

หน่วยที่ 4 การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปรีวัฒน์ ช่างคิด
อาจารย์ประจำสาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น
วิทยาลัยชุมชนระนอง

แผนการสอนประจำหน่วย

หน่วยที่ 4 การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เค้าโครงเนื้อหา

- 4.1 ความหมายและลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะ
- 4.2 ประเภทของการบริการสาธารณะ
- 4.3 องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ
- 4.4 การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4.5 ปัญหาและแนวทางการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น
- 4.6 สรุป

แนวคิด

บริการสาธารณะเป็นการให้บริการหรือการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ประเภทของการบริการสาธารณะ ประกอบด้วยบริการสาธารณะลักษณะทางปกครองและบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ รัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่รับมอบอำนาจจากรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ

การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น พัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และพัฒนาท้องถิ่นโดยรวม รวมถึงเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเงื่อนไข 2 ประการ ได้แก่ (1) นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล และ(2) ความพร้อมของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอำนาจหน้าที่ บริการสาธารณะแตกต่างกัน สามารถพิจารณาได้จากกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบนั้น ๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงระเบียบ ประกาศหรือข้อกำหนดอื่น ๆ

ปัญหาการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับมหภาค เป็นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคในเชิงอำนาจการบริหารจัดการกิจการสาธารณะที่ยังไม่ได้รับอิสระที่แท้จริงในการตัดสินใจ ดำเนินนโยบายสาธารณะภายในท้องถิ่น และปัญหาระดับจุลภาค คือ การจัดบริการสาธารณะไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น นอกจากนี้ การบริการสาธารณะยังมีลักษณะที่ไม่เหมาะสมอันเป็นผลจากการให้บริการ

สาธารณะที่ไม่ครบถ้วนทุกด้านและไม่ทั่วถึงประชาชนทุกกลุ่ม ดังนั้น ทางเลือกในการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการโดยสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นในรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาหน่วยนี้จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. บอกความหมายและลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะได้
2. จำแนกประเภทของการบริการสาธารณะได้
3. บอกองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะของไทยได้
4. อธิบายการกระจายอำนาจการให้บริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค พร้อมเสนอแนะแนวทางของการให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นได้

วิธีสอน

1. การบรรยาย
2. การอภิปราย/สัมมนา
3. การศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง
4. การสาธิต
5. การศึกษาจากสถานที่จริง

กิจกรรมการเรียนรู้การสอน

1. ผู้เรียนศึกษาเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 4 การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การอภิปรายร่วมกันระหว่างผู้เรียน และผู้สอนตามลำดับเนื้อหา
3. ผู้เรียนสืบค้นตัวอย่างการบริการสาธารณะต่าง ๆ ทั้งของรัฐบาลส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
4. การอภิปรายร่วมกันระหว่างผู้เรียน และผู้สอนต่อการบริการสาธารณะในปัจจุบันถึงปัญหา อุปสรรค รวมถึงคุณภาพ และอื่น ๆ
5. ผู้สอนแนะนำการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ในจังหวัดระนอง
6. ผู้เรียนแบ่งกลุ่มเพื่อลงพื้นที่ศึกษาการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียงด้านต่าง ๆ ดังนี้
กลุ่มที่ 1 การจัดการน้ำพุร้อนรักษะวารินซึ่งดำเนินการโดยเทศบาลเมืองระนอง

กลุ่มที่ 2 การจัดการสนามกีฬาและสนามที่ออกกำลังกาย ดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดระนอง

กลุ่มที่ 3 การจัดการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดำเนินการโดยเทศบาลเมืองบางริ้น

7. ผู้เรียนจัดทำข้อมูลที่ค้นพบด้านต่าง ๆ เช่น ข้อมูลพื้นฐานหน่วยงาน ลักษณะการให้บริการ ปัญหาและอุปสรรคของการให้บริการ ความคิดเห็นของผู้ใช้บริการ เป็นต้นนำเสนอโดยใช้โปรแกรมนำเสนอ (power point)
8. ผู้เรียนนำเสนอข้อมูลที่ค้นพบ อภิปราย/สัมมนาข้อค้นพบ รวมถึงเสนอแนะแนวทางที่ควรดำเนินการ
9. ผู้สอนสรุปผลการศึกษา พร้อมชี้ให้เห็นประโยชน์และแนวทางการนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน
10. ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดและแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. คอมพิวเตอร์สำหรับสืบค้น และเครื่องปริ้น
3. โปรแกรมนำเสนอ (power point) การบริการสาธารณะของท้องถิ่นไทย
4. กล้องถ่ายรูป
5. แบบฝึกหัดประจำหน่วย
6. แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

การประเมินผล

1. สังเกตและบันทึกผลการจากพฤติกรรมความสนใจและการมีส่วนร่วมในชั้นเรียน การทำกิจกรรมกลุ่ม การอภิปราย/สัมมนา การตอบคำถามขณะที่มีการอภิปรายและซักถาม
2. การนำเสนอผลการศึกษา
3. แบบฝึกหัดประจำหน่วย
4. แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

4.1 ความหมายและลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะ

หากกล่าวถึงการบริการสาธารณะนั้น นับว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานประการหนึ่งของรัฐ เพราะหากรัฐใดมีบริการที่ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ก็เป็นสิ่งยืนยันได้ระดับหนึ่งว่าพลเมืองของรัฐหรือประเทศนั้น ๆ จะมีคุณภาพชีวิตที่ดี ความเหลื่อมล้ำก็จะน้อยลง ส่งผลให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งความสำคัญของการบริการสาธารณะนั้นครอบคลุมทุกภาคส่วน ดังที่นักวิชาการกล่าวไว้ เช่น การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อกลุ่มบุคคลอย่างน้อย 4 กลุ่ม ได้แก่ (นราธิป ศรีราม, 2557: 1-5)

- (1) ความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่น
- (2) ความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) ความสำคัญต่อบุคลากรท้องถิ่น
- (4) ความสำคัญต่อรัฐบาลและประเทศชาติ

จะเห็นได้ว่า การบริการสาธารณะนั้นเกี่ยวข้องกับสมาชิกทุกภาคส่วนของสังคมหรือประเทศนั้น ๆ อย่างแท้จริง โดยบริการสาธารณะนั้นจะเป็นบริการมหาชน หมายความว่า เป็นการบริการในลักษณะที่ทุกคนมีสิทธิใช้บริการได้ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือการบริหารภาครัฐที่สำคัญอย่างหนึ่ง เพราะการบริการในลักษณะนี้จะไม่เน้นการได้มาซึ่งกำไรในรูปของตัวเงินเพียงอย่างเดียว แต่จะคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ด้วย เช่น คุณภาพชีวิต ความมั่นคงปลอดภัย ความเหลื่อมล้ำ เป็นต้น

4.1.1 ความหมายของการบริการสาธารณะ

นักวิชาการให้ความหมายของการบริการสาธารณะไว้หลายท่าน และส่วนใหญ่เป็นไปในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ เป็นการบริหารและดำเนินการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนทั่วไป โดยการบริการสาธารณะจะเป็นไปในลักษณะของการมีองค์กรหรือหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการทำหน้าที่ปฏิบัติการรับใช้ อำนวยความสะดวก แก้ปัญหา ตลอดจนตอบสนองความต้องการในด้านหรือเรื่องต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน (นราธิป ศรีราม, 2557: 1-5) ซึ่งเป็นการบริการหรือกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม โดยเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน (อรทัย ก๊กผล, 2552: 4) และเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน และกิจการต่างๆ เหล่านั้นโดยสภาพแล้วไม่อาจทำให้บรรลุผลสำเร็จได้ หากปราศจากอำนาจทางปกครองตามกฎหมายปกครอง เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข หรือสาธารณสุขบุคคล ต่างเป็นการบริหารสาธารณะ (กิจบัติ ชินเบญจกุล, 2549: 67)

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง การให้บริการหรือการดำเนินงานของภาครัฐ และหรือภาคเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ รวมถึงหน่วยงานรูปแบบอื่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นภารกิจที่มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและความมั่นคงในชาติ

4.1.2 ลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) ต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะนั้นต้องพิจารณาว่า ในท้ายที่สุดแล้วกิจกรรมนั้นเป็นไปเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยของประชาชนหรือไม่ กิจกรรมบางอย่างรัฐอาจมอบให้องค์กรเอกชนที่เราเรียกว่า “องค์กรวิชาชีพ” ได้ เช่น สภานายความ เป็นต้น นอกจากนี้ อาจเป็นกิจกรรมที่ทำการเพื่อการศึกษา เพื่อสังคม หรือวัฒนธรรม นอกจากนี้ มีกิจกรรมบางอย่างจัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่ไม่สามารถจัดให้กิจกรรมนั้นเป็นบริการสาธารณะได้ เช่น การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการแสวงหารายได้ ไม่ใช่การตอบสนองความต้องการของประชาชน แม้รายได้ส่วนหนึ่งจะเอาไปใช้เพื่อสาธารณะก็ตาม

(2) ต้องมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลในกฎหมายมหาชน กล่าวคือ กิจกรรมนั้นอาจเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน) หรืออาจเป็นองค์การมหาชนก็ได้ หรืออาจจะเป็นกรณีที่มอบให้เอกชนไปทำ แต่อยู่ในกำกับของบุคคลในกฎหมายมหาชน

(3) อยู่ภายใต้ระบบพิเศษ เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์พิเศษซึ่งแตกต่างจากเอกชน เช่น การให้เอกสิทธิ์แก่ฝ่ายปกครองเหนือเอกชน สามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียว

วุฒิสภา ตันไชย (2558) กล่าวถึง หลักสากลในการจัดบริการสาธารณะไว้ ดังนี้

(1) หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะได้แก่

ลักษณะแรก ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศที่มีลักษณะเหมือนๆ กันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่

ลักษณะที่สอง ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ

(2) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่นๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

(3) หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้นๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

(4) หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

(5) หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใด ๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

ประการแรก เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด ที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์

ประการที่สอง เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากร หรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้นๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

นั้นทวิวัฒน์ บรมานันท์ (2544: 28) กล่าวว่าบริการสาธารณะจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ คือ

(1) เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึงกรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเองอันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

(2) กิจกรรมดังกล่าวมาแล้วในข้อ (1) จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

กล่าวโดยสรุป ลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลในกฎหมายมหาชน อยู่ภายใต้ระบบพิเศษ

หลักสำคัญของการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นต้องเป็นประโยชน์ของรัฐ และประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

4.2 ประเภทของการบริการสาธารณะ

ในทางทฤษฎีการบริการสาธารณะแบ่งได้สองประเภทใหญ่ ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (services publics administratifs) และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (services publics industriels et commerciaux) ดังนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544: 27 - 29)

4.2.1 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน บริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองต้องอาศัย “อำนาจพิเศษ” ตามกฎหมายมหาชน ในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้ เนื่องจากกิจกรรมของบริการสาธารณะทางปกครองเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้ง “อำนาจพิเศษ” ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบบริการสาธารณะประเภทนี้ให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

บริการสาธารณะทางปกครองจะได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น ซึ่งแต่เดิมนั้นบริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านั้นมีมากขึ้นและมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไปจึงเกิด “ประเภท” ใหม่ ๆ ของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก

4.2.2 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเป็นบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่งที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการแต่มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินการให้บริการของเอกชน ข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมีอยู่สามประการด้วยกัน คือ

ประการแรก วัตถุประสงค์แห่งบริการ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์แห่งบริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมีวัตถุประสงค์แห่งบริการทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน

ประการที่สอง วิธีปฏิบัติงานบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นมาจากแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

ประการที่สาม แหล่งที่มาของเงินทุน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียวโดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น แหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนที่เรียกเก็บจากผู้ให้บริการ

นอกจากลักษณะสำคัญทั้งสามประการที่ใช้เป็นตัวแบ่งประเภทของบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองออกจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมแล้ว นักทฤษฎีกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสหลายคนยังมองอีกว่า สถานภาพของผู้ให้บริการสาธารณะทั้งสองประเภทยังมีความแตกต่างกันอีกด้วย กล่าวคือ ผู้ให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองนั้น สถานภาพของผู้ให้บริการจะถูกกำหนดโดยกฎข้อบังคับทั้งหมด ตั้งแต่การกำหนดองค์กร การจัดองค์กรและการปฏิบัติงาน การใช้บริการสาธารณะประเภทนี้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการจะมีลักษณะเป็นนิติกรรมที่มีเงื่อนไข (acte condition) ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการของบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีลักษณะเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชน

กล่าวโดยสรุป ประเภทของการบริการสาธารณะ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ซึ่งเป็นกิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นการดูแลรักษาความปลอดภัย รวมถึงความสงบสุขของชุมชน และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ลักษณะคล้ายกับการดำเนินการให้บริการของเอกชน แต่รัฐดำเนินการเพื่อสนองความต้องการของประชาชน และเก็บค่าบริการที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้ประชาชนเดือดร้อน

4.3 องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ

องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ๆ ได้แก่ รัฐ หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจและเอกชน ดังนี้

4.3.1 รัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ

หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะที่ ได้แก่

(1) ส่วนราชการ ซึ่งจะเป็นผู้รับผิดชอบด้านเจ้าหน้าที่ องค์กร และงบประมาณ โดยอาจแบ่งการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ได้ ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ

ประเภทแรก การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และภายนอกประเทศ การคลัง การสาธารณสุข

ประเภทที่สอง การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน) เป็นกิจการบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในภูมิภาค ซึ่งจะใช้คนและงบประมาณจากส่วนกลางไปจัดทำ

ประเภทที่สาม การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งบริการสาธารณะนี้จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น การรักษาความสะอาด การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือการจัดทำน้ำประปาในท้องถิ่น เป็นต้น

(2) รัฐวิสาหกิจ เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการจัดทำในระบบราชการมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ระเบียบแบบแผนของทางราชการทำให้ไม่มีความคล่องตัว เช่น ในการจัดซื้ออุปกรณ์ต่างๆ ก็ต้องจำกัดวงเงินงบประมาณ ผู้มีอำนาจสั่งซื้อ ผู้มีอำนาจตัดสินใจ จึงมีความคิดว่าระบบราชการไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมได้ จึงได้สร้างระบบรัฐวิสาหกิจขึ้นมา

4.3.2 หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์กรมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กล่าวคือ บริการสาธารณะบางอย่างไม่ได้มุ่งแสวงหากำไร แต่หากอยู่ในระบบราชการจะไม่มี ความคล่องตัว เช่น เรารณรงค์ให้คนงดสูบบุหรี่ รณรงค์ให้คนงดเหล้าเข้าพรรษา ซึ่งเป็นโครงการของ สสส. บางครั้งต้องการการโฆษณาประชาสัมพันธ์ การกระตุ้นเตือนที่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งบริการสาธารณะประเภทนี้ไม่ได้เรียกค่าตอบแทนหรือค่าบริการ จึงมีการออกกฎหมายคือพระราชบัญญัติองค์การมหาชนดังกล่าว ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางที่ออกมาเพื่อรองรับหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการ และไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ โดยบริการสาธารณะขององค์กรที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้มักเป็นบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับเรื่องการศึกษา วัฒนธรรม การสังคมสงเคราะห์ การกีฬา คือที่เกี่ยวกับการมุ่งพัฒนาสังคม พัฒนาประชาชนและประเทศชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา เช่น สสส. (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ), สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, โรงพยาบาลบ้านแพ้ว

4.3.3 เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ

กิจการบริการสาธารณะบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องทำเองเพราะไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจเด็ดขาดบังคับได้ทันที ไม่เกี่ยวกับการจับกุม คุมขัง อาจเป็นกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ หากรัฐทำเองก็อาจจะจัดทำได้

ไม่รวดเร็วทันกับความต้องการของประชาชนได้ การให้เอกชนมีส่วนร่วมโดยตรง ได้แก่ การที่รัฐให้สัมปทานแก่เอกชน คือเป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะโดยการลงทุนของเอกชนเอง เอกชนสามารถเก็บเงินเองได้ โดยมีข้อตกลงกันว่าส่งเงินเป็นรายได้ให้รัฐเป็นค่าสัมปทาน หรือการให้เอกชนทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพของเอกชน เพราะวิชาชีพเหล่านั้นเกี่ยวข้องกับประชาชน รัฐอาจจะเข้าไปควบคุมเพื่อให้เอกชนควบคุมวิชาชีพของตนเองเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุดเช่น สภานายความ แพทยสภา สภาวิศวกร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ๆ ได้แก่ รัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการบริการสาธารณะ หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดบริการสาธารณะที่หากอยู่ในระบบราชการจะไม่มี ความคล่องตัว และเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐให้ทำกิจการบางอย่างที่รัฐพิจารณาว่าไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองหรือเอกชนสามารถดำเนินการได้ดีกว่า

4.4 การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงการบริหาร และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการรับใช้และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยการดำเนินการบริการจะเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ด้วยกัน คือ (นราธิป ศรีราม, 2557: 1-5)

- (1) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
- (2) เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น
- (3) เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล

โดยการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงื่อนไข 2 ประการ ได้แก่

- (1) นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล
- (2) ความพร้อมของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ

4.4.1 การจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2562) มาตรา 45 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

(2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

(6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(7 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคอาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 46 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 48 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นโดยเรียกค่าบริการได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติ

มาตรา 50 การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้ โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (มาตรา 17)

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

- ท้องถิ่นอื่น
- ท้องถิ่นอื่น
- สิ่งแวดล้อม
- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
 - (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
 - (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - (6) การจัดการศึกษา
 - (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
 - (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
 - (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
 - (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
 - (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
 - (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
 - (13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
 - (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
 - (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
 - (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
 - (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
 - (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
 - (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
 - (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
 - (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
 - (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
 - (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
 - (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
 - (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 21 บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายรัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546

ข้อ 1 ลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการสาธารณะในเขตจังหวัด

(1) ดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

(2) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวม และไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง

(3) เข้าไปดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยว ต่อเนื่องหรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป

ข้อ 2 ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามข้อ 1 องค์กรบริหารส่วนจังหวัดควรจะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปในลักษณะดังนี้ คือ

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนจังหวัด โดยการสร้างและพัฒนาระบบการประสานแผนการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดเพื่อนำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสมดุลย์และคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ

(2) การก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หรือมีการเกี่ยวเนื่องกันหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในลักษณะที่เป็นเครือข่ายหลักในการเชื่อมโยงกับแผนงานโครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(3) การจัดการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในระดับจังหวัด และไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด โดยมี

วัตถุประสงค์เพื่อขยายศักยภาพและมุ่งต่อผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาการศึกษา สาธารณสุข การสังคม สงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(4) การส่งเสริมจารีต ประเพณี วัฒนธรรม การท่องเที่ยว การส่งเสริมการลงทุน และ พาณิชยกรรมของจังหวัด

(5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลรวม การดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(6) ให้บริการด้านเทคนิค วิชาการ เครื่องมือ เครื่องจักรกล บุคลากร แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

(7) ดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรม ถ่ายโอนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด “มีหน้าที่ที่ต้องทำ”

ข้อ 3 การสนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะกระทำได้แต่ เฉพาะกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่จะต้องดำเนินการเอง แต่ไม่สามารถ ดำเนินการเองได้ เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งจะต้องใช้เทคนิควิชาการสูง และหน่วยงานของรัฐนั้น มีความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการ ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การสนับสนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จะกระทำได้ในกรณีที่ เร่งด่วนและจำเป็นหากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชน

การให้การสนับสนุนแก่ประชาชน องค์กรประชาชน ควรเป็นไปในลักษณะของการ ส่งเสริมความสามารถดำเนินการ โดยใช้ศักยภาพของตนเองในการบริหารจัดการในลักษณะของการ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ โดยไม่ให้การสนับสนุนในลักษณะของการให้สิ่งของ หรือการเข้าไปดำเนินการแทน

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์ในการสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการให้บริการสาธารณะ ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2552

ข้อ 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อาจ สนับสนุนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐใน จังหวัดในภารกิจด้านการศึกษาหรือด้านสาธารณสุขได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน ประกาศนี้

ภารกิจอื่นนอกจากภารกิจด้านการศึกษาหรือด้านสาธารณสุข องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะสนับสนุนได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอำนวยการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นรายกรณีไป

ข้อ 2 การสนับสนุนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ 1 จะกระทำ
ได้ต่อเมื่อ

(1) ภารกิจที่จะสนับสนุนจะต้องเป็นภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นผู้สนับสนุน

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้สนับสนุน ต้องกำหนดโครงการอันเป็นภารกิจหลัก
ของตนเองตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่าย
เพิ่มเติมเสียก่อน แล้วจึงสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ หรือ
หน่วยงานอื่นของรัฐ

(3) การให้การสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ
หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ต้องคำนึงถึงสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้สนับสนุน
ด้วย

ข้อ 3 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่
ขอรับการสนับสนุนเสนอโครงการที่จะขอรับการสนับสนุนต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล
หรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะให้การสนับสนุนแล้วแต่กรณี พร้อมทั้งเหตุผลและรายละเอียดว่า
โครงการมีงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินการและมีความจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุน

การเสนอขอรับการสนับสนุนตามวรรคหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วน
ราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ขอรับการสนับสนุนต้องแสดงให้เห็นถึงกิจกรรมในโครงการที่เสนอ
โดยแบ่งส่วนที่ผู้รับการสนับสนุนมีงบประมาณของตนเองและส่วนที่จะขอรับการสนับสนุนให้ชัดเจน

ข้อ 4 เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้สนับสนุนเห็นสมควรสนับสนุนโครงการตาม
ข้อ 3 ให้นำโครงการนั้นบรรจุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายเพิ่มเติม

ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินและมีความจำเป็นต้องดำเนินการตามโครงการโดยด่วนจะไม่
ดำเนินการตามวรรคหนึ่งก็ได้ แต่ให้รายงานการสนับสนุนดังกล่าวต่อคณะกรรมการอำนวยการ
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดทราบด้วย

ข้อ 5 การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้สนับสนุนเป็นเงิน บุคลากร
วัสดุครุภัณฑ์ และปรับปรุง ซ่อมแซม หรือก่อสร้างอาคาร ตลอดจนสิ่งก่อสร้างอื่น ได้ไม่เกินร้อยละสิบ
ของรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมาโดยไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐ

การคำนวณวงเงินงบประมาณตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงงบประมาณที่สนับสนุนให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในเขตจังหวัดด้วย

การสนับสนุนตามวรรคหนึ่ง จะสนับสนุนโดยใช้งบประมาณของตนและดำเนินการ
แทนก็ได้

ข้อ 8 กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีความจำเป็นต้องสนับสนุนงบประมาณ
ในโครงการใดเกินอัตราหรือไม่อาจดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 5 ข้อ 6 และข้อ 7 ให้

เสนอต่อคณะอนุกรรมการอำนวยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเป็นรายกรณีไป

กฎกระทรวง พ.ศ.2541 ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 15 กันยายน 2541

ให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่วมดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

- (1) จัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) บำบัดน้ำเสีย
- (4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (5) วางผังเมือง
- (6) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตาม

กฎหมายว่าด้วยทางหลวง

- (7) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ
- (8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด
- (9) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (10) รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (11) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(12) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ และสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร

- (13) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณสุข
- (14) ป้องกันและบำบัดรักษาโรค
- (15) จัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
- (16) ส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ
- (18) กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนา อบจ.

4.4.2 การจัดบริการสาธารณะของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2562 กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแบ่งตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

เทศบาลตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (มาตรา 50)

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

(3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลเมือง มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (มาตรา 53)

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
- (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

เทศบาลนคร มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (มาตรา 56)

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถาน

บริการอื่น

- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว
- (9) กิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54

นอกจากหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยตามพระราชบัญญัติเทศบาลแล้ว อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และส่งเสริมการลงทุน
- (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 สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณูปโภคสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

- (31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

4.4.3 การบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (มาตรา 66) และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้ (มาตรา 67)

- (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) บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นตามความจำเป็นและสมควร
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (มาตรา 68)

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย (มาตรา 69)

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของทางราชการในตำบล เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (มาตรา 70)

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้บังคับในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 71)

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน (มาตรา 73)

นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
- (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
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด

4.4.4 การบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีดังนี้ (มาตรา 89)

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
- (3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

- (5) การผังเมือง
- (6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก หรือทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (7) การวิศวกรรมจราจร
- (8) การขนส่ง
- (9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (11) การควบคุมอาคาร
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- (15) การสาธารณสุขมูลฐาน
- (16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (17) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงแรมสรรพ และสาธารณสถานอื่น ๆ การจัดการศึกษา
- (21) การสาธารณสุขการ
- (22) การสังคมสงเคราะห์
- (23) การส่งเสริมการกีฬา
- (24) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- (25) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (26) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด อำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายหรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้ กำหนดให้บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศแล้วแต่กรณี หากได้ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กรุงเทพมหานครยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 18 บัญญัติให้

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 และมาตรา 17 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (มาตรา 16)

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรีคนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 17 ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้ (มาตรา 17)

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) การจัดการศึกษา
- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- (13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

- (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจกรรมไดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (27) การส่งเสริมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (29) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

4.4.5 การบริการสาธารณะของเมืองพัทยา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ดังนี้ (มาตรา 62)

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) การจัดการจราจร
- (7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- (9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- (11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมรสพ และสถานบริการอื่น
- (12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมือง
พัทยา

นอกจากนั้น ยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรีคนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

ของท้องถิ่น

- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรง

มหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(25) การผังเมือง

- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

จะเห็นว่า การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงระเบียบ ประกาศหรือข้อกำหนดอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภารกิจที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตเป็นสำคัญ

4.5 ปัญหาและแนวทางการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น

การดำเนินงานด้านการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมายังประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมายที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามหลักการของการจัดบริการสาธารณะ ทั้งนี้ สันติชัย รัตนะขวัญ (มปป.) สรุปปัญหาของการจัดบริการสาธารณะออกเป็น 2 ระดับ คือ

4.5.1 ระดับมหภาค

ปัญหาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมหภาค จากปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคในเชิงอำนาจการบริหารจัดการกิจการสาธารณะที่ยังไม่ได้รับอิสระที่แท้จริงในการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะภายในท้องถิ่น ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมาย และงบประมาณในการดำเนินการ รวมทั้ง ปัญหาในเชิงโครงสร้างของระบบการบริหารราชการในการจัดบริการสาธารณะที่ยังเน้นการรวมศูนย์อำนาจ ขาดความชัดเจน มีความซับซ้อน สายการบังคับบัญชายาว และมีโครงสร้างการบริหารที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งสาเหตุหลักของปัญหาเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการกระจายอำนาจตามบริบททางการเมืองของแต่ละรัฐบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน ที่ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจขาดความชัดเจน ไม่มีความต่อเนื่อง และมีความสับสนในการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจที่ต่างตีความหมาย และกำหนดขอบเขตในการกระจายอำนาจที่แตกต่างกันไปในแต่ละยุค จนทำให้การปฏิบัติงานขาดเอกภาพและขัดแย้งกันเองในภาพรวม ส่งผลต่อการส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ดังนั้น แนวทางในการแก้ปัญหาจึงควรมีการปรับปรุงให้นโยบายในการกระจายอำนาจของรัฐให้มีความชัดเจน ต่อเนื่องทั้งในส่วนของทิศทางนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล และแนวทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.5.2 ระดับจุลภาค

ปัญหาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจุลภาค ที่การจัดบริการสาธารณะยังไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น นอกจากนี้ การบริการสาธารณะยังมีลักษณะที่ไม่เหมาะสม อันเป็นผลจากการให้บริการสาธารณะที่ไม่ครบถ้วนทุกด้านและทั่วถึง ประชาชนทุกกลุ่ม เช่น อาจเน้นประโยชน์ของบุคคลบางกลุ่มและละเลยประโยชน์ของประชาชนบางกลุ่ม ขาดการลำดับความสำคัญในการจัดบริการสาธารณะที่ควรมีการเตรียมการล่วงหน้าหรือควรมีการพิจารณาถึงความจำเป็นเร่งด่วน ทำให้การจัดบริการสาธารณะขาดคุณภาพ ขาดความชัดเจน ขาดความเป็นธรรม และไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งในการเสนอแนะนโยบาย การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และการตรวจสอบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งควรมีการปรับแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะในรูปแบบใหม่ ๆ เพื่อพัฒนาการบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหา เช่น แนวทางการทำงานในลักษณะของเครือข่าย (network) ที่เป็นการทำงานร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชน สถาบันวิชาชีพ หรือองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร เนื่องจากเป็นแนวทางการทำงานที่ให้ความสำคัญกับการแสวงหาแนวร่วม (partnership) ที่มีความรู้ความสามารถในด้านที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

รายงานการบริหารการเงินการคลังสาธารณะของประเทศไทย: การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของไทย (ธนาคารโลก, 2555: ออนไลน์) แสดงให้เห็นโดยละเอียดถึงแบบแผนการใช้จ่ายงบประมาณในระดับภูมิภาค ระบุปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดให้มีบริการสาธารณะที่สามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียม และนำเสนอทางเลือกต่าง ๆ เพื่อการปรับปรุงการให้บริการในระดับท้องถิ่น โดยผ่านการให้บริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้มากขึ้นตลอดทั่วประเทศ อุปสรรคต่อการให้บริการอย่างเท่าเทียมประการหนึ่งที่ระบุในรายงาน คือ การกระจุกตัวของงบประมาณในพื้นที่ที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูง ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการให้บริการสาธารณะในภูมิภาคต่าง ๆ และส่งผลให้มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ไม่เท่าเทียมกัน

อีกประเด็นหนึ่งที่กล่าวถึงในรายงาน คือ โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นสามารถได้รับการพัฒนาเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและให้บริการแก่ประชาชน อย่างสามารถถูกตรวจสอบได้มากขึ้นได้

การกระจายอำนาจแบบบูรณาการและการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็กต่าง ๆ ให้เป็นหน่วยงานที่ใหญ่ขึ้น และมีศักยภาพทางการเงินมากขึ้นจะทำให้โครงสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่นจะมี แรงจูงใจที่จะให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพได้ด้วยการปรับเปลี่ยนระบบการถ่ายโอน และจัดสรร งบประมาณระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น

สาโรช คัชมาตย์ (2550: 52 - 57) เสนอทางเลือกในการบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น โดยมีรูปแบบความร่วมมือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ

รูปแบบที่ 1 ความร่วมมือแบบหลวม เป็นการดำเนินงานในภารกิจที่ไม่ซับซ้อน เกิดขึ้นและเสร็จสิ้นอย่างรวดเร็ว ไม่มีผลผูกพันในระยะยาว เช่น การสนับสนุนเครื่องมือเครื่องใช้ ซึ่งมี ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ ได้แก่ (1) ความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บริหารและ พนักงานท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) สภาพบังคับของภารกิจที่ต้องการความ เร่งด่วนในการระดมสรรพกำลังเพื่อแก้ไขปัญหา

รูปแบบที่ 2 การมอบหมายให้หน่วยงานภายนอกดำเนินการแทน นอกเหนือจาก การว่าจ้างหน่วยงานเอกชนเพื่อดำเนินการภารกิจบางประเภทแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขอ ความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ดำเนินการในส่วนที่ตนเองไม่มีความสามารถ หรือความชำนาญงานในการจัดการ หรือไม่มีทรัพยากร เช่น การขอใช้หลุมขยะจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นข้างเคียง ซึ่งหลักเกณฑ์การใช้บริการดังกล่าวจะกำหนดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ให้บริการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้บริการอาจต้องชำระค่าใช้จ่ายสำหรับบริการนั้นด้วย ความร่วมมือในลักษณะนี้ นอกจากความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บริหารแล้ว การดำเนินการดังกล่าว ยังจะต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อตกลงหรือสัญญาที่แต่ละฝ่ายตกลงกัน

รูปแบบที่ 3 ความร่วมมือที่ไม่เป็นนิติบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตกลงเข้า ร่วมเป็นภาคีต่างต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบทุกฝ่าย ทั้งนี้ ระดับความรับผิดชอบอาจมีความแตกต่างกัน ตามศักยภาพของแต่ละภาคีที่พึงจะทำได้ และเนื่องจากทุกภาคีสมาชิกมีส่วนร่วม ดังนั้น หน่วยงานมี หน้าที่ตัดสินใจ จึงต้องประกอบขึ้นจากผู้แทนจากภาคีสมาชิก อย่างไรก็ตาม ในแง่สถานะของความ ร่วมมือ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่เพียงกำหนดทิศทาง หลักเกณฑ์ หรือข้อบังคับ เพื่อให้ การดำเนินการมีระบบระเบียบและไม่ทำให้ความร่วมมือกลับเป็นอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ นอกจากนี้ในแง่ของสถานภาพทางการเงินการคลัง เนื่องจากไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถ แสวงหารายได้ด้วยตัวเอง การบริหารงบประมาณจึงต้องอยู่ภายใต้การดำเนินงานขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่เป็นศูนย์กลางของความร่วมมือ โดยอาศัยงบประมาณที่มาจากการอุดหนุนของภาคีที่เป็นสมาชิก

รูปแบบที่ 4 ความร่วมมือที่เป็นนิติบุคคล ถือเป็นความร่วมมือที่มีความก้าวหน้ามากที่สุด กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก ยอมสละอำนาจหน้าที่บางประการให้แก่องค์กรความร่วมมือซึ่งมีอิสระในการบริหารจัดการบริการสาธารณะตามแนวทางซึ่งถูกกำหนดภายใต้กรอบที่ผู้แทนภาคีสมาชิกเห็นชอบ นอกจากนี้ องค์กรความร่วมมือยังมีอิสระในการบริหารงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ ความร่วมมือในลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นได้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในรูปแบบของ “สหการ” เป็นต้น

รูปแบบที่ 5 การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบหนึ่งที่ผ่านมาพ้นปฏิสัมพันธ์ในระดับก้าวหน้า จนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ตกกลงที่เข้าร่วมดำเนินการในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพียงหน่วยเดียว

กล่าวโดยสรุป ปัญหาและแนวทางการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ระดับมหภาคเป็นข้อจำกัดทางกฎหมาย งบประมาณในการดำเนินการ โครงสร้างของระบบการบริหารราชการในการจัดบริการสาธารณะที่ยังเน้นการรวมศูนย์อำนาจ และไม่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น และระดับระดับจุลภาค พบว่า การจัดบริการสาธารณะยังไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และไม่ครบถ้วนทุกด้านและไม่ทั่วถึง ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลากหลายรูปแบบ เช่น สร้างความร่วมมือแบบหลวมกับหน่วยงานอื่น การมอบหมายให้หน่วยงานภายนอกดำเนินการแทน หรือการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

4.6 สรุป

การบริการสาธารณะเป็นภารกิจขององค์กรในภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรของรัฐประเภทอื่น ๆ การบริการสาธารณะประกอบด้วย การบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม การกระจายอำนาจบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ นอกจากนี้ ยังเป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลส่วนกลางและภูมิภาคด้วย โดยมีเงื่อนไข 2 ประการ ได้แก่ นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล และความพร้อมของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งท้องถิ่นประสบปัญหาการจัดบริการสาธารณะระดับมหภาค คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐบาลส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคในเชิงอำนาจการบริหารจัดการกิจการสาธารณะที่ยังไม่ได้รับอิสระที่แท้จริงในการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะภายในท้องถิ่น ขณะที่ระดับจุลภาคปัญหาคือการจัดบริการสาธารณะยังไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น

บรรณานุกรม

- กิจบัติ ชินเบญจภูษ. (2549). *กฎหมายปกครองสำหรับนักศึกษาคณะรัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ธนาคารโลก. (10 พฤษภาคม 2555). *รายงานการบริหารการเงินการคลังสาธารณะของประเทศไทย*. เรียกใช้เมื่อ 2 เมษายน 2558 จาก The World Bank: <http://www.worldbank.org/th/news/feature/2012/05/10/thailand-public-finance-management-review-report>
- นราธิป ศรีราม. (2557). *เอกสารการสอนชุดวิชาการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น หน่วยที่ 1 - 7*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สันต์ชัย รัตนะขวัญ. (มปป.). *การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. เข้าถึงได้จาก สถาบันพระปกเกล้า: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B8%B0%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B9%8C%E0%B8%81>
- สาโรช คัชมาตย์. (2550). *การจัดบริการสาธารณะบนแนวคิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. *วารสารการพัฒนาท้องถิ่น*, 52 - 78.
- สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). *บทความ*. เรียกใช้เมื่อ 18 เมษายน 2558 จาก สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น: <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>
- อรทัย ก๊กผล. (2552). *เคล็ดลับการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น: บทเรียนจากรางวัลพระปกเกล้า*. กรุงเทพฯ: บริษัท ส เจริญ การพิมพ์ จำกัด.

แบบฝึกหัดประจำหน่วย

คำชี้แจง ตอบคำถามต่อไปนี้ให้ได้ใจความสมบูรณ์

1. จงอธิบายความหมายของการบริการสาธารณะตามความเข้าใจของท่านมาพอเข้าใจ
2. ให้อีกตัวอย่างการบริการสาธารณะของภาครัฐที่ท่านประทับใจ พร้อมอธิบายการดำเนินงานที่ท่านรับบริการ มา 1 ประเด็น
3. ตามความเห็นของท่านการบริการสาธารณะมีความสำคัญต่อใครบ้าง อย่างไร
4. ลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะประกอบด้วย อะไรบ้าง
5. การบริการสาธารณะ แบ่งได้เป็นกี่ประเภท อะไรบ้าง
6. หลักสำคัญของการจัดบริการสาธารณะประกอบด้วยอะไรบ้าง
7. องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย ประกอบด้วยองค์กรใดบ้าง
8. การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ท่านเห็นว่าภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ประสบความสำเร็จ (บอกมา 1 ภารกิจ พร้อมอธิบาย)
9. ปัญหาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องถิ่นของท่านมีอะไรบ้าง และปัญหาใดที่ท่านเห็นว่าควรได้รับการแก้ไขมากที่สุด และควรแก้อย่างไร

แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้เลือกตอบข้อที่ถูกที่สุดเพียงคำตอบเดียว

- ข้อใดเป็นอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่น
 - การต่างประเทศ
 - ความมั่นคงภายใน
 - การคลังมหภาค
 - การจัดการศึกษา
- การบริการสาธารณะนั้นเป็นการบริการมหาชน คำว่าบริการมหาชน หมายความว่าอย่างไร
 - เป็นการบริการในลักษณะหลายๆ ภารกิจ
 - เป็นการบริการที่เน้นเฉพาะกลุ่มที่เกี่ยวข้อง
 - เป็นการบริการในลักษณะที่ทุกคนมีสิทธิใช้บริการได้
 - เป็นการบริการในลักษณะเฉพาะภารกิจที่มีความจำเป็น
- ข้อใดเป็นลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะ
 - ต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ
 - ต้องมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลในกฎหมายมหาชน
 - อยู่ภายใต้ระบบพิเศษ
 - ถูกทุกข้อ
- ข้อใดเป็นการบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง
 - การให้บริการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนของอำเภอ
 - การให้บริการน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค
 - ทหารออกหน่วยจำหน่ายสินค้าราคาถูก
 - เทศบาลจัดงานประเพณีลอยกระทง
- หน่วยงานใดไม่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะโดยตรง
 - ส่วนราชการ
 - รัฐวิสาหกิจ
 - องค์การมหาชน
 - เอกชน

6. ข้อใดคือหลักการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น
 - ก. หลักความเป็นกลาง
 - ข. หลักช่วงของการควบคุม
 - ค. หลักเอกภาพของการบังคับบัญชา
 - ง. หลักการตอบสนองความต้องการ

7. ข้อใดไม่ใช่อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2542
 - ก. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
 - ข. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
 - ค. การจัดตั้งศูนย์วิจัย
 - ง. การควบคุมอาคาร

8. พนักงานหรือข้าราชการท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะในขั้นตอนใดมากที่สุด
 - ก. การดำเนินการจัดบริการสาธารณะ
 - ข. การควบคุมการจัดบริการสาธารณะ
 - ค. การประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ
 - ง. การกำหนดนโยบายและแผนการจัดบริการสาธารณะ

9. ข้อใดแก้ปัญหการกระจุกตัวของงบประมาณในการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นได้ดีที่สุด
 - ก. จัดสรรงบประมาณตามจำนวนประชากรของท้องถิ่นนั้นๆ
 - ข. จัดสรรงบประมาณตามขนาดพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นๆ
 - ค. จัดสรรงบประมาณตามนโยบายที่ส่วนกลางกำหนด
 - ง. จัดสรรงบประมาณตามภารกิจของท้องถิ่นนั้นๆ

10. ปัจจัยใดส่งผลต่อประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของไทยมากที่สุด
 - ก. การขาดแคลนงบประมาณ
 - ข. การทุจริตคอร์รัปชันของผู้เกี่ยวข้อง
 - ค. การเมืองเข้าแทรกแซงในกระบวนการนโยบาย
 - ง. การด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของระบบราชการ
