

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาวิจัยเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีการจัดการขยะ มีแนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนอย่างกว้างขวาง และจัดทำบริการสาธารณะให้เหมาะสมกับหลักกฎหมาย เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี และเป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ และการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนับวันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีภารกิจมากยิ่งขึ้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีทรัพยากรในการบริหารเพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างจำกัด และสภาพทางการเมืองภายในท้องถิ่น ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนและตามเจตนารมณ์แห่งรัฐได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

เมื่อพิจารณาการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านองค์กรการจัดทำบริการ และวิธีการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้บริการประชาชน งานศึกษาวิจัยเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะงานวิจัยของส่วนราชการและสถาบันการศึกษาได้ทำการศึกษาไว้ มีข้อสรุปไปในทิศทางสอดคล้องกันว่า ปัจจัยต่าง ๆ เช่น สภาพการดำเนินงานของรัฐและท้องถิ่น นโยบาย กฎหมาย สภาพทางการเมือง งบประมาณ เทคโนโลยี รูปแบบองค์กร มีความเชื่อมโยงและมีความสัมพันธ์กับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลของภารกิจ จึงมีข้อเสนอสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินภารกิจและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันหรือการทำงานร่วมกันในลักษณะเครือข่าย ดังนั้นจึงทำการทบทวนวรรณกรรมในส่วนของทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ และการบริหารกิจการของรัฐ

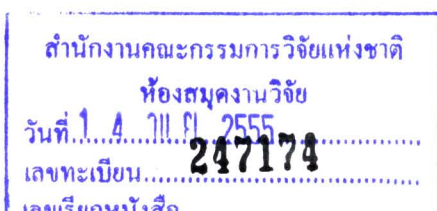
การบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนที่เป็นแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ทฤษฎี



ทฤษฎีบริการสาธารณะ (Public Service Theory)

ขอบข่ายและความหมาย การให้บริการสาธารณะ (public service delivery) โดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหรือบริการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547, หน้า 31; บรรจบ กาญจนกุล, 2546, หน้า 13) หรือการให้บริการประชาชนโดยรัฐ ที่ดำเนินการในลักษณะของรัฐสวัสดิการ มีกฎหมายรองรับ มีความต่อเนื่องไม่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานะของรัฐบาล (Campbell, 1979, p. 1108) แต่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของสังคม (วิชญ์ เครื่องาม, 2520, หน้า 86) การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาลต่าง ๆ ทั่วทั้งโลกมีเป้าหมายและมีแนวคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้ (1) รัฐต้องมีการบริหารด้านการจัดทำบริการสาธารณะแบบตลาด (2) รัฐต้องสามารถจัดการบริหารการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้ผู้รับบริการมีทางเลือกได้หลายช่องทาง (3) รัฐต้องกระจายความรับผิดชอบให้มีผู้จัดทำบริการสาธารณะแทน (4) รัฐต้องมีแผนงานยกระดับความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะ และ (5) รัฐต้องมีจุดมุ่งหมายแห่งความสำเร็จในการจัดทำบริการสาธารณะมากกว่าที่จะเน้นในเรื่องกระบวนการ (Denhardt & Denhardt, 2007, p. 3) ทฤษฎีเลือกสรรของรัฐบาลและทฤษฎีตัวแทนเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ที่กล่าวว่ามีแนวโน้มที่รัฐบาลจะมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการบริการสาธารณะ ในลักษณะเครือข่ายมากกว่าที่รัฐบาลจะดำเนินการเอง (Boyle, 1995, p. 5) ในมุมมองของ Lindquist and Restakis (2001, pp. 5-7) มีแนวคิดว่าการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐมีเป้าหมายเพื่อรักษาฐานทางการเมืองของตนเอง



ปฐม มณีโรจน์ (2538, หน้า 24) ได้ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่าเป็นการบริการในฐานะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการให้เกิดความพอใจ จากความหมายนี้พิจารณาได้ว่า การบริการสาธารณะประกอบด้วยผู้ให้บริการ (providers) และผู้รับบริการ (recipients) โดยฝ่ายผู้ให้บริการต้องถือปฏิบัติเป็นหน้าที่ที่ต้องให้บริการเพื่อให้ฝ่ายผู้รับบริการเกิดความพอใจ

เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ (2536, หน้า 13) ได้ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่า การที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งอาจจะเป็นของรัฐ หรือเอกชนมีหน้าที่ในการสานต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ สถานที่ และบุคคลที่ให้บริการ ปัจจุบันเข้า หรือทรัพยากร กระบวนการและกิจกรรม ผลผลิตหรือตัวบริการ ช่องทางการให้บริการ ผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการ

Verma (อ้างถึงใน ยุพดี ลิ้มมธุรสกุล, 2541, หน้า 21) ได้พิจารณาการให้บริการสาธารณะว่าเป็นกระบวนการให้บริการซึ่งมีลักษณะที่เคลื่อนไหวเป็นพลวัต โดยระบบการให้บริการที่ดีจะเกิดขึ้นได้ เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ทรัพยากรและผลิตการบริการได้เป็นไปตามแผนงานและการเข้าถึงการรับบริการจากความหมายดังกล่าวจะเป็นได้ว่าเป็นการพิจารณาโดยใช้แนวคิดเชิงระบบ (system approach) ที่มีเห็นว่า หน่วยที่มีหน้าที่ให้บริการใช้ปัจจัยนำเข้า (input) เข้าสู่การผลิต (process) และออกมาเป็นผลผลิตหรือการบริการ (outputs) โดยทั้งหมดจะต้องเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ ดังนั้นการประเมินผลจะช่วยให้ทราบถึงผลผลิตหรือการบริการที่เกิดขึ้นว่า ลักษณะเป็นเช่นไรซึ่งจะเป็นข้อมูลป้อนกลับ (feedback) เป็นปัจจัยนำเข้าต่อไป ด้วยเหตุนี้ ระบบการให้บริการสาธารณะจึงมีลักษณะที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

จากความหมายต่าง ๆ ข้างต้นสรุปได้ว่า บริการสาธารณะคือบริการที่จัดทำขึ้นโดยรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจัดทำโดยเอกชนแต่อยู่ในความควบคุมของรัฐ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน เพื่อประโยชน์ต่อประชาชน และเพื่อสาธารณประโยชน์

หลักเกณฑ์การจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำบริการสาธารณะรัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ประชาชนทุกคนมีสิทธิจะได้รับประโยชน์อย่างเสมอภาคกัน หลักเกณฑ์และลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะมีดังนี้ (กิตติเดช สุตรสุคนธ์, 2533, หน้า 39; นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, หน้า 28; พงษ์เดช หวังสิทธิเดช, 2545, หน้า 9; สิทธิการณ วันสุข, 2544, หน้า 42)

1. หลักความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ (the principle of continuous) การจัดทำบริการต้องเป็นไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน ประชาชนมีความต้องการใช้บริการตลอดเวลา การจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่อง จะเลือกดำเนินการเป็นเฉพาะช่วงเวลาไม่ได้ เพราะจะสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ใช้บริการ ซึ่งในวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์เรียกว่า “การคงอยู่ของบริการสาธารณะ” (กิตติเดช สุตรสุคนธ์, 2533, หน้า 43) และบริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนไปดำเนินการแทนต้องมีการให้บริการอย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน หากเอกชนผู้ได้รับมอบให้จัดทำบริการไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง จะต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญาการบริการสาธารณะของรัฐ หรือรัฐมอบให้เอกชนจัดทำแทนแต่ละประเภทจะมีระดับความต่อเนื่องแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และลักษณะของบริการสาธารณะนั้น ๆ ว่า มีความสำคัญต่อสังคมมากน้อยเพียงใด และการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวร แต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547, หน้า 48)

2. หลักความเสมอภาค (the principle of equal) เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มีจุดมุ่งหมายเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม ประชาชนจึงย่อมได้รับสิทธิหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม เป็นบริการที่รัฐจัดทำขึ้นแล้วจะต้องให้บริการแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน จะเลือกปฏิบัติไม่ได้ รวมทั้งความเสมอภาคในด้านราคาค่าบริการและการบริการ และองค์กรที่จัดทำบริการต้องทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้หลายช่องทางและง่ายต่อการรับบริการ ไม่มีความสลับซับซ้อน (Raadschelders, 2003, pp. 7-9)

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (the principle of adaptation) รัฐต้องจัดทำบริการสาธารณะให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน และเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง รัฐจึงควรคำนึงถึงความจำเป็นในการปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามวิวัฒนาการของสังคม รวมทั้งเมื่อมีเหตุที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปการบริการสาธารณะนั้นควรได้รับการเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของประชาชน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดทำบริการสาธารณะ

Katz and Danet (1973, p. 18) กล่าวถึง หลักการให้บริการสาธารณะขององค์การแบบราชการ ในการให้บริการแก่ประชาชน โดยยึดหลักสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. การติดต่อเฉพาะด้าน (specificity) หมายความว่า การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างผู้รับบริการกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่เป็นทางการนั้นจำกัดเฉพาะเรื่องงานเท่านั้น
2. การปฏิบัติโดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน (universality) หมายความว่า องค์กรจัดทำบริการสาธารณะจะปฏิบัติต่อผู้รับบริการด้วยความเป็นธรรม และเท่าเทียมกัน เจ้าหน้าที่จะต้องให้บริการแก่ประชาชนโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ รูปร่าง หน้าตา
3. การวางตนเป็นกลาง (affective neutrality) หมายความว่า ต้องไม่เอาอารมณ์ส่วนตัวเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับงาน การปฏิบัติต่อผู้รับบริการต้องเป็นไปโดยสงบ

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2536, หน้า 11-14) เสนอหลักการให้บริการแบบครบวงจร หรือการพัฒนาให้บริการในเชิงรุก เรียกว่า หลัก Package Service มีเป้าหมาย ดังนี้ (1) มุ่งประโยชน์ของประชาชนผู้รับบริการเป็นสำคัญ (2) ความรวดเร็วในการให้บริการ ควรมีการกระจายอำนาจ มอบอำนาจให้มากขึ้นและปรับปรุงระเบียบวิธีการทำงานให้มีขั้นตอนโดยใช้เวลาในการให้บริการน้อยที่สุด (3) การให้บริการจะต้องเสร็จสมบูรณ์ตามสิทธิประโยชน์ที่ผู้รับบริการพึงจะได้รับ (4) ความกระตือรือร้นในการให้บริการ (5) ให้บริการด้วยความถูกต้องและสามารถตรวจสอบได้ (6) ให้บริการด้วยความสุภาพ อ่อนน้อม เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการด้วยความอ่อนน้อม (7) ให้บริการด้วยความเสมอภาค

องค์กรจัดทำบริการสาธารณะ องค์กรจัดทำบริการสาธารณะสามารถแบ่งออกได้ 4 ประเภท คือ (1) บริการสาธารณะจัดทำโดยรัฐ (2) บริการสาธารณะจัดทำโดย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) บริการสาธารณะจัดทำต่อเนื่องกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (4) บริการสาธารณะจัดทำโดยองค์กรเอกชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547, หน้า 77)

1. บริการสาธารณะจัดทำโดยรัฐ เป็นบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อความมั่นคงและความเป็นเอกภาพ ของรัฐ การกิจที่ประชาชนทั่วประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกัน การกิจที่รัฐจัดทำแล้วมีประสิทธิภาพมากกว่าหรือเป็นกิจการที่ต้องใช้งบประมาณและเทคโนโลยีขั้นสูง รัฐจึงควรจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544, หน้า 51) ดังนี้ (1) การป้องกันประเทศ การกิจการป้องกันการรุกรานจากต่างประเทศและความมั่นคงของรัฐ เช่น การกิจด้านการทหาร (2) การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ คือ การจัดระบบกระบวนการยุติธรรมและการควบคุมสังคม เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นกิจการที่คาบเกี่ยวกันทุกท้องถิ่น เช่น กิจการตำรวจ (3) การรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อความเป็นเอกภาพและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น กิจการเกี่ยวกับเงินตรา (4) หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน เช่น การกิจในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และกิจการด้านการทูต

2. บริการสาธารณะจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการมีสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติ ซึ่งรัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำและบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายแบ่งแยกหน้าที่และประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเป็นผู้จัดทำแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ (1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย (2) บริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ (3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา (4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม (De Soto, 1989, p. 333)

3. บริการสาธารณะจัดทำต่อเนื่องกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริการสาธารณะบางประเภทรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันรับผิดชอบ เนื่องจาก กิจการประเภทนี้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาชนและเป็นความต้องการร่วมกันของประชาชนทั้งประเทศ เช่น การจัดการศึกษาในระดับประถมซึ่งมีลักษณะเป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น

ดำเนินการจัดทำ ส่วนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นกิจกรรมต้องใช้เงินลงทุนสูง จึงควรเป็นหน้าที่ของรัฐ

4. บริการสาธารณะจัดทำโดยเอกชน

วิธีการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

4.1 กิจการการให้บริการสาธารณะของรัฐบางประเภทต้องใช้เงินลงทุนมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งรัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ และทันความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะ จึงให้เอกชนซึ่งมีความพร้อมเป็นผู้จัดทำ บริการสาธารณะแทนรัฐ (Guglielmi, 1994)

4.2 การมอบอำนาจ (habilitation) ให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ หมายความว่า การที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน (Alain-Serge, 1991, p. 280) ทั้งนี้ เนื่องจากเอกชนไม่ได้มีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะ เพราะบริการสาธารณะเป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐ

4.3 สัมปทาน (concession) ได้แก่ สัญญาที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยการลงทุนและเสี่ยงภัยของเอกชนเอง และเอกชนสามารถ เก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ (De Soto, 1989, p. 350)

การจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลต้อง พิจารณาการจัดทำบริการสาธารณะว่า มีภารกิจใดสามารถดำเนินการได้เอง ภารกิจใดควร มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่ต้องมอบอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม (Birch, 1993, pp. 141-142) ไม่มากหรือน้อยจนเกินไป หากมีอำนาจหน้าที่มากเกินไป อาจจะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติการกิจได้ครบถ้วน และมีประสิทธิภาพ และหากมีอำนาจ หน้าที่น้อยเกินไปจะทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการได้รับบริการ ดังนั้น หลักการจัดสรร อำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีหลักการ ดังนี้ (จรัส สุวรรณมาลา, 2542, หน้า 62-64; สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 35-40)

1. หลักผลประโยชน์เฉพาะท้องถิ่น (the principle of local benefit) เป็นการจัดทำ บริการสาธารณะที่เกิดผลประโยชน์เฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งไม่มีผลกระทบในทางลบ ต่อบุคคลในชุมชนอื่นหรือไม่มีผลล้นออก (spillover effects) การจัดทำบริการสาธารณะ ประเภทนี้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับชุมชน เช่น เทศบาล และ

องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ถ้าวिकासสาธารณะประเภทใดต้องเกี่ยวข้อง และมีผลกระทบต่อประชาชนหลายชุมชนไม่ควรกำหนดให้เป็นกิจกรรมระดับชุมชน เพราะจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนที่เกี่ยวข้องกัน จึงควรกำหนดให้เป็นกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูงขึ้น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือจัดทำในรูปแบบสหการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลาย ๆ แห่งร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ดำเนินการขนาดใหญ่หรือกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐบาล (Shen, Zhang, & Lesser, n.d.)

2. หลักความรับผิดชอบทางการเมือง (the principle of political accountability) การจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุด สามารถรับผิดชอบได้ตั้งแต่กระบวนการผลิต จำหน่าย หารายได้ การตรวจสอบ ได้เองทั้งหมดทุกระบวนการควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของชุมชนในระดับล่างสุด แต่หากการจัดทำบริการสาธารณะใด ๆ ที่ชุมชนแต่ละแห่งไม่สามารถรับผิดชอบได้ ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไป

3. หลักประสิทธิภาพ (the principle of efficiency) การจัดทำบริการสาธารณะใด ๆ ควรมีความประหยัด บริการสาธารณะขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่จะมีต้นทุนคงที่สูง แต่มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำ หรือบางครั้งอาจจะไม่มีเลย ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะลักษณะนี้ จะต้องมีการใช้ปริมาณมาก จึงจะเกิดการประหยัด มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำ เหมาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ แต่ถ้าเป็นชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ควรจะร่วมกันจัดการผลิตและบริการจึงจะเกิดการประหยัด (Elsass, 2003) บริการสาธารณะประเภทมีต้นทุนคงที่สูง แต่มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถดำเนินการเองได้ เช่น สถานรับเลี้ยงเด็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนอนุบาล การประปาชุมชน เป็นต้น

4. หลักความสามารถของท้องถิ่น (the principle of local capability) แนวคิดที่สำคัญ คือ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดเป็นองค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะก่อนเสมอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นจะไปจัดทำบริการสาธารณะ เมื่อองค์กรระดับล่างไม่มีศักยภาพจะดำเนินการได้ หรือดำเนินการได้แต่อาจเกิดปัญหากระทบต่อท้องถิ่นอื่น หรืออาจมีผลกระทบต่อสังคมในระดับประเทศ และ

ทฤษฎีการบริหารถือว่า การแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรระดับล่างจะทำให้้องค์กรมีการบริหารคล่องตัว หรือสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้รวดเร็ว ต่อเมื่อองค์กรระดับล่างมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับการกระจายอำนาจจากหน่วยงานระดับสูงเท่านั้น (วุฒิสาร ตันไชย, ม.ป.ป.)

การแบ่งความรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะ นโยบายของรัฐบาลเป็นเงื่อนไขสำคัญในการแบ่งความรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นเรื่องของแนวความคิดความเชื่อ อุดมการณ์ทางการเมือง และสถานการณ์แวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สิ่งเหล่านี้มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะรวมอำนาจ หรือกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากรัฐบาลมีแนวความคิดว่า รัฐบาลมีความสำคัญกว่าปัจเจกชน หรือมีสถานการณ์ที่ต้องมุ่งรักษาความมั่นคงรัฐจะกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจำกัด แต่หากรัฐมีความเชื่อมั่นความสำคัญของปัจเจกชนและเมื่อรัฐมีความมั่นคงทางการเมือง มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จะมีแนวโน้มกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น (รศกนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2548, หน้า 52-54) ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างจำกัด หรือไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องแสวงหาความร่วมมือในลักษณะต่าง ๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (Muttalib & Khan, 1983, p. 42)

ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่รัฐบาลจะพิจารณากระจายอำนาจให้มากน้อยเพียงใด ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงความพร้อมทางด้านการเงิน ความรู้ความสามารถของบุคลากรมีขีดความสามารถเพียงพอที่จะบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความพร้อมในเรื่องดังกล่าว เมื่อได้รับมอบอำนาจหน้าที่จากรัฐบาล จะทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและชุมชนได้ เมื่อรัฐบาลมีนโยบายจะกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะจัดทำภารกิจต่าง ๆ แล้ว รัฐบาลควรกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น ดังนี้ (รศกนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2548, หน้า 52-54)

1. การบริการสาธารณะที่ตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ ได้แก่ การสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการต่าง ๆ การประปา ไฟฟ้า ถนน สะพาน การกำจัดขยะ และสิ่งปฏิกูล การรักษาพยาบาล การจัดการศึกษา เป็นต้น

2. การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยในชุมชน การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ ได้แก่ การจัดระเบียบสังคม การรักษาความสงบ การรักษาความปลอดภัย การคุ้มครองผู้บริโภค การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดับเพลิง การกู้ภัย

3. การจัดสวัสดิการสังคมและการประชาสงเคราะห์ เป็นการจัดกิจกรรม เพื่อบุคคลด้อยโอกาส ยากไร้ พึ่งพาตนเองไม่ได้ การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ เช่น การรักษาพยาบาล อาคารสงเคราะห์ สถานชนานุบาล การสงเคราะห์คนพิการ เด็กกำพร้า คนชรา เนื่องจากการจัดทำกิจกรรมประเภทนี้จะมีค่าใช้จ่ายสูง รัฐบาลจึงควรเข้ามีส่วนร่วมรับผิดชอบด้านงบประมาณด้วย

4. การจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ เช่น การแก้ไขปัญหามลภาวะในท้องถิ่น เช่น อากาศเสีย น้ำเสีย เสียงดัง รวมทั้งการจัดสภาพแวดล้อมให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย

5. การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีหน้าที่ในการส่งเสริมเผยแพร่ ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี อนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ จัดตั้งพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น

6. การอำนวยความสะดวกและบริการประชาชน เมื่อประชาชนได้รับบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแล้ว ประชาชนยังมีความต้องการที่จะมีชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม มีความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรมีหน้าที่ ต้องจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตามความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่น แตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อม การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ เช่น การขนส่งมวลชน โทรศัพท์สาธารณะ ห้องสมุด สนามเด็กเล่น สนามกีฬา กิจกรรมสันทนาการ การจัดการแข่งขันกีฬา เป็นต้น

ทางเลือกการจัดทำบริการสาธารณะ การกระจายอำนาจการคลังของรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจุดประสงค์เพื่อความผาสุกของประชาชน ลดบทบาทและอำนาจของรัฐทุกระดับ เพิ่มความสามารถในการสร้างผู้บริหารและการใช้ผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างระบบการบริหารการปกครองที่ดีให้เกิดการสร้างสรรค์สังคมแบบประชาสังคมให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมและสร้างกระบวนการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองและสร้างกระบวนการตัดสินใจเรื่องการจัดสรรทรัพยากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรปรับเปลี่ยนพื้นฐานแนวคิดการบริการสาธารณะรวมทั้งวิธีการจัดทำบริการสาธารณะดังนี้ (ศุภชัย สุขขลาศัย, 2545, หน้า 20-23)

1. การปรับเปลี่ยนแนวคิดการบริการสาธารณะ

Asher (2001, pp. 100-101) เสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนแนวคิดการบริการสาธารณะ ดังนี้

1.1 ลดความเป็นทางการลงให้เหลือน้อยที่สุด มีการให้บริการที่ตรงไปตรงมา ไม่มีขั้นตอนมาก มีระบบการให้บริการที่มีความพร้อมด้านฐานข้อมูล ให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงการบริการได้ง่าย และหลายช่องทาง

1.2 ควรให้ภาคเอกชนหรือองค์กรภายนอกเข้าร่วมกิจกรรมมากขึ้น กิจกรรมบางประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ควรดำเนินการเอง แต่ควรให้หน่วยงานเอกชน องค์กรธุรกิจ องค์กรอิสระที่ไม่แสวงหากำไร มูลนิธิ เข้าดำเนินการแทนการจ้าง หรือการให้สัมปทาน

1.3 การใช้กลไกการตลาดในการจัดทำบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้วิธีการตลาดในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การเก็บค่าธรรมเนียม ค่าการใช้บริการ โดยตรงแทนการเก็บภาษี ซึ่งทำให้สามารถบริหารความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้รวดเร็วขึ้น เช่น การลงทุนซื้อสถานที่ทิ้งขยะ ก่อสร้างโรงงานกำจัดขยะ ก่อสร้างโรงงานฆ่าสัตว์ การลงทุนก่อสร้างถนน

1.4 การสร้างทัศนคติการบริหารท้องถิ่น แบบผู้ประกอบการหน่วยธุรกิจ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคิดว่าองค์กรเป็นหน่วยธุรกิจประเภทหนึ่งที่มีความสามารถบริหารและพัฒนาชุมชนให้เจริญก้าวหน้า ผู้บริหารท้องถิ่นควรคิดค้น

กลยุทธ์ และทางเลือกใหม่ มีทักษะในการบริหารนโยบายสาธารณะและการบริหารชุมชน เพื่อพัฒนาระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพและไปสู่ความเป็นเลิศ คัดค้านการจัดทำบริการสาธารณะใหม่ ๆ และการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงบริการ

2. วิธีการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะเอง โดยเก็บค่าบริการหรือไม่ก็ได้ รายได้จากส่วนนี้ อาจจะคุ้มค่ากับการลงทุนหรือไม่ก็ตาม แต่มีข้อดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายด้านราคา คุณภาพการให้บริการได้เอง และจัดสรรบริการไปยังกลุ่มเป้าหมายได้ แต่มีจุดอ่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับภาระด้านงบประมาณเองทั้งหมด (สาโรช รัชมาตย์, 2550, หน้า 58)

2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะโดยการจ้าง (contracting) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเลือกใช้วิธีการจ้างองค์กรภายนอก ให้จัดทำบริการสาธารณะ เช่น การจ้างหน่วยธุรกิจ การจ้างหน่วยงานอิสระนอกกระบบราชการ การจ้างรัฐวิสาหกิจ การจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การจ้างอาจจะเป็นการจ้างให้จัดทำบริการสาธารณะนั้น ทั้งหมดหรือการจ้างเป็นบางส่วนก็ได้ การจ้างให้จัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะไม่เก็บค่าบริการจากประชาชน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นผู้จ่ายเงินให้กับผู้รับจ้าง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2549, หน้า 26-27)

2.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สัมปทาน (concession) เป็นการให้อำนาจการจัดทำบริการสาธารณะแก่หน่วยงานภายนอก ลงทุนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้หน่วยงานที่ได้รับสัมปทานเก็บค่าบริการตามสัญญาหรือเงื่อนไขที่ตกลงกัน รวมทั้งผู้รับสัมปทานต้องรับผิดชอบต่อความเสี่ยงเอง

2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมทุนกับหน่วยงานอื่น (joint venture) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมลงทุนกับองค์กรภายนอก รวมถึงการช่วยเหลือของต่างประเทศ (Whitfield, 2001, p. 33) หรือความเป็นหุ้นส่วนกับรัฐ (Mabileau, 1989, pp. 17-18) เพื่อดำเนินกิจกรรมหรือจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งส่วนใหญ่การร่วมทุนจะเกิดขึ้นกับโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนและเทคโนโลยีสูง เช่น ระบบการขนส่งมวลชน โครงการพัฒนาระบบพลังงาน โครงการพัฒนาเขตอุตสาหกรรม การร่วมทุนกับ

หน่วยงานอื่นมีข้อดีในเรื่องของการประหยัดงบประมาณในการลงทุน ลดความเสี่ยงในการดำเนินกิจการ และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ

2.5 การจัดทำบริการสาธารณะโดยการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยความสมัครใจและตามความพร้อมในการร่วมมือของแต่ละองค์กร ลักษณะของความร่วมมือ เช่น การแลกเปลี่ยนบริการ (trading service) การให้เช่าอุปกรณ์ (renting equipment) การจ้าง (contracting) การใช้บุคลากรร่วมกัน (sharing staff) การรวมบริการ (consolidating) การร่วมกันใช้สิ่งอำนวยความสะดวก (joint use of a facility) การจัดตั้งเขตบริการพิเศษ (special purpose districts) การจัดซื้อและเป็นเจ้าของอุปกรณ์ร่วม (joint purchase and ownership of equipment) หรือการจัดซื้ออุปกรณ์ร่วมกัน (cooperative purchasing) (อิสระ สุวรรณบล และปธาน สุวรรณมงคล, 2547, หน้า 9-11)

ความร่วมมือการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มิใช่เป็นแนวทางใหม่แต่อย่างใด แต่มีความเป็นมาอย่างยาวนาน พื้นฐานความคิดดังกล่าวได้รับอิทธิพลมาจากความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส (Delivet, 2001, pp. 127-129) ซึ่งอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และเพื่อการแก้ไขปัญหาการกระจายตัวของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2547, หน้า 45) แต่ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่เกิดขึ้นของประเทศไทยได้ถูกจำกัดเฉพาะความร่วมมือที่ไม่เป็นนิติบุคคล ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากพื้นฐานความสัมพันธ์ของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมการปกครอง, 2545, หน้า 2) องค์กรความร่วมมือในลักษณะนิติบุคคล ยังไม่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ทั้ง ๆ ที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจมีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งองค์กรความร่วมมือได้

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice theory)

ขอบข่ายของทฤษฎีแนวคิดเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการศึกษาในสาขารัฐประศาสนศาสตร์นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1963 เมื่อมีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งได้มาร่วมประชุมกันภายใต้หัวข้อ “การพัฒนาในสาขานิรนามของรัฐประศาสนศาสตร์” (development in the “no-name” field of public administration) (Ostrom & Ostrom, 1971, p. 203) แนวคิดทางเลือกสาธารณะมีหลายแนวทางการศึกษา แต่ที่ให้ความสนใจได้แก่ การใช้ตัวแบบเชิงเหตุผลเพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย (Henry, 1980, p. 307) โดยพิจารณาว่า ทางเลือกสาธารณะเกี่ยวข้องกับสินค้าและบริการสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะเป็นวิชาที่มุ่งเอาความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของตลาดมาอธิบายพฤติกรรม การตัดสินใจที่เกิดขึ้นในส่วนของภาครัฐ ตลอดจนมุ่งนำเอากลไกของตลาดมาปรับปรุง เพื่อให้การตัดสินใจในส่วนของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Bish, 1971, p. 81)

แนวคิดหลักของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นแนวคิดที่ครอบคลุม 3 ประเด็นที่สำคัญ คือ (1) พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์และแรงจูงใจที่ทำให้บุคคลเข้าไปรวมกิจกรรมสาธารณะนั้น (2) พฤติกรรมขององค์กรในการให้บริการสาธารณะ (3) แนวทางวิธีการบริหารและโครงสร้างที่เหมาะสมเพื่อการบริการสาธารณะ (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2549, หน้า 365-366) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ คือ การบริหารงานแบบประชาธิปไตย ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ (1) การนำเอาแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองมาช่วยแก้ปัญหา (2) การนำเอาปรัชญาการบริหารแบบประชาธิปไตยมาใช้ (พิทยา บวรวัฒนา, 2544, หน้า 21) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นหลักการที่รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงการตลาดผลิตสินค้าสาธารณะ (public goods) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม และการป้องกันหรือเรียกเก็บค่าเสียหายจากการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีผลกระทบต่อสังคม (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550, หน้า 228) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นพฤติกรรมภาครัฐในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประโยชน์สูงสุดของสาธารณะ (Felkins, 1997) รวมทั้งการนำความรู้ด้านพฤติกรรมของตลาด (market behavior) มาเพื่อพิจารณาการตัดสินใจของภาครัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Robert อ้างถึงใน วรเดช จันทรร, 2543, หน้า 59)

จากข้อบ่งชี้ดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นแนวคิดในเรื่อง การบริหารงานกิจกรรมหรือการผลิตสินค้าและบริการที่เป็นสาธารณะแบบประชาธิปไตยโดยนำแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองเข้ามาช่วยแก้ปัญหา และการหาแนวทางการบริหารที่เหมาะสม ซึ่งกิจกรรมสาธารณะนี้มีกลุ่มผลประโยชน์และแรงจูงใจของบุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย

แนวคิดการบริหารภาครัฐตามแนวทางทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ หลักการของทางเลือกสาธารณะมี 8 ประการ ดังนี้ (Ostrom, 1974, pp. 111-112)

1. ผู้บริหารหรือนักปกครองแสวงหาประโยชน์หรือสิทธิพิเศษให้แก่ตนเอง เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป นักการเมืองทำงานเพื่อต้องการให้ได้รับการเลือกเข้าไปดำรงตำแหน่งอีกในคราวต่อไป ส่วนข้าราชการทำงานเพื่อต้องการความมั่นคงของตนเอง
2. ผู้มีอำนาจทางการเมืองอาจนำอำนาจไปหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง โดยใช้อำนาจทางการเมืองที่ตนเองมีเป็นเครื่องมือ จึงต้องมีการแบ่งอำนาจและควบคุมหรือยับยั้งการใช้อำนาจ
3. รัฐธรรมนูญจะกำหนดขอบเขตของอำนาจให้แก่ผู้ปกครองและองค์กรต่าง ๆ ในลักษณะที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ
4. การจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้แก่สังคม ขึ้นอยู่กับบุคคลหลายกลุ่ม และการตัดสินใจของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง
5. การจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้แก่สังคมที่ต่างประเภทกัน ต้องมีวิธีการที่แตกต่างกัน รูปแบบการจัดหาสินค้าและบริการ เช่น การแลกเปลี่ยน การทำสัญญา การออกกฎหมาย การแข่งขัน รวมทั้งการออกคำสั่ง ซึ่งต้องได้รับการประสานและเห็นชอบจากหลายหน่วยงานและบุคคลหลายกลุ่ม
6. การจัดองค์กรราชการแบบรวมศูนย์ จะทำให้ไม่สามารถจัดหาสินค้าและบริการสนองความต้องการที่หลากหลายให้แก่ประชาชนได้
7. การจัดองค์กรราชการแบบรวมศูนย์ขนาดใหญ่จะทำให้การจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะคือยประสิทธิภาพลง
8. การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทำให้การจัดองค์กรต้องมีการกระจายอำนาจให้มีการตัดสินใจในหลายระดับคาบเกี่ยวกัน (overlapping jurisdiction)

การผลิตสินค้าและบริการสาธารณะและค่าใช้จ่ายบริการ

1. ประเภทสินค้าและบริการสาธารณะ การพิจารณาว่าสินค้าและบริการสาธารณะเป็นสินค้าและบริการประเภทใดมีแนวคิดในการแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะที่สำคัญ ดังนี้ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2546, หน้า 45-55; ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2548, หน้า 25-31)

1.1 พิจารณาจากลักษณะการแบ่งแยกการบริโภคสินค้าและบริการ แบ่งออกได้ 2 ลักษณะ คือ สินค้าและบริการที่แบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ (excludability) หมายถึง สินค้าที่สามารถใช้มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดกีดกันไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้รับบริการ แต่หากต้องการใช้บริการจะต้องจ่ายค่าบริการนั้น ลักษณะที่สอง คือ สินค้าและบริการที่ไม่สามารถแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ (non-excludability) หมายถึง สินค้าและบริการที่ผู้ผลิตไม่สามารถใช้มาตรการกีดกันไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดใช้บริการหรือเป็นสินค้าและบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นแล้วทุกคนต้องใช้ร่วมกัน (jointly consumption) แม้ว่าผู้หนึ่งจะมีความต้องการหรือไม่ก็ตาม

1.2 พิจารณาจากลักษณะการเป็นปรปักษ์ในการบริโภค แบ่งออกได้ 2 ลักษณะ คือ สินค้าและบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นปรปักษ์ในการบริโภค (rival consumption) หมายถึง สินค้าหรือบริการที่ผู้หนึ่งผู้ใดบริโภคแล้ว จะทำให้ผู้บริโภคอื่นไม่สามารถใช้สินค้าและบริการนั้นได้อีกต่อไป หรือมีความพึงพอใจในสินค้านั้นน้อยลง ลักษณะที่ 2 คือ สินค้าและบริการที่ไม่มีลักษณะเป็นปรปักษ์ในการบริโภค (non-rival consumption) หมายถึง สินค้าและบริการที่ผู้หนึ่งผู้ใดบริโภคแล้ว จะไม่ทำให้ผู้บริโภคอื่นมีความพึงพอใจลดลง หรือผู้อื่นยังสามารถบริโภคสินค้าและบริการนั้นได้อีกต่อไป

1.3 พิจารณาจากลักษณะความต้องการ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ สินค้าหรือบริการเอกชน (private goods) หมายถึง สินค้าหรือบริการที่มีลักษณะแบ่งแยกบริโภค หรือสินค้าและบริการที่เป็นปรปักษ์ในการบริโภค ประเภทที่ 2 คือ สินค้าและบริการสาธารณะ (public goods) หมายถึง สินค้าและบริการที่เป็นความต้องการของสังคม (social goods) และสินค้าและบริการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม (merit goods) ประเภทที่ 3 คือ สินค้าและบริการที่มีลักษณะผสม (mixed goods) หมายถึง สินค้าและบริการที่มีลักษณะผสม เช่น มีลักษณะเป็นสินค้าเอกชนกับสินค้าและบริการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

2. ค่าใช้บริการ ในกรณีที่ไม่สามารถแยกได้ว่าผู้ใดได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการสาธารณะนั้น ผู้ใช้บริการควรรับภาระต้นทุนของสินค้าและบริการนั้นในรูปของภาษี แต่ถ้าเป็นสินค้าและบริการที่สามารถแยกได้ว่า ผู้ใดได้รับประโยชน์ ผู้ผลิตสินค้าและบริการควรเรียกเก็บค่าใช้บริการ (user charge) หรือค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ และหากสินค้านั้นมีลักษณะที่ไม่เป็นสินค้าและบริการสาธารณะเต็มรูป (purely public goods) และไม่เป็นสินค้าและบริการเอกชนเต็มรูป (purely private goods) ผู้ผลิตสินค้าและบริการควรเรียกเก็บค่าสินค้าและบริการแยกเป็นสองส่วน คือ ในส่วนที่เป็นภาษี และในส่วนที่เป็นค่าใช้บริการหรือค่าธรรมเนียม (จรรยาสุริ ชาญหาดี, 2543, หน้า 10-13)

3. ทางเลือกเพื่อการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ ทางเลือกเพื่อการจัดหาสินค้าและบริการของภาคเอกชนและภาครัฐมีความแตกต่างกัน (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550, หน้า 227-229; Ostrom, 1974, pp. 56-73) และมีแนวคิดเรื่องจัดการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ ดังนี้

3.1 เอกชนจะตัดสินใจอย่างอิสระในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ แต่หากรัฐปล่อยให้เอกชนตัดสินใจอย่างอิสระจะทำให้มีการผลิตสินค้าน้อยกว่าความต้องการซึ่งจะมีผลเสียต่อสังคม วิธีการแก้ไขคือการที่ให้ผู้บริโภคเข้ามีส่วนร่วมในการผลิตสินค้าและบริการ

3.2 การผลิตสินค้าและบริการสาธารณะขององค์กรราชการจะขาดลักษณะการแข่งขันในตลาดเสรี ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการผลิตและบริการ บุคคลในองค์กรราชการจะทำงานเพื่อตนเองมากกว่าทำงานเพื่อส่วนรวม มีการผูกขาด ประชาชนไม่มีทางเลือกสินค้าและบริการ และมีลักษณะการผูกขาดส่งผลให้มีการผลักภาระค่าบริการให้แก่ประชาชน

3.3 ประชาชนจะหลีกเลี่ยงการบริโภคสินค้าและบริการสาธารณะขององค์กรราชการได้โดยการตกลงกันจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะเองภายใต้กฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นเอง หรือการตัดสินใจร่วมกันของสังคม

3.4 ให้องค์กรหลายรูปแบบจัดการผลิตสินค้าและบริการและแยกกันรับผิดชอบในแต่ละระดับพื้นที่

ทฤษฎีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Theory)

ความหมาย “Good Governance” ในภาษาไทยมีการใช้คำต่าง ๆ กัน เช่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การบริหารจัดการที่ดี การปกครองที่ดี ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ กลไกประชาธิปไตย นักวิชาการหลายสำนักได้ให้ความหมาย และบริบทของคำเหล่านี้ในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน เช่น Good Governance เป็นชุดแนวคิดใหม่ที่น่าไปใช้ในทางรัฐศาสตร์ การบริหารสาธารณะ การพัฒนาการบริหารเพื่อความผาสุกของมหาชน (Agere, 2000, p. 1) ธรรมาภิบาล (good governance) เป็นแนวความคิด และหลักการพื้นฐานของวิธีการบริหารงานแนวใหม่ เพื่อให้การกามีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล มีความเป็นธรรม มีความโปร่งใส มีความคุ้มค่า (ชัชวาลย์ ทัดสิวัช, 2550, หน้า 61-62) ธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี คือ การบริหารราชการของภาครัฐที่มุ่งความดีงาม และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและประชาชนอย่างทั่วถึง และยุติธรรม (ปรีชา วัชรากัย, 2550, หน้า 1) ธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใสและเพิ่มประสิทธิภาพ ธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการหรือวิธีการทำงานที่จะส่งผลดีไม่ว่า จะเป็นเรื่องประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม การมีส่วนร่วม การมีระบบดูแลกิจการที่ดีจะช่วยป้องกันความเสียหายได้เป็นระบบเตือนภัยที่ดี หรือหลัก 5 ประการ ของตลาดหลักทรัพย์ที่เน้นกระบวนการมากกว่าผลลัพธ์ ได้แก่ (1) สิทธิของผู้ถือหุ้น และหน้าที่หลักของความเป็นเจ้าของ (2) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน (3) การระบุและให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) (4) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (disclosure & transparency) (5) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการและสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรมหาชน) ได้ให้ความหมายของ “ธรรมาภิบาล” ว่า “ธรรม” คือ ความถูกต้อง ธรรมาภิบาล คือ การรักษาความถูกต้อง การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จจะต้องมีความถูกต้องทุกเรื่อง (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, ม.ป.ป.)

ธีรยุทธ บุญมี (2541, หน้า 9) กล่าวว่า Good Governance คือ ธรรมรัฐ และได้ให้ความหมายว่า ธรรมรัฐ คือ การบริหารการจัดการประเทศที่ดีในทุกด้านและทุกระดับ ซึ่งการบริหารการจัดการที่ดีจะเกิดขึ้นได้ ต่อเมื่อมีหลักคิดว่า ประชาชนและข้าราชการบริหารประเทศเป็นหุ้นส่วน (partnership) กัน ในการกำหนดชะตากรรมประเทศ แต่

การเป็นหุ้นส่วน ไม่ใช่หลักประกันว่า จะเกิดธรรมรัฐ หรือ Good Governance ยังต้องหมายถึง การมีกฎเกณฑ์ กติกาที่จะให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายบริหาร ตรวจสอบ ประเมินผลอย่างจริงจัง

อมรา พงศาพิชญ์ (2541, หน้า 2) แปลคำว่า Good Governance คือ ธรรมราษฎร์ หรือธรรมรัฐ และให้ความหมายว่า คือ การกำกับดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมและการรักษาผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ระหว่างสมาชิกในสังคมโดยมีกติกาที่ตกลงร่วมกัน มีกฎกติกาที่ตกลงร่วมกันที่จะใช้ในการดูแลผลประโยชน์ส่วนรวม กฎ กติกา ขึ้นต่ำ ประกอบด้วย (1) การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล ตอบสนองความต้องการของสังคม มีความชอบธรรมและรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (accountability) (2) การทำงานอย่างโปร่งใสและสามารถคาดการณ์ได้ (transparency and predictability) (3) การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการรับรู้ร่วมตัดสินใจและตรวจสอบการจัดการและบริหารงาน (participation) (4) การดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตยและความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

ปรีชา วัชรภักย์ (2550, หน้า 1) กล่าวว่า การบริหารราชการแผ่นดินต้องมีคุณลักษณะ 3 ประการ คือ คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินเป็นการบริหารเพื่อให้เกิดความสำเร็จของรัฐ ให้กับประชาชนโดยเจ้าหน้าที่รัฐ หรือข้าราชการที่มีหน้าที่ทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจศรัทธาและไว้วางใจ ซึ่งถ้าประชาชนไม่เชื่อถือ ข้าราชการหรือไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ ไม่เกิดความศรัทธาจะทำให้ประชาชนไม่เชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำงานด้วยธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลจึงเป็นหลักที่จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นศรัทธาและไว้วางใจหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการ เช่นเดียวกับ วิชา มหาคุณ (2549, หน้า 1) ได้กล่าวถึง ธรรมาภิบาลของข้าราชการในระบบราชการ มี 6 ประการ คือ (1) การทำงานโดยสุจริตและชอบธรรม (2) ทำงานด้วยความโปร่งใส รอบคอบ ระมัดระวัง (3) ทำงานด้วยอุดมการณ์มีเหตุผล (4) ทำงานให้สังคมตามแนวทางแห่งจริยธรรมและความถูกต้อง (5) ทำงานโดยเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน (6) ต้องดำเนินกิจการสาธารณะที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2540, หน้า 1-3) อธิบายว่า

Good-Governance หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้นพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนของประชาชนที่สะท้อนความคิดของผู้นได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจ เป็นธรรม แต่ต้องใช้อำนาจโดยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ องค์การสหประชาชาติให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้าง ความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศ ให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืนเท่าเทียมกัน และมีคุณภาพที่ดีขึ้น การดำเนินการต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส (สิทธิชัย ธรรมเสนห์, 2549, หน้า 5)

สรุปได้ว่า Good Governance เป็นความสำคัญในการบริหารกิจกรรมของ 3 ภาคส่วน คือ (1) ภาครัฐ (public sector) ซึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างและปฏิรูปการเมือง กฎหมาย และการบริหารราชการ (2) การประกอบธุรกิจที่ดีและดำเนินธุรกิจอย่างซื่อสัตย์สุจริต และมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมซึ่งจะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรือง (3) ภาคประชาชนหรือองค์กรต่าง ๆ (civil society) จะมีส่วนในการเกื้อหนุนในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยการระดมกลุ่มต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

หลักการธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลได้ครอบคลุมถึงเรื่องการบริหารรัฐกิจ (public administration) และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ธรรมาภิบาลยังได้ขยายไปถึงเรื่องการใช้กระบวนการประชาธิปไตย และการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายต่าง ๆ แตกต่างกันไป ซึ่งได้แก่ ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และองค์กรบริหารงานภาครัฐ องค์กรบริหารงานภาครัฐจะต้องกำหนดบทบาทของตนเองภายใต้ตัวชี้วัดของสังคม และต้องคำนึงถึงจรรยาบรรณซึ่งจะทำให้มั่นใจได้ว่ารัฐบาลจะดำเนินการให้บริการสาธารณะได้อย่างเหมาะสม ธรรมาภิบาล เป็นสถานะสูงสุดของการพัฒนาและการบริหารจัดการกิจการของประเทศ คือ การมีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ทำให้การบริการของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เคารพสิทธิมนุษยชน มีความโปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม และก่อให้เกิดสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่สังคม นอกจากนั้นธรรมาภิบาลยังเป็นแนวคิดส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนา (Tennekes, 2005, p. 27)



แนวทางของธรรมาภิบาลควรจะมีการมีความเข้าใจในการทำงานและความมีประสิทธิภาพในรัฐบาลรวมทั้งผลประโยชน์ที่นำมาสู่สาธารณชน สำหรับเรื่องประสิทธิภาพธรรมาภิบาลยังคงต้องกระทำการ่วมกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และประสิทธิภาพในการดูแลความกินดีอยู่ดีของประชาชนของรัฐบาล (Healy & Robinson, 1992, p. 30; Tandon, 1996, p. 30) เป้าหมายของธรรมาภิบาล คือ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคส่วนในสังคม ธรรมาภิบาลมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคม ธรรมาภิบาลมีกลไกที่เป็นพลังขับเคลื่อนที่ดีเป็นเครื่องมือยืนยันว่าการบริหารการจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองจะตั้งอยู่บนรากฐานที่มั่นคง เป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งรวมถึงประชาชนในกลุ่มผู้ถือโอกาสและกลุ่มผู้ยากจน มีกระบวนการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ที่เป็นธรรมต่อคนในสังคม มีการจัดการระบบเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นการดำเนินการของสังคมเพื่อรักษาความสมดุลภายในของระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จะมีความมั่นคง มีเสถียรภาพ และประชาชนมีความสุข โครงสร้างและขบวนการของธรรมาภิบาลจะต้องมีกฎเกณฑ์เป็นตัวกำหนดซึ่งอาจประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ และข้อบังคับ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎเกณฑ์ทางธรรมเนียมประเพณี ทางศาสนา ทางศีลธรรม หรือจริยธรรม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542, หน้า 22)

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (อ้างอิงใน วิจิต หล่อจิระชุนห์กุล, 2549, หน้า 8) (Asian Development Bank--ADB) นำแนวความคิดเรื่อง ธรรมาภิบาลของธนาคารโลก (International Bank of Reconstruction and Development--IBRD) มาใช้ประกอบการพิจารณาให้ประเทศต่าง ๆ กู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้พัฒนาประเทศ โดยพิจารณาความสามารถของภาครัฐในการนำนโยบายทางเศรษฐกิจไปปฏิบัติเป็นหลัก โดยเน้นที่ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ แต่ไม่พิจารณาด้านนโยบายเพราะเชื่อว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นสิ่งที่จะทำให้เห็นนโยบายดำเนินไปสู่ความสำเร็จได้ และยังมีแนวคิดว่าภาครัฐควรมีหน้าที่ที่สำคัญ คือ การรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจระดับมหภาค พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ การจัดทำบริการสาธารณะ และการส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล (good governance)

องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Programmed-UNDP) (อ้างถึงใน สุดจิต นิมิตรกุล, 2543, หน้า 24) ให้คำนิยาม “ธรรมาภิบาล” ว่า หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหารและภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออก ซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมายและแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ซึ่งประกอบด้วย (1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจโดยชอบ (2) กฎหมายที่ยุติธรรม (rule of law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน และทุกคนต้องเคารพกฎหมาย โดยกรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศ ต้องมีความยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับทุกคนในกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน (3) ความเปิดเผย โปร่งใส (transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ มีความเปิดเผย ตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้เป็นอิสระ (free flow of information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามกฎหมายกำหนด (4) การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (consensus orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของรัฐต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคม ให้เกิดเป็นความเห็นที่ตรงกัน (board consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม (5) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (political legitimacy) การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรม และเป็นที่ยอมรับของสังคม (6) ความเสมอภาค (equality) ประชาชนทุกคนมีเท่าเทียมกันในการเข้าถึงในโอกาสต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความกินดีอยู่ดี (7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) รัฐสามารถจัดสรรใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานอย่างรวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด (8) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชน

หรือ ผู้มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก และมีจิตใจเสียสละเห็นคุณค่าของสังคม (9) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (strategic vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาล และพัฒนาอย่างยั่งยืน (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2545, หน้า 35)

สถาบันพระปกเกล้า (2550, หน้า 1-2) ได้กล่าวถึง เป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีเป้าหมายสำคัญ 3 ประการ คือ (1) บริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ ให้มีคุณภาพ ประหยัด มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล รับผิดชอบต่อผลงาน มีความพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อ ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน (2) ปรับ เปลี่ยน บทบาท ภาครัฐ มีการวางแผน กำหนดนโยบายที่มองการณ์ไกล บังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค และเป็นธรรม องค์กรสามารถบริหารงานได้อย่างอิสระ (3) การบริหารงานแบบพหุภาคี ผู้มีส่วนได้เสีย สามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และตัดสินใจไม่เป็นการผูกขาด และรวมศูนย์อำนาจ

กล่าวโดยสรุป การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) หมายถึง กระบวนการตัดสินใจ และการกระทำที่ดีของภาครัฐ รวมทั้งการบริหารราชการโดยการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทรัพยากรทางการบริหาร เพื่อการพัฒนาของประเทศอย่างเป็นธรรม มีการเชื่อมโยงระหว่าง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เข้าด้วยกัน การสนับสนุนซึ่งกันและกัน อย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการใช้กฎหมาย อย่างเที่ยงธรรมสมดุล เพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ซึ่งภาครัฐต้องมีหลักการในการปฏิบัติงานที่สำคัญ (ชัชวาลย์ ทัดศิริวัช, 2550, หน้า 61; ถวิลวดี บุรีกุล, 2547, หน้า 17; วิภาส ทองสุทธิ, 2551, หน้า 129) ดังนี้ (1) หลักนิติธรรม (rule of law) หมายถึง การตราและนำกฎหมายไปใช้อย่างเที่ยงธรรม โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชน และความยุติธรรม (2) หลักคุณธรรม (ethics) หมายถึง การยึดหลักศีลธรรม ความดีงาม ความซื่อสัตย์สุจริต ความจริงใจ ความเป็นพลเมืองดีของสังคม (3) หลักความโปร่งใส (transparency) หมายถึง ความไว้วางใจกัน กระบวนการทำงานต้องมีความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของภาครัฐ และการเข้าถึงข้อมูล (4) หลักการมีส่วนร่วม (participation) ประชาชนต้องมีโอกาสรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาของรัฐ รวมทั้งการเลือกสรร

นโยบายของรัฐ (5) หลักความสำนึกรับผิดชอบ (accountability) หมายถึง รัฐต้องมีความสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม รับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ (6) หลักความคุ้มค่า (value for money) หมายถึง การบริหารจัดการภาครัฐต้องใช้ทรัพยากรทุกชนิดให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีความประหยัด มีคุณภาพ

ธรรมาภิบาลในกรอบกฎหมายของประเทศไทย

ประเทศไทยนำแนวคิดธรรมาภิบาล (good governance) มาใช้ในการบริหารราชการ โดยบัญญัติเป็นกฎหมายสองระดับ คือ (1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และ (2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีแนวทางและหลักการดังนี้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารราชการ ดังนี้ “มาตรา 3/1 การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายอำนาจตัดสินใจการอำนวยความสะดวก และสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมิผู้รับผิดชอบต่อผลงาน การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของภารกิจเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

รัฐบาลจึงได้กำหนดวิธีการปฏิบัติดังกล่าวขึ้นโดยตราเป็น “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติของส่วนราชการให้สามารถดำเนินการไปสู่เป้าหมาย พระราชกฤษฎีกา ฉบับนี้ได้ใช้บังคับกับส่วนราชการ ทุกกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทฤษฎีการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (local governance theory)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบเป็นองค์กรราชการที่มีความใกล้ชิดประชาชน เนื่องจาก มีศักยภาพในการบริการสาธารณะ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง แต่ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า มีการทุจริตคอร์รัปชันหลายรูปแบบเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสาเหตุให้เกิดความหย่อนประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่น จึงทำให้ไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ (Center for Democracy and Governance Bureau for Global Programs, 2000, p. 1)

สิ่งที่ท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะนี้ คือ การปรับกลยุทธ์ ทักษะคิด วิเคราะห์ วิธีการทำงานของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การเป็น “ราชการยุคใหม่” มุ่งปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมาย คือ การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าและให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ ผู้นำที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ซึ่งประชาชนได้เลือกให้ทำหน้าที่บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การจะปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ผู้นำท้องถิ่นควรถึงพร้อมด้วยหลักต่อไปนี้ (1) อภิบาล หมายถึง การดูแลปกป้องรักษาเป็นที่พึงในทุกข์สุข บริบาล หมายถึง การดูแลราษฎรอย่างทั่วถึงรอบด้าน (2) เทศาภิบาล หมายถึง การปกครองท้องที่ ประชาภิบาล หมายถึง การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขประชาชนอย่างดียิ่ง และ (3) ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองด้วยหลักบริหารจัดการที่ดีงาม (เมธาวี ฐานกุล, 2551, หน้า 15)

หลายประเทศให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นมากขึ้น รัฐบาลพยายามเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของประชาชนด้วยการจัดให้มีการบริหารจัดการที่ดี กระจายทรัพยากร เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ขาดโอกาสที่จะได้รับการบริการจากรัฐ (Berman, 1999, p. 5) และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันเป็นเครือข่าย ส่งเสริมให้มีการรวมการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีไม่ใช่เป็นเพียงการกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐออกไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีความหมายถึง

การกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาลโดยให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในลักษณะของเครือข่ายเพื่อการร่วมมือกันอย่างต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่เป็นภาระของรัฐในการสนับสนุนงบประมาณ และรวมถึงการพิจารณาเรื่องพื้นที่การจัดทำบริการสาธารณะไม่ควรจำกัดเฉพาะในเขตท้องถิ่น (Garber, 1997, p. 23) ดังนั้น การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในความหมายกว้าง มีความหมายรวมถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างเครือข่าย ระหว่างรัฐและประชาคม เพื่อให้บริการสาธารณะมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน และมุ่งผลลัพธ์ต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งมีแนวคิดที่สำคัญ ดังนี้ (พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, 2552, หน้า 3-7)

แนวคิดใหม่การบริหารจัดการท้องถิ่น (new paradigm of local governance)

การขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารราชการแผ่นดินก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ รูปแบบและวิธีการบริหารจัดการภาครัฐในหลายประเทศ จากรูปแบบประเพณีนิยม (traditional public administration model) ไปสู่รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ (new public administration model) (Hood, 1995, p. 93; Mwita, 2000, p. 19) หรือการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งการผสมผสานเอากวอบแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์ ทางเลือกสาธารณะ การบริหารธุรกิจแนวใหม่ แนวทางรัฐศาสตร์ เข้าด้วยกัน ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ที่ต้องมีการตอบสนอง (responsive) มีความรับผิดชอบ (responsible) มีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ (accountable) เพราะบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการสถาปนาขึ้นใหม่นี้ มีความตรงกันข้ามกับบทบาทเดิมมาก แนวคิดที่ได้รับการยอมรับในการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้ (พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, 2552, หน้า 3-1; Shah, 2006, p. 3)

1. หลักอำนาจทางกฎหมาย (the principle of jurisdictional)

หลักการนี้มีแนวคิดที่ว่ารัฐบาลท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งยิ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากเท่าใด จะทำงานมีประสิทธิภาพขึ้นมากเท่านั้น และประชาชนควรมีสติเลือกประเภทและจำนวนของบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่า การตัดสินใจใด ๆ ของรัฐ ควรจะ

เกิดขึ้นที่การปกครองระดับล่างสุด เพื่อการบรรลุเป้าหมายของการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

2. หลักการเทียบเคียงทางการคลัง (the principle of fiscal equivalency)

หลักการนี้ กล่าวว่า เมื่อใดที่อำนาจหน้าที่ทางการเมืองและผลประโยชน์ทับซ้อนกัน จะทำให้ขาดอิสระทางความคิด ไม่มีความเท่าเทียมกันระหว่างจุดคุ้มทุน หลักการนี้ จึงเป็นความเท่าเทียมกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ทางการเมืองกับผลประโยชน์ ซึ่งจะต้องมีการแยกอำนาจทางกฎหมายเพื่อการบริหารสาธารณะ

3. หลักแห่งความเกี่ยวพัน (the correspondence principle)

หลักการนี้อธิบายเรื่องแนวคิดของการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ (function) ซึ่งในทางกฎหมายอาจซ้ำซ้อนกันได้ในพื้นที่ แต่ผู้รับบริการสามารถเลือกใช้บริการได้ตามความพึงพอใจ

4. ทฤษฎีการกระจายอำนาจ (the decentralization theory)

หลักการนี้อธิบายว่าการกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่น จะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นทราบถึง ความต้องการของประชาชน และสามารถตัดสินใจเพื่อตอบสนองต่อความต้องการนั้นได้ในรูปของการจัดทำบริการสาธารณะ และการคิดค้นนวัตกรรมบริการใหม่ แต่รัฐบาลท้องถิ่นต้องใช้งบประมาณของท้องถิ่นและงบประมาณเงินอุดหนุนให้มีประสิทธิภาพ

ความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานภาครัฐทุกระดับ ต่างใช้ทรัพยากรจากแหล่งเดียวกัน คือ ภาษี ดังนั้น จึงต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะชนร่วมกัน รัฐบาลระดับชาติจะต้องร่วมรับผิดชอบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมมือกับรัฐบาลในการดำเนินนโยบายของชาติ ต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อความสำเร็จและความล้มเหลว จึงควรเปลี่ยนแปลงระบบการจัดทำบริการสาธารณะแบบรวมศูนย์ไว้ที่หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางไปเป็นการกระจายอำนาจการจัดทำบริการไปสู่หน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนให้มากที่สุด และการจัดทำบริการสาธารณะนั้นรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องสัมพันธ์กันสนับสนุนกัน เกื้อกูลซึ่งกันและกันในระดับหนึ่ง ในขณะที่ต้องมีความเป็นอิสระกันในระดับหนึ่งเช่นเดียวกัน รักษาสมดุลของความสัมพันธ์เชิงพึ่งพากัน ซึ่งเป็นกระบวนการ

ที่มีลักษณะพลวัต (dynamic) สามารถจะปรับเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อม ซึ่งมีหลักการความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (จรัส สุวรรณมาลา, 2542, หน้า 157)

1. รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพ ความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลต้องสามารถควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติอยู่ในกรอบของกฎหมายและคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน รัฐบาลสามารถยับยั้งแทรกแซง หรือใช้อำนาจทางกฎหมายได้หากเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีสิทธิเช่นเดียวกับรัฐบาล หากเห็นว่า รัฐบาลแทรกแซงการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางที่ไม่ถูกต้องตามหลักการหรือตามที่กฎหมายกำหนด

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินกิจกรรมตามแนวนโยบายของรัฐ หรืออาจกล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแทนหรือหน่วยปฏิบัติงานของรัฐ โดยที่รัฐบาลสนับสนุนเงินงบประมาณและให้คำแนะนำต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลสามารถที่จะจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นกัน

3. รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อเรื่องคุณภาพมาตรฐานของบริการสาธารณะ รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันในการให้บริการสาธารณะพื้นฐาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขอให้รัฐบาลเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนได้ หรือรัฐบาลร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานได้

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (vertical relationship) เนื่องจาก ในด้านการเมืองความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยของรัฐบาล และความสัมพันธ์ควรอยู่บนพื้นฐาน ดังนี้ (1) รัฐจะแทรกแซง กำกับดูแล การบริการงาน

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เท่าที่จำเป็น (2) รัฐจะกำกับดูแลและแทรกแซงการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่มีกฎหมายรองรับ (3) รัฐจะต้องกำกับดูแล เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายเท่านั้น (4) รัฐสามารถเข้าแทรกแซงการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำความผิดกฎหมาย (5) รัฐต้องสามารถมอบอำนาจหน้าที่ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการได้ นอกเหนือไปจากที่มีกฎหมายกำหนดไว้ (สุภัช สุขหลาศัย, 2545, หน้า 1-43-1-58)

ตัวแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ คือ

1. ตัวแบบองค์กร (agency model) เป็นความสัมพันธ์ที่รัฐมีอำนาจเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ รัฐจะมีบทบาทในการควบคุมกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอย่างจำกัด

2. ตัวแบบหุ้นส่วน (partnership model) ลักษณะความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะหน่วยงานของรัฐบาล รัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความร่วมมือกันในเรื่องต่าง ๆ เพื่อความบรรลุนโยบาย รวมทั้งการที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีการหารือกันในเรื่องที่จะกระทบต่อทั้งสองฝ่าย เช่น การที่รัฐจะดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการหารือกัน และการได้รับความยินยอมจากประชาชนในท้องถิ่น

3. ตัวแบบแบบผู้ดูแล (stewardship model) เป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่รัฐบาลให้ความไว้วางใจแก่ท้องถิ่นในการดูแลกิจการของรัฐในระดับท้องถิ่น โดยที่ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระพอสมควร แต่รัฐก็สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงยับยั้งหรือยกเลิกการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

4. ตัวแบบแบบอำนาจ-พึ่งพา (power dependence model) เป็นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพึ่งพิงกัน แต่การที่ฝ่ายใดจะพึ่งพิงฝ่ายใดมากกว่า ขึ้นอยู่กับทรัพยากรของแต่ละฝ่าย เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพิงงบประมาณเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์ในแนวนอน (horizontal relationship) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับหรือรูปแบบต่าง ๆ จะมีพื้นที่รับผิดชอบทับซ้อนกันหรือไม่ก็ตาม มีการร่วมมือกันทำงานหรือจัดทำบริการสาธารณะ ความสัมพันธ์ในแนวนอน จึงเป็นแนวทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ต้องจัดระบบการบริหารให้สอดคล้องกับหน่วยการปกครองที่ทับซ้อนกัน และการจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งต้องพิจารณาความสัมพันธ์ในด้านการเมืองการปกครองควบคู่ไปกับความสัมพันธ์ทางด้านการคลังด้วย แต่ความสัมพันธ์ในแนวนอนนี้จะมีลักษณะของการเชื่อมโยงกันในเชิงหุ้นส่วนและเครือข่าย แต่ไม่เป็นการกำกับควบคุมระหว่างกัน (ปธาน สุวรรณมงคล, 2549, หน้า 41) การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายจึงควรมีลักษณะดังนี้ (Rhodes อ้างถึงใน คำรงค์ วัฒนา, สุชาดา วัฒนา และสุริยะ วิริยะสวัสดิ์, 2544, หน้า 10)

1. การพึ่งพาและการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ความหมายของการพึ่งพา และการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกันของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินงานให้สำเร็จได้จะต้องอาศัย การแลกเปลี่ยนทรัพยากรกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน ทรัพยากรที่อาจแลกเปลี่ยนกันได้ เช่น เงินทุน บุคลากร ความชำนาญ ฯลฯ ซึ่งการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องจัดทำบริการสาธารณะเองทั้งหมด

2. ความไว้วางใจ ความไว้วางใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันจะเป็นแรงประสานของเครือข่าย ก่อให้เกิดความร่วมมือ ทำให้เครือข่ายมีความคงอยู่ ความไว้วางใจเกิดจากการเรียนรู้ร่วมกัน มีความสัมพันธ์กันอย่างอิสระและซื่อสัตย์ต่อกัน การเปิดโอกาสให้มีการทำงานร่วมกัน แบ่งผลประโยชน์ระหว่างกัน ความไว้วางใจกันจึงเป็นค่านิยมที่สำคัญของเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างเครือข่ายและความสัมพันธ์ที่ดีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะที่มีปัญหาด้านขนาด (economy of scale) การถ่ายทอดประสบการณ์และเทคโนโลยีระหว่างกัน จะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ความร่วมมือกันอย่างเท่าเทียม ความร่วมมืออย่างเท่าเทียมในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในความหมายทางเศรษฐศาสตร์ คือ การแลกเปลี่ยนสินค้ากันอย่างเท่าเทียม สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ครบถ้วน จำเป็นจะต้องมีเครือข่ายความร่วมมือ ที่มีส่วนร่วมกันอย่างเท่าเทียมในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน โดยที่รัฐบาลจะต้องให้การสนับสนุนระบบเครือข่าย

4. พื้นที่การจัดทำบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรจัดทำเพื่อให้บริการเฉพาะประชาชนภายในเขตพื้นที่เท่านั้น แต่ควรพิจารณาขยายการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นอื่นตามความเหมาะสม

ธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้การดำเนินการกิจของราชการส่วนท้องถิ่นสนองต่อการพัฒนาประเทศ และให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีผลดีตามเจตนารมณ์ แห่งหลักการ ธรรมชาติของ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 52 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน กระทรวงมหาดไทยจึงกำหนด หลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ตามกรอบแนวคิดและเป้าหมาย ดังนี้ (วิภาส ทองสุทธิ์, 2551, หน้า 231; สถาบันพระปกเกล้า, 2549, หน้า 6)

1. เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน จึงควรบริหารราชการโดยตอบสนอง ความต้องการของประชาชน มุ่งให้เกิดผลในทางบวกต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน และยกคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน ส่วนราชการจะต้องคำนึงถึงการให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ในการรับบริการจากรัฐ คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม และการกำหนด ภารกิจให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

2. เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ จึงควรบริหารราชการให้ได้ผลลัพธ์ ตรงตามวัตถุประสงค์ และการบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ ส่วนราชการใดจะดำเนินการ กิจใดจะต้องมีแผนการปฏิบัติที่มีจุดมุ่งหมาย หรือความร่วมมือกันระหว่างส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องกันเพื่อให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีแผนดำเนินงานที่สอดคล้องกัน ซึ่งจะ ทำให้การดำเนินงาน เกิดผลสำเร็จและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

3. เพื่อให้มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ จึงควรบริหารที่มีการเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลที่ได้ ความสำเร็จของโครงการต่าง ๆ ส่วนราชการจะต้องมีการเปรียบเทียบรายจ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะกับส่วนราชการอื่นที่มีภารกิจเดียวกัน หากมีต้นทุนสูงกว่าจะต้องดำเนินการปรับปรุงกระบวนการเพื่อลดต้นทุน และการคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทำการเปรียบเทียบพิจารณาถึงประโยชน์ที่สังคมและประชาชนได้รับด้านอื่นที่ไม่ใช่เป็นตัวเงินเนื่องจากการจัดทำบริการของรัฐมิใช่กระทำเพื่อแสวงหากำไร

4. เพื่อไม่ให้มีขั้นตอนปฏิบัติงานเกินความจำเป็น โดยการลดขั้นตอนระยะเวลาการปฏิบัติงาน และกระจายอำนาจการตัดสินใจ และระมัดระวังไม่ให้เป็นการสร้างขั้นตอนขึ้นมาใหม่ ส่วนราชการจะต้องนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาปรับใช้ในระบบราชการ รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมในภารกิจที่มีความสัมพันธ์กัน

5. เพื่อปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ จึงควรทบทวนและปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติงานและภารกิจให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมหรือสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากมีส่วนราชการหลายแห่งปฏิบัติภารกิจที่ไม่มีความคุ้มค่า ดังนั้น ส่วนราชการจะต้องตรวจสอบภารกิจที่ดำเนินการว่าภารกิจใดที่ยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินต่อไป หากภารกิจใดที่ไม่จำเป็นควรยกเลิกหรือนำภารกิจนั้นไปรวมกับภารกิจอื่นเพื่อให้เกิดความประหยัดและคุ้มค่า และต้องทำการทบทวนปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่

6. เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการอย่างรวดเร็ว ควรปฏิบัติราชการที่มุ่งถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนหรือผู้รับบริการ รับรู้สภาพปัญหา เปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนในการใช้จ่ายงบประมาณว่าเป็นไปด้วยความคุ้มค่าเพียงใด

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ โดยการตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงานว่า มีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ มีคุณภาพ และประชาชนผู้รับบริการมีความพึงพอใจมากน้อยอย่างไร ประเมินผล ตรวจสอบการใช้ทรัพยากรขององค์กรในการดำเนินภารกิจคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพเพียงใด

แนวคิด

นโยบายการจัดทำบริการสาธารณะ

นโยบายการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ

1. อำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นโยบายของรัฐที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะปรากฏอยู่ในกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก การจัดทำบริการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ (public service) มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของประชาชน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องจัดทำบริการสาธารณะเองทั้งหมด ซึ่งอาจมอบอำนาจหรือแบ่งอำนาจหน้าที่ การจัดทำบริการสาธารณะไปให้องค์กรทางการปกครองอื่น ๆ ดำเนินการ หรือมอบให้องค์กรหลาย ๆ องค์กรร่วมกันดำเนินการให้ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547, หน้า 3-4) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการภารกิจเองทั้งหมด จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้น ซึ่งจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ขาดความใกล้ชิดกับประชาชนและเป็นสาเหตุทำให้การจัดทำบริการสาธารณะด้อยประสิทธิภาพลง (Elcock, 1994, p. 25) และการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีมาตรฐาน มีความสะดวกในการเข้าถึงบริการของประชาชนแตกต่างกัน (Shapiro, 2007, p. 1)

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ อย่างเหมาะสม และคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น แบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่ให้สามารถใช้ร่วมกันได้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบสามารถทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ มีความครอบคลุมทั่วถึง ให้บริการแก่ประชาชนด้วยประสิทธิภาพสูงสุด ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน เช่น การสนับสนุนจากรัฐบาล กฎหมาย สมรรถนะขององค์กร และข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่ต้องทำงานร่วมกัน (อุดม ทุมโฆสิต, ม.ป.ป., หน้า 305) แต่อีกด้านหนึ่งนโยบายของรัฐ

หลายนโยบายได้สร้างความขัดแย้งให้กับองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2544, หน้า 163) แต่การผสมผสานนโยบายอย่างเป็นทางการของรัฐบาลกลางที่จะให้การสนับสนุนองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นสิ่งที่ท้องถิ่นควรพิจารณา เพราะรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายของประเทศ (Pratchett, 2000, p. 29) อย่างไรก็ตาม องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีสิทธิ์และอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารงานภายในท้องถิ่นได้เองตามหลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่น (Daniel, 1967, p. 101)

บริการสาธารณะแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ (1) บริการสาธารณะระดับชาติ (national affairs) คือ กิจกรรมเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ กิจกรรมตำรวจ ศาสนา ศีลธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การทูต ระบบกฎหมาย ระบบการศึกษา ระบบเงินตรา และ (2) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (local affairs) คือ กิจกรรมบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น และได้มีแบ่งอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายลักษณะ เช่น

1. การแบ่งอำนาจหน้าที่ตามลักษณะการกระทำ แบ่งลักษณะของอำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะได้ 2 ลักษณะ คือ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 447)

1.1 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ (public services) คือ กิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการให้บริการหรือดำเนินการเพื่อสนองความต้องการของประชาชน

1.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ (police) การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นภายในสังคม

2. การแบ่งอำนาจหน้าที่ตามลักษณะของกฎหมาย อำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะตามลักษณะของกฎหมาย มี 4 ลักษณะดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 33; วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547, หน้า 6; Daniel, 1958, p. 14)

2.1 อำนาจหน้าที่และภารกิจตามกฎหมาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.2 อำนาจหน้าที่และภารกิจตามหลักความสามารถทั่วไป (general competency) อำนาจหน้าที่และภารกิจลักษณะนี้กฎหมายไม่ได้ระบุอย่างชัดเจน แต่จะให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำภารกิจในลักษณะนี้จึงเน้นไปที่ความต้องการของชุมชน และความสามารถของท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ หลักการนี้เรียกว่า หลักการบริหาร โดยอิสระ (free administration) หมายถึง ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีศักยภาพเพียงพอจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ โดยไม่ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้

2.3 อำนาจหน้าที่และภารกิจตามที่ได้รับมอบหมาย (mandatory delegate function) หมายถึง ภารกิจที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้น แต่ได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการแทน สาเหตุที่รัฐมอบหมายหรือมอบอำนาจ (delegate) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะแทนนั้น มีเหตุผล 2 ประการ คือ รัฐ มีแนวคิดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้ดีกว่ารัฐ เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับชุมชนมากกว่า เหตุผลที่สอง คือ รัฐมีแนวคิดว่าหากรัฐไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเสียเอง จะเป็นการขัดต่อหลักการความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4 อำนาจหน้าที่และภารกิจหรือความรับผิดชอบเป็นเฉพาะกรณี หมายถึง การที่รัฐจะออกคำสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือหลายท้องถิ่น ดำเนินการจัดบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐกำหนด หรือต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล

นโยบายของรัฐที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะประเภทใด และมีขอบเขตเพียงใด ได้ปรากฏในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นหลัก ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจของรัฐ ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ และในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ได้ให้ความสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ทับซ้อนกัน 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คล้าย ๆ กัน จึงก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการกิจต่าง ๆ และเกิดปัญหาจากเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 406)

สรุปการแบ่งลักษณะของอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ขอบเขตเชิงกฎหมายในปัจจุบัน สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้ (1) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ (3) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นโยบายการจัดการขยะ

นโยบายการจัดการขยะมีหลายระดับ อาทิ นโยบายของรัฐบาล นโยบายการจัดการขยะตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการจัดการขยะแห่งชาติ และนโยบายการจัดการขยะของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น นโยบายแต่ละระดับมีผลต่อการดำเนินการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องวางแผนและดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายที่กล่าวถึง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ม.ป.ป.-ก, หน้า 10)

1. นโยบายการจัดการขยะของรัฐบาล

ระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมารัฐบาลได้เห็นความสำคัญเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้กำหนดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายในการบริหารประเทศและเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น สำหรับนโยบายด้านการจัดการขยะ เน้นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลได้กำหนดนโยบายการจัดการขยะโดยการสนับสนุนการวิจัย

และพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการ อนุรักษ์และฟื้นฟู สิ่งแวดล้อม การนำสิ่งของและเศษวัสดุเหลือใช้กลับมาใช้ใหม่ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สร้างระบบการกำจัดขยะและเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำจัดขยะ

2. นโยบายการจัดการขยะตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้

2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2544) มีแนวคิดในการฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ปกป้องสถานะสิ่งแวดล้อมในชนบท และในเขตเมือง โดยการสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้น เพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บขยะ รวมทั้งให้มีการกำจัดของเสียอย่างถูกต้องสุจริต สันับสนุนให้จังหวัดเตรียมที่ดินที่เหมาะสม สำหรับใช้กำจัดขยะในระยะยาว สนับสนุนให้มีระบบกำจัดของเสียรวม

2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - พ.ศ. 2549) มีแนวคิดว่าการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมยังดำเนินการได้ในขอบเขตจำกัด เนื่องจาก ขาดประสิทธิภาพในการจัดทำและการบริหารแผนงานให้สามารถร่วมกันทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความประหยัด ความคุ้มค่า แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยกระบวนการการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบ สำหรับการจัดการขยะต้องสร้างกระบวนการประสานงานและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทั้ง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้มีการลดปริมาณขยะ และนำขยะกลับมาใช้ใหม่ สนับสนุนให้จังหวัดมีศูนย์รวมกำจัดขยะ

2.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - พ.ศ. 2554) ปริมาณขยะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ จึงมีเป้าหมายในการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณขยะที่เกิดขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพ

การจัดการขยะ กระจายอำนาจการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสนับสนุนให้จังหวัดจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะรวม

นโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งสามฉบับมีความสอดคล้องกันในประเด็นที่ต้องการกระจายอำนาจการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีการทำงานร่วมกันโดยการลงทุนร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงทุนร่วมกับเอกชน หรือให้เอกชนลงทุนเอง ส่วนการกำจัดขยะมีความต้องการที่จะให้มีศูนย์กำจัดขยะรวมระดับจังหวัด

3. แผนการจัดการขยะแห่งชาติ

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2559 และแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความต้องการให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีระบบกำจัดขยะที่ถูกสุขลักษณะไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน

เป้าหมายสำคัญของนโยบาย คือ การลดอัตราการเกิดขยะ ในพื้นที่เทศบาลไม่ให้มีขยะตกค้าง ต้องมีการเก็บขนขยะให้หมดทุกวัน พื้นที่นอกเขตเทศบาลให้มีขยะตกค้างไม่เกินร้อยละ 10 ให้ทุกจังหวัดมีระบบกำจัดขยะที่ถูกสุขลักษณะ โดยมีแนวทางการจัดการที่สำคัญ คือ ให้มีการจัดการขยะเป็นระบบและครบวงจร ตั้งแต่การเก็บขน การขนส่ง การกำจัด สนับสนุนให้เอกชนดำเนินธุรกิจด้านการเก็บขน การขนส่ง การกำจัด ในรูปของการว่าจ้าง การร่วมลงทุน หรือการให้สัมปทาน ก่อสร้างสถานที่กำจัดขยะที่ถูกสุขลักษณะ โดยรัฐร่วมลงทุนกับภาคเอกชน รัฐลงทุนทั้งหมด หรือการสมทบงบประมาณบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. นโยบายการจัดการขยะของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2547 - พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2548 - พ.ศ. 2551 ได้มีส่วนเชื่อมโยงกับภารกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวกับการกิจด้านสิ่งแวดล้อมและภารกิจด้านการจัดการขยะ คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็ง

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้กลยุทธิ์การสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มธุรกิจชุมชนและเอกชนในการจัดการและเพิ่มมูลค่าขยะ เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการระบบกำจัดขยะ

นโยบายการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเลือกจะจัดทำภารกิจ เลือกวิธีดำเนินการและเลือกระบบบริหารจัดการได้มากขึ้นตามนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่นไม่ได้เป็นเพียงต้องการลดอำนาจของรัฐบาล หรือเพิ่มอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ต้องการให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันทำงานมากขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนมากไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ ทุกภารกิจ แตกต่างกันไปตามความสามารถขององค์กร ดังนั้น ยุทธศาสตร์สำคัญ ในการทำให้ประชาชนได้รับบริการได้มาตรฐาน ทั้งถึงเพียงพอและเกิดประโยชน์แก่ประชาชน คือความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลควรให้ความสำคัญและสนับสนุนในเรื่องการร่วมมือจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรให้ความสำคัญกับการบริการท้องถิ่นแบบบูรณาการร่วมมือกันระหว่างองค์กรให้มากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรร่วมมือกันเป็นเครือข่าย เพื่อสร้างประโยชน์ในภารกิจร่วมกัน การจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องขอความร่วมมือจากองค์กรอื่น หรืออาศัยการทำกิจกรรมร่วมกันหลายองค์กร รวมทั้งการจัดทำบริการลักษณะที่ต้องให้บริการครอบคลุมพื้นที่ เช่น กิจกรรมด้านการกำจัดขยะ การบำบัดน้ำเสีย การจัดการศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันหรือเครือข่ายความร่วมมือนี้ ไม่ควรกระทำเพื่อหวังผลในเชิงอำนาจของผู้หนึ่งผู้ใดหรือขององค์กรใดโดยเฉพาะ แต่ต้องมีแนวคิดว่าความร่วมมือกันจะเป็นประโยชน์ขององค์กรและประชาชน ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งควรร่วมมือกันจัดทำบริการ ควรอยู่บนหลักการดังนี้ (1) เป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่มีกฎหมายห้ามมิให้ดำเนินการ (2) เป็นกิจการที่

ร่วมมือกันจัดทำบริการแล้วทำให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น (3) เป็นกิจการที่ร่วมมือกันทำแล้วทำให้มีความประหยัดมากยิ่งขึ้น (4) เป็นกิจการที่ร่วมมือกันทำแล้วทำให้บริการนั้นมีมาตรฐานสูงขึ้น (5) เป็นกิจการที่ร่วมมือทำแล้วทุกฝ่ายที่ร่วมมือกันมีความพึงพอใจและเกิดประโยชน์แก่ประชาชน (โกวิท พวงงาม, 2548, หน้า 402; ปธาน สุวรรณมงคล, 2549, หน้า 41)

แนวคิดวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญมีดังนี้ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547, หน้า 40)

1. การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วย

ดำเนินการเอง โดยผ่านกลไกการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง มีการตั้งงบประมาณ มีการจ้างบุคลากร วิธีการนี้มีจุดเด่นที่สามารถควบคุมการทำงานได้โดยตรง สนองนโยบายขององค์กรได้ทันที ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดี เนื่องจากเป็นการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง แต่จะมีจุดด้อย ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ขาดทักษะและความชำนาญในการให้บริการจะทำให้คุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะลดลง องค์กรต้องมีภาระผูกพันเกี่ยวกับงบประมาณสูง โดยเฉพาะการจ้างบุคลากรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และถ้าองค์กรที่มีวัฒนธรรมขัดต่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ จะทำให้การปฏิบัติ งานบริการทำได้ยาก

2. การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือรูปแบบสหการ (syndicate) แนวคิดนี้ คือ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ แต่แนวคิดนี้ในประเทศไทยไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากยังไม่เคยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจัดทำสำเร็จเนื่องจากมีสาเหตุดังนี้ (1) รัฐบาลไม่มีนโยบายชัดเจนในการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันจัดตั้งสหการเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะร่วมกัน (2) รัฐบาลไม่สร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดตั้งสหการ (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดตั้งสหการ (4) นักการเมืองท้องถิ่นไม่ต้องการจัดตั้งสหการ เนื่องจากคิดว่าจะสูญเสียอำนาจการบริหารงานส่วนนั้นไป

3. การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการว่าจ้าง (outsourcing) การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจ้าง ให้องค์กรภาครัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน จัดทำบริการสาธารณะแทน วิธีการนี้มีจุดเด่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องรับภาระในการบริการสาธารณะที่มีลักษณะผูกขาดและยาวนาน เนื่องจากการจ้างจะมีกำหนดระยะเวลาชัดเจน และหากผู้รับจ้างปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ สามารถเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการจ้างได้ง่าย และเลือกจ้างเฉพาะองค์กรที่มีความสามารถได้ แต่มีจุดด้อยในกรณีที่หากผู้รับจ้างดำเนินงานล้มเหลว การหาผู้รับจ้างรายใหม่จะทำให้บริการไม่ต่อเนื่อง

4. การจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
วิธีการนี้จะได้ผลดีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เพราะต้องใช้เงินลงทุนมาก ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ ในการบริหารกิจการส่วนใหญ่จะมีปัญหาทั้งในด้านปริมาณและด้านคุณภาพ ในเชิงปริมาณ หมายถึง มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เท่านั้น ที่สามารถดำเนินการด้วยวิธีนี้ได้ เช่น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และกรุงเทพมหานคร ส่วนในด้านคุณภาพ กิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นไม่ได้รับความนิยมมากเท่ากับการให้บริการของเอกชน วิธีการนี้ประชาชนจะเลือกใช้บริการ หรือไม่ก็ได้ โดยหลักการแล้วการจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์จะทำให้การบริการมีประสิทธิภาพและคุณภาพมากขึ้น เพราะผู้ผลิตสินค้าและบริการต้องควบคุมกลไกราคาไม่ให้มีราคาสูงเกินไป (จรัส สุวรรณมาลา, 2537, หน้า 3)

บทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านโครงสร้าง องค์ประกอบ และการจัดองค์กร เป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น และก่อให้เกิดความไม่ยืดหยุ่นในการปรับองค์กรให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่เปลี่ยนแปลง รูปแบบองค์กรมีแนวโน้มจะเอื้อประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมในด้านทรัพยากร แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีข้อจำกัดมาก ในด้านโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะของความเหลื่อมล้ำทับซ้อน และมีความสับสนทั้งในเชิงอำนาจหน้าที่ภารกิจและพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งการจะ

ให้ราชการส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ราชการส่วนภูมิภาคควรมีบทบาทในฐานะผู้สนับสนุนช่วยเหลือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งในเชิงทรัพยากรเทคนิควิชาการ และประสานนโยบายระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทเป็นองค์กรหลักในฐานะหน่วยปฏิบัติการราชการส่วนภูมิภาคควรมีขนาดเล็กลง และเมื่อพิจารณาถึงขนาด และสัดส่วนระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ควรพิจารณาทั้งระบบอย่างมีความสัมพันธ์กัน และมีผลกระทบซึ่งกันและกัน และราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ควรจะถือเป็น “พันธมิตร” และเป็นหน้าที่ที่จะต้องเตรียมการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในทุก ๆ ด้าน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546, หน้า 331)

อิสระ สุวรรณบล และปธาน สุวรรณมงคล (2547, หน้า 25) ได้กล่าวถึง บทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ดังนี้

1. หน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง

องค์กรส่งเสริมความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นในส่วนกลาง ได้แก่ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนสามัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และสำนักงบประมาณ กระทรวง กรม ต่าง ๆ ซึ่งมีภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกองค์กรควรมีบทบาทในการส่งเสริมความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

2. หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ควรมียุทธศาสตร์ในการประสานความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมมือกันจัดระบบบริการสาธารณะ โดยอาจเป็นเจ้าภาพเพื่อกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกันแก้ปัญหาหรือจัดระบบบริการสาธารณะ

ร่วมกัน ท้องถิ่นจังหวัด ควรมีบทบาทในการสนับสนุนบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสนับสนุน ส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เกี่ยวกับความจำเป็นและเหตุผลในการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมิจิตสาธารณะ ซึ่งหากผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นว่า การร่วมกับองค์กรอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ทำให้มีประสิทธิภาพและคุ้มค่ากว่าการดำเนินการเพียงองค์กรเดียว ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายการบริหารจัดการท้องถิ่นยังไม่มี ความชัดเจนในหลายประเด็น เช่น ระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น กฎหมายบริหารจัดการท้องถิ่นมีทั้งส่วนที่เอื้ออำนวยและอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่น มีการกำหนดอำนาจหน้าที่แต่ไม่ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติ (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2544, หน้า III) มีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกมาก (จาตุรนต์ ฉายแสง, 2547, หน้า 12) ข้อจำกัดด้านกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการทำงานแบบเครือข่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ การปฏิบัติงานโดยยึดกฎระเบียบและการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทำให้ขาดความคล่องตัว ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีลักษณะเป็นพลวัตได้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550, หน้า 13-14) การเขียนกฎหมายอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นควรเขียนในเชิงส่งเสริม (positive law) ไม่ควรเขียนลักษณะห้าม แต่ควรมีลักษณะการสนับสนุน โดยเฉพาะการบริการสาธารณะควรเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ ได้ เช่น ความพยายามร่วมมือกันระหว่างองค์กร (วุฒิสาร ตันไชย, 2550, หน้า 134-135) ข้อสรุปดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นที่ว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครอง-

ส่วนท้องถิ่นไทย ตามกฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งในลักษณะของสหการแต่ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด สามารถจัดตั้งองค์กรความร่วมมือในรูปแบบสหการได้ เนื่องจาก มีข้อจำกัดในทางกฎหมาย (โกวิทย์ พวงงาม, 2548, หน้า 358-359) ด้วยเหตุนี้ องค์กรความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นทางการยังไม่เกิดขึ้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคนอื่น ๆ, 2550, หน้า 81) ส่วนกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมยังมีปัญหาในทางปฏิบัติและการบังคับใช้ (โสภารัตน์ จารุสมบัติ, 2551, หน้า 179) เช่น การมีกฎหมายเฉพาะเรื่องและกระจัดกระจาย การขาดกฎหมายลำดับรอง ความไม่ชัดเจนในมาตรการ การไม่ประสานกันระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบตามกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะให้ประสบความสำเร็จนั้นต้องมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติเป็นอันมาก แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องละเลยกฎระเบียบ เพราะกฎระเบียบต่าง ๆ จะเป็นสิ่งสนับสนุนการปฏิบัติงานบริการสาธารณะให้มีคุณภาพมากขึ้น

จากข้อสรุปและแนวคิดข้างต้นทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายเป็นทั้งอุปสรรคและเป็นแนวทางส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจต่าง ๆ ได้ภายใต้กรอบของกฎหมาย และแม้ว่ากฎหมายจะเป็นข้อจำกัดในทางปฏิบัติในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอันมาก แต่นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นมีทัศนคติสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะให้มากขึ้น เพื่อประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่น กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนการบริหารจัดการ การลงทุนและสิ่งแวดล้อม กฎหมายสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันด้านการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายการร่วมทุน และกฎหมายสิ่งแวดล้อม

1. กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

กฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ ดังนี้ (1) พระราชบัญญัติองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 46 บัญญัติให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (2) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 48 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกเก็บค่าบริการได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติ

1.2 เทศบาล

กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลสามารถดำเนินกิจกรรมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ ดังนี้ (1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 57 ทวิ บัญญัติให้เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขตเมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งต้องได้รับความยินยอมจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำกิจกรรมร่วมกัน และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58 บัญญัติไว้ดังนี้ “ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์กรขึ้น เรียกว่า “สหการ” มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย และการจัดตั้งสหการจะทำได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้ และการยุบสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย

1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 73 บัญญัติให้ดำเนินกิจกรรมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ ดังนี้ “องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหาร

ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน”

2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ ดังนี้

มาตรา 21 บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล้วแต่กรณีดำเนินการแทนได้

3. พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

เหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เนื่องจากเดิมการให้สัมปทานหรือสิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนให้อำนาจรัฐมนตรีหรือหน่วยงานเป็นผู้พิจารณาเพียงผู้เดียว ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน การตราพระราชบัญญัตินี้มีผลทำให้กิจการที่รัฐให้สัมปทานหรือมีการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนที่มีมูลค่าโครงการเกินหนึ่งพันล้านบาทต้องผ่านการพิจารณาในรูปของคณะกรรมการ หรือโครงการใดที่มีมูลค่าไม่ถึงหนึ่งพันล้านบาทแต่คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

กิจการของรัฐตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความหมายรวมถึงกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรือกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยร่วมกัน ส่วนการร่วมงานหรือดำเนินการ หมายถึง

การที่รัฐร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีการใดหรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

จากบทบัญญัติดังกล่าวหากองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นใดต้องการร่วมทุนกัน จัดทำบริการสาธารณะกับเอกชน หรือการให้สัมปทานแก่เอกชน เช่น การบำบัด น้ำเสีย การจัดการขยะ การขนส่ง หรือบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่ต้องใช้เงินลงทุนและเทคโนโลยีขั้นสูง หรือเหตุผลทางด้านการเมือง หรือข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ซึ่งองค์กรหนึ่งองค์กรใดไม่สามารถดำเนินการได้ตามลำพังเพียงองค์กรเดียว จะสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันได้ ซึ่งหากมูลค่าโครงการมีมูลค่ามากกว่าหนึ่งพันล้านบาทต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือโครงการที่มีมูลค่าไม่ถึงหนึ่งพันล้านบาท แต่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างโปร่งใส เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่เอกชนที่จะเข้ามาร่วมดำเนินงาน และเพื่อให้การดำเนินงานเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

ภารกิจด้านการจัดการขยะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้องค์กรหรือบุคคลใดดำเนินการแทนแล้วก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น กิจกรรมการจัดการขยะจึงเป็นกิจการของรัฐตามนัยแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนก่อสร้างและจัดการระบบกำจัดมูลฝอย ส่วนราชการไม่มีส่วนรับผิดชอบในเรื่องการดำเนินงานและผลกำไรของเอกชน การมอบให้ดำเนินการในลักษณะเช่นนี้ก็ยังถือว่าเป็นการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ เพราะเป็นการมอบให้ดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สุกัญญา นาชัยเวียง, 2542, หน้า 76)

4. กฎหมายสิ่งแวดล้อม

4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายพื้นฐานเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับองค์กรกำกับดูแลการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบายของประเทศ เหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เป็นการส่งเสริมให้ประชาชน

และองค์กรเอกชนได้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางการปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใครรับผิดชอบโดยตรง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติให้กระทรวงการคลังจัดตั้งกองทุนขึ้น เรียกว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อม” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม การจัดหาซื้อที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและการบำรุงรักษาระบบ พระราชบัญญัตินี้ยังได้เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรา 39 ได้กล่าวถึง ในกรณีจังหวัดใดยังไม่พร้อมจะดำเนินงานเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมอาจเสนอแผนการส่งเสริมให้เอกชนลงทุนก่อสร้างและดำเนินการแทนจังหวัดได้ รวมทั้งในมาตรา 40 ยังเปิดโอกาสให้จังหวัดที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวกันในทางภูมิศาสตร์ หรือเกี่ยวเนื่องกันในระบบนิเวศน์ หรือเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการจัดการอย่างเป็นระบบตามหลักจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกต้องและเหมาะสมให้จังหวัดที่เกี่ยวข้องกันจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกันได้

นอกจากนี้แล้วบทบัญญัติมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า หากมีกฎหมายใดได้บัญญัติกำหนดหลักเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม การขนส่งและการจัดการมูลฝอยของเสียไว้แล้ว ให้ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นบัญญัติไว้แล้ว แต่หากการจัดการของเสียอื่นที่ไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้ใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

4.2 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

เหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้เนื่องจากพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ใช้บังคับมานาน ไม่เหมาะสมกับสภาวะกับสถานการณ์ปัจจุบัน พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจแก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติเกี่ยวกับการดูแลพื้นที่สาธารณะเป็นส่วนใหญ่ และมุ่งเน้นการจัดระเบียบเพื่อควบคุมพฤติกรรมของประชาชนในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองแต่ไม่ครอบคลุมถึงระบบการจัดการขยะ

4.3 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2535 มีการแก้ไขเพิ่มเติมและได้บัญญัติขึ้นเป็นพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2550 หลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข เนื่องจากการสาธารณสุขเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายเดิมยังไม่มีข้อกำหนดมาตรการกำกับดูแลป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยและสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

กฎหมายฉบับนี้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มาตรา 18 ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่า การเก็บขนหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการร่วมกันได้ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลดำเนินการแทนก็ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติที่กล่าวถึงนี้ให้ความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การรักษาความสะอาดของบ้านเมือง เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้ามาดำเนินงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ การสนับสนุนเงินทุนหรืองบประมาณให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบให้เงินอุดหนุน การให้กู้ยืมเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมกันจัดทำกิจกรรมบริการสาธารณะได้

สภาพการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาพทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับการจัดทำบริการสาธารณะส่วนหนึ่งเกิดจากทัศนคติของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นต่าง ๆ เช่น ต้องการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันเพื่อควมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น ความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ความเป็นเครือญาติ ทัศนคติในการเก็บค่าธรรมเนียมค่าจัดการขยะ และความต้องการร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาข้อจำกัดต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ข้อจำกัดด้านบุคลากร และบรรยากาศทางการเมืองจะมีผลต่อความพยายามของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างความร่วมมือเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550, หน้า 158)

ทัศนคติของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาวิจัยทัศนคติของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการจัดทำบริการสาธารณะการจัดการขยะมีความเห็นไม่สอดคล้องกันในหลาย ๆ ด้าน เช่น ผลการศึกษาเรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม พบว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละจังหวัดมีทัศนคติและแนวคิดต่อการจัดการขยะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีทั้งในเรื่องที่สอดคล้องกัน และในเรื่องที่ขัดแย้งกัน (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2544, หน้า 48) เช่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีหลายแห่งมีความเห็นว่าหากมีการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่มีความพร้อมที่จะเข้าร่วมในโครงการ เพราะจะมีค่าใช้จ่ายในการขนส่งขยะไปยังศูนย์กำจัดขยะและค่ากำจัดขยะ ค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะเป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพิษณุโลกเห็นด้วยกับการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะรวม โดยจะมอบหมายให้เทศบาลนครพิษณุโลกเป็นองค์กรหลัก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีความพร้อมในการจัดการขยะเองตามลำพังและมีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ต้องช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก “จังหวัดขอนแก่น” ผู้บริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่า การจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะรวมจะทำให้ปัญหาในการกำจัดขยะหมดไป

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ของจังหวัดอุทัยธานีเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคเดียวกันทำให้แนวความคิดเรื่องจัดการขยะเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่มีความขัดแย้งกัน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายหลายแห่งมีความพยายามที่จะจัดการขยะเองไม่ต้องการพึ่งพางค์กรอื่น เนื่องจากยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะ แต่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีแนวคิดที่จะจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะรวม และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตทุกแห่งมีความเห็นเป็นแนวทางเดียวกันที่ต้องการให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการจัดการขยะ ศูนย์กำจัดขยะรวมในจังหวัดภูเก็ตควรมีเพียงแห่งเดียว

การศึกษาติดตามประเมินผลการจัดการขยะมูลฝอยและน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นต่อการจัดการขยะที่หลากหลาย เช่น ผู้บริหารฯ ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การจัดการขยะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าระยะสั้น เป็นภารกิจที่สั่งการมาจากส่วนกลาง ไม่ใช่เป็นโครงการที่มาจากความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมค่ากำจัดขยะเนื่องจากมีความคิดว่าจะมีผลกระทบต่อการเมืองระดับท้องถิ่น การจัดหาพื้นที่สำหรับการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมีความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์และการเมืองท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีนโยบายในเรื่องนี้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเมืองใหญ่และเป็นแหล่งท่องเที่ยวจะมีนโยบายเกี่ยวกับการจัดการขยะที่ชัดเจน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้ไม่ได้มีการเตรียมการในการจัดหาและก่อสร้างสถานที่กำจัดขยะ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2547, หน้า 1-2)

จากงานศึกษาวิจัยที่กล่าวถึงสรุปได้ว่า ภารกิจการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กยังต้องการพึ่งพางค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพในด้านงบประมาณและเทคโนโลยีและการบริหารจัดการ รวมทั้งมีความกังวลเกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียมค่าจัดการขยะจากผู้รับบริการ

ความร่วมมือเพื่อการแก้ไขข้อจำกัดการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ความหมายของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายความหมาย เช่น คู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local cooperation manual) จัดทำโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ให้ความหมายว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ร่วมมือกันในการดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการ ซึ่งกิจการนั้นอาจเป็นกิจการซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง หรือหากดำเนินการได้ก็ต้องอาศัยทรัพยากรต่าง ๆ จำนวนมาก อันเป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยลักษณะของความร่วมมือนี้อาจเป็นไปในลักษณะของความร่วมมือผ่านการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในลักษณะขององค์กรความร่วมมือที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายก็ได้

สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการให้ความหมาย คำว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นเป็นรูปแบบและวิธีการบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งได้มาตกลงร่วมมือกันโดยสมัครใจ เพื่อให้บริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใด หรือหลายอย่างตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นยังหมายรวมถึง การร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน

อุดม ทุมโฆสิต (ม.ป.ป., หน้า 536) มีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีศักยภาพเพียงพอในการจัดการสาธารณะประโยชน์และการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ แต่เนื่องจาก ข้อจำกัดบางประการที่เป็นอุปสรรคทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เช่น ข้อจำกัดด้านงบประมาณ ด้านอุปกรณ์เครื่องจักร เทคโนโลยีที่ลงทุนสูง ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้ เป็นข้อจำกัดที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ดังนั้นถ้า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันจะทำให้บริการสาธารณะนั้น มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น เพราะใช้งบประมาณในการลงทุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไปในการลงทุน ทำให้ไม่ต้องใช้งบประมาณส่วนใหญ่ที่ใช้ในการพัฒนาด้านอื่น ๆ มาลงทุนซื้อเครื่องจักร วัสดุอุปกรณ์ และจ่ายค่าแรงงานในการก่อสร้างแต่เพียงฝ่ายเดียว ทำให้เกิดการประหยัดงบประมาณและเกิดประโยชน์คุ้มค่าสูงสุด ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคำที่มีความหมายกว้าง ความร่วมมือดังกล่าวไม่จำเป็นต้องยึดติดกับรูปแบบและอาจมีลักษณะเป็นทางการหรือไม่ก็ได้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547ก, หน้า 3) จากความหมายข้างต้นสรุปได้ดังนี้ (1) เป็นการร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะหรือประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของสององค์กรขึ้นไป ซึ่งอาจเป็นความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน (2) เป็นการร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน (3) เป็นความสมัครใจขององค์กรร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งไม่มีกฎหมายระเบียบข้อบังคับใด ๆ มาบังคับให้เกิดความร่วมมือ (4) ความร่วมมืออาจจะทำเป็นบันทึกข้อตกลงระหว่างองค์กร หรืออาจจัดตั้งเป็นองค์กรมีสถานะเป็นนิติบุคคลก็ได้ และจะมีการบริหารองค์กรความร่วมมือร่วมกันหรือไม่ก็ตาม

2. เหตุผลที่ต้องมีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่เป็นการระดมทรัพยากรในการบริหารมาใช้ให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีมาตรฐาน มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงขึ้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวอาจไม่สามารถดำเนินการได้

2.2 เพื่อความคุ้มค่าเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีงบประมาณนำมาจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างจำกัด ดังนั้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำทรัพยากรต่าง ๆ มาบริหารร่วมกันเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในรูปของบริการสาธารณะจะทำให้เกิดความคุ้มค่า ประหยัด มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเองตามลำพังเพียงองค์กรเดียว รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนบุคลากรที่มี

ความชำนาญเฉพาะด้านในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท การร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีความคุ้มค่าและประหยัดงบประมาณได้มากกว่า

2.3 เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ครอบคลุมพื้นที่และมีความหลากหลาย การจัดทำบริการสาธารณะมีหลายประเภทมีลักษณะต้องให้บริการอย่างกว้างขวางต่อเนื่องกันหลายพื้นที่ และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายองค์กรได้รับผลกระทบจากการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เช่น กิจการประปา การสาธารณสุข การไฟฟ้า การบำบัดน้ำเสีย การจัดการขยะ การจัดการศึกษา ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะลักษณะดังกล่าวจะทำให้สามารถจัดทำบริการได้หลากหลายและครอบคลุมพื้นที่มากขึ้น

2.4 เพื่อแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ มีลักษณะรูปแบบโครงสร้างที่เหมือนกัน คือมีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และหน่วยงานที่มีรูปแบบเหมือนกันหรือคล้าย ๆ กัน แต่ภารกิจและการจัดทำบริการสาธารณะของแต่ละท้องถิ่นอาจมีลักษณะแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมและความต้องการของประชาชน และความจำเป็นของท้องถิ่น หน่วยงานที่มีอยู่เดิมอาจไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นเป็นทางออกและเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง

2.5 เพื่อหลีกเลี่ยงการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีงบประมาณและประชากรน้อย สามารถกระทำได้ด้วยการยุบรวม (amalgamation) โดยการยุบรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กกับขนาดใหญ่เข้าด้วยกัน แต่จะมีผลกระทบต่อโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้เกิดช่องว่างระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะได้ การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป (อิสระ สุวรรณบล และปธาน สุวรรณมงคล, 2547, หน้า 3)

2.6 เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการทับซ้อนของพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ทับซ้อนกันเนื่องจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่รับผิดชอบทั้งจังหวัด หรือเขตจังหวัดเป็นเขตพื้นที่

ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงต้องดำเนินการเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ทั่วทั้งจังหวัด จึงทับซ้อนกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันหากองค์การบริหารส่วนตำบลหรือ เทศบาลจัดทำบริการสาธารณะใด ๆ ขึ้น จะเป็นการให้บริการนั้นแก่ประชาชนในเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยเช่นกัน หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกัน จัดทำบริการสาธารณะลักษณะที่เหมือนกันได้ จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่เกิด การซ้ำซ้อนกัน

2.7 เพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแก้ไขปัญหาในด้านความขัดแย้ง การจัดทำ บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เช่น การบำบัดน้ำเสีย การจัดการขยะ โรงฆ่าสัตว์ ฌาปนสถาน หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดสามารถดำเนินการได้ โดยไม่มีผลกระทบ ต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีอาณาเขตต่อเนื่องกันจะไม่มีปัญหาความขัดแย้งกัน แต่หากมีผลกระทบในด้านสิ่งแวดล้อมต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จะมีปัญหา ความขัดแย้งระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หรืออาจเกิดความขัดแย้ง ระหว่างประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเหล่านั้นได้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550, หน้า 17)

3. สิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อความร่วมมือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรที่มีการพึ่งพากันในด้านทรัพยากร สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ จะมีอิทธิพล และ ผลกระทบต่อองค์กรเป็นอันมาก ซึ่งมีทั้งสิ่งแวดล้อมทั่วไปและสิ่งแวดล้อม เฉพาะ สิ่งแวดล้อมทั่วไปจะมีผลกระทบต่อองค์กรในทางอ้อม เช่น กฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ ประชากร วัฒนธรรม วัฒนธรรมทางการเมือง ชุมชน ส่วนสิ่งแวดล้อม เฉพาะหรือ สิ่งแวดล้อมของภารกิจ เช่น องค์การ กลุ่ม บุคคล (สร้อยตระกูล (ติวานนท์) อรรถมานะ, 2549, หน้า 9) ความร่วมมือกันขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ก็เช่นเดียวกัน จะมีสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ และปัจจัยหลายปัจจัยเข้ามามีอิทธิพล ต่อความร่วมมือ นั้น เช่น การมอบอำนาจและหน้าที่ของรัฐให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ปรักขุญา และแนวคิดด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับชั้นและขนาด นโยบาย รวมทั้งกฎหมาย ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อความร่วมมือมีดังนี้

3.1 การมอบอำนาจและหน้าที่

รัฐบาลจะมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่ในด้านใด หรือการมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะในด้านใด รัฐควรต้องพิจารณาถึงความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความครอบคลุมพื้นที่ มีความสัมพันธ์กันทั้งระบบ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อุดม ทุมโฆสิต, ม.ป.ป., หน้า 308)

3.2 ปรัชญาและแนวคิดด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อเปรียบเทียบแนวคิดและปรัชญาเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศพบว่า มีปรัชญาที่แตกต่างกัน เช่น “ปรัชญาท้องถิ่นนิยม” (localism) มีแนวคิดเน้นการปกครองท้องถิ่นโดยท้องถิ่นเอง “ปรัชญาธรรมชาตินิยม” (naturalism) มีแนวคิดยึดหลักการจัดรูปแบบการปกครองให้สอดคล้องกับธรรมชาติของคนในสังคม “ปรัชญาอรรถประโยชน์นิยม” (unitarianism) มีแนวคิดที่ ประโยชน์ที่ได้รับย่อมมีความสำคัญ รัฐพึงทำเฉพาะสิ่งที่ได้รับประโยชน์ “ปรัชญาเกื้อกูลนิยม” (subsidiaritiism) ปรัชญานี้ เน้นการปกครองเกื้อกูลกันของสมาชิกทั้งในระดับบุคคลและระดับชุมชน เพื่อความเป็นสุขของสังคม ดังนั้นการที่ประเทศใดจะยึดถือเอาปรัชญา แนวคิด ความเชื่อแบบใดมาเป็นหลักของการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนำปรัชญาหลายปรัชญามาใช้แบบผสมผสานกัน มีผลทำให้แนวคิดและนโยบายของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน และส่งผลให้ความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันไปเช่นกัน เช่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการแข่งขันกันเอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความร่วมมือเกื้อกูลกัน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเชื่อว่าต้องจัดทำบริการสาธารณะเองทั้งหมดจึงจะเกิดผลดี

มีประสิทธิภาพสูงสุด มีความเชื่อว่า ต้องร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ จึงจะเกิดประโยชน์สูงสุด มีความเชื่อว่า ภาคเอกชนสามารถจัดทำบริการสาธารณะแทนได้ สิ่งเหล่านี้เป็นผลมาจากปรัชญาด้านการปกครองท้องถิ่น

3.3 ระดับชั้นและขนาด

ความสัมพันธ์ในระดับชั้นเดียวกันหรือความสัมพันธ์ในแนวนาบ (horizontal relation) และความสัมพันธ์ในระดับต่างชั้นหรือความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (vertical relation) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่มีผลต่อระดับความเข้ม (intensity) ของความร่วมมือ องค์กรในระดับชั้นเดียวกันจะมีความสัมพันธ์และเกื้อกูลกันมากกว่า ความสัมพันธ์ขององค์กรที่ต่างระดับกัน ในด้านของขนาดเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความร่วมมือกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมากไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ สาเหตุหนึ่งคือ การที่มีผู้ใช้บริการน้อยราย มีต้นทุนคงที่สูง จึงมีความจำเป็นที่องค์กรขนาดเล็กต้องร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจะทำให้บริการสาธารณะนั้นมีประสิทธิภาพเชิงขนาด (economy of scale)

3.4 นโยบายและกฎหมาย

นโยบายของรัฐ นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ กฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต่อเนื่องมาจากปรัชญาและแนวคิดด้านการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรัฐสามารถกำหนดนโยบายความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ การถ่ายโอนภารกิจ การจัดสรรรายได้ การให้เงินอุดหนุน การให้รางวัล การลงโทษ และการออกกฎหมายบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ

งบประมาณการจัดทำบริการสาธารณะการจัดการขยะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะหรือโครงการต่าง ๆ โดยใช้เงินสาธารณะ (public money) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรทางการคลัง (เงินภาษีและเงินอุดหนุน) เพื่อสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2551, หน้า 5)

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2547) ทำการศึกษาเรื่อง *คู่มือการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด* โดยการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ให้ทัศนะในทิศทางเดียวกันว่ารัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ไม่ได้กำหนดสัดส่วนเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ นำงบประมาณไปใช้ในการก่อสร้างเพื่อสร้างฐานเสียงทางการเมือง รัฐบาลจึงควรกำหนด อัตราการใช้งบประมาณขั้นต่ำในการใช้งบประมาณเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งนี้ ควรขึ้นอยู่กับความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกันด้วยเช่นกัน

แนวคิดและข้อสรุปจากงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับงบประมาณการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเด็น เช่น การศึกษาเรื่องการเมืองในกระบวนการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานคร พบว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีพฤติกรรมการจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างประโยชน์ต่อประชาชนในภาพรวมโดยจัดทำโครงการขนาดใหญ่ เช่น การแก้ปัญหาการจราจร แก้ปัญหาน้ำท่วม การรักษาความสะอาดและการทำลายขยะ ส่วนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จะเสนอโครงการเพื่อมุ่งสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนเฉพาะในเขตเลือกตั้งของตนเท่านั้น (พัชรี สีโรต และอรทัย กักผล, 2543, หน้า 231) การศึกษาเรื่อง *การจัดทำงบประมาณในระบบการบริหารการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: กรณีศึกษาการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีของสภากรุงเทพมหานคร* พบว่า การอนุมัติงบประมาณจะใช้งบประมาณของปีที่ผ่านมาเป็นฐาน และมีแนวคิดว่างบประมาณในปี ที่ผ่านมาเป็นสิ่งที่ถูกต้องเสมอ ทำให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ (พลภัทร บุราคม, 2547, หน้า 203-205) การเมืองเข้ามาแทรกแซงในกระบวนการตัดสินใจการจัดทำงบประมาณ งบประมาณจึงไม่สามารถตอบสนองความเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ (นิรันดร์ เมืองพระ, 2543, หน้า 24)

การจัดทำบริการสาธารณะการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นการดำเนินการเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในกรณีการดำเนินงานร่วมกัน จะมีความสัมพันธ์กับงบประมาณในบริบทที่แตกต่างกัน ทั้งในด้านความเพียงพอของงบประมาณ และแหล่งงบประมาณ แต่การบริหารภาครัฐมีทรัพยากรด้านงบประมาณ

ในลักษณะเครือข่ายเพื่อเสริมความสามารถในการจัดบริการสาธารณะได้ (จักร ดิงศักดิ์ และกฤษฎา ปราโมทย์ธนา, 2552, หน้า 354) งบประมาณการจัดการขยะ จึงมีแหล่งที่มาหลายทาง เช่น งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ธนาคารเพื่อความร่วมมือแห่งประเทศญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation--JBIC) และเงินกู้ยืม แนวคิดเกี่ยวกับแหล่งงบประมาณสรุปได้ดังนี้

1. งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กร และนำไปใช้ในการจัดทำโครงการและบริการสาธารณะ แต่พบว่า การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่การจัดสรรงบประมาณในการจัดทำโครงการและบริการสาธารณะไม่ได้สะท้อนความต้องการของประชาชน และท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่การจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่เป็นไปตามความต้องการของสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเหตุผลทางการเมือง เช่น

สิรินทร อินทร์สวาท (2542) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครและความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น พบว่า งบประมาณด้านรักษาสะอาดของกรุงเทพมหานครไม่ได้รับการจัดสรรตามความต้องการของท้องถิ่น แต่จะอิงกับงบประมาณรายจ่ายของด้านนี้ในปีที่ผ่านมา

นิรันดร์ ด่านไพบูลย์ (2544) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน พบว่า แนวโน้มการกระจายงบประมาณในปี 2544 มีแนวโน้มสูงขึ้นใน 3 สาขา คือ สาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ สาขาการพัฒนาสังคม และสาขาการพัฒนาการเมืองและการบริหาร ส่วนสาขาการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสาขาโครงสร้างพื้นฐานมีแนวโน้มคงที่และลดลงตามลำดับ

อักรพงศ์ พยัคฆันตร (2540) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น: ศึกษาเปรียบเทียบหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตปริมณฑลกับกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาปรากฏว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตปริมณฑล 5 จังหวัด คือ สมุทรปราการ สมุทรสาคร ปทุมธานี นนทบุรี และนครปฐม ไม่มีศักยภาพเพียงพอใน

การจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตปริมณฑลมีรายจ่ายด้านการบริหารและด้านการคมนาคมขนส่งมากที่สุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดต่อกันขาดการประสานกันในเรื่องงบประมาณและการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน

สุชาธร สุวรรณรัตน์ (2550) ได้วิจัยเรื่อง แนวทางการจัดการขยะเพื่อรองรับการค้าชายแดนและการท่องเที่ยวในอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย พบว่า การจัดเก็บค่ากำจัดขยะในพื้นที่เทศบาลตำบลเชียงแสน และองค์การบริหารส่วนตำบลเวียง ยังไม่ได้สะท้อนค่าใช้จ่ายที่เป็นจริง และเทศบาลฯ อบต. มีงบประมาณไม่เพียงพอสำหรับการจัดการขยะ เพื่อให้มีประสิทธิภาพ ทำให้มีขยะตกค้าง รถเก็บขนขยะ และมีบุคลากรไม่เพียงพอ ทำให้มีขยะตกค้าง

สรุปได้ว่า การจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม และการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณตามความจำเป็นอย่างเพียงพอ แต่จะจัดสรรงบประมาณเน้นไปในด้านโครงสร้างพื้นฐาน และมีบางส่วนต้องจัดสรรงบประมาณตามเหตุผลทางการเมือง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการประสานกันในเรื่องงบประมาณเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน

2. งบประมาณเงินอุดหนุนของกระทรวงมหาดไทย

โดยปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดเก็บรายได้เองบางส่วน และมีรายได้จากเงินภาษีซึ่งรัฐจัดเก็บและจัดสรรให้ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปจัดทำบริการสาธารณะ แต่ในกรณีที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้ หรือในกรณีที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะซึ่งประชาชนได้รับประโยชน์ร่วมกันอย่างกว้างขวางหลายท้องถิ่นต่อเนื่องกัน เช่น การก่อสร้างถนน การจัดการขยะ การบำบัดน้ำเสีย การจัดการศึกษา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับภาระด้านงบประมาณมากเกินไป ความสามารถรัฐบาลจึงจัดสรรเงินอุดหนุนให้ และเพื่อให้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือและมาตรการควบคุมการจัดทำบริการสาธารณะของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล เงินอุดหนุนแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

2.1 แบ่งตามเงื่อนไขการให้เงินอุดหนุน เงื่อนไขการให้เงินอุดหนุนประเภทนี้แบ่งย่อยได้สองลักษณะ คือ (1) เงินอุดหนุนแบบไม่ให้เปล่า (non-matching grants) หมายถึง เงินที่รัฐบาลจัดสรรอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปจัดทำโครงการหรือบริการสาธารณะ โดยไม่เรียกเงินอุดหนุนคืน (2) เงินอุดหนุนแบบร่วมสมทบ (matching grants) หมายถึง เงินที่รัฐบาลจัดสรรอุดหนุนในการจัดทำโครงการหรือบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบางส่วน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหางบประมาณสมทบเป็นบางส่วน

2.2 แบ่งตามเงื่อนไขการนำเงินอุดหนุนไปใช้ เงินอุดหนุนประเภทนี้แบ่งย่อยได้เป็นสองลักษณะ คือ (1) เงินอุดหนุนทั่วไป (general grants) หมายถึง เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้จ่ายหรือจัดทำบริการสาธารณะได้โดยทั่วไปไม่มีเงื่อนไข (2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (specific grants) หมายถึง เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้จัดทำโครงการหรือบริการสาธารณะเป็นการเฉพาะและไม่สามารถนำไปใช้นอกเหนือเงื่อนไขการอุดหนุนได้

3. งบประมาณของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐมนตรีว่าการอุดหนุนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการโครงการจัดการขยะ ซึ่งไม่สามารถดำเนินงานได้ด้วยงบประมาณของท้องถิ่น การดำเนินงานลักษณะนี้กองทุนสิ่งแวดล้อมได้กำหนดขั้นตอนต่าง ๆ เช่น โครงการต้องได้รับการบรรจุไว้ในภายใต้กระบวนการแผนปฏิบัติการระดับจังหวัด เป็นโครงการเร่งด่วน และไม่สามารถหางบประมาณจากแหล่งอื่นได้ เป็นโครงการขนาดเล็กมีปริมาณขยะ 5-10 ตัน/วัน ค่าก่อสร้างโครงการไม่เกิน 50 ล้านบาท พื้นที่ตั้งโครงการต้องอยู่ห่างไกลจากเขตบริการของระบบกำจัดขยะรวม ไม่น้อยกว่า 70 กิโลเมตร หรือเป็นพื้นที่ที่มีความจำเป็นและไม่มีระบบกำจัดขยะรวมรองรับอยู่ก่อน (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2551, หน้า 136)

โครงการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยขอตั้งงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจ ภายใต้แผนปฏิบัติการระดับจังหวัด และเป็นหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่วิเคราะห์ จัดลำดับความสำคัญตามภาพรวมของประเทศ

และเสนอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณานุมัติเงินอุดหนุน โครงการจัดการขยะ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตั้งงบประมาณไว้ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

4. เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย มีหลายโครงการจำเป็นต้องใช้งบประมาณเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งในแบบให้เปล่าและการกู้ยืม สถาบันการเงินต่างประเทศที่สำคัญ เช่น (1) ธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนาระหว่างประเทศ (International Bank of Reconstruction and Development--IBRD) มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูบูรณะและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกโดยการให้กู้ยืมเงินระยะยาวในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการลงทุน (2) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank--ADB) มีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสมาชิก ให้ความช่วยเหลือในรูปเงินกู้และความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ ธนาคารได้ให้ความช่วยเหลือประเทศไทยในรูปของเงินกู้เพื่อการลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานและโครงการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต (3) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund--IMF) วัตถุประสงค์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะคือการส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานและพัฒนาการผลิตในระดับสูง (4) ธนาคารเพื่อความร่วมมือแห่งประเทศญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation--JBIC) เป็นหน่วยงานของรัฐบาลประเทศญี่ปุ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือตามความต้องการของประเทศกำลังพัฒนาเพื่อก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกขนาดใหญ่และโครงการด้านสิ่งแวดล้อม และเน้นการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำหรับประเทศไทย JBIC เป็นองค์กรทางการเงินที่สำคัญได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลหลายแห่งได้รับเงินช่วยเหลือจากธนาคารแห่งนี้เพื่อก่อสร้างสถานที่กำจัดขยะ

5. เงินกู้ยืม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินเพื่อนำมาจัดทำโครงการหรือบริการสาธารณะที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม หรือการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน การกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะไม่

คำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนเป็นตัวเงิน แต่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ทางอ้อม (indirect benefits) ซึ่งอาจจะไม่เป็นตัวเงิน (non-monetary terms) เหตุผลและความจำเป็นต้องกู้เงิน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น (1) มีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งไม่อาจรอได้ เช่น ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม (2) เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เพียงพอของบริการสาธารณะ (3) เพื่อปรับปรุงคุณภาพของบริการสาธารณะ (4) เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งกู้ยืมเงิน เช่น กองทุนสนับสนุนกิจการเทศบาล (กสท.) กองทุนเงินสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กสอ.) และปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งการออกพันธบัตร แต่อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องวิเคราะห์ห้วงเงินกู้ที่เหมาะสม (credit worthiness analysis) วิเคราะห์ผลตอบแทนของโครงการ (project economic feasibility) วิเคราะห์สถานการณ์การเงินการคลัง วิเคราะห์ความสามารถการกู้ยืม เพื่อป้องกันการกู้ยืมที่เกินกำลังการใช้คืน (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2551, หน้า 94)

ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในสถานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และภารกิจตามกฎหมาย บัญญัติไว้หลายประเภท ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะให้มากขึ้น ซึ่งมีหลายแนวทาง แต่แนวทางสำคัญ คือ การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางนี้เป็นวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างประหยัดและคุ้มค่า และความร่วมมือระหว่างองค์กรเป็นมาตรการในการเพิ่มศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการและประโยชน์ของประชาชน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น [JICA] และ คณะที่ปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป., หน้า 1)

ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การดำเนินกิจกรรมโดยมีวัตถุประสงค์ วิธีการและแนวทางปฏิบัติซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบร่วมกัน

ร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะประเภทใดประเภทหนึ่งหรือหลายประเภท หรือการร่วมลงทุนกับหน่วยงานอื่นหรือเอกชน ในเชิงกฎหมายและรูปแบบลักษณะความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบและหลายวิธี เช่น สหการ การมอบหมายหน้าที่ การทำข้อตกลง การส่งมอบคืน หุ้นส่วน การจัดตั้งเขตบริการพิเศษ การรวมบริการ การแลกเปลี่ยนบริการ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547ข, หน้า 8; สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2547, หน้า 7) บริษัท ร่วมทุน การให้สัมปทาน (จรัส สุวรรณมาลา, 2537, หน้า 43) เครือข่ายร่วมปฏิบัติการ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550, หน้า 189) ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศมีวิธีการร่วมมือหลายรูปแบบเช่นเดียวกัน เช่น ประเทศฝรั่งเศส จัดตั้งเป็นรูปแบบสหการ (มีสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ) ประเทศสหรัฐอเมริกา จัดตั้งเป็นรูปแบบเขตพิเศษ (special district) ประเทศเยอรมันนี จัดตั้งในรูปแบบคณะทำงานร่วม (working groups) สมาคมความร่วมมือ (collaborative associations) ประเทศญี่ปุ่น จัดตั้งในรูปของ บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (local development corporations) และรูปแบบของสหการ ซึ่งแบ่งออกได้ 4 รูปแบบ คือ สหการพิเศษ (partial cooperative) สหการเขตกว้าง (wide-area union) สหการการบริหาร (administrative cooperative) และสหการรวม (full cooperative) (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547, หน้า 99) ประเทศฟิลิปปินส์ จัดตั้งเป็นระบบบริการร่วม (integrated service delivery) (ปรัชญา เวสารัชช์, 2542, หน้า 32)

การแบ่งรูปแบบขององค์กรความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกได้โดยพิจารณาตามเกณฑ์ต่าง ๆ กัน ดังนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคนอื่น ๆ, 2550, หน้า 79)

