

กฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นายชยพล ธานีวัฒน์
วิทยาการชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานกฎหมาย ๓ สำนักกฎหมาย
ผู้เรียบเรียง

๑. บทนำ

ในอดีตที่ผ่านมาเน้นการดูแลสุขภาพของประชาชนในท้องถิ่นถือเป็นภารกิจหลักของหน่วยบริการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข สถานีอนามัย หรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล โดยทำหน้าที่ครอบคลุมทั้งด้านการส่งเสริมสุขภาพ ควบคุมป้องกันโรค รักษาพยาบาลและฟื้นฟูสภาพในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

อย่างไรก็ตามงานการให้บริการดูแลสุขภาพประชาชนในด้านสาธารณสุขได้มีการถูกผ่องถ่ายมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมีการกำหนดให้รัฐกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยในแผนการกระจายอำนาจฉบับที่ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และฉบับที่ ๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าว ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพโดยตรง ได้แก่ แผนภารกิจด้านการสาธารณสุข ประกอบด้วย การสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และการรักษาพยาบาล รวมทั้งแผนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ เช่น แผนภารกิจด้านสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ แผนภารกิจด้านสวัสดิการสังคม แผนภารกิจด้านการคุ้มครองผู้บริโภค แผนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และแผนภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

การถ่ายโอนภารกิจด้านงานสาธารณสุขให้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่นนับตั้งแต่ที่มีแผนการกระจายอำนาจเมื่อปี ๒๕๔๒ เป็นต้นมานั้นได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปอย่างไรก็ตามแต่การถ่ายโอนอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถือเป็นภารกิจสำคัญของทุกรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการให้ลุล่วงเพื่อการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพตามยุคสมัยที่เปลี่ยนไป

บทความนี้จึงเป็นการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะเป็นการศึกษาตั้งแต่ที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นต้นมารวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำเสนอภาพรวมของการกระจายอำนาจในด้านสาธารณสุขในปัจจุบัน

๒. แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจด้านการสาธารณสุข

การกระจายอำนาจอาจจำแนกเป็น ๒ ด้าน คือ การกระจายอำนาจทางการบริหาร และการกระจายอำนาจทางการเมือง โดยการกระจายอำนาจทางการบริหาร หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไป โดยมีเป้าหมายสำคัญที่จะให้หน่วยงานแต่ละระดับมีขีดความสามารถในการตัดสินใจ และสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สำหรับการกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การเคลื่อนย้ายอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการไปให้ท้องถิ่นเป็น

ผู้ดำเนินการแทน เป้าหมายของการกระจายอำนาจทางการเมือง จึงไม่ได้จำกัดอยู่ที่การเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ (Efficiency) แต่เพียงอย่างเดียว แต่เน้นให้กระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานสามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น (Responsiveness) เป็นการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Self-government) ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากขึ้น (Community empowerment)

สำหรับแนวคิดการกระจายอำนาจตามนัยของนักวิชาการด้านสุขภาพในประเทศไทยนั้น มีนัยสำคัญคือการกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือสำหรับการพัฒนา มิใช่ เป้าหมาย ในตัวเอง ขึ้นอยู่กับเป้าหมายของการพัฒนาและบริบทของสังคมที่เกี่ยวข้อง เป้าหมายสำคัญของการพัฒนาคือ คุณภาพชีวิตของประชาชน และสาระสำคัญของการกระจายอำนาจคือ การสร้างความเข้มแข็งของปัจเจกและชุมชนโดยให้ประชาชนและชุมชนมีอำนาจในการตัดสินใจในประเด็นที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ สามารถพึ่งตนเองและปกครองตนเองในชุมชนได้ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างมากต่อการออกแบบการกระจายอำนาจด้านสุขภาพของประเทศไทย

ลักษณะการกระจายอำนาจด้านสุขภาพมี ๔ ลักษณะ ดังนี้

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ซื้อบริการ โดยเป็นเจ้าของเงิน (เช่น เงินรายได้ท้องถิ่นเอง หรืองบประมาณตามนโยบายหลักประกันสุขภาพที่มีการโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และเป็นผู้ซื้อบริการจากสถานบริการสุขภาพทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งในและนอกพื้นที่ในส่วนนี้ ต้องมีการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการด้านการเงินและสามารถดูแลคุณภาพมาตรฐานบริการที่ได้รับเป็นอย่างดี

๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับส่วนกลาง/ภูมิภาค เช่น ลงทุนในการดำเนินงานด้านการสร้างเสริมสุขภาพ หรือร่วมกับสถานีนอนามัย/โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล/โรงพยาบาลต่างๆ พัฒนาโครงสร้างระบบสุขภาพ

๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองบางส่วน เช่น รับผิดชอบดำเนินการในด้านการพัฒนาสภาพแวดล้อมและการสร้างเสริมสุขภาพในชุมชน

๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองทั้งหมด โดยเป็นเจ้าของสถานบริการสุขภาพและเป็นผู้ดำเนินการด้านสุขภาพทั้งหมด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะดำเนินการลักษณะใด ด้านใด และเมื่อไร ให้เป็นไปตาม

๓. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านสาธารณสุข

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการสาธารณสุขในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มีดังนี้

มาตรา ๔๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ บุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

มาตรา ๔๘ สิทธิของมารดาในช่วงระหว่างก่อนและหลังการคลอดบุตรย่อมได้รับความคุ้มครอง และช่วยเหลือตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิ ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๔ วรรค ๒ รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตาม วรรคหนึ่ง เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัยโดยส่งเสริมและสนับสนุน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

มาตรา ๕๕ รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด

มาตรา ๕๘ การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของ ประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา ดำเนินการหรืออนุญาตตามที่ กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๗๑ รัฐพึงส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของ สังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพเพื่อให้ ประชาชนมี สุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาไปสู่ความเป็นเลิศ และเกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและ ความสามารถสูงขึ้น รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุคนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้ สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรง หรือปฏิบัติ อย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกระทำการดังกล่าว ในการจัดสรร งบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม

มาตรา ๗๔ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพ และ วัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับ รายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มี หรือ ส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน

มาตรา ๒๕๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและ กิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริม และ สนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๕๑ การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย โดยจัดให้มีระบบ จัดการและกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ ด้านอื่น ๆ ได้ ปรับระบบหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนได้รับสิทธิและประโยชน์จากการบริหารจัดการ และการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและสะดวกทัดเทียมกัน และให้มีระบบการแพทย์ปฐมภูมิที่มีแพทย์เวชศาสตร์ ครอบครัดูแลประชาชนในสัดส่วน ที่เหมาะสม

๓.๒ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเพื่อการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะ และการอนามัย สิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุม และลดปัจจัยเสี่ยงหรือสภาวะแวดล้อมที่อาจเป็นอันตรายต่อ สุขภาพและความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิต นอกจากนี้ยังเป็นการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น โดยให้ “ราชการส่วนท้องถิ่น” มีอำนาจในการออก “ข้อกำหนดของท้องถิ่น” ซึ่งสามารถใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นได้ และให้อำนาจแก่ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในการควบคุมดูแลโดยการออกคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุง การอนุญาตหรือไม่อนุญาต การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดี เป็นต้น โดยมีเจ้าพนักงานสาธารณสุขให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการวินิจฉัย สั่งการ หรือออกคำสั่ง ซึ่งประกอบด้วยไปด้วยการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย สุขลักษณะของอาคาร การจัดการเหตุรำคาญ การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร และการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

๓.๓ กฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๓.๑ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ ๒๕๔๐ ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งต่อมาได้มีตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในปี ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้มีการถ่ายโอนงานบริการสาธารณะที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีการจัดทำแผนแม่บทการกระจายอำนาจขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งได้จัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๕ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ในการบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นของตนเอง ตามมาตรา ๑๖ นอกจากนี้กำหนดให้ อบจ. และ กทม. มีอำนาจ และหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ และ ๑๘ ตามลำดับ ซึ่งระบบบริการสาธารณะดังกล่าว เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การสาธารณสุขปศุสัตว์ การสาธารณสุขการ การส่งเสริมการฝึก และประกอบอาชีพการพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสาธารณสุขการอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การส่งเสริมกีฬา การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ และการฆ่าสัตว์ การผังเมือง การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน งานด้านมลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดอำนาจ และ หน้าที่ให้ อบจ. เช่น การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุ การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยการขนส่งมวลชน และการวิศวกรรมจราจร เป็นต้น

๓.๓.๒ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๕๐ และ ๕๑ กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่และจัดกิจกรรมดังนี้ ๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ๓) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ๔) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ๕) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ๖) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ๗) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนผู้สูงอายุ และผู้พิการ ๘) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ๙) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล ๑๐) ให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา ๑๑) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ๑๒) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ๑๓) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน ๑๔) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ๑๕)

ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ ๑๖) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ๑๗) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และ ๑๘) เทศพาณิชย์ ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตำบล ให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้เป็นไปตาม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยงานนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

กำหนดให้เทศบาลเมืองมีหน้าที่และกิจการ ดังนี้ ๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ๓) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ๔) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ๕) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ๖) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ๗) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ๘) บำรุงศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ๙) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล ๑๐) ให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา ๑๑) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ๑๒) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ ๑๓) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ ๑๔) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ ๑๕) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ๑๖) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น ๑๗) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ๑๘) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน ๒๐) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ๒๑) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก ๒๒) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล ๒๓) ให้มีการสาธารณสุข ๒๔) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข ๒๕) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา ๒๖) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา ๒๗) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ๒๘) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น ๓๐) เทศพาณิชย์

กำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่และกิจการเช่นเดียวกับเทศบาลเมือง และเพิ่ม ๑) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก ๒) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข ๓) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหารโรงมหรสพและสถานบริการอื่น ๔) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ๕) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ ๖) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง ๗) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

๓.๓.๓ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และแก้ไข

เพิ่มเติม

มาตราที่ ๖๗ และ ๖๘ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่และจัดกิจกรรม ดังนี้

๑) พัฒนาตำบลทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ๒) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ๓) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล ๔) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ๕) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ๖) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ๗) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ๘) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๙) บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ๑๐) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร ๑๑) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ๑๒) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ๑๓) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ ๑๔) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ๑๕) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว ๑๖) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ๑๗) การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ๑๘) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล ๑๙) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ๒๐) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ ๒๑) การท่องเที่ยว ๒๒) การผังเมือง ๒๓) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

โดยอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ และ มาตรา ๖๘ นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควรในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย รวมทั้งการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไป เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

๔. ปัญหาและข้อเสนอแนะ

ปัญหาสำคัญหลายประการที่ทำให้การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาจะได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ขึ้นเป็นจำนวนมากก็ตามปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ได้แก่

๑) สภาพปัญหาของกระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไปโดยฝ่ายการเมืองและฝ่ายปกครอง ทำให้การกำหนดนโยบายไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในชุมชน

๒) ปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ เช่น การทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปัญหาติดขัดด้านกฎหมายในการปฏิบัติงาน ปัญหาอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

๓) ปัญหาทางด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาโครงสร้างภายในที่เกิดจากการที่ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมักไม่สนใจรับฟังความคิดเห็นของสภาท้องถิ่น อีกทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นมักเป็นกลุ่มเดียวกัน ส่งผลให้สภาท้องถิ่นถูกลดความสำคัญลง มีผลกระทบต่อการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างกัน

๔) ปัญหาด้านการคลังท้องถิ่น เช่น โครงสร้างการบริหารทางการคลัง ด้านการกำหนดรายได้ความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจ และเกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่ไม่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ เป็นต้น

๕) ปัญหาในการบริหารงานบุคคล เช่น อัตรากำลังไม่เพียงพอกับภารกิจที่รับผิดชอบ ขาดความก้าวหน้าในอาชีพ และความไม่โปร่งใสในการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

๖) ปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วมแต่เพียงรูปแบบ ยังไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เช่น การเข้ามามีส่วนร่วมโดยไม่เข้าใจในแนวทางปฏิบัติในการมีส่วนร่วม ขาดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ทำให้ประชาชนเกิดความเป็นพลเมืองและมาตรการทางกฎหมายที่ไม่เกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

เนื่องจากการกระจายอำนาจด้านสุขภาพเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ในท้องถิ่น จากเดิมที่เคยรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางก็ถูกปรับเปลี่ยนมาให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการ ซึ่งในช่วงต้นของการถ่ายโอนสถานีนอนามัย ถือว่าเป็นการเรียนรู้ถ่ายทอดประสบการณ์เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไข ส่วนกระบวนการทำงานยังมีอีกหลายประเด็นที่จะต้องดำเนินการ เช่น

๑) การปรับความเข้าใจเรื่องการกระจายอำนาจ เพราะการกระจายอำนาจคือการให้พื้นที่บริหารจัดการและตัดสินใจเองได้บนพื้นฐานทรัพยากรที่มีอยู่ซึ่งแต่ละพื้นที่อาจไม่เท่ากัน เช่นท้องถิ่นใดที่มีเศรษฐกิจดีกว่าอาจจ่ายค่าตอบแทนให้บุคลากรได้มากกว่า

๒) ความรับผิดชอบในการรายงานผลการปฏิบัติงาน เนื่องจากท้องถิ่นยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐตราบเท่าที่มีการใช้อำนาจและงบประมาณของรัฐ

๓) ต้องมีการปรับปรุงระบบ ระเบียบต่างๆ บางกรณีผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาได้ บางกรณีต้องพิจารณาขอบเขตอำนาจ

บรรณานุกรม

หนังสือ

กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข. (๒๕๖๒).
แนวทางการปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขในระดับพื้นที่ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(อบต. เทศบาล) และกระทรวงสาธารณสุข (รพ.สต.). นนทบุรี : กระทรวงสาธารณสุข.

ฉัตรสุมน พงษ์ภิญโญ. (๒๕๖๐). การปกครองท้องถิ่นกับงานอนามัย สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม.
กรุงเทพมหานคร : คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๙๖

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช ๒๕๓๗

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พุทธศักราช ๒๕๔๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