

การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
Public service of local government organizations

Received: 07/10/2566

Revised: 22/12/2566

Accepted: 28/12/2566

วรฉัตร วรวิวัฒน์¹

Warachart Wariwan¹

บทคัดย่อ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น เป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนภารกิจบริการสาธารณะที่ครอบคลุมความต้องการและจำเป็นของประชาชนในประเทศ เนื่องจากเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ครอบคลุมการดำรงชีวิตของผู้นั้น ดังนั้น บทบาทเกี่ยวกับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีความหลากหลายในแง่ของรูปแบบและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะ ให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการให้บริการประชาชน โดยอาจดำเนินการเองในภารกิจที่จำเป็น หรืออาจมอบหมายให้เอกชนจัดทำแทน หรืออาจจะร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่จะสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบปัญหาบางประการ ได้แก่ (1) ปัญหาการถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานภายใต้อำนาจและหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลควรเร่งถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรให้สอดคล้องกับภารกิจปัจจุบันและภารกิจที่จะมีการถ่ายโอนในอนาคต (2) ปัญหาการแทรกแซงดุลพินิจการตัดสินใจจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งแต่ละฝ่ายควรสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองว่ามีอำนาจต่อกันในลักษณะใด (3) ปัญหาการจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งควรแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบสามารถจัดตั้งสหการได้เพื่อสร้างความสามารถที่เท่าเทียมกันในการจัดทำบริการสาธารณะ

คำสำคัญ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การบริการสาธารณะ

Abstract

Local government organizations are administrative organizations with powers and duties as provided in the 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand. They are important

¹ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

¹ Assistant Professor, Dr. Faculty of Law and Politics, Roi Et Rajabhat University

*E-mail: warachara@hotmail.com เบอร์โทรศัพท์: 0817290291

organizations for driving public service missions that cover the needs and wants of the people in the country. it is a basic public service that covers people's lives, therefore, the public service roles of local government organizations must be diverse in terms of forms and methods of providing public services to cover the objectives and goals of providing. public service may perform the necessary tasks yourself or it may be assigned to a private person to do it instead or may join with other people or other legal entities in preparing certain public services that can be provided efficiently.

Public services of local government organizations still face some problems, including (1) The problem of transferring budgets and personnel that are not sufficient to carry out the missions under the authority and duties of public services of local government organizations, which the government should expedite the transfer of budgets and personnel to Corresponds to current missions and missions that will be transferred in the future. (2) The problem of interfering with the discretion in the provision of public services of local administrative organizations, central and provincial government agencies, where each party should create an understanding of their own roles and responsibilities and what kind of authority they have over each other. (3) Problems with the establishment of cooperatives of local government organizations, which should amend or improve the law all forms of local government organizations can establish cooperatives in order to create equal ability in providing public services.

Keywords: Local government organizations, Public service

บทนำ

“การบริการสาธารณะ” ในระบบสังคมสมัยใหม่ รัฐย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่เมื่อระบบสังคมมีความเจริญเติบโตและซับซ้อนมากขึ้น รัฐก็มีข้อจำกัดในด้านศักยภาพการจัดทำบริการสาธารณะในอันที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างครอบคลุม ทัวถึง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งเกิดจากความไม่คล่องตัวของกฎหมาย กฎ และระเบียบต่างๆ เพราะการที่รัฐมุ่งเน้นเพียงภารกิจทางการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ย่อมไม่เอื้ออำนวยต่อการให้บริการสาธารณะประเภทในมิติอื่นๆ ได้ ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการปกครองเพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพและให้เกิดการบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนนั้น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ขึ้นเพื่อขับเคลื่อนการจัดทำบริการสาธารณะที่ให้กับประชาชนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนายั่งยืน โดยการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถร่วมมือดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐอื่นหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐอื่นดำเนินการเพื่อเป็นประโยชน์แก่ประชาชนท้องถิ่นที่มากกว่า ก็ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานเองหรือจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐอื่นดำเนินการแทนก็ได้

การจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือว่าเป็นผู้ให้บริการกับประชาชนที่เป็นผู้รับบริการ ซึ่งต้องทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจในการได้รับบริการสูงสุด อีกทั้งคุณภาพของการจัดบริการสาธารณะที่ดีตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนส่วนรวม เพราะการจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประโยชน์โดยแท้จริง ต้องรับทราบความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนเสียก่อน โดยให้ประชาชนในชุมชนเป็นผู้ตัดสินใจและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริงหากเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ (สมาน รังสิโยภักษ์, 2543 อ้างถึงใน ณัทกวี ศิริรัตน์ และคณะ, 2565, น.133)

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในประเด็นเกี่ยวกับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น บทความนี้ จึงจะนำเสนอถึง (1) ความหมายของการบริการสาธารณะ (2) หลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ (3) การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) รูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) กรณีศึกษาและบทวิเคราะห์การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (6) ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับพัฒนาการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ความหมายของการบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะ (Public service) เป็นหน้าที่ของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน อันได้แก่ รัฐและนิติบุคคลที่ได้จัดตั้งขึ้นด้วยบทกฎหมาย ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองอื่นๆ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นและองค์กรของรัฐบาล (ประยูร กาญจนกุล, 2528, น.98) ซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ เว้นแต่การบริการสาธารณะที่ให้ออกชนไปทำแทน ซึ่งการบริการสาธารณะนั้นเป็นเรื่องของภารกิจหรือกิจการที่ฝ่ายปกครองต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยอยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับของฝ่ายปกครอง อันเป็นบริการที่ต่างจากบริการของเอกชนที่เป็นเรื่องของ

ฝ่ายเอกชนที่จัดทำขึ้นด้วยความสมัครใจ ไม่ว่าประสงค์สิ่งตอบแทนหรือแสวงหากำไรก็ตาม (เพ็งอ้าง, 2528, น. 78) สำหรับ “ความหมายการบริการสาธารณะ” มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้อย่างคล้ายคลึงกัน ดังต่อไปนี้

Jean Rivero (อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, 2548, น.79) ให้ความหมายว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง การตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้รับการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เป็นต้น

อรทัย ก๊กผล (2552, น.4) ให้ความหมายว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง การบริการหรือกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม โดยเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2560, น.32) ให้ความหมายว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม (Activity) ของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยประกอบด้วยกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง และกิจกรรมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชน

โดยสรุป การบริการสาธารณะ หมายถึง การกระทำในทางปกครองของรัฐที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือความจำเป็นสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในรัฐ โดยอยู่ในการควบคุมหรือกำกับดูแลของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าฝ่ายปกครองจะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทน

หลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ

กิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทใดหรือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น ซึ่งหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะหรือ “กฎหมายของการบริการสาธารณะ” ที่ได้จัดสร้างขึ้นเพื่อให้มีส่วนของความคล้ายคลึงกับหลักทั่วไปของกฎหมายเกี่ยวกับการบริการสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงสถานภาพของบริการสาธารณะนั้น กฎหมายของการบริการสาธารณะหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค (le principe d'égalité) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (le principe de continuité) และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (le principe d'adaptation) รายละเอียดดังนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560, น.43-52)

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะเป็นหลักกฎเกณฑ์ที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการที่รัฐจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจการใดที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ประชาชน

ทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน เช่น ความเสมอภาคในการเรียกเก็บค่าใช้บริการ ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐ รวมไปถึงความเสมอภาคในการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนี้ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ จะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่มีเหตุเกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชน องค์การที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะให้มีความต่อเนื่องนี้ ในกิจการบางประเภทไม่ได้หมายความว่า จะต้องทำอย่างต่อเนื่องตลอด 24 ชั่วโมง เพียงแต่เป็นการต่อเนื่องตามปกติของกิจการนั้น ๆ ก็ถือว่าได้ปฏิบัติตามหลักว่าด้วยความต่อเนื่องแล้ว เช่น สำนักงานที่ดินให้บริการในเวลา 08.30 น. ถึงเวลาปิดทำการ 15.30 น. และหยุดทุกเสาร์ อาทิตย์และวันหยุดอื่นๆ เว้นแต่บริการบางประเภท เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง เป็นต้น ที่ต้องมีการจัดทำบริการสาธารณะตลอด 24 ชั่วโมง

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หากมองในแง่เนื้อหาของกฎหมายแล้ว หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนจากคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่ได้มีการกล่าวถึงหรือให้ข้อคิดเห็นไว้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองต่อความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็อาจจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย

ดังนั้น บริการสาธารณะที่ดีจึงต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมกับช่วงเวลาและสถานการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน เช่น ปัจจุบันที่มีความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบการให้บริการเพื่อให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้วยเช่นกัน

การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจที่สำคัญและจำเป็นต่อการปกครองและดูแลประชาชนหรือพลเมืองแห่งรัฐ ทั้งมิติของความมั่นคง การรักษาความสงบเรียบร้อย ความผาสุกของประชาชน และภารกิจในมิติอื่นๆ ภายใต้อาณาเขตอำนาจและการเติบโตของระบบสังคมที่การจัดทำบริการสาธารณะจึงกลายเป็นภารกิจที่กว้างขวาง ลำพังเพียงราชการส่วนกลางจึงไม่สามารถตอบสนองหรือจัดทำภารกิจดูแลประชาชน

ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ จึงต้องมีการปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติภารกิจที่สัมพันธ์กับความจำเป็นพื้นฐานของประชาชนแทนราชการส่วนกลางเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน และประชาชนได้รับการบริการสาธารณะที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพ

การจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นการดำเนินการภายใต้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่พัฒนามาจากหลักการบริหารราชการที่มีข้อจำกัดในเรื่องความล่าช้าและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รัฐจึงมีแนวคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ อย่างมีดุลยภาพระหว่างอำนาจในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกันไว้ในกฎหมาย และให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระภายใต้กฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ (พัชรพรรณ นุชประยูร, 2559, น.22) ซึ่งการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจเป็นบริการสาธารณะระดับชาติ ซึ่งรัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ และบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีกฎหมายแบ่งแยกหน้าที่และประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเป็นผู้จัดทำ (ชานนท์ ทองสุกมาก, 2563, น.78) ดังนั้น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐจึงมีสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติและบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

1) การบริการสาธารณะระดับชาติ

การบริการสาธารณะระดับชาติจะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงและความเป็นเอกภาพของรัฐ เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกัน ซึ่งหากปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรรูปแบบอื่นๆ ดำเนินการแล้ว ย่อมมีศักยภาพน้อยกว่าเพราะต้องพึ่งพางบประมาณจำนวนมาก ประกอบกับความจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูงด้วยเช่นกัน ดังนั้น รัฐจึงควรจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ ได้แก่ (1) การป้องกันประเทศและความมั่นคงของรัฐ เช่น ภารกิจด้านการทหาร (2) การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การจัดระบบกระบวนการยุติธรรมและการควบคุมสังคม เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น ภารกิจตำรวจ กิจการศาล (3) การรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อความเป็นเอกภาพและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น ภารกิจเกี่ยวกับเงินตราซึ่งเป็นภารกิจด้านการคลังของรัฐ และ (4) ภารกิจในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และกิจการด้านการทูต เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560, น.53)

2) การบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

การบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการมี 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติซึ่งรัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ และบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีกฎหมายแบ่งแยกหน้าที่และประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเป็นผู้จัดทำ แบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ (1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย (2) บริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ (3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา (4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม (De Soto, 1989 อ้างถึงใน อำนวย บุญรัตน์

ไมตรี, 2559, น.29) ซึ่งการจัดแบ่งประเภทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศก็มีจัดแบ่งขอบข่ายที่แตกต่างกันไปตามระบอบการปกครองและตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรการ ทั้งนี้ เพื่อเกิดความเหมาะสมและควมมีประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน

ยกตัวอย่างกรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส มีการจัดแบ่งรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 รูปแบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งรูปแบบทั่วไป ประกอบไปด้วย ภาค (région) จังหวัด (département) และเทศบาล (Commune) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ ซึ่งเทศบาลและจังหวัดจะมีฐานะเป็นหน่วยจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่รับผิดชอบของตน ขณะที่ภาคจะเป็นหน่วยวางแผนและคอยให้การสนับสนุนทั้งทางด้านการคลังและเทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นๆ เพื่อผลการพัฒนาในระดับภาค ส่วนรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบไปด้วย การบริหารงานในเขตนครปารีส (Ville-de-Paris) และเขตเมืองใหญ่ (เมือง Lyon และเมือง Marseille) ซึ่งการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ ก็เพื่อทำหน้าที่ในเขตเมืองใหญ่ที่มีประชากรหนาแน่นและมีสภาพความเป็นเมืองสูง ซึ่งการบริหารงานในรูปแบบทั่วไปไม่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมและปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของเมืองใหญ่ (โกวิท พวงงาม, 2550, น.144-149)

เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น มีรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ ซึ่งรูปแบบทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ ระดับบน (Upper Tier) ได้แก่ จังหวัด และระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาล ซึ่งหน่วยการปกครองในระดับจังหวัดจะมีพื้นที่การดำเนินการที่ครอบคลุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่ขึ้นตรงกับจังหวัด แต่ลักษณะเช่นนี้ ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลจะเป็นหน่วยงานภาคใต้สังกัดของจังหวัด ซึ่งจังหวัดไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเทศบาลได้ จะมีก็เฉพาะอำนาจในการให้คำแนะนำและให้แนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น ดังนั้นทั้งจังหวัดและเทศบาลจึงมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะในด้านขนาดพื้นที่รับผิดชอบและศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ เขตพิเศษ สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตทรัพย์สิน และบริษัทพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งแต่ละรูปแบบนั้น จะมีกฎหมายจัดตั้งกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สอดคล้องกับศักยภาพองค์กรและบริบทของพื้นที่อันประกอบไปด้วยจำนวนประชากร สภาพแวดล้อม และสภาพเศรษฐกิจเป็นสำคัญ (เพ็งอ้ง, 2550, น.108-111)

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั้น ประกอบด้วย รูปแบบทั่วไปคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ ยังมี

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยที่เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในมาตรา 284 ซึ่งได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ดังต่อไปนี้

1) เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ (4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ (5) การสาธารณสุข (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ (7) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว (9) การจัดการศึกษา (10) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (14) การส่งเสริมกีฬา (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ (24) การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (25) การผังเมือง (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ (28) การควบคุมอาคาร (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด²

2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งต้องจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกับ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงภารกิจอื่นๆ ดังต่อไปนี้ (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

² มาตรา 16 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (6) การจัดการศึกษา (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ (13) การจัดการและดูแลสถานียขนส่ง ทั้งทางบกและทางน้ำ (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (27) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรีคนชรา และผู้ด้อยโอกาส (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด³

3) กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 (เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล) และมาตรา 17 (องค์การบริหารส่วนจังหวัด)⁴

รูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะจัดการกิจการนั้นๆ ด้วยตนเองหรือจะมอบหมายให้เอกชนทำทั้งหมดก็ได้ ในขณะเดียวกัน ก็มีอำนาจมอบให้องค์กรอื่นใดหนึ่ง ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกนิติบุคคลหนึ่ง แยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการนั้นแทนท้องถิ่น โดยสามารถควบคุมองค์กรนั้นได้อย่างใกล้ชิด ซึ่งถ้าท้องถิ่นต้องการทำกิจการในลักษณะมหาชนก็อาจจัดตั้งสหการขึ้น แต่ถ้าต้องการจัดทำแบบระบบ

³ มาตรา 17 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

⁴ มาตรา 18 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ธุรกิจเพื่อให้เกิดความคล่องตัวก็สามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดของตนเอง หรือจะถือหุ้นในบริษัทจำกัดร่วมกับบุคคลอื่นก็ได้ จึงอาจแบ่งวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นได้เป็น 3 วิธีการใหญ่ ๆ โดยสรุปรายละเอียดดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, น.354 -367)

วิธีการที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

โดยทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเอง เนื่องจากเป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น มีความใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น ส่งผลกระทบโดยตรงต่อท้องถิ่น ท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่รู้และเข้าใจปัญหาภายในท้องถิ่นของตนและควรเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั่นเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวได้ตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ ซึ่งในประเทศไทยนั้น โดยปกติจะดำเนินการในรูปแบบของ “ราชการ” โดยจะดำเนินการในลักษณะที่ฝ่ายปกครองต้องการควบคุมทิศทางของกิจการนั้น และฝ่ายปกครองต้องการบริหารกิจการนั้นด้วยบุคลากรและทรัพย์สินของตนเอง กล่าวคือ ท้องถิ่นจะจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นโดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นและอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจพิเศษในทางปกครองด้วยเงินในงบประมาณของท้องถิ่นเอง อันเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจไว้และมีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน

การบริการสาธารณะโดยท้องถิ่นทำเองนี้ มักเป็นกิจการที่จำเป็นและไม่อาจมอบหมายให้เอกชนจัดทำแทนได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจัดทำและดำเนินการโดยไม่คิดค่าบริการ อย่างไรก็ตาม ยังมีกิจการบางอย่างที่เอกชนผู้รับประโยชน์ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการบ้าง เพราะฝ่ายปกครองเห็นว่า ผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการสาธารณะบางอย่างควรที่จะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายนั้น เช่น การศึกษา การขนส่ง เป็นต้น

วิธีการที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่น

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นด้วยวิธีการนี้ อาจมีสาเหตุเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีขนาดเล็กเกินไป ขาดบุคลากร ขาดกำลัง และความสามารถที่จะดำเนินกิจการบางอย่าง เมื่อเป็นเช่นนี้ หากร่วมกับองค์กรอื่นก็จะสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ยิ่งขึ้น โดยต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการเช่นนั้น ซึ่งอาจแยกพิจารณาวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นได้เป็น 2 กรณี คือ การจัดทำร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดยไม่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ และการจัดทำร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดยจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่

กรณีที่ 1 การจัดทำร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดยไม่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงมีความสามารถในการที่จะกระทำการกิจการต่าง ๆ ที่โดยสภาพแล้ว นิติบุคคลสามารถทำได้เช่นเดียวกับนิติบุคคลอื่น ๆ เพียงแต่ต้องกระทำภายในขอบอำนาจหน้าที่

ของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นก็ถือเป็นภารกิจหนึ่งที่อยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ท้องถิ่นอาจร่วมมือกันกับบุคคลอื่น หรือนิติบุคคลอื่น ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นมาใหม่ต่างหาก แต่เป็นการจัดทำในลักษณะที่อาศัยความตกลงร่วมมือระหว่างกัน โดยอาจจัดทำในลักษณะของข้อตกลงหรือในรูปแบบของสัญญาก็ได้

กรณีที่ 2 การจัดทำร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดยจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นมาใหม่ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้กำหนดรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นที่จัดทำร่วมกับองค์กรอื่นโดยการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นมาใหม่ไว้ 2 รูปแบบด้วยกัน คือ การจัดทำร่วมกับนิติบุคคลอื่นในรูปแบบของ “สหการ และการจัดทำร่วมกับบุคคลอื่นในรูปแบบของ “บริษัทจำกัด”

รูปแบบที่ 1 การจัดทำร่วมกับนิติบุคคลอื่นในรูปแบบของ “สหการ” โดยสหการเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายที่เรียกว่า องค์การมหาชนทางพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรฝ่ายปกครองอื่นจัดตั้งขึ้นต่างหาก เพื่อดำเนินกิจการที่เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ เพราะการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางกรณีต้องการความเป็นเอกเทศทางการเงินและการบริหาร นอกจากนี้ บริการสาธารณะบางเรื่องก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรอื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุด อีกทั้งการร่วมมือกับองค์กรอื่นยังก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ และการระดมความคิดทำให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้การร่วมมือกับองค์กรอื่นยังเป็นการช่วยประหยัดค่าใช้จ่าย ลดต้นทุนในการดำเนินงานให้น้อยลงอันเป็นการลดภาระให้กับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท้องถิ่นบางแห่งที่มีรายได้น้อยหรือขาดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะแต่เพียงลำพัง หากได้ร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรฝ่ายปกครองอื่นก็อาจทำให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะตามที่ต้องการได้

ในประเทศไทยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับได้กล่าวถึง “สหการ” เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 95 เป็นต้น อันมีลักษณะสำคัญ คือ (1) กิจการที่จะจัดทำนั้น ต้องเป็นกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะร่วมกันทำให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง (2) การจัดตั้งและยุบเลิกสหการ ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา คือต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐบาลก่อน และให้ระบุนิติกรรมการบริหารทรัพย์สินไว้ด้วย (3) สหการที่ตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่ใช่ท้องถิ่น เพราะไม่ใช่องค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นเพียงองค์การมหาชน (4) คณะกรรมการบริหารต้องประกอบไปด้วยผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งรวมอยู่ด้วย (5) เมื่อมีการจัดตั้งสหการแล้ว สหการมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาก่อตั้งนั้น ๆ ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไรก็ขึ้นอยู่กับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ อาจมีรายละเอียดบางส่วนในข้อกฎหมายที่แตกต่างกันบ้าง แต่ก็มีหลักการและวิธีการดำเนินงานที่เหมือนกัน

รูปแบบที่ 2 การจัดทำร่วมกับบุคคลอื่นในรูปแบบของบริษัทจำกัด ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นโดยใช้วิธีการทางกฎหมายเอกชนมาจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว ดังนั้น แม้ไม่เขียนไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถจัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ โดยอยู่ภายใต้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กฎหมายเอกชน) ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดนี้ยังมีความคล้ายคลึงกับการจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะการดำเนินงานในลักษณะสาธารณูปโภคของท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินงานในลักษณะของ “สหการ” ก็ได้ ข้อแตกต่างคงมีอยู่ว่าบริษัทจำกัดนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกชนตามกฎหมายแพ่ง ในขณะที่สหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ทำให้การบริการสาธารณะนั้น ๆ ดำเนินไปในแนวทางเดียวกับของทางราชการ ในขณะที่ถ้าใช้รูปแบบของบริษัทจำกัดแล้ว กิจกรรมนั้นจะมีความคล่องตัวกว่า เพราะเป็นการดำเนินการในรูปแบบของเอกชน ซึ่งขั้นตอนต่าง ๆ ย่อมไม่ยุ่งยากอย่างราชการ

วิธีการที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการ

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ฉบับนั้น (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540) ได้กำหนดให้อำนาจแก่ท้องถิ่นที่จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ รวมไปถึงการดำเนินการพาณิชย์ การจัดการเรื่องการคลัง การงบประมาณ การเงิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ เพื่อบังคับใช้ในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ การที่กฎหมายให้อำนาจแก่ท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎระเบียบข้อบังคับดังกล่าว ดีความได้ว่า กฎหมายเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะโดยวิธีการจ้างตามสัญญา ซึ่งการให้เอกชนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยสัญญานั้น อาจทำได้ทั้งตามวิธีการตามกฎหมายเอกชน และวิธีการตามกฎหมายมหาชน จึงอาจแบ่งวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นได้เป็น 2 วิธีการ คือ การมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะโดยสัญญาทางแพ่งและการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะโดยสัญญาทางปกครอง

วิธีการที่ 1 การมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะโดย “สัญญาทางแพ่ง” ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน อาจจะดำเนินกิจการในดินแดนของกฎหมายเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีสิทธิเสรีภาพ และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับเอกชน ซึ่งสัญญานี้เป็นสัญญาทางแพ่งทั่วไปเหมือนสัญญาทางแพ่งของเอกชน ฝ่ายปกครองและเอกชนย่อมอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน เป็นนิติสัมพันธ์ที่มีลักษณะเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ท้องถิ่นสามารถจะทำสัญญาจ้างแรงงาน หรือสัญญาจ้างทำของกับเอกชน

เพื่อให้จัดทำบริการ สาธารณะตามที่ท้องถิ่นประสงค์ได้ ซึ่งสัญญาดังกล่าวย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ โดยมีคู่กรณีสองฝ่ายคือ ฝ่ายท้องถิ่น ซึ่งเป็นนายจ้างหรือผู้ว่าจ้างแล้วแต่กรณี กับฝ่ายเอกชนที่ถูกจ้าง ซึ่งอยู่ในฐานะลูกจ้างหรือผู้รับจ้างแล้วแต่กรณี โดยท้องถิ่นจะเลือกดำเนินการตามสัญญาใดนั้น คงขึ้นอยู่กับลักษณะของงานแต่ละงาน ซึ่งท้องถิ่นจะเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจเองว่าจะเลือกใช้สัญญาแบบใดกับงานใด

วิธีการที่ 2 การมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะโดย “สัญญาทางปกครอง” พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ” เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่มีลักษณะแตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง โดยมีลักษณะดังนี้

- 1) คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่าย เป็นหน่วยงานทางปกครอง
- 2) เป็นสัญญาที่มีลักษณะเฉพาะ คือเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์มุ่งโดยตรงเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเนื้อหาของสัญญาที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งทั่วไป โดยเป็นสัญญาที่มีเนื้อหาที่เอื้อประโยชน์ และให้ข้อได้เปรียบแก่หน่วยงานทางปกครองมากกว่าเอกชนคู่สัญญา ทั้งนี้ก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสัญญา ซึ่งก็คือประโยชน์สาธารณะนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำสัญญาให้เอกชนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นแทนนั้น ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของสัญญาตามกฎหมายเอกชน หรือสัญญาตามกฎหมายมหาชนก็ตาม การให้เอกชนดำเนินการในลักษณะนี้ ไม่ใช่การมอบอำนาจโดยเด็ดขาดให้เอกชน แต่ท้องถิ่นยังคงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดจากการกระทำดังกล่าว ได้เคยมีคำพิพากษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3057/2530 พิพากษาว่า การที่กรุงเทพมหานครทำสัญญาจ้างเอกชนปรับปรุงถนน ระหว่างดำเนินการผู้รับจ้างได้ทำทางเบี่ยงสำหรับรถยนต์ไว้ แต่ไม่ได้ติดตั้งสัญญาณไฟให้มองเห็นในเวลากลางคืน ผู้ตายขับรถตามปกติถึงบริเวณที่เกิดเหตุซึ่งมืดมาก จึงชนเกาะกลางถนนถึงแก่ความตายนั้น กรุงเทพมหานครจะอ้างว่า กรุงเทพมหานครและผู้รับจ้างคือเอกชนมีนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างทำของและยังอยู่ในอายุสัญญาดังกล่าว ผู้รับจ้างยังไม่ส่งมอบงานกรุงเทพมหานครไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อบุคคลภายนอกตามมาตรา 428 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ เพราะ กรุงเทพมหานครมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำตามมาตรา กรุงเทพมหานครจึงต้องรับผิดชอบในความประมาทเลินเล่อร่วมกับเอกชนผู้รับจ้าง ทั้งนี้ เพราะงานดังกล่าว เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชนดำเนินการเพียงในนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

บทวิเคราะห์การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาสภาพปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่

จากการศึกษาของ ดนูวัศ สุวรรณวงศ์ และนวิทย์ เอ็มเอก (2560) ซึ่งศึกษาวิจัยสภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ และศึกษาแนวทางการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ พบว่าสภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ มี 5 ประเด็น ได้แก่ (1) บุคลากร อันเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจในการทำงานร่วมกันหรือการทำงานเป็นทีม (2) โครงสร้างองค์กร เกิดจากการขาดการเชื่อมบทบาทระหว่างองค์กรและมีโครงสร้างองค์กรเป็นลักษณะแนวดิ่ง (3) วิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร ส่วนใหญ่จะมองเพียงพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ ทำให้ความคิดที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างกันมีน้อยมาก ประกอบกับเรื่องข้อจำกัดของทรัพยากรต่างๆ ที่แต่ละเทศบาลมีไม่เหมือนกัน ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้แต่ละเทศบาลมุ่งพัฒนาการบริการสาธารณะภายในพื้นที่ตนเองเป็นสำคัญ (4) กฎหมาย ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างมากที่สุด อันเนื่องมาจากข้อกฎหมายในบางประเด็นขัดต่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล เพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเด็นค่อนข้างจะล้าหลัง ระเบียบบางเรื่องไม่ได้ปรับปรุงแก้ไข (5) อื่นๆ ได้แก่ งบประมาณที่มีจำกัดและความไม่ลงตัวในการจัดสรรงบประมาณในโครงการความร่วมมือที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากมองว่าการใช้งบประมาณดำเนินการไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ส่วนแนวทางการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ สรุปได้ 5 แนวทาง ได้แก่ (1) การตั้งเป็นคณะทำงานร่วมระหว่างเทศบาล และแต่ละเทศบาลมาพูดคุยและวางแผนร่วมกัน (2) การประสานแผนปฏิบัติการราชการภายในระหว่างเทศบาลในพื้นที่ (3) ให้หน่วยงานกำกับดูแลมาเป็นพี่เลี้ยงหรือมาเป็นหน่วยงานกลางเชื่อมประสาน (4) การทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างเทศบาล (5) จัดทำวาระแห่งชาติของนครหาดใหญ่ โดยร่วมกันคิด ร่วมกันวางแผน กำหนดออกมาเป็นแผนของเมืองหาดใหญ่ที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดบริการสาธารณะว่าจะมีอะไรบ้าง

วิเคราะห์งานวิจัยสภาพปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ได้ว่างานวิจัยดังกล่าวได้เปิดพื้นที่การศึกษาทางการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเนื่องมาจากประเด็นดังกล่าวนี้มีการศึกษาจำนวนน้อยและสภาพความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีน้อยเช่นกัน เพราะขาดการส่งเสริมจากรัฐอย่างเป็นรูปธรรม แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจสามารถพัฒนาการดำเนินงานความร่วมมือได้ แต่ในสภาพความเป็นจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ยังมีความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะค่อนข้างน้อย อันเนื่องมาจากศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน อีกทั้งข้อจำกัดด้าน

งบประมาณด้วยเช่นกัน ด้วยความแตกต่างกันในเชิงบริบทและขาดการประสานแผนการพัฒนานี้ จึงทำให้แต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น มุ่งรับผิดชอบเพียงจัดการบริการสาธารณะในพื้นที่ของตนเองตามศักยภาพ

ส่วนแนวทางการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ถือได้ว่าเป็นข้อเสนอที่คณาจารย์ต่อการพัฒนาความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ทั้งในมิติของการตั้งเป็นคณะทำงานร่วมระหว่างเทศบาล การประสานแผนปฏิบัติการภายในระหว่างเทศบาลในพื้นที่ให้เกิดความเชื่อมโยงกัน การหาหน่วยงานกลางมาเป็นพี่เลี้ยงและเชื่อมประสาน การทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างเทศบาล (MOU) รวมไปถึงการจัดทำวาระแห่งชาติของพื้นที่ ดังนั้น รัฐบาลควรมีมาตรการสนับสนุนและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในแง่ของงบประมาณและรูปแบบการบริหารความร่วมมือที่หลากหลาย ทั้งนี้จะต้องนำหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดทำบริการสาธารณะ และหลักความเสมอภาคมาพิจารณาดำเนินการความร่วมมือ เพื่อให้ประโยชน์สาธารณะสามารถเกิดขึ้นกับประชาชนทั้งสองพื้นที่หรือหลายพื้นที่ในความร่วมมืออย่างยุติธรรม และในระยะยาวก็ควรมีการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้มีขอบเขตและมิติที่กว้างขวางขึ้น ในลักษณะของความร่วมมือหลายประเภทหรือหลายระดับตามความจำเป็นและเหมาะสม

ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับพัฒนาการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

จากภารกิจและรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงมีทัศนะต่อปัญหาและข้อเสนอแนะอื่นๆ เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเหนือจากปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรที่ไม่เพียงพอต่อภารกิจภายใต้อำนาจและหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีจำนวนมาก และมีภารกิจมากขึ้น โดยภารกิจหลายอย่างที่ขาดเจ้าภาพรับผิดชอบอันเกิดจากการออกกฎหมายที่ไม่ชัดเจน ราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก็มักจะมีการสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการดูแลภารกิจนั้น ๆ และในอนาคตก็มีแนวโน้มที่ราชการส่วนกลางจะถ่ายโอนงานบางอย่างมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลและบริหารจัดการ เช่น งานด้านการรักษาพยาบาลและการดูแลสุขภาพของประชาชนในท้องถิ่น อันมีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเป็นหน่วยงานที่จะต้องรับการถ่ายโอน รวมไปถึงการขยายบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการศึกษาของประชาชนในชุมชน ที่จะต้องครอบคลุมการจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น

ข้อเสนอแนะต่อปัญหาคือ รัฐบาลควรเร่งถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรให้สอดคล้องกับภารกิจปัจจุบัน และภารกิจที่จะมีการถ่ายโอนในอนาคต เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีความพร้อม มีการ

เตรียมการและการวางแผนที่ดีต่อการจัดทำบริการสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็ควรมีการพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้พร้อมต่อการกิจต่างๆ ที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในพื้นที่

2) ปัญหาการแทรกแซงดุลพินิจการตัดสินใจจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งบางครั้งมักก้าวล่วงดุลพินิจในการตัดสินใจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะผ่านกลไกของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะด้วยวัฒนธรรมของระบบราชการที่มักจะใช้อำนาจการบังคับบัญชาจนหลงลืมไปว่าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่เพียงการกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกฎหมายเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจดำเนินการหรือวิธีการ ควรเป็นดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของพื้นที่ตนเอง

ข้อเสนอแนะต่อปัญหาคือ แต่ละฝ่ายควรสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองว่ามีอำนาจต่อกันในลักษณะใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำความเข้าใจอำนาจหน้าที่ของตนอย่างถ่องแท้ และควรศึกษาแนวปฏิบัติราชการที่ดีในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงกรณีศึกษาต่าง ๆ ที่เป็นประเด็นปัญหาหรือเป็นประเด็นพิพาทของการใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแนววินิจฉัยของศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ด้วยเช่นกัน

3) ปัญหาการจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาเชิงกฎหมายเนื่องมาจากการให้อำนาจการจัดตั้งสหการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 3 รูปแบบ คือ เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สามารถจัดตั้งสหการได้ อันส่งผลต่อการสร้างความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เท่าเทียมกัน

ข้อเสนอแนะต่อปัญหาคือ ควรแก้ไขกฎหมายหรือบัญญัติกฎหมายให้อำนาจการจัดตั้งสหการแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ทั้งสองรูปแบบการปกครองท้องถิ่นสามารถสร้างความร่วมมือกับองค์กรของรัฐอื่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่จะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนบนความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพมากขึ้น

บทสรุป

การจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น มีเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนสามารถตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้การแก้ปัญหาของประชาชนเป็นไปโดยความสอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่และสภาพแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีความเป็นอิสระภายใต้กฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่ไม่ถูกแทรกแซงภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะของการบังคับบัญชาหรือมีอำนาจเหนือองค์กร แต่เป็นความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจการกำกับดูแลตามกฎหมายเท่านั้น

การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เป็นไปตามอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยภารกิจดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเอง หรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือนิติบุคคลอื่นจัดทำบริการสาธารณะ หรืออาจมอบให้เอกชนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทน

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสามารถดำเนินการหรือจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ ให้เป็นไปตามเจตจำนงของกฎหมาย แม้จะยังประสบปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะในหลายประการ เช่น ปัญหาการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขร่วมกันทั้งในกลไกระดับชาติและกลไกระดับท้องถิ่นด้วยตนเอง, ปัญหาด้านการถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจตามกฎหมาย รวมถึงภารกิจที่ต้องได้รับการถ่ายโอนในอนาคต ซึ่งรัฐบาลควรจัดการเรื่องดังกล่าวอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถวางแผนและจัดการภารกิจต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ, ปัญหาการกำกับดูแลที่มีความคลุมเครือกับการบังคับบัญชาในงานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้มีอำนาจจะต้องจัดการความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมาย และปัญหาการพัฒนารูปแบบความร่วมมือโดยการจัดตั้งสหการที่รัฐบาลควรปรับปรุงกฎหมายให้ท้องถิ่นทุกประเภทมีความสามารถในการตั้งสหการเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างกันที่หลากหลายในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2548). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ชานนท์ ทองสุกมาก. บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามหลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. *วารสารกฎหมายนิติพัฒน์* 1(2563), 72-90.
- ณัทกวี ศิริรัตน์ และคณะ. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : การบริการสาธารณะ. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี*, 1(2565), 131-142.

หาดใหญ่วิชาการระดับชาติและนานาชาติ มหาวิทยาลัยหาดใหญ่ ครั้งที่ 8.

วิญญูชน.

ประยูร กาญจนดุล. (2528). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ตอนที่ 114ก).

บริหารราชการไทย. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

(เล่ม 24 ตอนที่ 27ก, น.75-76).

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เอ็ดกซ์เปอร์เน็ท.

อรรถ กักพล. (2552). *เคล็ดลับการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น: บทเรียนจากรางวัลพระปกเกล้า* 51.

กรุงเทพฯ: ส เจริญการพิมพ์.