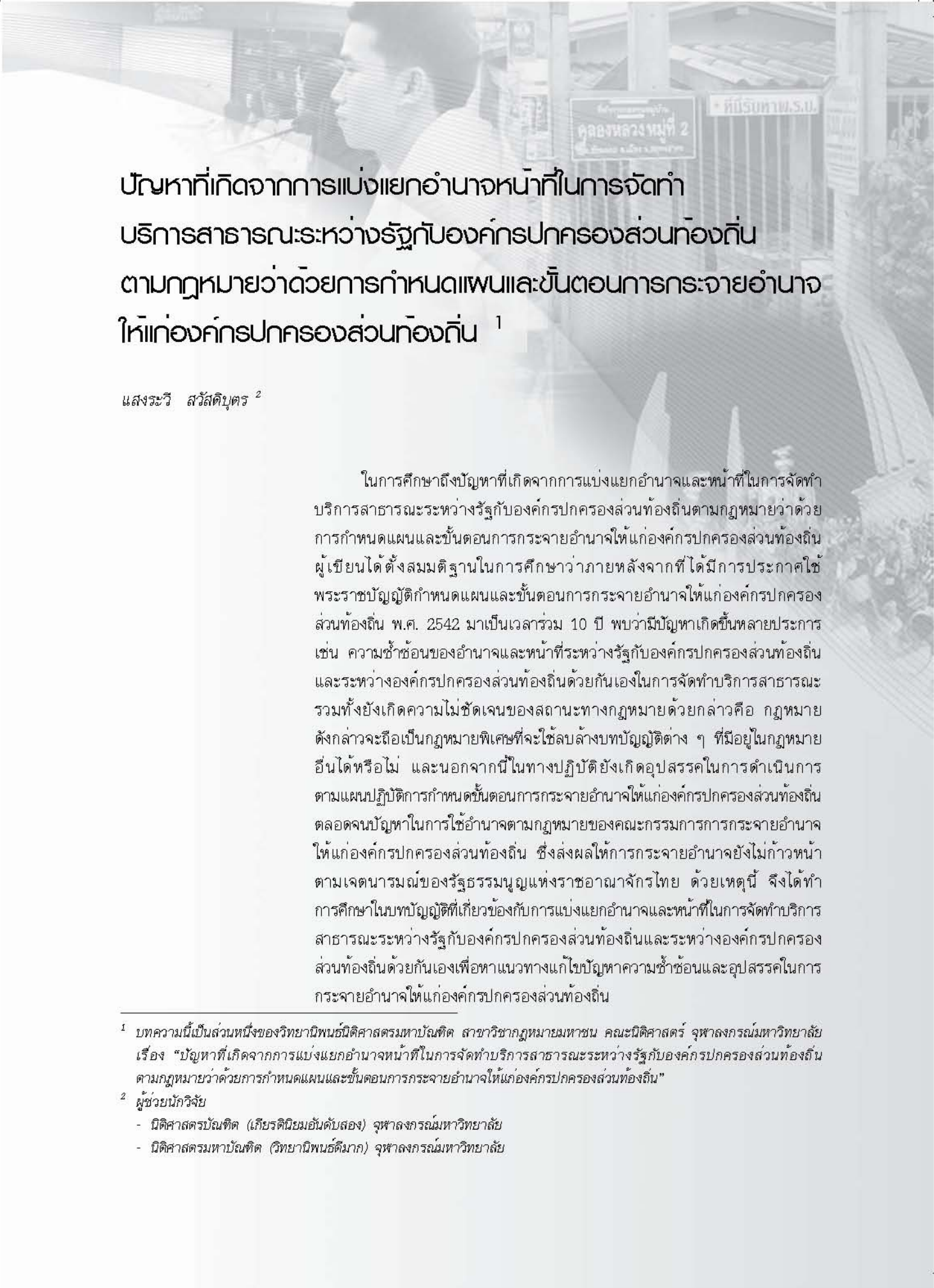




ปัญหาที่เกิดจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ¹

แสงระวี สวัสดิบุตร ²

ในการศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนได้ตั้งสมมติฐานในการศึกษาว่าภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาเป็นเวลาร่วม 10 ปี พบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ เช่น ความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งยังเกิดความไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมายด้วยกล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวจะถือเป็นกฎหมายพิเศษที่จะใช้ลบล้างบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายอื่นได้หรือไม่ และนอกจากนี้ในทางปฏิบัติยังเกิดอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนปัญหาในการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้การกระจายอำนาจยังไม่ก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วยเหตุนี้ จึงได้ทำการศึกษาในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาคความซ้ำซ้อนและอุปสรรคในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง “ปัญหาที่เกิดจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

² ผู้ช่วยนักวิจัย

- นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยานิพนธ์ดีมาก) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

▣ สาธารณูปโภคของการศึกษา

เมื่อย้อนไปในอดีตสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทยโดยคณะราษฎรในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้นเพื่อกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น³ โดยได้มีพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นโดยการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นการนำรูปแบบเทศบาลมาใช้เป็นครั้งแรกเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบอบประชาธิปไตย⁴ ซึ่งปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทยเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 รูปแบบ รวม 5 ประเภท กล่าวคือ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

นอกจากนี้ หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับที่บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ และเป็นนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการกระจายอำนาจมาโดยตลอด จนกระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการรับรองหลักการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมไว้ในหมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 และในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้กำหนดให้รัฐ

ต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการความเป็นรัฐเดี่ยวแห่งราชอาณาจักรไทย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ทั้งนี้ มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายขึ้นฉบับหนึ่งโดยมีคณะกรรมการไตรภาคีประกอบด้วย ผู้แทนจากส่วนราชการ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดสรรรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งในปัจจุบัน คือ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542”⁵ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฎหมาย เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 แล้ว และกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการกระจายอำนาจขั้นตอนและวิธีปฏิบัติการตามภารกิจที่มีการถ่ายโอนตลอดจนกรอบระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), หน้า 30.

⁴ ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, หน้า 119).

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 288-293.

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบว่ายังคงมีปัญหาในการจัดระบบการ จัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ มิได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีแต่เพียงบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (มาตรา 16) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 17) และกรุงเทพมหานคร (มาตรา 18) ในการจัดทำบริการสาธารณะไว้เท่านั้น อีกทั้งยังมีความคลุมเครือในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกับอำนาจและหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการ ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับสถานะของกฎหมาย กล่าวคือ แม้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะตราขึ้นเพื่อบังคับใช้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่พระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ได้มีความแน่ชัดว่าเป็นกฎหมายที่พิเศษกว่ากฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทหรือไม่ และจะมีสภาพบังคับอย่างไรต่อส่วนราชการและองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนได้ใช้แนวคิดหลักในการศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ หลักการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอาศัยหลักการต่างๆ อันได้แก่ หลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Power) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส⁶ ประวัติการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนับแต่สมัยปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ หลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตลอดจนแนวนโยบายรัฐบาลที่มีต่อการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

๒ ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้พบว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ชัดเจน ทั้งกรณีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ดังนี้

1. ความไม่ชัดเจนของเนื้อหาสาระตามกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 25.

กล่าวคือ มีแต่เพียงบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (มาตรา 16) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 17) และกรุงเทพมหานคร (มาตรา 18) เท่านั้นแต่ไม่ได้มีการกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2. ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้พิจารณากำหนดประเภทบริการสาธารณะเพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาเพื่อการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้น ดังเช่นที่ปรากฏว่ายังมีการกิจที่ส่วนราชการยังไม่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกรอบระยะเวลา และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่ไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

3. ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้บริการสาธารณะ เช่น ความซ้ำซ้อนระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเนื่องจากการขยายตัวของส่วนราชการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความซ้ำซ้อนระหว่างนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและความซ้ำซ้อนระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีเขตพื้นที่เดิมจังหวัด

4. สถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 3 ได้กำหนดว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้

หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” ซึ่งในการพิจารณาสถานะทางกฎหมายนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นเพียงกฎหมายที่เสริมกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเท่านั้น

5. ปัญหาในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาเหตุมาจาก 2 ส่วนด้วยกัน คือ สาเหตุที่เกิดจากส่วนราชการ เช่น ปัญหาเรื่องกรอบระยะเวลาที่กำหนดให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจ และสาเหตุที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

6. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ เช่น การเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการตามยุคสมัยของรัฐบาล การมอบหมายรองนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี ปัญหาของสภาพบังคับของมติคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการขาดอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดให้บริการสาธารณะที่เกิดขึ้นก่อนการฟ้องคดีสู่ศาลปกครอง

เพื่อแก้ไขจากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้มีความชัดเจนมากขึ้น ดังนี้

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1.1 กรณีปัญหาความไม่ชัดเจนของเนื้อหาสาระในกฎหมาย โดยเพิ่มเติมบทมาตราที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบ วิธีการในการกระจายอำนาจหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้ในการพิจารณากำหนดภารกิจที่รัฐจะต้องถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรูปแบบของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้เอง

1.2 กรณีปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายโดยให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐยุติการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดรูปแบบและระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกันโดยคำนึงถึงศักยภาพ ขนาด ประเภทและระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภารกิจที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์หรือกระทบต่อประชาชนทั้งจังหวัด หรือภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน และควรมีการยกเลิกกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เพื่อมิให้มีการจัดทำบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนกัน

1.3 กรณีปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ว่าเป็นกฎหมายพิเศษที่สามารถยกเลิกกฎหมายอื่นได้หรือไม่ ขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการเหตุผลและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ว่าเป็นกฎหมายที่อนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.4 กรณีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบคณะกรรมการโดยให้มีผู้แทนจากราชการบริหารทั้งสามส่วนและเพิ่มเติมบทบาทราให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผูกพัน

และมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามมติหรือคำสั่งของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจน ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติซึ่งเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กรณีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยการแต่งตั้ง “คณะกรรมการวินิจฉัยขอบเขตอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานฝ่ายเลขานุการ โดยเน้นการทำงานในเชิงรุก และมีการรวมหน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติการเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งกระทรวงหรือทบวง

2. ควรแก้ไขรายละเอียดของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 กรณีปัญหาเกี่ยวกับส่วนราชการไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และกรอบระยะเวลาตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอเสนอให้เพิ่มรายละเอียดให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการถ่ายโอนภารกิจมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนราชการจะต้องผูกพันตามข้อเสนอของตน และให้คณะกรรมการมีอำนาจบังคับให้ส่วนราชการนั้นถ่ายโอนภารกิจโดยมีการกำหนดช่วงระยะเวลาการถ่ายโอนไว้

2.2 กรณีปัญหาเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจ

ที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอเสนอให้เพิ่มรายละเอียดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปสามารถตกลงและร่วมมือกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและครอบคลุมพื้นที่มากที่สุด

ดังนั้น ผู้เขียนจึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น” จะสามารถใช้อำนาจตามกฎหมาย และพัฒนาบทบาทในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในประเทศไทยให้ประสบความสำเร็จ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยจะต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบทบาทและความเป็นอิสระเพิ่มมากขึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนและเหมาะสมเพื่อให้ประเทศชาติพัฒนาและประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

