

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐที่จะต้องจัดทำให้กับประชาชนที่อยู่อาศัยภายในประเทศให้ได้รับความปลอดภัยและความสะดวกสบายในการใช้ชีวิตตามปกติ การจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทยมีวิวัฒนาการอันยาวนานมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยในครั้งนั้น บริการสาธารณะทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือด้านสาธารณูปโภค จะมีรัฐเป็นผู้ดำเนินการ แต่ในบางช่วงก็มี “พระบรมราชานุญาต” ให้เอกชนเข้ามาจัดทำ เช่น การขุดคลองหรือการสร้างทางรถไฟในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตราพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 ขึ้น เพื่อกำหนดกิจการสาธารณูปโภคบางประเภทที่รัฐ “ผูกขาด” แต่ผู้เดียวในการดำเนินการ แต่ได้มีข้อสงวนไว้ว่า อาจให้เอกชนเข้ามาดำเนินการได้โดยวิธีให้สัมปทานหรือทรงมีพระบรมราชานุญาต ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นจำนวนมากเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือมีทั้งกฎหมายที่จัดตั้ง “องค์กร” ขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและกฎหมายที่กำหนด “กติกา” ในการจัดทำบริการสาธารณะ กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ในวันจะมีจำนวนมากขึ้นและขาดความเป็นระบบ ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะทั้งโดยรัฐและเอกชนเกิดปัญหาขึ้นหลายประการ เช่น ปัญหาเรื่อง “รูปแบบ” ขององค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ปัญหาการแบ่งแยกบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเนื่องจากการออกกฎหมายจำนวนมากเพื่อการกระจายอำนาจ โดยมีทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์กรกระจายอำนาจหลายประเภทซึ่งมิได้เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน อีกทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหน้าที่ขององค์กรกระจายอำนาจ ปัญหาการกำหนดประเภทบริการสาธารณะที่รัฐควรเป็นผู้จัดทำเองหรือให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการหรือมอบให้เอกชนไปดำเนินการแทนรัฐ ปัญหาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และปัญหาในการกำกับดูแลกิจการของรัฐที่ถูกแปรรูปไปแล้ว ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้มีเป็นจำนวนมากและสร้างความยากลำบากให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการ จึงสมควร “จัดระบบ” การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติเสียใหม่ โดยการรวบรวมตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นหมวดหมู่ ปรับปรุงให้สอดคล้องกันและสร้างกลไกที่ยังขาดอยู่เสริมเข้าไปให้ครบถ้วนเพื่อที่จะได้เกิดความเป็นระบบในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทยในวันข้างหน้าต่อไป โดยผลที่จะเกิดขึ้นจากการทำการศึกษา

วิจัยคือการจัดทำร่างกฎหมายฉบับสมบูรณ์พร้อมคำอธิบายประกอบร่างกฎหมาย (exposé des motifs) เพื่อนำมาใช้เป็น “กฎหมายกลาง” สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทยต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาวิจัยถึงระบบการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาวิจัยถึงมาตรการทางกฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงกฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาวิจัยถึงการแบ่งแยกประเภทของจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่นในประเทศไทย

1.2.4 เพื่อศึกษาวิจัยถึงรูปแบบและวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย ทั้งโดยรัฐและโดยการมอบให้เอกชนไปดำเนินการจัดทำ

1.2.5 เพื่อศึกษาวิจัยถึงการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทยใหม่ให้ครบขั้นตอน

1.2.6 เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยมาจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย

## 1.3 เป้าหมายของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวินิจฉัยเรื่อง แนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศในวันข้างหน้า โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติใหม่ด้วยการแยกประเภทและกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐจะยังคงผูกขาดการจัดทำอยู่กับบริการสาธารณะที่รัฐอาจให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการได้ รวมไปถึงการแปรูปริวิเลจที่จะเป็นระบบกว่าที่เป็นอยู่และสามารถปกป้องประโยชน์ของประเทศชาติได้มากกว่า โดยข้อมูลที่ได้จากการสืบค้นทั้งหมดนั้น คณะผู้วิจัยจะทำการเก็บรวบรวมและจัดหมวดหมู่ใหม่ไว้เป็นระบบที่สามารถสืบค้นได้ง่าย ส่วนบทสรุปของรายงานการศึกษาวินิจฉัยจะได้แก่ ร่างประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทยพร้อมคำอธิบายร่างกฎหมายก็จะเป็นร่างกฎหมายที่สมบูรณ์และพร้อมที่จะสามารถนำไปใช้ได้หากมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสนใจ

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย ทั้งในแง่ความเป็นมา หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกระหว่างบริการสาธารณะระดับชาติกับระดับท้องถิ่น รูปแบบ วิธีการ บริหารจัดการ และการดำเนินการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ตลอดจนศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อหาแนวทางแก้ไข โดยมุ่งที่จะยกร่างประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทยพร้อมคำอธิบายประกอบร่างกฎหมาย ทั้งนี้ ในระหว่างการศึกษาวิจัย หากคณะผู้วิจัยพบว่า การศึกษาวิจัยกฎหมายต่างประเทศจะเป็นประโยชน์ต่องานวิจัยและต่อร่างกฎหมายที่คณะผู้วิจัยจะทำการยกร่าง คณะผู้วิจัยก็จะทำการศึกษาวิจัยกฎหมายของประเทศที่มีความเป็นระบบดีที่สุดและเหมาะสมที่สุดต่อไป

## 1.5 วิธีการดำเนินการของการศึกษาวิจัย

ใช้วิธีศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) ได้แก่ ตำรา บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัยและวิทยานิพนธ์ทั้งที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบของเอกสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์สารสนเทศ (Internet) ที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับประเด็นของการศึกษาวิจัยนี้

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1.6.1 ทำให้ทราบถึงระบบการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย

1.6.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงกฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย

1.6.3 ทำให้ทราบถึงการแบ่งแยกประเภทของจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่นในประเทศไทย

1.6.4 ทำให้ทราบถึงรูปแบบและวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย ทั้งโดยรัฐและโดยการมอบให้เอกชนไปดำเนินการจัดทำ

1.6.5 ทำให้ได้ระบบการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทยใหม่ให้ครบถ้วนตอน

1.6.6 เพื่อให้ได้มาซึ่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย