

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา

ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีสาเหตุมาจากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ทับซ้อนกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา และกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน ดังนั้น การวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว จึงต้องวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เปรียบเทียบกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยารวมทั้งปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับต่อไป

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.1.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนในเรื่องพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administration) เป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ (Decentralization territorial) กล่าวคือ เป็นกรณีที่รัฐแบ่งพื้นที่ออกเป็นพื้นที่ย่อย ๆ และมอบอำนาจหน้าที่หลายประการให้ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบในเขตพื้นที่ย่อย ๆ นั้น หรืออีกนัยหนึ่ง ท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนได้เฉพาะภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเท่านั้น เมื่อใดที่ท้องถิ่นดำเนินการนอกเขตพื้นที่ของตน โดยหลักแล้วการดำเนินการนั้นเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4.1.1.1 ระบบพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ³⁹

พื้นที่เป็นสิ่งที่มารองรับการใช้อำนาจของท้องถิ่น ทุกท้องถิ่นจึงต้องมีพื้นที่เป็นของตนเอง และพื้นที่นั้นเองจะเป็นขอบจำกัดอำนาจของท้องถิ่น แต่ก็ไม่จำเป็นว่าพื้นที่นั้น ๆ จะต้องเป็นพื้นที่ของท้องถิ่นเพียงแห่งเดียว กล่าวคือ ในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดท้องถิ่นที่มีอำนาจเหนือพื้นที่นั้นอาจมีหลายท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้เพราะการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่มักจัดเป็นท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ซ้อนทับกันอยู่ เขตพื้นที่ของท้องถิ่นขนาดเล็กจึงเป็น

³⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. หน้า 26 – 28.

ส่วนหนึ่งของท้องถิ่นขนาดใหญ่นั่นเอง แต่ก็อาจมีบางประเทศหรือในบางพื้นที่ที่มีการจัดโครงสร้างของท้องถิ่นเป็นแบบระดับเดียว ซึ่งทำให้เขตพื้นที่ของท้องถิ่นไม่ซ้อนกัน ระบบพื้นที่ของท้องถิ่นจึงแบ่งออกได้เป็นพื้นที่ซ้อนกันและพื้นที่ไม่ซ้อนกัน

(1) ระบบพื้นที่ซ้อนกัน

ท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่ซ้อนกันคือ กรณีที่ในเขตพื้นที่หนึ่งจะมีท้องถิ่นที่ดูแลรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่นั้นมากกว่าหนึ่งท้องถิ่น การมีพื้นที่ซ้อนกันนี้อาจเป็นการซ้อนกันสองชั้นหรือสามชั้นก็ได้ โดยท้องถิ่นที่มีพื้นที่ซ้อนทับกันนี้จะเป็นท้องถิ่นที่ต่างระดับกัน เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefecture) ซึ่งเป็นท้องถิ่นระดับจังหวัด มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น To Do Fu และ Ken และเทศบาล (Municipality) ที่มีอยู่ 3 ประเภท คือ เมืองนคร (City หรือ Shi) เมือง (Town หรือ Mashi) และหมู่บ้าน (Village หรือ Mura) โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจะมีเทศบาลต่าง ๆ ครอบคลุมเต็มพื้นที่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ แต่ละเทศบาลต่างก็มีเขตพื้นที่เป็นของตนเองและพื้นที่ของหลายเทศบาลรวมกันจะเป็นเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ท้องถิ่นของญี่ปุ่นจึงมีพื้นที่ซ้อนกันสองชั้น

ส่วนประเทศฝรั่งเศส เขตพื้นที่ของท้องถิ่นจะซ้อนกันสามชั้น กล่าวคือ ฝรั่งเศสมีการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่ ภาค (région) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (département) และเทศบาล (commune) ท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบจะมีพื้นที่เป็นของตนเอง โดยเทศบาลมีพื้นที่ขนาดเล็กที่สุด พื้นที่ของหลายเทศบาลจะเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งรวมกันจะเป็นพื้นที่ของภาค

ในต่างประเทศ ส่วนใหญ่มักใช้ระบบพื้นที่ซ้อนกัน เพราะต้องการให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับการดูแลอย่างน้อยสองท้องถิ่น การทำงานของหลายท้องถิ่นในพื้นที่เดียวกันจะส่งผลให้ประชาชนได้รับการดูแลอย่างทั่วถึง และสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าการให้ท้องถิ่นเดียวรับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กับท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะไม่เท่ากัน ท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ เทศบาล อาจจัดทำบริการสาธารณะได้เพียงบริการขั้นพื้นฐาน อีกทั้งอาจเกิดความยุ่งยาก หากการดำเนินการนั้นจำเป็นต้องกระทำต่อเนื่องไปในหลายพื้นที่ การมีท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เข้ามาดำเนินการในเรื่องที่เป็นกิจกรรมขนาดใหญ่ หรือเรื่องที่มีมูลค่ากว่า การให้แต่ละเทศบาลดำเนินการเอง หรือครอบคลุมหลายพื้นที่ย่อมเกิดความสะดวกและคล่องตัวกว่า

อย่างไรก็ดี ระบบที่ซ้อนกันอาจก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญสองประการ คือ ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ และปัญหาเรื่องรายได้ ทั้งนี้ เพราะท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างก็มีอำนาจหน้าที่ มีระบบการคลังเป็นของตนเอง

ในเรื่องอำนาจหน้าที่นั้น เมื่อท้องถิ่นต่างมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและสามารถดำเนินการภายในพื้นที่เดียวกันได้ ก็อาจเกิดกรณีจัดทำบริการสาธารณะซ้ำซ้อนกัน หรืออาจเพิกเฉยต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องใช้งบประมาณสูง โดยหวังให้อีกท้องถิ่นหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่นั้นไม่ได้รับการดูแลอย่างเพียงพอและทั่วถึง ในส่วนของรายได้ก็จะเกิดปัญหาเช่นกัน กล่าวคือ แต่ละท้องถิ่นต่างมีแหล่งรายได้ของตนเอง ซึ่งรายได้ส่วนหนึ่ง คือ การจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ จากประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ของท้องถิ่นนั่นเอง เมื่อเขตพื้นที่ซ้อนกันจึงเก็บภาษีประเภทเดียวกันได้ ซึ่งจะสร้างภาระให้กับประชาชนมาก ดังนั้น ระบบพื้นที่ซ้อนกันย่อมเกิดผลดี หากมีการจัดการกับปัญหาดังกล่าวให้หมดไป กล่าวคือ จะต้องมีการแยกอำนาจหน้าที่และการหารายได้ของท้องถิ่นต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่นั้นไม่ให้ซ้อนทับกัน เช่น อาจกำหนดให้ท้องถิ่นขนาดใหญ่จัดทำและดูแลในเรื่องบริการสาธารณะที่เป็นกิจกรรมขนาดใหญ่ หรือกิจกรรมที่ท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มีศักยภาพที่จะจัดทำได้และมีอำนาจจัดเก็บภาษีคนละประเภทกับท้องถิ่นขนาดเล็ก เป็นต้น

(2) ระบบพื้นที่ไม่ซ้อนกัน

ท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่ไม่ซ้อนกัน คือ กรณีในเขตพื้นที่หนึ่งจะมีท้องถิ่นเพียงท้องถิ่นเดียวที่ดูแลรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่นั้น หรือเรียกว่า พื้นที่ชั้นเดียว กล่าวคือ อาจมีการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ แต่ท้องถิ่นแต่ละรูปแบบนั้นจะมีพื้นที่ของตนเองเป็นเอกเทศแยกออกจากท้องถิ่นอื่น ประเทศที่ใช้ระบบพื้นที่ชั้นเดียวนี้พบไม่มากนัก เช่น ประเทศออสเตรเลีย ที่มีท้องถิ่นรูปแบบเดียวคือเทศบาล หรือประเทศไทยเคยใช้ระบบนี้ในช่วงปี พ.ศ.2476 – 2537

การปกครองท้องถิ่นที่มีระบบพื้นที่ไม่ซ้อนกัน หรือระบบพื้นที่ชั้นเดียว ทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเต็มที่ เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน ไม่เกิดปัญหาการซ้อนทับกันในเรื่องอำนาจหน้าที่และรายได้ แต่ประชาชนในพื้นที่อาจได้รับการดูแลไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึง ทั้งนี้ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะถูกผูกขาดอยู่กับท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่นั้นเพียงท้องถิ่นเดียว

4.1.1.2 ระบบพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย⁴⁰

ระบบพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ โดยอาจแบ่งช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ ได้เป็น 3 ยุค ดังนี้

(1) ยุคที่ท้องถิ่นมีพื้นที่ไม่ทับซ้อนกัน (พ.ศ. 2476 – 2537)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรได้ยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยก็ได้มีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้น กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบบริหารเช่นนี้เป็นการนำหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัดขึ้นตามลำดับ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7 บัญญัติว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลทั้งสามประเภทไว้ โดยกำหนดว่า ให้มีการจัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย ดังนั้นเขตพื้นที่ของเทศบาลแต่ละแห่งจึงเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนั้น ๆ แต่เดิมมาเทศบาลแต่ละแห่งมีหน้าที่ที่จัดทำได้ภายในเขตเทศบาลของตนเท่านั้น ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของเทศบาลเสียใหม่ โดยเปิดโอกาสให้เทศบาลมีอำนาจจะทำกิจการนอกเขตเทศบาลโดยกิจการที่จะจัดทำนั้น จะต้องเข้าข่ายตามหลักเกณฑ์ 3 ประการ ดังนี้

1. เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตของตน
2. เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ
3. เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

⁴⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. หน้า 401-403.

ในปี พ.ศ. 2495 มีการตรากฎหมายจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลนี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง คือในปี พ.ศ. 2511 และ ในปี พ.ศ. 2528 และใช้เรื่อยมาจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ขึ้นในช่วงก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาล พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 4 กำหนดว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ยังได้กำหนดว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย โดยในประกาศนี้ให้ระบุชื่อและเขตของสุขาภิบาลไว้ด้วย ซึ่งประกาศดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สุขาภิบาลตามกฎหมายปี พ.ศ. 2495 นี้ นอกจากจะมีอำนาจดำเนินการกิจการภายในเขตสุขาภิบาลแล้ว มาตรา 25 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 ยังกำหนดให้สุขาภิบาลสามารถทำกิจการนอกเขตได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่า การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตสุขาภิบาล และได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล หรือสภาจังหวัดแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ดังนั้น ในยุคนี้พื้นที่ของ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงไม่ทับซ้อนกัน และไม่เกิดปัญหาทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่และรายได้

(2) ยุคที่ท้องถิ่นมีพื้นที่ทับซ้อนกันบางส่วน (พ.ศ. 2537 – 2540)

ในช่วงเวลาก่อนปี พ.ศ. 2537 เป็นช่วงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีพื้นที่รับผิดชอบเป็นของตนเอง ไม่ทับซ้อนกัน แต่เมื่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลใช้บังคับ ได้ส่งผลให้เกิดการทับซ้อนกัน ทางพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น กล่าวคือ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดนอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล ดังนั้น เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2537 พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลและ

สุขภาพ จึงเกิดการทับซ้อนกับพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทำให้เกิดปัญหาทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่และรายได้ตามมา

(3) ยุคที่ท้องถิ่นมีพื้นที่ทับซ้อนกันทั้งหมด (พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน)

เมื่อพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลใช้บังคับ ในบทบัญญัติ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้สภาพัฒนที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ทำให้มีสภาพัฒนเป็นจำนวนมากที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดสามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชนบทได้ โดยในปี พ.ศ. 2538 กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสภาพัฒนเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นครั้งแรก จำนวน 617 แห่ง ปี 2539 จัดตั้งขึ้นอีก จำนวน 2,254 แห่ง ส่งผลให้พื้นที่การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลดน้อยลงอย่างมาก กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ เฉพาะในเขตสภาพัฒนภายในจังหวัดเท่านั้น ซึ่งเหลืออยู่ไม่กี่แห่งเนื่องจากกฎหมายยังไม่ได้กำหนดให้สภาพัฒนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในอนาคตสภาพัฒนก็จะถูกจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ดังนั้น ก่อนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่มีพื้นที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จึงมีการผลักดันให้รัฐบาลออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดได้ต่อไป

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 8 บัญญัติไว้ว่า “ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด ” ดังนั้น เมื่อกฎหมายกำหนดให้เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดคือเขตจังหวัด จึงทำให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปทับซ้อนกับเขตพื้นที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ซึ่งมีพื้นที่อยู่ในเขตจังหวัดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเท่ากับว่าประเทศไทยยอมรับที่จะให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน ส่วนเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่อยู่ภายในเขตจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ให้เกิดความชัดเจนไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกันเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดความคุ้มค่าและประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

4.1.2 ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

จากการตรวจสอบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้ง และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏว่ามีความซ้ำซ้อนกันหลายประการ ดังนี้

4.1.2.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง

ก. เทศบาลตำบล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล ตามมาตรา 50 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 มี 18 ประการ ที่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 14 ประการ ดังนี้

หน้าที่ต้องทำ (มาตรา 50)

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัด

มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

กิจการที่อาจกระทำ (มาตรา 51)

- (9) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (11) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (12) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (13) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (14) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลตำบล

กิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ออบจ. ร่วมดำเนินการหรือให้ออบจ. จัดทำตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ.2541)	หน้าที่ของเทศบาลตำบล
(1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร (2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (3) บำบัดน้ำเสีย (4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (5) วางผังเมือง (6) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง (7) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ (8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด (9) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (10) รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน (11) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (12) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร (13) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณสุขการ (14) ป้องกันและบำบัดรักษาโรค (15) จัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล (16) ส่งเสริมการท่องเที่ยว (17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ (18) กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	หน้าที่ต้องทำ (มาตรา 50) (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน* (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ* (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล* (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ* (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง* (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม* (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ* (8) บำรุงศิลป จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น* (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล กิจการที่อาจกระทำ (มาตรา 51) (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา* (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม* (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร* (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนไข้* (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น* (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ* (9) เทศพาณิชย์

หมายเหตุ * หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน

ข. เทศบาลเมือง

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง ตามมาตรา 53 และมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 มี 28 ประการ ที่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 21 ประการ ดังนี้

หน้าที่ต้องทำ (มาตรา 53)

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้ง

การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

- (9) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (11) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (12) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

หน้าที่อาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล (มาตรา 54)

- (13) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (14) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (15) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (16) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (17) ให้มีการสาธารณสุข
- (18) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (19) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (20) ให้มีและบำรุงสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (21) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยท้องถิ่น

ตารางที่ 4.2 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาลเมือง

กิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ออบจ.ร่วมดำเนินการหรือให้ออบจ.จัดทำ ตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ.2541)	หน้าที่ของเทศบาลเมือง
(1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร (2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (3) บำบัดน้ำเสีย (4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (5) วางผังเมือง (6) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง (7) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ (8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด (9) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (10) รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน (11) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (12) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร (13) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ และการสาธารณสุขการ (14) ป้องกันและบำบัดรักษาโรค (15) จัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล (16) ส่งเสริมการท่องเที่ยว (17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ (18) กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	หน้าที่ต้องทำ (มาตรา 53) (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน * (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ * (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล * (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ * (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง * (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม * (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ * (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น * (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล (10) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา * (11) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (12) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ * (13) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ * (14) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ (15) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น * (16) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น กิจการที่อาจทำ (มาตรา 54) (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม * (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร *

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

กิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ออบจ.ร่วมดำเนินการหรือให้ออบจ.จัดทำตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ.2541)	หน้าที่ของเทศบาลเมือง
	(4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก* (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล* (6) ให้มีการสาธารณสุข* (7) จัดทำกิจการที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข* (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา* (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ* (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น* (12) เทศพาณิชย์

หมายเหตุ * หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน

ค. เทศบาลนคร

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร ตามมาตรา 56 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 มี 31 ประการ ที่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 24 ประการ ดังนี้

หน้าที่ต้องทำ (มาตรา 56)

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้ง

การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

ของท้องถิ่น

(8) บำรุงศิลปะ จารัตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

(9) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(10) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้

(11) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(12) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(13) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(14) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

(15) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร

โรงแรมสรรพ และสถานบริการอื่น

(16) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

(17) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

(18) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

(19) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

หน้าที่อาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาลนคร (มาตรา 57)

(20) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

(21) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล

(22) ให้มีการสาธารณสุข

(23) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา

(24) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อน

หย่อนใจ

ตารางที่ 4.3 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาลนคร

กิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ออบจ.ร่วมดำเนินการหรือให้ออบจ.จัดทำตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ.2541)	หน้าที่ของเทศบาลนคร
(1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร (2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (3) บำบัดน้ำเสีย (4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (5) วางผังเมือง (6) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง (7) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ (8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด (9) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (10) รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน (11) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (12) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร (13) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ และการสาธารณสุขการ (14) ป้องกันและบำบัดรักษาโรค (15) จัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล (16) ส่งเสริมการท่องเที่ยว (17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ (18) กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	หน้าที่ต้องทำ (มาตรา 56) (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน* (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ* (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล* (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ* (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง* (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม* (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ* (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น* (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล (10) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา* (11) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (12) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้* (13) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ* (14) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ (15) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น* (16) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น (17) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก* (18) กิจการอย่างอื่นที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข*

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

กิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้อบจ.ร่วมดำเนินการหรือให้อบจ.จัดทำตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ.2541)	หน้าที่ของเทศบาลนคร
	(19) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ หรือสถานบริการอื่น* (20) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม* (21) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ* (22) การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง* (23) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว* กิจการที่อาจทำ (มาตรา 57) (1) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (2) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร* (3) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล* (4) ให้มีการสาธารณสุข* (5) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา (6) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา* (7) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ* (8) เทศพาณิชย์

หมายเหตุ * หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน

ง. องค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 67 และมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 มี 22 ประการ ที่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 18 ประการ ดังนี้

หน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 67)

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ

รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

หน้าที่อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 68)

- (9) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (10) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (11) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (12) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ

และสวนสาธารณะ

- (13) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (14) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (15) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (16) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (17) การท่องเที่ยว
- (18) การผังเมือง

ตารางที่ 4.4 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ องค์การบริหารส่วนตำบล

กิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ออบจ. ร่วมดำเนินการหรือให้ออบจ. จัดทำ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ.2541)	หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
(1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร (2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (3) บำบัดน้ำเสีย (4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (5) วางผังเมือง (6) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง (7) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ (8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด (9) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (10) รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน (11) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (12) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร (13) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ และการสาธารณสุขการ (14) ป้องกันและบำบัดรักษาโรค (15) จัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล (16) ส่งเสริมการท่องเที่ยว (17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ (18) กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	อำนาจหน้าที่ทั่วไป (มาตรา 66) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม หน้าที่ต้องทำ มาตรา 67 (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก* (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล* (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ* (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย* (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม* (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ* (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น* (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร กิจการที่อาจทำ มาตรา 68 (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร* (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น* (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ* (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ* (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์*

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

กิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ออบจ. ร่วมดำเนินการหรือให้ออบจ. จัดทำตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ.2541)	หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
	(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว* (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร* (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (9) หาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม* (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ (12) การท่องเที่ยว* (13) การผังเมือง*

หมายเหตุ * หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน

จ. เมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มี 14 ประการ ที่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 10 ประการ ดังนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (4) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (5) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (6) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- (7) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (8) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- (9) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (10) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ

วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ตารางที่ 4.5 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เมืองพัทยา

กิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ออบจ. ร่วมดำเนินการหรือให้ออบจ. จัดทำ ตามกฎหมาย (พ.ศ.2541)	อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา (มาตรา 62)
(1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร (2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (3) บำบัดน้ำเสีย (4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (5) วางผังเมือง (6) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็น ทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง (7) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ (8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด (9) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (10) รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน (11) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (12) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร (13) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณูปการ (14) ป้องกันและบำบัดรักษาโรค (15) จัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล (16) ส่งเสริมการท่องเที่ยว (17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ (18) กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	(1) การรักษาความสงบเรียบร้อย* (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ* (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง* (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุง แหล่งเสื่อมโทรม* (6) การจัดการจราจร (7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง* (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการบำบัด น้ำเสีย* (9) การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา* (10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือและที่จอดรถ* (11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น (12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว* (13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น* (14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือเมืองพัทยา

หมายเหตุ * หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน

4.1.2.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะมาตรา 16 และ 17 ได้แสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะจัดแบ่งขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ขนาด อย่างชัดเจน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีพื้นที่ซ้อนทับกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นเรื่องการจัดทำแผนการประสานงานให้ความร่วมมือ และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก นอกจากนี้ยังทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะในกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่อาจกระทำได้ ทั้งนี้ เนื่องจาก กิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการความร่วมมือจากหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการความเป็นเอกภาพและ เป็นเรื่องที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มีทั้งหมด 31 เรื่อง ที่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 13 เรื่อง ดังนี้

1. การจัดทำให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
2. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
3. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
4. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
5. การจัดการศึกษา
6. การสังเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

7. การบำรุงรักษาสีลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

8. การส่งเสริมกีฬา
9. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
10. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

11. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

12. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

13. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ตารางที่ 4.6 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล
องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอน
การกระจายอำนาจ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่	เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (ตามมาตรา 16) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก
1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด 2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น 3. การประสานและให้ความรู้มือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 5. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 6. การจัดการศึกษา* 7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน* 8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น* 9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม 10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม 11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม 12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ 13. การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ* 14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว*	1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง 2. การจัดทำให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ* 3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ* 4. การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ 5. การสาธารณสุขการ 6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ 7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน* 8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว* 9. การจัดการศึกษา* 10. การสังเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส* 11. การบำรุงรักษาสีลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น* 12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย 13. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 14. การส่งเสริมกีฬา* 15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน*

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่	เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (ตามมาตรา 16) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก
15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจกรรมไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ* 16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง 18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น* 19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ 20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ 21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร* 22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย* 23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด 24. การจัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการอื่นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด 25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น 26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 27. การสังเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส*	16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น* 17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย 19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล 20. การจัดให้มีการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน 21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ 22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ 23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ 24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* 25. การผังเมือง 26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร* 27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ 28. การควบคุมอาคาร 29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย* 30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่	เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (ตามมาตรา 16) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก
28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	31. กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
29. กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด	

หมายเหตุ * หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน

4.1.3 ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่คำนึงถึงขีดความสามารถ

นอกจากปัญหาความซ้ำซ้อนในพื้นที่และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ดังกล่าวแล้ว ยังมีปัญหาอีกประการหนึ่งคือการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่คำนึงถึงขีดความสามารถ อันมีสาเหตุมาจากการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย โดยรัฐจะดำเนินการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่คำนึงถึงความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งส่วนมากจะมีขนาดเล็ก ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมากมี รายได้น้อย (องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อยที่สุด ประมาณ 3.5 ล้านบาท/ปี : โปรดดูภาคผนวก 1) ไม่สามารถที่จะเลี้ยงตัวเองได้ รัฐต้องให้เงินอุดหนุนเป็นประจำทุกปี จนในที่สุดรัฐจึงได้ออกกฎหมายเพื่อยุบองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประชากรไม่ถึงสองพันคนเพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ส่วนเทศบาลตำบลก็เช่นเดียวกัน รัฐออกกฎหมายเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลทุกแห่งเป็นเทศบาลตำบล โดยไม่คำนึงถึงผลที่จะตามมา กล่าวคือเทศบาลตำบลส่วนมากจะมีขนาดเล็ก มีรายได้น้อย (เทศบาลที่มีรายได้น้อยที่สุด ประมาณ 10 ล้านบาท/ปี : โปรดดูภาคผนวก 1) ทำให้ไม่คุ้มค่าต่อการบริหารงานและในอนาคตรัฐก็จะต้องออกกฎหมายเพื่อยุบรวมเทศบาลตำบลที่มีขนาดเล็กเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาโดยที่ยังไม่มีความพร้อมแล้ว รัฐก็ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่คำนึงถึงขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งส่วนมากจะมีขนาดเล็ก มีรายได้น้อยไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานที่ต้องใช้เทคนิคสูงและความชำนาญเป็นพิเศษ เช่น การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน การผังเมือง เป็นต้น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ไม่สามารถที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ เนื่องจากขาดงบประมาณ และบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

4.2 ปัญหาทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเทศฝรั่งเศส กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นมีหลายฉบับด้วยกัน แต่ก็มี ความชัดเจนอยู่ในตัวของกฎหมายเองไม่ซ้ำซ้อนกัน และปัจจุบันได้มีการจัดทำประมวลกฎหมาย โดยวิธีการรวบรวมตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ในเรื่องเดียวกันและไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหา ซึ่งเรียก กันในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสว่า “ la codification à droit constant ” การจัดทำประมวลกฎหมาย ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ประชาชนสามารถศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางกฎหมายได้ โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายในเรื่องหนึ่งในภาพรวม และทำให้ประชาชนรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน ขณะนี้ประเทศฝรั่งเศสได้มีประมวลกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว จำนวน 56 เรื่อง ซึ่งรวมถึงประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย⁴¹ ส่วนในประเทศญี่ปุ่น กฎหมาย เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ จะบัญญัติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นเรื่องๆ ไป เพื่อให้เกิดความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกัน⁴² ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว ในบทที่ 3

สำหรับในประเทศไทยกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วน จังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล บัญญัติไว้ในกฎหมายคนละฉบับ ซึ่ง บัญญัติขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกันและคณะกรรมการที่พิจารณากฎหมายดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็น เป็นในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ส่วนมากจะเป็นคนละชุดกัน ส่งผลให้การกำหนด

⁴¹ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการ ค้นคว้ากฎหมาย. การจัดทำประมวลกฎหมาย โดยวิธีการรวบรวมตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ในเรื่องเดียวกันและไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหา (la codification a' droit constant) ของฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2548, จาก www.lawreform.go.th.

⁴² ประจักษ์ เวสารักษ์. (2542). การปกครองท้องถิ่นของประเศญี่ปุ่น. หน้า 8.

บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สัมพันธ์กัน ประกอบกับอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งและกฎหมาย กลาง คือกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสับสนว่าจะถือปฏิบัติตามกฎหมายใด และประชาชนเกิดความสับสน ไม่สามารถทำความเข้าใจในกฎหมายแต่ละเรื่องในภาพรวมได้

4.3. แนวทางการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดในการกำหนดขอบเขตของภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมาย กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองส่วนซึ่งยังมี ผลบังคับด้วยกันทั้งคู่นั้นมีลักษณะแตกต่างกันในบางลักษณะ โดยในส่วนของกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ซึ่งออกตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด การกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความซ้ำซ้อนกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา เนื่องจากการทับซ้อนกันของพื้นที่ ในขณะที่กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ นั้น จะกำหนดกรอบของภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวางและซ้ำซ้อนกัน ซึ่งก็ทำให้ บทบาทในการให้บริการสาธารณะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความชัดเจน และ อาจเกิดความขัดแย้งกันในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามการกำหนดภารกิจหน้าที่อย่างกว้างขวางตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ในส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะความต้องการที่จะให้ท้องถิ่น มีอำนาจ หน้าที่ในการปกครองตนเองเพิ่มขึ้น โดยการพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐ ดำเนินการอยู่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจหน้าที่ที่ระบุในกฎหมาย จัดตั้งแล้ว ภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจฯ จึงมีปริมาณและ ขอบข่ายที่กว้างขวางกว่ามาก ดังนั้น การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา จึงควรที่จะเอาอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็น อำนาจหน้าที่ที่รัฐจะถ่ายโอนมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาเป็นฐานในการแบ่ง ส่วนหลัก ในการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ในแต่ละประเทศใช้หลักที่ โดดเดี่ยวกัน เช่น ประเทศฝรั่งเศสจะใช้หลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่

ละแห่งเป็นหลักฐานสำคัญในการแบ่ง ส่วนประเทศญี่ปุ่นไม่ปรากฏหลักการในการแบ่งไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อวิเคราะห์จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของประเทศญี่ปุ่นแล้วจะเห็นว่าใช้หลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบเป็นหลักเช่นเดียวกันแต่เพื่อให้มีความละเอียดมากขึ้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรใช้หลักผลประโยชน์สาธารณะ หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และหลักประสิทธิภาพเพิ่มเติมนอกเหนือจากหลักความสามารถของท้องถิ่น มาเป็นตัวกำหนด ดังที่จะแสดงต่อไปในตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 ตารางวิเคราะห์การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่	หลักผลประโยชน์				หลักความรับผิดชอบ				หลักประสิทธิภาพ				หลักความสามารถทั่วไป			
	อบจ.	อบต.	เทศบาล	พัทยา	อบจ.	อบต.	เทศบาล	พัทยา	อบจ.	อบต.	เทศบาล	พัทยา	อบจ.	อบต.	เทศบาล	พัทยา
(1) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำและการก่อสร้างอื่นๆ	--	✓	✓	✓		✓	✓	✓	--	--	--	--	--	--	--	--
(2) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำและการก่อสร้างอื่นๆ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	--	--	--	--	--	--	--	--	✓	--	--	--	✓	--	--	--
(3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	--	✓	✓	✓		✓	✓	✓	--	--	--	--	--	--	--	--
(4) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง	--	--	--	--	--	--	--	--	✓	--	--	--	✓	--	--	--
(5) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ	--	--	--	--	--	--	--	--	✓	--	--	--	✓	--	--	--
(6) การสาธารณสุขโรค	--	✓	✓	✓		✓	✓	✓	--	--	--	--		--	--	--
(7) การสาธารณสุขการ	--	✓	✓	✓		✓	✓	✓	--	--	--	--		--	--	--
(8) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ	--	✓	✓	✓		✓	✓	✓	--	--	--	--		--	--	--
(9) กิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	--	✓	✓	✓		✓	✓	✓	--	--	--	--		--	--	--
(10) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ	--	--	--	--	--	--	--	--	✓	--	--	--	✓	--	--	--

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)

อำนาจหน้าที่	หลักผลประโยชน์				หลักความรับผิดชอบ				หลักประสิทธิภาพ				หลักความสามารถทั่วไป			
	อบจ.	อบต.	เทศบาล	พทยา	อบจ.	อบต.	เทศบาล	พทยา	อบจ.	อบต.	เทศบาล	พทยา	อบจ.	อบต.	เทศบาล	พทยา
(11) การส่งเสริมการท่องเที่ยว	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	✓	--	--	--	✓	--	--	--
(12) การจัดการศึกษา	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	✓	--	--	--	✓	--	--	--
(13) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	--	--	--	--	--	--	--	--
(14) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	✓	--	--	--	✓	--	--	--
(15) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	--	--	--	--	--	--	--	--	✓	--	--	--	✓	--	--	--
(16) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	✓	--	--	--	✓	--	--	--
(17) การส่งเสริมกีฬา	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	✓	--	--	--	✓	--	--	--
(18) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	--	--	--	--	--	--	--	--
(19) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	--	--	--	--	--	--	--	--
(20) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	--	--	--	--	--	--	--	--
(21) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	--	--	--	--	--	--	--	--

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)

อำนาจหน้าที่	หลักผลประโยชน์				หลักความรับผิดชอบ				หลักประสิทธิภาพ				หลักความสามารถทั่วไป			
	อบจ.	อบต.	เทศบาล	พทยา	อบจ.	อบต.	เทศบาล	พทยา	อบจ.	อบต.	เทศบาล	พทยา	อบจ.	อบต.	เทศบาล	พทยา
(22) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม	--	--	--	--	--	--	--	--	✓	--	--	--	✓	--	--	--
(23) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม	--	--	--	--	--	--	--	--	✓	--	--	--	✓	--	--	--
(24) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	--	--	--	--	--	--	--	--
(25) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	--	--	--	--	--	--	--	--
(26) การจัดให้มีโรงพยาบาลอำเภอและจังหวัด	--	--	--	--	--	--	--	--	✓	--	--	--	✓	--	--	--
(27) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	--	--	--	--	--	--	--	--
(28) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	--	--	--	--	--	--	--	--
(29) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	--	--	--	--	--	--	--	--
(30) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงแรมสรรพ และสาธารณสุขสถานอื่นๆ	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	--	--	--	--	--	--	--	--
(31) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	--	--	--	--	--	--	--	--
(32) การดูแลรักษาที่สาธารณะ	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	--	--	--	--	--	--	--	--

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)

อำนาจหน้าที่	หลักผลประโยชน์				หลักความรับผิดชอบ				หลักประสิทธิภาพ				หลักความสามารถทั่วไป			
	อบจ.	อบต.	เทศบาล	พญา	อบจ.	อบต.	เทศบาล	พญา	อบจ.	อบต.	เทศบาล	พญา	อบจ.	อบต.	เทศบาล	พญา
(33) การผังเมือง	--	--	--	--	--	--	--	--	✓	--	--	--	✓	--	--	--
(34) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร	--	--	--	--	--	--	--	--	✓	--	--	--	✓	--	--	--
(35) การควบคุมอาคาร	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	--	--	--	--	--	--	--	--
(36) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	✓	--	--	--	✓	--	--	--
(37) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	--	✓	✓	✓	--	✓	✓	✓	--	--	--	--	--	--	--	--
(38) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
(39) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม	--	--	--	--	--	--	--	--	✓	--	--	--	✓	--	--	--
(40) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ	--	--	--	--	--	--	--	--	✓	--	--	--	✓	--	--	--
(41) สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดเพื่อพัฒนาท้องถิ่น	--	--	--	--	--	--	--	--	✓	--	--	--	✓	--	--	--

จากตารางวิเคราะห์การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยา ผู้เขียนได้นำเอาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยา ที่มีอยู่ในกฎหมายจัดตั้งและ กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาทำการ วิเคราะห์โดยใช้หลักผลประโยชน์ หลักความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพและหลักความสามารถ ทั่วไป เป็นหลักในการแบ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งจะได้วิเคราะห์อำนาจหน้าที่จากตารางดังกล่าว ตามลำดับ ดังนี้

(1) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ และการก่อสร้างอื่น เป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละ แห่ง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยา จึงต้องเป็นหน่วยงานที่จะต้อง รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวต่อประชาชนเฉพาะในเขตของตัวเอง

(2) การสร้างและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และการก่อสร้างอื่น ที่เชื่อมต่อระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปกติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ซึ่งได้แก่ องค์การ บริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยา จะดำเนินการได้เฉพาะในเขตของตัวเองเท่านั้นแต่การ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในข้อนี้เป็นการดำเนินการโครงการที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งประชาชนในหลายท้องถิ่นใช้ประโยชน์ร่วมกันและต้องใช้เทคนิคสูงรวมทั้งใช้ งบประมาณเป็นจำนวนมาก เมื่อพิจารณาตามหลักประสิทธิภาพและหลักความสามารถทั่วไปแล้ว ควร ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน คือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดทำ เนื่องจากองค์การ บริหารส่วนจังหวัดมีบุคลากรที่มีความสามารถและงบประมาณเพียงพอในการดำเนินการ

(3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ เป็นอำนาจหน้าที่ ที่เป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยา จึงต้องเป็นหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบในเรื่อง ดังกล่าวต่อประชาชนเฉพาะในเขตของตัวเอง

(4) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง เป็นการจัดตั้งตลาดกลางในระดับอำเภอหรือจังหวัด เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในเขตอำเภอหรือเขตจังหวัด นำผลผลิต ทางการเกษตร หรือผลิตภัณฑ์ในด้านต่างๆ มาจำหน่าย ซึ่งต้องก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ไว้รองรับ ใช้งบประมาณในการก่อสร้างค่อนข้างสูง ลักษณะการดำเนินงานมิใช่ทำในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง เมื่อพิจารณาตามหลักประสิทธิภาพและหลักความสามารถทั่วไปแล้วควร ที่จะมอบให้องค์การ บริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(5) การจัดการและดูแลสถานียชนสงฆ์ทั้งทางบกและทางน้ำ เป็นการดำเนินการในลักษณะที่เป็นสถานียชนสงฆ์ขนาดใหญ่ สำหรับให้ประชาชนในเขตอำเภอ และจังหวัด ใช้บริการมิใช่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนเฉพาะของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น หากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างทำจะไม่คุ้มกับการลงทุน ประกอบกับท้องถิ่นชั้นล่างมีงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินการ เมื่อพิจารณาตามหลักประสิทธิภาพและหลักความสามารถทั่วไปแล้วควร ที่จะมอบให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(6) การสาธารณูปโภค หมายถึงบริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง ดังนั้น ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(7) การสาธารณูปการ หมายถึง กิจการเกี่ยวกับการสงเคราะห์บุคคลที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ เช่น เด็ก คนชรา เป็นต้น ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง ดังนั้น ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(8) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีอาชีพเสริมอื่นนอกจากอาชีพหลัก ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง ดังนั้น ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(9) กิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น เป็นการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง ดังนั้น ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(10) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างมีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่ตัวเอง งบประมาณที่มีอยู่จึงไม่เพียงพอ ที่จะไปดำเนินการในด้านนี้ จึงควรให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่มีงบประมาณเป็นจำนวนมากเป็นผู้จัดทำตามหลักประสิทธิภาพและความสามารถทั่วไป

(11) การส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยปกติแล้วแหล่งท่องเที่ยวจะอยู่ในเขต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง การทำหน้าที่ในด้านนี้จะส่งผลดีต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง กล่าวคือ ทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์ มีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากการให้บริการนักท่องเที่ยว จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้จัดทำ แต่ถ้าเป็นแหล่งท่องเที่ยว ที่คาบเกี่ยวกันหลายท้องถิ่น การให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งทำหน้าที่นี้ในเขตของตัวเอง จะทำให้ไม่มีความ

เป็นเอกภาพ และไม่คุ้มค่ากับการลงทุน จึงควรที่จะกำหนดให้องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมทั้งทางด้านงบประมาณและบุคลากรเพียงองค์กรเดียวเป็นผู้จัดทำ

(12) การจัดการศึกษา การจัดการศึกษาที่สมควรให้ท้องถิ่นจัดทำจะมีอยู่สองระดับ คือ ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา ในระดับประถมศึกษานั้น โดยปกติจะให้บริการแก่ลูกหลานของประชาชนในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นหลัก เป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ ส่วนในระดับมัธยมศึกษา เป็นการให้บริการแก่นักเรียนในหลายท้องถิ่น เข้ามาศึกษารวมกัน การจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ จึงควรให้องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีงบประมาณจำนวนมากเป็นผู้จัดทำ

(13) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส หน้าที่ในด้านนี้เป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างโดยตรงและใช้งบประมาณไม่มากนัก จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(14) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หน้าที่ด้านนี้ในแต่ละท้องถิ่นจะมีลักษณะแตกต่างกันไปตามประวัติความเป็นมาของท้องถิ่น ซึ่งไม่เหมือนกัน เป็นการแสดงถึงความเป็นเอกลักษณ์ชุมชน จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ เพราะเป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่งสำหรับเป็นสิ่งยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชนในท้องถิ่น แต่ถ้าเป็นงานระดับอำเภอหรือจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างไม่สามารถที่จะดำเนินการตามลำพังได้ เพราะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก จึงควรให้องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีความพร้อมทั้งทางด้านงบประมาณและบุคลากรทางด้านนี้โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ

(15) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย หน้าที่ทางด้านนี้โดยปกติแล้วจะเกิดขึ้นเฉพาะในบริเวณที่มีชุมชนหนาแน่นที่มีความเจริญอย่างมาก โดยเฉพาะในตัวจังหวัดหรืออำเภอที่มีความเจริญ ซึ่งอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง แต่การปรับปรุงและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก จึงควรให้องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีความพร้อมทั้งทางด้านงบประมาณและบุคลากรเป็นผู้จัดทำ

(16) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ตามหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างทุกแห่ง จะต้องรับผิดชอบจัดให้มีบริการในด้านนี้ให้กับประชาชนในเขตของตัวเองเพื่อประโยชน์ทางด้านสุขภาพของประชาชน แต่ถ้าเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ที่เป็น

ศูนย์รวมของคนทั้งอำเภอ หรือทั้งจังหวัด ซึ่งต้องใช้กำลังคนและงบประมาณเป็นจำนวนมากในการดำเนินการ ควรเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดทำ

(17) การส่งเสริมกีฬา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างทุกแห่ง จะต้องรับ ผิดชอบในการส่งเสริมกีฬา ในเขตของตัวเองเพื่อให้ประชาชนมีร่างกายแข็งแรง และมีความสามัคคีในหมู่คณะ แต่ถ้าเป็นงานในลักษณะที่ต้องจัดให้มีสนามกีฬากลางสำหรับใช้ในการแข่งขันในระดับจังหวัด ควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมทางด้านงบประมาณและบุคลากรเป็นผู้จัดทำ

(18) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน หน้าที่ในด้านนี้เป็นงานในลักษณะการให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ไม่ได้ใช้เทคนิคพิเศษและใช้งบประมาณไม่มากนัก ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้จัดทำ

(19) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นงานที่เป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งถ้าให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นเท่าใด ก็จะทำให้การบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส และพัฒนาได้อย่างตรงจุด เพราะประชาชนสามารถนำปัญหาความเดือดร้อนของตัวเอง เสนอให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ใช้งบประมาณที่มีอยู่แก้ไขปัญหาได้โดยตรง จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง รับผิดชอบจัดทำ

(20) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง หน้าที่ในด้านนี้เป็นงานที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีชุมชนอยู่หนาแน่น เป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ทุกแห่ง จึงต้องรับผิดชอบจัดทำหน้าที่ในด้านนี้

(21) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย หน้าที่ในด้านนี้เป็นงานที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง หากปล่อยทิ้งไว้นานจะทำให้เกิดเป็นแหล่งเพาะพันธุ์เชื้อ โรค โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีชุมชนอยู่หนาแน่น ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยตรง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ทุกแห่ง จึงต้องรับผิดชอบจัดทำหน้าที่ในด้านนี้

(22) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม หน้าที่ในด้านนี้มีความจำเป็นที่จะต้อง ใช้เทคนิคสูง ใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและใช้งบประมาณในการก่อสร้างเป็นจำนวนมาก รวมทั้งทำแล้วประชาชนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้รับประโยชน์ จึงจะคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาถึงลักษณะงานแล้ว ควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(23) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม หน้าที่ในด้านนี้มีความจำเป็นที่จะต้องใช้เทคนิคสูง ใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและใช้งบประมาณในการก่อสร้างเป็นจำนวนมาก รวมทั้งทำแล้วประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้รับประโยชน์ จึงจะคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาถึงลักษณะงานแล้ว ควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(24) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ งานในด้านนี้เป็นงานที่เป็นผลประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยตรง หากสิ่งแวดล้อมดีไม่มีมลพิษ จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีสุขภาพดีทั้งสุขภาพจิตและสุขภาพกาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างจึงควรเป็นผู้รับผิดชอบทำหน้าที่นี้

(25) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ ในแต่ละท้องถิ่นควรจะให้จัดให้มีบริการในด้านนี้แก่ประชาชนในเขตของตัวเอง เป็นการดำเนินการในเบื้องต้น ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนที่ควรจะได้รับ และการจัดทำบริการสาธารณะในด้านนี้ใช้งบประมาณไม่มากนัก จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(26) การจัดให้มีโรงพยาบาลอำเภอและจังหวัด หน้าที่ในด้านนี้มีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และใช้งบประมาณในการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้เป็นจำนวนมาก ซึ่งปัจจุบันรัฐเป็นผู้ดำเนินการอยู่ แต่ถ้าจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรที่จะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(27) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน หน้าที่ในด้านนี้เป็นการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนในเขตของตัวเองมีสถานที่สำหรับจัดการศพตามประเพณีของแต่ละชุมชน จึงเป็นหน้าที่เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างที่จะต้องจัดทำ

(28) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ หน้าที่ในด้านนี้เป็นการควบคุมไม่ให้ประชาชน ที่มีอาชีพเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ กระทำการในลักษณะที่เป็นการรบกวนหรือก่อให้เกิดความรำคาญ แก่ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จึงเป็นหน้าที่เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างที่จะต้องจัดทำ

(29) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ หน้าที่ในด้านนี้เป็นการจัดให้มีสถานที่สำหรับฆ่าสัตว์เพื่อการค้าในพื้นที่ และควบคุมการฆ่าสัตว์ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้บริโภคเนื้อสัตว์ที่สะอาดและถูกหลักอนามัย จึงเป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนในเขต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างที่จะต้อง จัดทำ

(30) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย ในโรงแรมสรรพ และสาธารณสถานอื่นๆ โดยปกติแล้วโรงแรมสรรพ และสาธารณสถานอื่น ๆ จะตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ดังนั้น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ในการเข้าไปใช้สถานที่ดังกล่าวอย่างปลอดภัย จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า เป็นผู้จัดทำ

(31) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน้าที่ในด้านนี้เป็นการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่โดยเฉพาะ ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(32) การดูแลรักษาที่สาธารณะ หน้าที่ในด้านนี้เป็นการดำเนินการเพื่อสงวน ที่สาธารณะไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกันในอนาคต เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในพื้นที่โดยเฉพาะ จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(33) การผังเมือง หน้าที่ในด้านนี้เป็นการวางผังเมืองในภาพรวม ว่าในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างไรบ้าง จึงมีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และใช้งบประมาณในการดำเนินการเป็นจำนวนมาก ซึ่งปัจจุบันรัฐ โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดำเนินการอยู่ แต่ถ้าจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรที่จะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(34) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร หน้าที่ในด้านนี้ป็นงานที่ต้องใช้เทคนิคสูง มีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ ซึ่งปัจจุบันรัฐเป็นผู้ดำเนินการอยู่ แต่ถ้าจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรที่จะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(35) การควบคุมอาคาร หน้าที่ในด้านนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินการก่อสร้าง คัดแปลง หรือรื้อถอน อาคารประเภทต่าง ๆ ถูกต้องตามหลักวิศวกรรม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในด้านปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่และผู้เข้าไปใช้อาคารนั้น ๆ ซึ่งในปัจจุบันการอนุมัติ อนุญาตเกี่ยวกับเรื่องอาคาร กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(36) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สาธารณภัยเป็นภัยที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ หรือเกิดอาจเกิดจากน้ำมือของมนุษย์ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม เช่น น้ำท่วม พายุ

ไฟไหม้ ตึกถล่ม เป็นต้น ถ้าเกิดขึ้นเฉพาะในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งและไม่ร้ายแรงมากนักและใช้งบประมาณในการให้ความช่วยเหลือหรือฟื้นฟู ไม่มากนักก็ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้จัดทำ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในการให้ความช่วยเหลือเป็นไปอย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ แต่ถ้าเป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างหลายแห่ง ซึ่งต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และใช้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสูงในการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิม ควรที่จะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(37) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น ถึงแม้จะเป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชน แต่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้นุเคราะห์ที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ ประกอบกับในปัจจุบันรัฐยังไม่ได้ให้อำนาจบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่ทางด้านนี้ จึงยังไม่ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ส่วนการส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่จำเป็นต้องใช้นุเคราะห์ที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะเช่นเดียวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นงานที่มีลักษณะป้องกันเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ให้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ทุกแห่ง ควรรับผิดชอบจัดทำ

(38) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด หน้าที่ในด้านนี้ ถึงแม้จะเป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชน แต่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้นุเคราะห์ที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ ประกอบกับในปัจจุบันรัฐยังไม่ได้ให้อำนาจบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่ทางด้านนี้ จึงยังไม่ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ

(39) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม หน้าที่ในด้านนี้มีความจำเป็นต้องใช้นุเคราะห์ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และใช้งบประมาณในการดำเนินการเป็นจำนวนมากในการดำเนินการ ซึ่งปัจจุบันรัฐเป็นผู้ดำเนินการอยู่ แต่ถ้าจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรที่จะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากร เป็นผู้จัดทำ

(40) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ หน้าที่ในด้านนี้เป็นการ รวบรวมเอาสิ่งของ เครื่องมือเครื่องใช้ หนังสือ หรือเอกสารเก่าๆ มาจัดไว้ให้ประชาชนได้ศึกษา ถึงประวัติความเป็นมา ซึ่งถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างจัดทำ จะไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน เพราะในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างแต่ละแห่ง มีสิ่งของเหล่านี้ไม่มากนัก แต่ถ้านำมา

รวมกันทั้งจังหวัด จะทำให้เห็นภาพรวมประวัติความเป็นมาของแต่ละจังหวัดชัดเจนยิ่งขึ้น จึงควรที่จะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากรเป็นผู้จัดทำ

(41) สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดเพื่อพัฒนาท้องถิ่น หน้าที่ในด้านนี้เป็นการให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นทั้งในด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านวิชาการ และด้านอื่น ๆ ในการพัฒนาท้องถิ่นในเขตจังหวัด ซึ่งโดยปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากการทำนอกเขต และไม่มีศักยภาพเพียงพอ จึงควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและบุคลากรเป็นผู้จัดทำ

จากผลการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น สามารถแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นสองประเภท คือ อำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องทำร่วมกันกับ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา และอำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องแยกกันทำกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ดังนี้

4.3.1 อำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องทำร่วมกันกับเทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มี 6 ประการ ดังนี้

- (1) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (2) การจัดการศึกษา
- (3) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (4) การส่งเสริมกีฬา
- (5) การบำรุงรักษาสีศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (6) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ในการร่วมกันทำองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน มีความพร้อมทางด้านงบประมาณและบุคลากร ดังนั้น งานที่ทำจึงต้องมีลักษณะที่เกินศักยภาพ หรือเกี่ยวเนื่องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างหลายแห่ง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างจะทำเฉพาะงานที่อยู่ในเขตของตัวเองเท่านั้น

4.3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องแยกกันทำกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา

4.3.2.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยา มี 21 ประการ ดังนี้

อื่นๆ

ผู้ด้อยโอกาส

และควบคุมโรคติดต่อ

มหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (1) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำและการก่อสร้าง
- (2) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (3) การสาธารณสุขปศุสัตว์
- (4) การสาธารณสุขการ
- (5) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (6) กิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- (7) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ
- (8) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (9) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (10) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (11) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (13) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การป้องกัน
- (14) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (15) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (16) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (17) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย ในโรง
- (18) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
- (19) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (20) การควบคุมอาคาร

(21) การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัย ในชีวิต และทรัพย์สิน

4.3.2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มี 12 ประการ ดังนี้

- (1) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำและการก่อสร้างอื่นๆ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (2) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (3) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (4) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (5) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (6) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (7) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (8) การจัดให้มีโรงพยาบาลอำเภอและจังหวัด
- (9) การผังเมือง
- (10) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (11) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (12) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (13) สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

4.4 สรุปผลการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากพิจารณาข้อเท็จจริงจากกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบแล้วพบว่า

4.4.1 อำนาจหน้าที่ในการบริหารสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีความซ้ำซ้อนกัน ทั้งในเรื่องพื้นที่ในการปฏิบัติงาน และขอบเขตอำนาจหน้าที่ส่งผลให้ไม่สามารถระบุอำนาจหน้าที่ลงไปให้ชัดเจนได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในส่วนใด

4.4.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542, อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน

ตำบล พ.ศ. 2537 ที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยไม่คำนึงถึงขีดความสามารถการบริหารจัดการ ในด้านงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมาย และทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4.3 อำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีบัญญัติไว้ทั้งในกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกลาง คือกฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสับสนว่าจะถือปฏิบัติตามกฎหมายใด

4.4.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา บัญญัติไว้ในกฎหมายคนละฉบับ ซึ่งบัญญัติขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกันและคณะกรรมการที่พิจารณากฎหมายดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ส่วนมากจะเป็นคนละชุดกัน ส่งผลให้การกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สัมพันธ์กัน