



หมวดที่ 4

องค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับที่ 2

เรื่อง ภารกิจหน้าที่ของ
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น



สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวดที่ ๔ องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับที่ ๒ เรื่อง ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สงวนลิขสิทธิ์ © ๒๕๕๗

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ ๑

ต้นวาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = ๙๗๔-๔๔๔-๑๓๖-๑

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา ๓ ชั้น ๕ ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๕๒๗-๗๘๓๐-๔ โทรสาร ๐-๒๕๖๘-๙๑๔๔

<http://www.kpi.ac.th>

ผู้เขียน อาจารย์วัฒน์ เหลืองประภัสร์

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ

คณะผู้จัดทำ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

อาจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล

นางสาวธนิษฐา งามจันทร์

ออกแบบปก นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่ บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด ๘๖ ซอย ๕๐/๑ ถนนจรัญสนิทวงศ์

แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

โทร. ๐-๒๕๓๕-๑๒๑๘, ๐-๒๕๓๕-๘๗๐๕



คำนำ

ด้วยความตระหนักในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และด้วยเห็นว่า ณ ปัจจุบันความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นความรู้ที่ค่อนข้าง “ปิด” “ไม่ชัดเจน” และ “คลุมเครือ” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ชัดเจน วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้มอบหมายให้นักวิชาการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการปกครองท้องถิ่นรวบรวม และเรียบเรียงความรู้เหล่านี้ และยังคงเป็นความโชคดีของสถาบันพระปกเกล้าที่ได้รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ให้เกียรติเป็นบรรณาธิการให้กับสารานุกรมชุดนี้

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ประกอบด้วยสารานุกรมจำนวน 19 เล่ม และเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้โดยง่ายจึงได้จัดหมวดหมู่ทั้ง 19 เล่ม ออกเป็น 5 หมวด โดยในแต่ละหมวดจะมีรายละเอียดและสาระสำคัญที่แตกต่างกันไป ดังนี้

หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน

1. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น
2. รัฐกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก

1. รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
3. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

1. ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เทศบาล

4. องค์การบริหารส่วนตำบล
5. กรุงเทพมหานคร
6. เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ

หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน
2. ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การคลังท้องถิ่น
4. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
5. ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดที่ 5 ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น

1. องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักเรียน นักศึกษา เยาวชน และผู้สนใจทั่วไปจะเกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้อง ชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญรุดหน้าต่อไป สุดท้ายนี้สถาบันฯ หวังว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเรื่อง “เปิด” “ชัดเจน” และ “ไม่คลุมเครือ” รวมถึงเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนตราบนานเท่านาน

รองศาสตราจารย์นรินทร์ เศรษฐบุตร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2547



สารบัญ

เรื่อง	หน้า
1 แนวคิดว่าด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3
1.1 ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย	6
1.2 ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป (General Competence)	8
1.3 ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย (Mandatory Delegated Function)	9
2 ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	12
2.1 พัฒนาการของการจัดการกิจหน้าที่สำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	12
2.2 ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน	16
3 การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	46
4 ปัญหาและแนวโน้มในอนาคต	54
5 เอกสารอ่านเพิ่มเติม	59

สารบัญตารางและรูปภาพ

	หน้า
ตารางที่ 1: แสดงรายชื่อพระราชบัญญัติ/พระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับ ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	33
ตารางที่ 2: แสดงตัวอย่างภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ	35
ตารางที่ 3: แสดงการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542	51

ภารกิจหน้าที่

ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง มิติที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ได้แก่ การศึกษาเกี่ยวกับภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหตุผลสำคัญมีอยู่ 3 ประการ กล่าวคือ

ในด้านหนึ่งแล้วภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นตัวสะท้อนถึงระดับของการกระจายอำนาจ (degree of decentralization) และความเป็นอิสระ (local autonomy) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจอย่างกว้างขวาง ก็ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่มีอยู่สูง และถ้าหากอำนาจในการจัดทำภารกิจหน้าที่ดังกล่าวนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดำเนินการกิจของตน โดยที่รัฐส่วนกลางเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมกำกับดูแลแต่เพียงกว้างๆ ก็ย่อมสะท้อนถึงระดับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสูง เป็นต้น

ในประการที่สอง ภารกิจหน้าที่ยังเป็นตัวสะท้อนถึงระดับของความเป็น

สถาบันทางการเมืองการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยว่า มีความสำคัญต่อสังคมโดยรวมมากหรือน้อยเพียงใด โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดทำภารกิจอย่างกว้างขวาง และเป็นภารกิจที่สำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อสังคมโดยรวม บูรณาการเข้าเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญทั้งต่อการเมืองการปกครองของประเทศและต่อประชาชนโดยทั่วไป เป็นต้น

และในประการสุดท้าย ภารกิจหน้าที่ยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่น นั่นคือ การกำหนดชั้นภายในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (tier system) ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะอยู่ในโครงสร้างส่วนบน (upper tier) และประเภทใดที่จะอยู่ในโครงสร้างส่วนล่าง (lower tier) การจัดแบ่งนั้นนอกจากจะพิจารณาจากพื้นที่แล้ว ส่วนสำคัญก็ได้แก่การจัดแบ่งไปตามภารกิจหน้าที่นั่นเอง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในโครงสร้างส่วนบน ก็จะทำหน้าที่ดูแลพื้นที่ที่กว้างใหญ่ ครอบคลุมชุมชนที่หลากหลาย โดยมักจะจัดทำภารกิจที่มีขอบข่ายกว้างขวาง ครอบคลุมพื้นที่ชุมชนหลายแห่ง และต้องอาศัยศักยภาพในการจัดทำสูง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่าง ก็จะดูแลเฉพาะชุมชนของตนเอง ภารกิจหน้าที่ก็จะมุ่งตอบสนองต่อความต้องการภายในชุมชนของตนเท่านั้น เป็นต้น

สำหรับการนำเสนอในที่นี้ จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 ส่วนด้วยกัน ได้แก่

หนึ่ง แนวคิดว่าด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมุ่งนำเสนอเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการในการกำหนดขอบข่ายภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีรูปแบบใดบ้าง และแต่ละรูปแบบนั้นมีคุณลักษณะสำคัญเป็นประการใด รวมถึงมีผลอย่างไรต่อระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวม

สอง *ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย* จะมุ่งนำเสนอให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยโดยรวมนั้น มีการวางหลักในการกำหนดภารกิจหน้าที่เป็นประการใด และมีรูปแบบของภารกิจหน้าที่ในลักษณะใดและครอบคลุมภารกิจในเรื่องอะไรบ้าง นอกจากนี้จะได้กล่าวถึงวิธีการในการจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า มีช่องทางหรือรูปแบบในการจัดทำและส่งมอบภารกิจในลักษณะใดบ้าง

สาม *การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* จะมุ่งนำเสนอถึงลักษณะของการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ว่าเป็นไปในลักษณะใด และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านภารกิจหน้าที่นั้นเป็นไปภายใต้แบบแผนอันใด

สี่ *ปัญหาและแนวโน้มในอนาคต* จะมุ่งนำเสนอให้เห็นถึงสภาพปัญหาในการจัดแบ่งและการจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคสมัยปัจจุบัน (พ.ศ. 2546) ว่ามีสภาพปัญหาในประการใดบ้าง อีกทั้ง จะนำเสนอให้เห็นถึงแนวโน้มความเปลี่ยนแปลง ที่สำคัญ ว่ามีทิศทางไปในลักษณะใด

และ**ห้า** *เอกสารอ่านเพิ่มเติม* จะเป็นการแนะนำเอกสารเพื่อประกอบการทำความเข้าใจ รวมถึงการค้นคว้าในเรื่องนี้ต่อไป

1 แนวคิดว่าด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในเบื้องต้น ก่อนที่จะได้กล่าวถึงแนวคิดว่าด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราจำเป็นต้องตอบคำถามสำคัญเสียก่อนว่า ภารกิจหน้าที่ใดเป็นเรื่องของท้องถิ่น และภารกิจหน้าที่ใดเป็นของรัฐบาลระดับชาติ และการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลในทั้งสองระดับนั้นเป็นไปภายใต้หลักเกณฑ์และแบบแผนเช่นไร

โดยทั่วไปแล้ว ภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นถือว่าเป็นกิจกรรมในกลุ่มเดียวกัน นั่นคือ มีลักษณะเป็น “บริการสาธารณะ” (public

services) ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจของรัฐ หรือเป็นบริการที่รัฐมีอำนาจจัดทำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งตอบสนองความจำเป็นและต้องการของประชาชนเป็นการทั่วไป หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวมนั่นเอง อย่างไรก็ตามก็ดี แม่นว่าบริการสาธารณะจะถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ แต่ในการจัดทำหรือจัดให้มีบริการสาธารณะหนึ่งๆ นั้น ไม่จำเป็นที่รัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองทั้งหมด แต่โดยทั่วไปจะมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำออกไปยังองค์กรทางการเมืองการปกครองอื่นๆ เพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งเราเรียกบริการสาธารณะเหล่านี้ว่า **บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ** นอกจากนี้ยังปรากฏลักษณะที่รัฐได้ “มอบอำนาจ” ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่องค์กรในภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนรัฐได้ แต่ทั้งนี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลกำหนดหลักเกณฑ์ หรือวางมาตรฐานของบริการโดยรัฐ ซึ่งเราเรียกกิจกรรมเหล่านี้ว่า **บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน**¹

สำหรับบริการสาธารณะที่ถือเป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่น จะหมายถึงบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ ซึ่งถือเป็นกิจกรรมที่เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว หรือเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะมีปรากฏการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจการดังกล่าวระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับระดับท้องถิ่น จึงทำให้บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ สามารถแบ่งแยกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

หนึ่ง บริการสาธารณะระดับชาติ (National Affairs) ซึ่งหมายถึง กิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐบาลระดับชาติ ซึ่งจะเป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นประโยชน์ส่วนรวมภายในรัฐ ทั้งนี้ จะมีคุณลักษณะสำคัญ ได้แก่

¹ โปรตตุ นันท์วัฒน์ บรมานันท์, **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2547), น. 29 - 34 และ 55 - 77.

