

บทคัดย่อ

จากเดิมในอดีตรัฐมีหน้าที่เพียงการจัดทำภารกิจขั้นพื้นฐาน เช่น การรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากภายนอก รัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ การต่างประเทศ ส่วนกิจกรรมอื่นๆ รัฐปล่อยให้เป็นเรื่องของเอกชนที่จะผลิตสินค้าและบริการตอบสนองความต้องการ การอุปโภคบริโภคของประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ในระยะเริ่มแรกรัฐได้จัดตั้งองค์กรในรูปแบบส่วนราชการส่วนกลางเพื่อเป็นกลไกที่สำคัญในการดำเนินภารกิจ แต่ต่อมาเมื่อสังคม เศรษฐกิจ การเมืองของรัฐมีความก้าวหน้ามากขึ้น เสี่ยงเรียกร้องให้รัฐยุคใหม่ต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้นกว่าเดิม เพื่อส่งเสริม เพิ่มเติมหรือปรับปรุงสวัสดิภาพของประชาชนให้ดียิ่งขึ้นและทั่วถึงแก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น รัฐจึงจัดตั้งองค์กรตามหลักการกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือบริการในระดับส่วนกลาง ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน และหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ ซึ่งได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ ต่อมาก็เริ่มเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรในทางพื้นที่ย่อมสามารถรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นมากกว่ารัฐส่วนกลาง รัฐจึงมีแนวโน้มที่จะจำกัดตนเองในการจัดทำบริการสาธารณะบางเรื่อง โดยมีการมอบหมายและถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นจัดทำเองมาโดยตลอด โดยรัฐเพิ่มบทบาทในการเป็นผู้กำกับดูแลมากขึ้น

จากการศึกษาพบว่าภารกิจต่างๆ ที่รัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการนั้น กิจกรรมส่วนใหญ่ได้ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งมีองค์กรรูปแบบส่วนราชการเป็นแกนหลักรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นเหล่านั้น แต่การจัดทำภารกิจในรูปแบบส่วนราชการนั้นมีข้อจำกัด ไม่เหมาะสมกับภารกิจลำดับรองในบางเรื่อง ที่ต้องอาศัยความคล่องตัว ความเป็นอิสระ และรวดเร็ว ปัญหาที่เกิดขึ้นของการบริหารงานในรูปแบบส่วนราชการในระดับรัฐ เป็นเช่นใด ในระดับท้องถิ่นก็มีปัญหาในทำนองเดียวกัน นอกจากนี้พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 วรรคสอง ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุน จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า เป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง องค์กรดังกล่าวนี้หมายถึงองค์การที่จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะอย่างของท้องถิ่น แต่กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน ได้ให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดตั้งองค์การจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะอย่างของท้องถิ่นได้เพียงบางรูปแบบ ทั้งยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ

เพื่อให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวเกิดผลตามความมุ่งหมายของรัฐ ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และแก้ไขปัญหามาจากการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เหมาะสมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำโดยองค์การรูปแบบส่วนราชการ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงได้เสนอให้มีการจัดระบบขององค์การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งทุกรูปแบบ ทั้งที่มีอยู่ในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน และในอนาคต ซึ่งผู้เขียนเรียกชื่อองค์การเหล่านั้นว่า “องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง” โดยศึกษาแนวคิดของการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นเฉพาะอย่างของต่างประเทศ ประกอบกับการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะอย่างในระดับชาติของประเทศไทย โดยมีสมมุติฐานว่า องค์การบริหารกิจการเฉพาะอย่างของท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกับองค์การบริหารกิจการเฉพาะอย่างของส่วนกลาง ทั้งนี้ เพื่อความเป็นเอกภาพในการจัดทำบริการสาธารณะทุกระดับของรัฐ ในขณะที่เดียวกัน การจัดระบบองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง อาจช่วยให้การมองปัญหาของการจัดทำภารกิจเฉพาะอย่างของท้องถิ่นเป็นไปอย่างเป็นองค์รวมขึ้น ซึ่งจะทำให้สามารถแสวงหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์การรูปแบบใหม่ๆ เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นต่อไป

Abstract

In the past, the government performed only basic tasks such as to secure the state from insecurity outside the state, to retain orderliness of the state, to do foreign affairs, and so on. Other minor activities such as to produce goods and services that fit the consumers' needs were the responsibilities of the private sectors. In the former periods of public service management, the government established central administrative organizations that worked as major mechanisms for carrying out missions. Later on, the social, economic, and political elements of the state had progressed, a government in that new era was demanded to take part in public service management in order to satisfy people's needs; to support, to increase, and to improve people's welfares; and to ensure that such management will benefit all the people in each local area. Therefore, complying with principles of technical and service decentralization, the government found organizations such as state-enterprises and public organizations; and complying with principles of location decentralization, the government found local administrative organizations in order to boost the effectiveness of local service management. Later on, it was precise that local administrative organizations were really domestic to each area; thus, they really knew problems and needs in the areas more than federal organizations did. As a result, the government tended to limit its responsibilities concerning public service management in certain respects, transfer some missions and responsibilities to local administrative organizations, and moderate the performances of local administrative organizations at the same time.

The results from the study indicate that most missions that the government has assigned to local administrative organizations have been carried out neatly by local administrative organizations themselves. There are local governmental offices working as the main units that are responsible for such public service management. However, governmental offices have limits-they cannot do certain minor tasks that need to be done quickly, flexibly, and freely. Local administrative organizations have

been facing the same administrative problems as the central organizations have. In addition, Article 283, Clause Two of the Constitution of Thailand B.E. 2550 has prescribed that local administrative organizations have to be supported and encouraged to establish, or co-operate with other organizations to establish, working units responsible for public service management in order to wide-spread benefits and cost-effective public services. Such units are those managing specific public services in their areas. Nevertheless, current laws concerning local administration of Thailand have allowed local administrative organizations to establish working units that manage specific public services only in certain affairs-not all. There are also various problems and obstacles.

To accomplish the objectives of a government -to decentralize authorities and to improve inappropriate public service management by local administrative organizations which work as governmental offices- from regulations in the constitution, I, the researcher would like to suggest that local administrative organizations should be restructured so that they will have authorities, prescribed in current Thai laws or those in the future, to establish, or to co-operate with other offices to establish, all kinds of settlements. I, the researcher, would like to call such settlements as 'Local Administrative Organizations for Specific Affairs'. I, the researcher, have studied principles of public service management by foreign countries, together with the public service management for specific affairs by Thailand; under the hypothesis: 'Local Administrative Organizations for Specific Affairs should comply with the Central Administrative Organizations for Specific Affairs, and go in the same direction that the federal organization does', so that there will be the unity among public service management by all levels of governmental offices. At the same time, to restructure local administrative organizations for specific affairs may give the overview of problem to local specific affair management, which will lead to appropriate solutions. This leads to the development of new structures of organizations to do local public service management.