

กฎหมายการปกครองกับการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น
ADMINISTRATIVE LAW AND THE PROVISION OF LOCAL
PUBLIC SERVICES

¹พระมหาประพนธ์ สิริปณฺโญ และ ²พระอานนท์ อคฺคปณฺโญ

¹PhraMaha Praphan Siripanyo and Phra Anon Akkapanayo

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ประเทศไทย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Thailand.

¹arnontipsing@gmail.com

Received July 12, 2021; Revised October 9, 2021; Accepted November 27, 2022

บทคัดย่อ

การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนทุกกลุ่มวัย เป็นหน้าที่หนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเป็นการพัฒนาประชาชน สังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยหลักการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้ในหลายรูปแบบ เช่น การว่าจ้าง การร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน สหการและกิจการพาณิชย์ และกิจการเพื่อสังคม อีกทั้ง มีการจัดบริการสาธารณะในหลายประเภท เช่น การสาธารณสุขและการศึกษา การคมนาคมและขนส่ง การบริหารจัดการและรักษาสิ่งแวดล้อม บริการเพื่อผู้สูงอายุและผู้พิการ ถ้าท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทเพียงเพื่อให้เป็นตามหน้าที่และภาระงานในชีวิตประจำวัน โดยไม่ตอบโจทย์ หรือเป้าหมายทางสังคมเศรษฐกิจ รวมถึงวิถีชีวิตของท้องถิ่น

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เลย

² นักวิชาการอิสระ

ย่อมเป็นเรื่องที่ไม่ดีโดยตัวของมันเอง อาจทำให้บริการสาธารณะที่ได้ไม่สอดคล้อง กับความต้องการของประชาชนรวมถึงเป้าหมายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น หรือประเทศชาติโดยรวม

คำสำคัญ: กฎหมายปกครอง, บริการสาธารณะ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

Public service provision of local government organizations is the provision of public services to people of all age groups. It is one of the duties of the administration of the state affairs. To develop people, society, economy and stability of the country in a sustainable way. In principle, local government organizations can provide public services in many forms, such as hiring, public-private partnerships, co-operation and commercial affairs. and social enterprises. In addition, there are many types of public services such as public health and education. transport and transportation Management and conservation of the environment Services for the elderly and disabled If a locality organizes each type of public service just to fulfill its daily duties and tasks, without answering or social-economic goals including the local way of life It is indeed a bad thing by itself. may cause inconsistent public services with the needs of the people, including the goals for local development or the nation as a whole

Keywords: administrative law, public service, local government organization

บทนำ

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจทางปกครองกับหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจทางปกครอง ยกเว้นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองได้เป็นกรณีไป เช่น บุคคลที่ได้รับสัญญาทางปกครองกับรัฐ และเมื่อมีกรณีพิพาทขึ้นจะต้องนำคดีเข้าสู่ศาลปกครอง ซึ่งคู่พิพาทจะต้องเป็นคู่กรณีที่เป็นหน่วยงานทางปกครองกับ

หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานทางปกครองกับเอกชน หรือเจ้าหน้าที่กับเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่กับเอกชน และผู้ที่จะต้องต่อศาลปกครองได้ต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ.2539 นอกจากนี้ยังเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงรายละเอียดในการปกครอง ลดหลั่นกันลงมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายว่าด้วยการปกครองประเทศ แต่กฎหมายปกครองนั้นเป็นกฎหมายดำเนินการปกครอง ซึ่งกฎหมายปกครองนี้จะกล่าวถึงการจัดระเบียบแห่งองค์การทางปกครอง เช่น การจัดแบ่งกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น (ชาญวิสุทธิ ดันมณี และพร้อมพล สัมพันธ์โน, 2564)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการบริหารงานในระดับรองจากระดับชาติ หรือระดับรัฐ การบริหารงานท้องถิ่น เกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองตามที่ได้รับจากการกระจายอำนาจจากรัฐบาล ดำเนินการปกครองท้องถิ่นของตนเองโดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชน เรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการบริหารท้องถิ่น ตาม เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระภายใต้กรอบนโยบาย และการกำกับดูแลของรัฐ

บริการสาธารณะ มีอยู่คู่สังคมมนุษย์มานานตั้งแต่มนุษย์เริ่มรวมตัวกันเป็นกลุ่มสังคม (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560) ในการให้บริการสาธารณะนั้นเป็นเรื่องของการให้บริการต่อสังคมประชาชนส่วนมากหรือโดยส่วนรวมของสังคม จึงเป็นการดำเนินการที่จำเป็นจะต้องมีงบประมาณ ผู้ให้บริการ ผู้รับบริการ และทรัพยากรต่างๆ จำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้องในกับการจัดให้มีบริการสาธารณะในแต่ละสิ่งอย่างโดยไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงได้ หากไม่เช่นนั้นแล้วก็ไม่อาจที่เป็นบริการสาธารณะขึ้นมาได้ เพราะบริการสาธารณะนั้นเป็นความต้องการในประโยชน์อันเป็นสาธารณะของประชาชนโดยส่วนรวม การที่บริการนั้น ๆ จะเป็นบริการสาธารณะหรือไม่ก็จึงจะต้องได้รับการพิสูจน์หรือเรียกร้องจากประชาชนโดยส่วนใหญ่ของสังคมว่าสิ่งนั้นเป็น สิ่งจำเป็นอันไม่อาจที่จะไม่มีได้ หากไม่มีการจัดทำบริการสาธารณะเช่นนั้นแล้วขึ้นมามีให้บริการ การดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนโดยส่วนใหญ่ของสังคมก็จะไปไม่ได้ด้วยความยากลำบาก บริการสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการเพื่อความ

เป็นอยู่ที่ผาสุกของประชาชน การจัดบริการสาธารณะเป็นภารกิจใหญ่ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรจัดบริการสาธารณะให้ได้อย่างครอบคลุมความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและมีคุณภาพดี ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และ 2550 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ระบุอำนาจหน้าที่ และขยายขอบเขตประเภท และรูปแบบบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ ขณะเดียวกันแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการระบุถึงการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะของส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ และรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่สามารถจัดทำได้อีกด้วย (วุฒิสาร ตันไชย, 2559)

ทฤษฎีว่าด้วยการบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะในระบบกฎหมายไทย บริการสาธารณะเกิดขึ้นในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้ว แม้ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายไทยฉบับใด ให้คำนิยามบริการสาธารณะเอาไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ก็มีผู้อธิบายความหมายไว้หลากหลาย แต่ที่อธิบายได้ชัดเจนที่สุดน่าจะได้แก่ความหมายของบริการสาธารณะ ที่อธิบายไว้ในหนังสือกฎหมายปกครองว่า บริการสาธารณะ หมายถึงกิจการที่อยู่ในความอำนาวยการ หรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ สนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน (ประยูร กาญจนกุล, 2549) จากคำอธิบายข้างต้น เมื่อพิจารณาความหมายของบริการสาธารณะดังกล่าวแล้ว สามารถแยกองค์ประกอบของบริการสาธารณะได้ ดังนี้

1. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาวยการ หรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ซึ่งลักษณะที่สำคัญที่สุด ก็คือบริการสาธารณะต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน แต่ในปัจจุบันรัฐสมัยใหม่มีภารกิจมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เงินลงทุนสูง ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง รัฐไม่มีความพร้อมในการจัดทำ รัฐจึงมอบหมายให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ บทบาทของรัฐจะเปลี่ยนไปตามผู้ควบคุม

2. บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ ในข้อนี้จะพิจารณาจากการดำรงชีวิตของประชาชน โดยความต้องการส่วนรวมของประชาชนจะแบ่ง

ออกเป็นความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบาย และความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น จึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการข้างต้น และรัฐต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกัน รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมิได้

แนวคิดและความหมายของ“บริการสาธารณะ”

ประยูรณ กัญจนดูล (2547) ได้ให้ความหมายว่า การบริการสาธารณะหมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้น เพื่อสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชน และเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุด รวมถึงประชาชนทุกคนต้องได้รับโอกาสในการรับบริการอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

นนทวัฒน์ บรมนันท์ (2552) ได้อธิบายว่า การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรม (Activity) ของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ประกอบด้วยการดำเนิน กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง และกิจกรรมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชน

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536) ได้ให้ความหมายของ การให้บริการสาธารณะว่า การที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นของรัฐ หรือเอกชน มีหน้าที่ในการสานต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการตอบสนองต่อความต้องการของ ประชาชนโดยส่วนรวม มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ สถานที่บุคคลที่ให้บริการปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรกระบวนการ และกิจกรรม ผลผลิตหรือตัวบริการ ช่องทางการให้บริการ และผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการ

จากความหมายข้างต้น สรุปได้ว่า บริการสาธารณะ คือ บริการที่จัดขึ้นโดยภาครัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชน แต่อยู่ในการควบคุมของรัฐเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน สังคม และประเทศชาติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนทุกกลุ่มวัย เป็นหน้าที่หนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ เพื่อเป็นการพัฒนาประชาชน สังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 53 ระบุว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี บริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ มาตรา 78 ระบุว่า กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) พึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง มาตรา 87 (2) ระบุว่า ส่งเสริม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ทางการเมืองการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ มาตรา 281 ระบุว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 54 ระบุว่า รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตและจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ อปท. และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ มาตรา 250 ระบุว่า อปท. มีหน้าที่และ อำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า การจัดทำบริการสาธารณะเป็นหน้าที่ของรัฐและอปท. ซึ่งจะต้องดำเนินการให้กับประชาชนในพื้นที่ตามบริบทของแต่ละพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนทุกช่วงวัยมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในทุกมิติต่อไป

อปท. เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดและมีบทบาท สำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคนตั้งแต่เกิด จนตาย การบริการสาธารณะจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อท้องถิ่น มีงานสำคัญที่ต้องทำหลายด้าน ได้แก่ ด้าน โครงสร้างพื้นฐาน เช่น การบริการ น้ำประปา ไฟฟ้า และถนน ต้องทั่วถึงทั้งชุมชน ด้านคุณภาพชีวิต เช่น การดูแล เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ เด็กด้อยโอกาส สนับสนุนด้าน การศึกษา ช่วยเหลือผู้ป่วย ผู้พิการ ใน

ขณะเดียวกัน เมื่อประชาชนมีความเดือดร้อน อปท. จะต้องเป็นผู้นำในการแก้ปัญหาให้อย่าง ทันท่วงทีซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะของ อปท. แต่ละประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วน จังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร จะต้อง ดำเนินการตามกฎหมายที่ได้ กำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้ดังนี้พระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติ เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แต่พบว่าการกำหนด บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ อปท. รูปแบบต่าง ๆ มักจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ใน ลักษณะที่กว้างจนเกินไปทำให้ขาดความชัดเจนในการ ดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ สูงสุด (สุदारัตน์ สุตสมบุรณ์, อัสมา พิมพ์ประพันธ์, เสาวรัตน์ บุขรานนท์, 2560)

ประเภทของบริการสาธารณะ

สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560) คือ บริการสาธารณะ ที่มีลักษณะทางปกครอง (service publics administratifs) และบริการสาธารณะที่มี ลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (service publics industriels et commerciaux)

1. บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (service publics administratifs) เป็นกิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำขึ้นมาเพื่อตอบสนอง ต่อความต้องการของประชาชนโดยรวม เป็นกิจกรรมอันเกี่ยวกับการดูแลรักษาความ ปลอดภัยรวมทั้งความสงบเรียบร้อย และความผาสุกของประชาชน บริการสาธารณะทาง ปกครองส่วนใหญ่มักจะต้องเป็นกิจกรรมที่ภาครัฐจัดมีไว้ให้บริการแก่ประชาชนโดยไม่ต้องมี การจ่าย ค่าตอบแทน และนอกจากได้กล่าวนี้แล้ว เนื่องจากเนื้อหาของให้บริการสาธารณะ ทางปกครองนั้นจะเป็นเรื่องที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของฝ่ายปกครองเองอันที่ ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้งอำนาจพิเศษ ของฝ่ายปกครอง ในการจัดทำ บริการสาธารณะนั้นด้วย ดังนั้นบริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้ องค์กรอื่น หรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ อันได้แก่กิจการอันที่เกี่ยวข้องกับความสงบ เรียบร้อยภายใน และการปกป้องหรือป้องกันประเทศ และการเงินการคลัง เป็นต้น

2. บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (service publics industriels et commerciaux) บริการใดจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมนั้นได้ก็ต่อเมื่อบริการสาธารณะต่าง ๆ เหล่านั้นจะคล้ายคลึง หรือเหมือนกันกับวิสาหกิจเอกชนทั้งในด้านของวัตถุประสงค์ของบริการ แหล่งที่ได้มาของเงินทุน และวิธีในการปฏิบัติงาน หากบริการสาธารณะนั้นแตกต่างออกไปเสียจากวิสาหกิจเอกชนไม่ว่าจะในด้านใดหรือด้านหนึ่ง ให้ถือว่าบริการสาธารณะเหล่านั้นเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง

หน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ

เมื่อกล่าวถึงหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ บริการสาธารณะให้แก่ประชาชนแล้ว เราอาจพิจารณา ได้หลายลักษณะ เช่น หน้าที่พื้นฐานของรัฐ หน้าที่ด้านความมั่นคง หน้าที่ด้านเศรษฐกิจ หน้าที่ในด้าน การควบคุมและจัดระเบียบ หน้าที่ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ระบบวัฒนธรรมและจารีตประเพณี เป็นต้นซึ่ง เอฟ.เอ็ม.มาร์ก (F.M. Marx, 1959) ได้กล่าวว่า ขอบเขตที่กว้างที่สุดในการให้บริการ สาธารณะจะเกี่ยวข้องกับขอบเขตกิจกรรมใด ๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ (รวมถึง) กระบวนการที่เป็นทางการ และการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎหมาย และการตรวจสอบฝ่ายรัฐบาล (กรณีปกครองแบบรัฐสภา) และของศาลในการบริหารเกี่ยวข้องกับ ความยุติธรรม อย่างไรก็ตามเมื่อกล่าวถึงการบริการสาธารณะก็จะหมายถึงเรื่องพื้นฐานต่าง ๆ ของหน่วยงานบริหารของภาครัฐ

นอกจากนี้การบริการสาธารณะของรัฐจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงหนึ่ความเป็นการเมืองที่เกิดขึ้นในรัฐได้ เพราะการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกคน เป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์และคุณค่าสาธารณะ ที่ประชาชนจะต้องได้รับจากฝ่ายตัวแทนของประชาชนซึ่ง เอ็ม. อี. ไดม็อก และ จี. โอ. ไดม็อก (M. E. Dimack & G.O. Dimock 1969) ได้กล่าวว่าการบริหารสาธารณะเป็นการทำเป้าหมายทางการเมืองที่กำหนดไว้ได้สำเร็จซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายจะต้องมีลักษณะปฏิบัติอย่างเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหา และรักษาไว้ซึ่งเป้าหมายทางสังคม และจะต้องมีลักษณะของการค้นหา และมีความคิดสร้างสรรค์ในการที่จะแสวงหาวิธีการที่ดีกว่า โดยมีรากฐานอยู่บนความเข้าใจอย่างกว้างขวางว่าอะไรบางอย่างที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกิจกรรมกลุ่มที่มี

ประสิทธิผล ซึ่งเบิร์นสตีเนียนและฮารา (Bernstien and Hara, 1979) ได้จัดแบ่งหน้าที่ของการบริการของภาครัฐออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. หน้าที่ประเภทการให้บริการได้แก่งานที่มีวัตถุประสงค์ในการผลิตสินค้าที่เป็นบริการของสังคม หรือหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะทั่วไป เช่น การบริการในด้านการดูแลสุขภาพความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน การบริการคุ้มครองป้องกันการรุกรานและการละเมิดเอกราช และบูรณภาพแห่งดินแดนจากผู้อื่น การบริการปกป้องผลประโยชน์และทรัพย์สินของชาติ การบริการด้านสาธารณสุข การบริการด้านการศึกษา การบริการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ ตลอดจนการบริการในด้านความบันเทิง และการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน

2. หน้าที่ประเภทการควบคุม และจัดระเบียบได้แก่งานที่มีวัตถุประสงค์ในการแทรกแซงการตลาดการค้าเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้าระหว่างหน่วยผลิต หรือกลุ่มผู้ผลิต หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่ควบคุมโดยการกำหนดระเบียบ หรือโดยกิจกรรม เช่น การออกใบอนุญาต การลงทะเบียน การส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ การดูแลเกษตรกรชาวไร่ชาวนามีให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง เป็นต้น นอกจากนี้ การควบคุม และจัดระเบียบยังหมายรวมถึงการกำหนดแนวทาง หรือมาตรการในการปฏิบัติให้บุคคล หรือผู้ประกอบการถือปฏิบัติเพื่อมิให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบ หรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน เช่น กิจการอุตสาหกรรม หรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อเด็กและเยาวชน เช่น สถานบริการบางประเภท การควบคุมสื่อลามกต่าง ๆ เป็นต้น

3. หน้าที่ในการสนับสนุนได้แก่หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานราชการซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้ทำภารกิจในการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง แต่ทำหน้าที่ช่วยเหลือให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานประเภทอื่นๆ ของรัฐดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น หน่วยงานสนับสนุนด้านงบประมาณ ได้แก่ สำนักงบประมาณหรือกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ หน่วยงานสนับสนุนด้านบุคลากรและอัตรากำลัง ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการบริหารงานบุคคลของหน่วยราชการต่างๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือหน่วยงานด้านการวางแผนการพัฒนาประเทศ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้านความมั่นคง เช่น สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ เป็นต้น

4. หน้าที่ประเภทสงเคราะห์ และให้ความช่วยเหลือให้แก่หน่วยงานซึ่งทำภารกิจในด้านการสงเคราะห์ และช่วยเหลือประชาชนจากความสูญเสียต่างๆ หรือช่วยให้ประชาชนได้มีโอกาสในชีวิตที่ดีขึ้น หรือช่วยให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข เช่น สำนักงานกิจการสตรี และสถาบันครอบครัว สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ และพิทักษ์เด็ก เยาวชนผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ซึ่งสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานประกันสังคมซึ่งสังกัดกระทรวงแรงงาน เป็นต้น

อย่างไร ก็ตามการแบ่งประเภทเช่นนี้เป็นการแบ่งในลักษณะกว้าง ๆ ตามภารกิจเพื่อความสะดวกในการจัดประเภทของงานเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานบางหน่วยอาจทำภารกิจหลายภารกิจในเวลาเดียวกัน หรือในภารกิจเดียวกันอาจมีหน่วยงานหลายหน่วยงานร่วมทำภารกิจนั้นก็ได้ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ อาจทำภารกิจทั้งในด้านการให้บริการ และการควบคุมจัดระเบียบ หรือการสงเคราะห์ช่วยเหลือในเวลาเดียวกัน ในขณะที่ภารกิจด้านการควบคุมจัดระเบียบอาจมีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การจัดระเบียบสถานบริการอาจมีทั้งกระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยก็ได้

หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

ไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือที่จัดทำโดยผู้ใดย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายปกครองมีได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน คือประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น กิจการใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะ จึงไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ทั้งนี้ (นันทวัฒน์ บรมนันท์, 2553) ได้อธิบายว่า หลักการที่สำคัญของหลักที่ว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ จะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและ

ต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่มีเกิดมีการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชน องค์การที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทน เพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ ซึ่ง (นันทวัฒน์ บรมนันท์, 2553) ได้อธิบายว่า การบริการสาธารณะที่ดีนั้น จะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์ สาธารณะ เพราะโดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไปที่มีวัตถุประสงค์ในการตอบสนอง ความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการ สาธารณะ นั้นก็น่าจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย (มานพ พรหมชนะ, 2565) หลักการนี้(นันทวัฒน์ บรมนันท์ 2553) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า นอกจากความเสมอภาคที่จะได้รับประโยชน์จากการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันแล้ว ยังหมายความว่าความรวมถึงความเสมอภาคที่จะได้รับอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นราคาค่าบริการ ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐ รวมทั้งความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกันโดย การสอบแข่งขันกับบุคคลอื่น ๆ ภายใต้เงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับคุณสมบัติด้านความรู้ ความสามารถพื้นฐาน นอกจากนี้ จอห์น ดี มิลเลท (John D. Milet, 1954) ได้อธิบายเกี่ยวกับค่านิยม ในการให้บริการสาธารณะว่าการให้บริการสาธารณะนั้นมีเป้าหมายที่สำคัญอยู่ที่การสร้าง ความพึงพอใจ ให้แก่ประชาชนโดยเป้าหมายนี้เป็นค่านิยมแรกที่ถูกปฏิบัติงานจะต้องยึดถือไว้เสมอ ซึ่งค่านิยมหรือหลัก การของการให้บริการสาธารณะมี 5 ประการได้แก่ความเสมอภาคความตรงต่อเวลาความพอเพียง ความต่อเนื่อง และความก้าวหน้าโดยมีรายละเอียดของหลักการให้บริการ ดังนี้

1. การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงานภาครัฐที่มีฐานคติว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้นประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันไม่มีการแบ่งแยก หรือกีดกันด้วยเหตุผลทางเพศ อาชีพ ระดับการศึกษาหรือสถานะทางสังคมที่เป็นข้ออ้างในการให้บริการ ประชาชนจะต้องได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่ต้อง ได้รับมาตรฐานในการให้บริการเดียวกัน

2. การให้บริการที่ตรงต่อเวลา (Timely Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่จะต้องมีความตรงต่อเวลาโดยที่ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐจะถือว่าไม่มีประสิทธิผลเลยถ้าไม่มีการตรงต่อเวลาซึ่งจะสร้างความไม่พึงพอใจให้แก่ประชาชน

3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะจะต้องมีจำนวนการให้บริการ และสถานที่ที่ให้บริการที่เหมาะสมเพียงพอ ซึ่งความเสมอภาคและความตรงเวลาจะไม่มี ความหมายเลยถ้ามีจำนวนการให้บริการที่ไม่เพียงพอ และสถานที่ตั้งที่ให้บริการสร้างความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการ

4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continues Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็น ไปอย่างสม่ำเสมอโดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลักไม่ใช่ยึดความพอใจของหน่วยงานที่ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อไหร่ก็ได้

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการเพิ่มประสิทธิภาพหรือความสามารถที่จะทำหน้าที่ได้มากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

บทสรุป

การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนทุกกลุ่มวัย เป็นหน้าที่หนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเป็นการพัฒนาประชาชน สังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน ทั้งของไทยและต่างประเทศมีตัวอย่างจำนวนมากที่สามารถนำมาเป็นแบบอย่างสำหรับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้โดยหลักการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้ในหลายรูปแบบ เช่น การว่าจ้าง การร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน สหการ และกิจการพาณิชย์ และกิจการเพื่อสังคม อีกทั้ง มีการ

จัดบริการสาธารณะในหลายประเภท เช่น การสาธารณสุขและการศึกษา การคมนาคมและขนส่ง การบริหารจัดการและรักษาสสิ่งแวดล้อม บริการเพื่อผู้สูงอายุและผู้พิการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถ้าท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภท เพียงเพื่อให้เป็นตามหน้าที่และภาระงานในชีวิตประจำวัน โดยไม่ตอบโจทย์ หรือเป้าหมายทางสังคมเศรษฐกิจ รวมถึงวิถีชีวิตของท้องถิ่น ย่อมเป็นเรื่องที่ไม่ดีโดยตัวของมันเอง เพราะนอกจากจะทำให้ท้องถิ่นในฐานะผู้จัดบริการ สาธารณะขาดความตั้งใจจริงและขาดเป้าหมายที่แท้จริงต่อการจัดบริการ สาธารณะแต่ละประเภทแล้ว อาจทำให้บริการสาธารณะที่ได้ไม่สอดคล้อง กับความต้องการของประชาชนรวมถึงเป้าหมายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น หรือประเทศชาติโดยรวม ซึ่งในท้ายที่สุดอาจทำให้ท้องถิ่นประสบปัญหาและ ถูกตั้งคำถามว่าท้องถิ่นมีความจำเป็นในการจัดบริการสาธารณะในระบบบริหารงานภาครัฐหรือไม่ ปัจจุบัน แนวคิดการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบโจทย์ความเท่าเทียมทุกมิติ ทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงสร้างการหลอมรวมคนทุกคนและทุกกลุ่มในสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต กลายเป็นเป้าหมาย และความคาดหวัง ที่สำคัญของการจัดบริการสาธารณะในประเทศไทยทั้งระดับชาติและท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

- ชาญวิสุทธิ์ ตันมณี และพร้อมพล สัมพันธ์โน, (2564). *กฎหมายปกครองกับการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะ*. วิทยาลัยสงฆ์วารสารนครลำปาง, 10(1), 257-268.
- เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, (2536) .*ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ :กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาแห่งชาติ.
- นนทวัฒน์ บรมนันท์, (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน,
- นนทวัฒน์ บรมนันท์, (2560).*หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ประยูร กาญจนดุล, (2547). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประยูร กาญจนดุล, (2549).*คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- มานพ พรหมชนะ, (2565). *กฎหมายปกครองกับบริการสาธารณะ*. สืบค้นเมื่อ 23 สิงหาคม 2565 จาก <https://www.bangkokbiznews.com/columnist/990925>
- วุฒิสาร ตันไชย, (2559). *รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า.
- สุदारัตน์ สุดสมบูรณ์, อัสมา พิมพ์ประพันธ์, เสาวรัตน์ บุษรานนท์, (2560). *การจัดทำบริการสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลชะมาย อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช*. วารสารเทคโนโลยีภาคใต้, 10(2), 223-229.
- อำนวย บุญรัตน์ไมตรี และนิพนธ์ ไตรสรณะกุล, (2558). *กฎหมายปกครองกับการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะ*. วารสารมนุษยสังคมปริทัศน์, 11(2), 93-108.
- Bernstien, S.J. and Hara, P.O, (1979). *Public Administration : Organization, People and Public Policy*. New York : Harper and Row,
- Dimack, M.E. & Dimock, G.O. (1969). *Public Administration*. 4th ed. New York : Holt, Rinehart and Winston,
- Marx, F.M., (1959). *Elements of Public Administration*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall,
- Millet, J.D., (1954). *Management in the Public Service : The Quest for Effective Performance*. New York : McGraw-Hill,