



# รูปแบบและประเภท การจัดบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

รองศาสตราจารย์วุดนิสาร ตันไชย

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น  
สถาบันพระปกเกล้า



# รูปแบบและประเภท การบริหารการสาธารณะ ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น  
สถาบันพระปกเกล้า

# รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

วุฒิสาร ตันไชย.

รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
--กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2559.

154 หน้า.

1. การปกครองส่วนท้องถิ่น. I. ชื่อเรื่อง.

352.9423

ISBN = 978-974-449-933-2

วปท.59-35-1000.200

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2559 จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

บรรณาธิการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักผล  
อดิพร แก้วเป็ย, เอกวีร์ มีสุข

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ อาคารบี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-1419563-77 โทรสาร 02-1438175

เว็บไซต์ [www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)

พิมพ์ที่

บริษัท ชัน แพคเกจจิ้ง (2014) จำกัด

1510/10 ถนนประชากรราษฎร์ 1 แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800

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

นางจรินทร์ เสนีวงศ์ ณ อยุธยา ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา



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

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

ส่วนท้องถิ่นเอง ดังนั้น การยกระดับบริการสาธารณสุขของไทยย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณสุขในประเภทและรูปแบบที่หลากหลายยิ่งขึ้น

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

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

หากหนังสือเล่มนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

28 สิงหาคม 2559





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

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



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





# สารบัญตาราง

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



# สารบัญแนกภูมิและแผนภาพ

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



# สารบัญรูปภาพ

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

