ (Nature) เป็น บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นที่ท้องถิ่นมีเหตุผลพิเศษของตนในการจัดทำกิจการที่ควรอยู่ในหน้าที่ ของตนแต่ต้องอาศัยเงินทุนสูงในการทำหน้าที่บางอย่างที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น¹⁹³ หากท้องถิ่น นั้นมีความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินการนั้น ๆ ได้ก็อาจให้ท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้ หรือรัฐอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือโดยการจ่ายเงินอุดหนุน หรืออาจกำหนดมาตรการอื่น ๆ เช่น การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ ร่วมกันดำเนินการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบของสหการ

¹⁹¹ สิริพร มณีภักดิ์, “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นใน กรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร,” หน้า 23 – 25.

¹⁹² Paul Ylvisaker, “Some Criteria for a “Proper” Areal Provision of Governmental Powers,” In **Area and Power: A Theory of Local Government** (Glencoe Illinois: The Free Press, 1959), footnote 18, p. 35. อ้างถึงใน สิริพร มณีภักดิ์, “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณี เทศบาลและกรุงเทพมหานคร,” หน้า 23.

¹⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

(2) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน¹⁹⁴

เป็นกิจกรรมที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก และส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดบริการ นอกจากนี้การจัดบริการประเภทนี้ยังใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การจัดให้มีสุสาน และฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่นและการจัดให้มีโคมไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

4.1.9 หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ

(1) บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐ เป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญสองประการ ได้แก่

(1.1) เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกัน จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ

(1.2) เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า

ดังนั้น ภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐ จึงควรเป็นบริการสาธารณะดังต่อไปนี้

- ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ
- ภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
- ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคงหรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ
- ภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(2) บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักเป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ

(2.1) เป็นกิจการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกหรือมีลักษณะแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้

(2.2) เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น และเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น

โดยสรุป จึงจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

¹⁹⁴ วุฒิสาร ตันไชย, รายงานวิจัย เรื่องบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ, หน้า 34 - 35.

- การกิจเกี่ยวกับสวัสดิการของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง
- การกิจที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวก

ในการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

(3) การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปขององค์กรร่วม ในการจัดบริการสาธารณะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์กรร่วมนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่โอนไปให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

(4) บริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้เด็ดขาด การจัดบริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้ อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับชั้นของกิจการ โดยอาศัยเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักผลประโยชน์มหาชนและหลักประสิทธิภาพ ซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา การบริการทางด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศโดยกำหนดแนวนโยบายและวางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการศึกษาขั้นต่อไป และการวัดมาตรฐานการศึกษาซึ่งต้องมีมาตรฐานเหมือนกันทั้งระบบ ในขณะที่เดียวกันการศึกษาในชั้นประถมศึกษา ซึ่งเป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชน ในแต่ละท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะให้บริการในส่วนนี้ ดังนั้นการจัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดบริการ และสำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เป็นการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะและฝึกฝนฝีมือ เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น



4.2 เกณฑ์ที่เกิดจากกฎหมาย¹⁹⁵

นอกจากการแบ่งแยกบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่นโดยใช้เกณฑ์ที่เกิดจากแนวคิดและหลักการทางวิชาการดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ เรายังสามารถใช้เกณฑ์ที่เกิดจากกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นรูปธรรมมาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยก ซึ่งได้แก่ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และกฎหมายอื่น ๆ

4.2.1 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 บทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการปกครองท้องถิ่นไทย ส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้พากันเสนอขอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540¹⁹⁶

ในส่วนนี้จะทำการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

4.2.1.1 อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 มีดังต่อไปนี้

- ก. ดราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- ข. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- ค. สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- ง. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- จ. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

¹⁹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 98 – 157.

¹⁹⁶ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ได้มีการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ยังคงมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

ฉ. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล

ช. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ซ. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ณ. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ญ. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่บริหารส่วนจังหวัด

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตสภาพตำบลตามข้อ ฉ. จะได้แก่อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 อันได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันโรค การกำจัดขยะมูลฝอย การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การจัดให้มีน้ำสะอาด โรงฆ่าสัตว์ ตลาด ไฟฟ้า แสงสว่าง รวมทั้งการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น ส่วนอำนาจหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 46 ถึงมาตรา 49 ยังได้บัญญัติถึงการดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อีกหลายกรณี คือ

ก. องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจกรรมใดๆ อันเป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้อง

ข. กิจการใดเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำตามอำนาจหน้าที่ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้

ค. องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยเรียกค่าบริการได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติ

ง. องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือ

ค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไปแล้วทั้งหมดอันเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งจะทำการศึกษาต่อไปในหัวข้อที่ 4.2.2.2

4.2.1.2 อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลเองก็ยังสามารถกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแยกเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร รวมทั้งยังมีบทบัญญัติให้เทศบาลสามารถทำกิจการนอกเขตเทศบาลหรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้ ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้วกิจการที่เทศบาลทุกประเภทจะทำได้นั้นสามารถแบ่งได้เป็น 8 ประเภทใหญ่ ๆ คือ¹⁹⁷

ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การดับเพลิง การป้องกันและระงับสาธารณภัย

ข. การสาธารณสุข เช่น การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สุสานและฌาปนสถาน เป็นต้น

ค. การสาธารณูปการ เช่น การสงเคราะห์มารดาและเด็ก การสงเคราะห์คนชรา คนอนาถา เด็กกำพร้า เป็นต้น

ง. การโยธาสาธารณะ เช่น การสร้างและบำรุงทางบกทางน้ำ การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร เป็นต้น

จ. การศึกษา เช่น การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา เป็นต้น

ฉ. การสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ เช่น การประปา การไฟฟ้า การเดินรถประจำทาง ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม กิจการโรงรับจำนำ เป็นต้น

ช. การทะเบียนราษฎร

ซ. การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

¹⁹⁷ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 352 – 354.

กิจการทั้งหลายเหล่านี้เป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องจัดทำภายในเขตเทศบาลของตน

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ถูกเพิ่มเติมโดยการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 10 ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการเพิ่มหน้าที่กับเทศบาลอีกหลายประการ เช่น เพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลตำบลในการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หรือการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลนคร ในการควบคุมสุลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง รวมทั้งการส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

นอกจากนี้ เทศบาลอาจทำกิจการอื่นๆ ได้อีกตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 ทวิ และ 57 ตริ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล คือ

ก. การทำกิจการภายนอกเขต เทศบาลอาจออกไปทำกิจการต่างๆ ภายนอกเขตของตนได้ โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

ก 1. การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตของตน

ก 2. ได้รับความยินยอมจากเทศบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

ก 3. ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ข. การทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือหุ้นในบริษัทจำกัด

เทศบาลทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ข 1. บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

ข 2. เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นำหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

ข 3. ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

นอกจากการดำเนินกิจการดังกล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมด กฎหมายว่าด้วยเทศบาลมาตรา 58 และมาตรา 59 ยังได้บัญญัติให้จัดตั้งสหการขึ้นได้ สหการเป็นองค์การที่เทศบาลตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไปรวมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันอยู่ในหน้าที่ของเทศบาลร่วมกัน สหการมีสภาพเป็นทบวงการเมือง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะต้องกำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานของสหการไว้ สหการมีคณะกรรมการบริหาร ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้รวม 31 ประการด้วยกัน ซึ่งจะทำการศึกษาในหัวข้อที่ 4.2.2.1 ต่อไป

4.2.1.3 อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ กำหนดถึงหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ 9 ประการด้วยกัน

อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ กลุ่มครอบครัว และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวมาแล้ว มาตรา 68 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลยังได้กำหนดถึงกิจการซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำในเขตของตนได้ คือ การจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร การจัดให้มีการบำรุงการไฟฟ้า ทางระบายน้ำ สถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ การจัดให้มีและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม การท่องเที่ยวและการผังเมือง เป็นต้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของ

องค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็นเช่นเดียวกับอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลรวม 31 ประการด้วยกัน ที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้นในส่วนอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล

4.2.1.4 อำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร บัญญัติไว้ในมาตรา 89 แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไว้โดยแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ 13 ประเภท ดังนี้

ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ข. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

ค. การสาธารณสุข ได้แก่ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การอนามัยครอบครัว การรักษาพยาบาล

ง. การคมนาคมขนส่ง ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ การขนส่ง การวิศวกรรมจราจร ทำเทียบเรือ ทำข้าม

จ. การสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขูปการ เช่น การจัดให้มีตลาด การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดที่อยู่อาศัย การควบคุมความปลอดภัยและการรักษาอนามัยในโรงมหรสพ และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

ฉ. การผังเมือง การควบคุมอาคาร

ช. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

ซ. การศึกษาและส่งเสริมการศึกษา

ฌ. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ญ. การสังคมสงเคราะห์และการส่งเสริมการประกอบอาชีพ

ฎ. การสันตนาการ เช่น ให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

ฏ. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

ฐ. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ บรรดาอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะมอบให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณี โดยในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

แต่อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวครั้งที่ 4 ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดเพิ่มอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเข้าไปอีกประการหนึ่งคือ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้กำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ของ กรุงเทพมหานครไว้ในมาตรา 18 ซึ่งจะทำการศึกษาในหัวข้อ 4.2.2.3 ต่อไป

4.2.1.5 อำนาจและหน้าที่ของเมืองพัทยา อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งเมืองพัทยานั้น ได้กำหนดไว้ในมาตรา 62 รวม 14 ประการด้วยกัน คือ

- ก. การรักษาความสงบเรียบร้อย
- ข. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- ค. การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- ง. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- จ. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- ฉ. การจัดการจราจร
- ช. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- ซ. การกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและการบำบัดน้ำเสีย
- ฅ. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- ฉ. การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือและท่าจอดเรือ
- ค. การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น
- ง. การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- ช. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- ด. รวมตลอดทั้งอำนาจหน้าที่อื่นตามกฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้กำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ของเมืองพัทยาในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวม 31 ประการด้วยกันเช่นเดียวกับอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้กล่าวไปแล้วในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

4.2.2 กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงได้มีการจัดทำกฎหมายฉบับดังกล่าวขึ้นและมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹⁹⁸

หมวด 2 ของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ ดังนี้

4.2.2.1 อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นรวม 29 ประการ คือ (มาตรา 17)

- การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- การจัดการศึกษา
- การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

¹⁹⁸ ขอบเขตของกฎหมาย และรายละเอียดของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โปรดดู บทที่ 3 หัวข้อ 3.3.4

- การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหกรณ์
- การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

4.2.2.2 อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวม 31 ประการ คือ (มาตรา 16)

- จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- การสาธารณสุขการ
- การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- การจัดการศึกษา
- การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

- การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

- การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- การส่งเสริมกีฬา
- การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย

โรงพยาบาล และสถานอื่น ๆ

- การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- การผังเมือง
- การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- การควบคุมอาคาร
- การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

4.2.2.3 อำนาจและหน้าที่กรุงเทพมหานคร ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น มาตรา 18 แห่งกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้เป็นไปตามมาตรา 16 และมาตรา 17 คือ มีอำนาจและหน้าที่รวมทั้งหมดของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังที่ได้ทำการศึกษาไปแล้วในหัวข้อที่ 4.2.2.1 และ 4.2.2.2

4.2.2.4 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในอนาคตหากมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นขึ้นมา กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้กำหนดไว้ถึงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นในมาตรา 19 รวมสองกรณีด้วยกัน คือ กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด ก็จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 คือมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ถ้าเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด ก็จะมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17 คือ มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครนั่นเอง

4.2.2.5 การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 21 และมาตรา 22 แห่งกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดถึงรูปแบบในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ทั้งหลายที่กล่าวถึงมาแล้วในข้อ 4.2.2.4

ได้ หรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนได้ และนอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่แทนได้ตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

4.2.2.6 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาระที่สำคัญที่สุดส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกำหนดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในมาตรา 30 ของหมวด 4 ของกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดถึงแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 5 กรณีด้วยกัน คือ

(ก) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาดังนี้

- ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

- ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

- ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

(ค) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(ง) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า และ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้น ให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

(จ) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการจัดทำบริการสาธารณะโดยท้องถิ่นเอาไว้อย่างเป็นระบบและเป็นขั้นตอน โดยมีการแบ่งแยกประเภทของบริการสาธารณะไว้ อย่างชัดเจน และนอกจากนี้ กฎหมายก็ยังได้กำหนดถึงที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ด้วย เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้รายได้เหล่านั้นมาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของตน

สำหรับระยะเวลาในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจดังกล่าวมาแล้ว บทเฉพาะกาล มาตรา 35 แห่งกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้กำหนดไว้ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติงาน ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการได้จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสร็จเรียบร้อยแล้ว

4.2.2.7 แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 32 แห่งกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้อำนาจและหน้าที่แก่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการจัดทำ

แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายมาตราดังกล่าวได้กำหนดถึงสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการดังกล่าวไว้ว่าอย่างน้อยต้องประกอบด้วยเรื่องต่อไปนี้

(ก) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(ข) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(ค) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ง) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการนี้จะต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

สำหรับระยะเวลาในการจัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าว บทเฉพาะกาลมาตรา 35 ได้กำหนดไว้ว่าในวาระเริ่มแรกให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว

4.2.2.8 ความผูกพันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเสร็จเรียบร้อยแล้ว มาตรา 33 แห่งกฎหมายว่าด้วยการ

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้คณะกรรมการเสนอแผนปฏิบัติการดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ จากนั้นก็จะต้องรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

4.2.2.9 การติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการ มาตรา 33 วรรค 4 แห่ง กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ ปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย

กล่าวโดยสรุป เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปี พ.ศ. 2540) ที่บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐสภาจึงได้จัดทำ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ขึ้น โดยมีสาระสำคัญคือจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างมีระบบและมีระยะเวลาที่แน่นอน นอกจากนี้ สาระสำคัญอีก 2 ประการของกฎหมายดังกล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เอาไว้อย่างละเอียด รวมทั้งมีการกำหนดถึงการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ และระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้จัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่¹⁹⁹

(ก) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีเนื้อหาของงานเกี่ยวกับ

● การคมนาคมและการขนส่ง

- ทางบก เช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน การดูแลจัดตั้งสถานีขนส่งและการจัดการจราจรในเขตพื้นที่ ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะดังนี้

¹⁹⁹ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น [Online]. Available : URL :

- ทางน้ำ เช่น การบำรุงรักษาทางน้ำ การก่อสร้างและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ)

- สาธารณูปโภค

- แหล่งน้ำ ระบบประปาชนบท เช่น การดูแล รักษา พัฒนา ซ่อมบำรุงแหล่งน้ำ และระบบประปาชนบท

- สาธารณูปการ

- การจัดให้มีตลาด เช่น การจัดให้มีและการควบคุมตลาด
- การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- การผังเมือง เช่น การจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด และการวางและปรับปรุงผังเมืองรวม

- การควบคุมอาคาร เช่น การควบคุมอาคาร และการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

(ข) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

- การส่งเสริมอาชีพ เช่น การฝึกอบรม ส่งเสริม พัฒนากลุ่มอาชีพต่าง ๆ

- งานสวัสดิการสังคม

- การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส เช่น งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ และการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้่วยเอดส์ เป็นต้น

- นันทนาการ

- การส่งเสริมการกีฬา เช่น การจัดหาอุปกรณ์กีฬา การก่อสร้างบำรุงรักษาสนามกีฬา

- การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น การบริหารจัดการ ดูแลบำรุงรักษาสวนสาธารณะ

- การศึกษา

- การจัดการศึกษาในระบบ เช่น การจัดการศึกษาก่อนวัยเรียน หรือปฐมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการจัดการศึกษาสงเคราะห์

- การศึกษานอกระบบ เช่น การบริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอและการจัดการศึกษาระดับเขต งานห้องสมุดประชาชน เป็นต้น

- การสาธารณสุข

- การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล เช่น การส่งเสริมสุขภาพจิต และป้องกันปัญหาสุขภาพจิต และการส่งเสริมสุขภาพแม่และเด็ก การพัฒนาอนามัยบนพื้นที่สูง
- การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ เช่น การควบคุมโรคติดต่อ งานสนับสนุนเงินอุดหนุนในการสงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเรื้อน คำสั่งคมสงเคราะห์และคำมาปนกิจ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย เช่น การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

(ค) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

- การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น งานตรวจมาตรา ชั่ง ตวง วัด และการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค
- การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น เช่น การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
- การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น
- การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น การทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชน และงานจัดทะเบียนสัตว์พาหนะ

(ง) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

- การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน
- การพัฒนาเทคโนโลยี เช่น การบริการ และถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่ชุมชน
- การส่งเสริมการลงทุน เช่น งานบริการข้อมูลนักลงทุน และงานเผยแพร่และชักจูงการลงทุน
- การพาณิชยกรรม เช่น งานทะเบียนพาณิชย์
- การพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น การกำกับดูแลโรงงาน การอนุญาตให้ตั้งโรงงาน
- การท่องเที่ยว เช่น การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลบำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว และจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์

(จ) ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

- การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น งานพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟฟ้า เป็นต้น
- การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ เช่น การติดตาม ตรวจสอบ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ งานสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง และการบำบัดน้ำเสีย
- การดูแลรักษาที่สาธารณะ เช่น การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์

(ฉ) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

- การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ เช่น การบำรุงรักษา โบราณสถาน
- การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

4.2.3 กฎหมายอื่น ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) มาตรา 78 (3) ได้กำหนดว่า “กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากนี้ ในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ยังได้บัญญัติไว้ในหมวด 14 รวมทั้งหมด 10 มาตรา เริ่มตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 ซึ่งโดยรวมแล้วพบว่าบทบัญญัติทั้งหมดได้กล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น เช่น

มาตรา 281 และมาตรา 282 บัญญัติให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและ

ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ส่วนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้อง และเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ ส่วนมาตรา 289 ก็ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบำรุงรักษาศิลปประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติและสำหรับมาตรา 290 ก็ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย

นอกจากกฎหมายที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ยังปรากฏว่ามีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะไว้ในกฎหมายอื่น ๆ อีก โดยบทบัญญัติในกฎหมายอื่นอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(ก) กฎหมายที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอนุมัติอนุญาต ได้แก่

(ก.1) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

มาตรา 17 แห่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ใดที่มีความประสงค์จะทำการขุดดิน โดยมีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตรหรือมีพื้นที่ปากบ่อดินเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตร หรือมีความลึกหรือพื้นที่ตามที่เขาพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด โดยยื่นเอกสารแจ้งข้อมูล ดังต่อไปนี้

- (1) แผนผังบริเวณที่ประสงค์จะทำการขุดดิน
- (2) แผนผังแสดงเขตที่ดินและที่ดินบริเวณข้างเคียง
- (3) รายการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 6
- (4) วิธีการขุดดินและการขนดิน

(5) ระยะเวลาทำการขุดดิน

(6) ชื่อผู้ควบคุมงานซึ่งจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดใน

กฎกระทรวง

(7) ที่ตั้งสำนักงานของผู้จ้าง

(8) ภาระผูกพันต่างๆ ที่บุคคลอื่นมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่จะทำการขุด

ดิน

(9) เอกสารและรายละเอียดอื่นๆ ที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศใน

ราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้จ้างได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในข้างต้นโดยถูกต้องแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกไปรับแจ้งตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้ผู้จ้างเริ่มต้นทำการขุดดินตามที่ได้แจ้งไว้ได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบรับแจ้ง

ถ้าการแจ้งเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้แก่ไขให้ถูกต้องภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีการแจ้งตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้จ้างไม่แก้ไขให้ถูกต้องภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้จ้างได้รับแจ้งให้แก่ไขจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้การแจ้งตามข้างต้นเป็นอันสิ้นผล

ถ้าผู้จ้างได้แก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดข้างต้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกไปรับแจ้งให้แก่ผู้จ้างภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งที่ถูกต้อง

ผู้ได้รับใบรับแจ้งต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดใน

กฎกระทรวง

(ก.2) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

มาตรา 15 แห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ที่มีความประสงค์จะฆ่าสัตว์ ให้แจ้งจำนวนสัตว์ที่จะฆ่า วันและเวลาที่จะดำเนินการฆ่าสัตว์ และชื่อของโรงฆ่าสัตว์ตามแบบที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และเสียอากรการฆ่าสัตว์ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีเป็น โรงฆ่าสัตว์ของราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยราชการอื่นใดที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ให้เสียค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วย

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหลักฐานการรับแจ้งเป็นหนังสือให้แก่ผู้ที่จะฆ่าสัตว์ โดยกำหนดวันและเวลาในการฆ่าสัตว์ดังกล่าวตามแบบที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(ก.3) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 68 (การควบคุมการจอดเรือในแม่น้ำลำคลอง)

ข้อ 4 ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 68 กำหนดไว้ว่า เมื่อได้มีประกาศตามความในข้อ 3 (1) ซึ่งกำหนดว่าแม่น้ำลำคลองใดหรือส่วนของแม่น้ำลำคลองใดเป็นเขตห้ามจอดเรือ และพนักงานท้องถิ่นได้ปักป้ายแจ้งเขตห้ามจอดเรือไว้เป็นสำคัญแล้ว ห้ามมิให้เจ้าของเรือจอดเรือในเขตห้ามจอดเรือระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึง 03.00 นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจอดเรือจากพนักงานท้องถิ่นหรือในระหว่างเวลาดังกล่าวแล้วลงจอดจนไม่อาจเคลื่อนย้ายเรือออกจากเขตห้ามจอดเรือได้

ให้พนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกใบอนุญาตจอดเรือกำหนดวิธีการออกใบอนุญาต แบบใบอนุญาต เงื่อนไขและระยะเวลาการอนุญาต ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาต ซึ่งไม่เกินฉบับละสิบบาท และมีอำนาจยกเว้นเรือบางประเภทที่ไม่ต้องได้รับใบอนุญาต

(ก.4) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มาตรา 19 แห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(ก.5) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 73 แห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดห้ามมิให้ผู้รับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

การขอและการออกใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้รับอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต การสั่งพักและการเพิกถอนการอนุญาตและการเสียค่าธรรมเนียมการขอและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้ถือว่าผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างให้บริการเป็นผู้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ควบคุมด้วย

ในการรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียของผู้รับจ้างให้บริการข้างต้นจะเรียกเก็บค่าบริการเกินกว่าอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงมิได้

(ก.6) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ตัวอย่างเช่นในมาตรา 21 กำหนดให้ผู้ใดจะก่อสร้าง คัดแปลง หรือ เคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและ ดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ

(ก.7) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528

มาตรา 6 แห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยการขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ข) กฎหมายที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ได้แก่(ข.1) พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551

มาตรา 25 แห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ใดพบสิ่งอันมีเหตุควรเชื่อได้ว่าเป็นซากดึกดำบรรพ์ให้แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่พบนั้นทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พบ

เมื่อได้รับแจ้ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของบริเวณที่มีการพบสิ่งทีเชื่อได้ว่าเป็นซากดึกดำบรรพ์ และจัดทำเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ บริเวณดังกล่าว และรายงานอธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

เมื่อได้รับรายงานข้างต้น ให้กรมทรัพยากรธรณีดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน

เมื่อกรมทรัพยากรธรณีตรวจสอบแล้วเห็นสมควรดำเนินการตามมาตรา 12 มาตรา 14 หรือมาตรา 26 แล้วแต่กรณี ให้คำสั่งข้างต้นมีผลบังคับต่อไปจนกว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จ และให้นำมาตรา 12 วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่กรมทรัพยากรธรณีตรวจสอบแล้วเห็นว่าไม่สมควรดำเนินการตามมาตรา 12 มาตรา 14 หรือมาตรา 26 ให้กรมทรัพยากรธรณีแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการยกเลิกคำสั่งโดยเร็ว

(ข.2) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

มาตรา 18 แห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้เมื่อเห็นสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด กรมโยธาธิการและผังเมือง จะวางและจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่นั้นขึ้น

หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้นจะวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องถิ่นของตนขึ้นก็ได้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำเองต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน

ถ้าเขตแห่งผังเมืองรวมนั้นคาบบริเวณของเขตปกครองท้องถิ่นที่หลายท้องถิ่นที่คณะกรรมการผังเมืองจะสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องถิ่นเดียว หรือของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องร่วมกันวางและจัดทำผังเมืองรวม และจะกำหนดค่าใช้จ่ายซึ่งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นที่จะต้องจ่ายตามส่วนของตนก็ได้

ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นขอคำแนะนำจากกรมโยธาธิการและผังเมือง ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่ได้ขอมานั้น

(จ.3) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

มาตรา 15 แห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ
- (2) กำกับดูแลการฝึกอบรมอาสาสมัครขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดให้มีวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะและสิ่งอื่น เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามที่กำหนดในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด
- (4) ดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย หรือผู้ได้รับภัยอันตรายหรือเสียหายจากสาธารณภัย รวมตลอดทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยและการปฏิบัติการใดๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้บัญชาการและผู้อำนวยการกลางมอบหมาย เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (3) (4) และ (5) ให้ผู้อำนวยการจังหวัดมีอำนาจสั่งการหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในจังหวัด ให้ดำเนินการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และมีอำนาจสั่งการ ควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(ข.4) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

มาตรา 10 แห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากที่ดินในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด นอกจากองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากที่ดินในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นรายได้ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(ข.5) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

มาตรา 21 แห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายที่ค้างชำระ เพื่อนำเงินมาชำระค่าภาษีป้ายค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย โดยมีต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

การยึดทรัพย์สินจะกระทำได้อีกเมื่อได้ส่งคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายชำระภาษีที่ค้างชำระภายในกำหนดไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันที่รับหนังสือนั้น

การขายทอดตลาดทรัพย์สินจะกระทำมิได้ในระหว่างระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 30 มาตรา 31 มาตรา 32 หรือมาตรา 33 เว้นแต่ทรัพย์สินนั้นจะเป็นของเสียง่าย

วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อให้ได้รับภาษีป้ายที่ค้างชำระ ให้หาวิธีการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(ข.6) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475

มาตรา 38 แห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นตั้งอยู่ ในการจัดเก็บภาษีและในมาตรา 15 ได้กำหนดให้ท้องที่ซึ่งได้จัดตั้งสุขาภิบาลแล้ว หรือจะตั้งขึ้นก็ดี ให้แบ่งผลประโยชน์จากภาษีนั้นระหว่างสุขาภิบาล (สองส่วนในสาม) กับรัฐบาล (หนึ่งส่วนในสาม)

ทั้งนี้เพื่อให้เงินที่ได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินในท้องถิ่นใดก็นำไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาท้องถิ่นนั้นต่อไป

(ข.7) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

มาตรา 11 แห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้การโฆษณาตามมาตรา 10 โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับอนุญาตแต่มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มี

อำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้โฆษณาปลด รื้อ ถอน ขุด ลบหรือล้างข้อความหรือภาพนั้นภายในเวลาที่กำหนด

ถ้าการโฆษณาดังกล่าวตามวรรคหนึ่งมีข้อความหรือภาพที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือลามกอนาจาร พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจปลด รื้อ ถอน ขุด ลบ หรือล้างข้อความหรือภาพนั้นได้เองโดยคิดค่าใช้จ่ายจากผู้โฆษณาตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริง

ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดเป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดจากกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กฎหมายที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอนุมัติอนุญาต และกฎหมายที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

อนึ่ง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการแบ่งประเภทภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำกฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะมาจำแนกตามกลุ่มภารกิจที่กำหนดไว้ได้โดยแบ่งออกเป็น 6 ด้าน ดังนี้²⁰⁰

ก. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

- พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาล และสุขาภิบาล พ.ศ. 2503
- พระราชบัญญัติชลประทานราษฎร พุทธศักราช 2482
- พระราชบัญญัติฝังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456
- พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485
- พระราชบัญญัติรักษาคล่อง รัตนโกสินทรศก 121 (พ.ศ. 2445)
- พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

²⁰⁰ แสงระวี สวัสดิบุตร, “ปัญหาที่เกิดจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 89 – 92.

- พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

ข. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต

- พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2517
- พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484

ค. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

- พระราชบัญญัติมาตราซึ่งตวงวัด พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493
- พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509
- พระราชบัญญัติรักษาคอลง ร.ศ. 121
- พระราชบัญญัติคั้นและกวนน้ำ พ.ศ. 2505
- พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528
- พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487
- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พระพุทธศักราช 2478
- พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505
- พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2505
- พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

- พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พุทธศักราช 2482
- พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478
- พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522

ง. ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

- พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

จ. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ฉ. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

- พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

4.3 ข้อสรุปของการแบ่งแยกประเภทบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น

จากการศึกษาเกณฑ์ในการแบ่งแยกบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่นโดยใช้เกณฑ์ที่เกิดจากแนวคิดหลักการทางวิชาการและเกณฑ์ที่เกิดจากกฎหมาย สามารถสรุปการแบ่งแยกประเภทบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นซึ่งแตกต่างจากการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติได้ ดังนี้²⁰¹

4.3.1 บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นต้องไม่เป็นการกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ

ภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ต้องเป็นภารกิจเพื่อชุมชน หรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ไม่ใช่เพื่อประโยชน์แก่มหาชนของรัฐ กล่าวคือ ถ้า

²⁰¹ จิราภา แจ่มใจดี, “การกระจายอำนาจบริการสาธารณะในท้องถิ่นไทย: กรณีศึกษาการขนส่งโดยสารรถประจำทางในรูปแบบสหการผสมในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 59 – 66.

เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ความมั่นคงของชาติ การต่างประเทศ การยุติธรรมและการคลังของประเทศ จะต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รัฐจึงต้องเป็นผู้ดำเนินการ หากรัฐไม่ดำเนินการเองรัฐก็ต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายในท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ หรือความเป็นเอกภาพของรัฐที่เป็นมหาชนของรัฐ

การจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์มหาชนของท้องถิ่นนั้น ต้องเป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์โดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น โดยเฉพาะ เป็นความต้องการส่วนรวมของคนในแต่ละท้องถิ่นที่มีความต้องการและเป็นปัญหาสำคัญของท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น จึงอาจแตกต่างกันออกไปทั้งในแง่เนื้อหาและวิธีการจัดการภายในเขตท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งทำให้บริการสาธารณะที่สนองความต้องการและปัญหาเฉพาะท้องถิ่นหนึ่งไม่อาจดำเนินการให้เหมาะสมกับท้องถิ่นทั่ว ๆ ไปได้ จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดทำกิจการเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นของตน เพราะรัฐไม่อาจรู้ความต้องการและลักษณะพิเศษของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

4.3.2 บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้

หลักประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นข้อพิจารณาในเรื่องคุณภาพของการจัดทำบริการที่ดำเนินการ กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะดีก่อนให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เป็นกิจการที่มีขนาดใหญ่ที่จะต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุนและบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง รัฐจึงไม่ควรกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะนั้นให้แก่ท้องถิ่นไปดำเนินการ และหากจำเป็นต้องจัดทำรัฐอาจยื่นมือเข้าไปดำเนินการเสียเอง เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมขนส่งทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น

แต่ข้อพิจารณาในเรื่องดังกล่าวนี้อาจมีข้อยกเว้น ในกรณีที่ท้องถิ่นที่มีความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินการนั้น ๆ ได้ เพราะบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลบซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนักและมักจะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน จึงต้องอาศัยความชำนาญของผู้ที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพของท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายและดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ การที่จะให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการขนาดเล็กสนองตอบความต้องการของคนในทุกพื้นที่พร้อม ๆ กันย่อมเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและไม่สามารถจัดทำได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

4.3.3 บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้วไม่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

อาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีอำนาจและหน้าที่อิสระในการบริหารงานในองค์กรของตนเอง ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรใดองค์กรหนึ่งจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในองค์กรของตนจะต้องไม่มีผลกระทบให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรอื่น ทั้งภาระหน้าที่ รายได้ อาทิเช่น เทศบาลหนึ่งจัดทำบริการสาธารณะกำจัดขยะในท้องถิ่นของตนและรับกำจัดขยะในเทศบาลใกล้เคียง เวลาเก็บค่าธรรมเนียมกระทำโดยไม่ได้ขออนุมัติจากเทศบาลใกล้เคียง หรืออาจเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้องค์กรอื่นซึ่งไม่มีอำนาจและหน้าที่ในส่วนนั้นเข้ามารับภาระหน้าที่

4.3.4 บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตรงตามความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น

การจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น เพื่อสนองตอบความต้องการและประโยชน์สูงสุดของประชาชนในท้องถิ่น เป็นสวัสดิการของสังคมที่ท้องถิ่นในแต่ละองค์กรจัดขึ้น โดยพิจารณาจากความต้องการ ความเหมาะสม ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งความต้องการแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันตามสภาพสังคม เศรษฐกิจและปัจจัยอื่น ๆ ความต้องการของแต่ละท้องถิ่นเป็นปัจจัยหลักสำคัญในการแบ่งแยกภาระหน้าที่และรายได้ที่องค์กรแต่ละองค์กรควรจะได้รับ การจัดสรรงบประมาณ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจและหน้าที่มากภารกิจก็จะมากตามไปด้วย และส่งผลให้เกิดรายได้มากขึ้น แต่ถ้าภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับดำเนินการไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนและรัฐมอบภารกิจดังกล่าวให้ดำเนินการก็จะไม่คุ้มค่างบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ และเกิดประโยชน์ไม่เหมาะสม ดังนั้น รัฐจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดบริการสาธารณะลักษณะใดจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่นให้ตรงความต้องการของประชาชน และทำให้ไม่เกิดปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนกัน