



## บทที่ 1

### บทนำ

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยได้กำหนดความเป็นมาและสภาพปัญหา วัตถุประสงค์ ขอบเขตในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ฐานคติในการวิจัย และเค้าโครงเนื้อหา ดังต่อไปนี้

#### 1. ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

สำหรับความเป็นมาและสภาพของปัญหา ผู้วิจัยจะได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นมาของประเด็นปัญหาที่จะทำการวิจัยอย่างเป็นลำดับ โดยทบทวนให้เห็นถึงการก่อตัวของหน่วยที่ใช้ในการศึกษา ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง พัฒนาการของสภาพปัญหา จุดหักเห และนำสู่ประเด็นปัญหาในการวิจัย ดังมีรายละเอียดดังนี้

##### 1.1 รัฐ ประชาชน และบริการสาธารณะ

ก่อนที่มนุษย์จะสร้างระบบสังคมขึ้น มนุษย์ต้องพึ่งพาตนเอง มีชีวิตความเป็นอยู่อย่างยากแค้น และไร้ระเบียบ トラบจนมนุษย์ได้เริ่มเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกัน และพยายามจัดระเบียบความสัมพันธ์ร่วมกันเป็นสังคมขึ้น เพื่อต้องการที่จะละจากสภาพดังกล่าว การก่อตัวขึ้นเป็นสังคมที่มีความปรารถนาจะอยู่ร่วมกันอย่างสงบ มั่นคง และผาสุกนี้ มนุษย์จึงยอมตนให้ตกอยู่ภายใต้ข้อตกลงที่ได้กระทำร่วมกัน พร้อมทั้งได้ยกบุคคล หรือกลุ่มบุคคลหนึ่งในสังคมขึ้นเพื่อรับมอบสิทธิที่จะนำพาสังคมให้บรรลุถึงความปรารถนาาร่วมกัน

มนุษย์ที่อยู่ในสังคมได้เปลี่ยนสถานะจากมนุษย์ที่มีสิทธิเสรีภาพตามสภาวะธรรมชาติ เป็นผู้ใต้ปกครอง ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งที่มีสถานะที่สูงกว่าหรืออีกนัยหนึ่งคือ ผู้ปกครอง นอกจากสถานภาพของมนุษย์ในสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปแล้ว การดำเนินชีวิตของมนุษย์ยังได้ผันแปรไปด้วย โดยก่อให้เกิดการกำหนดบทบาทหน้าที่ซึ่งแต่ละกลุ่มหรือแต่ละฝ่ายจะต้องกระทำและร่วมแสดงต่อกันในเชิงแลกเปลี่ยน

เมื่อผู้ใต้ปกครองได้ยอมสละสิทธิและผลประโยชน์ที่ตนครอบครองหรือที่ตนพึงมีบางส่วนให้แก่ผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองแล้ว ผู้ปกครองก็มีบทบาทหน้าที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อย จัดระเบียบความเป็นอยู่และการประกอบอาชีพ จัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

และอารักขาผู้อยู่ใต้ปกครองให้ปลอดภัยจากภัยอันตราย พร้อมกันนั้นยังต้องสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่บุคคลในสังคมได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างเท่าเทียม สิ่งที่ผู้ปกครองได้จัดหาหรือจัดทำให้แก่ผู้ใต้ปกครองเพื่อให้สังคมก้าวไปสู่สิ่งที่พึงปรารถนาาร่วมกันนี้ อาจเรียกในเบื้องต้นได้ว่าเป็น บริการสาธารณะ (public service)

จนกระทั่งระบบสังคมข้างต้นได้ขยายตัวออกไปอย่างเป็นปีกแผ่น และก่อตัวขึ้นเป็นรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งคือระบบสังคมที่วิวัฒน์และมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ส่วนมนุษย์ที่ยอมตนอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐนั้นก็มิสถานะเป็นประชาชนของรัฐ สำหรับฝ่ายที่ทำหน้าที่ปกครอง ได้ก่อรูปแบบของสถาบันที่ทำหน้าที่ในการบริหารปกครองขึ้นเรียกว่า รัฐบาล และมีองค์กรที่เป็นกลไกสำคัญในการแสดงบทบาทหน้าที่ของรัฐบาล คือ ระบบราชการ

ระบบราชการที่ได้รับการสร้างขึ้นมานี้ เป็นองค์กรที่แสดงบทบาทผูกขาดการใช้อำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ และดูแลความสงบเรียบร้อยในสังคม ซึ่งเรียกได้ว่าเป็น บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดกระทำ ส่วนบทบาทหน้าที่ที่นอกเหนือจากนี้ อันได้แก่ การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด หรือการสร้างสรรค์สิ่งอำนวยความสะดวก เป็นต้นนั้น ถือได้ว่าเป็นบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรองลงมาซึ่งรัฐพึงดำเนินการ

จากที่กล่าวมาข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่า บริการสาธารณะเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับสังคมมนุษย์มานานนับตั้งแต่มนุษย์เริ่มรวมกลุ่มกันเป็นสังคม (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2543: 17) และการจัดทำบริการสาธารณะนั้นยังถือได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญของฝ่ายที่เป็นผู้ปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งคือองค์กรของรัฐที่ต้องดำเนินการเพื่อให้ระบบของการอยู่ร่วมกันเป็นไปตามเป้าหมายที่พึงปรารถนา

เมื่อระบบสังคมได้วิวัฒน์กลายเป็นรัฐ บทบาทของแต่ละฝ่ายได้มีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น โดยผู้ที่เป็นฝ่ายปกครอง ระบบราชการ หรือระบบรัฐการ ได้แสดงบทบาทสำคัญในการจัดกระทำบริการสาธารณะ ส่วนผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง คือ ประชาชน หรือพลเมืองแสดงบทบาทในการรับและใช้บริการสาธารณะที่อีกฝ่ายหนึ่งได้จัดทำขึ้น ซึ่งการดำเนินบทบาทความสัมพันธ์นี้เป็นไปอย่างต่อเนื่องเสมือนหนึ่งเป็นข้อตกลงที่ทั้งสองฝ่ายได้กระทำต่อกัน

ระยะแรกของการก้าวสู่ระบบสังคมในรูปแบบรัฐ ประชาชนทั้งหลายมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันภายใต้ดินแดนของตนด้วยความมั่นคง ปลอดภัย และปลอดภัยจากการรุกรานจากรัฐอื่นที่อยู่รายรอบ ความต้องการของประชาชนเหล่านี้ประกอบกับความมุ่งหวังที่จะสร้างความ เป็นปีกแผ่นของผู้ปกครอง เป็นแรงผลักดันให้ผู้ปกครองจัดสร้างองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ในการสร้างความมั่นคง ปลอดภัย และต่อต้านการคุกคามจากศัตรูภายนอกขึ้น เพื่อแสดงบทบาทในการนำรัฐมุ่งไปสู่สภาพที่ผู้อยู่ใต้ปกครองและผู้ปกครองปรารถนาาร่วมกัน

ในขณะที่รัฐได้เริ่มก้าวเข้าสู่สภาพที่มั่นคง และปลดการรุกรานจากภัยภายนอกขึ้นเป็นลำดับนั้น สภาพสังคมภายในรัฐก็มีความจำเป็นต้องได้รับการจัดระเบียบเช่นกัน เนื่องจากรัฐเป็นสังคมของการอยู่ร่วมกันขนาดใหญ่ ประกอบไปด้วยประชาชนผู้อยู่อาศัยที่มีความแตกต่างหลากหลายทั้งในด้านชาติพันธุ์ ความเชื่อและรูปแบบการดำรงชีวิต ดังนั้นจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะบังเกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคล หรือกลุ่ม ซึ่งนำไปสู่ความสับสนภายในสังคม และลุกลามใหญ่โตเป็นความวุ่นวาย ไร้ระเบียบภายในรัฐได้ ดังนั้นความต้องการที่จะควบคุมสังคมของผู้ปกครอง และความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติของประชาชนทั้งหลายทุกกลุ่ม ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่จัดการรักษาระเบียบ และขจัดความขัดแย้งสับสน วุ่นวายภายในรัฐได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยมีบทบาทสำคัญในการตอบสนองความต้องการที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสงบ และเรียบร้อยของประชาชนในสังคม

องค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อปกป้องความมั่นคงให้ปลอดภัยจากภัยคุกคามภายนอก และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในข้างต้นนี้ เป็นการจัดรูปแบบขององค์กรของรัฐที่มีอำนาจพิเศษในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นภารกิจพื้นฐานที่สำคัญของรัฐ

บริการสาธารณะทางปกครองอันเป็นภารกิจพื้นฐานนี้ นอกจากจะมีบทบาทสำคัญที่ทำให้รัฐเป็นปึกแผ่นแล้ว ยังมีส่วนสำคัญในการสร้างสังคมย่อยในรัฐให้เติบโตขึ้นด้วย กล่าวคือ ในระยะที่เริ่มก้าวเข้าสู่สังคมในรูปแบบรัฐ บริการสาธารณะทางปกครองอาจยังจำกัดอยู่เพียงในพื้นที่ที่เป็นหัวใจสำคัญหรือส่วนศูนย์กลางของรัฐเท่านั้น ครบจนกระทั่งรัฐได้เข้าสู่สภาพที่เป็นระเบียบมากยิ่งขึ้น ประชาชนผู้อยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากศูนย์กลางจึงมีความมั่นใจในรัฐ และต่างรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน ชุมชน และเมืองตามลำดับ ประกอบกับความพยายามในการแผ่ขยายการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมความสงบเรียบร้อยในทุกส่วนทุกภาคสังคมของผู้ปกครอง จึงทำให้องค์กรของรัฐในส่วนกลางได้ขยายตัวแตกกิ่งก้านออกไปประจำตามแต่ละภูมิภาค โดยแสดงบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองแทนองค์กรภาครัฐที่ประจำอยู่ในส่วนกลาง เพื่อให้แต่ละภูมิภาคก้าวไปสู่สภาพที่พึงปรารถนาพร้อมกับส่วนที่เป็นศูนย์กลาง จึงเป็นการสร้างความเติบโตให้แก่ระบบสังคมย่อยในรัฐไปพร้อมกับการสร้างความเป็นปึกแผ่น

เมื่อประชาชนในรัฐได้รับบริการสาธารณะทางปกครองอย่างทั่วถึง อันเป็นผลให้สังคมมีความมั่นคง ปลอดภัย และสงบเรียบร้อยเป็นอย่างดีแล้ว ประชาชนต่างพากันประกอบสัมมาชีพเลี้ยงตน บ้างก็ประกอบกรการกสิกรรม บ้างก็รวมตัวกันเป็นองค์กรเอกชนเพื่อประกอบการผลิตโดยแปลงทรัพยากรที่มีอยู่ให้เป็นสินค้า บ้างก็ประกอบการให้บริการ และการค้าขาย เป็นอาทิ การประกอบการของประชาชนและองค์กรเอกชนภายใต้สภาพบ้านเมืองที่มี

ความมั่นคง และสงบเรียบร้อย เพื่อตอบสนองความต้องการบริโภคของมวลชน ได้ทำให้เกิดมูลค่าส่วนเกินขึ้นในสังคม นำไปสู่การสะสมทุน และการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจเป็นลำดับ

ยังคงมีสินค้าและบริการอีกหลากหลายประเภทซึ่งเป็นที่ต้องการของประชาชน แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์หรือองค์การใดเข้ามาดำเนินการจัดทำ อาจเนื่องมาจากความไม่พร้อมของเอกชน การไม่เล็งเห็นถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับ หรือสินค้าและบริการเหล่านั้นอาจเป็นส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ จึงทำให้ผู้ประกอบการสร้างองค์การของรัฐในอีกรูปแบบหนึ่งขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อการบริโภคของประชาชน โดยที่รัฐสามารถแสวงหาหรือได้รับประโยชน์ต่างตอบแทนจากการดำเนินการเหล่านั้นได้ด้วย

กิจกรรมที่องค์กรของรัฐประกอบการและมีผลประโยชน์ตามมานี้ เป็นภารกิจที่รองลงมาจากการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวนี้เรียกว่าบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม อันได้แก่ การพลังงาน การคมนาคม การสาธารณูปโภค การระดมและการจัดสรรทรัพยากร เป็นต้น

ในขณะที่สังคมเติบโตขึ้นเกิดเป็นเมืองและมหานคร เศรษฐกิจก็มีการขยายตัวมีมูลค่าส่วนเกินและทุนหมุนเวียนจำนวนมากในระบบมากขึ้นตามมาเป็นลำดับ แต่การเติบโตของสังคม และการขยายตัวของเศรษฐกิจนี้ ไม่ได้เกิดขึ้นกับบุคคลทุกกลุ่ม ทุกพื้นที่ อย่างเท่าเทียมกัน บุคคลบางกลุ่มในบางพื้นที่ซึ่งมีความสามารถสะสม และดูดซับมูลค่าส่วนเกินได้มากก็มีความเจริญกว่ากลุ่มหรือบุคคลอื่นที่ด้อยโอกาสและความสามารถ ดังนั้นความเหลื่อมล้ำแตกต่างจึงปรากฏขึ้นในรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ความเหลื่อมล้ำหรือช่องว่างเป็นสิ่งที่กระตุ้นความปรารถนาของประชาชนแต่ละกลุ่มให้เข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการดูแลและจัดการกับถิ่นที่อยู่ของตน โดยประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความเจริญก้าวหน้าได้แสดงความต้องการในการปกครองตนเอง ด้วยหวังว่าการเข้ามา มีบทบาทและส่วนร่วมนี้จะสนับสนุนการประกอบการเพื่อการสะสมมูลค่าส่วนเกินได้ดีกว่าการที่องค์กรของรัฐดำเนินการอยู่ฝ่ายเดียว ในส่วนของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ด้อยความเจริญ มีความหวังว่าระดับคุณภาพชีวิต และ โอกาสของตนจะได้รับการดูแลให้ทัดเทียมกับประชาชนในพื้นที่อื่น อีกทั้งยังสามารถกำหนดวิถีความเป็นไปในลักษณะที่ตนต้องการได้ หากได้รับสิทธิในการเข้ามา มีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

ดังนั้นองค์กรที่ให้สิทธิและโอกาสแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองและทางสังคมจึงได้รับการจัดตั้งขึ้น ในรูปแบบขององค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ดูแลเฉพาะพื้นที่ มีหน้าที่หลักในการดูแลความสงบ เรียบร้อย และให้ความช่วยเหลือแก่

ประชาชนที่มีแหล่งพำนักในขอบเขตพื้นที่ที่กำหนด หรืออีกนัยหนึ่งอาจเรียกองค์กรของรัฐเหล่านี้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความต้องการของประชาชนในชั้นปฐมที่มุ่งหวังให้ชีวิตมีความสงบ มั่นคง และปลอดภัย ได้รับการตอบสนองจากองค์กรของรัฐที่ดำเนินการกิจพื้นฐานในการให้บริการสาธารณะทางปกครองทั้งที่ประจำอยู่ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่วนความต้องการในชั้นทุติยที่ให้มีความสำคัญกับการยังชีพและประกอบกิจการได้รับการตอบสนองโดยองค์กรของรัฐที่ดำเนินการกิจลำดับรองลงมาหรือองค์กรของรัฐอีกประเภทหนึ่งที่ทำบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม การมีองค์กรของรัฐที่ดำเนินการกิจทั้งดังกล่าวได้ส่งผลให้สังคม และเศรษฐกิจภายในรัฐพัฒนา และก้าวสู่การเปลี่ยนผ่านเป็นลำดับ ขณะเดียวกันประชาชนในรัฐก็มีความคาดหวังและปรารถนาที่จะมีระดับคุณภาพชีวิตดียิ่งขึ้นตามการเติบโตของรัฐและเศรษฐกิจ

การก้าวเข้าสู่การเป็นรัฐสมัยใหม่นอกจาก องค์กรของรัฐต้องมีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแล และจัดทำกิจกรรมเชิงธุรกิจให้แก่ประชาชนแล้ว รัฐยังจำเป็นต้องสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกสุขให้แก่ประชาชนในด้านอื่นอันเป็นการสร้างเสริมความเป็นอยู่ร่วมกันที่ดีด้วย บริการสาธารณะที่รัฐจะต้องดำเนินการเพิ่มเติมให้ครอบคลุมความต้องการที่เกิดขึ้นใหม่ในสังคม ได้แก่ บริการสาธารณะทางสุขภาพ บริการสาธารณะทางการศึกษา การกีฬาและวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งอาจเรียกโดยรวมได้ว่าเป็นบริการสาธารณะทางสังคม

การจัดทำบริการสาธารณะทางสังคมดังกล่าวข้างต้นนี้จะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานและภารกิจอันดับรอง เนื่องจากต้องอาศัยการดำเนินงานที่มีความคล่องตัวกว่าองค์กรของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง และมีใช้การจัดทำบริการสาธารณะในเชิงธุรกิจตามแบบขององค์กรของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ดังนั้นจึงได้มีการกำหนดรูปแบบขององค์กรของรัฐสนองตอบความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับลักษณะของบริการสาธารณะทางสังคมขึ้น เป็นองค์กรของรัฐประเภทอื่นหรือประเภทที่สาม เพื่อเสริมและเติมเต็มความผาสุกให้เกิดขึ้นในรัฐอย่างสมบูรณ์

การเปลี่ยนผ่านภายในรัฐ และสร้างความเป็นปึกแผ่นในชาติ จนกระทั่งการก้าวเข้าสู่การเป็นรัฐสมัยใหม่นั้น องค์กรของรัฐได้แสดงบทบาทอย่างสำคัญในการสร้างรากฐานให้แก่บริการสาธารณะภายในรัฐเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้องค์กรซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้ได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่องและสร้างรากฐานอำนาจภายในเป็นลำดับ การ

เติบโตขึ้นนี้อาจดูเหมือนว่าเป็นการแสดงความพยายามของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความหลากหลาย และตอบสนองความต้องการของประชาชน

## 1.2 ปัจจัยสำคัญที่กำหนดเนื้อหาและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะ

อาจกล่าวได้ว่าความต้องการเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดบริการสาธารณะ และหากพิจารณาอย่างพิถีพิถะระหัดในแง่มุมของเนื้อหา (content) และวิธีการ (method) จะพบลักษณะความสัมพันธ์ที่สำคัญระหว่างความต้องการ และบริการสาธารณะที่น่าสนใจ คือ เมื่อเกิดสภาพการเปลี่ยนแปลงขึ้นในสังคม ความปรารถนาของประชาชนที่จะดำรงตนให้สอดคล้องกับสภาพดังกล่าวของแต่ละบุคคลก็จะก่อตัวขึ้น และสะสมผ่านกระบวนการรวบรวมจนกระทั่งเริ่มปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน รัฐจะรับรู้และตระหนักถึงความปรารถนาดังกล่าวในลักษณะของความต้องการหรือข้อเรียกร้องที่ต้องได้รับการเติมเต็ม และอาจรวมถึงการสนับสนุนที่เป็นผลมาจากความสำเร็จของรัฐที่เคยมีมา เมื่อรัฐตระหนักรู้แล้วก็จะนำความปรารถนาดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการภาครัฐ มากำหนดเป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นเนื้อหาของบริการสาธารณะ

เมื่อมีการกำหนดภารกิจแล้ว รัฐจึงได้กำหนดวิธีการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ ซึ่งมีเนื้อหาตามความต้องการของประชาชนเหล่านั้นขึ้น ในรูปแบบขององค์กรที่มีหน้าที่รองรับภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ความปรารถนาหรือความต้องการของประชาชนซึ่งถือเป็นปรัชญาพื้นฐาน (basic philosophy) หรือสิ่งที่ควรจะเป็นที่สังคมมีร่วมกันนั้นมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดทั้งเนื้อหาและวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ

นอกจากความต้องการซึ่งถือเป็นปรัชญาและเป็นปัจจัยพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบเนื้อหาและรูปแบบวิธีการหรือองค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว หากพิจารณาในแง่มุมอื่น โดยเฉพาะในเชิงพัฒนาการขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะ จะพบว่ายังมีปัจจัยที่สำคัญทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นอย่างดีสอดคล้องกับปรัชญาพื้นฐานอีก 4 ประการ คือ ปัจจัยด้านประสิทธิภาพอันเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับความคุ้มค่าของระบบ ปัจจัยด้านการกระจายอำนาจซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐในเชิงพื้นที่ ปัจจัยด้านประชาสังคมหรือกลไกเครือข่ายการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน และปัจจัยด้านกฎหมายซึ่งเป็นกรอบกำหนดความชอบธรรมและความสอดคล้องต้องกันของระบบซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปตามลำดับ

หากพิจารณาตามปัจจัยข้างต้น ไม่เพียงแต่เนื้อหาและวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐจะต้องตอบสนองต่อความปรารถนาเชิงปรัชญาของประชาชนเท่านั้น แต่

เนื้อหาและวิธีการของบริการสาธารณะยังต้องมีความสอดคล้องกับหลักการในเชิงเศรษฐศาสตร์ด้วย หากพิจารณาตามหลักการดังกล่าวจะพบว่าทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคม และรัฐสามารถดูดซับมาใช้ได้นั้นมีอยู่อย่างจำกัด และบางครั้งก็อยู่ในสภาพที่ขาดแคลน ดังนั้นในการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ (efficiency) สูงสุด

หากระบบของรัฐขยายตัวเกินขอบเขต หรือดูดซับทรัพยากรของสังคมไว้จำนวนมาก ทั้งทรัพยากรมนุษย์ และงบประมาณเพื่อนำไปจัดทำบริการสาธารณะ แต่ไม่สามารถผลิตหรือจัดทำบริการสาธารณะที่มีปริมาณและคุณภาพได้อย่างคุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ หรือมีคุณค่าต่อสังคมแล้ว ก็ถือได้ว่ารัฐได้บริโภคทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดซึ่งดูดซับมาจากสังคมไปในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้ผลตอบแทนหรือผลคืนกลับเพียงเล็กน้อย เป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่ขาดประสิทธิภาพ และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการดำเนินภารกิจที่บรรลุเป้าหมายได้

การที่ประชาชนได้รับและใช้บริการสาธารณะที่มีทั้งปริมาณและคุณภาพนั้น ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนพึงได้รับ (Gaster, 1995: 21) ประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นทั้งในทางเศรษฐศาสตร์ หรือทางสังคม จึงมีความสำคัญยิ่งและเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นอย่างสมบูรณ์ครบถ้วน

จึงกล่าวได้ว่าปัจจัยสำคัญอีกประการที่มีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดเนื้อหาและวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีปริมาณและคุณภาพอย่างเพียงพอนั้น คือ ประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ

ปัจจัยที่สำคัญลำดับถัดมาอีกประการหนึ่งที่มีอิทธิพลในการกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะคือ การจัดระเบียบการบริหารปกครองโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจตามพื้นที่ จะส่งผลให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ตามเขตการปกครองขนาดต่างๆ ภายในรัฐได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและแสดงบทบาทในการกำหนดเนื้อหาและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น

โดยทั่วไป การจัดระเบียบการบริหารปกครองที่อาศัยการกระจายและการแบ่งมอบอำนาจตามพื้นที่ จะกำหนดให้ระบบกลไกดำเนินภารกิจจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้นต้องมีองค์ประกอบสามส่วนที่มีความสัมพันธ์กัน คือ ส่วนแรก องค์การจัดทำบริการสาธารณะที่ประจำอยู่ในส่วนกลาง หรือหน่วยงานของรัฐมีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมทั้งรัฐ ส่วนที่สอง องค์การจัดทำบริการสาธารณะที่ประจำอยู่ในภูมิภาค หรือหน่วยงานของรัฐที่กระจายอยู่ตามเขตการบริหารปกครองระดับต่างๆ ที่ได้รับมอบอำนาจตามสายบังคับบัญชาให้ใช้ดุลยพินิจ และริเริ่มจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในเขตปกครองนั้นๆ ส่วนที่สาม องค์การจัดทำบริการสาธารณะ

ที่ประจำอยู่ในท้องถิ่น หรือหน่วยปกครองที่จัดตั้งขึ้น โดยรัฐเพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ตามท้องที่ต่างๆ ได้รับผิชอบดำเนินการบริหารและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของตนเองเป็นการเฉพาะ

จากการจัดระเบียบการบริหารปกครององค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะข้างต้น หากพิจารณาตามหลักการ อาจทำให้เข้าใจได้ว่าองค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งสามหน่วยดังกล่าวนี้มีบทบาทหน้าที่และความสำคัญแปรเปลี่ยนไปตามพื้นที่ที่รับผิดชอบ และดำเนินการกิจเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในรัฐอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพการจัดระเบียบการบริหารปกครององค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะในรัฐที่กำลังพัฒนาและเริ่มมีความเป็นปึกแผ่น จะพบว่าบทบาทหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะมักจะดำเนินการโดยองค์กรในส่วนกลางเป็นหลัก และขยายผลการบริการให้กว้างขวางขึ้นโดยองค์กรในส่วนภูมิภาคเป็นส่วนเสริม ด้วยเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากฝ่ายที่เป็นผู้ปกครอง หรือรัฐบาลต้องการเอกภาพในการบริหารปกครอง สามารถแผ่ขยายอำนาจครอบคลุมได้ทั่วทั้งอาณาเขต และต้องการให้บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นเกิดประโยชน์แก่ประชาชนเสมอหน้ากัน มิได้ทำเพื่อท้องถิ่นใดเป็นการเฉพาะ ประกอบกับฝ่ายผู้ปกครองมักมองว่าประชาชนโดยเฉพาะที่อยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ยังขาดศักยภาพในการบริหารและปกครองตนเองได้ จึงทำให้องค์กรจัดทำบริการสาธารณะในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีบทบาทหน้าที่ครอบงำองค์กรในส่วนท้องถิ่นตลอดมา ซึ่งถือว่าการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะนี้เป็นภาระอันหนักหน่วงและยากยิ่งที่จะดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จอย่างสมบูรณ์

การที่องค์กรจัดทำบริการสาธารณะในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีอิทธิพลครอบงำการจัดทำบริการสาธารณะเช่นที่กล่าวนี้ ได้ทำให้เนื้อหาและวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะบิดเบือนไป เนื่องจากทั้งสองหน่วยดังกล่าวได้แสดงบทบาทในการกำหนดเนื้อหา และวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะเสียเอง แทนที่จะมาจากความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ และในระดับต่างๆ

ดังนั้นการจัดระเบียบการบริหารปกครองโดยยึดหลักการกระจายอำนาจจะมีผลอย่างสำคัญในการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ขององค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละส่วน ซึ่งทำให้เนื้อหาและวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุผลว่าแต่ละท้องถิ่นหรือชุมชนมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน ฝ่ายที่เป็นผู้ปกครองที่อยู่ในส่วนท้องถิ่นซึ่งมาจากประชาชนในพื้นที่นั้น



ย่อมมีความสามารถในการรับรู้และตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองได้ดีกว่า

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงประสิทธิภาพที่เกิดขึ้น การจัดทำบริการสาธารณะโดยยึดหลักในการกระจายอำนาจจะทำให้เกิดการระดมทรัพยากรและสรรพกำลังในท้องถิ่นให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า สนองต่อความต้องการและตอบโต้ต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว และตรงจุด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเกิดประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างแท้จริง

หากเป็นดังที่กล่าวนี้การกระจายอำนาจ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนย่อยของการก่อตัวเป็นรัฐได้มีส่วนร่วมในการกำหนดเนื้อหาบริการสาธารณะสอดคล้องกับสภาพความเป็นไปในพื้นที่ของตน และสามารถกำหนดวิธีการที่เหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะได้ ซึ่งถือว่าเป็นการแบ่งเบาภาระขององค์กรในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และยังเป็นการเสริมสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เน้นย้ำให้ประชาชนรู้จักการรับผิดชอบตนเองด้วย

นอกจากปัจจัยการกระจายอำนาจดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ยังมีปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสนับสนุนการกระจายอำนาจ และมีอิทธิพลอย่างยิ่งในการกำหนดเนื้อหา และวิธีการจัดทำบริการสาธารณะ คือ พลังเครือข่ายความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของประชาชนในสังคม หรือที่เรียกว่า ประชาสังคม ซึ่งแตกต่างจากการรวมตัวหรือกลุ่มในรูปแบบอื่นๆ เนื่องจาก ประชาสังคมเป็นการร่วมแรง และร่วมใจในระดับรากหญ้าของปัจเจกชนผู้ได้รับผลโดยตรงจากการพัฒนา และการจัดทำบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยรัฐ ทั้งนี้เพื่อต้องการคานการใช้อำนาจของรัฐ มิให้รุกล้ำวิถีชีวิตของพวกตน