- (1) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งรัฐ เช่น กองทัพ งานข่าวกรอง งานรักษาความมั่นคงอื่นๆ เป็นต้น
- (2) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและกระบวนการทางยุติธรรม เช่น กิจการตำรวจ ศาลยุติธรรม เป็นต้น
- (3) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ “ความเป็นตัวแทน” (representative) ของรัฐโดยรวม เช่น กิจกรรมทางด้านการศึกษาและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น
- (4) เป็นกิจกรรมที่ต้องการให้เกิดมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เช่น ระบบกฎหมาย ระบบการศึกษาแห่งชาติ การสาธารณสุขแห่งชาติ ระบบแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะระดับชาติ จะเป็นกิจกรรมที่มุ่งสร้างความ เป็นเอกภาพภายในรัฐ รวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็น แบบแผนและมาตรฐานในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในรัฐ ทั้งนี้ ก็เพื่อ ก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่สังคมโดยรวม มากกว่าการมุ่งเน้นไปยังพื้นที่หรือ ชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดเป็นการเฉพาะ

สอง บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Local Affairs) จะหมายถึง กิจกรรม ที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของ ประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นแห่งหนึ่งๆ ซึ่งมุ่งจัดทำบริการเพื่อประโยชน์ของ ประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเป็นสำคัญ ดังนั้น กิจกรรมที่เป็นบริการ สาธารณะระดับท้องถิ่นจึงมักจะเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ภายในชุมชนหนึ่งๆ เพื่อมุ่งตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของ ประชาชนภายในชุมชนนั้นๆ เป็นการเฉพาะ

จากที่กล่าวมา เราคงพอจะแบ่งแยกกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ ระดับชาติออกจากบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นได้อยู่บ้าง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว

การจะกำหนดว่ากิจกรรมใดควรเป็นบริการสาธารณะระดับชาติและกิจกรรมใดควรเป็นของท้องถิ่นนั้น มิได้มีข้อกำหนดที่เป็นสากลทั่วไป หากแต่ขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยภายในของรัฐหนึ่งๆ รวมถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา เช่น พัฒนาการของรัฐ, ระดับของการกระจายอำนาจภายในรัฐ, ระดับของความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, นโยบายของรัฐบาลแห่งชาติในช่วงเวลาหนึ่งๆ เป็นต้น

เพื่อความเข้าใจที่เพิ่มขึ้น เราจึงจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจถึงแนวคิดในการจัดการภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏโดยทั่วไปว่า มีหลักการและรูปแบบ เช่นไร การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะทำอะไรได้และทำอะไรไม่ได้นั้น วางอยู่บนหลักคิดและข้อกำหนดอะไร และในภารกิจหน้าที่ที่ท้องถิ่นจัดทำนั้น มีเงื่อนไขกำกับหรือไม่ และถ้ามีเงื่อนไขนั้นเกิดขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อันใด

คำถามทั้งหมดในข้างต้น กลายเป็นที่มาต่อการวางหลักการและรูปแบบในการจัดระบบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ปรากฏโดยทั่วไปนั้น มีอยู่ด้วยกัน 3 แนวคิด ดังที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้

1.1 ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย

หลักการกำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้จะหมายถึงว่าภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบข่ายเพียงใดและครอบคลุมในกิจกรรมอะไรบ้างนั้น จะถูกกำหนดโดยกฎหมายซึ่งให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ในภารกิจนั้นๆ กล่าวในอีกแห่งหนึ่งย่อมแสดงว่า ภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้นั้น จะต้องมียกกฎหมายรับรองหรือระบุเอาไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำภารกิจบางด้านที่กฎหมายมิได้ระบุไว้ จะถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดขอบข่าย

อำนาจหน้าที่ที่ตนเองสามารถกระทำได้หรือเป็นการใช้อำนาจเกินกว่ากฎหมายที่กำหนดให้ไว้ ('ultra virez') ดังนั้น ภายใต้หลักการเช่นนี้ ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกจำกัดโดยกฎหมายนั่นเอง

หากพิจารณาจากประเด็นเรื่องภารกิจหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียว ในรัฐที่ถือหลักการจัดการกิจการหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย จึงอาจทำให้มองได้ว่าความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองจะมีอยู่ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจเฉพาะที่กฎหมายระบุเอาไว้เท่านั้น เช่น หากกฎหมายระบุว่า การจัดเก็บขยะ ถือเป็นภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการจัดทำภารกิจนั้นได้ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปดำเนินการจัดสร้างโรงเรียน แม้ว่าจะเป็นความต้องการและจำเป็นภายในชุมชนท้องถิ่นก็ตาม จะถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น

เรามักจะพบประเทศที่กำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปตามหลักการทางกฎหมายดังกล่าวในกลุ่มประเทศที่มีพื้นฐานทางพัฒนาการของรัฐมาจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Monarchic - based) และกลุ่มประเทศแองโกล เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เป็นต้น รวมถึงประเทศไทยเอง ก็สะท้อนคุณลักษณะการจัดการกิจการหน้าที่ไปตามหลักการดังกล่าวเช่นกัน อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าในกลุ่มประเทศเหล่านี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการกำหนดอย่างจำกัดเสมอไป แม้ว่าจะในเชิงหลักการจะมีแนวโน้มเช่นนั้น แต่ในทางปฏิบัติก็พบว่า ในกลุ่มประเทศเหล่านี้ จะมีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมากและครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ค่อนข้างหลากหลาย

1.2 ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป (General Competence)

ภายในรัฐที่ระบบการปกครองท้องถิ่นมีการจัดการกิจการหน้าที่ไปตามหลักความสามารถทั่วไป จะหมายถึงว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจหน้าที่ได้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมที่ไม่เป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายหรือกระทบต่ออำนาจของสถาบันทางปกครองอื่นๆ นั่นคือ เป็นการถือหลักความจำเป็นและความต้องการของชุมชนเป็นหลัก หากชุมชนท้องถิ่นเกิดข้อเรียกร้องต้องการอะไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการในกิจกรรมนั้นๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนได้ ดังนั้นในทางกฎหมายจึงไม่ปรากฏว่ามีภาระบูรณาการกิจการหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นรายการกิจกรรม แต่จะให้อิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการอะไรก็ได้ เพื่อตอบสนองความต้องการภายในชุมชนของตนเอง

การจัดการกิจการหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป จึงวางน้ำหนักไปที่ความต้องการของ “ชุมชนท้องถิ่น” ที่จะต้องมีการบริหารจัดการ มิใช่ “ภารกิจ” หรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้มีการกิจการหน้าที่เฉพาะบริการสาธารณะที่ตนเองจัดทำอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น หากยังหมายรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นด้วยนั่นเอง ตัวอย่างเช่น หากวันหนึ่งข้างหน้า ชุมชนท้องถิ่นมีการขยายตัวและเติบโตเป็นเมืองมากขึ้น ความจำเป็นในระบบขนส่งมวลชนภายในท้องถิ่นกลายเป็นเรื่องที่สำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการจัดทำภารกิจนั้นๆ ได้ทันที หากตนเองมีศักยภาพเพียงพอที่จะกระทำได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายให้อำนาจในการจัดทำภารกิจนั้นๆ เป็นต้น

ในประเทศที่ถือหลักการจัดการกิจการหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป จึงแสดงถึงภูมิหลังและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่สะท้อนถึงความเข้มแข็ง

ของชุมชนท้องถิ่น ประเทศที่ยึดถือหลักการดังกล่าวจึงมักจะมีพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่มาจากการรวมตัวกันของชุมชนท้องถิ่น (Community - based) เช่น สหพันธ์รัฐเยอรมัน รวมถึงกลุ่มประเทศนอร์ดิกในแถบยุโรปเหนือ สำหรับประเทศที่มีพัฒนาการทางความคิดในด้านกฎหมายมหาชนที่ค่อนข้างก้าวหน้าอย่างประเทศฝรั่งเศส ก็ยึดถือหลักการนี้เช่นกัน โดยจะเรียกหลักการนี้ว่า **“หลักการบริหารโดยอิสระ” (Free Administration)** สำหรับในประเทศแถบเอเชีย ก็ปรากฏหลักการจัดการกิจการหน้าที่ในลักษณะนี้เช่นกัน อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะในเชิงหลักการจะทำให้เห็นว่าหลักความสามารถทั่วไปนี้จะสะท้อนถึงความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างสูง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะจัดการภารกิจได้ค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากข้อจำกัดในด้านอื่นๆ โดยเฉพาะทรัพยากรทางการคลังทำให้สามารถจะให้บริการสาธารณะในเพียงบางด้านเท่านั้น ตัวอย่างเช่น หากระดับของความเป็นเมืองและการเติบโตทางเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่นอยู่ในระดับสูง ประชาชนภายในชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็อาจจะเห็นความจำเป็นของการจัดให้มีสนามบินขนาดใหญ่ เพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้ แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมั่งบประมาณและฐานการจัดเก็บรายได้ที่ค่อนข้างจำกัด ทำให้การจัดการให้บริการสาธารณะดังกล่าว เกินขีดความสามารถของตนเองที่จะจัดทำได้ เป็นต้น

1.3 การกิจการหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย (Mandatory Delegated Function)

โดยทั่วไปแล้ว หลักการที่กำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอยู่สองระบบใหญ่ๆ ดังที่กล่าวถึงไปแล้ว อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏหลักการจัดการกิจการในอีกลักษณะหนึ่งซึ่งมักจะปรากฏซ้อนทับอยู่ภายใน ได้แก่ การกิจการหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งหมายถึงหลักการจัดการกิจการสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่า การกิจการหน้าที่ในกลุ่มนี้เป็นภารกิจของรัฐ และ

รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น หากแต่รัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งแตกต่างจากภารกิจตามแนวคิดในสองประการแรก ที่ถือว่าเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ แต่ภารกิจตามแนวคิดนี้ ถือเป็นภารกิจของรัฐบาลระดับชาติที่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ

ภารกิจในกลุ่มนี้มักจะได้แก่ภารกิจหน้าที่ที่ถือเป็นความจำเป็นพื้นฐานของรัฐ และรัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น ภายใต้กรอบวิธีการที่รัฐได้กำหนดไว้ หากแต่ด้วยเหตุผลความจำเป็น รัฐจึงได้ “มอบหมาย” หรือ “มอบอำนาจ” (delegate) ภารกิจหน้าที่ดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแทน ในทางปฏิบัติจึงถือว่า ภารกิจในกลุ่มนี้ถือเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำ และการจัดทำนั้นจะต้องเป็นไปตามแนวทาง และวิธีปฏิบัติที่รัฐได้กำหนดไว้แล้ว ตัวอย่างของกลุ่มภารกิจด้านนี้ ได้แก่ การสำรวจสำมะโนประชากร งานด้านการทะเบียนราษฎร การจัดการเลือกตั้ง งานด้านการขึ้นทะเบียนและคัดเลือกทหาร เป็นต้น

สำหรับเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ภารกิจบางด้านเป็นภารกิจที่มอบหมายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทนรัฐนั้น อาจจะเป็นไปได้ใน 2 ประการ กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง รัฐอาจจะเห็นว่า การจัดทำภารกิจในบางลักษณะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ดีกว่ารัฐ เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นและมีความคล่องตัวมากกว่า เช่น งานด้านการทะเบียนราษฎร การสำรวจสำมะโนประชากร เป็นต้น อีกทั้งยังถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็เปรียบเสมือนกับกลไกหนึ่งของรัฐ จึงได้มอบหมายภารกิจนั้นๆ ให้ท้องถิ่นรับมอบจัดทำแทน ในอีกด้านหนึ่ง รัฐอาจถือว่า การจัดทำภารกิจในกลุ่มนั้น ถือเป็นแนวนโยบายและความจำเป็นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น หากแต่การที่รัฐจะลงไปจัดทำเองอาจจะเป็นการขัดต่อหลักความเป็นอิสระและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น หรือขัดต่อจารีตทางการปกครองที่เน้นบทบาท

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น รัฐจะกำหนดให้ภารกิจดังกล่าว เป็นกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทน ภายใต้แบบแผนและมาตรฐานที่รัฐกำหนดไว้ ทั้งนี้ รัฐอาจให้การสนับสนุนด้านเงินงบประมาณ และแนวปฏิบัติต่างๆ แก่ท้องถิ่นได้ เช่น การฟื้นฟูและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขพื้นฐาน การจัดให้มีห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส แม้ว่าการก้าวไปในด้านภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปภายใต้ “หลักการบริหารโดยอิสระ” หรือหลักความสามารถทั่วไป แต่ในกฎหมายยังได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลหรือ “คอมมูน” (commune) ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นนั้น จะมีฐานะ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในเวลาเดียวกันด้วย ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นายกเทศมนตรีจะต้องมีหน้าที่ดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมายทั้งในด้านของการกระทำและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการดูแลรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ และมีภารกิจหน้าที่ผูกพันที่ต้องจัดทำ (compulsory functions) เช่น การประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นตนรับทราบถึงกฎหมายและระเบียบต่างๆ, การทะเบียนราษฎร, การรักษาความสงบเรียบร้อย, การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น²

ในอีกกรณีหนึ่งที่น่าสนใจ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งแม้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระสูงในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งวางอยู่บนหลักความสามารถทั่วไป อีกทั้งศักยภาพทางการคลังก็มีสูง แต่ประเด็นหนึ่งซึ่ง

² ไปรอดู นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ** (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), น. 121-122. และน่าสังเกตว่า บทบาทในฐานะเจ้าหน้าที่หรือตัวแทนของรัฐสำหรับนายกเทศมนตรีนี้ คล้ายคลึงกับบทบาทหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในไทยนั่นเอง

เป็นที่ถกเถียงกันมากก็คือ ในกรณีของญี่ปุ่นนั้น ภารกิจจำนวนไม่น้อย ได้ถูกจัดกลุ่มให้เป็นภารกิจที่รัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำ ผ่านการกำหนดข้อกฎหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ มีหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นเดียวกับกรณีของฝรั่งเศส พิจารณาในแง่ที่ย่อมหมายความว่า นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “มีหน้าที่” จะต้องจัดทำภารกิจดังกล่าวแล้ว การจัดทำนั้นจะต้องเป็นไปภายในแบบแผนและข้อกำหนดของรัฐด้วย เรื่องนี้กลายเป็นประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกร้องให้มีการแก้ไขในระยะปลายศตวรรษที่ 20 ที่ผ่านมา เนื่องจากเห็นว่า จะเป็นการขัดกับหลักกระจายอำนาจ และยังเป็นช่องทางสำคัญในการเข้ามาแทรกแซงการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลแห่งชาติ เนื่องจากบริการดังกล่าวนั้นถูกกำหนดให้เป็นภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั่นเอง³

2 ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

2.1 พัฒนาการของการจัดการกิจการหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นผลพวงจากความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของรัฐโดยรวมและระบบการเมืองการปกครองภายในประเทศหนึ่งๆ ในกรณีของไทยก็เช่นเดียวกัน แนวคิดในการจัดการกิจการหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีความเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย ในเบื้องต้นเราจึงต้องทำความเข้าใจถึงพัฒนาการในการจัดการกิจการหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยว่ามีการพัฒนาการเช่นไร ทั้งนี้ เราอาจแบ่งแยกยุคสมัยของการจัดระบบภารกิจหน้าที่ออกเป็น 3 ยุคสมัยกว้างๆ ดังต่อไปนี้

³ โปรดดู Masaki Abe, “Legalization of the Intergovernmental Relations: The Recent Decentralization Reform in Japan,” papers presented to the conference on ‘Decentralization and Democratization in Thailand’ at Royal Princess Hotel, Bangkok, July 30-31, 2000.

หนึ่ง ยุคเริ่มต้น: สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (รัชกาลที่ 5 - รัชกาลที่ 7)

ในยุคสมัยนี้ อยู่ในระยะของการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย (Modernization) เพื่อให้ประเทศมุ่งสู่ความก้าวหน้าและศิวิไลซ์ทัดเทียมกับอารยประเทศ เป็นผลให้เกิดคติใหม่ในการจัดการปกครองของประเทศ นั่นคือ รัฐนอกจากจะมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศแล้ว ยังจะต้องมีหน้าที่ในการ “บำรุงเมือง” ด้วย เพื่อให้บ้านเมืองรวมถึงชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรไทยได้รับการพัฒนาอย่างในอารยประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการส่งเสริมการทำมาหากิน การปรับปรุงการคมนาคม การรักษาความสะอาดและความเจ็บไข้ของประชาชน ซึ่งการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในครั้งแรก ก็เป็นผลมาจากคติเช่นนี้ นั่นคือ การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2440 หากแต่การจัดตั้งสุขาภิบาลนี้เป็นการบำรุงเมืองในลักษณะที่ต่างจากเดิม โดยมีเป้าหมายในการระดมเอาคนและทรัพยากรในท้องถิ่นเข้ามาร่วมในการจัดการบำรุงท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ ในพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (พ.ศ.2440) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ไว้ 4 ประการ คือ การทำลายขยะเยื่อมูลฝอย, การจัดการถ่ายอุจจาระปัสสาวะของประชาชนทั่วไป, การจัดทำหม้อไปกายน้ำยาฆ่าเชื้อโรคหรือซ่อมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรคได้, และขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งรำคาญของมหาชนไปให้พ้นเสีย ต่อมาก็ได้มีการทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอมขึ้น ในปี พ.ศ. 2448 โดยสมเด็จพระมหาพรยาตารังราชานุภาพ ซึ่งได้เพิ่มเติมภารกิจหน้าที่ ได้แก่ การรักษาพยาบาล โดยการปลูกฝี ทำลายแหล่งเพาะเชื้อโรค และจัดหาผ้าสะอาดไว้ให้ราษฎรใช้ ต่อมาเมื่อเห็นว่ากิจการสุขาภิบาลได้ผลดี จึงได้ขยายการจัดตั้งสุขาภิบาลออกไปตามหัวเมืองอื่นๆ ผ่านการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 แต่ทั้งนี้ โดยภาพรวมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยภายใต้รูปแบบสุขาภิบาลในยุคสมัยนี้ จะมีการกิจที่ค่อนข้างจำกัดมากๆ โดยมุ่งเน้นเฉพาะการรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง และการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานเป็น

สำคัญ อีกทั้งในระยะต่อมา เมื่อระบอบราชการส่วนกลางของไทยเกิดการขยายตัวมากขึ้น ภารกิจบางด้าน เช่น การพยาบาล ก็ได้ถูกดึงกลับให้ส่วนราชการใหม่ที่จัดตั้งขึ้นดำเนินการแทน ทั้งนี้ก็สอดคล้องกับสภาพการณ์ของระบบการปกครองท้องถิ่นโดยรวมที่ยังคงอยู่ในยุคเริ่มต้น

สอง ยุคการเติบโตอย่างจำกัด: สมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงการปฏิรูปการเมือง (พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2539) ในระยะเวลาอันยาวนานภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แม้ว่าจะเกิดความเปลี่ยนแปลงภายในระบบการปกครองท้องถิ่นไทยหลายครั้ง แต่โดยภาพรวมแล้ว การเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงดำเนินไปอย่างจำกัดมาก ๆ ความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดคงมีแต่เพียงการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในเรื่องภารกิจหน้าที่แล้ว แนวคิดในการจัดการกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังคงสืบทอดจารีตบางประการมาจากยุคสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นั่นคือ ในการกำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับท้องถิ่นว่าสามารถดำเนินกิจการในเรื่องใดได้บ้างนั้น จะถูกกำหนดโดยกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ เช่น ภารกิจของเทศบาล จะถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดการจัดการกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย ซึ่งยังคงปรากฏหลักการดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นคงมีแต่เพียงการขยายภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ไปตามความจำเป็นในแต่ละยุคสมัย เช่น การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมบางประเภท การดำเนินกิจการในเชิงพาณิชย์ เป็นต้น แต่โดยภาพรวมแล้ว การบริหารปกครองประเทศซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น บทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ขณะที่ส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะในเวลาต่อมา จะได้มีการ

แก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นให้หลากหลายขึ้นไปตามลำดับ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ท้องถิ่นยังคงจำกัดตนเองอยู่แต่เพียงภารกิจขนาดเล็ก ไม่ซับซ้อน และใช้ทรัพยากรไม่มากนัก ทั้งนี้ก็สอดคล้องกับสภาพการณ์ของ ระบบการปกครองท้องถิ่นไทยโดยรวมซึ่งมีพัฒนาการการเติบโตอย่างจำกัด และมีได้เป็นไปโดยต่อเนื่อง ภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงยังจำกัดตนเองอยู่แต่เพียง “การสุขาภิบาลท้องถิ่น” ซึ่งได้แก่ เก็บขยะ มูลฝอย การปลูกต้นไม้และบำรุงสวนสาธารณะ การป้องกันการโรคติดต่อ เป็นต้น เว้นแต่เพียงกรณีของเทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีการขยายตัวในด้านภารกิจหน้าที่อยู่บ้าง เช่น กิจการเทศพาณิชย์ การศึกษา เป็นต้น เราจึงอาจสรุปได้ว่า ในเชิงหลักการแล้ว ภารกิจขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไทยในยุคสมัยนี้มีการขยายตัวมากขึ้น แต่ก็เป็นไปอย่างจำกัด อีกทั้งมั่นใจว่า ในตัวบทกฎหมายจะกำหนดภารกิจเอาไว้โดยกว้าง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ท้องถิ่นยังคงจำกัดตนเองในการดำเนินกิจกรรมแต่เพียงบางด้านเท่านั้น เนื่องจาก ปัญหาในเรื่องทรัพยากร โดยเฉพาะทางด้านการเงินที่มีอยู่น้อย รวมถึงการเติบโตของระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ “ลงมาให้บริการ” ประชาชน ภายในท้องถิ่นด้วยตนเอง

สาม ยุคแห่งการกระจายอำนาจ: สมัยปัจจุบัน (พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน)

ภายหลังความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” พ.ศ. 2535 การเมืองการปกครองของไทยก็เข้าสู่ยุคสมัยใหม่นั้นคือ “ยุคปฏิรูปการเมือง” รูปธรรมของความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ฉบับปัจจุบัน ซึ่งมุ่งวางกรอบกติกาทางการเมืองการปกครองให้เป็นไปตามหลัก ประชาธิปไตยมากขึ้น ทั้งนี้ การส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นมิติที่สำคัญประการหนึ่ง ระบบการปกครองท้องถิ่นไทยจึงเกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เราอาจเรียกยุคสมัยนี้ว่า “ยุคแห่งการกระจายอำนาจ” เนื่องจากในระยะเวลาต่อมา ได้มีการตรากฎหมายที่เรียกว่า

“พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ซึ่งส่งผลอย่างสำคัญต่อการจัดระบบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ผลจากกฎหมายดังกล่าว ได้มีการกำหนดแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ในประการแรก การมุ่งถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่เดิมดำเนินการจัดทำโดยส่วนราชการต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การถ่ายโอนจะต้องกระทำพร้อมๆ กับการถ่ายโอนทรัพยากรทางการบริหาร เช่น งบประมาณ บุคลากร เป็นต้น ให้แก่ท้องถิ่นด้วย ในประการที่สอง การมุ่งจัดระบบภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง กล่าวคือ เพื่อลดทอนความซ้ำซ้อนและสับสนในการจัดทำภารกิจ จะนับเป็นครั้งแรกที่ปรากฏความพยายามในการจัดระบบภารกิจหน้าที่ไปตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างภายในระบบการปกครองท้องถิ่นไทยมีแนวโน้มจะพัฒนาการไปสู่ระบบสองชั้น (two-tiers system) กล่าวคือ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด จะมีภารกิจหน้าที่ที่มุ่งเน้นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ขนาดใหญ่ ครอบคลุมหลากหลายชุมชน รวมถึงต้องอาศัยทรัพยากรในการจัดทำที่สูง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาล จะมีภารกิจหน้าที่ที่มุ่งเน้นกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการเฉพาะภายในชุมชนของตนเองเป็นสำคัญ

2.2 ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

แนวคิดในเรื่องภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย โดยข้อกำหนดทางกฎหมายแสดงให้เห็นว่า อำนาจในการจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามข้อบัญญัติในกฎหมาย ซึ่งระบุถึงกิจกรรมที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ ทั้งนี้ กฎหมายที่ระบุถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กฎหมายแม่บทที่ตราขึ้นสำหรับองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ซึ่งในปัจจุบัน ประกอบไปด้วย

- (1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- (2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- (3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- (4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- (5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ตามข้อบัญญัติในกฎหมายแล้วก็จะพบว่า กฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถจะดำเนินกิจกรรมหรือการให้บริการสาธารณะต่างๆ ได้อย่างค่อนข้างกว้างขวาง ทั้งนี้ ลักษณะของภารกิจตามกฎหมายต่างๆ ข้างต้น จะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่

หนึ่ง “หน้าที่ที่ต้องจัดทำ” ซึ่งหมายถึง ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

สอง “หน้าที่ที่อาจจะจัดทำ” ซึ่งหมายถึง กลุ่มภารกิจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้กับท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการจัดทำได้ หากท้องถิ่นมีความพร้อมและศักยภาพเพียงพอ

นอกจากนี้ ยังปรากฏภารกิจบางประเภทที่รัฐได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะมอบหมายให้จัดทำแทน ซึ่งได้แก่ ภารกิจที่ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ และแต่เดิมหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำ แต่ได้มอบหมายโดยโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน

ในการทำความเข้าใจถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จึงอาจจัดแบ่งการนำเสนอตามลักษณะของภารกิจ ซึ่งได้แก่ ภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ ภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ, และภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย นอกจากนี้ ผลจากกระบวนการกระจายอำนาจที่เริ่มปรากฏผลอย่างจริงจังนับแต่ปี พ.ศ.

2542 ได้ปรากฏกลุ่มภารกิจอีกลักษณะหนึ่งอันเกิดจากการถ่ายโอนงานให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อีกทั้ง ใน ส่วนท้ายยังจะได้นำเสนอถึงวิธีการในการจัดทำและส่งมอบภารกิจ เพื่อให้เห็น ถึงรูปแบบในการจัดทำหรือจัดให้มีบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นว่ามีรูปแบบใดบ้าง ซึ่งรายละเอียด มีดังนี้

1) ภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีทั้งสิ้น 5 ประเภท (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ผู้เขียนจึงขออธิบายถึงภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นออกเป็นประเภทต่างๆ ทั้ง 5 ประเภทข้างต้น

■ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับบน (Upper Tier) ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทอื่นๆ ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower Tier) (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา) ดังนั้น จึงทำให้ภารกิจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภท อื่นๆ ด้วย

ความแตกต่างในประการแรก ก็คือ ภารกิจหน้าที่ขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดเป็นภารกิจหน้าที่ที่ไม่เน้นการให้บริการสาธารณะ สืบ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานในลำดับสองที่ทำหน้าที่ ช่วย ประสานและช่วยเหลือการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง ให้มีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมากที่สุด

ในประการที่สอง ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มี การแบ่งแยกภารกิจหน้าที่ที่ต้องกระทำ และภารกิจหน้าที่ที่อาจกระทำได้เหมือน

กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเภทอื่น ดังนั้นภารกิจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีลักษณะกว้างๆ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้งคือในปี พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในดังนี้⁴

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้น

⁴ มาตรา 45 แห่ง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

เป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

- (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดต่อไปอีกด้วยว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ ได้เช่นกัน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ร้องขอและได้รับความยินยอมจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้อยู่แต่ภายในเขตของจังหวัดตนเท่านั้น หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดได้รับการร้องขอและยินยอมจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับการร้องขอและยินยอมก็สามารถดำเนินการที่ได้รับการร้องขอได้เช่นกัน

■ เทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง (Lower Tier) ดังนั้นภารกิจและหน้าที่ของเทศบาลจึงแตกต่างจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เทศบาลมีภารกิจหน้าที่ดังนี้

เทศบาลตำบล มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการดังนี้⁵

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

⁵ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลเมือง มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการดังนี้⁶

- (1) กิจการตามที่กฎหมายระบุให้เทศบาลตำบลต้องกระทำ
- (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

เทศบาลนคร มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการดังนี้⁷

- (1) กิจการตามที่กฎหมายระบุให้เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองต้องกระทำ

⁶ มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

⁷ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรง
มหรสพและสถานบริการอื่น
- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) จัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (8) การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

■ องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลก็มีลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาล กล่าวคือ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเช่นกัน ดังนั้น กฎหมายจึงมีการระบุภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้อย่างชัดเจน ซึ่งมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการดังนี้⁸

- (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 และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม

⁸ มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

■ กรุงเทพมหานคร

เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นการปกครองในเขตนครหลวงซึ่งมีจำนวนประชากรมาก เป็นศูนย์รวมทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจึงมีมากตามไปด้วย นอกจากนี้หน้าที่ของกรุงเทพมหานครไม่ได้มีการแบ่งออกเป็นภารกิจหน้าที่ที่ต้องกระทำและอาจจะทำได้ตามแบบเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล หากแต่ภารกิจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่ามีหน้าที่ใดบ้างที่ต้องดำเนินการ ซึ่งมีทั้งหมด 27 ประการ ดังนี้⁹

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- (2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
- (3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (5) การผังเมือง
- (6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (7) การวิศวกรรมจราจร
- (8) การขนส่ง
- (9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

⁹ มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542

- (10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (11) การควบคุมอาคาร
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- (15) การสาธารณสุขมูลฐาน
- (16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (17) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงศพ และสาธารณสุขสถานอื่นๆ
- (21) การจัดการศึกษา
- (22) การสาธารณสุขการ
- (23) การสังคมสงเคราะห์
- (24) การส่งเสริมการกีฬา
- (25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- (26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (27) หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

■ เมืองพัทยา

เมืองพัทยาก็มีลักษณะที่คล้ายกับกรุงเทพมหานคร คือ เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีลักษณะพิเศษบางประการที่ไม่สามารถทำให้เมืองพัทยาใช้รูปแบบการปกครองที่เป็นการปกครองรูปแบบทั่วไปได้ ในทางภารกิจหน้าที่ก็เช่นกัน ภารกิจหน้าที่ของเมืองพัทยาก็มีลักษณะที่พิเศษแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

อย่างไรก็ตาม เมืองพัทยาก็ไม่ได้มีลักษณะเหมือนกับกรุงเทพมหานคร ในทุกประการ ข้อแตกต่างที่สำคัญที่สุดก็คือ เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร เป็นการปกครองคนละระดับกัน โดยที่กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีระดับเดียวโดยไม่มียุติการปกครองส่วนท้องถิ่นย่อยในกรุงเทพมหานครอีก ในขณะที่เมืองพัทยาเป็นการปกครองท้องถิ่นระดับล่าง ภายใต้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน ดังนั้น เมืองพัทยาจึงเป็นการผนวกเอาลักษณะของความเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับความ เป็นท้องถิ่นในระดับล่างเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งส่งผลต่อภารกิจหน้าที่ของเมืองพัทยา

ภารกิจหน้าที่ของเมืองพัทยาตามกฎหมายกำหนดมี 14 ประการ ดังต่อไปนี้¹⁰

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) การจัดการจราจร

¹⁰ มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

- (7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- (9) การจัดให้น้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- (11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- (12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

จากภารกิจหน้าที่ข้างต้นเห็นได้ว่า ภารกิจหน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำนั้น ส่วนใหญ่เป็นภารกิจหน้าที่ขั้นพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีเพื่อเป็นการให้บริการแก่คนในท้องถิ่น และเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นว่าจะได้รับบริการสาธารณะในระดับพื้นฐานที่สุดจากรัฐ

สำหรับในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัตยานั้น กฎหมายมิได้ระบุแยกประเภทของภารกิจหน้าที่ไว้ให้แตกต่างกันระหว่าง “ภารกิจหน้าที่ที่จะต้องกระทำ” และ “ภารกิจหน้าที่ที่อาจกระทำ” เนื่องจากมีลักษณะพิเศษบางประการ กอปรกับจุดมุ่งหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทแตกต่างกัน ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัตยา จึงต้องทำภารกิจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

2) ภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ

เหตุที่กฎหมายกำหนดประเภทของภารกิจหน้าที่ออกเป็น “ภารกิจหน้าที่ที่ต้องกระทำ” และ “ภารกิจหน้าที่ที่อาจกระทำ” สาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือ ศักยภาพและความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งแตกต่างกัน ในท้องถิ่นที่มีความเจริญสูง จำนวนประชากรมาก ย่อมส่งผลให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสูง ในขณะที่ท้องถิ่นที่มีประชากรน้อย ระดับความเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจยังเป็นไปอย่างจำกัด รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็ต่ำไปด้วย เมื่อรายได้ และฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันเช่นนี้แล้ว ศักยภาพในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ย่อมแตกต่างกันไป ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนด **ภารกิจหน้าที่ที่อาจกระทำ** ก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงสามารถจัดทำภารกิจต่างๆ ได้มากและหลากหลายขึ้น ขณะเดียวกันก็ไม่เป็นการบังคับท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กให้แบกรับภาระมากเกินไป

■ เทศบาล

มีภารกิจหน้าที่ที่อาจกระทำได้ดังต่อไปนี้

เทศบาลตำบล มีหน้าที่ที่อาจกระทำได้ดังนี้¹¹

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

¹¹ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

เทศบาลเมือง มีหน้าที่ที่อาจกระทำได้ดังนี้¹²

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีสาธารณสุขการ
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (12) เทศพาณิชย์

สำหรับ **เทศบาลนคร**มีหน้าที่ที่อาจกระทำได้เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง¹³

¹² มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

¹³ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

นอกจากนี้ กฎหมายเทศบาลยังได้กำหนดให้เทศบาล**ทำภารกิจหน้าที่ที่อาจกระทำได้อีก 2** เงื่อนไข ได้แก่ เงื่อนไขการทำกิจการนอกเขตเทศบาล¹⁴ และเงื่อนไขการทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยการก่อตั้งเป็นบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด¹⁵

■ **องค์การบริหารส่วนตำบล**

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล**อาจทำภารกิจหน้าที่ได้** ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

¹⁴ มาตรา 57 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

¹⁵ มาตรา 57 ตริ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

■ กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร มีลักษณะคล้ายกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ กฎหมายไม่ได้กำหนดแยกประเภทของภารกิจหน้าที่ไว้แต่อย่างใด โดยมีเพียงแต่การระบุให้กรุงเทพมหานครต้องกระทำภารกิจใดบ้าง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็เปิดโอกาสให้กรุงเทพมหานครอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นโดยเรียกเก็บค่าบริการได้¹⁶ อีกทั้ง กรุงเทพมหานครยังอาจดำเนินการนอกเขตกรุงเทพมหานครได้ หากกิจการนั้น จำเป็นและเกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานคร โดยได้รับความเห็นชอบจากสภา กรุงเทพมหานครและได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง¹⁷ นอกจากนี้กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นได้อีกด้วย¹⁸

■ เมืองพัทยา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาได้เปิดโอกาสให้เมืองพัทยาอาจให้บริการแก่บุคคล หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยมีค่าตอบแทนได้¹⁹ และเมืองพัทยาอาจดำเนินการนอกเขตเมืองพัทยาได้ เมื่อการนั้นจำเป็นต้องเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตเมืองพัทยาหรือเป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยา²⁰

¹⁶ มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542

¹⁷ มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542

¹⁸ มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542

¹⁹ มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

²⁰ มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

จากภารกิจหน้าที่ดังกล่าว เห็นได้ว่า ภารกิจหน้าที่ที่อาจกระทำได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นภารกิจที่มีความจำเป็นน้อยกว่าภารกิจในประการแรก และส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่ต้องใช้ศักยภาพทั้งทางด้านการคลังและด้านความรู้ความชำนาญเฉพาะในระดับที่ค่อนข้างสูง ซึ่งล้วนแล้วแต่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ขาดศักยภาพไม่สามารถทำได้ หรือทำได้อีกก็ไม่เต็มที่มากนัก กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้ภารกิจหน้าที่ข้างต้น เป็นภารกิจหน้าที่ที่ไม่บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ แต่สามารถทำได้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีศักยภาพเพียงพอ

3) ภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

สืบเนื่องมาจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่แตกต่างกัน โดยที่รัฐบาลมีหน้าที่ดูแลภารกิจในภาพกว้างของประเทศ ภารกิจที่ต้องการความเป็นมาตรฐานเดียวกัน ภารกิจที่ต้องใช้เงินงบประมาณลงทุนเป็นจำนวนมาก ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเน้นการให้บริการสาธารณะที่จำเป็น และเป็นภารกิจที่อาศัยความรวดเร็วและใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วก็นับเป็นเรื่องซับซ้อนและยุ่งยากอยู่มากในการที่จะกำหนดได้อย่างชัดเจนและแน่นอนว่าภารกิจหน้าที่ใดเป็นของรัฐ และภารกิจใดเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะรัฐอาจกระทำกิจการบางอย่างอยู่แต่เดิมแล้ว และในขณะเดียวกันก็ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดทำภารกิจดังกล่าวได้ด้วย

ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันระหว่างการจัดทำภารกิจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น หน้าที่ในการจัดทำท่าเทียบเรือที่มีการกำหนดให้ทั้งรัฐและท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการด้วยกันทั้งคู่ หน้าที่ในการจัดการศึกษา หน้าที่ในการจัดบริการระบบสาธารณสุข เป็นต้น เมื่อเป็นดังนี้แล้วจึงเกิดปัญหาตามมาว่าในท้องถิ่นหนึ่งๆ หากต้องมีการจัดการศึกษา จัดทำท่าเทียบเรือ แล้วองค์กรใดที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการ

โดยหลักการแล้ว ดูเหมือนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจะมีภารกิจหน้าที่ต่างๆ มากมายตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในความเป็นจริงแล้ว กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดังต่อไปนี้...

การระบุคำว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” นี้ เท่ากับว่า หากหน้าที่ใดๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแต่หากมีกฎหมายอื่นที่กำหนดให้รัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นใดที่ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจกระทำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจกระทำภารกิจดังกล่าวเพราะภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย (อื่น) ตามที่กำหนด

ด้วยเหตุนี้เอง จึงกล่าวได้ว่า แม้ในกฎหมายจะมีการกำหนดภารกิจหน้าที่ต่างๆ ในกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มากมาย แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทจำกัดมากเพราะมีกฎหมายหลายฉบับจำกัดบทบาทและหน้าที่ดังกล่าว

จากความสลับซับซ้อนของการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ของรัฐและท้องถิ่นซึ่งเกิดความคลุมเครือจึงทำให้ภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากรัฐนั้นไม่ชัดเจนตามไปด้วย เนื่องจากภารกิจหน้าที่ในลักษณะนี้ถือเป็นดุลยพินิจของรัฐโดยสมบูรณ์ว่าจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดจัดทำภารกิจหน้าที่ใดแทนรัฐในเรื่องใด โดยรัฐมีอำนาจบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน

อย่างไรก็ตาม ได้ปรากฏความพยายามที่จะทำให้ภารกิจที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้เกิดความชัดเจนเป็นมาตรฐานและเป็นการทั่วไป (General) มากขึ้น จึงได้แยกประเภทภารกิจหน้าที่ที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากรัฐตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มีการกำหนดให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ดำเนินการด้านการทะเบียนและสำมะโนประชากรแทนรัฐ เป็นต้น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลเมืองทุกแห่งจะต้องได้รับมอบหมายจากรัฐให้

ทำหน้าที่ด้านการทะเบียนและสำมะโนประชากรทุกเทศบาลเสมอไป

ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทของไทยมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐได้และ “เป็นภารกิจหน้าที่ที่ต้องกระทำ” ซึ่งเป็นการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐ โดยผ่านเครื่องมือทางด้านภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำโดยได้รับมอบหมายจากรัฐ

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ยังมีภารกิจหน้าที่ต่างๆ ที่จะต้องกระทำอีกมากมาย ซึ่งเป็นภารกิจที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายเฉพาะต่างๆ ซึ่งจากข้อมูลที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้ทำการรวบรวมไว้ ปรากฏว่า มีพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 531 ฉบับ ซึ่งผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างรายชื่อพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพอสังเขป ดังนี้

ตารางที่ 1: แสดงรายชื่อพระราชบัญญัติ/พระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถานะของ กฎหมาย	รายชื่อ พระราชบัญญัติ / พระราชกฤษฎีกา	ปี พ.ศ.
พระราชบัญญัติ	กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา	2541
พระราชบัญญัติ	กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	2539
พระราชบัญญัติ	กักพืช	2507
พระราชบัญญัติ	การกักเรือ	2534
พระราชบัญญัติ	การขนส่งทางบก	2522
พระราชบัญญัติ	การขุดดินและถมดิน	2543
พระราชบัญญัติ	การแข่งขันทางการค้า	2542
พระราชบัญญัติ	การค้าข้าว	2489
พระราชบัญญัติ	การจำนองเรือและปริมลิต์ทางทะเล	2537

สถานะของ กฎหมาย	รายชื่อ พระราชบัญญัติ / พระราชกฤษฎีกา	ปี พ.ศ.
พระราชบัญญัติ	การชลประทานราษฎร์	2482
พระราชบัญญัติ	การชลประทานหลวง	2485
พระราชบัญญัติ	การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2524
พระราชบัญญัติ	การเล่นแชร์	2534
พระราชบัญญัติ	การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น	2545
พระราชบัญญัติ	การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล	2482
พระราชบัญญัติ	การศึกษาแห่งชาติ	2542
พระราชกฤษฎีกา	ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	2546
พระราชกฤษฎีกา	ให้ใช้ พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ ในท้องที่นอกเขตเทศบาล และนอกเขตสุขาภิบาล	2516
พระราชกฤษฎีกา	ให้ใช้ ภาษี พ.ร.บ. โรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๔ ในเขตเทศบาล	2487
พระราชกฤษฎีกา	ให้ใช้ พ.ร.บ. ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๔๙๓ (ฉบับที่ ๓)	2499

จากกฎหมายต่างๆ ที่ยกมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะเหล่านี้ ถือเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการแทนรัฐในการบังคับใช้หรือดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดเหล่านี้

4) ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีมากขึ้น ทั้งนี้จากผลของกฎหมายอย่างน้อยใน 2 ฉบับ ได้แก่ **หนึ่ง** กฎหมายรัฐธรรมนูญ และ **สอง** พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และด้วย

ผลของกฎหมายนี้เองที่ทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่สำคัญๆ ในหลายประการ และภารกิจที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ การจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของแผนปฏิบัติการฯ นั้น มีการกำหนดการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ซึ่งได้กำหนดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับการถ่ายโอน กำหนดหน่วยงานที่ถ่ายโอน กำหนดภารกิจที่รับการถ่ายโอน รวมถึงกำหนดระยะเวลาที่จะต้องถ่ายโอนไว้อีกด้วย

จากแผนการถ่ายโอนดังกล่าว ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการกิจเพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งประเภท ได้แก่ ภารกิจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งผู้เขียน จะขอยกตัวอย่างพอสังเขปดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2: แสดงตัวอย่างภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

● เทศบาล		
ภารกิจ	หน่วยงานที่ถ่ายโอน	ปีที่ถ่ายโอน
การดูแลรักษาแหล่งน้ำ	สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ภายในปี พ.ศ. 2545
ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก	กรมทรัพยากรธรณี	ภายในปี พ.ศ. 2545
การจัดให้มีและควบคุมตลาด	กระทรวงสาธารณสุข	ภายในปี พ.ศ. 2545
งานด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน	กรมการปกครอง	ภายในปี พ.ศ. 2545
สนามกีฬาระดับรอง ยกเว้น สนามกีฬาจังหวัดที่มีวิทยาลัยพลศึกษา	กรมพลศึกษา	ภายในปี พ.ศ. 2545
การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม	สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	ภายในปี พ.ศ. 2545

● เทศบาล		
ภารกิจ	หน่วยงานที่ถ่ายโอน	ปีที่ถ่ายโอน
การส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็ก	กรมอนามัย	ภายในปี พ.ศ. 2546
การอนุญาตตั้งโรงแรม	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	ภายในปี พ.ศ. 2546
สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานีขนส่งจังหวัดให้เทศบาลนคร เมือง	กรมการขนส่งทางบก	ภายในปี พ.ศ. 2546
การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือวัยปฐม	สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	(เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม)
การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	ภายในปี พ.ศ. 2546
การอนุญาตเล่นการพนัน	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	ภายในปี พ.ศ. 2546
การออกใบสั่งและการเปรียบเทียบปรับตาม พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522 เฉพาะความผิดการจอดรถในที่ห้ามจอดหรือกีดขวางการจราจร	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	ภายในปี พ.ศ. 2546
● เทศบาล		
ภารกิจ	หน่วยงานที่ถ่ายโอน	ปีที่ถ่ายโอน
การอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบ	กรมสรรพสามิต	ภายในปี พ.ศ. 2546
การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	ภายในปี พ.ศ. 2546
การดูแลโรงงานจำพวกที่ 1	กรมโรงงานอุตสาหกรรม	ภายในปี พ.ศ. 2546
การศึกษาขั้นพื้นฐาน	สนง.คกก.การประถมศึกษาแห่งชาติ	ภายในปี พ.ศ. 2546

● องค์การบริหารส่วนจังหวัด		
ภารกิจ	หน่วยงานที่ถ่ายโอน	ปีที่ถ่ายโอน
การดูแลรักษาแหล่งน้ำ	สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ภายในปี พ.ศ. 2545
การจัดให้มีและควบคุมตลาด	กระทรวงสาธารณสุข	ภายในปี พ.ศ. 2545
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	ภายในปี พ.ศ. 2545
การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน	สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานฯ	ภายในปี พ.ศ. 2545
การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	กรมประชาสงเคราะห์	ภายในปี พ.ศ. 2545
โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา	กรมการศาสนา	ภายในปี พ.ศ. 2545
การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค	สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค	ภายในปี พ.ศ. 2545
งานบริการข้อมูลนักลงทุน	สนง.คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	ภายในปี พ.ศ. 2545
งานศึกษาสู่ทางการลงทุนในแต่ละท้องถิ่น	สนง.คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	ภายในปี พ.ศ. 2545
การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม	สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	ภายในปี พ.ศ. 2545
การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม	สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	ภายในปี พ.ศ. 2545
● องค์การบริหารส่วนตำบล		
ภารกิจ	หน่วยงานที่ถ่ายโอน	ปีที่ถ่ายโอน
การดูแลรักษาแหล่งน้ำ	สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ภายในปี พ.ศ. 2545
โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า	กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน	ภายในปี พ.ศ. 2545
งานบำรุงรักษาคลองส่งน้ำ	กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน	ภายในปี พ.ศ. 2545
ตาดคอนกรีตทั้งสายหลักและสายซอย		
งานเก็บค่ากระแสไฟฟ้า	กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน	ภายในปี พ.ศ. 2545



● องค์การบริหารส่วนตำบล		
ภารกิจ	หน่วยงานที่ถ่ายโอน	ปีที่ถ่ายโอน
งานประสานจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ	กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน	ภายในปี พ.ศ. 2545
ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบบนบ่อน้ำลึก	กรมทรัพยากรธรณี	ภายในปี พ.ศ. 2545
การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล	กรมทรัพยากรธรณี	ภายในปี พ.ศ. 2545
งานพัฒนาป่าชุมชน	กรมป่าไม้	ภายในปี พ.ศ. 2545
การควบคุมไฟฟ้า	กรมป่าไม้	ภายในปี พ.ศ. 2545
ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ)	กรมประมง	ภายในปี พ.ศ. 2545
การปรับปรุงพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	กรมส่งเสริมการเกษตร	ภายในปี พ.ศ. 2545
สนามกีฬาระดับรอง	กรมพลศึกษา	ภายในปี พ.ศ. 2545
● กรุงเทพมหานคร		
ภารกิจ	หน่วยงานที่ถ่ายโอน	ปีที่ถ่ายโอน
การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล	กรมทรัพยากรธรณี	ภายในปี พ.ศ. 2545
การจัดให้มีและควบคุมตลาด	กระทรวงสาธารณสุข	ภายในปี พ.ศ. 2545
การควบคุมอาคาร	กรมโยธาธิการ	ภายในปี พ.ศ. 2545
การเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคาร	กรมโยธาธิการ	ภายในปี พ.ศ. 2545
การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน	สนง.ปลัดกระทรวงแรงงานฯ	ภายในปี พ.ศ. 2545
การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์	กรมประชาสงเคราะห์	ภายในปี พ.ศ. 2545
การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด	การเคหะแห่งชาติ	ภายในปี พ.ศ. 2545

● กรุงเทพมหานคร		
ภารกิจ	หน่วยงานที่ถ่ายโอน	ปีที่ถ่ายโอน
การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย	การเคหะแห่งชาติ	ภายในปี พ.ศ. 2545
งานพัฒนาป่าชุมชน	กรมป่าไม้	ภายในปี พ.ศ. 2545
สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ฯ	กรมการขนส่งทางบก	ภายในปี พ.ศ. 2546
วิศวกรรมจราจรทางบก	สนง.ตำรวจแห่งชาติ	ภายในปี พ.ศ. 2546
ร่อนน้ำภายในประเทศที่เป็นบึง ลำคลอง แม่น้ำขนาดเล็ก	กรมเจ้าท่า	ภายในปี พ.ศ. 2546
การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ	กรมเจ้าท่า	ภายในปี พ.ศ. 2546
สถานีขนส่งทางน้ำ(ท่าเทียบเรือสาธารณะ)	กรมเจ้าท่า	ภายในปี พ.ศ. 2546
● เมืองพัทยา		
ภารกิจ	หน่วยงานที่ถ่ายโอน	ปีที่ถ่ายโอน
การจัดให้มีและควบคุมตลาด	กระทรวงสาธารณสุข	ภายในปี พ.ศ. 2545
การควบคุมอาคาร	กรมโยธาธิการ	ภายในปี พ.ศ. 2545
การเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	กรมโยธาธิการ	ภายในปี พ.ศ. 2545
การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์	กรมประชาสงเคราะห์	ภายในปี พ.ศ. 2545
การฉาบปทาสงเคราะห์	กรมประชาสงเคราะห์	ภายในปี พ.ศ. 2546
การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ	กรมการปกครอง	ภายในปี พ.ศ. 2546
การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	ภายในปี พ.ศ. 2546
การอนุญาตตั้งโรงแรม	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	ภายในปี พ.ศ. 2546
การอนุญาตให้เล่นการพนัน	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	ภายในปี พ.ศ. 2546
การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน	กรมโรงงานอุตสาหกรรม	ภายในปี พ.ศ. 2546

จากตัวอย่างภารกิจหน้าที่ ที่จะต้องมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น ทำให้เราเห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นในระดับหนึ่งว่า ในอนาคตอันใกล้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเตรียมความพร้อมในการรับการถ่ายโอนในภารกิจอะไรบ้าง และมีภารกิจใดบ้างที่รัฐบาลลดภาระลง แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ แทน ซึ่งมีความครอบคลุมเกือบทุกด้าน ทั้งในด้านสาธารณสุขโภชนาการขั้นพื้นฐาน การจัดการศึกษา ภารกิจด้านสังคม ตลอดจนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งล้วนแต่เป็นงานที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเคยทำมาแล้วทั้งสิ้น กระนั้นก็ดี สิ่งได้นำเสนอนั้นเป็นแต่เพียงกรอบที่ปรากฏอยู่ในแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ ทั้งนี้สำหรับในอนาคตต่อไปข้างหน้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการกิจกว้างขวางเพียงใดนั้น ก็จำเป็นต้องพิจารณาถึงกระบวนการของการถ่ายโอนและการส่งมอบภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยว่ามีความก้าวหน้าและเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้เพียงใด ซึ่งจากกระบวนการที่ปรากฏจริงในรอบปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ที่ผ่านมา การถ่ายโอนภารกิจยังคงเป็นไปอย่างจำกัดและมีปัญหาอยู่มาก ซึ่งในเรื่องนี้จะได้อธิบายถึงอีกครั้งในตอนท้าย

5) วิธีการในการจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สืบเนื่องมาจากภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมาก และมีภารกิจบางประการต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่อาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง หรืออาจต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินการจากหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่นๆ หรืออาจต้องใช้งบประมาณในการลงทุนสูงมากจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงหน่วยงานเดียวไม่สามารถดำเนินการได้ ดังนั้น จึงมีแนวคิดว่าด้วยวิธีในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

- (1) การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง

- (2) การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งสหการ (Syndicate หรือ Union)
- (3) การจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง (Out Sourcing)
- (4) การจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1) การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง

เป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยผ่านกลไกการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เช่น การจัดเก็บขยะและสิ่งปฏิกูล ในเทศบาลก็จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดเก็บขยะและสิ่งปฏิกูลเองโดยตรง มีการจ้างบุคลากรเพื่อทำหน้าที่ในการจัดเก็บขยะและสิ่งปฏิกูลเอง มีรถเก็บขยะเป็นของเทศบาลเมือง มีเครื่องมือเครื่องมือในการจัดเก็บขยะเอง เช่น รถขนขยะ ไม้กวาด เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีภาระผูกพันต่างๆ อีก เช่น มีการตั้งงบประมาณเพื่อดูแลรักษาอุปกรณ์ในการรักษาความสะอาด มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการจ้างบุคลากร เป็นต้น

ข้อดี ของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็คือ

- (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมการทำงานหน่วยราชการในสังกัดได้โดยตรง
- (2) มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนส่งผลให้สนองนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้
- (3) สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ เนื่องจากหน่วยงานในการให้บริการสาธารณะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ข้อเสีย ของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

- (1) อาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดความรู้ ทักษะและความชำนาญในงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้คุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะลดลง
- (2) มีภาระผูกพันทางงบประมาณค่อนข้างสูง เนื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องลงทุนในกิจการด้านนั้นเองทั้งหมด เช่น การจัดซื้อเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ นอกจากนี้ยังต้องแบกรับภาระการจ้างบุคลากรเพื่อทำกิจการหน้าที่ดังกล่าวด้วย
- (3) หากหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีวัฒนธรรมองค์กรที่ขัดต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และให้บริการสาธารณะ ทำให้การแก้ไขปัญหาและการบริการประชาชนกระทำได้อย่างยากเพราะต้องแก้ปัญหาภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน จึงจะทำให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้า

5.2) การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งสหการ (Syndicate)

สหการ คือ ความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ตั้งแต่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นไป เพื่อทำหน้าที่ในการทำกิจการบางอย่างหรือหลายอย่าง เช่น การให้บริการสาธารณะ เป็นต้น ทั้งนี้ การจัดตั้งสหการขึ้นย่อมส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมในการจัดตั้งสหการต้องมอบอำนาจในการให้บริการสาธารณะแก่สหการที่จัดตั้งขึ้นนั้น

แนวคิดเรื่องการจัดตั้งสหการ (Syndicate หรือ Union) นั้น ความจริงแล้วไม่ใช่แนวคิดใหม่สำหรับประเทศไทยแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติ จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (ซึ่งเป็นกฎหมายเทศบาลฉบับ

แรกของไทย) ก็ได้มีการกำหนดเรื่องสหเทศบาลไว้แล้ว

อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลา 70 ปีที่ผ่านมาแนวคิดเรื่องสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยก็ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากยังไม่เคยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดสามารถร่วมมือกันจัดตั้งสหการขึ้นเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะหรือให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้เลย ด้วยเหตุผลอย่างน้อยใน 4 ประการ ดังนี้

หนึ่ง รัฐบาลไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเพียงพอในเรื่องการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายร่วมมือกันจัดตั้งสหการเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะ ข้อเท็จจริงพิจารณาได้ว่า กระทรวงมหาดไทยไม่มีระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศอื่นใดเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายร่วมมือกันจัดตั้งสหการเลย ดังนั้น ถึงแม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสหการได้ แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่มีแนวทางหรือกฎระเบียบที่ชัดเจนเพียงพอ

สอง รัฐบาลไม่สร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายหันมาร่วมมือกันในการจัดตั้งสหการ เช่น รัฐบาลไม่มีนโยบายเพื่อเร่งรัดหรือกระตุ้นโดยการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดตั้งสหการ รัฐบาลไม่มีนโยบายในการให้เงินทุนตั้งต้นเพื่อดำเนินกิจการของสหการ เป็นต้น

สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ดีพอเกี่ยวกับการจัดตั้งสหการ ท้องถิ่นยังไม่รู้ว่าตัวเองสามารถจัดตั้งสหการได้ ไม่รู้ว่าสหการคืออะไร ไม่รู้ว่ามีแนวทางในการจัดตั้งสหการอย่างไร และไม่รู้ว่าสหการจะก่อให้เกิดประโยชน์อะไร

สี่ นักการเมืองท้องถิ่นบางส่วนที่แม้จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสหการบ้าง ก็ไม่ต้องการที่จะจัดตั้งสหการ เนื่องจากเกรงว่าสหการจะทำให้

ตนขาดอำนาจในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะในงานที่สหการรับไปดำเนินการแทน เพราะการจัดตั้งสหการก็เปรียบเสมือนการดึงเอาอำนาจของท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งไปดำเนินการแทน และท้องถิ่นต้องยกอำนาจดังกล่าวนั้นให้สหการที่จัดตั้งขึ้น

ด้วยเหตุผลทั้ง 4 ประการข้างต้นจึงทำให้การจัดตั้งสหการในประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จ แต่ทั้งนี้ “สหการ” ก็เป็นวิธีการในการจัดการกิจการหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกวิธีการหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถให้บริการประชาชนได้

5.3) การจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง (Out Sourcing)

การว่าจ้างหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ รัฐวิสาหกิจหรือบริษัทเอกชนให้เข้ามาทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในการเลือกประเภทในการให้บริการสาธารณะว่าควรจะใช้วิธีการใด

ข้อดี ของการจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง

- (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องแบกรับภาระในการบริการสาธารณะที่ผูกขาดและยาวนานจนเกินไป เพราะการว่าจ้างทำให้ลักษณะสัญญาว่าจ้างมีการกำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจน
- (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเปลี่ยนหรือยกเลิกการว่าจ้างได้ง่าย หากหน่วยงานที่ได้รับการว่าจ้างในการจัดทำบริการสาธารณะไม่มีประสิทธิภาพ
- (3) การว่าจ้างมีโอกาสจะทำได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางและนักบริหารมืออาชีพเข้ามาจัดการในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่ายกว่า

- (4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องสูญเสียเงินลงทุนจำนวนมากในการดำเนินกิจการสาธารณะ เช่น การสร้างโรงเผาขยะ การสร้างโรงบำบัดน้ำเสีย การสร้างระบบคมนาคม ทางด่วน รถไฟฟ้าใต้ดิน เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงินเหลือพอที่จะไปดำเนินกิจการด้านอื่นๆ

ข้อเสีย ของการจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง

- (1) ในบางกรณีการว่าจ้างอาจทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณมากกว่า มีต้นทุนการดำเนินงานมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการสาธารณะแทน
- (2) หากการดำเนินงานของหน่วยงานที่ได้รับการว่าจ้างล้มเหลว อาจต้องเสียเวลาในการหาผู้รับจ้างรายใหม่และทำให้การบริการประชาชนขาดตอนไม่ต่อเนื่อง
- (3) อาจเกิดปัญหาประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะลดต่ำลง หากหน่วยงานที่รับจ้างขาดการควบคุมคุณภาพ

5.4) การจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดตั้งกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะสามารถสนองตอบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ตามการที่จะจัดตั้งกิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นเพื่อให้เป็นหน่วยงานในการให้บริการประชาชนนั้นก็ไม่ใช่สิ่งที่ง่ายนัก เพราะต้องอาศัยเทคนิคความรู้ ความชำนาญในการบริหารกิจการ อีกทั้ง สภาพท้องถิ่นที่สามารถจะจัดตั้งการพาณิชย์ขึ้นมาทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะได้ จะมีก็แต่เพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เท่านั้น เพราะต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวนมาก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มีศักยภาพเพียงพอ

แนวทางในการดำเนินการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย นับว่ามีอยู่อย่างค่อนข้างจำกัดทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ กล่าวคือ ในเชิงปริมาณ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนน้อยเท่านั้นที่มีศักยภาพเพียงพอในการประกอบการพาณิชย์ เช่น ในเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น สำหรับในเชิงคุณภาพนั้น การประกอบการพาณิชย์ของท้องถิ่นไทยจำเป็นต้องได้รับเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมากในแต่ละปีเพื่อให้กิจการสามารถทำงานต่อไปได้ นอกจากนี้กิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นก็ไม่ได้รับความนิยมมากเท่ากับการให้บริการของบริษัทเอกชน

กล่าวโดยสรุป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันยังมีวิธีการในการให้บริการสาธารณะหรือวิธีการในการจัดทำภารกิจหน้าที่ค่อนข้างจำกัดอย่างมาก ส่วนใหญ่เน้นแต่การจัดทำภารกิจหน้าที่โดยตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง วิธีการด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งสหการ การว่าจ้างหรือการประกอบการพาณิชย์ของท้องถิ่นยังไม่ได้รับความนิยมมากนัก อาจจะเป็นด้วยเพราะการขาดความรู้ความเข้าใจ การที่ท้องถิ่นไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอ หรือ การที่รัฐบาลไม่มีนโยบายเพื่อกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิธีการจัดทำภารกิจมากขึ้น

ในอนาคต หากวิธีการในการจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีความหลากหลายมากขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นก็มีโอกาสจะได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพดีขึ้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถเกิดขึ้นได้

3 การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายหลังจากที่มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ส่งผลให้การจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยนอย่างสำคัญ กล่าว

คือ จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ได้ปรากฏความพยายามในการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนและสับสนในเรื่องอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ จึงนับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการ “จัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง”

จากกรอบทิศทางดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อสำคัญใน 2 ประการ กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง ส่งผลให้มีการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นระบบระเบียบมากขึ้น โดยเฉพาะการวางกรอบให้มีการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ จากส่วนราชการซึ่งซ้ำซ้อนกับท้องถิ่น รวมถึงภารกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ ทั้งนี้ การถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวจะต้องดำเนินไปพร้อมกับการถ่ายโอนด้านเงินงบประมาณและบุคลากรด้วย นั้นย่อมหมายถึงว่า หากการดำเนินการเป็นไปตามกรอบดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยก็จะมี การเติบโตและขยายบทบาทต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น ขณะเดียวกัน ส่วนราชการต่างๆ ที่เคยมีบทบาท **“ทำงานและลงไปให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง”** ก็จะค่อยๆ หดตัวเล็กลง

ในอีกด้านหนึ่ง ก็ส่งผลให้เกิดการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง อันนำไปสู่ทิศทางใหม่ของการจัดชั้น (Tier System) ภายในระบบการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน (upper tier) ซึ่งจะถูกกำหนดให้จัดทำภารกิจหน้าที่สำหรับ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่” โดยเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยศักยภาพในการจัดทำบริการค่อนข้างสูงและครอบคลุมพื้นที่ให้บริการกว้างขวาง และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่าง (lower tier) ซึ่งถูกกำหนดให้จัดทำภารกิจหน้าที่สำหรับ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก” โดยกลุ่ม

ภารกิจจะเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเฉพาะภายในเขตชุมชนของตนเป็นหลัก

แนวคิดในเรื่องการจัดชั้น (Tier System) ถือเป็นหลักสากลที่ปรากฏใช้ทั่วไปในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ เพื่อให้ขอบเขตบทบาท และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกิดความซ้ำซ้อน ทั้งนี้ขอให้เข้าใจว่า การจัดระบบการปกครองท้องถิ่นออกเป็นชั้นต่างๆ เช่น ในประเทศที่ใช้ระบบ 3 ชั้น (three-tiers system) ดังเช่นฝรั่งเศสซึ่งแบ่งออกเป็นชั้นบน (upper tier) สำหรับท้องถิ่นในรูปแบบภาค (Region), ชั้นกลาง (middle tier) สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Departement), และชั้นล่าง (lower tier) สำหรับเทศบาล (commune) หรือในกรณีของประเทศญี่ปุ่นซึ่งในระบบ 2 ชั้น โดยแยกเป็นจังหวัดซึ่งจะอยู่ในโครงสร้างส่วนบน และเทศบาลจะอยู่ในโครงสร้างส่วนล่าง เหล่านี้มันมิได้สะท้อนถึงอำนาจการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันตามระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การจัดชั้นนี้ จะอิงอยู่กับเหตุผลของประการ ได้แก่

หนึ่ง คุณลักษณะทางด้านพื้นที่ โดยทั่วไปแล้ว พื้นที่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปจะปรากฏใน 2 ลักษณะ ได้แก่ พื้นที่ที่ผสมกลมกลืนกับชุมชนท้องถิ่น (community area) ซึ่งหมายถึง พื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะสะท้อนถึงพื้นที่ของความเป็นชุมชนท้องถิ่น เป็นพื้นที่ที่สอดคล้องกับขนาดและการขยายตัวของชุมชน ตัวอย่างเช่น พื้นที่ของเทศบาล ก็จะมีขนาดของพื้นที่ในความรับผิดชอบตามขนาดของชุมชนเมืองที่กระจุกตัวอยู่ในบริเวณนั้น เป็นต้น พื้นที่ในอีกลักษณะหนึ่งได้แก่ พื้นที่ที่ถูกกำหนดขึ้นเป็นชุมชนสมมติ (artificial community) จะหมายถึงว่าพื้นที่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เกิดจากการขีดเส้นสมมติขึ้นเพื่อแบ่งเขตทางการปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปจะครอบคลุมพื้นที่ค่อนข้างกว้างขวาง กินอาณาบริเวณทั้งที่มีชุมชนตั้งอยู่อย่างหลากหลาย และพื้นที่ซึ่ง

ไม่มีชุมชนตั้งอยู่ ซึ่งจากลักษณะทางพื้นที่เช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความผสมกลมกลืนกับชุมชน มีพื้นที่ในความรับผิดชอบขนาดเล็กเฉพาะชุมชนของตนเองก็จะถูกกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่าง มีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อเฉพาะภายในชุมชนของตน เช่น การจัดเก็บขยะ สวนสาธารณะ สถานเลี้ยงเด็กกำพร้า เป็นต้น ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่กว้างขวางครอบคลุมหลากหลายชุมชน และพื้นที่ที่ไม่มีชุมชนตั้งอยู่นั้น เกิดขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนกลางหรือส่วนบน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่และชุมชนที่หลากหลาย เช่น การดูแลรักษาทรัพยากรน้ำและป่าไม้ การคมนาคมขนส่งขนาดใหญ่ เป็นต้น

สอง คุณลักษณะของภารกิจ ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีคุณลักษณะที่แตกต่างกันอยู่ ทั้งนี้ อาจจัดแบ่งอย่างกว้างได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ ภารกิจซึ่งเป็นบริการสาธารณะขนาดเล็กหรือมีขนาดของการบริการที่มุ่งตอบสนองความต้องการภายในของชุมชนหนึ่งๆ เป็นสำคัญ ภารกิจในลักษณะนี้ มักจะถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่าง เนื่องจากเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความสามารถที่จะจัดทำได้ด้วยตนเอง ภารกิจในอีกลักษณะหนึ่ง ได้แก่ ภารกิจซึ่งมีขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่การให้บริการหลากหลายชุมชน หรือครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ที่แม้ว่าบางส่วนจะไม่มีชุมชนตั้งอยู่ก็ตาม รวมถึงเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยศักยภาพในการจัดทำสูง ภารกิจในลักษณะนี้จึงจำเป็นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในโครงสร้างส่วนกลางหรือส่วนบนเป็นผู้จัดทำ เช่น ระบบคมนาคมขนส่งขนาดใหญ่ สถาบันการศึกษาระดับสูง ระบบชลประทาน การวางแผนและยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา เป็นต้น

จากที่กล่าวมา แนวคิดในเรื่องการจัดชั้นจึงเกิดขึ้นเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความสอดคล้องกับ

ลักษณะทางพื้นที่และขนาดของภารกิจเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น ในแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้วางกรอบเพื่อจัดวางบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการจัดชั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อลดความซ้ำซ้อนและสับสนในการจัดทำภารกิจ รวมถึงการกำหนดประเภทของภารกิจให้สอดคล้องกับพื้นที่ความรับผิดชอบและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ทั้งนี้ ภายใต้กรอบดังกล่าวจึงสะท้อนถึงความพยายามที่จะจัดระบบการปกครองท้องถิ่นไทยให้อยู่ภายใต้ระบบสองชั้น (two-tiers system) ในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ถูกวางให้มีบทบาทในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ขณะที่เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ถูกวางบทบาทในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่างหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก สำหรับกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเขตนครหลวง จะมีบทบาทจัดทำภารกิจซึ่งครอบคลุมทั้งภารกิจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ในเวลาเดียวกัน

ทั้งนี้ ความแตกต่างของภารกิจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ซึ่งอยู่ในโครงสร้างส่วนบน และภารกิจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งอยู่ในโครงสร้างส่วนล่าง สามารถพิจารณาได้ในตาราง ดังนี้

ตารางที่ 3: แสดงการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542²¹

กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)	
เทศบาล / องค์การบริหารส่วนตำบล / เมืองพัทยา (ตามมาตรา 16)	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17)
1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ	2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในการพัฒนาท้องถิ่น
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ	3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
4. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ	4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
5. การสาธารณสุขการ	5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ	6. การจัดการศึกษา
7. การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน	7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว	8. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
9. การจัดการศึกษา	9. การส่งเสริมพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส	10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

²¹ ไกรวิทย์ พวงงาม (บรรณาธิการ), คู่มือ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับมิติใหม่การเลือกตั้งท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น), 2546, หน้า 19 -23.

กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)	
เทศบาล / องค์การบริหารส่วนตำบล / เมืองพัทยา (ตามมาตรา 16)	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17)
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
13. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
14. การส่งเสริมกีฬา	14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน	15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	16. การสร้างและบำรุงทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย	18. การส่งเสริมกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล	19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ	23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)	
เทศบาล / องค์การบริหารส่วนตำบล / เมืองพัทยา (ตามมาตรา 16)	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17)
24. การจัดการ การบำรุงและการใช้ประโยชน์ จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใน เขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
25. การผังเมือง	25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ พัฒนาท้องถิ่น
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร	26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ	27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนา คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ ผู้ด้อยโอกาส
28. การควบคุมอาคาร	28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริม และสนับสนุนการป้องกันและรักษาความ ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	
31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด	



จากตารางจำแนกภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีเจตจำนงที่ชัดเจนที่ต้องการให้ระดับ ชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวกำหนดภารกิจหน้าที่ในแต่ละระดับ และประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชั้นบนอย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ ที่ค่อนข้างแตกต่างกันอย่าง ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง โดยที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนเน้นการเชื่อมประสานและดูแลภารกิจหน้าที่ในภาพ กว้าง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเน้นการให้บริการประชาชน และตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในชุมชนของตนเป็นปฐมภูมิ

4 ปัญหาและแนวโน้มในอนาคต

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การตรากฎหมาย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ส่งผล กระทบอย่างสำคัญต่อระบบการจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นไทย ปรากฏเป็นแนวโน้มสำคัญๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการประกาศใช้ แผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จากทิศทางที่ปรากฏทั้งในรัฐธรรมนูญ กฎหมายกระจาย อำนาจ และแผนการกระจายอำนาจ ล้วนแล้วแต่มุ่งเน้นในการเพิ่มพูนบทบาท ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้จัดทำและจัดหาบริการสาธารณะ สำหรับชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น ผ่านระบบการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากส่วนราชการ ต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือว่า การบริการสาธารณะใดๆ ที่ เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น ก็ควรจะถือเป็นหน้าที่ของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำเป็นจะต้องปรับบทบาทใหม่ จากผู้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนโดยตรง ไปสู่การมีบทบาทในกิจกรรมอื่นๆ ต่อไป เช่น การมีบทบาทในเชิงนโยบาย การกำกับดูแล การวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาค เป็นต้น

ประการที่สอง การจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นครั้งแรกที่ปรากฏแนวโน้มในการจัดชั้น (tier system) ให้เกิดขึ้นภายในระบบการปกครองท้องถิ่นไทยให้สอดคล้องกับลักษณะสากลที่ปรากฏโดยทั่วไป กล่าวคือ เป็นการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิให้เกิดความซ้ำซ้อน รวมถึงมีความสอดคล้องกับขนาดและพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการผลักดันให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ในความดูแลครอบคลุมทั้งจังหวัดไปสู่การมีบทบาทจัดทำภารกิจขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ให้บริการหลากหลายชุมชน ต้องอาศัยศักยภาพในการจัดทำสูง และเป็นกิจการที่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กได้ ขณะที่เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะมีบทบาทจัดทำภารกิจเพื่อตอบสนองเฉพาะปัญหาและความต้องการภายในเขตชุมชนของตนเป็นหลัก

ประการที่สาม การเติบโตและขยายบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่การบริหารปกครองนอกศูนย์กลาง (subnational governance) จากทิศทางที่ปรากฏทั้งสองประการ ย่อมเป็นที่คาดการณ์ได้ว่า ต่อไปข้างหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่กลายเป็นองค์กรหลักในการจัดทำและจัดหาบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ เพราะหากแผนการกระจายอำนาจซึ่งวางระบบการถ่ายโอนทั้งในด้านภารกิจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากร ได้ดำเนินไปตามทิศทางที่วางไว้ ก็ย่อมหมายถึงการเติบโตและขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในเชิงบทบาทและศักยภาพ การพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบัน (institutionalization) ของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่การเมืองการปกครองนอกศูนย์กลางก็ย่อมเป็นไปได้

อย่างไรก็ดี แนวโน้มที่กล่าวมาทั้งหมดล้วนวางอยู่บนเงื่อนไขสำคัญ นั่นคือ กรอบทิศทางที่ปรากฏทั้งในกฎหมายและแผนการกระจายอำนาจต้องมีการดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและสัมฤทธิ์ผล ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว การทำให้แผนแม่บทและแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว หากแต่ต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคไม่น้อย²²

ในที่นี้เห็นว่า ประเด็นปัญหาสำคัญที่อาจจะกระทบและเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการจัดระบบบริการสาธารณะไปตามกรอบแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีอยู่ด้วยกันอย่างน้อย 4 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้วางข้อกำหนดและทิศทางอย่างเป็นระบบระเบียบ แต่ในระดับปฏิบัติเพื่อบังคับใช้แผนนั้น ก็ปรากฏปัญหาและอุปสรรคมากมาย ประเด็นปัญหาสำคัญก็คือ แม้ว่าจะทิศทางและแผนการกระจายอำนาจจะถูกกำหนดไว้อย่างเป็นระบบ แต่กระบวนการของการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากส่วนราชการต่างๆ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับดำเนินไป

²² เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในเรื่องนี้ โปรดดู วสันต์ เหลืองประภัสร์, “ข้อพิจารณากระบวนการกระจายอำนาจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ,” ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, บก. **การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานนายกรัฐมนตรี และศูนย์ศึกษาการพัฒนา ประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 19 - 33.

อย่างไร้ระบบระเบียบ²³ ซึ่งประเด็นปัญหาสำคัญๆ ได้แก่ ²⁴

- (1) การถ่ายโอนภารกิจที่เกิดขึ้นยังคงเป็นไปอย่างจำกัด ทั้งนี้ จะกระจุกตัวอยู่เฉพาะภารกิจในกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมคุณภาพชีวิต อีกทั้งกิจกรรมที่มีการถ่ายโอนจริง ก็จำกัดเฉพาะในบางกิจกรรมเท่านั้น เช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โครงการอาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน การสงเคราะห์เบี้ยผู้สูงอายุ เป็นต้น
- (2) การถ่ายโอนภารกิจยังไม่เป็นไปอย่างสอดคล้องระหว่างภารกิจงบประมาณ บุคลากร แนวปฏิบัติ และวัสดุอุปกรณ์ เป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินกิจกรรมที่มีการถ่ายโอนได้เนื่องจากข้อจำกัดในด้านทรัพยากร อีกทั้งในหลายกิจกรรม แม้ว่าจะท้องถิ่นจะมีความพร้อมในการจัดทำ แต่ก็พบว่ายังขาดการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจในกิจกรรมนั้นๆ ได้อย่างเต็มที่
- (3) กระบวนการถ่ายโอนจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการผู้ถ่ายโอนเป็นอย่างมาก แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาว่า ส่วนราชการต่างๆ มักจะถ่ายโอนให้เฉพาะภารกิจหน้าที่ แต่ในด้านวัสดุอุปกรณ์ แนวปฏิบัติ ตลอดจนข้อมูลพื้นฐานต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับมิได้มีการส่ง

²³ รายละเอียดในเรื่องนี้ สามารถพิจารณาจากรายงานการศึกษา เรื่อง “โครงการติดตามผลการกระจายอำนาจ ประจำปีงบประมาณ 2546” โดยสถาบันการศึกษาต่างๆ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี.

²⁴ วสันต์ เหลืองประภัสร์. “โครงการติดตามผลการกระจายอำนาจ ประจำปีงบประมาณ 2546 ภายในพื้นที่เขต 3 (ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี ตราด).” รายงานการศึกษาภายใต้โครงการความร่วมมือระหว่างสำนักนายกรัฐมนตรีกับสถาบันการศึกษาเพื่อสร้างเครือข่ายการติดตามผลการกระจายอำนาจ, 2547.



มอบอย่างเป็นระบบระเบียบอันนำไปสู่ปัญหาการจัดทำภารกิจนั้นๆ

ประการที่สอง ปัญหาในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นปัญหาสำคัญในเรื่องนี้ ได้แก่ การขาดการบูรณาการระหว่างแผนการกระจายอำนาจกับทิศทางการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบ เป็นผลให้สถานะของการซ้อนทับและแข่งขันในเชิงบทบาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการต่างๆ ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป เนื่องจากทิศทางที่ปรากฏในแผนการกระจายอำนาจย่อมหมายถึงการลดขนาดและถอนตัวตัวเองออกไปของส่วนราชการต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติ ทิศทางการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังแสดงให้เห็นว่าส่วนราชการต่างๆ จะยังคงมีบทบาทอย่างสำคัญในพื้นที่การบริหารปกครองนอกศูนย์กลางต่อไป เช่น การสร้างระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ในด้านหนึ่งแม้ว่าจะเป็นความพยายามแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจที่เป็นไปอย่างกระจัดกระจาย (fragmented centralism) แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็เท่ากับเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (local state government) ให้คงอยู่ควบคู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสำเร็จหรือล้มเหลวของกระบวนการกระจายอำนาจและการจัดระบบการบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นนั้น ส่วนสำคัญอยู่ที่บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ในอันที่จะผลักดันกระบวนการถ่ายโอนทรัพยากรต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามแผนและขั้นตอนที่กำหนดไว้ แต่ในปัจจุบัน องค์กรสำคัญดังกล่าวกลับต้องพบกับปัญหาอุปสรรคทั้งในเชิงสถาบัน ซึ่งต้องอิงแอบและอาศัยความร่วมมือและผลักดันจากรัฐบาลที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก รวมถึงปัญหาในเชิงองค์กร ซึ่งยังคงมีบุคลากรและทรัพยากรทางการบริหารค่อนข้าง

จำกัด เป็นผลให้การทำงานดำเนินไปอย่างยากลำบาก

ประการสุดท้ายปัญหาเกี่ยวกับวิธีการในการให้บริการสาธารณะ ประเด็นในเรื่องภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มักจะให้ความสำคัญกับเรื่องการค้าขายโอนภารกิจ แต่ยังคงขาดความสนใจอย่างเพียงพอต่อเรื่องวิธีการในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ภายใต้ข้อกำหนดในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังคงมีช่องทางการจัดทำภารกิจค่อนข้างจำกัด โดยมากมักจะเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ด้วยตนเอง ผ่านการใช้ทรัพยากรทางการบริหารภายในองค์กรของตนเองเป็นหลัก แต่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการบริหารในยุคปัจจุบัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาทางเลือกใหม่ๆ ในการจัดหาบริการสาธารณะให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและยกระดับการบริการสาธารณะให้เกิดขึ้น และที่สำคัญ จะเป็นการป้องกันปัญหาอาการของการเติบโตไปสู่ความเป็นระบอบราชการ (Bureacratization) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับระบอบราชการส่วนกลาง

5 เอกสารอ่านเพิ่มเติม

รายการเอกสารสำหรับการศึกษาและค้นคว้าเพิ่มเติม มีดังนี้

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**, พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์, บก. **การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานนายกรัฐมนตรี และ ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- Norton, Alan. **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies**. Hants: Edward Elgar, 1994.