

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของเทศบาล¹

ไสรยา สุขอนันต์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของเทศบาลมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเทศบาล มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบหนึ่ง เป็นหน่วยงานที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่ของตน มีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ เพื่อตอบสนองความต้องการหรือเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งในการดำเนินงานของเทศบาลได้ถูกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในการปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินงานต่างๆ ของเทศบาลซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแบ่งตามประเภทของเทศบาล (เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ด้วยเช่นกันในมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองไว้เช่นกัน นอกจากกำหนดหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลแล้วยังได้กำหนดให้มีการควบคุมดูแลการดำเนินงานของเทศบาล โดยกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแล และมอบอำนาจบางส่วนให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดของตน เพื่อช่วยกำกับดูแลเทศบาลอีกชั้นหนึ่งด้วย

เทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีความสำคัญกับประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากเทศบาลมีบทบาทต่อการพัฒนาท้องถิ่น การให้บริการสาธารณะต่างๆ ได้อย่างทั่วถึงตรงกับความต้องการของประชาชน และเป็นกลไกการปกครองกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะประชาชนสามารถดำเนินกิจการเพื่อประชาชน โดยการกำกับดูแลของประชาชน

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของเทศบาล โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ถัดยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์สุรณี รัตนวราห

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

และเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง.รวดเร็ว.สมบูรณ์.และตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนให้มากที่สุด แต่ในทางปฏิบัติอำนาจของเทศบาลที่ถูกกำหนดให้ตามกฎหมายจัดตั้งโดยส่วนใหญ่ยังคงถูกรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ขณะที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีบางส่วนที่มีอำนาจทับซ้อนกัน ซึ่งขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระสามารถสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนได้โดยตรงมาเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานซึ่งกลับไม่มีอำนาจในการปกครองตนเอง ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ รวมทั้งการส่งเสริมท้องถิ่นให้สามารถบริหารจัดการตนเองได้ แต่สภาพปัจจุบันนี้การบริหารราชการของเทศบาลตามอำนาจหน้าที่ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลกลับมีปัญหามากมาย ทำให้การบริหารราชการจึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมได้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับเทศบาลต่อไป

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล ไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม และไม่เหมาะสมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการวางระเบียบต่างๆของกระทรวงมหาดไทยเกินขอบอำนาจที่กฎหมายเทศบาลกำหนด กระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 50 วรรคสอง และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในการตราระเบียบข้อบังคับเพื่อให้เป็นการวางหลักเกณฑ์และกำหนดรายละเอียด แนวทางและมาตรฐานกลางให้เทศบาลปฏิบัติโดยการตีความของกฎหมายอย่างกว้างในการใช้อำนาจของตน ตลอดจนการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งส่งผลทำให้เกิดการออกระเบียบโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ และอาจก่อให้เกิดผลเสียในการดำเนินงานของเทศบาลได้ และยังพบว่า การออกระเบียบ หรือข้อบังคับต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทยอีกหลายระเบียบนั้นเพื่อกำกับดูแลเทศบาลนั้น มีลักษณะเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แทนการกำกับดูแลโดยกำหนดอำนาจไว้ในรูปแบบการอนุมัติเพิ่มเติมเข้ามาในหลายกรณีและส่วนใหญ่อยู่นอกเหนือไปจากการอนุมัติในกรณีที่กำหนดไว้ในกฎหมายเทศบาล โดยไม่มีกฎหมายเทศบาลให้อำนาจไว้ หรือมีเนื้อหาสาระสำคัญที่เป็นการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจปกครอง หรือความจำเป็น และจากปัญหาดังกล่าวทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

ประเด็นปัญหาที่สองเกี่ยวกับการใช้หนังสือเวียนหรือหนังสือสั่งการในการออกคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยให้เทศบาลปฏิบัติตาม กระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจในการกำกับดูแลออกหนังสือเวียนหรือหนังสือสั่งการในการกำกับดูแลเทศบาล ตามปกติการใช้หนังสือเวียนหรือหนังสือสั่งการ

เป็นเพียงคำสั่งบังคับบัญชาตามสายบังคับบัญชาทั่วไป และไม่มีสถานะทางกฎหมาย โดยถือว่าหนังสือเวียนหรือหนังสือสั่งการเป็นเพียงคำสั่งที่ใช้ปฏิบัติภายในองค์กรเท่านั้น แต่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกหนังสือที่มีลักษณะรูปแบบเป็นการสั่งการบังคับบัญชาที่มีการกำหนดเนื้อหา หรือการวางหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขให้แก่เทศบาลใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน หรือปฏิบัติงานในเรื่องต่างๆ ซึ่งการที่กระทรวงมหาดไทยออกหนังสือเวียนหรือหนังสือสั่งการนั้นเป็นการอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตนเองตราขึ้นออกหนังสือเวียนหรือสั่งการให้เทศบาลปฏิบัติงานหรือดำเนินงานตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทยในกรณีต่างๆ และอาศัยอำนาจดังกล่าวตีความกฎหมายในลักษณะกว้างแต่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อให้ตนมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาล เป็นการกระทำที่เกินกว่ากฎหมายกำหนด ส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติตามหนังสือเวียนหรือหนังสือสั่งการดังกล่าวและการกระทำของกระทรวงมหาดไทยยังเป็นการฝ่าฝืนต่อหลักการปกครองของตนเองและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับการทับซ้อนของพื้นที่ระหว่างเทศบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีพื้นที่อาณาเขตของตน ในขณะที่เขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ เขตจังหวัดทำให้เขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปทับซ้อนกับเขตพื้นที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และมีอำนาจหน้าที่หลายประการที่ซ้ำซ้อนหรือคล้ายคลึงกับเทศบาล รวมทั้งเขตพื้นที่การให้บริการเป็นพื้นที่เดียวกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบเมื่ออำนาจหน้าที่ของเทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น มีลักษณะเป็นภาพรวมครอบคลุมกิจการเกือบทุกประเภท และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังมีอยู่น้อย หากมองในเชิงทฤษฎีแล้วประชาชนและสังคมโดยรวมย่อมได้รับผลประโยชน์ที่มาจากการดูแลขององค์กรหลายองค์กร แต่ในทางปฏิบัติแล้วเมื่อแต่ละท้องถิ่นต่างมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหลายประการที่ซ้ำซ้อนหรือคล้ายคลึง ในขณะที่มีขนาดท้องถิ่นต่างกันทำให้มีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะไม่เท่ากัน อาจเกิดกรณีจัดทำบริการสาธารณะซ้ำซ้อนกันหรือเกินกรอบอำนาจหน้าที่ หรืออาจถูกเพิกเฉยต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก โดยหวังว่าท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่าจะต้องเป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่บางอย่างซึ่งทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลต่างมีหน้าที่ต้องกระทำส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่นั้นไม่ได้รับการบริการจากรัฐอย่างทั่วถึงและเพียงพอ เช่น ท้องถิ่นขนาดเล็กมีประสิทธิภาพในด้านที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ความรวดเร็วในการจัดบริการ แต่ขาดขีดความสามารถ

ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีความสามารถในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่การบริหารบริการล่าช้า ไม่ใกล้ชิดประชาชน ไม่ให้ความสำคัญกับประชาชน