1. รูปแบบขององค์กรความร่วมมือตามสถานะทางกฎหมาย ซึ่งได้แก่ (1) องค์กรความร่วมมือที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เช่น สหการ บริษัทจำกัด องค์กรลักษณะเช่นนี้จะมีโครงสร้างการบริหาร บุคลากร และงบประมาณเป็นของตนเอง และ (2) องค์กรความร่วมมือที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นลักษณะการทำข้อบันทึกตกลงร่วมกันระหว่างองค์กร ซึ่งมีสาระสำคัญของความร่วมมือ เช่น ขอบเขตความร่วมมือ โครงสร้าง และวิธีการบริการ ความร่วมมือลักษณะนี้มีความยืดหยุ่นในการบริหาร

2. รูปแบบองค์กรความร่วมมือตามภารกิจ การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือลักษณะนี้ยึดถือภารกิจเป็นหลัก คือ ความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงประเภทเดียว หรือความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะหลายประเภท

3. รูปแบบองค์กรความร่วมมือตามวิธีการของความร่วมมือ การแบ่งประเภทความร่วมมือลักษณะนี้ เช่น ความร่วมมือในการถือกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินร่วมกัน เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ความร่วมมือลักษณะดำเนินการแทน ความร่วมมือลักษณะการแลกเปลี่ยน

สำหรับประเทศไทยรูปแบบองค์กรความร่วมมือที่มีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งขึ้นได้ และรูปแบบที่เป็นนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เช่น สหการ บริษัทจำกัด องค์การมหาชน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ข้อตกลงระหว่างองค์กรและการมอบหมายหน้าที่ ซึ่งมีลักษณะดังนี้

1. สหการ (syndicate)

สหการ คือ องค์กรนิติบุคคลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา) ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่าง สหการเป็นเครื่องมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ ในเขตพื้นที่หรือเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น สหการจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องข้อจำกัดด้านพื้นที่ ขอบประมาณ ความชำนาญของบุคลากร กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะ เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เท่านั้น สามารถจัดตั้งสหการขึ้นได้ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรบริหารส่วนตำบล ไม่สามารถจัดตั้งองค์กรความร่วมมือรูปแบบสหการได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้มีการจัดตั้งสหการ

2. บริษัท (company)

องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล สามารถจัดทำบริการเชิงพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบบัญญัติไว้ ดังนี้ (1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 50 “การดำเนินกิจการของ



องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ
 ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด” (2) เทศบาลสามารถดำเนินกิจกรรมเชิง-
 พาณิชยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 61 “เทศบาลพาณิชย์ของเทศบาลให้
 ตราเป็นเทศบัญญัติ กิจการใดที่เทศบาลมีรายได้หรือผลพลอยได้อันเกิดจากการกระทำ
 ตามอำนาจหน้าที่จะไม่ตราเป็นเทศบัญญัติก็ได้” (3) องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถ
 ดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
 พ.ศ. 2537 มาตรา 68 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำ
 กิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์”

จากบทบัญญัติดังกล่าวกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเจาะจงว่า รูปแบบ
 กิจการเชิงพาณิชย์และการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำ
 ในรูปแบบใด แต่จากงานศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการประกอบการพาณิชย์ของราชการ-
 ส่วนท้องถิ่นศึกษาเฉพาะเทศบาล มีข้อเสนอแนวทางการจัดการสาธารณะในเชิงพาณิชย์
 ไว้หลายวิธี เช่น การดำเนินการเอง การว่าจ้างเอกชน ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการ ร่วมทุน
 กับหน่วยงานอื่น จัดตั้งบริษัท แต่สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ
 ควรดำเนินการ โดยจัดตั้งบริษัทร่วมทุน (joint venture/corporatization) (จรัส สุวรรณมาลา,
 2537, หน้า 32)

3. องค์การมหาชน (autonomous public organization)

องค์การมหาชนเป็นรูปแบบขององค์กรรูปแบบหนึ่งที่ดำเนินกิจกรรมให้บริการ
 ต่อประชาชน มีการบริหารงานโดยอิสระภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหาร
 ระบบบริหารขององค์การมหาชนต้องมีการจัดระบบบริหารงานให้สอดคล้องกับภารกิจ
 หน้าที่และกิจกรรมการให้บริการ ซึ่งรัฐยังคงมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ให้การสนับสนุน
 งบประมาณ ควบคุม ตรวจสอบ ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล (ทศพร ศิริสัมพันธ์,
 2549, หน้า 263)

รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชนขึ้นใน พ.ศ. 2542 โดยให้เหตุผล
 ในการตราพระราชบัญญัตินี้ว่า การดำเนินงานตามโครงการการพัฒนาต่างๆ ของรัฐ
 หรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่ง
 โดยเฉพาะจะมีปัญหาความสลับซับซ้อน ความขัดแย้งในการดำเนินการ ก่อให้เกิดความล่าช้า

ความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการ ดังนั้น เพื่อเป็นการลดปัญหาดังกล่าว และเพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่ สำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะในบางกรณีให้มีความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดตลอดจนเพื่อบูรณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันทำงานอย่างมีเอกภาพและประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงานซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน

หลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดตั้งองค์กรมหาชน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน สรุปได้ดังนี้ (1) จัดตั้งองค์กรมหาชนขึ้นได้เมื่อรัฐมีนโยบายการจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งขึ้นเป็นการเฉพาะ (2) จัดตั้งองค์กรมหาชนขึ้นได้ เมื่อมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่แยกจากส่วนราชการเดิม หรือรัฐวิสาหกิจเดิม (3) มีความมุ่งหมายที่จะให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและบุคลากรให้มีประโยชน์สูงสุด

ดังนั้น จากวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สามารถจัดตั้งองค์กรมหาชนขึ้น เพื่อดำเนินภารกิจเฉพาะภายในขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือ องค์กรมหาชนที่ดำเนินภารกิจบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

4. หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit--SDU)

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ คือ หน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการ แต่ส่วนราชการจัดตั้งขึ้น เพื่อจัดทำบริการประเภทใดประเภทหนึ่ง มีสถานะเป็นหน่วยงานภายในของส่วนราชการ ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีลักษณะกึ่งอิสระ (quasi autonomy) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถให้บริการแก่หน่วยราชการอื่น ที่ไม่ใช่ส่วนราชการเจ้าสังกัดและประชาชนได้ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถกำหนดระเบียบวิธีการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ในการดำเนินภารกิจ โดยไม่ต้องยึดติดกับระเบียบที่ใช้กับระบบราชการตามปกติ แต่ต้องการความคล่องตัวในการบริหาร มุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่าของเงิน คุณภาพและความพึงพอใจของผู้รับบริการ (นวรรัตน์ นพคุณ, 2548, หน้า 15)

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 16 ซึ่งบัญญัติให้ ก.พ.ร. เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงโครงสร้าง ระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร การปรับเปลี่ยนส่วนราชการเป็นองค์การมหาชน หรือองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ทำให้เกิดความจำเป็นในการออกแบบโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ โดยเฉพาะในส่วนของการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้บริการหรืองานสนับสนุนบางประการ ซึ่งยังไม่สมควรหรือไม่มีเหตุผลสนับสนุนรองรับในการยุบเลิกและให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน แต่การดำเนินงานดังกล่าวต้องอาศัยนวัตกรรมทางการบริหารจัดการและความเป็นอิสระคล่องตัว โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่าของเงิน คุณภาพ และความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงได้เสนอการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษขึ้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548 โดยมีแนวคิดว่างานของส่วนราชการบางแห่งมีขีดความสามารถสูงกว่าภารกิจที่มีอยู่ของหน่วยงานนั้น มีลักษณะให้บริการแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นและประชาชนได้ หากปรับปรุงให้หน่วยงานนั้น มีการบริหารงานในรูปแบบพิเศษเพื่อสามารถให้บริการแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นและประชาชนได้ด้วย ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางสามารถลดค่าใช้จ่ายภาครัฐลงได้ ทั้งยังจะก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพและคุ้มค่ายิ่งขึ้น จึงสมควรกำหนดให้หน่วยงานหรือภารกิจของส่วนราชการดังกล่าวมีระบบการบริหารงานในรูปแบบพิเศษ มีอิสระในการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพและสามารถพัฒนาคุณภาพของงานได้ต่อไป

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตามมติคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เสนอการจัดโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ ซึ่งการกำหนดเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (1) มีลักษณะหรือธรรมชาติการดำเนินงานเป็นเรื่องของการให้บริการ (2) สามารถดำเนินการได้อย่างชัดเจนภายใต้กรอบนโยบายที่

กำหนดขึ้น (3) มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและสร้างการรับผิดชอบต่อนักงานต้นสังกัดได้ (4) วัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม (5) มีขนาดที่เหมาะสมเพียงพอต่อการแยกส่วนออกมาจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด (6) ไม่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

จากแนวคิดดังกล่าวหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถเพิ่มประสิทธิภาพ ลดต้นทุนในการผลิตและการให้บริการ เป็นประโยชน์ต่อการให้บริการสาธารณะ การดำเนินงานมีความคล่องตัว และช่วยยกระดับการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, หน้า 270)

5. ข้อตกลงระหว่างองค์กร (agreement) และการมอบหมายหน้าที่ (entrustment)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำข้อตกลงร่วมกัน เพื่อจัดทำภารกิจหรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะได้ประโยชน์จากการการกิจนั้นร่วมกัน วิธีการนี้ ไม่มีข้อผูกพันกันในทางกฎหมายมากสามารถปฏิบัติได้ง่าย และเมื่อไม่มีความจำเป็นต้องจัดทำภารกิจนั้นร่วมกันสามารถยกเลิกข้อตกลงนั้นได้ ส่วนการมอบหมายหน้าที่ คือ การที่ส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายภารกิจบางประเภทให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนให้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายสามารถปฏิบัติภารกิจนั้นเสมือนภารกิจหน้าที่ของตนเอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มอบหมายหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นสามารถร้องขอให้คืนภารกิจนั้นได้เมื่อมีความพร้อมและสามารถจัดทำบริการนั้นได้เอง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547ก, หน้า 11-12)

กระบวนการจัดการขยะ

มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายประเด็น ทั้งในลักษณะแยกส่วนแต่ละกิจกรรม และการวิจัยที่มีลักษณะองค์รวม การวิจัยส่วนหนึ่งรายงานผลลักษณะใกล้เคียงกันคือการจัดการขยะเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหาในทางปฏิบัติมากเนื่องจากมีผลกระทบกับชุมชนและประชาชนอย่างกว้างขวาง จึงมีข้อเสนอที่สำคัญ คือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการรวมกลุ่มกันจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ เช่น

โสภารัตน์ จารุสมบัติ (2551, หน้า 35) กล่าวว่า ปัญหาในการจัดการขยะเกิดจากการขาดแคลนสถานที่กำจัดขยะ มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ขาดแคลนบุคลากรที่มีทักษะ การเก็บค่าธรรมเนียมยังไม่มีประสิทธิภาพ กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่เอื้อต่อการจัดการขยะ หน่วยงานขาดการวางแผน ส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า จึงได้เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างเครือข่ายและร่วมกันจัดการสิ่งแวดล้อม ร่วมกันวางแผนและร่วมกันดำเนินงาน เนื่องจากปัญหาขยะเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ต้องการการจัดการโดยถูกต้องเหมาะสม หากไม่ได้รับการแก้ไขจะทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่อง เช่น น้ำเสีย อากาศเสีย เหตุเดือดร้อนรำคาญ ดังนั้น การวางแผนจัดการที่เหมาะสมจะทำให้ปัญหาลดลงได้ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, 2535, หน้า 1)

การจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีมาตรการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี ขาดความพร้อมในเรื่องการบริหารจัดการ ด้านเทคนิควิชาการ งบประมาณ การจัดการขยะมีลักษณะแยกกันดำเนินการ ขาดการรวมกลุ่ม ทำให้ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน และมีข้อเสนอเชิงนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมตัวกันดำเนินงานโดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรหลัก (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2547, หน้า 1-13) ดังนั้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีแนวคิดว่าการจัดการขยะไม่ใช่ภาระหน้าที่ขององค์กรหนึ่งองค์กรใดโดยเฉพาะ แต่เป็นความรับผิดชอบร่วมกันซึ่งจะต้องประสานความร่วมมือกันจัดทำบริการในด้านนี้ และควรกำหนดให้ปัญหาขยะเป็นนโยบายที่สำคัญของท้องถิ่น (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2544, หน้า 140)

ข้อสรุปดังกล่าวทำให้เห็นว่า กระบวนการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นหลายด้าน โดยเฉพาะปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และกระบวนการจัดการขยะเป็นตัวแปรที่มีผลต่อความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และคุณภาพของการจัดทำบริการการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจัดการขยะ

ผลการจัดทำบริการสาธารณะการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดบริการสาธารณะเป็นภารกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการทั้งตามอำนาจหน้าที่และตามที่ได้รับถ่ายโอนจากส่วนราชการต่าง ๆ โดยมีหลักการทำงานที่จะต้องยึดถือไว้ว่า “การจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนนั้น จะต้องดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน มีการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบต่อผู้ให้บริการมากขึ้น” ประชาชนไม่ว่าจะอาศัยอยู่ที่ใดในประเทศจะต้องได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพโดยเท่าเทียมกัน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ม.ป.ป.ช, หน้า คำนำ)

การขยายตัวของชุมชนเมืองและการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเพิ่มมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลายพื้นที่ได้ประสบปัญหาไม่สามารถจัดหาสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ขาดการบริหารจัดการที่ดี ขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดการที่เหมาะสม และเกิดความขัดแย้งในการดำเนินการปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จำเป็นจะต้องได้รับการจัดการอย่างเหมาะสม เพื่อไม่ให้ปัญหาขยายตัวและรุนแรงยิ่งขึ้น เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การวัดผลสำเร็จของการจัดทำบริการสาธารณะในหลาย ๆ ภารกิจ รวมทั้งภารกิจการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่งสามารถวัดได้ด้วยความมีประสิทธิภาพ (efficiency) ความมีประสิทธิภาพ (effectiveness) ความคุ้มค่าของการจัดทำบริการ (value for money) และคุณภาพของการจัดทำบริการ (quality) ซึ่งเป็นไปตามองค์ประกอบของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการศึกษาและจัดทำตัวชี้วัดความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า คุณภาพของการจัดทำบริการ ในมิติต่าง ๆ กัน และศึกษาถึงองค์ประกอบของตัวชี้วัด (indicator) ที่มีทั้งตัวชี้วัดในเชิงปริมาณและตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ ซึ่งได้มีการแบ่งออกเป็นตัวชี้วัดกลาง (core indicator) และตัวชี้วัดทางเลือก (optional indicator) สามารถนำไปประยุกต์และปรับใช้ให้เหมาะสมกับการวัดความสำเร็จของการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานราชการได้ ดังนี้

(สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2547, หน้า 31; สถาบันพระปกเกล้า, 2547, หน้า 139; สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547, หน้า 35; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549, หน้า 101-105)

1. ความมีประสิทธิภาพ (efficiency) ตัวชี้วัดของความสามารถ วัดได้จากความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรที่ใช้กับผลผลิตที่ได้รับ เช่น วัดจากจำนวนผลผลิตต่อต้นทุน (ต้นทุน/หน่วย) หรือ จำนวนผลผลิตต่อจำนวนแรงงานที่ใช้ การลดค่าใช้จ่าย การลดระยะเวลาการให้บริการ

2. ความมีประสิทธิภาพ (effectiveness) ตัวชี้วัดของความสามารถ วัดได้จากความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ของผลผลิตกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เช่น ประสิทธิภาพเชิงต้นทุน ความคุ้มค่าในการลงทุน

3. ความคุ้มค่าของการจัดทำบริการ (value for money) หมายถึง การบริหารจัดการ โดยใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตัวชี้วัดของความคุ้มค่าสามารถวัดได้จากความสามารถในการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

4. คุณภาพของการจัดทำบริการ (quality) สามารถวัดได้จาก ความถูกต้อง ความเรียบร้อยของงาน ความไม่ผิดพลาด ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความสามารถในการให้บริการได้ตรงเวลาตามที่กำหนด ขอบเขต ขนาด และประเภทการให้บริการที่เพิ่มขึ้น จำนวนข้อร้องเรียนจากผู้รับบริการ

ตัวชี้วัดเพื่อวัดผลการจัดทำบริการด้านการจัดขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการเสนอในมติและตัวชี้วัด ดังนี้ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2547, หน้า 9-57; 2551, หน้า 7-8)

1. ประสิทธิภาพการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวัดได้จากปริมาณขยะที่ตกค้างน้อยลง ความขัดแย้งด้านการกำจัดขยะข้ามพื้นที่ที่มีความรุนแรงลดลง จำนวนข้อร้องเรียนเรื่องการจัดการขยะในท้องถิ่นลดลง

2. การวัดประสิทธิภาพของการเก็บขนขยะ ด้านผลผลิตภาพของบุคลากร โดยวัดจากปริมาณขยะที่พนักงานเก็บขนได้ต่อวัน ด้านผลผลิตภาพของรถเก็บขนขยะ โดยวัดจากปริมาณขยะที่เก็บได้ต่อรถ 1 คันต่อวัน

3. การวัดความประหยัดในเชิงขนาด (economy of scale) โดยเปรียบเทียบค่าก่อสร้างระบบกำจัดขยะ (ล้านบาท/ตัน/ชั่วโมง) การเปรียบเทียบสัดส่วนค่าลงทุนระบบกำจัดขยะกับประชาชนผู้ใช้บริการ (บาท/คน)

4. การวัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจัดการขยะ วัดจากค่ากำจัดขยะ (บาท/ตัน) โดยศึกษาและการกำหนดอัตราค่าบริการการจัดการขยะมูลฝอยและวิธีการจัดเก็บ ให้ครอบคลุมในรายละเอียด คือ (1) อัตราค่าบริการที่เหมาะสมสำหรับแหล่งกำเนิดขยะมูลฝอยแต่ละประเภทโดยพิจารณาถึงรายรับรายจ่ายของการดำเนินการและบำรุงรักษา การลงทุนในปัจจุบันและอนาคต สถานะด้านการเงินการคลัง (2) รูปแบบและวิธีการจัดเก็บขยะที่เหมาะสม สถานที่ก่อสร้างระบบกำจัดขยะ โดยพิจารณาถึงความสามารถการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การยอมรับของประชาชน เป็นต้น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเรื่อง การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีการจัดการขยะ มีดังนี้

สถาบันพระปกเกล้า, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น (2548) ศึกษาเรื่อง การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ทำการศึกษารูปแบบและวิธีการดำเนินงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ประเทศ คือ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมันนี รวมทั้งศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ผลการศึกษาวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. สภาพและปัญหาการดำเนินงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมี 2 ประเด็นหลัก คือ (1) ปัญหาด้านกฎหมาย ได้แก่ การที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งสหการขึ้นได้ และข้อจำกัดของกฎหมายทำให้ไม่สามารถจัดตั้งสหการได้ เนื่องจากกฎหมายขาดความยืดหยุ่น ขาดความคล่องตัว (2) ปัญหาด้านการดำเนินงานที่สำคัญ คือ ความไม่เพียงพอของงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไม่เพียงพอใน

การบริหารงาน ดังนั้น การจะสนับสนุนงบประมาณให้กับการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันจะไม่สามารถทำได้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ประสงค์ให้นิติบุคคลอื่นจัดทำบริการสาธารณะแทน เนื่องจากผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการสูญเสียอำนาจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องสหการ และการที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจในการจัดตั้งสหการ เนื่องจากการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการจัดตั้งสหการ ทำให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการจัดตั้งสหการเนื่องจากมีขั้นตอนการจัดตั้งที่สลับซับซ้อนและยุ่งยาก

2. คุณลักษณะเชิงเปรียบเทียบระบบความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ คือ (1) กฎหมาย กรอบของกฎหมายไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายไม่ได้มีผลโดยตรงต่อการจัดตั้งองค์การความร่วมมือ เนื่องจากความเป็นอิสระของท้องถิ่น ความจำเป็นในเชิงภารกิจ จารีตทางการปกครอง สามารถทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันได้ แต่เมื่อจัดตั้งองค์การความร่วมมือกันแล้ว กฎหมายจะเข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องของ สถานภาพองค์กร การบริหารงานองค์กรและบุคคล การคลัง การจัดหารายได้ การตรวจสอบ (2) อำนาจในการจัดตั้งและการกำกับดูแล การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจ ตามความต้องการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือความต้องการของประชาชน แต่การจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างเทศบาลที่เป็นนิติบุคคลต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด การจัดตั้งองค์การความร่วมมือระดับจังหวัดที่เป็นนิติบุคคลต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี (3) นโยบายของรัฐ นโยบายของรัฐบาลระดับชาติ ระดับมลรัฐ หรือแคว้น มีผลต่อการจัดตั้งองค์การความร่วมมือ และมีผลต่อ การบริหารงานค่อนข้างมาก นโยบายการยุบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก นโยบายการเพิ่มศักยภาพทาง การบริหารและการจัดทำภารกิจมีผลต่อการขยายตัวขององค์การความร่วมมือ (4) ปัจจัยผลักดัน ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับจารีตประเพณีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นอัตลักษณ์เฉพาะแต่ละประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา การจัดทำบริการสาธารณะจะนิยมใช้วิธีการจ้างเหมาเอกชน หรือจ้างเหมาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ประเทศฝรั่งเศส องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มิขนาดเล็ก และต้องการหลีกเลี่ยงการยุบรวมจึงต้องมีการจัดทำบริการ

สาธารณะร่วมกัน องค์การความร่วมมือ จึงเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขนี้ ประเทศเยอรมันนี้ การสร้างระบบความร่วมมือการจัดทำบริการสาธารณะเป็นวิธีการหลัก และมีแนวคิดว่า หากภารกิจใดที่ท้องถิ่นดำเนินการเองแล้วไม่ได้ผลดีก็ควรมอบให้องค์กรอื่นจัดทำแทน สาเหตุนี้ ระบบการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันจึงเกิดขึ้นมาก และ (5) รูปแบบองค์การความร่วมมือ แบ่งได้เป็น 2 รูปแบบที่สำคัญ คือ ความร่วมมือที่เป็นนิติบุคคล และ ความร่วมมือที่ไม่เป็นนิติบุคคล การศึกษาวิจัยพบว่า ความร่วมมือ ที่เป็นนิติบุคคลจะเริ่ม จากความร่วมมือกันแบบชั่วคราวก่อนแล้วจึงพัฒนาขึ้นเป็นความร่วมมือรูปแบบนิติบุคคล

สิทธิการณั วันสุข (2544) ศึกษาเรื่อง *สหการในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นของไทย* ศึกษาการจัดตั้งสหการเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ผลการศึกษามีดังนี้

1. การจัดตั้งสหการเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในต่างประเทศประสบความสำเร็จมาก แต่ในประเทศไทยมีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบสามารถจัดตั้งสหการ คือ เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา แต่ไม่ปรากฏว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดสามารถจัดตั้งสหการได้ สาเหตุที่ไม่สามารถจัดตั้งสหการได้ มีดังนี้

1.1 ปัญหาเนื่องจากแนวความคิดการจัดตั้ง เป็นนโยบายของรัฐที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งองค์การความร่วมมือรูปแบบสหการขึ้นในเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยไม่ได้เกิดขึ้นจากความต้องการของท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามประเภทไม่เห็นความสำคัญ และไม่ต้องการจัดตั้งสหการ

1.2 ปัญหาด้านการบริหารราชการแผ่นดินและนโยบายของรัฐ ภาพรวมรัฐบาล มีหลักการที่จะกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น แต่ระเบียบวิธีการจัดการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยกลับเป็นการรวมศูนย์ มุ่งเน้นการตัดสินใจตามลำดับชั้น ซึ่งขัดกับหลักการของการจัดตั้งสหการ ที่ต้องการกระจายอำนาจ ประกอบกับรัฐบาลไม่ได้มีนโยบายส่งเสริมการจัดตั้งองค์การความร่วมมือ แต่รัฐบาล สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ด้วยตนเอง

1.3 ปัญหาด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะทำให้อำนาจของฝ่ายบริหารลดน้อยลง เพราะต้องมอบอำนาจการบริหารส่วนหนึ่งให้กับองค์กรความร่วมมือหรือสหการ ซึ่งขัดแย้งกับแนวคิดของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีแนวคิดว่าการมีอำนาจการตัดสินใจหรืออำนาจในการอนุมัติทางการบริหารย่อมทำให้อำนาจต่อรองทางการเมืองมากขึ้น จึงเป็นสาเหตุให้ไม่มีท้องถิ่นใดต้องการจัดตั้งสหการ

1.4 ปัญหาจากปัจจัยภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งสหการ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัจจัยการบริหารอย่างจำกัด เช่น บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ รวมทั้งปัจจัยด้านการบริหารจัดการ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดตั้งสหการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออก จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมได้

1.5 ปัญหาด้านกฎหมาย กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลจัดตั้งสหการได้เฉพาะเทศบาลด้วยตนเอง ไม่สามารถให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศอื่นเข้าร่วมจัดตั้งสหการได้ ส่วนกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา กฎหมายบัญญัติให้สามารถร่วมกันกับหน่วยราชการอื่นจัดตั้งสหการได้ แต่มีปัญหาว่า หน่วยราชการอื่นไม่สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการกับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติให้หน่วยราชการอื่นสามารถจัดตั้งสหการได้ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยราชการอื่น ๆ ไม่สามารถจัดตั้งสหการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้

1.6 ปัญหาในเรื่องพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์หนึ่งของการจัดตั้งสหการ คือ เพื่อแก้ปัญหาคือข้อจำกัดเรื่องพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งมีอำนาจในการจัดตั้งสหการได้ มีเขตพื้นที่ไม่ต่อเนื่องกัน มีพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แทรกอยู่ระหว่างกลางเกือบทั้งหมด ซึ่งเทศบาลไม่สามารถจัดตั้งสหการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่แทรกอยู่นี้ได้ จึงทำให้เทศบาลไม่สามารถจัดตั้งสหการขึ้นได้

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2544) ศึกษาเรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ศึกษาแนวทางการดำเนินงานและการประสานความร่วมมือ

ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประสงค์จะร่วมรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยร่วมกัน โดยทำการศึกษาใน 6 จังหวัด คือ จังหวัดชลบุรี พิจิตร โลก ขอนแก่น อุทัยธานี เชียงราย และจังหวัดภูเก็ต ผลการศึกษารูปได้ดังนี้

1. สถานภาพและการจัดการขยะ จากการสำรวจ พบว่า มีขยะตกค้างไม่สามารถเก็บขนได้หมด ประมาณร้อยละ 40 และขยะร้อยละ 76 ที่เก็บขนได้ถูกกำจัดโดยไม่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล สาเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ เช่น การจัดการขยะเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ ขาดแผนการจัดการขยะร่วมกัน ขาดแคลนพื้นที่ฝังกลบขยะ ประชาชนมีทัศนคติเชิงลบต่อการจัดการขยะ ได้รับการต่อต้านจากประชาชนในเรื่องการใช้พื้นที่กำจัดขยะ

2. ความพร้อมและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลขนาดใหญ่ เป็นแกนนำหลักในการบริหารจัดการศูนย์กำจัดขยะรวม แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงยังไม่มีมีการดำเนินงานในเรื่องนี้อย่างเป็นรูปธรรม ปัจจัยสำคัญของการกำหนดพื้นที่ตั้งศูนย์กำจัดขยะรวมขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการศูนย์กำจัดขยะรวม

3. ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรหลักจะตัดสินใจบริหารงานศูนย์กำจัดขยะเองโดยไม่ได้มีการหารือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เข้าร่วมโครงการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ดำเนินกิจกรรมลดและคัดแยกขยะอย่างจริงจัง จะดำเนินการเฉพาะการเก็บขนและการกำจัดขยะเท่านั้น

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถสร้างจิตสำนึกในการคัดแยกขยะก่อนทิ้งได้ การใช้ระบบลงโทษทางสังคมใช้ ไม่ได้ผลมากนัก ในด้านการเมืองภาคประชาชน การดำเนินงานของผู้รับผิดชอบจะได้รับการต่อต้านคัดค้านจากประชาชนถ้าการดำเนินงานนั้นขาดความโปร่งใสและไม่ยุติธรรม ลักษณะเช่นนี้ทำให้การจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะรวมได้รับผลกระทบมากขึ้น รวมทั้งการที่ ไม่สามารถนำมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมไปใช้ได้

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2547) ได้สรุปว่า รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการติดตามและประเมินผลการจัดการขยะมูลฝอยและน้ำเสียชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำการศึกษาสำรวจสภาพปัญหาของระบบการจัดการน้ำเสียและขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นระบบกำจัดขยะจำนวน 77 แห่ง สรุปรายงานผลการศึกษา ดังนี้ คือ การจัดการน้ำเสียและขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืนได้ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในด้านนโยบาย ความพร้อมด้านการเงินการคลัง ความพร้อมด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการบริหารจัดการ การวิเคราะห์ข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สรุปความพร้อมแต่ละด้านไว้ดังนี้

1. ความพร้อมด้านนโยบาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้งบประมาณเน้นในด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าด้านสาธารณูปโภค เนื่องจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่า การจัดการขยะและน้ำเสียเป็นเรื่องของการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เป็นโครงการที่สั่งการมาจากหน่วยงานส่วนกลาง ไม่ใช่เป็นโครงการที่เกิดจากความต้องการของท้องถิ่น แต่ผู้บริหารท้องถิ่นให้ความสำคัญเรื่องการจัดการขยะมากกว่าการจัดการน้ำเสีย ปัญหาสำคัญด้านนโยบายอีกประการคือ ความยากลำบากในการจัดหาพื้นที่ เพื่อก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย และการก่อสร้างสถานที่กำจัดขยะ เนื่องจากความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ของท้องถิ่น

2. ความพร้อมด้านการเงินการคลัง งบประมาณเพื่อพัฒนาระบบโครงสร้างและสาธารณูปโภคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่เพียงพอ ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ผลการศึกษาค้นพบว่า การก่อสร้างระบบกำจัดขยะทั้งหมดต้องใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

3. ความพร้อมด้านบุคลากร ผลการศึกษารูปได้ว่า บุคลากรส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการขยะและน้ำเสียไม่ถึงระดับที่จะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ความพร้อมด้านการบริหารจัดการ ผลการศึกษารูปว่า ขีดความสามารถในการบริหารจัดการขยะและน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เพียงพอ ประเด็นที่

ควรปรับปรุงแก้ไข ได้แก่ โครงสร้างองค์การบริหารจัดการ ระบบข้อมูล การจัดการด้านการเงินและบัญชี

สรุปการทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมของการศึกษาวิจัยนี้ประกอบไปด้วย 3 ส่วน คือ

1. ส่วนของทฤษฎี ประกอบด้วย ทฤษฎีบริการสาธารณะ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ทฤษฎีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและทฤษฎีการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

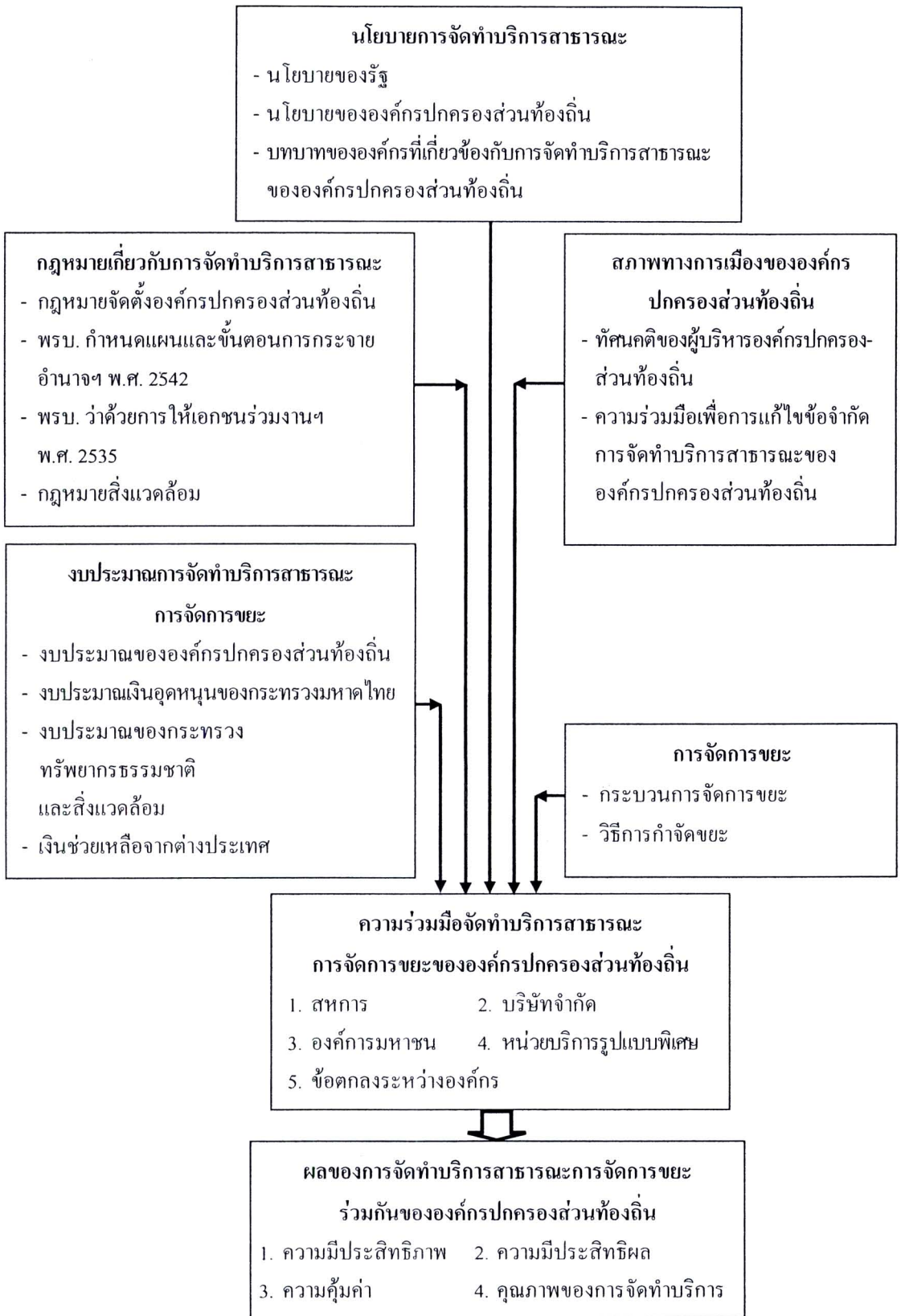
2. ส่วนของแนวคิด ประกอบด้วย แนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดการขยะ คือ นโยบายการจัดทำบริการสาธารณะ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ สภาพทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณการจัดทำบริการสาธารณะการจัดการขยะ การจัดการขยะ รูปแบบองค์กรความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลของการจัดทำบริการสาธารณะ การจัดการขยะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อทำการทบทวนวรรณกรรมโดยครบถ้วนแล้ว พบว่า ทั้งในส่วนของทฤษฎีและส่วนของแนวคิดมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับความร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น โดยไม่สามารถแยกส่วนหนึ่งส่วนใดออกจากกันได้ แต่องค์ประกอบใดจะเป็นปัจจัยที่สามารถทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันได้ หรือองค์ประกอบใดที่ไม่ได้เป็นปัจจัย ที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะ และองค์ประกอบดังกล่าวมีลักษณะความสัมพันธ์อย่างไรกับการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือเพื่อการจัดการขยะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ จะส่งผลโดยตรงต่อความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และส่งผลต่อคุณภาพของการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร ในระดับใด ยังไม่มีข้อมูลเชิงประจักษ์ในการสนับสนุนแนวคิดนี้

3. ส่วนของงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมานี้ เป็นการสะท้อนสภาพปัญหาการดำเนินงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ

ปัญหานโยบายของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาข้อจำกัดในด้านกฎหมาย ความพร้อมและขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะ ความพร้อมด้านการเงิน และงบประมาณ ความพร้อมด้านบุคลากร และความพร้อมในการบริหารจัดการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีข้อสรุปที่มีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกันว่า สาเหตุ และปัจจัยที่กล่าวถึงนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไม่สามารถจัดตั้งองค์กร ความมือขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันได้ แต่เป็นเพียงการศึกษาวิจัยที่แยกออก เป็นส่วน ๆ ยังไม่มีการบูรณาการให้เห็นภาพว่า ปัจจัยหลักที่ทำให้องค์กรปกครองส่วน- ท้องถิ่นไม่สามารถจัดตั้งองค์กรความร่วมมือได้คือ ปัจจัยใด และจะมีปัจจัยใดทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดตั้งองค์กรความร่วมมือเพื่อการจัดการขยะขึ้นได้ ภาครัฐขาดการสนับสนุนส่งเสริมในส่วนใด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ทศนคติต่อการจัดทำบริการสาธารณะจัดการขยะร่วมกันอย่างไร และองค์กรปกครอง- ส่วนท้องถิ่นขาดความพร้อมในด้านใด ซึ่งสิ่งเหล่านี้ยังไม่สามารถค้นพบคำตอบได้ใน งานศึกษาวิจัยดังกล่าว

กรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย

การจัดทำบริการสาธารณะโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำ เป็นเอกเทศได้ ถ้าบริการสาธารณะนั้นมีขอบเขตจำกัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีศักยภาพเพียงพอ บริการสาธารณะบางประเภทมีลักษณะต้องจัดทำให้ครอบคลุมพื้นที่ อย่างกว้างขวาง หรือมีลักษณะทับซ้อนกันในเชิงพื้นที่ และบางครั้งการจัดทำบริการ สาธารณะนั้นถ้าให้บริการเฉพาะประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองนั้นทำให้ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน และย่อมก่อให้เกิดความเสียหายในทางเศรษฐกิจและความเสียหาย ต่อประชาชน (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550, หน้า 209)



ภาพ 1 กรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย

การจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะครอบคลุมพื้นที่อาณาบริเวณกว้าง องค์กร-
ปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงจุดคุ้มทุนและความคุ้มค่า รวมทั้งการบริการสาธารณะ
นั้นไม่สามารถนำเอาเรื่องพรหมแดนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมาเป็น
เครื่องกีดขวางและเป็นข้อจำกัดในการทำบริการสาธารณะนั้นได้ (กิตติเดช สุตรสุคนธ์,
2533, หน้า 39; นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, หน้า 28; พงษ์เดช หวังสิทธิเดช, 2545, หน้า 9;
สิทธิการณ วันสุข, 2544, หน้า 42)

โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะการจัดการขยะซึ่งทุกครัวเรือนและทุกคน
เป็นผู้ก่อขึ้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะทำบริการสาธารณะด้านนี้เองเพียง
องค์กรเดียวอาจจะไม่คุ้มค่าในการลงทุน ไม่คุ้มค่าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมไม่คุ้มค่าใน
เชิงการบริหารจัดการ

การจัดทำบริการสาธารณะการจัดการขยะต้องใช้งบประมาณลงทุนสูงก่อสร้าง
ระบบกำจัดขยะ ลงทุนจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ ต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญ
เฉพาะด้าน และใช้เทคนิควิทยาการสมัยใหม่ในกระบวนการจัดการขยะ เทคนิควิธี
การจัดการขยะเป็นพิษและการแปรรูปขยะ ซึ่งไม่ว่าจะพิจารณาจากมุมมองด้านบริหารจัดการ
งบประมาณการลงทุน เทคโนโลยี สถานที่กำจัดขยะ อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ บุคลากร
(โสภารัตน์ จารุสมบัติ, 2551, หน้า 35) และสภาพทางการเมืองการปกครองของท้องถิ่น
(สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2544, หน้า 9) ข้อจำกัดในทางกฎหมาย (กรมส่งเสริมการ-
ปกครองท้องถิ่น, องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น [JICA] และคณะที่ปรึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป., หน้า 1) จึงมีความจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ต้องแสวงหาความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำบริการ
สาธารณะประเภทนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคนอื่น ๆ, 2550, หน้า 83) เพื่อนำไปสู่
ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ความคุ้มค่า และควมมีคุณภาพของการ-
จัดทำบริการสาธารณะ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2549, หน้า 41; ศาโรช คัชมาตย์, 2550,
หน้า 53) เพื่อลดข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มขีดความสามารถใน
การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างความสำนึกรับผิดชอบ
ต่อท้องถิ่นร่วมกัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547ข, หน้า 4-8) เพื่อพัฒนาคุณภาพ
การให้บริการสาธารณะ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, โกวิทย์ พวงงาม และหรรณ ชูเพ็ญ, 2551,

หน้า 148) ขยายการบริการได้หลากหลายให้ครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง หลีกเลียงการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อิสระ สุวรรณบล และปธาน สุวรรณมงคล, 2547, หน้า 3) และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการบริการสาธารณะ หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หลักการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ปัจจัยและสภาพแวดล้อมในการจัดทำบริการสาธารณะการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นโยบายการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน กระบวนการจัดการขยะ วิธีการกำจัดขยะ สภาพทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณมีความสัมพันธ์กับความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่า และคุณภาพ มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการนี้เองเพียงองค์กรเดียว โดยไม่มีความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่ในสภาพปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดตั้งองค์กรความร่วมมือเพื่อการจัดการขยะได้ เนื่องจากปัจจัยและสภาพแวดล้อมที่กล่าวถึงแล้วเช่นกัน จึงกำหนดเป็นกรอบแนวคิดเพื่อการศึกษาวิจัย (ดังแสดงในภาพ 1)