

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
ชื่อผู้เขียน	พงษ์ศักดิ์ กวีนิพนธ์ชัย
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร.พัลลภ สิงหเสนี
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2548

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 8 บัญญัติไว้ว่า “ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด” จากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อกฎหมายกำหนดให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือ เขตจังหวัด จึงทำให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปทับซ้อนกับเขตพื้นที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ซึ่งมีพื้นที่อยู่ในเขตจังหวัด ประกอบกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะซ้ำซ้อนกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา จึงเป็นเหตุให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ทั้งนี้ เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน พื้นที่การให้บริการเป็นพื้นที่เดียวกันและประชาชนผู้รับบริการเป็นกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน

วัตถุประสงค์ในการศึกษานี้ก็เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศกับประเทศไทยเพื่อนำมากำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะที่เหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยเสนอปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา

ผลการศึกษาพบว่าการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังมีปัญหาหลายประการ ดังนี้

ประการแรก อำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีความซ้ำซ้อนกันทั้งในเรื่องพื้นที่ในการ

ปฏิบัติงานและขอบเขตอำนาจหน้าที่ ส่งผลให้ไม่สามารถระบุอำนาจหน้าที่ลงไปให้ชัดเจนได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในส่วนใด

ประการที่สอง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล บัญญัติไว้ในกฎหมายคนละฉบับ ส่งผลให้การกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สัมพันธ์กัน

ประการที่สาม การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่คำนึงถึงขีดความสามารถการบริหารจัดการ ในด้านงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนและชุมชน ส่งผลให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมาย และทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการสุดท้าย อำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีบัญญัติไว้ทั้งในกฎหมายจัดตั้งและกฎหมาย กลาง คือกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสับสนว่าจะถือปฏิบัติตามกฎหมายใด

จากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังต้น ดังนี้

1. แบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา ให้ชัดเจน โดยใช้หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) หลักความ รับผิดชอบ (Accountability) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) และหลัก ความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เป็นหลักในการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

2. กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายฉบับเดียว (กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) โดยยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการสับสนในการปฏิบัติภารกิจตามกฎหมาย

Thesis Title	The Problems of the Overlap of Jurisdiction and Duties between Provincial Administrative Organizations and Other Local Administrative Organization's
Author	Pongsak Kaweenunthachai
Thesis Advisor	Dr. Punlop Singhasanee
Co- Thesis Advisor	Assistant professor Dr. Pornchai Lueanchavee
Department	Law
Academic Year	2005

ABSTRACT

Article 8 of the Provincial Administrative Organization Act B.E. 2540 provides that “Provincial Administrative Organizations (PAOs) are legal person and subject to local administration system. The jurisdiction of a provincial administrative organization extends over all provinces.” As such, the jurisdiction of PAO overlaps the jurisdiction of Sub-district Administrative Organizations (SAOs) and Municipalities situated in the province. Furthermore, all local government laws and Decentralization Act B.E. 2542 granted the powers to PAO in a manner that overlap the powers and duties of Sub-district Administrative Organizations, Municipalities and Pattaya City. This generates conflicts in administration between these organizations as they share similar competences, same jurisdiction and same target groups of service delivery.

The purpose of this research is to study legal theories on local government and make comparative studies between Thai and foreign cases in order to make suggestion on appropriate levels and domains of competences for PAOs, Municipalities, SAOs and Pattaya city. It is also to make suggestions on amendment of local government laws relating to the competences of PAO, Municipalities, SAO and Pattaya city.

The results of this thesis points out that there exist some problems concerning PAO competence as follows:

First, the competences of PAOs, Municipalities, SAOs and Pattaya city overlap with one another in terms of jurisdiction and scope of duties, and thus there exists no clear-cut line of

responsibilities.

Second, there exist separate laws stipulating competencies of each type of local government units. This generates fragmentation of role and responsibilities for local governments.

Third, in terms of granting responsibilities the government does not paying attention to capacity of local government, e.g. budget, personnel, facilities and equipment as well as the degree of public participation. As a result, local governments fail to live up to the responsibilities stipulated by law and thus they lose public credibility.

Last, both particular type of local government laws and decentralization law stipulates the types of local responsibilities. This confuse local government units as to which one should they follow.

As a result of the above analysis, this study shows the approach to solve the problems as follows.

First, competences of each type of local government (PAO, Municipalities, SAO and Pattaya city) should be clearly identified based on the following principles: public interests, accountability, management efficiency, local capabilities.

Second, Stipulate powers and duties of all local administrative organizations in the same statute (Local Government Establishment Act) and repeal the provisions, which stipulate powers and duties of local government in the Decentralization Act 1999. This is to prevent confusion in carrying out their duties in accordance with the law.