

## บทนำ

นับแต่บังเกิดรัฐขึ้นมา คำว่า “บริการสาธารณะ” ก็ถือเป็นภารกิจที่รัฐมีหน้าที่ที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนของรัฐมาโดยตลอด เริ่มตั้งแต่เมื่อสังคมรวมตัวกันขึ้นเป็นรัฐ บริการสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำทั้งสิ้นตั้งแต่ในยุคแรกๆ มาจนถึงปัจจุบัน โดยเริ่มจากบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน อันได้แก่ บริการสาธารณะทางปกครอง เช่น การรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากภายนอก รัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ การอำนวยความสะดวก ต่อมาเมื่อเกิดชุมชนแห่งรัฐมากขึ้น จึงมีการติดต่อสัมพันธ์กันในระหว่างรัฐเพื่อซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้ากัน กิจกรรมด้านการต่างประเทศจึงเป็นภารกิจที่รัฐจำเป็นต้องจัดทำขึ้นอีก ยิ่งสังคมแห่งรัฐมีความเจริญรุ่งเรืองมากขึ้นเท่าใด เสี่ยงเรียกร้องจากประชาชนของรัฐที่จะให้รัฐจัดทำกิจกรรมด้านต่างๆ ที่เป็นประโยชน์สาธารณะเพื่อตอบสนองประชาชนย่อมมากยิ่งขึ้น แม้แต่กิจกรรมซึ่งควรเป็นเรื่องของเอกชนตามหลักกลไกของตลาด รัฐก็ยังคงถูกเรียกร้องให้เข้ามามีบทบาทแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น เนื่องจากเหตุผลทั้งในทางการเมือง เช่น การประกาศภาวะสงคราม และเหตุผลทางเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาข้าวยากหามาแพง หรือสินค้าที่จำเป็นต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนขาดแคลน เป็นต้น จึงก่อให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ ของรัฐต่อมา ได้แก่ บริการสาธารณะด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะด้านนี้ของรัฐสามารถสร้างความกินดีอยู่ดี สวัสดิการและความผาสุกแก่พลเมืองของรัฐได้มาก และทำให้รัฐมีระบบเศรษฐกิจพื้นฐานที่แข็งแกร่งขึ้นด้วย

ต่อมาเมื่อรัฐมีการพัฒนาเข้าสู่ยุคที่ระบอบการปกครองของรัฐเป็นแบบประชาธิปไตย ความเจริญก้าวหน้าในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ทำให้ประชาชนเริ่มมีความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตและมีสวัสดิการต่างๆ มากขึ้น จึงต้องการที่จะหาหนทางในการสร้างความสะดวกสบายมากขึ้นไปอีก ประชาชนของรัฐในยุคใหม่นี้จึงเรียกร้องให้รัฐจัดทำภารกิจตอบสนองประชาชน ทางด้านสังคมและวัฒนธรรม อันได้แก่ การศึกษาอบรม การวิจัยและพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาสังคม เป็นต้น ซึ่งภารกิจของรัฐด้านนี้ถือเป็นบริการสาธารณะที่กำลังเป็นที่เรียกร้องมากในยุคปัจจุบัน

การที่รัฐมีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือภารกิจต่างๆ หลายด้านจำนวนมากนั้น รัฐจำเป็นต้องมีองค์กรต่างๆ ที่ทำหน้าที่เป็นแขนขาในการจัดทำภารกิจเหล่านั้น ให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละประเภทเพื่อตอบสนองต่อประชาชนตามเป้าหมาย การจัดตั้งองค์กรของรัฐจึงต้องมีรูปแบบที่เหมาะสมในการจัดทำบริการ

สาธารณะแต่ละด้าน รูปแบบขององค์กรต่างๆ เหล่านี้ พัฒนาขึ้นมาอย่างสอดคล้องกับระบอบการปกครองของประเทศ โดยเฉพาะระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐได้มีการจัดแบ่งประเภทขององค์กรกรจัดทำบริการสาธารณะทั้งในโครงสร้างการบริหารราชการแบบหลักการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralization) ออกเป็นหลายรูปแบบ การจัดระบบขององค์กรและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรเหล่านี้ จึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสามารถเลือกใช้รูปแบบขององค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพและทั่วถึงเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ของรัฐ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งเสนอการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งเราทราบดีว่าการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นนั้น หากจะให้ผลดีและเชื่อว่าจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่ดีที่สุดนั้น ประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ดีที่สุดว่าพวกเขาต้องการสิ่งใด และเขาเหล่านั้นก็ต้องการที่จะมีบทบาทในการริเริ่ม การดำเนินการ และการควบคุมตรวจสอบผู้มีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจของรัฐแก่ท้องถิ่นด้วย จึงเป็นที่มาของหลักการปกครองตนเอง ที่รัฐสมัยใหม่ต้องคล้อยตามเสียงของประชาชน โดยมีนโยบายกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อยๆ ตามความเข้มแข็งและความสามารถของท้องถิ่น และการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นในยุคปัจจุบันส่วนใหญ่จึงมักเป็นบทบาทหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ไปทุกอย่าง ที่รัฐมอบหมายให้อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนในพื้นที่สามารถที่จะเลือกตัวแทนของตนที่เสนอตัวเข้ามาเป็นผู้บริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไปเราก็มักพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีปัญหาและข้อจำกัดในการจัดทำภารกิจต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่อยู่มากเหมือนกัน

ปัญหาส่วนหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะทุกอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดระบบขององค์กรรูปแบบส่วนราชการ หรือที่เรียกว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” เป็นแกนหลัก ซึ่งเหมาะสมสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการปกครองอันเป็นภารกิจขั้นพื้นฐาน รวมทั้งภารกิจลำดับรองสำคัญ ที่ส่วนราชการจัดทำ แต่การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นบางอย่างไม่อาจดำเนินการให้ได้ผลดี และมีประสิทธิภาพได้ด้วยองค์กรรูปแบบส่วนราชการ เนื่องจากองค์กรรูปแบบส่วนราชการ มักต้องปฏิบัติงานอยู่ภายใต้ระเบียบแบบแผน กฎหมาย ข้อบังคับที่มีการควบคุมอย่างเคร่งครัด มีสายงานการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เป็นบริการสาธารณะที่จัดทำ

ให้แก่ประชาชนโดยไม่เก็บค่าตอบแทน ยากต่อการที่จะสามารถปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงต่อ การจัดทำบริการสาธารณะบางด้านที่ต้องเน้นความคล่องตัว รวดเร็ว และมีอิสระในการจัดทำ ภารกิจตามสมควร ซึ่งปัญหาที่ราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะทุกด้านอย่าง ได้ผลดีนั้น เป็นปัญหาที่ไม่แตกต่างกันทั้งในระดับรัฐและท้องถิ่น การพัฒนาองค์กรระดับรัฐเพื่อ จัดทำบริการสาธารณะแต่ละด้านอย่างเหมาะสมอย่างไร ราชการส่วนท้องถิ่นก็มีสภาพปัญหาและ ต้องการการได้รับการแก้ไขในลักษณะอย่างนั้นเช่นกัน

ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดตั้งองค์กร รูปแบบอื่นๆ ในการจัดทำภารกิจด้านต่างๆ ที่รัฐถ่ายโอนมาให้ท้องถิ่นจัดทำด้วย องค์กรที่ท้องถิ่นมี อำนาจจัดตั้งขึ้นเหล่านี้ มีลักษณะหลายรูปแบบ มีวัตถุประสงค์การจัดตั้งขึ้นก็เพื่อจัดทำภารกิจของ ท้องถิ่นเฉพาะอย่างในแต่ละด้าน เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นบางอย่าง ที่เดิมไม่มี ประสิทธิภาพหากจัดทำโดยรูปแบบส่วนราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพ มากขึ้น องค์กรเหล่านี้ผู้เขียนเรียกมันว่า “องค์กรบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง” ซึ่งเป็นกรให้ ชื่อขององค์กรตรงตามลักษณะและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง เหตุที่เรียกชื่อเช่นนี้ ก็เพราะว่า การ ปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีพัฒนาการและมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น เรื่อยๆ และมีแนวโน้มที่รัฐจะจำกัดบทบาทของตนเองในการจัดทำบริการสาธารณะจากส่วนกลาง ลง และเริ่มเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากในฐานะผู้จัดทำเองมาเป็นผู้กำกับดูแลมากยิ่งขึ้นตาม หลักการกระจายอำนาจ ประกอบกับในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐยุคใหม่ก็มิได้ใช้แต่ องค์กรรูปแบบส่วนราชการจัดทำภารกิจทุกด้านของรัฐเหมือนอย่างในยุคเก่า รัฐมีการก่อตั้งองค์กร รูปแบบพิเศษหลายรูปแบบ เพื่อช่วยเหลือในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านจำนวนมาก เช่น รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชน องค์กรมหาชน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นต้น องค์กร เหล่านี้บางรูปแบบก็เกิดจากการจัดระบบรูปแบบขององค์กรย่อยๆ ต่างๆ ที่ดำเนินภารกิจด้าน เดียวกันไว้ในประเภทเดียวกัน เช่น รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชนที่มีรูปแบบที่แตกต่างๆ กัน หลายรูปแบบ และรูปแบบของการจัดองค์กรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านเหล่านี้ จึงเป็น ที่มาของแนวคิดในการจัดระบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะหรือภารกิจเฉพาะด้านของท้องถิ่น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

องค์กรจัดทำภารกิจเฉพาะด้านเหล่านี้ กลายเป็นสิ่งจำเป็นของท้องถิ่นในปัจจุบันที่ ต้องจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในระดับท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อยๆ การจะให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำ บริการสาธารณะเฉพาะด้านเฉพาะอย่าง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมหมายถึงการที่รัฐต้องให้ อำนาจท้องถิ่นในการจัดตั้งองค์กรรูปแบบในลักษณะเดียวกับที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาบริหารและจัดทำ

ภารกิจในส่วนกลางเฉพาะด้านหรือเฉพาะอย่างด้วย องค์การที่มีรูปแบบการจัดทำภารกิจเฉพาะด้านของท้องถิ่นจึงต้องมีลักษณะเป็นอนุพันธ์ขององค์การจัดทำภารกิจเฉพาะด้านของรัฐส่วนกลางให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อความเป็นเอกภาพในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นของรัฐนั่นเอง ด้วยข้อความคิดในลักษณะนี้ ก็จะส่งผลให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างได้หลายรูปแบบ เช่นเดียวกับที่รัฐมี เพราะเนื้อหาของภารกิจของท้องถิ่นในส่วนที่ได้รับมาจากรัฐ ส่วนใหญ่ก็เป็นภารกิจที่มีเนื้อหาเดียวกันกับที่รัฐจัดทำอยู่ เพียงแต่อาจแตกต่างกันในเรื่องของขนาดเท่านั้น และรายละเอียดบางอย่างเท่านั้น

ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 วรรค วรรคสอง บัญญัติให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ดังนั้น คำว่า องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง จึงเป็นสิ่งที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ข้อความคิดขึ้น เพื่อนำมาใช้ในการจัดระบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นเฉพาะอย่าง ซึ่งจะต้องเกิดขึ้นหลายรูปแบบ เพื่อเป็นแกนหรือกลไกสำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นบางอย่าง ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งในเรื่องของการให้บริการและความประหยัดงบประมาณในการจัดทำ ในขณะเดียวกัน การศึกษาข้อความคิดเรื่อง องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง ก็ยังช่วยให้การมองปัญหาการจัดทำภารกิจเฉพาะอย่างของท้องถิ่นเป็นไปอย่างเป็นองค์รวมขึ้น ซึ่งจะทำให้สามารถแสวงหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กรรูปแบบใหม่ๆ เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นต่อไป