



รูปแบบและประเภท การจัดบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

รองศาสตราจารย์วุดนิสาร ตันไชย

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า



Smart Society



Smart care



Smart Energy



Smart Working



Smart Mobility



Smart Home

Smart building

Smart Retail

รูปแบบและประเภท การบริหารการสาธารณะ ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

รูปแบบและประเภทการจัดบริการสารานุกรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

วุฒิสาร ตันไชย.

รูปแบบและประเภทการจัดบริการสารานุกรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
.-กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2559.

154 หน้า.

1. การปกครองส่วนท้องถิ่น. I. ชื่อเรื่อง.

352.9423

ISBN = 978-974-449-933-2

วปท.59-35-1000.200

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2559 จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

บรรณาธิการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักผล
อดิพร แก้วเป็ย, เอกวีร์ มีสุข

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ อาคารบี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-1419563-77 โทรสาร 02-1438175

เว็บไซต์ www.kpi.ac.th

พิมพ์ที่

บริษัท ชัน แพคเกจจิ้ง (2014) จำกัด

1510/10 ถนนประชากรราษฎร์ 1 แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800

โทรศัพท์ 02-913-2080 โทรสาร 02-913-2081

นางจรินทร์ เสนีวงศ์ ณ อยุธยา ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา



การจัดบริการสาธารณะเป็นภารกิจใหญ่ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรจัดบริการสาธารณะให้ได้อย่างครอบคลุมความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและมีคุณภาพดี ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และ 2550 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ระบุอำนาจหน้าที่และขยายขอบเขตประเภทและรูปแบบบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ ขณะเดียวกัน แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการระบุถึงการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะของส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการและรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่สามารถจัดทำได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังใช้รูปแบบบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองในทุกขั้นตอน และยังมีข้อจำกัดในการใช้รูปแบบบริการสาธารณะอื่นๆ เช่น กิจการพาณิชย์ สหการ การร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPPs) ขณะเดียวกันประเภทบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นดำเนินการยังขาดความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างและจัดหาบริการสาธารณะใหม่ ๆ ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งที่มีสาเหตุจากข้อจำกัดทางกฎหมายและจากศักยภาพขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นเอง ดังนั้น การยกระดับบริการสาธารณสุขของไทยย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณสุขในประเภทและรูปแบบที่หลากหลายยิ่งขึ้น

ในหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนเสนอว่าการจัดบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต้องทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการ “ได้” และ “ดี” โดยมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง **“จัดบริการสาธารณสุขได้อย่างกว้างขวางและมีอิสระในการเลือกประเภทและรูปแบบตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น (General Competence) และปฏิบัติตามหลักการจัดบริการสาธารณสุขของท้องถิ่นที่ดี”** จะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพัฒนาบริการสาธารณสุขของท้องถิ่นในอนาคตได้ นอกจากนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอรูปแบบการจัดบริการสาธารณสุขที่เป็นเครื่องมือและวิธีการที่ท้องถิ่นควรนำไปใช้ในอนาคต และรูปแบบและประเภทบริการสาธารณสุขที่ท้องถิ่นไทยสามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายในปัจจุบัน รวมถึงนำเสนอรูปแบบและประเภทบริการสาธารณสุขที่มาจากประสบการณ์ของไทยและต่างประเทศที่สามารถเป็นแบบอย่างให้กับการจัดบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้

นอกจากนี้ ผู้เขียนสังเกตเห็นอีกว่าการจัดบริการสาธารณสุขควรมีเป้าหมายและทิศทางที่เหมาะสมเพื่อตอบสนองต่อโจทย์ความต้องการของประชาชน และบริบททางสังคมเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นด้วย ผู้เขียนเห็นว่า การจัดบริการสาธารณสุขโดยวางเป้าหมายให้สอดคล้องกับแนวคิดการจัดบริการสาธารณสุขเพื่อตอบสนองต่อความเท่าเทียม (Equity) และมุ่งสร้างการหลอมรวมคนทุกคนและทุกกลุ่มในสังคม (Inclusiveness) เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต (Quality of Life) เป็นเรื่องสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศในภาพรวม

หากหนังสือเล่มนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

28 สิงหาคม 2559





	หน้า
คำนำ	II
บทนำ	1
ความสำคัญของการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3
1.1 จะทำอย่างไรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ จัดบริการสาธารณะได้ ?	6
1.2 จะทำอย่างไรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ จัดบริการสาธารณะที่ดี ?	9
1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถจัดบริการสาธารณะ ได้และดีหรือไม่ ?	16
บทที่ 2 รูปแบบการจัดบริการสาธารณะ: เครื่องมือและวิธีการ	19
2.1 การว่าจ้าง (Out Sourcing)	23
2.2 การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership - PPP)	26
2.3 สหการ (Co-operative)	28

2.4	กิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise)	31
2.4.1	ความหมายและรูปแบบกิจการพาณิชย์ของท้องถิ่น	31
2.4.2	ความหมายและรูปแบบกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise)	35
บทที่ 3	รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	41
3.1	รูปแบบบริการสาธารณะของท้องถิ่นไทย	44
3.1.1	การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง	44
3.1.2	การจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทน	45
3.1.3	การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งสหการ (Syndicate หรือ Union)	46
3.1.4	การจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง (Out Sourcing)	49
3.1.5	การจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	51
3.2	ประเภทบริการสาธารณะของท้องถิ่นไทย	57
บทที่ 4	รูปแบบและประเภทของบริการสาธารณะ: ประสพการณ์จากท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ	71
4.1	ประเภทการสาธารณสุขและการศึกษา	73
4.1.1	โรงเรียนมัธยมตากสินระยองภายใต้การดำเนินงานของมูลนิธิตากสินระยอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง	75
4.1.2	การดำเนินโครงการการจัดบริการสาธารณะด้านสุขภาพของท้องถิ่นโดยอาศัยการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPPs)	76



	หน้า
4.2 ประเภทการคมนาคมและขนส่ง	81
4.2.1 บริการค้นหาและบอกเวลารถสาธารณะ CityGlide ของบริษัท แพลน บี มีเดีย จำกัด (มหาชน)	82
4.2.2 โครงการขนส่งมวลชนรถไฟฟ้าระบบรางเบาของ บริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKTT) จำกัด	84
4.3 ประเภทการบริหารจัดการและรักษาสิ่งแวดล้อม	87
4.3.1 การจัดการขยะของชุมชนชลประทาน เทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี	88
4.3.2 นโยบายการบริหารจัดการคุณภาพอากาศโดยการ กำหนดเขตปล่อยมลพิษต่ำ (low-emission zone) ของกรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน	90
4.3.3 การบูรณาการการวางผังเมืองและการคมนาคมขนส่ง ตามแผนงาน “เมืองกะทัดรัด” (Compact Cities) ของเมืองกูรีตีบา (Curitiba) ประเทศบราซิล	93
4.4 ประเภทบริการสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ	97
4.4.1 การดูแลผู้พิการของระบบการขนส่งเมืองการ์ดีเนีย (Gydnia) ประเทศโปแลนด์	98
4.4.2 การพัฒนาระบบรถไฟรางเบาสำหรับผู้สูงอายุ เมืองโทยามา (Toyama) ประเทศญี่ปุ่น	101
4.5 การสร้างสรรค์ประเภทของบริการสาธารณะ + การมีรูปแบบ การจัดบริการสาธารณะที่หลากหลาย: กุญแจสำคัญของความสำเร็จ	102
บทสรุป การจัดการบริการสาธารณะของท้องถิ่นเพื่อสร้างการหลอมรวม คนทุกคนและทุกกลุ่มในสังคม (Inclusiveness) และ เพื่อคุณภาพชีวิต (Quality of Life)	107
บรรณานุกรม	121
ประวัติผู้เขียน	127



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1: รูปแบบและลักษณะการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน	27
ตารางที่ 2: หลักการกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	34
ตารางที่ 3: รูปแบบการดำเนินการกิจการพาณิชย์	54
ตารางที่ 4: ประเภทบริการสาธารณะในพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	59
ตารางที่ 5: ประเภทบริการสาธารณะในพระราชบัญญัติจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	63
ตารางที่ 6: สรุปรูปแบบการจัดการจัดบริการสาธารณะ	105



สารบัญแนกภูมิและแผนภาพ

	หน้า
แผนภูมิที่ 1: ความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2548-2557	18
แผนภาพที่ 1: หลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น (General Competence)	9
แผนภาพที่ 2: หลักคิดการจัดบริการสาธารณะที่ดี	11
แผนภาพที่ 3: การสร้างการหลอมรวมคนทุกคนและทุกกลุ่มในสังคม (Inclusiveness) ผ่านการจัดบริการสาธารณะของ องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)	112



สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปภาพที่ 1: โรงพยาบาล Royal Women's	77
รูปภาพที่ 2: โรงพยาบาล Berlin-Buch	80
รูปภาพที่ 3: บริการค้นหาและบอกเวลารถสาธารณะ CityGlide	84
รูปภาพที่ 4: ภาพจำลองโครงการขนส่งมวลชนรถไฟฟ้ารางเบา สายเหนือใต้ (สำราญ-ท่าพระ)	86
รูปภาพที่ 5: เขตปล่อยมลพิษต่ำ (low-emission zone) ของกรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน	91
รูปภาพที่ 6: การจัดสร้างสวนสาธารณะและระบบขนส่งมวลชน รถประจำทางของเมืองกูรีตีบา	97
รูปภาพที่ 7: รถโดยสารสาธารณะแบบช่วงล่างต่ำ (Low-floor accessible buses) เพื่ออำนวยความสะดวก แก่ผู้พิการในการขึ้นลงรถโดยสาร	100
รูปภาพที่ 8: 4 ขั้นตอนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ	118





1

หน้า

“ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล
ส่วนใหญ่มักให้ความสำคัญกับการให้บริการสาธารณะ
ในด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างมาก
ซึ่งเห็นว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญและมีความจำเป็น
ที่เกี่ยวข้องในการดำรงชีวิตของประชาชน
ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของถนนไฟฟ้า น้ำประปา
ถือได้ว่าล้วนแต่เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นสำหรับการดำเนินชีวิต
ของประชาชน”



บทนำ

ความสำคัญของการจัดบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



หนึ่ง ในประเด็นปัญหาการกระจายอำนาจและ การปกครองท้องถิ่นไทยที่ถูกกล่าวถึงอยู่เสมอ คือ การพัฒนาบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของ ประชาชน พื้นที่ และการพัฒนาประเทศโดยรวม โดยที่ท้องถิ่น ต้องมีอิสระในการกำหนดทิศทางการจัดบริการสาธารณะ รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจจำนวนมากให้ความสำคัญต่อการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 283 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมี ความเป็นอิสระในการ กำหนดนโยบาย การบริหาร การจัด บริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความ

สอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด และประเทศเป็นส่วนรวมด้วย” เช่นเดียวกับ การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

นอกจากนี้ นักวิชาการที่ศึกษาด้านการกระจายอำนาจก็ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น รวมถึงพยายามเสริมสร้างศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นจนสามารถเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ ขณะเดียวกันผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่นก็ให้ความสนใจต่อการจัดบริการสาธารณะ โดยฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนย่อมพยายามหามาตรการและวิธีการต่าง ๆ ที่ทำให้ท้องถิ่นของตนสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างราบรื่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงสำหรับการเลือกตั้งของผู้บริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีความใกล้ชิดกับประชาชนทั้งด้านกายภาพ ความสัมพันธ์ทางสังคม และการมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ การตัดสินใจเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นขึ้นอยู่กับความ

¹ ตัวอย่างเช่น สถาบันพระปกเกล้าได้จัดทำมีรางวัลพระปกเกล้าตั้งแต่ พ.ศ. 2544 เพื่อมอบรางวัลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความโดดเด่นในการบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะใน 3 ด้าน คือ 1) ด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน 2) ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ และ 3) ด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม โปรดดูตัวอย่างการให้รางวัลพระปกเกล้าประจำปี 2558 ใน ภาควิต อัจฉริยปัญญา (บรรณารักษ์), รางวัลพระปกเกล้า' 58 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558).



สามารถในการนำงบประมาณและการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ภายในพื้นที่² อีกทั้ง ความเอาใจใส่ของฝ่ายบริหารในท้องถิ่นย่อมส่งผลดีต่อการจัดบริการสาธารณะอีกด้วย ตัวอย่างเช่น จากการสำรวจระดับผลสัมฤทธิ์การให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรีพบว่าบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับคะแนนเฉลี่ยผลสัมฤทธิ์สูงสุดมีสาเหตุส่วนหนึ่งจากความเอาใจใส่ของผู้บริหาร เพราะ “ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการให้บริการสาธารณะในด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างมาก ซึ่งเห็นว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นที่เกี่ยวข้องในการดำรงชีวิตของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของถนนไฟฟ้า น้ำประปา ถือได้ว่าล้วนแต่เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นสำหรับการดำเนินชีวิตของประชาชน”³ ขณะที่ฝ่ายข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและมีศักยภาพเพียงพอจนสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่

ด้วยเหตุนี้ การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็นประเด็นที่ทุกคนสนใจ แต่คำถามที่ตามมาในสองด้าน คือ 1) จะทำอย่างไรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้ ? และ 2) จะทำอย่างไรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะที่ดี ?

² อภิชาติ สถิตนิรามัย, ยุคดิ มุกตาวิจิตร, นิตี ภาวัครพันธุ์, ทบพวนภูมิทัศน์ การเมืองไทย (เชียงใหม่: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2556), น. 105.

³ ธัญญารัตน์ เรียนกะศิลป์, เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, สุรพร เลี่ยนสลาย, “ผลสัมฤทธิ์ในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี,” วารสารการจัดการสมัยใหม่ 11, no. 1 (มกราคม-มิถุนายน 2556): น. 78.

1.1 จะทำอย่างไรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณสุขได้ ?

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องเผชิญคำถามนี้อยู่เสมอว่า บริการสาธารณสุขประเภทใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ “ทำได้” หรือ “ทำไม่ได้” แม้โดยหลักการ ผู้ที่ตัดสินใจในเรื่องนี้ควรเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่ต้องบอกว่าท้องถิ่นของตนจะจัดบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมต่อท้องถิ่นประเภทใดได้บ้าง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติมักมีหน่วยงานรัฐภายนอกผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดมาตรฐานเพื่อกำกับดูแลสินค้าและบริการสาธารณสุขให้เป็นที่ไปตามมาตรฐาน ที่จะให้คำแนะนำหรือตัดสินว่าอะไรคือบริการสาธารณสุขที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ทำได้” หรือ “ทำไม่ได้” เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการสาธารณสุขตามประเภทหรือรูปแบบกฎหมายกำหนด รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการสาธารณสุขให้เป็นที่ไปตามมาตรฐาน อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะผู้ให้คำปรึกษาแนะนำและกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีข้อวินิจฉัยว่าประเภทและรูปแบบบริการสาธารณสุขใดบ้างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้หรือทำไม่ได้ ตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ. 2548 ได้วินิจฉัยว่าโครงการก่อสร้างโรงสีข้าวขององค์การบริหารส่วนตำบลบางคูวัด จังหวัดปทุมธานี ไม่สามารถดำเนินการได้⁴ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาผู้ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐก็มีบทบาทสำคัญในการชี้ถึงรูปแบบและประเภทบริการสาธารณสุขใดที่องค์กร

⁴ วุฒิสาร ดันไชย, อรทัย ก๊กผล, ศิกานต์ อิศระระชัยศ, วิลาวัลย์ หงษ์นคร, อภิวรรณ ชักเช็ค, พิเชิดชัย กิ่งพวง, เอกวีร์ มีสุข, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), น. 270.



ปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำได้ก็ได้รับความเห็นที่สำคัญต่อการกำหนดทิศทางการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทั้งประเทศเป็นอย่างมาก⁵

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดว่าบริการสาธารณะประเภทใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้รูปแบบและวิธีการใดจัดทำบ้างจำเป็นต้องมีการวางหลัก ในที่นี้ผู้เขียนเห็นว่าประเภทบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ควรมียึด **หลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น (General Competence)** หรือ **หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)** อันเกิดจาก “พื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม”⁶ เช่นเดียวกับ Gerard Marcou (2007) ได้เสนอหลักคิดที่ใกล้เคียงกัน คือ **หลักความสามารถทั่วไป (General competence หรือ The general nature of local competence หรือ The General Power of Competence)** คือ หลักการที่ถือว่าท้องถิ่นสามารถกระทำการหรือดำเนินการในเรื่องที่สำคัญสำหรับท้องถิ่นได้ ถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่กระทบกับอำนาจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในบางประเทศได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป โดยให้อำนาจให้ท้องถิ่นกระทำ

⁵ โปรดดูบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตีความข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะและการก่อตั้งกิจการพาณิชย์ได้ใน *ibid.*, น. 263-79.

⁶ วุฒิสาร ตันไชย, “การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่,” <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>.

“พื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม”

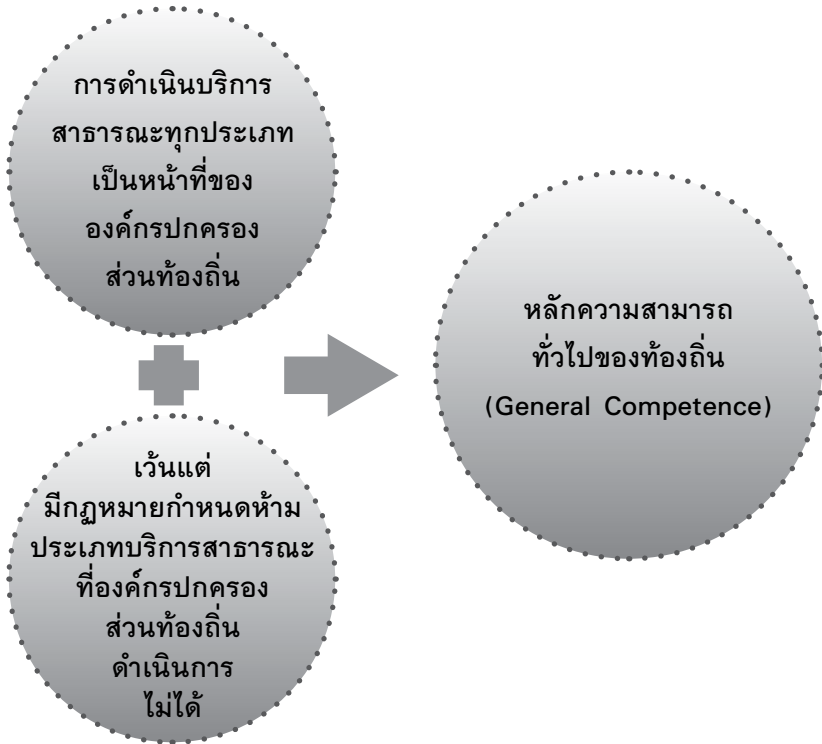
การสิ่งใดสิ่งหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด แต่มีการกำกับดูแลโดยการกำหนดข้อห้าม (Restriction) ไว้ในตัวกฎหมายควบคู่กันไปให้ชัดเจนว่าเรื่องใดที่ท้องถิ่นไม่สามารถทำได้ เพื่อมิให้เกิดช่องว่างในการใช้ดุลพินิจหรือการตีความเพื่อ “ห้าม” การดำเนินงานของท้องถิ่น เช่น ในสหราชอาณาจักรที่กฎหมาย Local Government Act 2000 ใน Section 2 กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่ได้ แต่ Section 3 ไม่อนุญาตให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการกั๊ยเงินเพื่อมาดำเนินการส่งเสริมตาม Section 2 เป็นต้น⁷

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่าเราควรใช้หลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น (General Competence) ที่เห็นว่าการดำเนินบริการสาธารณะทุกประเภทเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเสมอ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดห้ามประเภทบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไม่ได้⁸ เพื่อพิจารณาว่าประเภทของบริการสาธารณะและรูปแบบหรือวิธีการจัดบริการสาธารณะใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้

⁷ Gerard Marcou, “Local Authority Competences in Europe,” (Council of Europe, 2007), p. 16-18.

⁸ วุฒิสาร ตันไชย, อรทัย กัทผล, ศิกานต์ อิศระชัยยศ, วิลาวัลย์ หงษ์นคร, อภิวรรณ ชักเช็ต, พิชิตชัย กิ่งพวง, เอกวีร์ มีสุข, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, น. 292.

แผนภาพที่ 1: หลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น
(General Competence)



ที่มา: ผู้เขียน

1.2 จะทำอย่างไรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะที่ดี ?

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาว่าบริการสาธารณะประเภทใดและรูปแบบวิธีการใดบ้างที่สามารถทำได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องพิจารณาต่ออีกว่าบริการสาธารณะที่จัดจะ

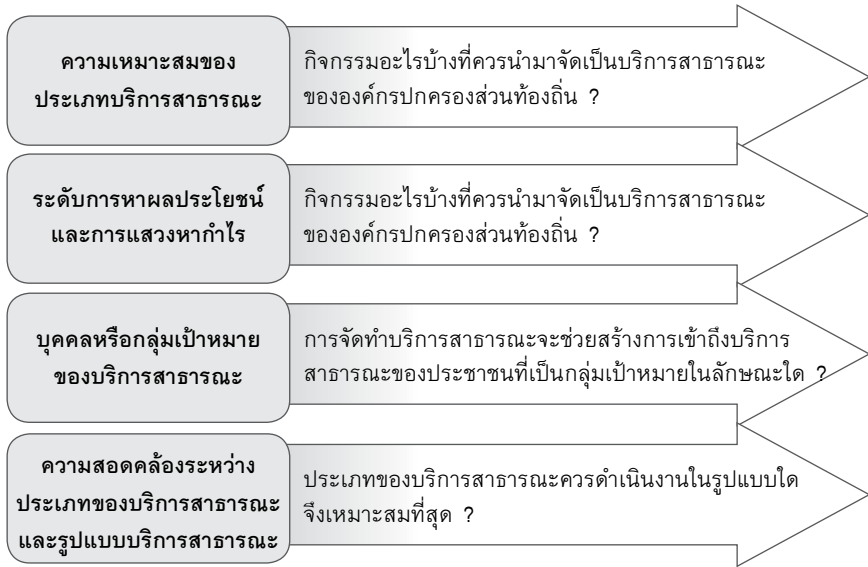
สามารถดำเนินการให้ได้ “ดี” อย่างไรด้วย ทำให้เกิดคำถามตามมาอีกหลายประการว่า บริการสาธารณสุขแต่ละประเภทควรจัดในรูปแบบและวิธีการใดจึงเหมาะสมที่สุด ? องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความพร้อมด้านงบประมาณ อัตรากำลัง และความรู้เพียงพอในการจัดบริการสาธารณสุขหรือไม่ ? ใครเป็นกลุ่มเป้าหมายของการจัดบริการสาธารณสุขแต่ละประเภท ? ควรเสริมสร้างศักยภาพในการจัดบริการสาธารณสุขให้กับท้องถิ่นด้านใดบ้าง ? แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการจัดบริการสาธารณสุขของท้องถิ่นควรกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง และผลสัมฤทธิ์ในลักษณะใด ? การจัดบริการสาธารณสุขของท้องถิ่นที่ดีควรสอดคล้องกับความต้องการและทิศทางในระดับชาติเรื่องใดบ้าง ? เป็นต้น จากชุดคำถามจำนวนมากที่ตามมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความท้าทายในการค้นหาหลักการ วิธีการ เครื่องมือ และองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่จะช่วยให้การจัดบริการสาธารณสุขที่ดีได้

การจัดบริการสาธารณสุขที่ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรตั้งต้นจากการกำหนดหลักการและเป้าหมายที่บอกว่า “อะไรคือบริการสาธารณสุขที่ดี” วุฒิสสาร ตันไชยและคณะ (2558) ได้เสนอมติการพิจารณาประเภท เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณสุขที่ควรจัดทำในรูปแบบกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่ามติการพิจารณานี้สามารถนำมาปรับประยุกต์ใช้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาเป็นหลักการพิจารณาว่าการจัดบริการสาธารณสุขของท้องถิ่นที่ดีควรมีลักษณะอย่างไรได้ 4 มิติ คือ⁹

⁹ ดัดแปลงจาก ibid.



แผนภาพที่ 2: หลักคิดการจัดบริการสาธารณะที่ดี



ที่มา: ผู้เขียน

1) ความเหมาะสมของประเภทบริการสาธารณะ: กิจกรรมอะไรบ้างที่ควรนำมาจัดเป็นบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ?

ในทางหลักการการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรยึดหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น (General Competence) ที่ควรให้บริการสาธารณะทุกประเภทเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสมอตามที่คุณเขียนเสนอไปตอนต้น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพบว่าบริการสาธารณะบางลักษณะไม่ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรอื่น เช่น รัฐบาลกลางหรือภาคเอกชนที่อาจมีความเหมาะสมและความพร้อมในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทมากกว่า เช่น บริการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการกำหนดและการกำกับดูแลให้

เป็นไปตามมาตรฐานกลางของประเทศ หรือมาตรฐานสากล (อาทิ การกำหนดมาตรฐานการบินพลเรือน การกำหนดเกณฑ์การปล่อยมลภาวะทางอากาศ การจัดทำมาตรฐานกลางว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การกำหนดหลักสูตร ฯลฯ) หรือเป็นบริการสาธารณะที่ภาครัฐต้องดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว (เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การรักษาความเสถียรภาพหรือการวางแผนในทางเศรษฐกิจ การเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฯลฯ) บริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ต้องใช้งบประมาณและองค์ความรู้สูง หรือต้องดำเนินการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก (เช่น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่อย่าง เครือข่ายทางรถไฟ สนามบินท่าเรือน้ำลึก ฯลฯ) การดำเนินการบริการสาธารณะที่ภาคเอกชนมีความพร้อมและศักยภาพในการดำเนินงานได้ดีเพียงพออยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าประเภทบริการสาธารณะดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถทำได้เลยในอนาคต ถ้าในอนาคต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการจัดบริการสาธารณะที่มีความซับซ้อนและมีขนาดใหญ่มากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมสามารถทำได้ เช่น การจัดทำสนามบินในบางประเทศเป็นกิจการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ปรากฏในมลรัฐวอชิงตัน มีการรณการขนส่งแห่งมลรัฐวอชิงตัน (Washington State Department of Transportation - WSDOT) แห่งสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่บริหารจัดการสนามบินถึง 16 แห่ง¹⁰ หรือการดำเนินงานของสนามบินนานาชาติ ซีแอตเทิล-ทาโคมา (Seattle-Tacoma International Airport) ที่ดูแลโดย The Port of Seattle แห่ง King County เป็นต้น¹¹

¹⁰ Washington State Department of Transportation, "Wsdot-Managed Airports," <http://www.wsdot.wa.gov/aviation/Airports/>.

¹¹ Port of Seattle, "Gateway of Choice," <https://www.portseattle.org/About/Pages/default.aspx>.



2) **ระดับการหาผลประโยชน์และการแสวงหากำไร:** การจัดทำบริการสาธารณสุขประเภทใดก็ตาม จะสามารถหาประโยชน์และแสวงหากำไรได้ในระดับใด ?

โดยทั่วไปการหาผลประโยชน์และผลกำไรจากการจัดทำบริการสาธารณสุขทุกประเภทสามารถทำได้เนื่องจากจะช่วยให้ท้องถิ่นมีรายได้และผลกำไรที่สามารถเลี้ยงตนเองได้และเพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณสุขในอนาคต เป็นบริการสาธารณสุขที่สร้างผลประโยชน์แก่ท้องถิ่น และต้องนำผลกำไรที่ได้ไปใช้ในการจัดบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือนำส่งเข้าเป็นรายได้ของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เราควรคำนึงถึงระดับของการหาประโยชน์และแสวงหากำไรในบริการสาธารณสุขแต่ละประเภทว่า 1) บริการสาธารณสุขบางประเภทสามารถแสวงหารายได้และกำไรสูงสุดที่สอดคล้องกับกลไกตลาดและการแข่งขันกับเอกชน เช่น การกำหนดค่าเช่าพื้นที่การค้า การกำหนดค่าบริการไฟฟ้าแบบขั้นบันไดตามปริมาณการใช้แก่โรงงานอุตสาหกรรมและห้างสรรพสินค้า การกำหนดอัตราค่าเช่าห้องประชุมสำหรับการจัดทำกิจกรรมของเอกชน เป็นต้น นอกจากนี้ การหากำไรสูงสุดสามารถทำได้กับบริการสาธารณสุขที่มุ่งเน้นตอบสนองความพึงพอใจสูงสุดที่นอกเหนือจากมาตรฐานการบริการสาธารณสุขปกติ ตัวอย่างเช่น การคิดค่าห้องพักผู้ป่วยพิเศษในสถานพยาบาลซึ่งเป็นบริการเสริมนอกเหนือจากห้องพักผู้ป่วยรวม การคิดค่าธรรมเนียมหลักสูตรนานาชาติในโรงเรียนนอกเหนือจากการจัดการเรียนการสอนปกติ เป็นต้น และ 2) บริการสาธารณสุขบางประเภทที่มีข้อจำกัดในการแสวงหากำไรสูงสุดเพราะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะในภาพรวมและความสามารถในการเข้าถึงของประชาชน เช่น การกำหนดราคาค่าน้ำประปาแก่ครัวเรือน การกำหนดอัตราค่าโดยสารขนส่งมวลชนสาธารณะ การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการขอใบอนุญาต อัตราค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น



3) บุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายของบริการสาธารณสุข: การจัดทำบริการสาธารณสุขจะช่วยสร้างการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในลักษณะใด ?

เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณสุขประเภทใดก็ตามต้องคำนึงเสมอว่า ใครคือบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายของการจัดทำบริการสาธารณสุข แต่โดยทั่วไปการจัดบริการสาธารณสุขจะต้อง 1) จัดบริการบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มเพศ (ชาย / หญิง / เพศทางเลือก) รายได้ (จน / ปานกลาง / ร่ำรวย) อายุ (เด็ก / วัยทำงาน / คนชรา) ถิ่นที่อยู่ (ในพื้นที่ของ อปท. / นอกพื้นที่ อปท.) ความพิการ (พิการทางสายตา / การได้ยิน / การสื่อสาร ฯลฯ) อาชีพ หรือความต้องการเฉพาะทางอื่น ๆ ฯลฯ และ 2) จัดบริการที่ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย เช่น การจัดบริการสาธารณสุขไปทุกพื้นที่ฐานที่ทุกคนต้องเข้าถึงได้

นอกจากนี้ การจัดบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างความเป็นไปได้ให้กลุ่มเป้าหมายสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีคุณภาพ จะช่วยสร้างการหลอมรวมคนทุกคนและทุกกลุ่มในสังคม (Inclusiveness) ให้มีความเท่าเทียมด้านโอกาสขึ้นได้¹²

4) ความสอดคล้องระหว่างประเภทของบริการสาธารณสุขและรูปแบบบริการสาธารณสุข: ประเภทของบริการสาธารณสุขควรดำเนินงานในรูปแบบใดจึงเหมาะสมที่สุด ?

ในประเด็นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาว่าควรเลือกใช้รูปแบบการว่าจ้าง (Out Sourcing) การร่วมมือระหว่างภาครัฐและ

¹² โปรดดูในบทสรุป การจัดบริการสาธารณสุขของท้องถิ่นเพื่อสร้างการหลอมรวมคนทุกคนและทุกกลุ่มในสังคม (Inclusiveness)



ภาคเอกชน (Public-Private Partnership - PPP) สหการ (Co-operative) และกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise) ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อกำหนดอำนาจหน้าที่ในกฎหมายว่า กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะ ในรูปแบบใดได้บ้าง¹³

ความเหมาะสมในการเลือกรูปแบบบริการสาธารณะขึ้นอยู่กับ เป้าประสงค์ในการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทว่าได้วางหลักคิด ในลักษณะใด เช่น 1) การว่าจ้าง (Out Sourcing) อาจนิยมใช้ในการแบ่ง หน้าที่การจัดบริการสาธารณะบางส่วนให้บุคคลภายนอกที่มีความถนัดและ ความรู้ความสามารถรับไปทำแทน ตัวอย่างเช่น การจ้างทำอาหารผู้ป่วยให้ กับผู้ป่วยในของสถานพยาบาล การจ้างให้เอกชนเป็นผู้รับกำจัดและ รีไซเคิลขยะ 2) การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public- Private Partnership - PPP) อาจนิยมใช้ในการจัดบริการสาธารณะที่ท้องถิ่น ต้องการอาศัยความร่วมมือกับเอกชนในฐานะหุ้นส่วน (Partner) ทั้งด้าน ความรู้และเงินลงทุน เช่น การพัฒนานิคมอุตสาหกรรม การชักชวนให้ ภาคเอกชนลงทุนทำสิ่งปลูกสร้างในที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) สหการ (Co-operative) อาจนิยมใช้ในการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าสองแห่งขึ้นไป ที่ต้องจัดบริการ สาธารณะร่วมกันด้วยเหตุผลด้านความคุ้มค่าหรือบูรณาการบริการ สาธารณะข้ามพื้นที่ (cross-area) เช่น การจัดบริการระบบป้องกันไฟไหม้ ที่อาจกินพื้นที่ในหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมกันจัดบริการ ด้านโรงงานกำจัดขยะที่ต้องอาศัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ร่วมลงทุนกันเพื่อให้สามารถสร้างโรงงานกำจัดขยะที่มีศักยภาพเพียงพอ เป็นต้น 4) กิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise) ซึ่งถือเป็นรูปแบบขององค์กรที่สำคัญที่องค์กร

¹³ โปรดดูในบทที่ 2 รูปแบบการจัดการบริการสาธารณะ: เครื่องมือและวิธีการ

ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ในรูปแบบของกิจการพาณิชย์ (ได้แก่ การดำเนินงานด้วยตนเองในฐานะหน่วยงานหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานผ่านการจัดตั้งบริษัทที่เป็นนิติบุคคลเอกชน และการดำเนินงานผ่านการจัดตั้งองค์กรของท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลมหาชน) หรือกิจการเพื่อสังคม (ได้แก่ รูปแบบกิจการที่แรงงานเป็นเจ้าของ รูปแบบสหกรณ์ รูปแบบบริษัทเพื่อสังคม และ รูปแบบมูลนิธิการกุศลที่ทำการค้า)¹⁴

1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถจัดบริการสาธารณะได้และดีหรือไม่ ?

ที่ผ่านมาในอดีตการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีข้อจำกัดหลายประการทั้งมาจากปัญหาการถ่ายโอนภารกิจที่เกิดความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อีกทั้งหน่วยงานราชการที่เป็นผู้ให้บริการสาธารณะบางส่วนไม่เต็มใจถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้กับท้องถิ่น หรือปัญหาความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะในพื้นที่มักเกิดการซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยราชการและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเองทำให้เกิดความสับสนต่อผู้รับบริการและสร้างความสิ้นเปลือง อย่างไรก็ตาม ปัญหาข้างต้นเป็นปัญหาจากกระบวนการกระจายอำนาจ

¹⁴ วุฒิสสาร ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ศิกานต์ อิศระระชัยยศ, วิลาวัลย์ หงษ์นคร, อภิวรรณ ชักซ์ซิค, พิชิตชัย กิ่งพวง, เอกวีร์ มีสุข, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.



เป็นหลัก¹⁵ แต่ปัญหาอีกด้านที่สำคัญ คือ ปัญหาการจัดบริการสาธารณสุขที่มาจากตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่ยังขาดความร่วมมือเพื่อจัดทำภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดแคลนด้านทรัพยากรทั้งอัตรากำลังและบุคลากร รวมไปถึงข้อจำกัดทางกฎหมายที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถคิดสร้างสรรค์ประเภทบริการสาธารณสุขใหม่ ๆ และรูปแบบการจัดบริการสาธารณสุขที่หลากหลายได้¹⁶

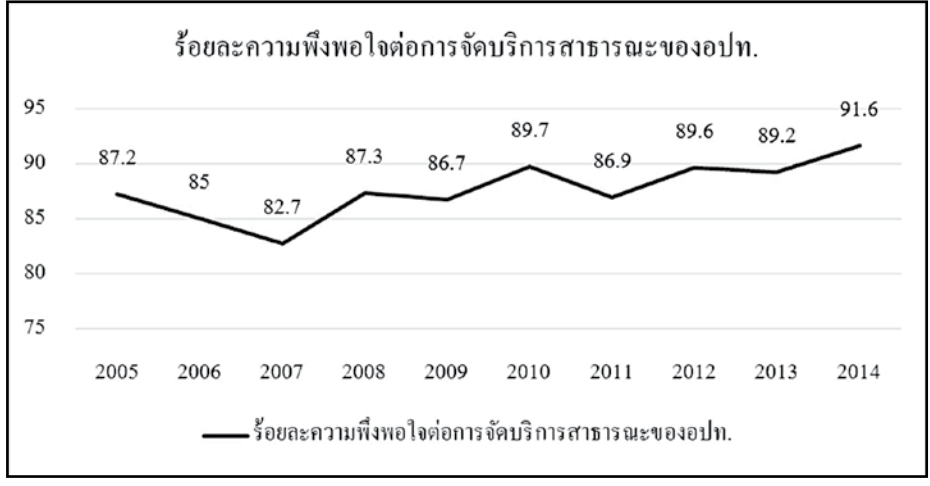
อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การจัดบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณสุขให้ได้จากการสำรวจของสถาบันพระปกเกล้าช่วง พ.ศ. 2548-2557 พบว่าประชาชนมีแนวโน้มพึงพอใจต่อการจัดบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นจนมากกว่าร้อยละ 90 ใน พ.ศ. 2557¹⁷ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงมีศักยภาพที่จะจัดบริการสาธารณสุขได้อย่างกว้างขวางและมีอิสระในการเลือกประเภทและรูปแบบตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น (General Competence) และปฏิบัติตามหลักการจัดบริการสาธารณสุขของท้องถิ่นที่ดีดังที่ผู้เขียนกล่าวไปตอนต้น

¹⁵ ดูภาพรวมปัญหาการจัดบริการสาธารณสุขของท้องถิ่นใน วุฒิสสาร ตันไชย, เอกวิริ มีสุข, ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: ราชอาณาจักรไทย (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), น. 158.

¹⁶ Ibid., น. 159.

¹⁷ ถวิลวดี บุรีกุล, รัชชดี แสงมเหหมัด, วิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร, รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณสุขและการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ พ.ศ. 2557 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558).

**แผนภูมิที่ 1: ความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548-2557**



ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า



2

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะ:
เครื่องมือและวิธีการ

แม้ว่าปัจจุบัน

มีความพยายามนำรูปแบบการจัดบริการสาธารณสุขอื่น ๆ
ที่ท้องถิ่นสามารถนำไปปรับประยุกต์ใช้ได้เพิ่มเติมเพื่อลดภาระ
การจัดบริการสาธารณสุขด้วยตนเองลงแต่ก็ยังไม่เป็นที่นิยมใช้
หรือแม้จะมีการพยายามนำมาใช้ก็ยังมีอุปสรรคในทางกฎหมาย
และความสามารถของท้องถิ่นเอง



รูปแบบการจัดบริการสาธารณะ: เครื่องมือและวิธีการ



การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องพิจารณาถึง**รูปแบบ**ว่าประเภทบริการสาธารณะที่เราจะจัดควรมีรูปแบบใดจึงเหมาะสมที่สุด เพราะ**รูปแบบก็คือเครื่องมือและวิธีการ**ที่จะช่วยให้การจัดบริการสาธารณะดำเนินงานได้อย่างสะดวกและตอบโจทย์**ความต้องการของประชาชน** โดยที่รูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกใช้ต้องสอดคล้องและไม่ควรขัดกับองค์ประกอบของ “**บริการสาธารณะ**” ด้วย แม้ว่าบริการสาธารณะ (public services) จะเป็นคำที่คลุมเครือในการนิยามความหมายให้เป็นที่เข้าใจและยอมรับตรงกันว่า “**ความเป็นสาธารณะ**” (publicness) คืออะไร โดย Shamsul Haque (2001) ได้เสนอความหมายและเกณฑ์ว่าบริการสาธารณะที่ดีและมี “**ความเป็นสาธารณะ**” ควรมีองค์ประกอบและขอบเขตใน 5 ด้าน คือ

- 1) **ระดับความแตกต่างระหว่างรัฐ-เอกชน (the degree of public-private distinction)** ว่าเป็นสาธารณะต้องมีบรรทัดฐานการบริการ (service norms) ได้แก่ ความไม่ลำเอียง และการเปิดกว้าง ความเท่าเทียมและการเป็นตัวแทน มีธรรมชาติที่ซับซ้อนและมักผูกขาด และมีผลกระทบทางสังคมในวงกว้างและยาวนาน

- 2) **องค์ประกอบของผู้รับบริการ (Composition of Service recipient)** คือ จำนวนและขอบข่ายของผู้รับบริการ ที่ Haque เสนอว่าความเป็นสาธารณะ คือ มีการแบ่งปันและขอบข่าย การเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างครอบคลุมที่เกี่ยวข้องกับ ประโยชน์ของประชาชนทุกคน อีกทั้งมีองค์ประกอบของ ผู้รับบริการสัมพันธ์กับขอบข่ายความเป็นเจ้าของความเป็น สาธารณะของประชาชนและธรรมชาติของประชาชนอีกด้วย
- 3) **ธรรมชาติของบทบาท (nature of the role)** ของบริการ สาธารณะที่เกิดขึ้นในสังคม ว่าความเป็นสาธารณะเกิดขึ้นได้ ถ้าบริการสาธารณะมีบทบาทที่เข้มแข็งและกว้างขวางจนแสดง ถึงผลกระทบทางสังคมในวงกว้าง
- 4) **ความรับผิดชอบสาธารณะ (public accountability)** ความเป็นสาธารณะของการบริการสาธารณะ คือ ขอบข่ายของ การรับผิดชอบต่อสาธารณะที่ต้องอาศัยกระบวนการต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การมีกระบวนการต่อการแสดง ความไม่พอใจ การมีผู้ตรวจการ หรือการมีกฎหมายที่แสดง ความโปร่งใส นอกจากนี้ การมีอยู่ของสถาบันจำนวนมากของ การแสดงความรับผิดชอบสาธารณะยังไม่เพียงพอ แต่ต้อง ทำให้สถาบันเหล่านี้ต้องมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติเพื่อทำให้ เกิดการแสดงความรับผิดชอบสาธารณะด้วย
- 5) **ความเชื่อมั่นสาธารณะ (public trust)** การบริการสาธารณะ คงรักษาความเป็นสาธารณะได้ต้องรักษาความน่าเชื่อถือ ความเป็นผู้นำ และการตอบสนองของบริการสาธารณะต่อ ประชาชน¹⁸

¹⁸ Shamsul Haque, "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance," **Public Administration Review** 61, no. 1 (January-February 2001): p. 66-67.



อย่างไรก็ตาม การเลือกรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักนิยมจัดบริการสาธารณะด้วยรูปแบบ “การดำเนินงานด้วยตนเอง” แม้ว่าปัจจุบันมีความพยายามนำรูปแบบการจัดบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่ท้องถิ่นสามารถนำไปปรับประยุกต์ใช้เพิ่มเติมเพื่อลดภาระการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองลง แต่ก็ยังไม่เป็นที่นิยมใช้หรือแม้จะมีการพยายามนำมาใช้ก็ยังมีอุปสรรคในทางกฎหมายและความสามารถของท้องถิ่นเอง¹⁹ ทำให้การจัดบริการสาธารณะไม่สามารถสอดคล้องกับองค์ประกอบดังที่กล่าวมาตอนต้น ซึ่งอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นสาธารณะ (public trust) ที่ต้องรักษาไว้โดยมีบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

ในที่นี้ผู้เขียนจะยกตัวอย่างรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นควรให้ความสำคัญ ได้แก่ การว่าจ้าง (Out Sourcing) การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership - PPP) สหการ (Co-operative) และกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise)

2.1 การว่าจ้าง (Out Sourcing)

การว่าจ้าง (Out Sourcing) เป็นรูปแบบบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนิยมทำเพื่อว่าจ้างให้บุคคลภายนอกทั้งเอกชนหรือปัจเจกบุคคลเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทแทนท้องถิ่น การตัดสินใจเพื่อว่าจ้างจะดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁹ ดูอุปสรรคการดำเนินกิจการพาณิชย์และการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นที่พยายามอาศัยการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยใน วุฒิสสาร ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ศิกานต์ อิศระชัยยศ, วิลาวัลย์ หงษ์นคร, อภิวรรณ ชักเช็ค, พิชิตชัย กิ่งพวง, เอกวีร์ มีสุข, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมารพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

ว่าจะเลือกวิธีการใดที่ดีที่สุดที่จะจัดบริการสาธารณะ ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่ดำเนินการเพียงแห่งเดียวหรือดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้อาศัยการว่าจ้างบริการสาธารณะแก่บุคคลภายนอก เพราะการว่าจ้างดังกล่าวช่วยในการรักษาคุณภาพและสร้างความคุ้มค่าด้านงบประมาณ นอกจากนี้ บุคลากรของท้องถิ่นบางส่วนก็ถูกถ่ายโอนให้กลายเป็นผู้จัดบริการภาคเอกชนผ่านการทำสัญญาจ้างเหมาอีกด้วย²⁰ โดยเหตุผลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยการว่าจ้างบริการต่าง ๆ เนื่องจาก “พื้นฐานทางทฤษฎีของการว่าจ้างมาจากแนวคิดด้านการแข่งขันที่เป็นสิ่งขับเคลื่อนด้านประสิทธิภาพการปรับปรุงคุณภาพและนวัตกรรม ทฤษฎีนี้ถูกซ้อนทับกับความเข้าใจในเชิงปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากการตัดลดงบประมาณในยุคแห่งการประหยัดและความจำเป็นในการแก้ไขความตกต่ำด้านบริการสาธารณะ”²¹ กล่าวคือการว่าจ้างมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยการแข่งขันในตลาดที่ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันเสนอจัดบริการสาธารณะต่อท้องถิ่น อีกทั้งยังช่วยในการประหยัดงบประมาณของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองที่อาจมีค่าใช้จ่ายสูงอีกทางหนึ่ง

นอกจากนี้ School of Public and Environmental Affairs แห่ง Indiana University ได้สรุปวัตถุประสงค์ของการว่าจ้างการจัดบริการสาธารณะของมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นไว้ 6 ด้าน คือ

- 1) การว่าจ้างของกลไกรัฐสามารถเป็นแหล่งของความคิดใหม่ ๆ ถึงวิธีการในการดำเนินงานให้มีการใช้องค์ความรู้และทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในภาครัฐ

²⁰ Mark Sandford, “Local Government: Alternative Models of Service Delivery,” (The House of Commons Library, 2016).

²¹ Ibid., p. 11.



- 2) การว่าจ้างสามารถสร้างความเป็นไปได้ของการวิจัยและพัฒนาเมื่อรัฐบาลไม่มีศักยภาพด้านงบประมาณหรือบุคลากรในการลงทุนด้านนวัตกรรมด้วยตนเอง
- 3) การว่าจ้างสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นมูลฐานในโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กรเพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกต่อการปรับปรุงศักยภาพ
- 4) การว่าจ้างของโครงสร้างพื้นฐานสามารถช่วยจัดหาเงินทุนที่จำเป็นต่อการพัฒนาเครื่องมือและแนวทางให้ทันสมัย
- 5) การว่าจ้างช่วยให้อิสระต่อองค์กรของรัฐให้สามารถสนใจต่อการวางกลยุทธ์ การวางแผน และกลไกหลักของการดำเนินงานให้ดีที่สุด
- 6) การว่าจ้างสามารถลดปัญหาเชิงโครงสร้างของรัฐบาลในระยะยาว ในประเด็นด้านสิทธิประโยชน์ทางสุขภาพและการเกษียณอายุงานจากการจ้างบุคลากรประจำ²²

“พื้นฐานทางทฤษฎีของการว่าจ้างมาจากแนวคิดด้านการแข่งขันที่เป็นสิ่งขับเคลื่อนด้านประสิทธิภาพ การปรับปรุงคุณภาพ และนวัตกรรม ทฤษฎีนี้ถูกซ้อนทับกับความเข้าใจในเชิงปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากการตัดลดงบประมาณในยุคแห่งการประหยัดและความจำเป็นในการแก้ไขความตกต่ำด้านบริการสาธารณะ”



²² School of Public and Environmental Affairs Indiana University, “Government Outsourcing: A Practical Guide for State and Local Governments the Report of an Expert Panel,” (School of Public and Environmental Affairs Indiana University, January 2014), p. 5.

2.2 การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership - PPP)

การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนหรือการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนอีกประเภทหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ได้นำเสนอคำนิยามการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนของ คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission: EC) ว่าเป็น “การให้เอกชนดำเนินโครงการลงทุนที่ปกติแล้วจะดำเนินการโดยภาครัฐ โครงการ PPP ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ทางรถไฟ โรงพยาบาล โรงเรียน หรือ อาคารสำนักงานของหน่วยงานรัฐบาล ซึ่งจะต้องเป็นโครงการที่มีความน่าสนใจให้เอกชนเข้ามาลงทุน และเอกชนสามารถที่จะระดมทุนได้ในหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการนำกระแสเงินสดที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตเป็นสินทรัพย์ค้ำประกันผ่านนิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicles: SPVs) ซึ่ง SPVs อาจจะเป็นการร่วมกันของหลายบริษัทหรือบริษัทเดียวก็ได้ โดยที่ SPVs จะสร้างขึ้นเพื่อจุดประสงค์เฉพาะกิจในการดำเนินงานของ PPP ในแต่ละโครงการโดยเฉพาะ โดยปกติแล้ว SPV มักจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง เนื่องจากหนี้ที่เกิดขึ้นไม่ได้บันทึกไว้ในระบบงบประมาณและไม่นับรวมเป็นหนี้สาธารณะ”²³ นอกจากนี้ การใช้ประโยชน์จากการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนจะช่วยในการจัดบริการสาธารณะที่เป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานเนื่องจาก 1) โครงการสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานมักเป็นโครงการที่ให้ผลตอบแทนดี จนสามารถสร้างความน่าสนใจแก่เอกชนในการเข้าประมูล 2) การให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการและเป็น

²³ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ, “การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน การรับประกันหนี้ของรัฐบาลและความเสี่ยงทางการคลัง,” <http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=918>.



ผู้ช่วยออกแบบโครงการจะช่วยให้การออกแบบตรงตามจุดประสงค์ของการใช้งานมากขึ้น และ 3) การให้บริการและการดำเนินงานของเอกชนช่วยให้เกิดประสิทธิภาพการทำงานมากขึ้น²⁴

โดยรูปแบบและลักษณะการร่วมมืกระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนสามารถทำได้หลายรูปแบบที่มีชื่อเรียกแตกต่างกัน โดยแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบใหญ่ตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1: รูปแบบและลักษณะการร่วมมืกระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

รูปแบบ	ลักษณะ
1. <ul style="list-style-type: none"> - Build-Own-Operate (BOO) - Build-Develop-Operate (BDO) - Design-Construct-Manage-Finance (DCMF) 	เอกชนเป็นผู้ออกแบบ ก่อสร้าง เป็นเจ้าของพัฒนา ดำเนินการและบริหารจัดการสินทรัพย์ซึ่งไม่มีข้อตกลงที่ต้องโอนการดำเนินงานคืนให้กับรัฐบาล
2. <ul style="list-style-type: none"> - Buy-Build-Operate (BBO) - Lease-Develop-Operate (LDO) - Wrap-Around Addition (WAA) 	ภาคเอกชนซื้อหรือเช่าสินทรัพย์จากรัฐบาลเพื่อทำการปรับปรุง หรือพัฒนาเพื่อดำเนินการ ซึ่งไม่มีข้อตกลงในการที่ต้องโอนการดำเนินงานให้กับรัฐบาล
3. <ul style="list-style-type: none"> - Build-Operate-Transfer (BOT) - Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) - Build-Rent-Own-Transfer (BROT) - Build-Lease-Operate-Transfer (BLOT) - Build-Transfer-Operate (BTO) 	ภาคเอกชนเป็นผู้ออกแบบ ก่อสร้างบริหารจัดการ และต้องส่งมอบให้รัฐบาลเมื่อสิ้นสุดสัญญา ซึ่งเอกชนรายอื่นอาจจะทำการเช่าเพื่อบริหารงานต่อจากรัฐบาล

ที่มา: กองทุนการเงินระหว่างประเทศ, “การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน การรับประกันหนี้ของรัฐบาลและความเสี่ยงทางการคลัง,” <http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=918>.

รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเทศอาศัย

²⁴ Ibid.

การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดบริการสาธารณสุข ตัวอย่างเช่น การจัดและดำเนินโครงการด้านสุขภาพของรัฐบาลท้องถิ่น ในต่างประเทศจำนวนมากอาศัยการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน แม้จะมีความแตกต่างด้านประเด็นวัตถุประสงค์ บทบาทของแต่ละภาคส่วน กระบวนการดำเนินงาน ตัวชี้วัดในการประเมินผล และสัมฤทธิ์ผลเชิงนโยบาย โดยประเภทของความร่วมมือด้านโครงการสุขภาพมีหลายประเภท เช่น การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน การบริการสนับสนุน รวมทั้งการพัฒนาระบบสารสนเทศ การบริการรักษาพยาบาล และการบริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค อาทิ โครงการ Royal Women's hospital Redevelopment ของรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย โครงการ Build, own and operate PPP ของ Berlin-Buch hospital ใน ประเทศเยอรมนี เป็นต้น²⁵

2.3 สหกรร (Co-operative)

สถาบันพระปกเกล้า (2550) ให้ความหมายของสหกรร คือ องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดจากการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติบุคคลมหาชนอื่น มีความเป็นอิสระจากหน่วยการปกครองเดิม เพื่อจัดทำบริการสาธารณสุขอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดองค์กรและแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ในนามของสหกรรเอง โดยทั่วไปการรวมตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหกรรจะดำเนินการที่การจัดบริการ

²⁵ ดูใน เพ็ญแข ลากยั้ง, “ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน ในระบบสุขภาพ: แนวคิด หลักการ และประสบการณ์ต่างประเทศ,” (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย, 2552), น. 19-68. หรือดูในบทที่ 4



สาธารณะประเภทนั้นมีวัตถุประสงค์ที่เป็นจุดร่วมกันบางอย่าง เช่น มีสภาพปัญหาหรือความจำเป็นต้องดำเนินงานร่วมกัน มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน เป็นกิจการที่ต้องใช้งบประมาณสูง และอาศัยความชำนาญเฉพาะทางสูง หรือมีลักษณะเฉพาะ²⁶

โดยทั่วไปการก่อตั้งสหการมักมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การจัดตั้งต้องมีการตราเป็นกฎหมายที่เกิดจากความเห็นร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการเข้ามาจัดทำสหการ โดยกฎหมายในการตั้งสหการต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) ดำเนินกิจการใด
- 2) ขอบเขตของกิจการกว้างขวางและครอบคลุมแค่ไหน
- 3) มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเข้าร่วมบ้าง
- 4) มีรูปแบบการจัดองค์กรบริหารอย่างไร
- 5) มีขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างไร
- 6) มีวิธีการแบ่งภาระการให้เงินช่วยเหลือของแต่ละท้องถิ่นที่เข้าร่วมอย่างไร
- 7) เมื่อยุบเลิกสหการแล้วจะมีการแบ่งสรรพทรัพย์สินอย่างไร²⁷

รูปแบบสหการเป็นหนึ่งในรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่นิยมใช้ในหลายประเทศ ตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศสมีการรวมตัวกันในรูปแบบสหการ (syndicat) ของเทศบาล (commune) ตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไป

²⁶ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2550), น. 18.

²⁷ Ibid.

เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การเก็บขยะ การประปา การจัดตั้งสถานีบำบัดน้ำเสีย ฯลฯ โดยสหการของประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) สหการที่ตั้งขึ้นเพื่อจัดบริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว (syndicats intercommu-naux a vocation unique: SIVU) และ 2) สหการที่ตั้งขึ้นเพื่อจัดบริการสาธารณะหลายอย่าง (Syndicats intercommunaux a vocation multiple: SIVM) นอกจากนี้ แต่ละสหการสามารถรวมกัน หรือสหการไปรวมกลุ่มกับจังหวัดหรือภาคได้ โดยเรียกว่า สหการผสม (syndicat mixte) โดยโครงสร้างการดำเนินงานของเทศบาลจะให้ทุกเทศบาลที่เข้าร่วมในสหการมีผู้แทนอยู่ในคณะกรรมการบริหารสหการ (comite du syndicat de communes) เทศบาลละ 2 คนในจำนวนเท่ากัน สหการจะมีการประชุมกันอย่างน้อย 1 ครั้งทุก 3 เดือน โดยประธานสหการจะเลือกจากบรรดากรรมการบริหารสหการ ส่วนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสหการมาจากเทศบาลทุกแห่งที่เข้าร่วมเป็นสหการ²⁸ หรือในสหรัฐอเมริกามีการตั้งสหการ (special districts) ที่มีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามกิจการที่สหการจัดทำ เช่น school districts ด้านการศึกษา water districts จัดทำด้านน้ำประปา หรือ Chicago park districts จัดทำเกี่ยวกับสวนสาธารณะโดยมีองค์ประกอบ ดังนี้ 1) เป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป จัดตั้งสหการขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ซึ่งกิจการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง 2) สหการ (special districts) ที่ร่วมกันจัดตั้งมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากท้องถิ่นเดิมโดยมีชื่อเป็นของตนเอง อีกทั้งสหการสามารถฟ้องคดีและถูกฟ้องคดีได้ 3) มีทรัพย์สินและการคลังเป็นของตนเอง และ 4) มีคณะกรรมการบริหารและพนักงานเจ้าหน้าที่

²⁸ โปรดดูรายละเอียดใน โกวิทช์ พวงงาม, “ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย,” http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_46.pdf.



เป็นของตนเอง²⁹

2.4 กิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise)

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่งที่ยังคงปกครองส่วนท้องถิ่นนิยมทำ คือ รูปแบบกิจการพาณิชย์ (Local Government Enterprise, Local Public Enterprise, Municipal Enterprise) และกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ในต่างประเทศมีการจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยโครงสร้างการทำงานในรูปแบบกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคมจำนวนมาก³⁰ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่ทำให้ท้องถิ่นยากที่จะดำเนินกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคมได้ตามที่กฎหมายกำหนด³¹

2.4.1 ความหมายและรูปแบบกิจการพาณิชย์ของท้องถิ่น

ที่ผ่านมาผู้นิยามความหมายของกิจการพาณิชย์ไว้หลายนิยาม ตัวอย่างเช่น

1) community-wealth.org/ ให้ความหมายของกิจการพาณิชย์

²⁹ Ibid.

³⁰ โปรดดูรายละเอียดการดำเนินกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคมของต่างประเทศและประเทศไทยในบทที่ 3 การจัดทำกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ วุฒิสาร ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ศิกานต์ อิศระชัยยศ, วิลาวัลย์ หงษ์นคร, อภิวรรณ ชักเช็ค, พิชิตชัย กิ่งพวง, เอกวีร์ มีสุข, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, น. 205-300.

³¹ Ibid., น. 263-79.



หมายถึง กิจกรรมธุรกิจที่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นเจ้าของเพื่อทำหน้าที่จัดหาบริการและสร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่น โดยรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดบริการสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ท้องถิ่นในระยะยาว ที่ผ่านมากิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นจำนวนมากได้เข้าไปดำเนินงานแข่งขันกับภาคเอกชนมากขึ้น อีกทั้งการก่อตั้งกิจการพาณิชย์อาจมีสาเหตุจากภาครัฐมีข้อจำกัดในการหารายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ ด้วยเหตุผลทางการเมืองเพราะอาจกระทบต่อฐานเสียงและความนิยมของผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นจนต้องอาศัยการก่อตั้งกิจการพาณิชย์เพื่อหารายได้มาทดแทน ขณะเดียวกัน การก่อตั้งกิจการพาณิชย์อาจมาจากแรงกดดันของประชาชนในท้องถิ่นที่ต้องการให้ท้องถิ่นสร้างงานและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในพื้นที่ เช่น การทำกิจการโรงแรมเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ การทำธุรกิจบรอดแบนด์และเคเบิลโดยบริษัทด้านการพลังงานของท้องถิ่น และการหารายได้จากการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น³²

- 2) **Charlie B. Tyer (1989)** เห็นว่าท้องถิ่นมีการจัดบริการสาธารณะผ่านกิจการในรูปแบบธุรกิจ (business-type enterprises) ที่ท้องถิ่นเป็นเจ้าของและดำเนินงานโดยรัฐบาลท้องถิ่น กิจการในรูปแบบธุรกิจรับการสนับสนุนทางการเงินจากค่าธรรมเนียมจากการให้บริการ กิจกรรมการจัดบริการสาธารณะโดยกิจการในรูปแบบธุรกิจแตกต่างจากบริการสาธารณะของท้องถิ่นประเภทอื่น เพราะมักเป็นบริการสาธารณะที่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้และสามารถหารายได้และ

³² community-wealth.org, "Overview Municipal Enterprise," <http://community-wealth.org/strategies/panel/municipal/index.html>.



กำไรที่มากกว่าต้นทุนการจัดบริการ กิจกรรมการจัดบริการ สาธารณะเหล่านี้มักแยกออกจากกิจกรรมโดยทั่วไปของท้องถิ่น เนื่องจากเหตุผลทางเทคนิคบัญชีเพราะมีเงินทุนสำหรับการดำเนินงานแยกออกจากท้องถิ่น³³

- 3) **วุฒิสาร ตันไชย และคณะ (2558)** มองว่ากิจการพาณิชย์ คือ “กิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งเพื่อดำเนินงาน บริการสาธารณะสำหรับหารายได้ให้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยกิจการพาณิชย์สามารถจัดบริการสาธารณะ ได้โดยไม่จำกัดประเภทของบริการและดำเนินงานแข่งขันกับ เอกชนได้ แต่การแสวงหาผลกำไรของกิจการพาณิชย์ต้อง คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่ให้กับชุมชนท้องถิ่น (Community Benefit)”³⁴

นอกจากนี้ มีผู้นิยามหลักการและองค์ประกอบของกิจการ พาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ตามตารางที่ 2³⁵

ตารางที่ 2: หลักการกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

³³ C. B. Tyer, “Municipal Enterprises and Taxing and Spending Policies: Public Avoidance and Fiscal Illusions,” **Public Administration Review** 49, no. 3 (May-June 1989).

³⁴ วุฒิสาร ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ศิกานต์ อิศระระชัยยศ, วิลาวัลย์ หงษ์นคร, อภิวรรณ ชักเช็ค, พิชิตชัย กิ่งพวง, เอกวีร์ มีสุข, **ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรม การพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, น. 212.

³⁵ community-wealth.org, “Overview Municipal Enterprise”. The Swedish Organisation for Local Enterprises, “Serving the Public: The Role and Benefit of Local Public Enterprises in Europe,”(The Swedish Organisation for Local Enterprises, 2005). และ Complex challenges innovative cities, “Ceep Presents: Expert Review on Local Public Enterprises in the Eu,” <http://www.cccic-project.eu/2013/12/06/ceep-presents-expert-review-on-local-public-enterprises-in-the-eu/>.



community-wealth.org

- 1) กิจการพาณิชย์ควรสร้างงานที่มีมั่นคงและมีคุณภาพให้กับสมาชิกในท้องถิ่น
- 2) กิจการพาณิชย์ควรช่วยสร้างเสถียรภาพให้กับเศรษฐกิจของท้องถิ่นและช่วยลดการพึ่งพาทางเศรษฐกิจจากบริษัทเอกชนที่มีความไม่แน่นอน
- 3) กิจการพาณิชย์ช่วยจัดหาสินค้าและบริการให้กับพื้นที่ที่มีความขาดแคลนที่บริษัทเอกชนไม่ให้ความสำคัญ
- 4) กิจการพาณิชย์ช่วยจัดหาสินค้าและบริการแก่ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นด้วยราคาที่ต่ำกว่าภาคเอกชนที่แสวงหากำไร
- 5) กิจการพาณิชย์ช่วยสร้างรายได้ใหม่ ๆ ให้ท้องถิ่นสามารถนำมาใช้ตามวัตถุประสงค์ของท้องถิ่นได้
- 6) กิจการพาณิชย์ควรมีความรับผิดชอบต่อสังคม โปร่งใส และมีการควบคุมอย่างเป็นประชาธิปไตยมากกว่าภาคเอกชนที่แสวงหากำไร

The Swedish Organisation for Local Enterprises (KFS)

- 1) กิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นเป็นภารกิจพิเศษที่มาจากความตั้งใจของสภาท้องถิ่น
- 2) กิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของชุมชน (Community Benefit) ก่อนผลประโยชน์ทางธุรกิจ
- 3) กิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นต้องนิยามผลประโยชน์ที่ชัดเจน มีการกำหนดความเป็นเจ้าของ และมีการควบคุมสั่งการโดยเจ้าของอย่างเป็นรูปธรรม

Pazanne Dupont (2013)



- 1) กิจการพาณิชย์ให้ความสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ (General Interest) ภายในพื้นที่ที่รัฐบาลท้องถิ่นดูแล
- 2) กิจการพาณิชย์ต้องส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านกรอบคิดการสร้างสมดุล (Balancing) ระหว่างการเสริมสร้างประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและมีเป้าหมายเพื่อรับใช้ท้องถิ่น
- 3) กิจการพาณิชย์ต้องช่วยขับเคลื่อนให้เกิดนวัตกรรมขึ้นในพื้นที่ สร้างความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และส่งเสริมประสบการณ์กับแนวทางปฏิบัติในการปรับปรุงบริการสาธารณะที่สำคัญต่อประชาชนและภาคธุรกิจ
- 4) กิจการพาณิชย์ต้องสนับสนุนและสร้างนวัตกรรม
- 5) กิจการพาณิชย์ต้องถูกกำกับดูแลโดยรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นผู้ถือหุ้น

ที่มา: community-wealth.org, "Overview Municipal Enterprise". The Swedish Organisation for Local Enterprises, "Serving the Public: The Role and Benefit of Local Public Enterprises in Europe," (The Swedish Organisation for Local Enterprises, 2005). และ Complex challenges innovative cities, "Ceep Presents: Expert Review on Local Public Enterprises in the Eu," <http://www.ccic-project.eu/2013/12/06/ceep-presents-expert-review-on-local-public-enterprises-in-the-eu/>.

2.4.2 ความหมายและรูปแบบกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise)

การดำเนินงานของกิจการเพื่อสังคมเพื่อจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นรูปแบบหนึ่ง ที่นิยมใช้กันมากเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการจัดบริการสาธารณะและเปิดโอกาสให้สังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะร่วมกับรัฐที่รัฐถ่ายโอนให้กิจการเพื่อสังคมดำเนินการ ตัวอย่างเช่น การดำเนินนโยบาย "การสร้างสังคมขนาดใหญ่" (Building the Big

Society) ของรัฐบาลพรรคอนุรักษนิยม (Conservative) และพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democrat) ในสหราชอาณาจักร ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มอำนาจและโอกาสของประชาชน ชุมชน และรัฐบาลท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาและกำหนดทิศทางที่เกิดขึ้นในชุมชนและรัฐบาลท้องถิ่นตามที่พวกเขาต้องการ นโยบายดังกล่าวสนับสนุนให้สหกรณ์องค์กรร่วม มูลนิธิ และกิจการเพื่อสังคม (Support co-ops, mutuals, charities and social enterprises) เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ เปิดโอกาสให้บุคลากรของรัฐจัดตั้งกลุ่มการดำเนินงานที่มีแรงงานเป็นเจ้าของ (Employee-owned cooperatives) เพื่อรับเหมาการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ และสนับสนุนแหล่งเงินทุนสำหรับแกกิจการเพื่อสังคมผ่านธนาคารเพื่อสังคมขนาดใหญ่ (Big Society Bank) ด้วย³⁶

ที่ผ่านมามีผู้ให้นิยามของกิจการเพื่อสังคมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น

- 1) **ภัทรพร แยมละออ (2559)** ได้รวบรวมนิยามของกิจการเพื่อสังคมไว้ เช่น โมฮัมมัด ยูनुส ผู้ก่อตั้งธนาคารกรามีน (Grameen Bank) กล่าวว่ากิจการเพื่อสังคม คือ “ธุรกิจที่ขับเคลื่อนด้วยเป้าหมายทางสังคม นักลงทุนสามารถทยอยรับผลตอบแทนคืนได้แต่ไม่เกินมูลค่าของเงินที่ลงทุน และจะไม่ได้รับเงินปันผล เนื่องจากเป้าหมายของการลงทุนในธุรกิจเพื่อสังคมเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางสังคมผ่านการปฏิบัติงานของบริษัท ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของ

³⁶ วุฒิสสาร ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ศิกานต์ อิศระระชัยยศ, วิลาวัลย์ หงษ์นคร, อภิวรรณ ชักเช็ค, พิชิตชัย กิ่งพวง, เอกวีร์ มีสุข, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรม การพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, น. 224-25.



นักลงทุน บริษัทจึงต้องสามารถคืนทุน ทำกำไรและบรรลุเป้าหมายทางสังคมไปพร้อม ๆ กันได้” และสมาคมกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise Alliance) นิยามกิจการเพื่อสังคม คือ “องค์กรหรือโครงการที่เป็นจุดร่วมระหว่างการผลิตสินค้าทางสังคมแบบองค์กรไม่แสวงกำไร หรือภาครัฐและมีการขับเคลื่อนด้วยกลไกตลาดแบบธุรกิจ”³⁷

- 2) **Social Enterprise UK** นิยามกิจการเพื่อสังคมว่าหมายถึง “ธุรกิจที่ให้ความสำคัญต่อเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมเป็นหลัก โดยกิจการเพื่อสังคมจะมุ่งดำเนินธุรกิจเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคม ปรับปรุงโอกาสการดำรงชีวิตของประชาชน และมุ่งอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยกิจการเพื่อสังคมมุ่งที่จะแบ่งปันความมั่งคั่งและให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนได้ส่วนเสียในระบบเศรษฐกิจ”³⁸ นอกจากนี้ Social Enterprise UK มองว่ากิจการเพื่อสังคมจะช่วยในการพัฒนาบริการสาธารณะของท้องถิ่นใน 4 มิติ คือ 1) การปรับปรุงบริการสาธารณะ (Improving public services) เพื่อลดต้นทุนการดำเนินการบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่น 2) การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic development) กิจการเพื่อสังคมต้องสามารถหารายได้ มีสถานะทางการเงินที่แข็งแกร่ง มีความโปร่งใส และนำผลกำไรที่ได้ไปใช้เพื่อความยั่งยืน 3) การพัฒนาชุมชน (Community development) เพื่อสร้างความ

³⁷ ภัทรพร แยมละออง, “ทำความเข้าใจกับ 8 ประเด็น “ลับสน” เรื่องกิจการเพื่อสังคม,” <http://www.salforest.com/blog/8-issues-se>.

³⁸ วุฒิสาร ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ศิกันต์ อิศระชัยยศ, วิลาวัลย์ หงษ์นคร, อภิวรรณ ชักเช็ค, พิชิตชัย กิ่งพวง, เอกวีร์ มีสุข, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, น. 212.

สัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและมีความรู้ความเข้าใจต่อชุมชนของตนเอง และ 4) การให้ความสำคัญกับประเด็นการกีดกันทางสังคม (Addressing social exclusion) กิจกรรมเพื่อสังคมต้องพัฒนาบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมทุกกลุ่มอย่างครอบคลุม³⁹

- 3) วุฒิสสาร ตันไชย และคณะ (2558) ให้นิยามว่า “กิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อมุ่งหาผลกำไรสูงสุดแก่ผู้ถือหุ้นเหมือนกับบริษัทเอกชน แต่มุ่งดำเนินกิจการเพื่อตอบโจทย์เป้าหมายทางสังคมและสิ่งแวดล้อมของสมาชิกหรือชุมชนได้แก่ การปรับปรุงบริการสาธารณะ การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาชุมชน และการดูแลคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม โดยกิจการเพื่อสังคมต้องมีความสามารถในการพึ่งพาและเลี้ยงดูตนเองได้เพื่อลดภาระทางงบประมาณของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มความคล่องตัวในการจัดบริการสาธารณะ โดยที่บุคลากรในกิจการเพื่อสังคมและผู้ใช้บริการของกิจการเพื่อสังคมควรมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดต่อกันและมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของกิจการ”⁴⁰

ส่วนรูปแบบกิจการเพื่อสังคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ

³⁹ Social Enterprise UK, “The Social Enterprise Guide: For People in Local Government,” http://www.socialenterprise.org.uk/uploads/files/2012/05/local_authority_guide_online.pdf.

⁴⁰ วุฒิสสาร ตันไชย, อรทัย กัทผล, ศิگانต์ อิศระระชัยยศ, วิลาวัลย์ หงษ์นคร, อภิวรรณ ชักเซ็ค, พิชิตชัย กิ่งพวง, เอกวีร์ มีสุข, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, น. 216.



วุฒิสาร ตันไชย และคณะ (2558) มองว่ารูปแบบการดำเนินกิจการเพื่อสังคมควรมีลักษณะเป็นนิติบุคคลใน 4 รูปแบบ คือ

- 1) **รูปแบบกิจการที่แรงงานเป็นเจ้าของ (Employee ownership)** ที่สมาชิกขององค์กรเป็นผู้ดำเนินงานและเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการเพื่อสังคม
- 2) **รูปแบบสหกรณ์ (Co-operatives)** ตามกฎหมายจัดตั้งสหกรณ์ที่ผู้ถือหุ้นสหกรณ์จะดำเนินงานโดยเน้นเสียงข้างมากตามหลักประชาธิปไตย
- 3) **รูปแบบบริษัทเพื่อสังคม (Social firms)** คือ การจัดตั้งบริษัทจำกัดตามกฎหมายจัดตั้งบริษัทแต่กำหนดให้เป้าหมายกิจกรรม และผลกำไรจากการดำเนินงานต้องเป็นไปเพื่อสังคมโดยตรง
- 4) **รูปแบบมูลนิธิการกุศลที่ทำการค้า (Trading Charity)** คือ การจัดตั้งมูลนิธิตามกฎหมายจัดตั้งมูลนิธิ โดยมูลนิธิสามารถดำเนินกิจกรรมเพื่อการค้าหรือหาผลกำไรสำหรับใช้ดำเนินงานเพื่อสังคม⁴¹

⁴¹ คัดมาจาก ibid., น. 217.



3

รูปแบบและประเภท
การจัดบริการสาธารณะของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

“ภารกิจที่แต่ละ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือ
ผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เองโดยมีกฎหมาย
ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว
และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว
โดยสามารถรับโอนได้ทันที
และขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”



รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย



การก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยทุกรูปแบบ ต้องมีการกำหนดรูปแบบวิธีการและประเภทบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม ในการกำหนดรูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ผ่านกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติใน 2 ประเภท คือ

- 1) อำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งรวมถึงในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกตาม
ความในพระราชบัญญัติด้วย

2) อำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴²

3.1 รูปแบบบริการสาธารณสุขของท้องถิ่นไทย

รูปแบบและวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในประเทศไทยทำได้ใน 5 รูปแบบ คือ

3.1.1 การจัดทำบริการสาธารณสุขโดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง

โดยทั่วไปการจัดบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเป็นผู้ดำเนินการเองโดยอาศัยทรัพยากร
งบประมาณ บุคลากร และองค์ความรู้ ตามอำนาจในพระราชบัญญัติ
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2542 และตามอำนาจของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
นอกจากนี้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับ
ที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณสุขที่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนให้ “ภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณสุขนั้น ๆ ได้เองโดยมี
กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และ/หรือองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันที

⁴² นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับ
ชาติในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), น. 149. และ
วุฒิสภา ตันไชย, เอกวีร์ มีสุข, ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคม
อาเซียน: ราชอาณาจักรไทย, น. 153-54.



และขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นอกจากนี้มีภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ที่ต้อง “เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในภารกิจเดียวกัน และยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ในกรณีนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน” โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังนิยมจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองในฐานะหน่วยงานหนึ่งในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴³

อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง แม้จะเป็นรูปแบบพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในและต่างประเทศยังใช้อยู่ ผู้เขียนเห็นว่ารูปแบบดังกล่าวเหมาะสมกับบริการสาธารณะบางประเภทที่ไม่สมควรหรือยังไม่มีความพร้อมในถ่ายโอนให้ผู้อื่นดำเนินการในรูปแบบอื่น เช่น บริการสาธารณะที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การสร้างเสถียรภาพและการวางแผนเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้อาจไม่เหมาะสมกับบริการสาธารณะบางประเภทที่ต้องอาศัยความคล่องตัวในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระจากระบบการบริหารงานภาครัฐ และบริการสาธารณะที่ต้องทำร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานรัฐประเภทอื่น

3.1.2 การจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทน

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 22 กำหนดให้องค์กร

⁴³ วุฒิสสาร ตันไชย, อรทัย กักผล, ศิกานต์ อิศระชัยยศ, วิลาวัลย์ หงษ์นคร, อภิวรรณ ชักเช็ค, พิเชิตชัย กิ่งพวง, เอกวีร์ มีสุข, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, น. 255.



ปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ดำเนินการแทน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายให้ เอกชนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แทนได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมอบอำนาจให้ผู้อื่นดำเนินการแทนแต่อย่างใด

การจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทนมีข้อ ได้เปรียบเพราะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งเบาภาระ การจัดบริการสาธารณะให้ผู้อื่นดำเนินการแทน และช่วยเปิดโอกาสให้ผู้อื่น ที่มีความพร้อมและความเชี่ยวชาญในการจัดบริการสาธารณะบางประเภท มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการแทนได้แต่ต้องอยู่ ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องกำกับผู้ที่ได้รับ มอบให้ดำเนินการต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด อย่างไรก็ตามรูปแบบนี้ อาจประสบปัญหาถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพในการกำกับ ดูแลการดำเนินงานของผู้อื่นให้เป็นไปตามมาตรฐาน หรือขาดความสามารถในการออกแบบข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมต่อการจัด บริการสาธารณะให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายปฏิบัติตาม

3.1.3 การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งสหการ (Syndicate หรือ Union)

การจัดตั้งสหการเป็นรูปแบบการจัดบริการสาธารณะประเภท หนึ่งที่มีอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย มาช้านาน ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดตั้งสหการได้ 4 ประเภท ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบล คือ

- 1) เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58 กำหนดว่าถ้ามีกิจการอันใดอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของ



เทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย การจัดตั้งสหการจะกระทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้กำหนดอำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานไว้ การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

- 2) **กรุงเทพมหานคร** ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 95 กำหนดให้ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี การจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินการ เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย
- 3) **เมืองพัทยา** ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 69 กำหนดให้เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งองค์กรขึ้นเรียกว่า สหการ มีฐานะ



เป็นนิติบุคคล เพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่เมืองพัทยาได้ การจัดตั้งสหการจะทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีการบริการและการดำเนินงานไว้ และเมื่อจะยุบเลิกสหการ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุวิธีจัดการทรัพย์สินด้วย

- 4) **องค์การบริหารส่วนจังหวัด** กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 17 กำหนดให้ “*ทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ*”

นอกจากนี้ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในลักษณะความร่วมมือหรือรูปแบบสหการเป็นภารกิจซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรอื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมาก และไม่คุ้มค่าหากต่างฝ่ายต่างดำเนินการเอง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ร่วมกันจัดตั้งสหการแต่อย่างใด

การจัดทำบริการสาธารณสุขโดยการจัดตั้งสหการมีข้อได้เปรียบสำหรับการจัดบริการสาธารณสุขในอาณาบริเวณที่อยู่นอกเหนือเขตพื้นที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 1 แห่งเป็นต้นไป เนื่องจากบริการสาธารณสุขบางประเภทต้องอาศัยความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากในการจัดบริการ เช่น การจัดการพื้นที่ทางธรรมชาติ การจัดการระบบการคมนาคม ฯลฯ นอกจากนี้ รูปแบบสหการ



มีข้อได้เปรียบในการช่วยให้การจัดบริการสาธารณะเกิดการประหยัดต้นทุนจากขนาด (Economic of Scale) เพราะการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งร่วมกันจัดบริการจะช่วยให้เกิดการประหยัดและความคุ้มค่ามากขึ้น อีกทั้งยังช่วยให้เกิดการระดมทุนร่วมกันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เช่น การจัดบริการรถดับเพลิงร่วมกัน หรือการจัดรถขนส่งประจำทางร่วมกัน อาจอาศัยความร่วมมือกันระหว่างพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่ง เพื่อให้การใช้รถดับเพลิงเกิดความคุ้มค่าหรือเพื่อให้การเดินทางประจำทางมีเส้นทางที่ครอบคลุมมากขึ้น อีกทั้งสามารถระดมทุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดซื้อและอำนวยความสะดวกในการใช้รถดับเพลิงและการเดินทางประจำทางได้มากขึ้นมากกว่าการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวดำเนินการ

3.1.4 การจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง (Out Sourcing)

ที่ผ่านมาได้มีการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้วิธีการว่าจ้างให้บุคคลภายนอกเข้ามาจัดบริการสาธารณะ โดย **ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535** กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะโดยอาศัยการว่าจ้างได้ตามข้อ 5 ของระเบียบที่กำหนดให้ “การจ้าง” หมายความว่ารวมถึงการจ้างทำของและการรับขน**ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการจ้างเหมาบริการ** แต่ไม่รวมถึงการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การรับขนในการเดินทางไปราชการตามระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น การจ้างที่ปรึกษาการจ้างออกแบบและควบคุมงาน และการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์ ตัวอย่างเช่น หนังสือที่ มท 0313.4/ว 1452 การเบิกจ่ายเงิน ค่าจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เปิดโอกาสให้เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยาเบิกจ่ายค่าจ้างเหมา เอกชนที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะทั้งหมด 4 ที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 คือ

- 1) การจ้างเหมารักษาความปลอดภัยสถานที่ราชการ ไม่รวมถึง บ้านพักของข้าราชการ
- 2) การจ้างเหมาทำความสะอาดที่ทำการ
- 3) การจ้างเหมาดูแลรักษาต้นไม้ หรือสวนไม้ประดับ หรือสวนหย่อม หรือสนามหญ้าของทางราชการ
- 4) การจ้างเหมาอื่น ๆ ที่เป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจ้างเก็บขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล การจ้างครูฝึกสอนออกกำลังกาย⁴⁴

นอกจากนี้ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ต้องเป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิค ทักษะ วิชาการ ความรู้ความชำนาญและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเองหรือดำเนินการเองแล้วไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่คุ้มทุน องค์กรปกครอง

⁴⁴ กระทรวงการคลัง, “มท 0313.4/ว 1452 การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” (27 พฤษภาคม 2541).



ส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือจากหน่วยงานอื่นที่มี ประสิทธิภาพ หรือเคยดำเนินการ

การจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง (Out Sourcing) มีข้อได้เปรียบเช่นเดียวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทน เพราะเป็นการช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งเบาภาระการจัดบริการสาธารณะให้ผู้อื่นดำเนินการแทน ช่วยในการถ่ายโอนงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลัก และช่วยเปิดโอกาสให้ผู้อื่นที่มีความพร้อมและความเชี่ยวชาญในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทแต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ว่าจ้าง ตัวอย่างเช่น การจ้างเหมาบริการทำความสะอาดพื้นที่และอาคารสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามรูปแบบนี้อาจประสบปัญหาเช่นเดียวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทนถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดศักยภาพในการกำกับดูแลการดำเนินงานของผู้ถูกว่าจ้างให้ เป็นไปตามมาตรฐาน หรือขาดความสามารถในการออกแบบข้อกำหนด และหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมต่อการจัดบริการสาธารณะให้ผู้ถูกว่าจ้างปฏิบัติตาม

3.1.5 การจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถดำเนินงานในรูปแบบกิจการพาณิชย์ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทยังมีรูปแบบการดำเนินกิจการพาณิชย์ที่สามารถทำได้ตามที่กฎหมายกำหนดแตกต่างกัน และในทางกฎหมายองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นสามารถให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการพาณิชย์ (Public-Private Partnership: PPPs) ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ได้ เช่น เทศบาลสามารถมีรูปแบบการดำเนินกิจการพาณิชย์ได้มากถึง 4 รูปแบบ (การดำเนินการด้วยตนเอง การก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด การก่อตั้งสหการ และการให้เอกชนร่วมลงทุน) แต่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรูปแบบการดำเนินกิจการพาณิชย์ได้เพียง 2 รูปแบบ (ดำเนินการด้วยตนเอง และเอกชนร่วมลงทุน) ตามตารางที่ 3

จากการสำรวจของวุฒิสภา ดันไชย และคณะ (2558) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 684 แห่ง พบว่าส่วนใหญ่ จำนวน 389 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 51.7 ไม่ได้ดำเนินการพาณิชย์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 295 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 39.2 ดำเนินกิจการพาณิชย์ โดยประเภทบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินในรูปแบบกิจการพาณิชย์มากที่สุด คือ ประปาจำนวน 169 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 22.4 รองลงมาลำดับสอง คือ ตลาด จำนวน 129 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 17.1 ลำดับสาม คือ โรงฆ่าสัตว์ จำนวน 90 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 12 ลำดับสี่ คือ โรงรับจำนำ จำนวน 70 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 9.3 และลำดับห้า คือ บ่อบำบัดน้ำเสีย จำนวน 20 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 2.7 ในขณะที่กิจการสนามกีฬาและสันทนาการ น้ำดื่ม และอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงมีเพียงอย่างละ 1 แห่ง⁴⁵

การบริหารจัดการสาธารณะในรูปแบบการพาณิชย์ ผู้เขียนเห็นสอดคล้องกับงานวิจัยของวุฒิสภา ดันไชยและคณะ (2558) ว่ากิจการพาณิชย์มีข้อได้เปรียบเพราะสามารถหารายได้และแสวงหาผลกำไรให้กับ

⁴⁵ วุฒิสภา ดันไชย, อรทัย ก๊กผล, ศิกานต์ อิศระชัยยศ, วิชาวัลย์ หงษ์นคร, อภิวรรณ ชักเช็ค, พิชิตชัย กิ่งพวง, เอกวีร์ มีสุข, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรม การพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, น. 255-56.



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดภาระด้านงบประมาณจากภาครัฐ
อย่างไรก็ตาม การดำเนินกิจการพาณิชย์อาจประสบปัญหาการดำเนินงาน
ได้ถ้าขาดการบริหารจัดการเพื่อมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน หรือ
ขาดความสามารถในการดำเนินงานทางธุรกิจและความเชี่ยวชาญเฉพาะ
ของการจัดบริการสาธารณะ⁴⁶

⁴⁶ Ibid.

ตารางที่ 3: รูปแบบการดำเนินการกิจการพาณิชย์

รูปแบบการดำเนินการกิจการพาณิชย์		
อปท.	จำนวน	
เทศบาล (เทศบาลพาณิชย์)	4 รูปแบบ	พระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ.2496 1). การดำเนินการด้วยตนเอง (มาตรา 51(9) มาตรา 54 (12) มาตรา 57) 2). การก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเกินร้อยละ 50 (มาตรา 57 ตี) 3). การก่อตั้งสหการ โดยเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป (มาตรา 58 และ 59) พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 4). เอกชนร่วมลงทุน
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (การพาณิชย์)	4 รูปแบบ	ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ. 2541 1). ลงทุนด้วยตนเอง 2). จัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ 3). สหการ พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐพ.ศ.2556 4). เอกชนร่วมลงทุน

รูปแบบการดำเนินการกิจการพาณิชย์		
อปท.	จำนวน	
กรุงเทพมหานคร (การพาณิชย์ของ กรุงเทพมหานคร หรือวิสาหกิจของ กรุงเทพมหานคร)	4 รูปแบบ	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 1). การดำเนินการด้วยตนเอง 2). การก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัท (มาตรา 94) 3). การก่อตั้งสหกรณ์ร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น (มาตรา 94) พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 4). เอกชนร่วมลงทุน
เมืองพัทยา (การพาณิชย์)	3 รูปแบบ	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 1). การดำเนินการด้วยตนเอง 2). การก่อตั้งสหกรณ์ร่วมกับหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 69) พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 3). เอกชนร่วมลงทุน (พ.ร.บ.การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556)



รูปแบบการดำเนินการดำเนินการกิจการพาณิชย์	
อปท.	จำนวน
องค์การบริหารส่วนตำบล (การพาณิชย์)	2 รูปแบบ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 1). การดำเนินการด้วยตนเอง โดยกฎหมายจัดตั้งมิได้ระบุให้สามารถดำเนินการในรูปแบบอื่นได้ พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐพ.ศ.2556 2). เอกชนร่วมลงทุน

ที่มา: ดัดแปลงจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อรรถชัย กัทโผล, ศิกานต์ อิศระชัยยศ, วิลาวัลย์ หงษ์เนตร, อภิวรรณ ชักเช็ด, พิษิตชัย กิ่งพวง, เอกวิทย์ มีสุข, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนาภายใต้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), น. 248-249.

3.2 ประเภทบริการสาธารณะของท้องถิ่นไทย

ที่ผ่านมาประเทศไทยกำหนดอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น **รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540** มาตรา 284 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยที่การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยเพื่อให้พัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจอีกด้วย ต่อมา **รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550** มาตรา 283 ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม

นอกจากนี้ กฎหมายได้ได้ระบุอำนาจหน้าที่และประเภทบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ในกฎหมาย 2 ประเภท ได้แก่

- 1) ประเภทบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดประเภทบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตาราง 4 ได้แก่ 1) ประเภท

บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 27
 2) ประเภทบริการสาธารณะของเทศบาล เมืองพัทยา
 และองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 16 3) ประเภท
 บริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครตามมาตรา 18 และ
 4) ประเภทบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ประเภทอื่นที่อาจถูกจัดตั้งในอนาคตตามมาตรา 19

นอกจากนี้ในกฎหมาย มาตรา 30 กำหนดให้มี แผนการ
 กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการ
 ถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะแต่ละประเภทที่รัฐ
 ดำเนินการในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด 1) ภารกิจที่เป็นการดำเนิน
 การค้าช้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ
 ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี 2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการ
 ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี
 และ 3) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล
 ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

- 2) **ประเภทบริการสาธารณะในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่น** ปัจจุบันมีการกำหนดให้องค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะตามประเภทที่
 กฎหมายกำหนดในตาราง 5 ดังนี้ 1) พระราชบัญญัติเทศบาล
 พ.ศ. 2496 2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร
 ส่วนตำบล พ.ศ.2537 3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน
 จังหวัด พ.ศ. 2540 4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
 ราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และ 5) พระราชบัญญัติ
 ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528



ตารางที่ 4: ประเภทบริการสาธารณะในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประเภทบริการสาธารณะ	
เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 16)	<ol style="list-style-type: none"> 1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง 2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ 3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ 4. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ 5. การสาธารณสุขการ 6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ 7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน 8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว 9. การจัดการศึกษา 10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส 11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย 13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 14. การส่งเสริมกีฬา 15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน 16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น 17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย 19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล 20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน



ประเภทบริการสาธารณะ	
	<ol style="list-style-type: none"> 21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ 22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ 23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ 24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 25. การผังเมือง 26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร 27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ 28. การควบคุมอาคาร 29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 17)	<ol style="list-style-type: none"> 1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด 2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น 3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6. การจัดการศึกษา 7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน 8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น



ประเภทบริการสาธารณะ

9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

ประเภทบริการสาธารณะ	
	<p>28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</p> <p>29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด</p>
กรุงเทพมหานคร (มาตรา 18)	มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (มาตรา 19)	<p>มาตรา 19 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16</p> <p>ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17</p>

ที่มา: พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542



ตารางที่ 5 : ประเภทบริการสาธารณสุขในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทบริการสาธารณสุข	
<p>องค์การบริหารส่วนตำบล (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 66, 67 และ 68)</p>	<p>ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก 2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ 4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร <p>ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร 2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ 4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ 5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ 6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว 7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร 8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ประเภทบริการสาธารณะ	
	9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล 10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ 12. การท่องเที่ยว 13. การผังเมือง
เทศบาล (พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 20, 51, 53, 54, 56)	เทศบาลตำบล - ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ทุกเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ 3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและ สิ่งปฏิกูล 4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และ ผู้พิการ 8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล - ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 9. เทศพาณิชย์



ประเภทบริการสาธารณะ	
	<p>เทศบาลเมือง</p> <p>- ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50 2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 6. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น <p>- ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณสุข 7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์



ประเภทบริการสาธารณะ	
	<p>เทศบาลนคร ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53 (กิจการของเทศบาลเมือง) 2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 3. กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถาน บริการอื่น 5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 6. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ 7. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง 8. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว 9. เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่นๆ ตามมาตรา 54 ได้ (กิจการของเทศบาลเมือง)
<p>องค์การบริหารส่วนจังหวัด (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 45)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย 2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด 3. สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น 4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น 5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น 6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ เฉพาะภายในเขตสภาตำบล 7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



ประเภทบริการสาธารณะ	
	<p>7. ทวี บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</p> <p>8. จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง</p> <p>9. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคอาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง</p>
<p>เมืองพัทยา (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มาตรา 62)</p>	<p>ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การรักษาความสงบเรียบร้อย 2. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ 3. การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพยากรสินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 4. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง 5. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 6. การจัดการจราจร 7. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย 9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 10. การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ 11. การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น



ประเภทบริการสาธารณะ	
	12. การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว 13. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น 14. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของ เทศบาลนครหรือของ เมืองพัทยา
กรุงเทพมหานคร (พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89)	ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร นครในเรื่องดังต่อไปนี้ 1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตาม กฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร 2. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด 3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 4. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 5. การผังเมือง 6. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ 7. การวิศวกรรมจราจร 8. การขนส่ง 9. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ 10. การดูแลรักษาที่สาธารณะ 11. การควบคุมอาคาร 12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย 13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 14. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม 14. ทวิ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น



ประเภทบริการสาธารณะ	
	15. การสาธารณสุขมูลฐาน 16. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล 17. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน 18. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ 19. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ 20. การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงแรมที่พัก และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ 21. การจัดการศึกษา 22. การสาธารณสุขการ 23. การสังคมสงเคราะห์ 24. การส่งเสริมการกีฬา 25. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ 26. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร 27. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัดนายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็น หน้าที่ของกรุงเทพมหานคร 28. บรรดาอำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานคร ปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎ กระทรวง ข้อบังคับหรือประกาศ แล้วแต่กรณี ในกรณี ที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ที่มา: 1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

2) พระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ.2496

3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542



4

รูปแบบและประเภทของบริการสาธารณะ:
ประสบการณ์จากท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ

จากทิศทางของ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12
เสนอให้มีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและ
สิ่งอำนวยความสะดวกของเมืองโดย
“เตรียมความพร้อมรองรับความเป็นเมือง
ทั้งด้านการบริหารจัดการด้านผังเมือง ด้านสาธารณสุขปโภค
สาธารณสุขการ ระบบคมนาคมขนส่ง....ที่ได้มาตรฐาน
มีคุณภาพ และเพียงพอต่อความต้องการของคนในเมือง
รวมทั้งเสริมสร้างความสามารถในการบริหารจัดการเมือง
ตามระดับการพัฒนา”



รูปแบบและประเภทของบริการสาธารณะ: ประสบการณ์จากท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ



ในบทที่ 4 ผู้เขียนจะยกตัวอย่างประสบการณ์และแนวทางการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทที่สามารถเป็นแบบอย่างที่ดี (Best Practices) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปเป็นต้นแบบหรือแนวทางในการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่นได้ โดยบทนี้จะยกตัวอย่างประเภทบริการสาธารณะที่สำคัญ 4 ประเภท คือ การสาธารณสุข การศึกษา การคมนาคมและขนส่ง การบริหารจัดการและรักษาสิ่งแวดล้อม และบริการเพื่อผู้สูงอายุและผู้พิการ

4.1 ประเภทการสาธารณสุขและการศึกษา

การจัดบริการประเภทสาธารณสุขและการศึกษาถือเป็นบริการด้านสังคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญมากขึ้น โดยด้านการสาธารณสุขที่ในปัจจุบันประเทศไทยมีความต้องการพัฒนาระบบการสาธารณสุขและการเข้าถึงสุขภาพมากขึ้น ซึ่งการกระจายทรัพยากรและการบริหารจัดการด้านสาธารณสุขสู่ท้องถิ่นมีความสำคัญ เพราะช่วยทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นและตอบสนองความต้องการของชุมชนมากขึ้นแม้ว่าการถ่ายโอนภารกิจด้านสุขภาพยังมีความล่าช้าและ

ข้อจำกัด⁴⁷ เช่นเดียวกับด้านการศึกษาที่การศึกษาในระดับท้องถิ่นจะช่วยสร้างความเป็นธรรมทางสังคม เพราะจากประสบการณ์ในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาได้ใช้มาตรการการกระจายอำนาจและการกระจายงบประมาณสู่จังหวัด ท้องถิ่น และสถานศึกษาจากการศึกษาขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ในประเทศฟินแลนด์ สิงคโปร์ เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี ญี่ปุ่น แคนาดา (ออนตาริโอ) โปแลนด์ บราซิล เกาหลีใต้ จีน (เซี่ยงไฮ้) และโปรตุเกส ที่เสนอว่ามาตรการการกระจายอำนาจการศึกษาเป็นมาตรการอันดับหนึ่งที่ต้องใช้และต้องให้ท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น⁴⁸

ที่ผ่านมาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณสุขและการศึกษาตามมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการจัดการศึกษา และการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล กับมาตรา 17 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16 และการจัดการศึกษาและการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ ส่วนกรุงเทพมหานครมีอำนาจจัดบริการด้านคมนาคมขนส่งตามมาตรา 16 และ 17

⁴⁷ วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร (บรรณาธิการ), การทบทวนระบบสุขภาพของประเทศไทย the Kingdom of Thailand Health System Review (Health Systems in Transition, Vol. 5 No. 5 2015) (World Health Organization, 2558), น. 31-32.

⁴⁸ ไกรยส ภัทราวาท, ริเซตการศึกษาท้องถิ่นเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), น. 43.



4.1.1 โรงเรียนมัธยมตากสินระยองภายใต้การดำเนินงานของมูลนิธิตากสินระยอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ได้จัดตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษาเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในจังหวัดระยอง โดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการจัดตั้งสถานศึกษาในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองขึ้นใน พ.ศ. 2551 โดยโรงเรียนมัธยมตากสินระยองเปิดการเรียนการสอนในระบบ 2 ภาษา (Bilingual School) ที่ใช้ภาษาอังกฤษในการเรียนการสอนรายวิชา คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ คอมพิวเตอร์ และภาษาอังกฤษ



อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณและระเบียบวิธีการบริหารงบประมาณของทางราชการ ทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนที่สูงเพื่อจ้างบุคลากรที่มีความสามารถในการบริหารจัดการและจัดการเรียนการสอนให้กับทางโรงเรียนได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจึงอาศัยความช่วยเหลือจากมูลนิธิตากสินระยองซึ่งเป็นมูลนิธิที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง (โดยผู้บริหารของมูลนิธิมาจากคณะผู้บริหารของ อบจ. ระยองเอง) ทำหน้าที่บริหารงานโรงเรียนและจ้างผู้บริหารกับบุคลากรครูโดยอาศัยรายได้ของมูลนิธิแทนการตั้งงบประมาณโดยตรงจาก อบจ. มูลนิธิตากสินระยองจะมีการบริหารงาน 2 ระบบ คือ ระบบการบริหารผู้บริหารโรงเรียนและหัวหน้ากลุ่มสาระที่จัดจ้างโดยมูลนิธิตากสินระยอง ส่วนครูปฏิบัติการจัดจ้างเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง⁴⁹

⁴⁹ วุฒิสสาร ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ศิกานต์ อิศระระชัยยศ, วิลาวัลย์ หงษ์นคร, อภิวรรณ ชักเช็ค, พิเชิตชัย กิ่งพวง, เอกวีร์ มีสุข, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.



4.1.2 การดำเนินโครงการการจัดบริการสาธารณสุขด้านสุขภาพของท้องถิ่นโดยอาศัยการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPPs)

การจัดและดำเนินโครงการด้านสุขภาพของรัฐบาลท้องถิ่นในต่างประเทศอาศัยการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อจัดบริการสุขภาพหลายประเภท เช่น การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน การบริการสนับสนุนรวมทั้งการพัฒนาระบบสารสนเทศ การบริการรักษาพยาบาล และการบริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ตัวอย่างเช่น

1) โครงการ Royal Women's hospital Redevelopment ของรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย

Royal Women's hospital Redevelopment เป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างโรงพยาบาล Royal women ที่มีขนาด 9 ชั้น 160 เตียง เตียงทารก 60 เตียง ห้องคลอด 17 ห้อง ห้องผ่าตัด 6 ห้องให้เป็น รพ.เฉพาะทางสตรี ใหญ่ที่สุดในประเทศ เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ได้แก่ รัฐบาลวิกตอเรีย และภาคเอกชน ได้แก่ Bilfinger Berger Group (BBG) ภายใต้ Bilfinger Berger Project Investments (BBPI) โดยภาครัฐจะทำหน้าที่บริการด้านรักษาของโรงพยาบาล ส่วนภาคเอกชนจะทำหน้าที่สนับสนุนทางการเงิน ออกแบบและก่อสร้าง จัดการสาธารณูปโภคและบริการสนับสนุน (ดูแลอาคารสถานที่ ให้คำแนะนำรับเรื่องร้องทุกข์ รักษาความปลอดภัย ทำความสะอาด งานแม่บ้าน จอctrถ) การดำเนินโครงการนี้กำหนดสัญญาให้รัฐวิกตอเรีย ให้สัมปทานบริการสนับสนุน 25 ปี (ถึง ค.ศ. 2033) แก่ BBPI ให้มีการออกแบบอาคารมีการปรึกษาผู้หญิง ผู้ใช้บริการ และ Community Advisory Committee และให้เริ่มก่อสร้างตั้งแต่ ค.ศ. 2005 และเปิดบริการได้ตั้งแต่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 2008 โดยผลสำเร็จของโครงการเป็น



ผลโดยตรงจากการทำงานและเป็นหุ้นส่วนอย่างใกล้ชิดระหว่าง Bilfinger
รัฐบาล ผู้ออกแบบ ผู้ก่อสร้าง และผู้ให้บริการ รวมทั้งทีมงานของ
โรงพยาบาล⁵⁰

รูปภาพที่ 1: โรงพยาบาล Royal Women's



ที่มา: http://tpwell.com/images/up_images/201517162722.jpg,
<https://www.envision-systems.com.au/img/clientLogos/rwh.png>,
http://www.designinc.com.au/sites/default/files/projects/09---_D5V5214.jpg,
[http://www.ghdwoodhead.com/wp-content/uploads/2011/01/RWH_Project-
banner_960x460-2.jpg](http://www.ghdwoodhead.com/wp-content/uploads/2011/01/RWH_Project-banner_960x460-2.jpg)

⁵⁰ เพ็ญแข ลากยั้ง, “ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชนในระบบ
สุขภาพ: แนวคิด หลักการ และประสบการณ์ต่างประเทศ,” น. 24.

2) โครงการ Build, own and operate PPP ของ Berlin-Buch hospital ของประเทศเยอรมนี

Build, own and operate PPP ของ Berlin-Buch hospital เป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาอาคารและการทำงานของโรงพยาบาล Berlin-Buch ซึ่งมีขนาด 1,100 เตียง เนื่องจากปลายทศวรรษ 1990 โรงพยาบาลประสบปัญหาขาดทุนและมีจำนวนผู้ป่วยลดลง แต่รัฐเบอร์ลินไม่สามารถชดเชยงบประมาณให้ได้ จึงได้เกิดเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPPs) ในรูปแบบ Build, own and operate PPP ระหว่างภาครัฐ ได้แก่ รัฐเบอร์ลินและมหาวิทยาลัย Charité และภาคเอกชน ได้แก่ Helios-Kliniken ที่เป็นบริษัทประกอบการโรงพยาบาลเอกชนใหญ่อันดับสองของประเทศ โดยภาครัฐจะทำหน้าที่ทางงบประมาณและบริหารจัดการงานสอนและวิชาการ ส่วนภาคเอกชนจะทำหน้าที่ลงทุนสร้างโรงพยาบาลใหม่ บริหารจัดการและจัดบริการรักษาฉุกเฉิน การดำเนินโครงการนี้กำหนดสัญญาให้ Helios-Kliniken ต้องดำเนินการใน 5 ด้าน คือ

- 1) การกำหนดสัญญาสัมปทานต่อ Helios-Kliniken (Concession contract Helios-Kliniken) ให้มีสิทธิในสินทรัพย์เดิม รวมหนี้สิน (24 คลินิกและ 6 สถาบัน ใน 5 พื้นที่ 167 อาคาร 1,100 เตียง)
- 2) การกำหนดสัญญาการสร้างและบำรุงรักษาต่อ Helios-Kliniken (Construction and maintenance contract) สำหรับโรงพยาบาลใหม่ ขนาด 1,000 เตียงแทนโรงพยาบาลเดิมแบบปลอดค่าเช่าถึงค.ศ. 2008 เพื่อจูงใจให้ Helios-Kliniken สร้างโรงพยาบาลใหม่เสร็จตามกำหนดและสร้างรายได้สม่ำเสมอในระยะเวลาที่กำหนดเมื่อรักษาระดับ



จำนวนผู้ป่วยไว้ได้

- 3) การกำหนดสัญญาการจัดการและการบริหารต่อ Helios-Kliniken (Management and services contracting in Helios-Kliniken) รับผิดชอบการรักษาฉุกเฉินและต้นทุนที่เกิดขึ้น
- 4) การกำหนดสัญญาจ้างบุคลากรอินไปที่ Helios-Kliniken โดยไม่มีการลดพนักงานจนถึงสิ้นปี ค.ศ. 2005
- 5) การให้ภาครัฐกำกับคุณภาพบริการและ Helios-Kliniken จัดทำรายงานทางการแพทย์ต่อสาธารณะทุกปี เปรียบเทียบตัวชี้วัด เกณฑ์มาตรฐาน และกลุ่มวินิจฉัยโรคร่วม (Diagnosis-related group: DRG)

โดยผลสำเร็จของโครงการทำให้ 1) ภาคเอกชนลงทุนเองทั้งหมด 215 ล้านยูโร โดยไม่ต้องใช้เงินลงทุนภาครัฐซึ่งเคยประมาณไว้ 350 ล้านยูโร 2) จำนวนผู้ป่วยเพิ่มตามระดับการลงทุน 3) เกิดประสิทธิภาพดำเนินการทำให้ลดต้นทุนบุคลากรมากกว่าร้อยละ 10 ขณะที่คงระดับการจ้างงานไว้ 4) เกิดการลงทุนขนาดใหญ่ ในเทคโนโลยีใหม่ (เช่น Cardio-MRI, ultrasound, navigation system สำหรับ orthopedics/ neurosurgery) และเทคนิครักษาใหม่ ๆ (Minimally invasive surgery, stem-cell transplantation) 10 ล้านยูโรในปัจจุบัน และอีก 29 ล้านยูโรในอนาคต เป็นการยกระดับการรักษาโดยไม่เพิ่มค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานหรือการเบิกตาม DRG 5) มีการใช้ DRG เป็นการเปรียบเทียบผลลัพธ์ทางการแพทย์ และ 6) มีการรายงานประจำปีต่อสาธารณะ เป็นการกำกับคุณภาพโดยวิชาชีพ/สังคม อีกทางหนึ่ง⁵¹

⁵¹ Ibid., น. 28.

รูปภาพที่ 2: โรงพยาบาล Berlin-Buch



HELIOS Kliniken



ที่มา: http://www.kardiologie-angiologie-wuppertal.de/wp-content/uploads/2015/07/HELIOS_Kliniken_quer_cmyk_300dpi_d9dcc1f86d.jpg, <http://www.hdrinc.com/sites/all/files/content/projects/images/5364-berlin-buch-hospital-5901.jpg> , <http://www.hdrinc.com/sites/all/files/content/projects/images/5364-berlin-buch-hospital-5902.jpg>

3) Chiranjeevi Yojana scheme สำหรับบริการอนามัยเจริญพันธุ์และ เด็ก (reproductive and child health: RCH) ประเทศอินเดีย

Chiranjeevi Yojana scheme เป็นโครงการนำร่องใน 5 อำเภอของแคว้น Gujarat (Banaskantha, Dahod, Kutch, Panchmahals และ Sabarkantha) ซึ่งประชากรร้อยละ 43 จาก 10.5 ล้านคน อยู่ได้เส้นความยากจน โครงการนี้ดำเนินการตั้งแต่ธันวาคม ค.ศ.2005 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มการเข้าถึงบริการอนามัยมารดาในพื้นที่ห่างไกลซึ่งมีอัตราการตาย มารดาและทารกสูงที่สุดในแคว้น Gujarat รวมถึงคุ้มครอง

ทางการเงินแก่ครอบครัวยากจน โดยเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ได้แก่ รัฐบาลแคว้น Gujarat และภาคเอกชน ได้แก่ เครือข่ายแพทย์ทั่วไป และสตูดิโอแพทย์เอกชนที่ให้บริการในพื้นที่ห่างไกลโดยภาครัฐจะทำหน้าที่อุดหนุนงบ (RCH program) และจ่ายเงินให้หน่วยดำเนินโครงการโดยตรง เน้นพัฒนาศักยภาพผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อความเข้มแข็งของ PPPs ส่วนภาคเอกชนจะทำหน้าที่ดำเนินโครงการต่อแม่และเด็กโดยตรง การดำเนินโดยผลสำเร็จของโครงการทำให้ในปีแรกให้บริการคลอดโดยประชากรใน 5 อำเภอจำนวน 31,641 ครั้ง เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 38 เป็นร้อยละ 59 เฉลี่ย 238 ครั้ง ต่อแพทย์ 1 คน ไม่มีมารดาตายจากการคลอด มีทารกตายจากการคลอด 13 คน และมีการผ่าตัดคลอดร้อยละ 4.7 แต่โครงการยังมีอุปสรรคจากการกำหนดชุดบริการแบบหนึ่งเดียวเป็นอุปสรรคต่อการจัดการในรายที่มีความเสี่ยงสูงและมีปัญหาในการติดตามคุณภาพ⁵²

4.2 ประเภทการคมนาคมและขนส่ง

การคมนาคมและการขนส่งเป็นบริการสาธารณสุขที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญ จากทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 เสนอให้มีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกของเมืองโดย “เตรียมความพร้อมรองรับความเป็นเมือง ทั้งด้านการบริหารจัดการด้านผังเมือง ด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ระบบคมนาคมขนส่ง...ที่ได้มาตรฐาน มีคุณภาพ และเพียงพอต่อความต้องการของคนในเมือง รวมทั้งเสริมสร้างความสามารถในการบริหารจัดการเมืองตามระดับการพัฒนา”⁵³

⁵² Ibid., น. 33-34.

⁵³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **ทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558), น. 20.

ที่ผ่านมาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการด้านคมนาคมขนส่งตามมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ และการขนส่งและการวิศวกรรมจราจร กับมาตรา 17 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16 และการจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และการขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร ส่วนกรุงเทพมหานครมีอำนาจจัดบริการด้านคมนาคมขนส่งตามมาตรา 16 และ 17

4.2.1 บริการค้นหาและบอกเวลารถสาธารณะ CityGlide ของบริษัท แพลน บี มีเดีย จำกัด (มหาชน)

บริษัท แพลน บี มีเดีย จำกัด (มหาชน) ผู้ให้บริการระบบอินเทอร์เน็ตไร้สาย (WiFi) ให้กับรถโดยสารประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ได้พัฒนาระบบ City Glide และเว็บไซต์ CityGlide.com ให้บริการค้นหาสายรถด้วยระบบจีพีเอส (GPS) เพื่อบอกสายรถที่อยู่ใกล้ที่สุด รวมถึงประเมินเวลาการมาถึงของรถโดยสารประจำทางเพื่อช่วยให้ผู้ใช้บริการสามารถลดระยะเวลาในการรอรถโดยสาร และระบบการคำนวณเวลาในการเดินทางเพื่อช่วยให้ผู้ใช้บริการสามารถวางแผนการเดินทางได้ โดยเริ่มใช้นำร่องในสายรถโดยสารประจำทางของ ขสมก. 35 สาย ที่บริษัท แพลน บี มีเดียเป็นผู้ให้บริการระบบอินเทอร์เน็ตไร้สายก่อน ได้แก่ สาย 16, 20, 23, 26, 36, 39, 49, 50, 59, 60, 63, 70, 79, 80, 84, 102, 129, 138, 140, 145, 168, 204,



206, 503, 505, 509, 510, 511, 514, 515, 522, 555, 556, A1 และ A2⁵⁴

จากข้อมูลของบริษัท แพลน บี มีเดีย จำกัด (มหาชน) ได้เสนอระบบ City Glide ว่ามีจุดเด่น ดังนี้

- 1) เป็นระบบที่มีการพัฒนาข้อมูลการเดินทางได้อย่างท่วงทีทันเวลา ระบบ CityGlide ใช้ระบบดาวเทียมและการสร้างแบบจำลองทางคอมพิวเตอร์เพื่อติดตามรถประจำทาง โดยมีการปรับปรุงข้อมูลการเดินทางแต่ละคันทุก ๆ 10 วินาที CityGlide จะนำตำแหน่งของรถประจำทาง ป้ายรถประจำทาง สถิติข้อมูลของเวลาและสภาพการจราจร ร่วมกับตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ มาประมวลผลเพื่อให้ผลลัพธ์ที่ถูกต้องที่สุด
- 2) เป็นระบบที่มีความถูกต้องแม่นยำสูง City Glide สามารถติดตามตำแหน่งรถโดยสารประจำทางทุก ๆ 10 วินาที โดยคำนวณเวลาจากปัจจัยหลายด้าน เช่น สัญญาณของ GPS สภาพการจราจร ตำแหน่งรถโดยสารประจำทางปรับอากาศ และตำแหน่งป้ายรถโดยสารประจำทาง เป็นต้น City Glide อาจมีการคำนวณเวลาที่คาดเคลื่อนเล็กน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยข้างต้น
- 3) ให้บริการฟรี บริษัท แพลน บี มีเดีย จำกัด (มหาชน) ให้ City Glide เป็นบริการเพื่อสังคม ให้บริการฟรี ไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม⁵⁵

⁵⁴ CityGlide, "Cityglide," <http://www.cityglide.com/>.

⁵⁵ Ibid.



รูปภาพที่ 3: บริการค้นหาและบอกเวลารถสาธารณะ CityGlide



ที่มา: CityGlide, "Cityglide," <http://www.cityglide.com/>.

4.2.2 โครงการขนส่งมวลชนรถไฟฟ้าระบบรางเบาของ บริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKT) จำกัด

บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKT) จำกัด เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มธุรกิจของจังหวัดขอนแก่น 20 บริษัท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดขอนแก่น 6 แห่ง องค์กรทางเศรษฐกิจ 8 องค์กร องค์กรจีนขอนแก่น 24 องค์กร และมหาวิทยาลัยขอนแก่น มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดขอนแก่น ทั้งการออกแบบและพัฒนาเมืองเพื่อส่งเสริมให้เมืองขอนแก่นสามารถเติบโตได้และรองรับความเจริญในอนาคต โดยการรวมตัวเพื่อก่อตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKT) จำกัด มีสาเหตุจากการกระจายงบประมาณของประเทศ ที่รวมศูนย์ในกรุงเทพมหานครเพียงอย่างเดียว ทำให้งบประมาณการพัฒนาความเจริญในต่างจังหวัดได้รับงบประมาณน้อยมาก กลุ่ม KKT เห็นว่า "หากต้องรองบประมาณจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว โดยตัวจังหวัดมีการเจริญเติบโตแบบก้าวกระโดด จะเป็นอุปสรรคในการเจริญเติบโตแบบยั่งยืน จึงจำเป็น

ต้องหางบประมาณจากด้านอื่น ในการพัฒนา จังหวัดของตนเองและนี่คือที่มาทำให้เกิด แนวทางในการระดมทุน ของคนในจังหวัด ขึ้นมาเพื่อใช้ในการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน ของตนเอง โดยยึดหลักประโยชน์ของจังหวัด ตนเป็นที่ตั้ง”⁵⁶ นอกจากนี้ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่นรวม 6 แห่ง ก็ให้การสนับสนุนการจัดตั้งบริษัทดังกล่าวเพื่อ จัดบริการสาธารณะและพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐาน ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบล สำราญ เทศบาลตำบลในเมือง เทศบาลตำบล เมืองเก่า และเทศบาลตำบลท่าพระ

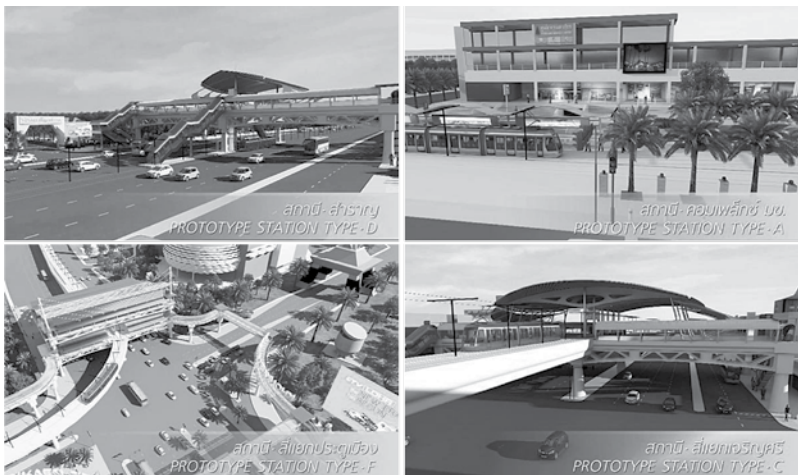
โครงการที่บริษัท ขอนแก่นพัฒนา เมือง (KKT) กำลังดำเนินงานที่สำคัญ คือ โครงการขนส่งมวลชนรถไฟฟ้ารางเบาสายเหนือ ใต้ (สำราญ-ท่าพระ) มีระยะทาง 26 กิโลเมตร และมีจำนวนสถานี 21 สถานี ใช้รถไฟฟ้าที่ผลิต และประกอบในประเทศจำนวน 15 ขบวน โดยมีขบวนละ 3 ตู้ ซึ่งใน 1 ขบวน สามารถบรรจุ ผู้โดยสารได้ 180 คน การก่อสร้างอาศัยพื้นที่ บริเวณเกาะกลางถนนและไหล่ทางของ ถนนมิตรภาพ จากตำบลสำราญถึงตำบล ท่าพระ ประกอบด้วยสถานี ได้แก่ 1) สำราญ

“หากต้องรองบประมาณ จากภาครัฐเพียงอย่างเดียว โดยตัวจังหวัดมีการเจริญ เติบโตแบบก้าวกระโดด จะเป็นอุปสรรคในการ เจริญเติบโตแบบยั่งยืน จึงจำเป็นต้องหางบประมาณ จากด้านอื่น ในการพัฒนา จังหวัดของตนเอง และนี่คือที่มาทำให้เกิด แนวทางในการระดมทุน ของคนในจังหวัด ขึ้นมาเพื่อใช้ในการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานของตนเอง โดยยึดหลักประโยชน์ของ จังหวัดตนเป็นที่ตั้ง”

⁵⁶ บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKT) จำกัด, “บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (Kkt) จำกัด “ <http://khonkaenthinktank.com/>.

2) บ้านหนองกุง 3) บ้านโนนม่วง 4) รร.สาธิต มอดินแดง 5) รร.ตำราวจ
 ภูธรภาค 4 6) สามแยกประตู มข. 7) ศูนย์อาหารและบริการ 1 8) สามแยก
 วงเวียน มข. 9) รพ.ศรีนครินทร์ 10) โตโยต้า 11) ไทยสมุทรฯ 12) แยก
 สามเหลี่ยม 13) แยกประตูเมือง 14) ขอนแก่น แกรนด์ สเตชั่น 15) ห้าง
 บิ๊กซี 16) แยกเจริญศรี 17) โฮมโปร 18) เทสโก้ โลตัส 19) บขส.แห่งที่ 3
 20) กุดกว้าง และ 21) ท่าพระ การพัฒนาโครงการขนส่งมวลชนรถไฟฟ้า
 รางเบาจะทำความคุ้นเคยกับการพัฒนาพื้นที่สีเขียว โดยการพัฒนาพื้นที่อย่าง
 เหมาะสมในแนวสายรถไฟฟ้ารางเบา ทางโครงการจะขอใช้พื้นที่จากทาง
 รัฐบาล เพื่อพัฒนาเป็นสวนสาธารณะและบึงขนาดใหญ่ให้เป็นพื้นที่สีเขียว
 โดยมีสิ่งอำนวยความสะดวกและมีพื้นที่ส่วนกลางให้คนในจังหวัดสามารถ
 กิจกรรมร่วมกัน รวมทั้งมีอาคารที่เป็นแหล่งเรียนรู้ เช่น พิพิธภัณฑ์
 วิทยาศาสตร์ หรือพื้นที่ทำกิจกรรมกลางแจ้ง⁵⁷

รูปภาพที่ 4: ภาพจำลองโครงการขนส่งมวลชนรถไฟฟ้ารางเบา สายเหนือใต้ (สำราญ-ท่าพระ)



ที่มา: บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKTT) จำกัด, "บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง
 (Kktt) จำกัด" <http://khonkaenthinktank.com/>.

⁵⁷ Ibid.

4.3 ประเภทการบริหารจัดการและรักษาสิ่งแวดล้อม

การบริหารจัดการและรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นประเภทบริการสาธารณะที่สำคัญอย่างหนึ่งของท้องถิ่น เนื่องจากการดำเนินงานของท้องถิ่นสามารถก่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวกต่อการบริหารจัดการและรักษาสิ่งแวดล้อมได้ รัฐบาลท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนนโยบายและกระบวนการของท้องถิ่นในประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ การเสื่อมโทรมของดิน ประเด็นด้านของเสียและสารเคมี เป็นต้น รัฐบาลท้องถิ่นมีความสามารถในการใช้วิธีการปรึกษาหารือและประสานความร่วมมือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากเพื่อสร้างการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน⁵⁸ โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการบริหารจัดการและรักษาสิ่งแวดล้อมในหลายด้าน เช่น มาตรฐาน 16 เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่องการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย มาตรฐาน 17 องค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่องการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม และการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ และมาตรฐาน 18 และ 19 กรุงเทพมหานครและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจการบริหารจัดการและรักษาสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 16 และ 17

⁵⁸ United Nations Environment Programme, **Geo-5 for Local Government: Solving Global Problems Locally** (United Nations Environment Programme, 2012), p. 8.

4.3.1 การจัดการขยะของชุมชนชลประทาน เทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี

เทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ได้มีการดำเนินนโยบายชุมชนปลอดขยะ (Zero Waste) ใน พ.ศ. 2553 โดยทางเทศบาล ได้เปลี่ยนวิธีการจัดบริการสาธารณะจากเดิมที่ฝ่ายรัฐและท้องถิ่นเป็นผู้จัดบริการการจัดการขยะให้กับประชาชนในพื้นที่ฝ่ายเดียว มาเป็นการบริหารจัดการที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเทศบาลเมืองวารินชำราบได้นำร่องทดลองการใช้การจัดการขยะในรูปแบบประชาชนมีส่วนร่วมในชุมชนชลประทาน โดยคณะกรรมการชุมชนชลประทานได้จัดทำประชาพิจารณ์กับสมาชิกในชุมชนและสมาชิกในชุมชนเห็นด้วยและมีความต้องการในการเข้าร่วมโครงการดังกล่าวตั้งแต่ พ.ศ. 2553



ทางเทศบาลเมืองวารินชำราบได้กำหนดวิธีการจัดการขยะที่ประชาชนมีส่วนร่วม โดย

- 1) การสนับสนุนทางวิชาการและเครื่องมือเทศบาลเมืองวารินชำราบ เทศบาลทำหน้าที่สนับสนุนและสร้างความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะอย่างถูกสุขลักษณะ สนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ และให้คำปรึกษาในการดำเนินโครงการต่อชุมชน
- 2) การร่วมออกแบบการบริหารจัดการขยะโดยคณะกรรมการชุมชนชลประทาน คณะกรรมการชุมชนฯ ทำหน้าที่ออกแบบระบบการจัดการขยะเพื่อการคัดแยกขยะและขายขยะที่มีมูลค่า คณะกรรมการชุมชนฯ ได้ติดต่อเอกชน

ผู้รับซื้อขยะประเภทต่าง ๆ และได้จัดทำโครงการธนาคารขยะให้สมาชิกในชุมชนคัดแยกขยะจากครัวเรือน เพื่อนำมาทิ้งในจุดรับขยะที่คณะกรรมการชุมชนจัดเตรียมไว้ โดยคณะกรรมการชุมชนจะประสานให้เทศบาลเมืองวารินชำราบนำรถขยะมาเก็บขยะไปขายเอกชนและนำเงินที่ได้มาพัฒนาชุมชนในเรื่องอื่นต่อไป นอกจากนี้ คณะกรรมการชุมชนฯ ได้พัฒนาวิธีการจัดการขยะให้หลากหลายและสอดคล้องต่อความต้องการของชุมชนมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การเก็บกล่องนมจากโรงเรียนในพื้นที่ให้บริษัทเอกชนนำไปผลิตลังคาวรี โต๊ะและเก้าอี้ การนำขยะเปียกทำเป็นปุ๋ยหมักชีวภาพสำหรับการปลูกพืชผักเศรษฐกิจในบริเวณสวนสาธารณะส่วนกลางเพื่อให้ชุมชนสามารถมาเก็บไปใช้ในครัวเรือน หรือ การนำกระป๋องน้ำอัดลมทำเป็นหมวกหรือตุ๊กตาตั้งโต๊ะ หรือ การนำป้ายไว้นิลมาตัดเย็บเป็นกระเป๋าถือ หมวก กระเป๋าใส่สูทหรือชุดราตรี เป็นต้น

- 3) การดำเนินโครงการในรูปแบบคณะทำงานประจำ เพื่อให้การดำเนินโครงการชุมชนปลอดขยะของชุมชนชลประทานดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิผล จึงได้ตั้งคณะทำงานชุมชนปลอดขยะเป็นคณะทำงานถาวร

ความสำเร็จของโครงการชุมชนปลอดขยะของชุมชนชลประทาน ส่วนหนึ่งมาจากการสนับสนุนของเทศบาลเมืองวารินชำราบ แม้ว่าทางเทศบาลจะไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการจัดการขยะเองโดยตรง แต่ก็สามารถผลักดันให้ชุมชนดำเนินโครงการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพจากการสนับสนุนใน 3 ด้าน คือ 1) เทศบาลให้การสนับสนุนทรัพยากร



การทำงานของชุมชนชลประทาน ในด้านวัสดุ อุปกรณ์ หรือสิ่งต่าง ๆ ตามที่ชุมชนร้องขอผ่านการทำโครงการหรือแผนงานเสนอมาให้เทศบาล 2) เทศบาลสนับสนุนความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะในชุมชนจนคณะทำงานชุมชนชลประทานสามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ที่เป็นของชุมชนเอง และ 3) เทศบาลสนับสนุนให้ชุมชนชลประทานเป็นชุมชนตัวอย่างในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เช่น การส่งเข้าร่วมโครงการลดเมืองร้อนด้วยมือเราของ มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและบริษัท โตโยต้ามอเตอร์ประเทศไทย จำกัด⁵⁹

4.3.2 นโยบายการบริหารจัดการคุณภาพอากาศโดยการกำหนดเขตปล่อยมลพิษต่ำ (low-emission zone) ของกรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน

เขตปล่อยมลพิษต่ำ (low-emission zone) ของกรุงสตอกโฮล์ม เริ่มครั้งแรกในค.ศ.1996 โดยมีเป้าหมายเพื่อลดมลพิษที่ปล่อยสู่อากาศของยานพาหนะขนาดใหญ่ในเมือง มาตรการดังกล่าวบังคับให้ยานพาหนะทุกคันที่มีมาตรฐานการปล่อยมลพิษแห่งสหภาพยุโรปประเภท Euro 1 (European emission standards: Euro 1 standards) เท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ในเมืองได้ ส่วนยานพาหนะที่มีอายุมากกว่า 8 ปีขึ้นไปต้องได้รับการดัดแปลงภาพเพื่อขอรับอนุญาตให้ใช้ในเมือง โดยการบังคับใช้มาตรการนี้ดำเนินการโดยตำรวจจราจรทำให้ยานพาหนะส่วนใหญ่ในกรุงสตอกโฮล์มมากกว่าร้อยละ 90 ต้องปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวในเวลาเพียงหนึ่งปี และบังคับใช้กับยานพาหนะทุกคันทั้งของภายใน

⁵⁹ อรุณี สันธิวิถินิชย์, “การร่วมกันจัดบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นของพลเมือง: กรณีศึกษาการจัดการขยะของชุมชนชลประทาน จังหวัดอุบลราชธานี,” วารสารวิชาการ Veridian E-Journal ฉบับมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ 7, no. 1 (มกราคม-เมษายน 2557).



ประเทศและต่างประเทศ โดยยานพาหนะที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะถูกปรับเป็นเงิน 1,000 โครเนอร์สวีเดน (SEK)⁶⁰ ซึ่งผลลัพธ์จากการใช้มาตรการเขตปล่อยมลพิษต่ำต่อยานพาหนะทุกคันช่วยลดก๊าซไนโตรเจนออกไซด์และค่าฝุ่นละอองในกรุงสตอกโฮล์มเหลือเพียงร้อยละ 0.5-2 และร้อยละ 0.5-9 เท่านั้น

รูปภาพที่ 5: เขตปล่อยมลพิษต่ำ (low-emission zone) ของกรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน



ที่มา: Urban Acces Regulation in Europe. "Stockholm." <http://urbanaccessregulations.eu/countries-mainmenu-147/sweden-mainmenu-248/stockholm>.

⁶⁰ Urban Acces Regulation in Europe, "Stockholm," <http://urbanaccessregulations.eu/countries-mainmenu-147/sweden-mainmenu-248/stockholm>.

ต่อมาใน ค.ศ. 2007 กรุงสตอกโฮล์มได้เริ่มใช้ภาษีความแออัดแบบลอยตัว (variable congestion tax) เพื่อเก็บภาษียานพาหนะที่ใช้ในเขตใจกลางกรุงสตอกโฮล์มระหว่างช่วงเวลาทำงานและช่วงวันหยุด แต่ได้ยกเว้นภาษีสำหรับยานพาหนะที่ใช้พลังงานไฟฟ้าและพลังงานชีวภาพจากการประกาศใช้มาตรการทางภาษีดังกล่าวทำให้

- 1) ลดจำนวนการเดินทางและระยะเวลาการเดินทางของเขตเมืองชั้นใน ในค.ศ.2006 ลดลงถึง 100,000 ครั้ง หรือคิดเป็นร้อยละ 8.5 ต่อวัน
- 2) เพิ่มสัดส่วนของยานพาหนะสะอาดของเอกชน เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5 ใน ค.ศ. 2006 เป็นร้อยละ 14 ใน ค.ศ. 2008
- 3) ค่าเฉลี่ยของมลพิษทางอากาศในเขตเมืองลดลง โดยก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 10 ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 15 และฝุ่นละออง (Particulate Matter) เหลือเพียงร้อยละ 15-20
- 4) เพิ่มรายได้ของภาครัฐ โดยการเก็บภาษีความแออัดแบบลอยตัวสร้างรายได้เฉลี่ย 90 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี

นโยบายการบริหารจัดการควบคุมคุณภาพอากาศดังกล่าวสามารถดำเนินการได้อย่างประสบความสำเร็จ เนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากมาตรการของภาครัฐอื่น ๆ ที่ช่วยให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวได้ เช่น การสร้างเครือข่ายพื้นที่สีเขียว การสนับสนุนให้ใช้พลังงานสะอาด การขยายระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ และการส่งเสริมให้ใช้จักรยานและการเดินเท้า⁶¹

⁶¹ United Nations Environment Programme, *Geo-5 for Local Government: Solving Global Problems Locally*, p. 18-19.

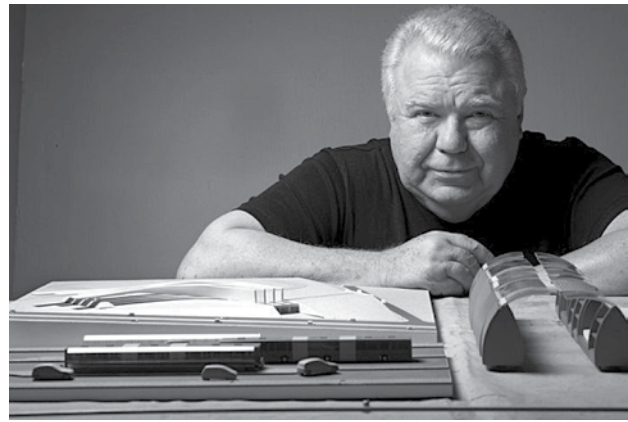


4.3.3 การบูรณาการการวางผังเมืองและการคมนาคมขนส่งตามแผนงาน “เมืองกะทัดรัด” (Compact Cities) ของเมืองกูรีตีบา (Curitiba) ประเทศบราซิล

เมืองกูรีตีบา (Curitiba) เป็นเมืองเอกของรัฐปารานา ประเทศบราซิล เป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการค้าที่มีประชากรประมาณ 1.9 ล้านคน และมีพื้นที่ 480 ตารางกิโลเมตร ได้ประสบปัญหาการขยายตัวอย่างไร้ทิศทางของเมืองเช่นเดียวกับเมืองใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนา ทำให้นาย Jaime Lerner นายกเทศมนตรีเมืองกูรีตีบาได้เสนอให้มีการออกแบบผังเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาเสียใหม่ โดยให้ความสำคัญต่อการวางผังเมืองเพื่อผู้คนมากกว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ⁶²

การบูรณาการการวางผังเมืองและนโยบายการคมนาคมขนส่งของเมืองกูรีตีบาเป็นไปเพื่อป้องกันการแผ่ขยายของเมืองและเสริมสร้างการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน เนื่องจากในทศวรรษที่ 1970 และ 1980 สภาพการเจริญเติบโตทางกายภาพ เศรษฐกิจ และประชากรของเมืองที่เติบโตอย่างรวดเร็วจนทำให้เมืองกูรีตีบากลายเป็นเมืองศูนย์กลางที่สำคัญด้านอุตสาหกรรมและการค้า การวางผังเมืองควรให้ความสำคัญต่อการสร้างเมืองและการกระจายตัวของเมือง จากทศวรรษที่ 1990 จนถึงปัจจุบันการวางผังเมืองของกูรีตีบามุ่งประเด็นที่การสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการบูรณาการในภูมิภาคกูรีตีบา (Curitiba's metropolitan Region) แผนแม่บทและการวางข้อกำหนดของเมืองกูรีตีบาจัดทำโดย Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) ที่หน่วยงานอิสระของรัฐซึ่งก่อตั้งใน ค.ศ. 1965 เพื่อให้คำปรึกษาและดำเนินการการวางผังเมือง

⁶² ฉัตรนุชย์ สมบัติศรี, “Curitiba : เมืองที่พัฒนาอย่างยั่งยืน.”



นาย Jaime Lerner
นายกเทศมนตรีเมืองกูรีตีบา

ผลของการใช้กลยุทธ์ตามแผนแม่บทและการวางข้อกำหนดของเมืองกูรีตีบาที่มุ่งยึดเอาประชาชนเป็นศูนย์กลางในการบูรณาการผังเมืองทำให้เมืองกูรีตีบากลายเป็นเมืองตัวอย่างด้านเมืองที่ให้ความสำคัญต่อนิเวศวิทยาและความเป็นมนุษย์ (ecological and humane urbanism) ซึ่งเมืองกูรีตีบาได้ดำเนินการปรับปรุงเมืองในหลายมิติมาตลอดทั้งด้านสภาพสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลต่อประชาชนผู้อยู่อาศัยในเมือง โดยแกนหลักของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะต้องเตรียมการโครงสร้างหน้าด่านของเมืองให้พร้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนโดยรถประจำทาง โดยโครงสร้างขนส่งมวลชนสาธารณะจะครอบคลุมพื้นที่ร้อยละ 90 ของเมือง และสามารถขนส่งผู้โดยสารได้เฉลี่ยร้อยละ 45 ของประชากรที่มีการเดินทางในแต่ละวัน ได้ช่วยลดความแออัดของท้องถนน กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเพื่อสร้างความหนาแน่นในพื้นที่เมือง และช่วยปรับปรุงและรักษาคุณภาพอากาศของเมือง นโยบายการวางผังเมืองจะประกอบด้วย การเพิ่มความเข้มงวดในการจัดพื้นที่ของเมือง เช่น ด้านความหนาแน่น ข้อบังคับด้านนิเวศวิทยา การควบคุม



ทิศทางการน้ำและลม ประเภทของอุตสาหกรรม ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรมของเมือง

ผลลัพธ์ของการบูรณาการผังเมืองและคมนาคมขนส่งของเมืองกูรีตีบา ได้ช่วยลดการใช้พลังงานเชื้อเพลิงต่อหัวประชากรในเมืองลงมากกว่าร้อยละ 30 เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองอื่น ๆ ในประเทศบราซิล⁶³

นอกจากนี้ ทางเมืองกูรีตีบาได้ดำเนินโครงการเพื่อส่งเสริมให้เกิดการวางผังเมืองหลายด้าน อาทิ

- 1) **โครงการคัดแยกขยะในชุมชน** เมืองกูรีตีบาเริ่มโครงการคัดแยกขยะในชุมชน โดยให้มีรถเก็บขยะรีไซเคิลวิ่งไปชุมชนทีละช่วง สัญญาว่ารถเก็บขยะรีไซเคิล รวมถึงให้มีการแยกขยะเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ขยะอินทรีย์ และขยะรีไซเคิล (กระดาษ แก้ว โลหะ พลาสติก) จนได้รับรางวัลจากองค์การสหประชาชาติ โดยขยะรีไซเคิลที่รวบรวมได้จะถูกส่งเข้าโรงงานเพื่อคัดแยกอย่างละเอียดอีกครั้ง สามารถแยกขยะได้ประมาณ 2 ใน 3 ของปริมาณขยะทั้งหมดในการคัดแยกขยะทำให้มีสิ่งของหลากหลายที่ประชาชนทิ้ง เช่น หนังสือเก่า สิ่งของที่ไม่ใช้ ได้นำมารวบรวมจัดทำเป็นห้องสมุด และพิพิธภัณฑ์ของเก่า บางครั้งมีของมีค่า เช่น รูปปั้นศิลปะสวยงามถูกทิ้งเป็นขยะก็นำมาเก็บรักษาไว้อย่างดี
- 2) **Solution of the Parks** ได้มีการจัดสร้างสวนสาธารณะเป็นที่เก็บน้ำป้องกันน้ำท่วมคล้ายแก้มลิง ป้องกันการบุกรุกเป็นสถานที่ออกกำลังกาย สวนสาธารณะรายล้อมด้วย

⁶³ United Nations Environment Programme, **Geo-5 for Local Government: Solving Global Problems Locally**, p. 20.

ตึกสูง ที่สร้างคอนโดให้กับผู้มีรายได้น้อย

- 3) การพัฒนาที่เน้นระบบขนส่งมวลชน เมืองกูรีตีบาได้พัฒนาระบบขนส่งมวลชนรถประจำทางเพื่อใช้ขนคนอย่างรวดเร็วและราคาถูกที่สุด โดยแยกสีของรถบัสแต่ละสาย อีกทั้ง ทางเมืองได้สร้างบัสเลนและสถานีจอดรถตรงกลางถนนและออกแบบ โครงข่ายระบบขนส่งมวลชน ได้แก่
- รถบัสสายสีแดง (Express) เป็นรถด่วนที่วิ่งจากใจกลางเมืองออกไป 5 ทิศทาง สายนี้เป็นรถด่วนจอดไม่ก่ีสถานี
 - รถบัสสายสีส้ม (Feeder) วิ่งรับส่งคนจากย่านชานเมืองต่าง ๆ เพื่อมาส่งที่สถานีสายสีแดง
 - รถบัสสายสีเขียว (Interdistrict) วิ่งเป็นวงกลมเพื่อเชื่อมโยงพื้นที่ชานเมืองตามเขตต่าง ๆ กับสายสีแดง
 - รถบัสสายสีเทา (Direct) วิ่งจากใจกลางเมืองออกไปนอกเมือง จอดหลายสถานีกว่าสายสีแดง
- 4) **The Green Exchange** ในค.ศ.1990 ทางเมืองกูรีตีบาได้ดำเนินโครงการ The Green Exchange เพื่อแก้ปัญหาประชาชนในภาคเกษตรผลิตสินค้าได้ปริมาณมากและมักเหลือทิ้ง โดยเชื่อมโยงให้เขตพื้นที่ชุมชนที่ประชาชนมีรายได้ต่ำผ่านการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนคัดแยกขยะโดยนำขยะมาแลกสินค้าเกษตร (เช่น แครอท กล้วย กะหล่ำปลี พักทอง) หรือตั๋วรถบัส โดยโครงการดังกล่าวช่วยแก้ปัญหาประชาชนที่ยากจนได้ 30,000 ครอบครัว และคัดแยกขยะได้เดือนละ 300 ตัน⁶⁴

⁶⁴ นัตรนุชย์ สมบัติศรี, "Curitiba : เมืองที่พัฒนาอย่างยั่งยืน."



รูปภาพที่ 6: การจัดสร้างสวนสาธารณะและระบบขนส่งมวลชน รถประจำทางของเมืองกูรีตีบา



ที่มา: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/a/ac/Curitiba_From_Barigui_Park.jpg/1280px-Curitiba_From_Barigui_Park.jpg และ https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/06/Bus_Stops_2_curitiba_brasil.jpg

4.4 ประเภทบริการเพื่อผู้สูงอายุและผู้พิการ

ประเด็นปัญหาผู้สูงอายุและผู้พิการกลายเป็นประเด็นสำคัญอย่างหนึ่ง ปัจจุบันประเทศไทยมีแนวโน้มจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น คาดการณ์ว่าจะมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นจาก 10.3 ล้านคน หรือร้อยละ 16.2 ของประชากรใน พ.ศ. 2558 เป็น 20.5 ล้านคนหรือร้อยละ 32.1 ใน พ.ศ. 2583⁶⁵ ขณะที่จำนวนคนพิการในประเทศไทย พ.ศ. 2559 ที่ต้องมีการดูแลมีมากถึง 1,628,894 คน⁶⁶ โดยทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

⁶⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **ทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12** น. 4.

⁶⁶ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, “การดำเนินงานจดทะเบียนคนพิการทั่วประเทศ เดือนกรกฎาคม 2559 กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ,” https://www.m-society.go.th/article_attach/17211/19731.pdf.

และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัยและการปฏิรูประบบเพื่อสร้างสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพอีกด้วย⁶⁷

โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณสุขและการศึกษาตามมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส กับมาตรา 17 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16 ส่วนกรุงเทพมหานครมีอำนาจจัดบริการด้านคมนาคมขนส่งตามมาตรา 16 และ 17 นอกจากนี้ การจัดบริการสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ ในทางปฏิบัติตามมาตรา 16 และ 17 สามารถจัดให้เอื้อต่อผู้สูงอายุและผู้พิการได้ด้วยเช่นกัน โดยในหนังสือ “ท้องถิ่น 5G: เป็นธรรมสร้างสรรค์ ยั่งยืน” ตัวอย่างที่ดี ทั่วโลก ของสถาบันพระปกเกล้า ได้ยกตัวอย่างการจัดบริการสาธารณสุขเพื่อผู้สูงอายุและผู้พิการที่สำคัญตัวอย่างเช่น⁶⁸

4.4.1 การดูแลผู้พิการของระบบการขนส่งเมืองการ์ดีเนีย (Gydnia) ประเทศโปแลนด์

เมืองการ์ดีเนีย ประเทศโปแลนด์ที่ตั้งอยู่บนทะเลบอลติก (Baltic Sea) เป็นเมืองใหม่ที่สำคัญที่มีประชากรสูงถึง 250,000 คน ได้มีนโยบายการพัฒนาความสามารถในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของ

⁶⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 น. 18-19.

⁶⁸ นำเนื้อหาทั้งหมดจาก ortsy กักพล และคณะ, “ท้องถิ่น 5g: เป็นธรรมสร้างสรรค์ ยั่งยืน” ตัวอย่างที่ดี ทั่วโลก (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557).



ประชาชนทั้งขจัดอุปสรรคและส่งเสริมให้มีการตระหนักและเข้าใจปัญหาความยากลำบากของผู้พิการ เมืองการ์ดีเนีย ได้พัฒนาระบบการขนส่งสาธารณะอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม รวมถึงการฝึกอบรมให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งมวลชนให้มีความเข้าใจถึงความจำเป็นของผู้โดยสารที่เป็นผู้พิการ⁶⁹

การฝึกอบรมผู้ให้บริการขนส่งสาธารณะ (Training public transport drivers) เพื่อดูแลผู้พิการของเมืองการ์ดีเนีย ทางเมืองกำหนดให้ผู้ให้บริการขนส่งสาธารณะที่ได้รับอนุญาตและมีสัญญากับหน่วยงานการขนส่ง (Transport Authority) ทุกรายของเมืองต้องเข้ารับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการให้บริการและดูแลผู้โดยสารโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้โดยสารที่เป็นคนพิการและคุณภาพการบริการ ซึ่งการฝึกอบรมนี้จะมีการทดสอบการฝึกอบรมทั้งจากการสอบข้อเขียนและการสอบสัมภาษณ์ โดยผู้ให้บริการขนส่งสาธารณะทุกคนต้องผ่านการฝึกอบรมดังกล่าวเสียก่อนจึงจะได้รับการอนุญาตหรือมีสิทธิได้รับการจ้างงานเพื่อเป็นผู้ให้บริการได้

ในส่วนของรถที่ให้บริการสำหรับคนพิการโดยเฉพาะนั้น ผู้ให้บริการต้องผ่านการฝึกอบรมเกี่ยวกับการดูแลผู้พิการเป็นพิเศษทั้งในด้านการปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมดูแลและสังเกตการณ์ของผู้ให้บริการที่มีความชำนาญระหว่างการทำงาน โดยการฝึกอบรมผู้ให้บริการจะมีระยะเวลาการฝึกอบรมประมาณ 1-2 สัปดาห์ แต่ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ได้รับการฝึกอบรมแต่ละคน อย่างไรก็ตามผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมไปแล้วนั้นอาจต้องเข้ารับการฝึกอบรมใหม่อีกครั้งในกรณีที่ถูกร้องเรียนหรือถูกลงโทษจากการให้บริการมากกว่า 10 ครั้งในรอบปี ส่วนในด้านงบประมาณในการเข้ารับการฝึกอบรมนั้น ทางเมืองการ์ดีเนีย ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากผู้ประกอบการขนส่ง

⁶⁹ Ibid., น. 44.

สาธารณะและการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้ารับบริการฝึกอบรมเป็นหลัก⁷⁰

ความสำเร็จของการฝึกอบรมผู้ให้บริการของเมืองการ์ดีเนีย ได้รับรางวัล Access City Award ประจำปี 2013 จากคณะกรรมการการยุโรป (European Commission) ในด้านการดูแลผู้พิการด้านการขนส่ง และการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อผู้พิการ (Special mention for transport and related infrastructure)⁷¹

รูปภาพที่ 7: รถโดยสารสาธารณะแบบช่วงล่างต่ำ

(Low-floor accessible buses)

เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้พิการในการขึ้นลงรถโดยสาร



ที่มา: อรทัย ก๊กผล และคณะ, “ท้องถิ่น 5g: เป็นธรรม สร้างสรรค์ ยั่งยืน” ตัวอย่าง ดีดี ไทยทั่วโลก (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557).

⁷⁰ Ibid., น. 45.

⁷¹ Ibid., น. 46.

4.4.2 การพัฒนาระบบรถไฟฟ้ารางเบาเพื่อผู้สูงอายุเมือง โทยามา (Toyama) ประเทศญี่ปุ่น

เมืองโทยามาได้พัฒนาและปรับปรุงระบบขนส่งมวลชนที่เอื้อต่อผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นโดยพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะของเมืองให้เป็นระบบรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit: LRT) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 สาย ได้แก่ 1) สาย Portram ปรับระบบมาจากรถไฟสำหรับภูมิภาคด้านตะวันตกของประเทศ (Japan Railway Group: JR) รถไฟสายนี้เริ่มให้บริการใน ค.ศ. 2006 และนับเป็นการบริการรถไฟฟ้ารางเบาแบบเต็มรูปแบบแห่งแรกของประเทศ และ 2) สาย Centram ให้บริการวิ่งวนรอบเมือง โดยเริ่มให้บริการใน ค.ศ. 2009 ทั้งนี้โครงการนี้เป็นการร่วมทุนกันระหว่างเทศบาลเมืองโทยามาและภาคเอกชน คือ บริษัทโทยามาไลท์เรล จำกัด (Toyama Light Rail)

รถไฟฟ้ารางเบาของเมืองโทยามาได้ออกแบบโดยคำนึงถึงผู้สูงอายุ โดยพื้นรถรางมีระดับต่ำเพียง 30 เซนติเมตร และประตูมีขนาดกว้างถึง 1.2 เมตร เพื่อให้ผู้สูงอายุและผู้ที่ใช้รถเข็นขึ้นลงได้อย่างสะดวก นอกจากนี้ ยังใช้เทคโนโลยีวัสดุพลาสติกเพื่อลดการสั่นสะเทือนในจุดเชื่อมต่อระหว่างตู้รถไฟและบริเวณราง คานยึดรางที่พื้นมีขนาดกว้างถึง 4.1 เซนติเมตร เอื้อให้ผู้ที่ใช้รถเข็นสามารถข้ามรางได้สะดวกและป้องกันการตกกราง ส่วนบริเวณสถานีมีการปรับระดับทางลาด ติดตั้งราวจับ ม้านั่ง และหลังคาเพิ่มเติม รวมถึงชานชาลาได้รับการออกแบบให้เชื่อมต่อการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะรูปแบบอื่น ๆ ได้สะดวก เช่น รถประจำทาง จักรยาน รถยนต์ ฯลฯ ไม่เพียงแต่การออกแบบเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถเดินทางได้อย่างสะดวกเท่านั้น รถไฟฟ้ารางเบายังออกแบบให้มีความสวยงามกลมกลืนกับทัศนียภาพของเมือง

ในปีแรกที่เปิดให้บริการ รถไฟฟ้ารางเบาสามารถกระตุ้นให้ผู้สูงวัยออกมาใช้ชีวิตและทำกิจกรรมนอกบ้านมากขึ้น กลุ่มผู้โดยสารหน้าใหม่ร้อยละ 20.5 เช่น ผู้สูงวัย ผู้ใช้รถเข็น ฯลฯ ใช้บริการในวันธรรมดาเพิ่มขึ้น ผู้โดยสารที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ใช้บริการเฉลี่ย 925 คนต่อวัน ขณะที่ผู้ที่มีอายุ 70 ปีขึ้นไป ใช้บริการเฉลี่ย 566 คนต่อวัน ซึ่งเป็นสถิติที่เพิ่มสูงขึ้นจากการใช้บริการรถไฟ JR เกือบ 4 เท่า ทั้งนี้เป็นผลมาจากการให้บริการรถไฟฟ้รางเบาที่มีขบวนถี่มากขึ้นถึง 3.5 เท่าจากรถไฟฟ้า JR และราคาค่าโดยสารไม่แพง นอกจากนี้ใน ค.ศ. 2009-2012 ผู้สูงวัยใช้บริการรถไฟฟ้รางเบาสาย Centram มากถึงร้อยละ 61 เพื่อไปจับจ่ายซื้อของภายในเมือง ผู้สูงวัยร้อยละ 15 ใช้เวลาทำกิจกรรมภายในเมืองเพิ่มขึ้น และร้อยละ 20 มียอดค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น จึงเป็นการช่วยสร้างรายได้ให้แก่เมืองได้ในอีกทางหนึ่ง⁷²

4.5 การสร้างสรรคืประเภทของบริการสาธารณะ + การมีรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่หลากหลาย: ญุณแจลสำคัญของความสำเร็ว

ความสำเร็จในการจัดบริการสาธารณะที่ผู้เขียนนำมายกตัวอย่างข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่ามึปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะได้มึอยู่ 2 ประการ คือ

- 1) การสร้างสรรคืประเภทของบริการ คือ ท้องถิ่นต้องมีความสามารถในการสร้างสรรคืประเภทบริการสาธารณะใหม่ ๆ เพื่อตอบโจทยความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของแต่ละท้องถิ่นได้ ซึ่งความคิดริเริ่มดังกล่าวก็มาจากการตัดสินใจของท้องถิ่นเอง จากตัวอย่างที่ยกมาข้างต้นพบว่าบริการสาธารณะส่วนใหญ่

⁷² Ibid., น. 50-51.



มาจากการริเริ่มจากตัวท้องถิ่นเองที่เล็งเห็นปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ในบางกรณีก็มาจากการริเริ่มของผู้บริหารเมืองที่มีวิสัยทัศน์ (ดังเช่นกรณีของนาย Jaime Lerner นายกเทศมนตรีเมืองกูรีตีบา) หรือมาจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นผู้เสนอและดำเนินบริการสาธารณะเพิ่มเติมจากรัฐหรือท้องถิ่นเอง (ดังเช่นกรณีของบริการค้นหาและบอกเวลารถสาธารณะ CityGlide ของบริษัท แพลน บี มีเดีย จำกัด (มหาชน)) หรือมาจากการริเริ่มของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเสนอและร่วมดำเนินงานกับรัฐและท้องถิ่น (ดังเช่น การริเริ่มของภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินโครงการขนส่งมวลชนรถไฟฟ้าระบบรางเบาของบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKT) จำกัด) หรือบางบริการสาธารณะอาศัยเพียงการปรับเปลี่ยน “วิธีการ” บริหารจัดการบริการสาธารณะที่มีอยู่เดิมให้ได้ประโยชน์สูงสุดและตอบโจทย์ของประชาชนและท้องถิ่น (ดังเช่น การใช้นโยบายการบริหารจัดการคุณภาพอากาศโดยการกำหนดเขตปล่อยมลพิษต่ำ (low-emission zone) ของกรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน และการบูรณาการการวางผังเมืองและการคมนาคมขนส่งตามแผนงาน “เมืองกะทัดรัด” (Compact Cities) ของเมืองกูรีตีบา (Curitiba) ประเทศบราซิล) ดังนั้น การค้นหาปัญหาและการสร้างสรรค์แนวทางการแก้ปัญหาจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญต่อการพัฒนาบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 2) การมีรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่หลากหลาย จากตัวอย่างที่ยกมาข้างต้นพบว่าบริการสาธารณะแต่ละประเภทอาศัยรูปแบบการจัดบริการที่หลากหลายแตกต่างกัน

ตามวัตถุประสงค์และความจำเป็นของท้องถิ่นตามตารางที่ 6 ผู้เขียนเห็นว่า การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกใช้รูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่หลากหลายจะช่วยให้เกิดการปรับปรุงและขยายบริการสาธารณะได้

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการสร้างสรรคประเภทและการใช้รูปแบบบริการสาธารณะที่หลากหลายต้องอาศัยกฎหมายและการตีความทางกฎหมายที่เปิดกว้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทให้หลากหลายและสามารถเลือกใช้รูปแบบได้อย่างอิสระสอดคล้องกับความจำเป็นของท้องถิ่น



ตารางที่ 6: สรุปรูปแบบการจัดบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ		ท้องถิ่น	เป็นผู้ดำเนินการเอง	ท้องถิ่นให้อีก	ดำเนินการแทน	การจ้าง (Out Sourcing)	การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership - PPP)	สหการ (Co-operative)	กิจการร่วมสมัยและกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise)
โรงเรียนมัธยมตากสินระยองภายใต้การดำเนินงานของมูลนิธิธิดาทาสีระยอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง									/
โครงการ Royal Women's hospital Redevelopment ของรัฐวิศิตตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย							/		
โครงการ Build, own and operate PPP ของ Berlin-Buch hospital ของประเทศเยอรมนี							/		
Chiranjeevi Yojana scheme สำหรับบริการอนามัยเจริญพันธุ์และ เด็ก (reproductive and child health: RCH) ประเทศอินเดีย							/		
บริการค้นหาและบอกเวลาสาธารณะ CityGlide ของบริษัท แพลน บี มีเดีย จำกัด (มหาชน)						/			



บริการสาธารณะ		ท้องถิ่น	เป็นผู้ดำเนินการเอง	ท้องถิ่นให้ผู้อื่นดำเนินการแทน	การจ้าง	การร่วมมือระหว่างภาคีรัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership - PPP)	สหการ (Co-operative)	กิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise)
โครงการขนส่งมวลชนรถไฟฟ้าประจำบางของ บริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKTT) จำกัด				/		/		
การจัดการขยะชุมชนเทศบาลนครเชียงใหม่ วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี			/					
นโยบายการบริหารจัดการคุณภาพอากาศโดยการ กำหนดเขตปล่อยมลพิษต่ำ (low-emission zone) ของกรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน			/					
การบูรณาการการวางผังเมืองและการคมนาคมขนส่งตามแผนงาน “เมืองกะทัดรัด” (Compact Cities) ของเมืองกูรีตีบา (Curitiba) ประเทศบราซิล			/					
การดูแลผู้พิการของระบบการขนส่งเมืองการ์ดิเนีย (Gydnia) ประเทศโปแลนด์			/					
การพัฒนาระบบรถไฟรางเบาเพื่อผู้สูงอายุเมืองโทยามา (Toyama) ประเทศญี่ปุ่น						/		

ที่มา: ผู้เขียน





5 unışu

ตำราองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย
“จัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวาง
และมีอิสระในการเลือกประเภทและรูปแบบ
ตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น
(General Competence)
และปฏิบัติตามหลักการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ดี”
จะเป็นการเริ่มต้นเพื่อยกระดับบริการสาธารณะ
ของท้องถิ่นในอนาคตได้อีกมาก



บทสรุป



การจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นเพื่อสร้างการหลอมรวม คนทุกคนและทุกกลุ่มในสังคม (Inclusiveness) และ เพื่อคุณภาพชีวิต (Quality of Life)

การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งของไทยและต่างประเทศมีตัวอย่างจำนวนมากที่สามารถนำมาเป็นแบบอย่างสำหรับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้ โดยหลักการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้ในหลายรูปแบบ เช่น การว่าจ้าง (Out Sourcing) การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership - PPP) สหการ (Co-operative) และกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise) อีกทั้ง มีการจัดบริการสาธารณะในหลายประเภท เช่น การสาธารณสุขและการศึกษา การคมนาคมและขนส่ง การบริหารจัดการและรักษาสิ่งแวดล้อม บริการสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ เป็นต้น ผู้เขียนเห็นว่าถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย “จัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและมีอิสระในการเลือกประเภทและรูปแบบ

ตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น (General Competence) และปฏิบัติตามหลักการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ดี” จะเป็นการเริ่มต้นเพื่อยกระดับบริการสาธารณะของท้องถิ่นในอนาคตได้อีกมาก

อย่างไรก็ตาม ถ้าท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทเพียงเพื่อให้เป็นตามหน้าที่และภาระงานในชีวิตประจำวัน โดยไม่ตอบโจทยหรือเป้าหมายทางสังคมเศรษฐกิจ รวมถึงวิถีชีวิตของท้องถิ่น ย่อมเป็นเรื่องที่ไม่ดีโดยตัวของมันเอง เพราะนอกจากจะทำให้ท้องถิ่นในฐานะผู้จัดบริการสาธารณะขาดความตั้งใจจริงและขาดเป้าหมายที่แท้จริงต่อการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทแล้ว อาจทำให้บริการสาธารณะที่ได้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนรวมถึงเป้าหมายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นหรือประเทศชาติโดยรวม ซึ่งในท้ายที่สุดอาจทำให้ท้องถิ่นประสบปัญหาและถูกตั้งคำถามว่าท้องถิ่นมีความจำเป็นในการจัดบริการสาธารณะในระบบบริหารงานภาครัฐหรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่า อนาคตของการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นต้องอาศัยการวางเป้าหมายเพื่อช่วยกำหนดทิศทางการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้มีคุณภาพที่ดีและตอบโจทยความต้องการของทุกภาคส่วนมากยิ่งขึ้น ปัจจุบัน **แนวคิดการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบโจทยความเท่าเทียม (Equity) ทุกมิติทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงสร้างการหลอมรวมคนทุกคนและทุกกลุ่มในสังคม (Inclusiveness) เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต (Quality of Life)** กลายเป็นเป้าหมายและความคาดหวังที่สำคัญของการจัดบริการสาธารณะในประเทศไทยทั้งระดับชาติและท้องถิ่น

จากข้อเสนอขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้จัดทำรายงาน All on board: Making Inclusive Growth Happen (2014) เสนอว่าการจัดกลไกโครงสร้างพื้นฐานและ

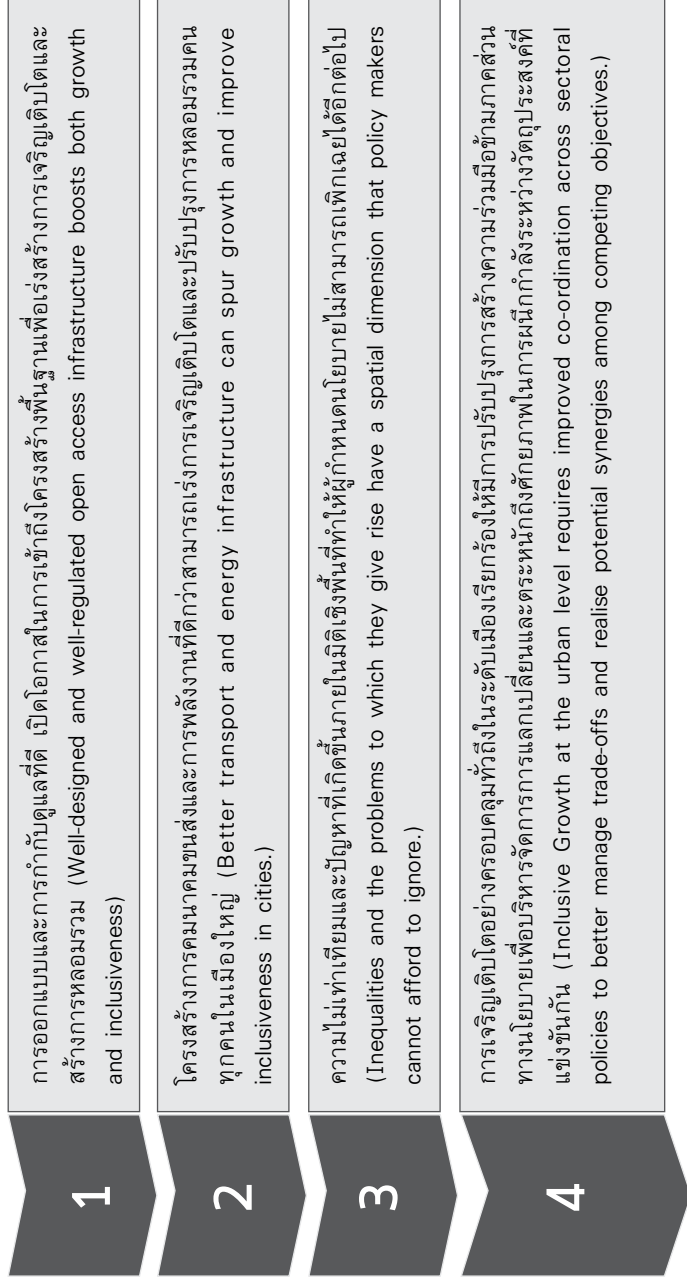


บริการสาธารณะที่ดีจะช่วยให้เกิดการเจริญเติบโตและสร้างความสุขสมบูรณ์ในชีวิตและปรับปรุงโอกาสการทำงานของประชาชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นกลไกหลักที่สำคัญในการสร้างการหลอมรวมคนทุกคนและทุกกลุ่มในสังคมได้ควบคู่ไปกับการพัฒนาเพื่อสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นใน 4 มิติ ได้แก่⁷³

⁷³ Organisation for Economic Co-operation and Development, “All on Board: Making Inclusive Growth Happen,” (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014).



แผนภาพที่ 3: การสร้างการหลอมรวมชุมชนและทุกกลุ่มในสังคม (Inclusiveness) ผ่านการจัดบริการสาธารณสุขขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)



ที่มา: Organisation for Economic Co-operation and Development, "All on Board: Making Inclusive Growth Happen," (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014).

1) การออกแบบและการกำกับดูแลที่ดี เปิดโอกาสในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเร่งสร้างการเจริญเติบโตและสร้างการหลอมรวม (Well-designed and well-regulated open access infrastructure boosts both growth and inclusiveness)

ในทุกประเทศคนยากจนจะได้รับประโยชน์ที่ดีที่สุดอย่างถาวรจากการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะทั้งในรูปแบบการคมนาคมขนส่ง การเข้าถึงน้ำอุปโภคบริโภค ระบบสุขภาพ ระบบไฟฟ้า การศึกษาและการสาธารณสุข ขณะที่การเพิ่มการเข้าถึงระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่และระบบอินเทอร์เน็ตที่กำลังจะกลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญเช่นเดียวกัน เพราะเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ผู้ด้อยโอกาสสามารถหลอมรวมตนเองเข้ากับสังคมและระบบเศรษฐกิจมากขึ้น การสร้างและการรักษาโครงสร้างพื้นฐาน คือการลงทุนอันทรงพลังของการสร้างการเจริญเติบโตที่หลอมรวมคนทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน ประสบการณ์ในหลายประเทศแสดงให้เห็นว่ากฎระเบียบที่จำกัดและการผูกขาดโดยรัฐไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ดีที่สุด กล่าวถึงที่สุดแล้ว การจัดลำดับความสำคัญ คือ การจัดบริการสาธารณะให้กับคนส่วนใหญ่จำนวนมากของจำนวนประชากรโดยมีต้นทุนที่น้อยที่สุด การลงทุนจากภาคเอกชน การแข่งขันระหว่างผู้จัดหารบริการสาธารณะ การกำกับดูแลที่ไม่ได้เป็นเพียงวาทกรรม และนวัตกรรมทางการเงินจะช่วยให้การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและเร่งสร้างการเจริญเติบโตไปพร้อมกับการหลอมรวมทุกคนในสังคมได้

2) โครงสร้างการคมนาคมขนส่งและการพลังงานที่ดีกว่าสามารถเร่งการเจริญเติบโตและปรับปรุงการหลอมรวมคนทุกคนในเมืองใหญ่ (Better transport and energy infrastructure can spur growth and improve inclusiveness in cities.)

แม้ว่าการจัดบริการสาธารณะมักกลายเป็นเรื่องได้อย่างเสียอย่างระหว่างเรื่องประสิทธิผลและเรื่องความเท่าเทียม ตัวอย่างเช่น เมื่อมีการดำเนินโครงการระบบคมนาคมขนส่งใหม่ในเขตเมือง ระบบขนส่งมวลชนใหม่และทางหลวงสามารถช่วยประหยัดเวลาสำหรับผู้ใช้บริการแต่คุณค่าของเวลาที่ประหยัดได้และผลกระทบต่อความแออัดในที่อื่น ๆ ของเครือข่ายการคมนาคมขนส่งจำเป็นต้องถูกนำมาพิจารณาด้วย ถ้าการวางระบบการคมนาคมของเมืองถูกออกแบบโดยขาดความตระหนักดังกล่าว ระบบการคมนาคมขนส่งอาจกลายเป็นสิ่งที่แบ่งแยกชุมชนและทำให้เกิดการแบ่งแยกทางสังคมและการโดดเดี่ยวทางสังคมขึ้นได้ ดังนั้นเพื่อให้แน่ใจว่าจะเกิดผลลัพธ์ที่ครอบคลุมทุกคน การวางแผนและการนำไปปฏิบัติของระบบใหม่หรือส่วนต่อขยายต่าง ๆ ควรให้ความสำคัญต่อความสามารถของประชาชนในการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกของเมือง นอกจากนี้โครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานที่ดีกว่าสามารถช่วยต่อสู้ “ความยากจนทางพลังงาน” (energy poverty) ที่ปรากฏขึ้นบ่อยครั้งในประเทศกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตาม การลงทุนด้านพลังงานขนาดใหญ่จำเป็นต้องขยายการเข้าถึงด้านพลังงานต่อคนทุกกลุ่มด้วย ในระบบเศรษฐกิจที่เติบโตเต็มที่ทุกครัวเรือนต้องเข้าถึงระบบไฟฟ้าและระบบหุงต้ม อย่างไรก็ตาม ประชาชนบางส่วนไม่มีความสามารถที่จะจ่ายค่าใช้บริการด้านพลังงานอย่างเพียงพอ ดังนั้น การดำเนินการเพื่อต่อสู้กับ “ความยากจนทางพลังงาน” จึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง



3) ความไม่เท่าเทียมและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในมิติเชิงพื้นที่ ทำให้ผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถเพิกเฉยได้อีกต่อไป (Inequalities and the problems to which they give rise have a spatial dimension that policy makers cannot afford to ignore.)

รัฐบาลท้องถิ่นต้องมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานควบคู่ไปกับรัฐบาลระดับชาติในการออกแบบและดำเนินการด้านกลยุทธ์เพื่อสร้างการเจริญเติบโตอย่างครอบคลุมทุกภาคส่วน เมืองใหญ่เป็นสถานที่ของนวัตกรรมและพลวัตทางเศรษฐกิจแต่เมืองใหญ่ต้องเผชิญหน้ากับระดับความไม่เท่าเทียมและการแบ่งแยกทางสังคมที่สูงขึ้น กลุ่มประชาชนที่มีรายได้น้อยมีแนวโน้มที่จะอยู่อาศัยในพื้นที่ที่เต็มไปด้วยความยากแค้นมากขึ้นและพวกเขาถูกจำกัดในการเข้าถึงบริการสาธารณะทั้งการขนส่งมวลชน การศึกษาที่มีคุณภาพ และโอกาสในการจ้างงาน นอกจากนี้ เมืองขนาดใหญ่มีแนวโน้มค่าครองชีพสูงขึ้นโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยที่จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการใช้จ่ายของแรงงานที่มีทักษะฝีมือต่ำ ขณะที่การบริหารจัดการที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศมีจุดร่วมกันอย่างหนึ่งว่า รัฐบาลท้องถิ่นกลายเป็นตัวแสดงสำคัญของการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของเมือง การศึกษา การสาธารณสุข และในหลายพื้นที่รัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการเพิ่มความรับผิดชอบต่อการคุ้มครองทางสังคม การฝึกอบรมด้านแรงงาน และดำเนินนโยบายด้านตลาดแรงงานอีกด้วย กล่าวได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นกลายเป็นหน้าด่านของการสร้างนโยบายสนับสนุนการเจริญเติบโตในพื้นที่ในฐานะผู้จัดหาโครงสร้างพื้นฐานและกำกับการดำเนินงานทางธุรกิจอีกด้วย

4) การเจริญเติบโตอย่างครอบคลุมทั่วถึงในระดับเมือง เรียกร้องให้มีการปรับปรุงการสร้างความร่วมมือข้ามภาคส่วนทางนโยบายเพื่อบริหารจัดการการแลกเปลี่ยนและตระหนักถึงศักยภาพในการผนึกกำลังระหว่างวัตถุประสงค์ที่แข่งขันกัน (Inclusive Growth at the urban level requires improved co-ordination across sectoral policies to better manage trade-offs and realise potential synergies among competing objectives.)

การริเริ่มฟื้นฟูย่านต่าง ๆ ของเมืองอาจปรับปรุงโอกาสเพื่อธุรกิจและเจ้าของที่พักอาศัย แต่พวกเขาอาจขึ้นค่าเช่าย่านธุรกิจและที่พักอาศัย รวมถึงขับไล่ผู้ด้อยโอกาสออกจากพื้นที่ คุณภาพแห่งชีวิตและผลิตภาพของประชาชนผู้ด้อยโอกาสอาจถูกยกระดับให้ดียิ่งขึ้นโดยการลงทุนในทุนมนุษย์ การบริการและคุณภาพด้านที่อยู่อาศัย มากกว่าการลงทุนในสิ่งที่จับต้องได้อย่างโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและการพัฒนาโครงการที่ไม่ต่อเนื่อง เมืองต้องมีกลยุทธ์การบูรณาการเมืองให้เชื่อมต่อกับภาคส่วนทางนโยบายที่แตกต่างกัน เช่น ด้านที่อยู่อาศัย การคมนาคมขนส่ง ด้านทักษะด้านแรงงาน และด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการลงทุนอย่างครอบคลุมด้านการขนส่งสาธารณะสามารถสร้างโอกาสด้านการจ้างงานและโอกาสการฝึกอบรมใหม่ ๆ สำหรับผู้ด้อยโอกาส ดังนั้น การส่งเสริมทั้งวัตถุประสงค์การเจริญเติบโตและความเท่าเทียมอาจจำเป็นต้องมาพร้อมกับการปรับปรุงการฝึกอบรมและการกระตุ้นทางนโยบาย กลยุทธ์การขับเคลื่อนท้องถิ่นต้องระบุถึงทักษะของกำลังแรงงานในพื้นที่ กลุ่มเป้าหมายของทักษะแรงงานต่ำ การฟื้นฟูย่านเมืองที่เสื่อมโทรม และทำให้แน่ใจว่าเกิดการเข้าถึงที่อยู่อาศัย เพื่อช่วยกระตุ้นทั้งความสามารถในการแข่งขันและการหลอมรวมคนทุกคนอย่างทั่วถึง⁷⁴

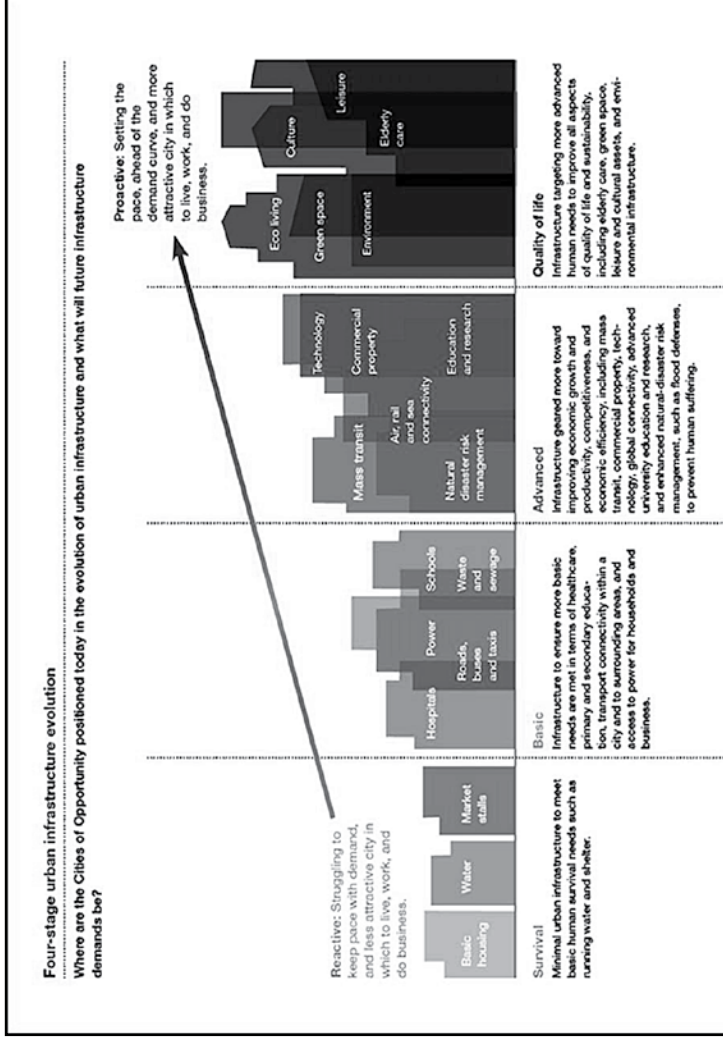
⁷⁴ Ibid., p. 13-14.



นอกจากนี้ ข้อเสนอของ Pricewaterhouse Coopers (PwC) ในเอกสาร Cities of Opportunity: Building the future ได้เสนอกรอบการวิเคราะห์เกี่ยวกับการวางโครงสร้างพื้นฐานของเมืองเพื่อนำไปสู่เมืองแห่งโอกาส 4 ขั้น (Four-stage urban infrastructure evolution) เพื่อตอบโจทยที่ว่า “เมืองของเราต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะเพื่อตอบโจทยเรื่องใดในปัจจุบัน และจะตอบโจทยอะไรต่อไปในอนาคต ?” เนื่องจากเมืองแต่ละแห่งมีโจทยที่แตกต่างกัน เพราะบางเมืองควรตอบโจทยเชิง “ตั้งรับ” (Reactive) เพื่อรักษาและตอบสนองความต้องการพื้นฐานและความต้องการเฉพาะหน้าด้านการอยู่อาศัย การทำงาน และธุรกิจ แต่ยังไม่ได้สร้างแรงดึงดูดในด้านอื่น ๆ แก่เมือง ในขณะที่บางเมืองอาจตอบโจทย “เชิงรุก” (Proactive) เพื่อก้าวเดินไปข้างหน้า ที่นอกเหนือจากความต้องการพื้นฐานและความต้องการเฉพาะหน้า⁷⁵ โดย 4 ขั้นตอนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในท้ายที่สุดเมืองต้องมีจุดหมายปลายทางเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ในท้ายที่สุด ประกอบด้วย

⁷⁵ PricewaterhouseCoopers, “Cities of Opportunity: Building the Future,” (PricewaterhouseCoopers, 2013), p. 8-10.

รูปภาพที่ 8: 4 ขั้นตอนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ



ที่มา: PricewaterhouseCoopers, "Cities of Opportunity: Building the Future," (PricewaterhouseCoopers, 2013), p. 9.



- 1) **พัฒนาเพื่อความอยู่รอด (Survival)** พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ เช่น น้ำประปาที่พิทักษ์
- 2) **พัฒนาสิ่งพื้นฐาน (Basic)** พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในชีวิตประจำวันที่เป็นทั้งต่อบังคับบุคคลและสังคม รวมไปถึงเพื่อปกป้องและยกระดับชีวิตของปัจเจกบุคคลและเป็นไปเพื่อแผ่ขยายและสร้างความรู้มรดกต่อชุมชนโดยรวม เช่น การแพทย์ การศึกษาขั้นพื้นฐาน การขนส่งเชื่อมต่อกภายในเมืองและพื้นที่รอบนอก การเข้าถึงพลังงานสำหรับที่อยู่อาศัย และธุรกิจ การสุขภาพ
- 3) **พัฒนาเพื่อเติบโต (Advance)** เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อตอบสนองการเติบโตทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขัน ตัวอย่างเช่น การขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ การพัฒนาพื้นที่การค้า เทคโนโลยี การเชื่อมต่อกับนานาชาติ การวิจัยและการศึกษาขั้นสูง การจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ
- 4) **พัฒนาเพื่อคุณภาพชีวิต (Quality of Life)** คือ การพัฒนาเพื่อตอบสนองแง่มุมของคุณภาพชีวิตมนุษย์ทุกด้านและสร้างความยั่งยืน เช่น การดูแลผู้สูงอายุ เทคโนโลยีสีเขียว การพัฒนาทุนทางวัฒนธรรม โครงสร้างพื้นฐานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม⁷⁶

⁷⁶ Ibid.

จากแนวคิดการจัดบริการสาธารณสุขเพื่อตอบสนองต่อความเท่าเทียม (Equity) เพื่อสร้างการหลอมรวมคนทุกคนและทุกกลุ่มในสังคม (Inclusiveness) และเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ดังที่กล่าวไปตอนต้นเป็นกระแสความคิดสำคัญที่ท้องถิ่นควรนำไปวางเป็นเป้าหมายการจัดบริการสาธารณสุขของตนในอนาคต เพื่อให้ประเภทของบริการสาธารณสุขและรูปแบบวิธีการจัดบริการสาธารณสุขของท้องถิ่นที่มีอยู่มี “คุณค่า” ในตัวเองเพื่อตอบสนองต่อการดูแลประชาชน ไม่ใช่เป็นการจัดบริการสาธารณสุขเพียงเพราะทำตามหน้าที่ทางกฎหมายอย่างเดียว เพราะการทำให้บริการสาธารณสุขมี “คุณค่า” นั้นจะช่วยสร้างความยั่งยืนให้กับสังคมและสร้างความมั่นคงและความสำคัญต่อตัวท้องถิ่นเอง



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงการคลัง. “มท 0313.4/ว 1452 การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” 27 พฤษภาคม 2541.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. “การดำเนินงานจดทะเบียนคนพิการทั่วประเทศ เดือนกรกฎาคม 2559 กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ.” https://www.m-society.go.th/article_attach/17211/19731.pdf.

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ. “การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน การรับประกันหนี้ของรัฐบาลและความเสี่ยงทางการคลัง.” <http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=918>.

โกวิทย์ พวงงาม. “ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.” http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_46.pdf.

ไกรยส ภัทราวาท. รีเซตการศึกษาท้องถิ่นเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

ฉัตรนุชย์ สมบัติศรี. “Curitiba : เมืองที่พัฒนาอย่างยั่งยืน.”

ถวิลวดี บุรีกุล, รัชวดี แสงมเหษณ์, วิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร. รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ พ.ศ.2557. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

ธัญญารัตน์ เรียนกะศิลป์, เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, สุรพร เสี้ยนสลาย. “ผลสัมฤทธิ์ในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรี.” วารสารการจัดการสมัยใหม่ 11, no. 1 (มกราคม-มิถุนายน 2556): 73-82.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณสุขระดับชาติ
ในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.

บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKT) จำกัด. “บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง
(Kkt) จำกัด” <http://khonkaenthinktank.com/>.

เพ็ญแข ลากยี่ง. “ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชนในระบบสุขภาพ:
แนวคิด หลักการ และประสบการณ์ต่างประเทศ.” กรุงเทพมหานคร:
สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย, 2552.

ภควัต อัจฉริยปัญญา (บรรณาธิการ). ราชวัลพระปกเกล้า’ 58.
กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

ภัทรพร แยมละออ. “ทำความเข้าใจกับ 8 ประเด็น “สับสน” เรื่องกิจการเพื่อ
สังคม.” <http://www.salforest.com/blog/8-issues-se>.

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. ความร่วมมือระหว่าง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้.
กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2550.

วิโรจน์ ตังเจริญเสถียร (บรรณาธิการ). การทบทวนระบบสุขภาพของประเทศไทย
the Kingdom of Thailand Health System Review
(Health Systems in Transition, Vol. 5 No. 5 2015). World
Health Organization, 2558.

วุฒิสาร ตันไชย. “การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุค
ใหม่.” <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>.

วุฒิสาร ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ศิกานต์ อิศระชัยยศ, วิลาวัลย์ หงษ์นคร,
อภิวรรณ ชักเช็ค, พิเชตชัย กิ่งพวง, เอกวีร์ มีสุข. ข้อเสนอ
เชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.



วุฒิสาร ตันไชย, เอกวีร์ มีสุข. ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิก
ประชาคมอาเซียน: ราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบัน
พระปกเกล้า, 2557.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ทิศทางของ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 กรุงเทพมหานคร:
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,
2558.

อภิชาติ สถิตนิรามัย, ยุกติ มุกดาวิจิตร, นิติ ภาวครพันธ์. ทบทวนภูมิทัศน์
การเมืองไทย. เชียงใหม่: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะ
ที่ดี (นสร.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัย
เชียงใหม่, 2556.

อรทัย ก๊กผล และคณะ. “ท้องถิ่น 5g: เป็นธรรม สร้างสรรค์ ยั่งยืน” ตัวอย่าง
ดีดี ทั่วโลก. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า,
2557.

อรุณี สันฐิตวิณิชย์. “การร่วมกันจัดบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นของพลเมือง:
กรณีศึกษาการจัดการขยะของชุมชนชลประทาน จังหวัด
อุบลราชธานี.” วารสารวิชาการ Veridian E-Journal ฉบับ
มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ 7, no. 1 (มกราคม-
เมษายน 2557): 625-35.

ภาษาอังกฤษ

CityGlide. “Cityglide.” <http://www.cityglide.com/>.

community-wealth.org. “Overview Municipal Enterprise.” <http://community-wealth.org/strategies/panel/municipal/index.html>.

- Complex challenges innovative cities. “Ceep Presents: Expert Review on Local Public Enterprises in the Eu.” <http://www.ccic-project.eu/2013/12/06/ceep-presents-expert-review-on-local-public-enterprises-in-the-eu/>.
- Haque, Shamsul. “The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance.” *Public Administration Review* 61, no. 1 (January-February 2001): 65-82.
- Marcou, Gerard. “Local Authority Competences in Europe.” Council of Europe, 2007.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. “All on Board: Making Inclusive Growth Happen.” Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014.
- Port of Seattle. “Gateway of Choice.” <https://www.portseattle.org/About/Pages/default.aspx>.
- PricewaterhouseCoopers. “Cities of Opportunity: Building the Future.” PricewaterhouseCoopers, 2013.
- Sandford, Mark. “Local Government: Alternative Models of Service Delivery.” The House of Commons Library, 2016.
- School of Public and Environmental Affairs Indiana University. “Government Outsourcing: A Practical Guide for State and Local Governments the Report of an Expert Panel.” School of Public and Environmental Affairs Indiana University, January 2014.



Social Enterprise UK. “The Social Enterprise Guide: For People in Local Government.” http://www.socialenterprise.org.uk/uploads/files/2012/05/local_authority_guide_online.pdf.

The Swedish Organisation for Local Enterprises. “Serving the Public: The Role and Benefit of Local Public Enterprises in Europe.” The Swedish Organisation for Local Enterprises, 2005.

Tyer, C. B. “Municipal Enterprises and Taxing and Spending Policies: Public Avoidance and Fiscal Illusions.” Public Administration Review 49, no. 3 (May-June 1989): 249-56.

United Nations Environment Programme. Geo-5 for Local Government: Solving Global Problems Locally. United Nations Environment Programme, 2012.



Urban Acces Regulation in Europe. “Stockholm.” <http://urbanaccessregulations.eu/countries-mainmenu-147/sweden-mainmenu-248/stockholm>.

Washington State Department of Transportation. “Wsdot-Managed Airports.” <http://www.wsdot.wa.gov/aviation/Airports/>.

ประวัติผู้เขียน

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย




ตำแหน่ง

-  เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า
-  ที่ปรึกษาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2559

การศึกษา

- 2518 โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย
- 2523 วิทยาศาสตร์บัณฑิต (วท.บ.) มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- 2525 พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิตทางรัฐประศาสนศาสตร์ (พบ.ม.)
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- 2529 Master of Policy Science (International Program),
Saitama University (GRIPS), Japan
- 2545 ประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 2553 วุฒิบัตรหลักสูตร การกำกับดูแลกิจการสำหรับกรรมการ
และผู้บริหารระดับสูง
ของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน รุ่นที่ 1

ประสบการณ์ทำงาน

-  คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ
มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ปี 2551
-  กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ
กระทรวงวัฒนธรรม ปี 2554
-  คณะกรรมการจัดทำระบบสถิติประเทศไทย 3 ด้าน
สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2555



- คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปี 2556
- คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการประจำ
สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ปี 2556
- คณะกรรมการบริหารงานสถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์
เพื่อประชาธิปไตย ปี 2554
- คณะกรรมการจัดทำร่างประมวลกฎหมายของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ปี 2554
- คณะกรรมการวิชาการของวุฒิสภา
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปี 2556
- ที่ปรึกษาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาเมือง
สำนักผังเมือง ปี 2552
- ที่ปรึกษาคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักคณะกรรมการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2554
- คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ
กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ปี 2553
- ที่ปรึกษาคณะกรรมการเศรษฐกิจชายแดน
สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ปี 2553
- ที่ปรึกษาสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ปี 2553
- คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับระบบราชการการ
จัดส่วนราชการและค่าตอบแทน สำนักงานคณะกรรมการ
ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ปี 2554
- คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการส่งเสริม
และพัฒนาระบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคและ
ส่วนท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ.ร. ปี 2554



- 🌐 คณะอนุกรรมการในคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น
สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ปี 2554
- 🌐 คณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตด้านการเมืองการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ปี 2554
- 🌐 คณะอนุกรรมการเสริมสร้างทัศนคติค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ปี 2554
- 🌐 คณะอนุกรรมการกำหนดกรอบการประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานรัฐสภา ประจำจังหวัด 6 จังหวัดนำร่อง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปี 2556
- 🌐 คณะอนุกรรมการเพื่อทบทวนแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2556
- 🌐 คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2555
- 🌐 คณะอนุกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมและการปรองดอง สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ปี 2556
- 🌐 คณะบรรณาธิการจัดทำสารานุกรมศัพท์การเมืองการปกครองไทย ราชบัณฑิตยสถาน ปี 2557



- คณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2557
- คณะกรรมการรับโอนภารกิจด้านการจราจรและการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปี 2557
- คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจ ปี 2558
- คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจสภาการศึกษา ปี 2558
- ประธานคณะอนุกรรมการศึกษาเตรียมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารท้องถิ่น ปี 2558
- ประธานคณะอนุกรรมการศึกษาเตรียมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติองค์กรบริหารท้องถิ่น ปี 2558
- คณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลในภาครัฐ สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2559
- คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2559
- คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประจำคณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2559
- คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประจำวิทยาลัยนานาชาติ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2559
- คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประจำวิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ ปี 2559

- คณะกรรมการอำนวยการสำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์
เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2559
- คณะอนุกรรมการในคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
ด้านการศึกษาพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
ขั้นพื้นฐาน ปี 2559
- คณะอนุกรรมการติดตามการขับเคลื่อนการดำเนินงาน
วัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม ปี 2559
- คณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนา
การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล
ปี 2559



รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะฯ

ISBN : 978-974-449-933-2



ราคา 75 บาท

การจัดบริการสาธารณะ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย
ต้องทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการ
“ได้” และ “ดี”

โดยมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง
“จัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและมีอิสระ
ในการเลือกประเภทและรูปแบบตามหลักความสามารถทั่วไป
ของท้องถิ่น (General Competence) และ
ปฏิบัติตามหลักการจัดบริการสาธารณะ
ของท้องถิ่นที่ดี”



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-9563-77 โทรสาร 0-2143-8175
www.kpi.ac.th