

บทคัดย่อ

จากเดิมในอดีตรัฐมีหน้าที่เพียงการจัดทำภารกิจขั้นพื้นฐาน เช่น การรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากภายนอก รัฐการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ การต่างประเทศ ส่วนกิจกรรมอื่นๆ รัฐปล่อยให้เป็นเรื่องของเอกชนที่จะผลิตสินค้าและบริการตอบสนองความต้องการ การอุปโภคบริโภคของประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ในระยะเริ่มแรกรัฐได้จัดตั้งองค์กรในรูปแบบส่วนราชการส่วนกลางเพื่อเป็นกลไกที่สำคัญในการดำเนินภารกิจ แต่ต่อมาเมื่อสังคม เศรษฐกิจ การเมืองของรัฐมีความก้าวหน้ามากขึ้น เสียงเรียกร้องให้รัฐยุคใหม่ต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้นกว่าเดิม 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 นอกจากนี้พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 วรรคสอง ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุน จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า เป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง องค์การดังกล่าวนี้หมายถึงองค์การที่จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะอย่างของท้องถิ่น แต่กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน ได้ให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดตั้งองค์การจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะอย่างของท้องถิ่นได้เพียงบางรูปแบบ ทั้งยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ

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