

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐกระจายอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ แต่ไม่ได้กระจายอำนาจทางนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการไปด้วย โดยรัฐเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองและเป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางในกิจการของท้องถิ่นนั้น ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 5 วรรค 1 มาตรา คือ มาตรา 78 และในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญในเรื่องของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเป็นเอกภาพของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหลักความเป็นเอกภาพของรัฐ¹ ไว้ในมาตรา 1 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ ” และในมาตรา 282 บัญญัติว่า “ ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ” จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง แต่การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 1 กล่าวคือต้องไม่กระทบถึงความเป็นเอกภาพของรัฐและไม่ทำให้ประเทศไทยแยกออกไปเป็นหลายดินแดน ดังนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้าไปกำกับดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยอาจให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนส่วนกลางได้

¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2544, กรกฎาคม). หลักความเป็นเอกภาพของรัฐและหลักการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2547, จาก <http://www.pub-law.net/>

เพราะถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระโดยไม่มีการกำกับดูแลแล้วจะทำให้หลักความเป็นเอกภาพของรัฐเสียไป

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่มาตามลำดับ โดยในปี พ.ศ. 2476 เกิดสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 สภาจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้มีฐานะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือแนะนำแก่กรมการจังหวัด ยังไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แตกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้น โดยแยกกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ แต่สภาจังหวัดยังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกรมการจังหวัดเช่นเดิม จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ผลของกฎหมายฉบับนี้ทำให้สภาจังหวัด มีฐานะเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ต่อมาได้เกิดแนวความคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น ส่งผลให้เกิด “ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ” ขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แยกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย ฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าและฝ่ายสภาจังหวัด ร่วมกันทำกิจการส่วนจังหวัดตามมติของสภาจังหวัดและตามที่กฎหมายบัญญัติ สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบริการสาธารณะภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นหลายประการ ²

แรงผลักดันที่ก่อให้เกิดการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ออกมาใช้แทนนั้น เกิดจากการที่รัฐบาลประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลและยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนติดต่อกันสามปีเฉลี่ยปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อีกจำนวนหนึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

² ชวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 74-75.

จึงส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ เพราะอำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเคยมีมาแต่เดิมในการดำเนินการในพื้นที่ยกเทศาภิบาล และการจัดเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เคยมีแต่เดิม กลับตกไปเป็นอำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลไป อันถือเป็นจุดที่เกิดของปัญหาและความยุ่งยากระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในความซ้ำซ้อนทั้งแง่พื้นที่ดำเนินการและแง่ของรายได้ ซึ่งในเวลาต่อมาทำให้เกิดการรวมตัวของสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) เพื่อผลักดันให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ดังกล่าว เพื่อให้มีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ชัดเจน รวมทั้งเรียกร้องให้กระจายอำนาจในการบริหารงานแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น³

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ว่า “ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด” จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อกฎหมายกำหนดให้เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดคือเขตจังหวัด จึงทำให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปทับซ้อนกับเขตพื้นที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ซึ่งมีพื้นที่อยู่ในเขตจังหวัด ประกอบกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะซ้ำซ้อนกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา รวมทั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ทำให้สมาชิกสภาและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความจำเป็นต้องรักษาฐานคะแนนเสียงของตนเอาไว้ โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริการสาธารณะในพื้นที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและ เมืองพัทยา จึงเป็นเหตุให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ทั้งนี้ เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน พื้นที่การให้บริการเป็นพื้นที่เดียวกันและประชาชนผู้รับบริการเป็นกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 3 ครั้งที่ 16 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 24 กันยายน 2546 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ. โดยมีข้อสังเกตในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ. ว่า

³ โกวิท พวงงาม. (2548). การปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 393.

ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหลายประการที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลและมีพื้นที่ทับซ้อนกันภายในจังหวัด อำเภอหรือตำบลเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดบทบาท ขอบเขต อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น มิให้ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นควรทำการศึกษาปัญหาการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนกัน ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา และศึกษาปัญหาข้อบกพร่องทางกฎหมาย รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น เพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสานสอดคล้องกัน

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศกับประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะที่เหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

1.2.4 เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่รับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ซ้ำซ้อนกัน ทำให้เป็นปัญหาว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะรับผิดชอบภารกิจในส่วนใด จึงควรกำหนดอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะให้แต่ละท้องถิ่นรับผิดชอบอย่างชัดเจน โดยใช้หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) หลักความรับผิดชอบต่อ (Accountability) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) และหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เป็นหลัก ในการกำหนดอำนาจหน้าที่

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1.4.1 ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

1.4.2 ศึกษาแนวคิดการแบ่งอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบของไทยและต่างประเทศ

1.4.3 วิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา) และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

1.5 วิธีการศึกษา

ศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ ซึ่งรวบรวมข้อมูลเอกสาร ตำรา กฎหมาย บทความและเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น แล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับวิธีพรรณนา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะซ้ำซ้อนกันในกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

1.6.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งแนวทางในการแบ่งอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา