



วารสารการเมืองการปกครอง

ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 กันยายน 2558 – กุมภาพันธ์ 2559 การบริหารการจัดการ-การบริหารทรัพยากรมนุษย์-นโยบาย

## แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่น

อำนวยการ บัญญัตินไมตรี\*

### บทคัดย่อ

บทความนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีเนื้อหาสาระครอบคลุมถึงขอบข่ายและความหมายของการจัดทำบริการสาธารณะ หลักเกณฑ์การจัดทำบริหารสาธารณะ องค์กรจัดทำบริการสาธารณะ การจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแบ่งความรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะ และทางเลือกการจัดทำบริการสาธารณะ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทความนี้ผู้เขียนได้ทำการทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการของไทยและต่างประเทศ การจัดทำบริการสาธารณะต้องมีความร่วมมือกันในระดับรัฐกับระดับท้องถิ่น รวมทั้งควรมีความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดทำบริการสาธารณะด้วยวิธีการที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการแทน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน

คำสำคัญ: บริการสาธารณะ/ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## Concepts of Public Service in Government Sector and Local

### Administration

Amnuay Boonratmaitree \*

### Abstract

This article aims to be the method for managing in public service of government sector and local administration. The content covers framework, meaning, rule and organization of public service managing. In addition, it also covers about responsibility's allocation to manage the

\* ดร., ผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

\* Dr., Director of Doctor of Public Administration Program College of Innovation Management Rajamangala University of Technology Rattanakosin



public service and public service managing alternatives. The writer has revised both Thai and foreign language literatures which are related to this article for many times.

To manage the public service, there would be cooperated between government sector and local administration. Moreover, there also has the method that government sector or local administration assign private sector to take the action instead for the most advantage to all citizens.

**Keywords:** Public Service/ Local Administration

#### ขอบข่ายและความหมายการจัดทำบริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะ (public service delivery) โดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหรือบริการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547, หน้า 31; บรรจบ กาญจนกุล, 2546, หน้า 13) หรือการให้บริการประชาชนโดยรัฐที่ดำเนินการในลักษณะของรัฐสวัสดิการ มีกฎหมายรองรับ มีความต่อเนื่องไม่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานะของรัฐบาล (Campbell, 1979, p. 1108) แต่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของสังคม (วิชญ์ เครื่องงาม, 2520, หน้า 86) การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐมีเป้าหมายและมีแนวคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้ (1) รัฐต้องมีการบริหารด้านการจัดทำบริการสาธารณะแบบตลาด (2) รัฐต้องสามารถจัดการบริหารการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ผู้รับบริการมีทางเลือกใช้บริการได้หลายช่องทาง (3) รัฐต้องกระจายความรับผิดชอบให้มีผู้จัดทำบริการสาธารณะแทน (4) รัฐต้องมีแผนงานยกระดับความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะ และ (5) รัฐต้องมีจุดมุ่งหมายแห่งความสำเร็จในการจัดทำบริการสาธารณะมากกว่าที่จะเน้นในเรื่องกระบวนการ (Denhardt & Denhardt, 2007, pp. 3-14) ทฤษฎีเลือกสรรของรัฐบาลและทฤษฎีตัวแทนเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐกล่าวว่ามีแนวโน้มที่รัฐบาลจะมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการบริการสาธารณะในลักษณะเครือข่ายมากกว่าที่รัฐบาลจะดำเนินการเอง (Boyle, 1995, pp. 5-12) แต่ในมุมมองของ Lindquist มีแนวคิดว่าการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐมีเป้าหมายเพื่อรักษาฐานทางการเมืองของตนเอง (Lindquist & Restakis, 2001, pp. 5-7)

ปฐม มณีโรจน์ (2538, หน้า 24) ได้ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่าเป็นการบริการในฐานะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการให้เกิด



ความพอใจจากความหมายนี้พิจารณาได้ว่าการบริการสาธารณะประกอบด้วยผู้ให้บริการ (providers) และผู้รับบริการ (recipients) โดยฝ่ายผู้ให้บริการต้องถือปฏิบัติเป็นหน้าที่ที่ต้องให้บริการเพื่อให้ฝ่ายผู้รับบริการเกิดความพอใจ

เททส์คีย์ บุษยรัตพันธุ์ (2536, หน้า 13) ได้ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่า การที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะซึ่งอาจเป็นของรัฐ หรือเอกชนมีหน้าที่ในการสานต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมมี องค์ประกอบที่สำคัญ คือ สถานที่ และบุคคลที่ให้บริการ ปัจจัยนำเข้า หรือทรัพยากร กระบวนการและกิจกรรม ผลผลิตหรือตัวบริการ ช่องทางการให้บริการ ผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการ

Verma (อ้างถึงใน ยุพดี ลิ้มมธุรสกุล, 2541, หน้า 21) ได้พิจารณาการให้บริการสาธารณะว่าเป็นกระบวนการให้บริการซึ่งมีลักษณะที่เคลื่อนไหวเป็นพลวัต โดยระบบการให้บริการที่ดีจะเกิดขึ้นได้เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ทรัพยากรและผลิตการบริการได้เป็นไปตามแผนงานและการเข้าถึงการรับบริการจากความหมายดังกล่าวจะเป็นได้ว่าเป็นการพิจารณาโดยใช้แนวคิดเชิงระบบ (system approach) ที่มีการพิจารณาว่าองค์กรที่มีหน้าที่ให้บริการใช้ปัจจัยนำเข้า (input) เข้าสู่การผลิต (process) และออกมาเป็นผลผลิตหรือการบริการ (outputs) โดยทั้งหมดจะต้องเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ ดังนั้น การประเมินผลจะช่วยทำให้ทราบถึงผลผลิตหรือการบริการที่เกิดขึ้นว่าลักษณะเป็นเช่นไร ซึ่งจะเป็ข้อมูลป้อนกลับ (feedback) เป็นปัจจัยนำเข้าต่อไป ด้วยเหตุนี้ระบบการให้บริการสาธารณะจึงมีลักษณะที่เคลื่อนไหวเป็นพลวัตและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

จากความหมายต่างๆ ข้างต้นสรุปได้ว่าบริการสาธารณะคือบริการที่จัดทำขึ้นโดยภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจัดทำโดยเอกชนแต่อยู่ในความควบคุมของรัฐเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน เพื่อประโยชน์ต่อประชาชน และเพื่อสาธารณะประโยชน์

### หลักเกณฑ์การจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะรัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ประชาชนทุกคนมีสิทธิจะได้รับประโยชน์อย่างเสมอภาคกัน หลักเกณฑ์และลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะมีดังนี้ (กิตติเดช สุตรสุคนธ์, 2533, หน้า 39-54; นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, หน้า 28-30; พงษ์เดช หวังสิทธิเดช, 2545, หน้า 9-11; สิทธิการณั์ วันสุข, 2544 หน้า 42-46)



1. หลักความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ (the principle of continuous)

การจัดทำบริการต้องเป็นไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน ประชาชนมีความต้องการใช้บริการตลอดเวลา การจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่อง จะเลือกดำเนินการเป็นเฉพาะช่วงเวลาไม่ได้เพราะจะสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ใช้บริการ ซึ่งในวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์เรียกว่า “การคงอยู่ของบริการสาธารณะ” (กิตติเดช สุตรสุคนธ์, 2533, หน้า 43) และบริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนไปดำเนินการแทนต้องมีการให้บริการอย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน หากเอกชนผู้ได้รับมอบให้จัดทำบริการไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง จะต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญา การบริการสาธารณะของรัฐ หรือรัฐมอบให้เอกชนจัดทำแทนแต่ละประเภทจะมีระดับความต่อเนื่องแตกต่างกันขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และลักษณะของบริการสาธารณะนั้น ๆ ว่ามีความสำคัญต่อสังคมมากน้อยเพียงใด และการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวร แต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547, หน้า 48)

2. หลักความเสมอภาค (the principle of equal)

เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มีจุดมุ่งหมายเพื่อประชาชนโดยรวม ประชาชนจึงย่อมได้รับสิทธิหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม เป็นบริการที่รัฐจัดทำขึ้นแล้วจะต้องให้บริการแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันจะเลือกปฏิบัติไม่ได้ รวมทั้งความเสมอภาคในด้านราคาค่าบริการและการบริการ และองค์กรที่จัดทำบริการต้องทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้หลายช่องทางและง่ายต่อการรับบริการ ไม่มีความสลับซับซ้อน (Raadschelders, 2003, pp. 7-9)

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (the principle of adaptation)

รัฐต้องจัดทำบริการสาธารณะให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน และเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง รัฐจึงควรคำนึงถึงความจำเป็นในการปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามวิวัฒนาการของสังคม รวมทั้งเมื่อมีเหตุที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปการบริการสาธารณะนั้นควรได้รับการเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของประชาชน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดทำบริการสาธารณะ



### องค์กรจัดทำบริการสาธารณะ

องค์กรจัดทำบริการสาธารณะสามารถแบ่งออกได้ 4 ประเภท คือ (1) บริการสาธารณะจัดทำโดยรัฐ (2) บริการสาธารณะจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) บริการสาธารณะจัดทำต่อเนื่อกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (4) บริการสาธารณะจัดทำโดยองค์กรเอกชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547, หน้า 77)

#### 1. บริการสาธารณะจัดทำโดยรัฐ

เป็นบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อความมั่นคงและความเป็นเอกภาพ ของรัฐ การกึ่งที่ประชาชนทั่วประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกัน การกึ่งที่รัฐจัดทำแล้วมีประสิทธิภพมากกว่า หรือเป็นกึ่งการที่ต้องใช้งบประมาณ และเทคโนโลยีชั้นสูง รัฐจึงควรจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544 , หน้า 51-72) เช่น (1) การป้องกันประเทศ การกึ่งการป้องกันการรุกรานจากต่างประเทศ และความมั่นคงของรัฐ เช่น การกึ่งด้านการทหาร (2) การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ คือ การจัดระบบกระบวนการยุติธรรมและการควบคุมสังคม เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นกึ่งการที่คาบเกี่ยวกันทุกท้องถิ่น เช่น กิจการตำรวจ (3) การกึ่งด้านการคลัง การรักษาความมั่นคงและเสถียรภพทางเศรษฐกิจ เพื่อความเป็นเอกภพและเสถียรภพทางเศรษฐกิจ เช่น กิจการเกี่ยวกับเงินตรา (4) หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน เช่น การกึ่งในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และกึ่งการด้านการทูต

#### 2. บริการสาธารณะจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการมีสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติซึ่งรัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำและบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายแบ่งแยกหน้าที่และประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเป็นผู้จัดทำ แบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ (1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย (2) บริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ (3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา (4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม (De Soto, 1989, p. 333)

#### 3. บริการสาธารณะจัดทำต่อเนื่อกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บริการสาธารณะบางประเภทรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันรับผิดชอบ เนื่องจากกึ่งการประเภทนี้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาชนและเป็นความต้องการร่วมกันของประชาชนทั้งประเทศ เช่น การจัดการศึกษาในระดับประถมซึ่งมีลักษณะเป็นความต้องการของ



ประชาชนในท้องถิ่นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นดำเนินการจัดทำ ส่วนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นกิจกรรมต้องใช้เงินลงทุนสูงจึงควรเป็นหน้าที่ของรัฐ

#### 4. บริการสาธารณะจัดทำโดยเอกชน

วิธีการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

4.1 กิจกรรมการให้บริการสาธารณะของรัฐบางประเภทต้องใช้เงินลงทุนมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งรัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้และทันความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะ จึงให้เอกชนซึ่งมีความพร้อมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ (Guglielmi, 1994, p. 49)

4.2 การมอบอำนาจ (habilitation) ให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ หมายความว่า การที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน (Alain-Serge, 1991, p. 280) ทั้งนี้ เนื่องจากเอกชนไม่ได้มีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะ เพราะบริการสาธารณะเป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐ

4.3 สัมปทาน (concession) ได้แก่ สัญญาที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยการลงทุนและเสี่ยงภัยของเอกชนเอง และเอกชนสามารถเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ (De Soto, 1989, p. 350)

#### การจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลต้องพิจารณาการจัดทำบริการสาธารณะว่ามีภารกิจใดสามารถดำเนินการได้เอง ภารกิจใดควรมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่ต้องมอบอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม (Birch, 1993, pp. 141-142) ไม่มากหรือน้อยจนเกินไป หากมีอำนาจหน้าที่มากเกินไปอาจทำให้ไม่สามารถปฏิบัติการได้ครบถ้วน และมีประสิทธิภาพ และหากมีอำนาจหน้าที่น้อยเกินไปจะทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการได้รับบริการ ดังนั้นหลักการจัดสรรอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีหลักการดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 35-40)

##### 1. หลักผลประโยชน์เฉพาะท้องถิ่น (the principle of local benefit)

เป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่เกิดผลประโยชน์เฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งไม่มีผลกระทบในทางลบต่อบุคคลในชุมชนอื่นหรือไม่มีผลล้นออก (spillover effects) การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชุมชน เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ถ้าบริการสาธารณะประเภทใดต้องเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อประชาชนหลายชุมชนไม่ควรกำหนดให้เป็นกิจกรรมระดับชุมชน เพราะจะก่อให้เกิดความขัดแย้ง



ระหว่างชุมชนที่เกี่ยวข้องกัน จึงควรกำหนดให้เป็นกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูงขึ้น เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด หรือจัดทำในรูปแบบสหการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆแห่งร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ดำเนินการขนาดใหญ่ หรือกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐบาล (Shen, Zhang, & Lesser, n.d. )

#### 2. หลักความรับผิดชอบทางการเมือง (the principle of political accountability)

การจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุด สามารถรับผิดชอบได้ตั้งแต่กระบวนการผลิต จำหน่าย หารายได้ การตรวจสอบได้เองทั้งหมดทุกกระบวนการ ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของชุมชนในระดับล่างสุด แต่หากการจัดทำบริการสาธารณะใดๆที่ชุมชนแต่ละแห่งไม่สามารถรับผิดชอบได้ ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไป

#### 3. หลักประสิทธิภาพ (the principle of efficiency)

การจัดทำบริการสาธารณะใด ๆ ควรมีความประหยัด บริการสาธารณะขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่จะมีต้นทุนคงที่สูง แต่มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำ หรือบางครั้งอาจจะไม่มีเลย ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะลักษณะนี้ จะต้องมีผู้ใช้บริการจำนวนมาก จึงจะเกิดการประหยัด มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำ เหมาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ แต่ถ้าเป็นชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ควรจะร่วมกันจัดการผลิตและบริการจึงจะเกิดการประหยัด (Elsass, 2003, pp. 6-9) บริการสาธารณะประเภทมีต้นทุนคงที่สูง แต่มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถดำเนินการเองได้ เช่น สถานรับเลี้ยงเด็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนอนุบาล การประปาชุมชน เป็นต้น

#### 4. หลักความสามารถของท้องถิ่น (the principle of local capability)

แนวคิดที่สำคัญ คือ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดเป็นองค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะก่อนเสมอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะจัดทำบริการสาธารณะเมื่อองค์กรระดับล่างไม่มีศักยภาพจะดำเนินการได้ หรือดำเนินการได้แต่อาจเกิดปัญหากระทบต่อท้องถิ่นอื่น หรืออาจมีผลกระทบต่องค์กรในระดับประเทศ และทฤษฎีการบริหารถือว่าการแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรระดับล่างจะทำให้องค์กรมีการบริหารคล่องตัว หรือสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้รวดเร็วต่อเมื่อองค์กรระดับล่างมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับการกระจายอำนาจจากหน่วยงานระดับสูงเท่านั้น



### การแบ่งความรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะ

นโยบายของรัฐบาลเป็นเงื่อนไขสำคัญในการแบ่งความรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นเรื่องของแนวความคิดความเชื่อ อุดมการณ์ทางการเมือง และสถานการณ์แวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สิ่งเหล่านี้มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะรวมอำนาจ หรือกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากรัฐบาลมีแนวความคิดว่ารัฐมีความสำคัญกว่าปัจเจกชน หรือมีสถานการณ์ที่ต้องมุ่งรักษาความมั่นคงรัฐจะกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจำกัด แต่หากรัฐมีความเชื่อเน้นความสำคัญของปัจเจกชนและเมื่อรัฐมีความมั่นคงทางการเมือง มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จะมีแนวโน้มกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น (รศ.ดร. รัตนา เสริมพงศ์, 2548, หน้า 52-54) ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างจำกัด หรือไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องแสวงหาความร่วมมือในลักษณะต่างๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (Muttalib & Khan, 1983, p. 42) ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่รัฐบาลจะพิจารณากระจายอำนาจให้มากขึ้นน้อยเพียงใด ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงความพร้อมทางด้านการเงิน ความรู้ความสามารถของบุคลากรมีขีดความสามารถเพียงพอที่จะบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อมในเรื่องดังกล่าว เมื่อได้รับมอบอำนาจหน้าที่จากรัฐบาล จะทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและชุมชนได้ เมื่อรัฐบาลมีนโยบายจะกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะจัดทำภารกิจต่างๆแล้ว รัฐบาลควรกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น (รศ.ดร. รัตนา เสริมพงศ์, 2548, หน้า 52-54) ดังนี้

1. การบริการสาธารณะที่ตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ ได้แก่ การสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขบริการต่างๆ การประปา ไฟฟ้า ถนน สะพาน การกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล การรักษาพยาบาล การจัดการศึกษา เป็นต้น
2. การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยในชุมชน การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ ได้แก่ การจัดระเบียบสังคม การรักษาความสงบ การรักษาความปลอดภัย การคุ้มครองผู้บริโภค การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดับเพลิง การกู้ภัย
3. การจัดสวัสดิการสังคมและการประชาสัมพันธ์ เป็นการจัดกิจกรรมเพื่อบุคคลด้อยโอกาส หากไร้ พึ่งพาตนเองไม่ได้ การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ เช่น การรักษาพยาบาล



## วารสารการเมืองการปกครอง

ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 กันยายน 2558 – กุมภาพันธ์ 2559 การบริหารการจัดการ-การบริหารทรัพยากรมนุษย์-นโยบาย

อาคารสงเคราะห์ สถานชานาอนุบาล การสงเคราะห์คนพิการ เด็กกำพร้า คนชรา เนื่องจากการจัดทำกิจกรรมประเภทนี้จะมีค่าใช้จ่ายสูง รัฐบาลจึงควรเข้ามีส่วนร่วมรับผิดชอบด้านงบประมาณด้วย

4. การจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ เช่น การแก้ไขปัญหาหมอกควันในท้องถิ่น เช่น อากาศเสีย น้ำเสีย เสียงดัง รวมทั้งการจัดสภาพแวดล้อมให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย

5. การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีหน้าที่ในการส่งเสริมเผยแพร่ ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี อนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ จัดตั้งพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น

6. การอำนวยความสะดวกและบริการประชาชน เมื่อประชาชนได้รับบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแล้ว ประชาชนยังมีความต้องการที่จะมีชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม มีความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อม การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ เช่น การขนส่งมวลชน โทรศัพท์สาธารณะ ห้องสมุด สนามเด็กเล่น สนามกีฬา กิจกรรมสันทนาการ การจัดการแข่งขันกีฬา เป็นต้น

### ทางเลือกการจัดทำบริการสาธารณะ

การกระจายอำนาจการคลังของรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจุดประสงค์เพื่อความผาสุกของประชาชน ลดบทบาทและอำนาจของรัฐทุกระดับ เพิ่มความสามารถในการสร้างผู้บริหารและการใช้ผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างระบบการบริหารการปกครองที่ดีให้เกิดการสร้างสรรค์สังคมแบบประชาธิปไตยให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมและสร้างกระบวนการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองและสร้างกระบวนการตัดสินใจเรื่องการจัดสรรทรัพยากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรปรับเปลี่ยนพื้นฐานแนวคิดการบริการสาธารณะรวมทั้งวิธีการจัดทำบริการสาธารณะ(ศุภชลาศัย, 2545, หน้า 1-20 - 1-23) ดังนี้

#### 1. การปรับเปลี่ยนแนวคิดการบริการสาธารณะ

Asher (2001, pp. 100-101) เสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนแนวคิดการบริการสาธารณะ ดังนี้

1.1 ลดความเป็นทางการลงให้เหลือน้อยที่สุด มีการให้บริการที่ตรงไปตรงมาไม่มีชั้นตอนมาก มีระบบการให้บริการที่มีความพร้อมด้านฐานข้อมูล ให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงการบริการได้ง่าย และหลายช่องทาง



1.2 ควรให้ภาคเอกชนหรือองค์กรภายนอกเข้าร่วมกิจกรรมมากขึ้น กิจกรรมบางประเภท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ควรดำเนินการเอง แต่ควรให้หน่วยงานเอกชน องค์กรธุรกิจ องค์กรอิสระที่ไม่แสวงหากำไร มูลนิธิ เข้าดำเนินการแทนการจ้าง หรือการให้สัมปทาน

1.3 การใช้กลไกการตลาดในการจัดทำบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้วิธีการตลาดในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การเก็บค่าธรรมเนียม ค่าการใช้บริการ โดยตรงแทนการเก็บภาษี ซึ่งทำให้สามารถบริหารความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ รวดเร็วขึ้น เช่น การลงทุนซื้อสถานที่ทิ้งขยะ ก่อสร้างโรงงานกำจัดขยะ ก่อสร้างโรงงานฆ่าสัตว์ การลงทุนก่อสร้างถนน

1.4 การสร้างทัศนคติการบริหารท้องถิ่น แบบผู้ประกอบการหน่วยธุรกิจ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคิดว่าองค์กรเป็นหน่วยธุรกิจประเภทหนึ่งที่มีความสามารถบริหารและพัฒนาชุมชนให้เจริญก้าวหน้า ผู้บริหารท้องถิ่นควรคิดค้นกลยุทธ์ และทางเลือกใหม่ มีทักษะในการบริหารนโยบายสาธารณะและการบริหารชุมชน เพื่อพัฒนาระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพและไปสู่ความเป็นเลิศ คิดค้นการจัดทำบริการสาธารณะใหม่ ๆ และการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงบริการ

## 2. วิธีการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะเอง โดยเก็บค่าบริการหรือไม่ก็ได้ รายได้จากส่วนนี้อาจจะคุ้มค่ากับการลงทุนหรือไม่ก็ตาม แต่มีข้อดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายด้านราคา คุณภาพการให้บริการได้เอง และจัดสรรบริการไปยังกลุ่มเป้าหมายได้ แต่มีจุดอ่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับภาระด้านงบประมาณเอง ทั้งหมด (สาโรช คัชมาตย์, 2550, หน้า 58)

2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะโดยการจ้าง (contracting) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเลือกใช้วิธีการจ้างองค์กรภายนอก ให้จัดทำบริการสาธารณะ เช่น การจ้างหน่วยธุรกิจ การจ้างหน่วยงานอิสระนอกกระบบราชการ การจ้างรัฐวิสาหกิจ การจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การจ้างอาจจะเป็นการจ้างให้จัดทำบริการสาธารณะนั้นทั้งหมดหรือการจ้างเป็นบางส่วนก็ได้ การจ้างให้จัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะไม่เก็บค่าใช้บริการจากประชาชน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นผู้จ่ายเงินให้กับผู้รับจ้าง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2549, หน้า 26-27)

2.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สัมปทาน (concession) เป็นการให้อำนาจการจัดทำบริการสาธารณะแก่หน่วยงานภายนอก ลงทุนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่น และให้หน่วยงานที่ได้รับสัมปทานเก็บค่าใช้บริการตามสัญญาหรือเงื่อนไขที่ตกลงกัน รวมทั้งผู้รับสัมปทานต้องรับผิดชอบต่อความเสี่ยงเอง

2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมทุนกับหน่วยงานอื่น (joint venture) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมลงทุนกับองค์กรภายนอก รวมถึงการช่วยเหลือของต่างประเทศ (Whitfield, 2001, p. 33) หรือความเป็นหุ้นส่วนกับรัฐ (Mabileau, 1989, pp. 17-18) เพื่อดำเนินกิจกรรมหรือจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งส่วนใหญ่การร่วมทุนจะเกิดขึ้นกับโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนและเทคโนโลยีสูง เช่น ระบบการขนส่งมวลชน โครงการพัฒนาระบบพลังงาน โครงการพัฒนาเขตอุตสาหกรรม การร่วมทุนกับหน่วยงานอื่นมีข้อดีในเรื่องของการประหยัดงบประมาณในการลงทุน ลดความเสี่ยงในการดำเนินกิจการ และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ

2.5 การจัดทำบริการสาธารณะโดยการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ได้โดยความสมัครใจและตามความพร้อมในการร่วมมือของแต่ละองค์กร ลักษณะของการร่วมมือ เช่น การแลกเปลี่ยนบริการ (trading service) การให้เช่าอุปกรณ์ (renting equipment) การจ้าง (contracting) การใช้นักการร่วมกัน (sharing staff) การรวมบริการ (consolidating) การร่วมกันใช้สิ่งอำนวยความสะดวก (joint use of a facility) การจัดตั้งเขตบริการพิเศษ (special purpose districts) การจัดซื้อและเป็นเจ้าของอุปกรณ์ร่วม (joint purchase and ownership of equipment) หรือการจัดซื้ออุปกรณ์ร่วมกัน (cooperative purchasing) (อิสระ สุวรรณบล, 2547, หน้า 9-11)

ความร่วมมือการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มิใช่เป็นแนวทางใหม่แต่อย่างใด พื้นฐานความคิดดังกล่าวได้รับอิทธิพลมาจากความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส (Delivet, 2001, pp. 127-129) ซึ่งอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และเพื่อการแก้ไขปัญหาการกระจายตัวของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2547, หน้า 45)

### บรรณานุกรม

กิตติเดช สุตรสุคนธ์. (2533). *หลักการและแนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดทำบริการ-สาธารณะในประเทศไทยอังกฤษ*. รัฐศาสตร์, 10, 39-54.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2549). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ-เปรียบเทียบ*.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.



นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุโขทัยและบุตร.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 3).

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2550). สัญญาทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

บรรจบ กาญจนกุล. (2546). คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พงษ์เดช หวังสิทธิเดช. (2545). การมีส่วนร่วมในการบริหารการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การถ่ายโอนกิจกรรมการบริการสาธารณะของกรมโยธาธิการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ม.ป.ท.

ยุพดี ลิ้มมธุรสกุล. (2541). ความพึงพอใจของพนักงานบริษัทสายการบินต่อการให้บริการของท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

รศนคษฐ์ รัตนเสริมพงศ์. (2548). การบริหารท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

วิญญู เครืองาม. (2520). ความรู้เบื้องต้นทางนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภภัช สุขขลาชัย. (2545). เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจทางการคลัง. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์.

สถาบันพระปกเกล้า. (2547). โครงการขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีระดับองค์กรไปสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า

สาโรช คัชมาตย์. (2550). การจัดบริการสาธารณะบนแนวความคิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารการพัฒนาท้องถิ่น, 2, 52-78.

สิทธิการณั วันสุข. (2544). สหการในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อิสระ สุวรรณผล และปธาน สุวรรณมงคล. (2547). แนวทางการจัดการความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์น้ำก้าง.

Alain-Serge, M. (1991). **Droit des services public**. Paris: PUF.



- Asher, M. G. (2001). *Globalization and fiscal policy: Rationale for reform in Southeast Asia*. In M. G. Asher, D. Newman, & T. P. Snyder (Eds.), **Public policy in Asia: Implications for business and government** (pp. 100-101). Westport, New Zealand: Quorum Books.
- Birch, A. H. (1993). **The british system of government** (9th ed.). London: Routledge.
- Boyle, P. (1995). **Australian national university student evaluation of teaching: A guide for academic staff**. Canberra, Australia: ANU.
- Campbell, H. (1979). **Black s law dictionary** (5th ed.). New York: West.
- Denhardt, J., & Denhardt, R. B. (2007). **The new public service**. New York: M. E. Sharpe.
- De Soto, J. (1989). **Droit administrative: Theorie generale du service public**. Paris: Edition Montchrétien.
- Delivet, P. (2001). *Structure of co-operation within local government in local government*. In E. Mary & A. Strevens. **France Trans** (pp. 471-486). Paris: Institute International d'Administration Purlieu.
- Elsass, D. (2003). **Merger of city-village service: Best practices**. Retrieved September 14, 2009, from <http://www.uwex.edu/lgc/intergov/pdf>
- Lindquist, E. A., & Restakis, J. (2001). **The co-op alternative civil society and the future of public services**. Ontario, Canada: Institute of Public Administration of Canada Cooperative Societies.
- Mabileau, A. (1989). **Local politics and participation in Britain and France**. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Muttalib, M. A., & Khan, M. A. A. (1983). **Theory of local government**. New Delhi, India: Sterling Publishers Private.
- Raadschelders, L. C. N. (2003). **Government: A public administration perspective**. New York: M. E. Sharpe.
- Shen, J., Zhang, X., & Lesser, V. (n.d.). **Degree of local cooperation and its implication on global utility**. Retrieved May 25, 2010, from <http://mas.cs.umass.edu/~jyshen/paper/aamas-04.pdf>
- Whitfield, D. (2001). **Public services or corporate welfare: Rethinking the nation state in the global economy**. London: Pluto Press.