

แนวคิดการสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชนเพื่อยกระดับ  
การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
PUBLIC-PRIVATE-PARTNERSHIP CONCEPT FOR PUBLIC SERVICES  
ACHIEVEMENT OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION

สุภัทธร ชูประดิษฐ์<sup>1</sup>, ณัฐพงษ์ คันธรส<sup>2</sup>  
ถิรายุส บำบัด<sup>3</sup>, ปรียานุช วุฒิ ชูประดิษฐ์<sup>4</sup>

**บทคัดย่อ**

การนำเอาแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พยายามแสวงหาความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดการพัฒนาในท้องถิ่นของตนเองให้เกิดประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบายสู่การปฏิบัติพบว่า ภารกิจในการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากรัฐในส่วนกลางใน 4 มิติบริการสาธารณะ ได้แก่ 1) ด้านการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และรักษาความสงบ และ 4) ด้านการลงทุนทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม

**คำสำคัญ:** ภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน  
บริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**Abstract**

The purpose of the study is as follows:

Applying the concept of Public-Private Partnerships for local government organizations to seek cooperation from all sectors in order to develop their own localities in order to be effective and responsive to the needs of local people. Changes occurring from policy to practice. The public service mission to local government organizations was transferred from the central government to the public service such as: 1) public service dimensions related to public services relating to infrastructure 2) public service dimensions related to water resources management for agriculture and promoting the quality of life 3) public service dimensions related to community

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชากิจกรรมบำบัด ภาควิชากิจกรรมบำบัด คณะเทคนิคการแพทย์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

<sup>3</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

<sup>4</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชาจิตวิทยาการศึกษาและการแนะแนว คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

organizing, social and peace, and 4) public service dimensions related to investment, environmental resources and culture.

**Keywords:** Public-Private-Partnership, Public Services, Local Government

## บทนำ

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นประเทศต่าง ๆ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developing Country) รวมไปถึงประเทศที่กำลังพัฒนาต่างมีนโยบายที่จะให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทำงาน ร่วมบริหาร รวมไปถึงเพื่อลงทุนในโครงการสำคัญซึ่งเป็นโครงการที่ต้องใช้เงินทุนจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นโครงการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศของตนเองเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และเกิดการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อจัดให้มีการบริการบริการสาธารณะที่ดีขึ้นกว่าภาครัฐดำเนินการได้เอง หรืออย่างน้อยเทียบเท่ากับภาครัฐดำเนินการจัดบริการสาธารณะ เพื่อลดภาระด้านงบประมาณของประเทศและหนี้สาธารณะของรัฐบาล นับเป็นมิติใหม่เพื่อสร้างสรรค์ศักยภาพ ส่งเสริมการมีส่วนร่วม เป็นการการสร้างเสริมพลังอำนาจจากทุกภาคส่วน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาจากส่วนทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อดำเนินกิจกรรมและมีความเคลื่อนไหว เริ่มต้นของการร่วมมือ เพื่อสามารถสนับสนุนการดำเนินงานที่ตามกระบวนทัศน์ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ประเด็นสำคัญคือ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals–

SDGs) ที่จะต้องเริ่มต้นดำเนินงานอย่างเป็นระบบ และมุ่งสู่ความยั่งยืนต่อไป

การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการร่วมลงทุนกับภาครัฐ หรือ Public Private Partnership: PPP ถือได้ว่าเป็นรูปแบบการดำเนินการที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาซึ่งโครงการของภาครัฐจะได้รับเทคโนโลยีและนวัตกรรมจากภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ ที่สามารถเป็นประโยชน์แก่ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม รวมไปถึงภาคประชาชนด้วยในการเข้าถึงการจัดบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง ดังที่ ไชยวัฒน์ เพ็ญคง และคณะ (2561) ได้นำเสนอไว้ในบทความเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการสร้างรัฐบาลเปิดเพื่อการสร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการ เพื่อมุ่งเน้นการบริหารภาครัฐในกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญในภารกิจด้านต่าง ๆ อาทิ ภารกิจด้านการศึกษาภายหลังการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน (Audrey Baron-Gutty and Supat Chupradit, 2009) จนถึงการบริหารในภาคท้องถิ่น ดังที่ สุภัทร ชูประดิษฐ์ (2561) ได้ดำเนินโครงการการวิจัยและพัฒนาทักษะชีวิตแบบมีส่วนร่วมเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในเขตพื้นที่สูง โครงการนำร่องภายใต้ยุทธศาสตร์ โครงการปฏิรูปการศึกษาเชียงใหม่ในเขตพื้นที่สูงทั้งระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้วยพหุวิทยาการ เพื่อการเชื่อมโยงภาคส่วนต่าง ๆ มาร่วมมือเพื่อหวังให้เกิดภาคีเครือข่ายในการทำงานร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม ผลลัพธ์ทำให้เกิดการประหยัดต้นทุนโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของ

ภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการนำรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP) มาใช้มากยิ่งขึ้น โดยประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนกับภาครัฐ พ.ศ. 2556 โดยมีความต้องการที่จะการมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการในกิจการของรัฐเพื่อจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้มีการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะขึ้น อีกทั้งยังส่งผลเป็นการประหยัดงบประมาณของภาครัฐด้วย โดยเฉพาะสำหรับประเทศที่รัฐบาลขาดความพร้อมในด้านงบประมาณหรือการบริหารจัดการการร่วมลงทุนลักษณะนี้จะช่วยให้สามารถพัฒนาโครงการก่อสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ได้ตั้งนั้น การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจที่จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ก่อให้เกิดการสร้างงานเพิ่มผลิตภาพและศักยภาพการผลิตในระยะยาว แต่เนื่องจากการลงทุนดังกล่าวต้องใช้เม็ดเงินจำนวนมาก ซึ่งหากเป็นการลงทุนจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่สามารถระดมเงินทุนได้เพียงพอเนื่องจากข้อจำกัดในด้านการระดมทุนและการดำเนินนโยบายด้านการลงทุนที่ต้องคำนึงถึงเสถียรภาพการคลังของประเทศด้วย ทำให้การใช้ทรัพยากรของรัฐเป็นไปอย่างคุ้มค่าและเกิดประสิทธิภาพและเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยมีการเปิดเสรีด้านการค้าและลงทุนกับประเทศต่าง ๆ การส่งเสริมและสนับสนุนการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ รวมทั้งให้มีหน่วยงานรับผิดชอบในการทำหน้าที่กำหนดมาตรฐาน กำกับดูแล ส่งเสริม และ

สนับสนุนการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ตลอดจนพัฒนาวินัยการเงินการคลังของประเทศ ในการให้เอกชนร่วมลงทุน เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงิน และการคลังของประเทศ

ในประเทศไทยช่วงสำคัญของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) เกิดการพัฒนาและขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจสูงถึงร้อยละ 10.9 ต่อปี (ภาครัฐจึงได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการในกิจการของรัฐ ที่เป็นการลงทุนโดยโครงสร้างพื้นฐานเช่น ระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ระบบทางพิเศษและทางยกระดับ และระบบโทรศัพท์สื่อสาร เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560) จนถึงปัจจุบัน เกิดการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง สอดรับกับการที่ประเทศไทยก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asian Economic Community: AEC) ดังนั้นในช่วงดังกล่าวภาครัฐจึงได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการในกิจการของรัฐ และการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนได้ ก่อให้เกิดการพัฒนาทั้งการบริการสาธารณะที่เป็นโครงการพื้นฐานแห่งรัฐ โดยที่เป็นภาครัฐส่วนกลางได้เป็นผู้ดำเนินการหลักและร่วมทุนกับภาคเอกชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดไว้ในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 250 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือสามารถมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยการดำเนินงานนั้นต้องเป็นไปในทิศทางที่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง หรืออย่างน้อยเทียบเท่ากับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการ รวมทั้งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ได้ให้ความหมายรวมถึงการของรัฐที่ว่านั้น หมายถึง กิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายด้วย อย่างไรก็ตามจะพบว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทให้มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้การดำเนินการด้านบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลโดยภารกิจในการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากรัฐในส่วนกลางสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 มิติบริการสาธารณะหลัก ๆ ดังนี้

1. มิติบริการสาธารณะ ด้านการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน ทางระบายน้ำ ไฟฟ้าสาธารณะ

2. มิติบริการสาธารณะการบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต เช่น การบริการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การบริการสาธารณสุขมูลฐาน การจัดการศึกษาท้องถิ่น และการบริการสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในท้องถิ่น

3. มิติบริการสาธารณะด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และรักษาความสงบ เช่น การป้องกันอุบัติเหตุทางถนน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการจัดบริการท้องถิ่นสาธารณะในท้องถิ่น

4. มิติบริการสาธารณะด้านการลงทุน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวและอาชีพ การพัฒนาป่าชุมชน และการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณีท้องถิ่น เป็นต้น

ดังนั้น ภาครัฐ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเพิ่มขีดความสามารถในการหารายได้ในระยะยาวมาสนับสนุนการลงทุน แม้ว่าการระดมทุนในรูปแบบใหม่จะเป็นวิธีการที่คล่องตัวและลดปัญหาข้อจำกัดในเชิงกฎหมายเมื่อเปรียบเทียบกับการระดมทุนด้วยวิธีการตั้งงบประมาณก็ตามแต่วิธีการระดมทุนดังกล่าวต้องใช้เงินลงทุนจำนวนที่สูง ซึ่งในอนาคตอาจทำให้เกิดเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อรัฐบาลต้องมีภาระหนี้สินจากการกู้ยืมเพื่อมาลงทุนในโครงการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพิ่มสูงขึ้น ตลอดจนเป็นข้อมูลและแนวทางให้กับประชาชนทั่วไปใช้ในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในการดำเนินการสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อร่วมทุนในการจัดทำบริการสาธารณะ

### แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

#### (Decentralization)

#### นิยามและความหมาย

โกคิน พลกุล (2528) และ อิศสระ นิตินันท์ ประภาศ (2533) ได้ให้ข้อสังเกตว่า คำดังกล่าวถือเป็นหลักการ และคำในภาษาฝรั่งเศสเป็นการเฉพาะ โดยมีความหมายตามหลักภาษาคือ “การ

เอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” ปัญหาที่ตามมาต่อไปก็คือ “อำนาจ” ที่กล่าวถึงนี้หมายถึงอำนาจอะไร ในอดีตนั้นการกล่าวถึงอำนาจดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาปรับใช้ในบริบทของไทย ยังคงเป็นไปอย่างสับสน ดังที่ จรัส สุวรรณมาลา (2538) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า คำดังกล่าวซึ่งเป็นแนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการไทยหยิบยืมมาใช้ อธิบายสภาวะทางการเมือง และการบริหารปกครองในประเทศไทย และแปลเป็นภาษาไทยว่า “การกระจายอำนาจ” นั้น ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า “อำนาจ” ในคำกระจายอำนาจที่ได้แปลมาหมายถึง “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งมักจะกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ หรือถ้าตีความตามแบบนักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่า เป็นสภาวะที่บุคคลหรือองค์การหนึ่งมีอิทธิพล (Influence) เหนือความคิดหรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์การอื่น ๆ ซึ่งแบ่งปันหรือกระจายอำนาจไปให้ใครมิได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนในความหมายของการกระจายอำนาจ อันที่จริงความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวนี้มีได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของ สภาวะศูนย์กลาง (Central) และสภาวะกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง “อำนาจการตัดสินใจ” ในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้น จรัส จึงได้เสนอว่า “คำว่า Decentralization จึงควรจะหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น มิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาค ภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน”

### ลักษณะของการกระจายอำนาจ

ลักษณะของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการปรับ โครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นการปรับลดอำนาจของรัฐส่วนกลางลง และเพิ่มอำนาจของท้องถิ่นและภาค ประชาสังคม ให้ อำนาจรัฐมีความสมดุล มีการจัดความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและบทบาทหน้าที่ให้ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การกระจายอำนาจทางปกครอง เป็นการส่งเสริมให้ชุมชน ท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐหรือองค์กรใด ๆ ซึ่งช่วยให้ การใช้ อำนาจในท้องถิ่นเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายตาม ระดับพัฒนาการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครองมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ การมีองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งท้องถิ่น และมีอำนาจอิสระ

### ประเภทของการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจทางพื้นที่ การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน คือการที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะภายในอาณาเขตหรือขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเรียกรวมการจัดระเบียบการบริหารราชการดังกล่าวว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐ การกระ

จ่ายอำนาจทางภารกิจของรัฐหรือการกระจายอำนาจทางบริการ คือ การที่ รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่องค์กร ซึ่งมีข้อองค์กรของรัฐส่วนกลางรับ ไปดำเนินการด้วยงบประมาณและบุคลากรขององค์กรนั่นเอง เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการ โทรคมนาคม การไฟฟ้าและการประปา เป็นต้น ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง และการกระจายอำนาจทางบริการไม่คำนึงเรื่องอาณาเขตใน การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้กิจการที่มอบให้จัดทำนี้ รัฐจะเป็นผู้กำหนดโดยออกเป็น กฎหมาย ท้องถิ่นหรือองค์กรจะกำหนดขึ้นมาเองไม่ได้

การกระจาย อำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นอีกหนึ่งลักษณะของการกระจายอำนาจ โดย หน่วยงานในระดับบนหรือในส่วนกลาง พยายามลดระดับการใช้อำนาจควบคุมจัดการ งบประมาณ และการตัดสินใจทางการคลังของ หน่วยงานในระดับล่าง เช่น การจัดระบบการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานในลักษณะที่หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางหรือหน่วยงานระดับบน จัดสรรงบประมาณแก่ หน่วยงานในระดับพื้นที่ หรือระดับต่ำลงมาในรูปแบบงบประมาณก้อนเดียว เพื่อให้อิสระแก่หน่วยงาน ดังกล่าวในการตัดสินใจ บริหารจัดการทางการคลังและจัดสรรงบประมาณ ดังกล่าวในรายละเอียด การกระจายอำนาจทางการคลังส่งผลให้หน่วยงานในส่วนกลางมีบทบาทเพียงกำกับทิศทางนโยบาย ในขณะที่หน่วยงานระดับปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการตัดสินใจ ในการบริหารภารกิจและ งบประมาณของตนเอง

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government)

### นิยามและความหมาย

ในการให้ความหมายของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” นั้นได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลายทัศนะ ซึ่งเป็นการยากที่จะหาความหมายเดียวและสามารถใช้กันอย่างทั่วถึง จึงมีนักวิชาการได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับคำว่า การปกครองท้องถิ่นไว้หลากหลาย พอสรุปความหมายของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ได้ว่า การที่องค์กรหนึ่งมีอาณาเขตของตนเอง มีประชากรตามที่หลักเกณฑ์กำหนด มีอำนาจ และมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน โดยมีหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองด้วยตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง

**หลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญ** ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539)

การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้น อาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีความ อิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครอง

ท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายเป็น รัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการ ปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

เมืองครุฑที่จำเป็นในการบริหาร และการปกครองตนเอง องค์ครุฑที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์ครุฑฝ่ายบริหารและองค์ครุฑฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครอง ท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือกรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

### ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรากฐานที่สำคัญต่อการส่งเสริมประชาธิปไตย และการให้ประชาชนได้เรียนรู้การบริหารจัดการบริการสาธารณะจากการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น จึงสามารถสรุปถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งออกเป็นสองด้าน คือ 1) ด้านการเมืองการปกครอง และ 2) การบริหาร กล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ เป็นต้น

### แนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ (Public Services)

#### ความหมายของ “บริการสาธารณะ”

บริการสาธารณะ ได้เกิดขึ้นมาเนื่องจากกิจการที่ภาครัฐ ไม่ว่าจะราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นได้จัดทำเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในประเทศ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก และหลากหลายรูปแบบ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะลักษณะต่าง ๆ นอกเหนือจากรูปแบบที่รัฐส่วนกลางได้ดำเนินการ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะสร้างรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับภาร กิจบางประการในท้องถิ่น เพื่อความคล่องตัว รวดเร็ว และเหมาะสมกับพื้นที่ในท้องถิ่นนั้น ๆ โดย ศุภชัย ยาวะประภาส (2539) ได้พิจารณานิยาม และความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” จะต้อง

พิจารณาจากองค์ประกอบ 2 ประการคือ

1. บริการสาธารณะ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการ หรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการ ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งก็คือ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการของรัฐแต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนสูง และรัฐไม่มีความพร้อม จึงต้องมอบให้บุคคลอื่น ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นดำเนินการจัดทำแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนวยการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัยรวมทั้งควบคุมค่าบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ ตอบแทนมากที่สุด และเดือดร้อนน้อยที่สุด

2. บริการสาธารณะ จะต้องมีวัตถุประสงค์ เพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยความต้องการส่วนรวมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าว กิจกรรมใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสุขสบายของประชาชน รัฐก็ต้องเข้าไปจัดทำกิจกรรมนั้น และนอกจากนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้อง

จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกัน

### แนวคิดว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2549) มองพัฒนาการของชุมชนมนุษย์ย้อนกลับไปในอดีตก่อนที่จะผันแปรมาสู่รูปแบบรัฐสมัยใหม่ที่รู้จักกันในรูปแบบรัฐชาติ (Nation-State) อย่างเป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ซึ่งเน้น 4 องค์ประกอบหลัก คือ การมีขอบเขตดินแดนที่แน่นอนมีประชากรที่มีสัญชาติเป็นสิ่งแสดงความเป็นพลเมืองของรัฐ มีรัฐบาลที่เมืองหลวงมีแต่เพียงรัฐบาลเดียวรับผิดชอบ และมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน และประชากรของตนและเป็นอิสระจากรัฐอื่น

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของผู้คนในชุมชนมักจะดำเนินการโดยสมาชิกในชุมชนเองที่ร่วมกันสร้างสรรค์รูปแบบ และวิธีการดำเนินการที่เป็นไปตามบริบท และเงื่อนไขทางนิเวศวิทยา พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ระบบความเชื่อหรือวัฒนธรรม และปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายด้านของแต่ละพื้นที่แต่ละชุมชนแตกต่างกันไป และเราจะเห็นถึงความหลากหลายในกิจกรรมที่เป็นเรื่องของสาธารณะหรือส่วนรวมในเรื่องเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันในระหว่างชุมชนต่าง ๆ เช่น การจัดการเรื่องน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรหรือปัจจัยที่สำคัญยิ่งในสังคมเกษตรกรรมสมัยก่อนจะมีความแตกต่างในรูปแบบการจัดการระหว่างภาคเหนือกับภาคอีสาน หรือในเรื่องสถานพยาบาลหรือสถานศึกษา ในขณะที่ภาคอีสานจะจัดการภายในวัด แต่ภาคเหนือจะมีพื้นที่แยกไปต่างหากจากวัด เป็นต้น

### องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะส่วนใหญ่รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำโดยใช้องค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ แต่ต่อมารัฐก็ได้เพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขึ้นโดยจัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐประเภทพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะประเภท และต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเต็มรูปแบบในปี ค.ศ. 1982 จึงมีการมอบบริการสาธารณะหลาย ๆ ประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำแทนรัฐ และนอกจากนี้ในระยะหลัง ๆ บริการสาธารณะมีมากประเภทขึ้น บางประเภทต้องใช้กำลังคน กำลังทรัพย์ รวมทั้งเทคโนโลยีระดับสูงมาดำเนินการจัดทำ แต่เนื่องจากบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะซึ่งโดยสภาพแล้วฝ่ายปกครอง ไม่จำเป็นต้องทำเองก็ได้ จึงเกิดการ “มอบ” บริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนไปดำเนินการแทนฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนเพื่อให้บริการที่เกิดขึ้นอยู่ในมาตรฐานเดียวกับที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ

### การจัดทำบริการสาธารณะโดยหน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่นตามหลักกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลกลาง ได้โอนถ่ายกิจการบริการสาธารณะบางเรื่อง ที่จำเป็นไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ของประเทศหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบจัดทำตามหลักความเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง

หน่วยงานของรัฐตามหลักการกระจายอำนาจ คือ องค์กรของรัฐที่ไม่ใช่ราชการส่วนกลาง หรือ ส่วนภูมิภาคที่ได้รับอำนาจโดยตรงในการดำเนิน

การจากรัฐ ที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วน เพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะหลายอย่างโดยทั่วไป ตามนโยบายของรัฐส่วนกลาง โดยองค์กรของรัฐตามหลักการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่องค์กรที่อยู่ในระดับท้องถิ่นได้ดำเนินการ ยกเว้นในบางเรื่อง เช่น ความมั่นคง การระหว่างประเทศ และการเงินการคลัง โดยการบริการสาธารณะที่มอบให้ราชการในระดับท้องถิ่นทำนั้นภายในขอบเขตพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ดูแล

บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริการสาธารณะที่ดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอยู่ด้วยกันสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติซึ่งมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ กับ บริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แท้ ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แท้ ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ 1) บริการสาธารณะทางด้านสาธารณสุข โภค และสาธารณสุข 2) บริการสาธารณะทางด้านงานสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม 3) บริการสาธารณะทางด้านการศึกษา และวัฒนธรรม และ 4) บริการสาธารณะทางด้านงานให้บริการ

### บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน

เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะมาเป็นเวลานานแล้ว การมีส่วนร่วมของเอกชนสามารถแบ่งได้ 2 กรณี คือ การมีส่วนร่วมทางอ้อมกับการมีส่วนร่วมทางตรง

1. การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การเข้าร่วมมือของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้การเลือกตั้ง ภายใต้ระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ ประชาชนผู้สนใจสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้วก็จะไปเป็นผู้จัดให้มี และวางหลักเกณฑ์ในการบริหารบริการสาธารณะต่อไป

2. การมีส่วนร่วมทางตรง บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะจัดทำ แต่ต่อมาเมื่อรัฐมีภาระมากขึ้น กิจการบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเองเพราะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐ กิจการบางอย่างต้องใช้เงินลงทุนมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างดี และรวดเร็วทันความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะ จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะให้เอกชนซึ่งมีความสนใจ และความพร้อมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ

### แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือภาคีหุ้นส่วนระหว่างรัฐกับเอกชน (Public-Private-Partnership)

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnerships: PPPs) ภายใต้กระแสของการปฏิรูปประเทศไทยตามแนวทางสถาบันนิยม (Institutionalism) ซึ่งนำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2560 ที่มุ่งเน้นการปฏิรูปอันครอบคลุมในหลากหลายมิติไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมทั้งใน

ระดับชาติและในระดับท้องถิ่น กล่าวเฉพาะตรงส่วนการปกครองท้องถิ่น แม้ว่านักรัฐศาสตร์และนักนิติศาสตร์ส่วนใหญ่มักจะเห็นพ้องร่วมกันว่าการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่นไทยอย่างกว้างขวางเกิดขึ้นและเป็นผลมาจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพ.ศ.2560 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแม้ว่าประเทศไทยจะประสบปัญหาเกี่ยวกับสถานะชะงักงันทางการเมืองในระดับชาติตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทศวรรษแต่กระนั้นบทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมิได้ลดความสำคัญลงไปแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังคงไว้ซึ่งสาระหลักถึงอำนาจและหน้าที่ของท้องถิ่นในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และแม้จะมีเปลี่ยนแปลงแต่ก็เป็นเพียงบางประเด็นเท่านั้น โดยเฉพาะหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 250 วรรค 3 บัญญัติว่า

*“ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้”*

จากบทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการเพิ่มอำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระ ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบที่หลากหลายมากยิ่งขึ้นซึ่งนับว่าเป็นความก้าวหน้าของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้านการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับภายใต้การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ อันเกิดจากทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประเทศส่งผลให้สังคมไทยเปลี่ยนจากสังคมแบบดั้งเดิม (Homogeneity) ไปสู่การเป็นสังคมที่มีความเป็นพหุนิยม (Plural Society) ดังนั้น หน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นเองก็จำเป็นต้องมีปรับตัว เปิดพื้นที่รองรับกับความหลากหลายและความซับซ้อนทางสังคม และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตอบสนองปัญหาและความต้องการ (Needs and Problems) ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หนึ่งในประเด็นนั้นก็คือการทบทวนและการนำเสนอแนวทางในการบริการจัดการสาธารณะของท้องถิ่น

คงต้องกล่าวต่อไปอีกด้วยว่าแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นแนวทางที่มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายในสังคมไทยไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาคเอกชนและหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งก็รวมถึงแนวคิดพระราชรัฐด้วยที่ถูกบรรจุเป็นหนึ่งในนโยบายครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) แต่ในเวลานั้นแนวคิดดังกล่าวได้รับความสนใจจากวงวิชาการและภาครัฐค่อนข้างน้อย กระทั่งแนวคิดนี้ถูกนำมาใช้อีกครั้งโดยรัฐบาล คสช. ที่ได้มีการจัดตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคีประเทศไทยจำกัด แม้ว่าแนวคิดพระราชรัฐ ของรัฐบาลปัจจุบันจะมีการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากหลักการในอดีต แต่ทั้งนี้

พระราชรัฐเน้นถึงการที่ส่งเสริมให้ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งได้มีการกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558-2562 นอกจากนั้นแล้วจากแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ยังจำกัด้วงแคบอยู่เฉพาะในส่วนของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังติดอยู่กับระบบราชการรวมไปถึงปัญหา และอุปสรรคของท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายสาธารณะ อาทิ งบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยีดิจิทัลและการคอร์รัปชัน

ด้วยเหตุนี้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงมุ่งเน้นไปที่การขยายรูปแบบการจัดการบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในรูปภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnerships: PPPs) การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขัน (Contestability) ในการให้บริการสาธารณะ หากสามารถจัดการบริการสาธารณะได้ดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ทั้งในแง่ต้นทุนและผลลัพธ์) ทั้งนี้การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้จะช่วยหนุน/ส่งเสริมเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นการประหยัดงบประมาณในกิจกรรมสาธารณะที่จำเป็นต้องอาศัยเงินลงทุน/งบประมาณจำนวนมาก บุคลากร ผู้เชี่ยวชาญและเทคโนโลยีสมัยใหม่ การลดความเสี่ยงของท้องถิ่น นั้นยังเท่ากับว่าเป็นการลดความนิยมทางอำนาจ ซึ่งแต่เดิมเป็นหน้าที่หลักของรัฐเท่านั้น และการเปิดโอกาสดังกล่าวจะทำให้ประชา

ชนในฐานะของลูกค้า (Client) ได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากนโยบายสาธารณะด้วย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะขยายบทบาทการมีส่วนร่วมให้กับภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วประเด็นดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมอย่างละเอียดและอย่างเป็นระบบ แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีความร่วมมือแบบภาคีหุ้นส่วนรัฐ-เอกชนในโครงการขนาดใหญ่ ทั้งที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลว แต่ก็เป็นกรณีการดำเนินนโยบายสาธารณะที่จำกัดพื้นที่เฉพาะในเขตกรุงเทพฯ เท่านั้น ในขณะที่การขยายรูปแบบการจัดการสาธารณะให้กับเอกชนเช่นนี้ยังคงเป็นเรื่องใหม่ที่ท้าทายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแสวงหาวิธีการในการเพิ่มคุณภาพและลดต้นทุนในการดำเนินงานและจงใจให้เกิดการร่วมลงทุน/เป็นหุ้นส่วนจากภาคเอกชน (Win-Win Situation)

#### การเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP)

เมื่อกล่าวถึงหัวข้อการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) สำหรับการบริหารจัดการร่วมสมัยแล้ว คนส่วนใหญ่มักจะนึกถึงการเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) เป็นลำดับต้น ๆ อีกทั้งมีมุมมองในเชิงบวก รวมถึงมีการอภิปรายถกเถียงแนวคิดดังกล่าวว่าการปฏิรูปการบริหาร (Administrative Reform) โดยนักบริหารทั่วโลกต่างชื่นชอบแนวคิดนี้และมักนำไปใช้ในฐานะของระบบราชการสมัยใหม่ที่สามารถสร้างประโยชน์ให้กับองค์กรภายใต้แนวคิดที่ต่างฝ่ายต่างได้ (Win-Win Situation) หมายถึงว่าภาคเอกชนก็สามารถกำไรจากการประกอบธุรกิจ ในขณะที่เดียวกันภาครัฐเองก็สามารถปรับปรุงการให้บริการสาธารณะได้โดยการดึงดูดเชิงและความสามารถเฉพาะของทั้ง

ภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ที่มีใช้รัฐ (State and Non-State Actors) อย่างไรก็ตามแม้ว่าแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชนจะสามารถทำให้เกิดการประหยัดงบประมาณระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดการสาธารณะ การลดความเสี่ยง การยึดหลักธรรมาภิบาล และความโปร่งใสในการตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรมโดยอาศัยความเชี่ยวชาญของแต่ละภาคส่วน การลดขนาดของภาครัฐและภาครัฐที่ตื่นตัว (Slim and Activating State) การแข่งขันและการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่จะเห็นได้ว่าข้อดีหรือประโยชน์ของแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชนให้น้ำหนักไปกับการมุ่งประหยัดและลดงบประมาณของภาครัฐในการจัดการบริการสาธารณะ ในขณะที่หากพิจารณาแนวคิดนี้ในลักษณะข้ามรัฐ พบว่าในปัจจุบันแนวคิด PPP ถูกนำไปใช้ในหลายกิจกรรมสาธารณะระดับโลกและมีได้มีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพเท่านั้น หากแต่มีเป้าหมายอื่น ๆ เช่น เพื่อเพิ่มความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมของโลก การเป็นผู้นำตลาด การสนับสนุนมาตรฐานทางเทคนิค และการส่งเสริมการต่อสู้กับความยากจากการวิจัยและการพัฒนา เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นงานศึกษาส่วนใหญ่เกี่ยวกับการเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชนมีการตั้งคำถามหรือการอภิปรายน้อยมากเกี่ยวกับประเด็นสำคัญที่ว่าแล้วการแบ่งปันความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเสมอภาคมีจริงหรือไม่ และจะออกแบบสัญญาอย่างไรเพื่อให้ประโยชน์กับทุกฝ่าย และอะไรคือทางออกสำหรับภาครัฐหากความรู้และทักษะเฉพาะ (Know-How) ถูกผูกขาดโดยภาคเอกชน อีกทั้งแนวการวิเคราะห์ยังจำกัดอยู่

การนำไปปฏิบัติแต่กลับมีการศึกษาในเชิงทฤษฎีไม่มากนัก

**การจัดประเภทของการเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน (Typologies of PPPs)** สามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบดังนี้

1. Build and Transfer: BT เป็นรูปแบบความร่วมมือที่ภาครัฐได้ว่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้ก่อสร้างโครงการโดยภาครัฐจะเป็นผู้จัดสรรเงินทุนให้ภาคเอกชน และรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองขณะที่ภาคเอกชนจะเป็นผู้ออกแบบ ก่อสร้างและจัดสรรต้นทุนการก่อสร้าง

2. Build, Operate and Transfer: BOT เป็นการที่ภาครัฐจะให้ภาคเอกชนทำการพัฒนา และดำเนินการโครงการด้วยนอกเหนือจากการก่อสร้าง โดยภาคเอกชนจะทำสัญญากับภาครัฐเมื่อเอกชนก่อสร้างเสร็จและดำเนินงานไปจนถึงระยะเวลาหนึ่งแล้ว จะต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้ภาครัฐ

3. Build-Own-Operate: BOO คือรูปแบบความร่วมมือที่ให้อิสระกับเอกชนค่อนข้างมากหากเปรียบเทียบกับสองรูปแบบก่อนหน้านี้ โดยเอกชนเป็นผู้พัฒนาโครงการ เสมือนว่าเอกชนเป็นเจ้าของโครงการแทนรัฐ ซึ่งโครงการจะดำเนินงานตามลักษณะของเอกชนและเมื่อโครงการสิ้นสุดลงโครงการจะถูกโอนไปให้ภาครัฐหรือไม่ขึ้นอยู่กับความตกลงของทั้งสองฝ่าย

### สรุป

อย่างไรก็ตาม จะพบว่าในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากขึ้นการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาในด้านต่าง ๆ มากมายที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

และเป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาการให้บริการสาธารณะในประเด็นปัญหา กล่าวคือ ประเด็นปัญหาประการแรก ปัญหาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในเชิงอำนาจการบริหารจัดการกิจการสาธารณะที่ยังไม่ได้รับอิสระที่แท้จริงในการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะภายในท้องถิ่นด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายและงบประมาณในการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาในเชิงโครงสร้างของระบบการบริหารราชการในการจัดบริการสาธารณะที่ยังเน้นการรวมศูนย์อำนาจ ขาดความชัดเจน มีความซับซ้อน สายการบังคับบัญชายาว และมีโครงสร้างการบริหารที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น

ประเด็นปัญหาประการที่สอง ปัญหาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะยังไม่สอดคล้องกับปัญหา และความต้องการของประชาชน รวมทั้งไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น นอกจากนี้การบริการสาธารณะยังมีลักษณะที่ไม่เหมาะสมอันเป็นผลจากการให้บริการสาธารณะที่ไม่ครบถ้วนทุกด้าน รวมทั้งในปัญหาในเรื่องของงบประมาณที่จำกัดในการทำงาน รวมทั้งปัญหาการทำงานในลักษณะของเครือข่าย (Network) ที่เป็นการทำงานร่วมมือกันระหว่าง หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชน รวมทั้งการขาดหุ้นส่วนการพัฒนา (Partnership) ที่มีความรู้ความสามารถในด้านที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น

แม้ว่าแนวโน้มของการนำแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชนไปใช้ในการจัดบริการ

สาธารณชนจะเน้นไปที่ด้านโครงสร้างพื้นฐานทาง การคมนาคมขนส่ง การสร้างท่าอากาศยานขนาดใหญ่ การจัดการทรัพยากรน้ำ และของเสีย การ สาธารณสุข การศึกษา แล้วในปัจจุบันได้มีการ ขยายขอบเขตไปยังกิจการสาธารณะในระดับ ท้องถิ่นมากมาย ในกรณีของประเทศไทยได้มีการ นำเอาแนวคิดการเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและ เอกชน (PPP) นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2456 ที่รัฐอนุญาต ให้เอกชนดำเนินการรถเมล์แต่ในเวลานั้นไม่ได้มี กฎหมายรับรองจนกว่าจะมีการออกพระราชบัญญัติ ขนส่ง พ.ศ. 2497 และยังมีรัฐได้เปิดโอกาสให้ภาค เอกชนเข้าร่วมกิจการในธุรกิจอื่นธุรกิจโทรทัศน์ แต่การเปิดกว้างให้กับภาคเอกชนร่วมลงทุนใน

โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเกิดขึ้นอย่างเป็น รูปธรรมในช่วงปีพ.ศ.2530-2534 เนื่องจากการ เติบโตอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจของประเทศแต่การ ดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐไม่สามารถรองรับกับ ความต้องการและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้จึง เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าร่วมกิจการของรัฐตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 และ ต่อมาก็ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติ และออกเป็นพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วม ลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ.2556 จวบจนการ พัฒนาขึ้นในปัจจุบันที่กำลังเกิดการขับเคลื่อนอย่าง ทำทายต่อชุมชน สังคม และประเทศชาติต่อไป

### บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. (2549). *องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ปรับวิถีคิด เพิ่มความสามารถ และพลังสร้างสรรค์*. กรุงเทพฯ: เอกสารเผยแพร่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2538). *ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาค และท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ไชยวัฒน์ เผือกคง, สุพัฒน์พงศ์ แยมอิม, เอรಾವิน ทับพลี, ปรีวิทย์ ไวยาชาชีวะ, ธิราชย์ บำบัด, สุภัทร ชู ประดิษฐ์ และ ณัฐพงษ์ คันธรส. (2561). “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการสร้างรัฐบาลเปิดเพื่อการ สร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการ”. รายงานสืบเนื่องการประชุมวิชาการ (Proceeding) การ ประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 8 วันที่ 14 ธันวาคม 2561 ณ มหาวิทยาลัยวลัย ลักษณ์, หน้า 51-59.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ : บริษัทพิชเนศพรินติ้งเซนเตอร์ จำกัด.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). *บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส*. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- โกคิน พลกุล และอิสสระ นิตีประภาส. (2533). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: ศักดิ์ โสภการพิมพ์.
- ศุภชัย ยาวะประภาช. (2539). *การปรับปรุงกระบวนการงานอย่างต่อเนื่อง: กลยุทธ์ในการเพิ่มคุณภาพบริการ ภาครัฐ*. พิมพ์ครั้งที่ 1. : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี.

สุภัทร ชูประดิษฐ์. (2561). การวิจัยและพัฒนาทักษะชีวิตแบบมีส่วนร่วมเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในเขตพื้นที่สูง โครงการนำร่องภายใต้ยุทธศาสตร์ โครงการปฏิรูปการศึกษาเชิงใหม่ในเขตพื้นที่สูงทั้งระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้วยพหุวิทยาการ. พันธกิจมหาวิทยาลัยกับสังคม, *The 5th Engagement Thailand Annual Conference, วารสาร EnT Digest*, 5(1), 74–79

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2561). การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556. เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2561 สืบค้นจาก <http://www.ppp.sepo.go.th/assets/document/file/slide.pdf>.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12*. กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). *การวิเคราะห์การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

Audrey Baron-Gutty and Supat Chupradit. (2009). *Education Economy and Identity: Ten Years of Educational Reform in Thailand*. IRASEC. Retrieved from <http://www.irasec.com/>

Bevir, M. (editor). (2011). *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE Publication.

DELGOSEA. (2001). *Best Practices on People's Participation in Planning and Decision making in Southeast-Asia*. Volume 1 May. Retrieved from [www.delgosea.eu](http://www.delgosea.eu)