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เมื่อพิจารณาการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) เป็นการบริหารราชการโดยราชการของส่วนกลาง ในลักษณะรวม อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การใช้อำนาจในลักษณะการสั่งการ กำหนดนโยบายการวางแผน ควบคุมตรวจสอบ และการบริหารราชการสำคัญๆ โดยฝ่ายบริหารอาทิ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตามหลักการรวมอำนาจ สำหรับบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นลักษณะการแบ่งอำนาจของบริหารราชการส่วนกลางบางส่วนลงไปในพื้นที่ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในจังหวัด และมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในอำเภอ โดยทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจเฉพาะเพียงที่ได้รับ มอบหมายจากส่วนกลาง และตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แต่สิ่งสำคัญทั้งจังหวัด และอำเภอไม่มีงบประมาณเป็นของตนเองแต่อย่างใด ต้องอาศัยการจัดสรรจากราชการบริหารส่วนกลางลง ไปในพื้นที่ ในขณะที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นก็มีการหน้าที่ที่ส่วนกลางมอบหมายให้ท้องถิ่นทำการแทน เช่นกัน โดยที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น มีบุคลากร ทรัพย์สิน งบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง และกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ อำนาจที่ต้องจัดทำ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำให้ครบถ้วน หากไม่จัดทำเท่ากับ เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และอำนาจที่อาจจัดทำกิจการนั้นคือ เป็นกิจการที่กฎหมายให้อยู่ในดุลพินิจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ หรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความจำเป็นของคนในท้องถิ่นนั้นๆ แต่อย่างไรก็ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างราชการ บริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นไปตามการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และแนวทางการปฏิรูปประเทศไทยในทุกด้านให้เหมาะสมเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมใน การบริหารราชการแผ่นดิน และปรับเปลี่ยนการทำงานมาเป็นรูปแบบของความร่วมมือกับทุกภาคส่วน มากกว่าการแข่งขันในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบและ ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ผู้ศึกษาพบว่า มี ข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการวางระเบียบต่างๆของกระทรวงมหาดไทยเกินขอบอำนาจที่กฎหมายเทศบาลกำหนด ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการยกเลิก มาตรา 50 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการออก ระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เพื่อนำมาบังคับใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการยกเลิกข้อบังคับในระเบียบที่ตราโดยกระทรวงมหาดไทยที่บังคับใช้จากระเบียบดังกล่าวทำให้ส่งผลเสียหายร้ายแรงแก่เทศบาล และกล่าวโดยสรุป ผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยได้ใช้อำนาจเกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายกำหนด เห็นควรนำแนวคิดเรื่องคณะกรรมการมาตรฐานกลางมาใช้ในประเทศไทย โดยให้คณะกรรมการมาตรฐานกลางเป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน ให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และให้ตราเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภาแล้วนำมาบังคับใช้เป็นแนวทางและมาตรฐานกลางให้เทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นใช้เพื่อปฏิบัติต่อไป

2. ปัญหาการใช้หนังสือเวียนหรือหนังสือสั่งการในการออกคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยให้เทศบาลปฏิบัติตาม ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการยกเลิกหนังสือเวียนสั่งการของกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากการออกหนังสือเวียนสั่งการของกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นการกำกับดูแลโดยมิได้ใช้กฎหมายที่มีสถานะทางกฎหมายมากำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์ให้เทศบาลปฏิบัติและในหนังสือสั่งการดังกล่าวยังเป็นการจำกัดความเป็นอิสระของการบริหารงานของท้องถิ่น และควรมีการนำแนวคิดที่ถูกต้องเกี่ยวกับการกำกับดูแลมาปรับใช้ในการกำกับดูแล กล่าวคือ การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยจะต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นและเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หากกระทรวงมหาดไทยจะทำการกำกับดูแลเรื่องใดหรือการกำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และแนวทางปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติจะต้องกำหนดอย่างชัดเจน และเหมาะสมกับรูปแบบที่แตกต่างกันของท้องถิ่นโดยนำเรื่องหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวเสนอให้กับฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภาตราขึ้นเป็นกฎหมายและนำบทบัญญัติของกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้หรือกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้

3. ปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ระหว่างเทศบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยตนเอง ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ดังนี้

3.1 ยกเลิกอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่มีภารกิจซ้ำซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ประสานงานวางแผน สนับสนุนทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ และเทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในระดับจังหวัด

3.2 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายฉบับเดียวโดยใช้ชื่อว่า ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดขอบเขตภารกิจ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนในเรื่องภารกิจ และอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ขัดกับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้

4.1 ราชการส่วนกลาง ให้มีบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายและเป้าหมายในการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งการกำกับประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ และเป้าหมายดังกล่าว การกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ มาตรฐาน มาตรการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย ให้ดำเนินการได้เฉพาะภารกิจ เพื่อประโยชน์สาธารณะระดับชาติ ได้แก่ การป้องกันประเทศเพื่อความมั่นคงภายนอกการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ เช่น ความสงบสุขในพื้นที่ การปราบปรามยาเสพติด การต่างประเทศ การยุติธรรม ระบบการเงินการคลัง ระบบการสื่อสารคมนาคม การกำกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพลังงาน และการพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และนวัตกรรมของประเทศ ในของส่วนการดำเนินงานของกิจการอื่นที่ลงไปปฏิบัติจัดทำในส่วนภูมิภาคและพื้นที่ให้ปฏิบัติได้เฉพาะงานที่เป็นนโยบายสำคัญ งานด้านวิชาการหรือสนับสนุนความรู้วิชาการใหม่และพัฒนาบุคลากรที่ขาดแคลนการกำกับดูแล ตรวจสอบติดตามและประเมินผลการบริหารงานของส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

4.2 ราชการส่วนภูมิภาค มีหน้าที่เป็นตัวแทนราชการบริหารส่วนกลางในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และรับผิดชอบในเรื่องการดูแลเรื่องความมั่นคงความเป็นธรรม และการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งรับผิดชอบการบริหารราชการตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และกำกับดูแลให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อเป็นแผนการบริหารเชิงพื้นที่โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนซึ่งต้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารจัดการเชื่อมโยงองค์กรทุกภาคส่วนในพื้นที่ การกำกับดูแลตรวจสอบการดำเนินงานและให้คำปรึกษานับสนุนทางเทคนิคตลอดถึงการพัฒนาศักยภาพแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการกิจที่ได้รับถ่ายทอดจากส่วนราชการ สำหรับงานปฏิบัติการต่าง ๆ ในฐานะหน่วยปฏิบัติจะดำเนินการได้เฉพาะที่ท้องถิ่นไม่สามารถทำได้หรือไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

4.3 ราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในการกิจพื้นฐานที่ต้องทำตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การกิจเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในชุมชนการส่งเสริมคุณภาพชีวิต การพัฒนาอาชีพการจัดระเบียบ การรักษาความสงบเรียบร้อยการป้องกันอาชญากรรมในชุมชน การศึกษา เช่น โรงเรียนสถานศึกษา (ที่มีอยู่แล้วและพร้อมจะรับโอน) ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข เช่น สถานพยาบาล โรงพยาบาล (ที่มีอยู่แล้วและพร้อมจะรับโอน) การกีฬาและนันทนาการ การส่งเสริมคนชรา สวัสดิการและกิจการอื่นที่ไม่ใช่กิจการที่ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการการกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินการได้ (ทั้งที่เกิดจากการรับการถ่ายโอน หรือเกิดจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอให้มีการถ่ายโอน และรวมถึงการกิจที่เกิดจากการริเริ่มเสนอของท้องถิ่นเอง) ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถดำเนินการจัดเก็บภาษีหารายได้ และก่อกำหนดภายใต้ระเบียบที่ส่วนกลางกำหนด

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม.การปกครองท้องถิ่นหลักการและมติใหม่ในอนาคต.พิมพ์ครั้งที่ 6,กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.
- จักรพันธุ์ วังษ์บูรณาวาทย.การบริหารราชการไทย.เชียงใหม่: ภาควิชารัฐศาสตร์.คณะสังคมศาสตร์. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 2541.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย.พิมพ์ครั้งที่ 3,กรุงเทพมหานคร:บริษัทพิมพ์ณศพรินต์ติ้งเซ็นเตอร์ จำกัด, 2539.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์.ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง.กรุงเทพมหานคร:พี. เค.พริ้งดิงเฮ้าส์ ,2547.