หากพิจารณาถึงพัฒนาการความสัมพันธ์เชิงบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับสังคมน่าจะทำให้เห็นถึงความสำคัญของประชาสังคมได้อย่างชัดเจนขึ้น กล่าวคือ เมื่อครั้งที่รัฐได้ก่อตัวขึ้นนั้น รัฐและสังคมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เนื่องจากสภาพสังคมตามธรรมชาติในขณะที่กำลังเปลี่ยนแปลงเป็นรัฐ ยังขาดระเบียบและมีความขัดแย้ง รัฐจึงมีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจที่ได้รับมอบนั้นมาจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของการจัดระเบียบให้สังคมตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ ซึ่งประชาชนในสังคมเองก็มีความต้องการและยินยอมที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐได้กำหนดขึ้นด้วย ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ถือได้ว่า สังคมและรัฐเป็นสิ่งเดียวกัน และแสดงบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน

เมื่อรัฐได้พัฒนาขึ้นเป็นลำดับและเปลี่ยนผ่านสู่การเป็นรัฐสมัยใหม่ สภาพสังคมได้รับการจัดระเบียบให้มีความสงบเรียบร้อยและมั่นคงปลอดภัยยิ่งขึ้น แต่กลไกของรัฐฝ่ายบริหาร

หรือระบบรัฐการยังขยายตัวเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่างๆ อย่างรวดเร็ว พร้อมทั้งได้ใช้อำนาจรัฐครอบงำและกระทำการต่างๆ แทนกลไกทางสังคมแทบทั้งสิ้น ซึ่งในบางครั้งการจัดทำบริการสาธารณะและการดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาภายในรัฐ มิได้เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างถูกต้องและสมบูรณ์พร้อม หรืออาจกล่าวได้ว่าคุณภาพในการกำหนดเนื้อหาสาระในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐลดน้อยถอยลง

ภาวะความด้อยคุณภาพนี้ ได้สะท้อนออกมาโดยประชาชนผู้ใช้บริการภาครัฐ ในรูปความพยายามของประชาชนซึ่งเป็นปัจเจกชนได้ต่างหันเข้าหากัน รวมกลุ่ม ผูกความสัมพันธ์เชิงเครือข่าย สร้างพลังในการขับเคลื่อนกลไกความร่วมมือทางสังคมเพื่อกำหนดเนื้อหาสาระของบริการสาธารณะเองตามที่กลุ่มตนต้องการ และลดการพึ่งพาบริการสาธารณะจากกลไกของรัฐให้น้อยลง การสร้างกลไกภาคประชาชนนี้ได้ทำให้สังคมและรัฐแยกออกจากกัน โดยกลไกฝ่ายบริหารของรัฐมีสภาพเป็นเพียงสังคมสมมติ (pseudo society) ซึ่งซ่อนเร้นอยู่กับสังคมธรรมชาติที่เกิดขึ้นจากระบบความร่วมมืออีกชั้นหนึ่ง

จากสภาพสังคมและรัฐที่แยกออกจากกัน จึงทำให้สังคมที่เกิดจากเครือข่ายประชาชนหรือประชาสังคมได้พยายามแสดงบทบาทในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ และเคลื่อนไหวเพื่อพิทักษ์ ส่งเสริมสิทธิที่กลุ่มของตนพึงได้รับ กุญแจไปกับการดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะของรัฐคล้ายกับเป็นการประเมินความสามารถและคุณภาพในการดำเนินการของรัฐในเชิงเปรียบเทียบ

เมื่อรัฐพยายามก้าวสู่การเป็นรัฐประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมเครือข่ายประชาชน หรือ ประชาสังคม ซึ่งมีสภาพเป็นส่วนรวม (public) ที่ไม่ใช่ภาครัฐ จึงได้รับการยอมรับให้เป็นกลไกที่สำคัญในการดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะเป็นลำดับ เพราะแท้ที่จริง รัฐเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งที่ได้รับมอบฉันทะจากสังคม เพื่อใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมเท่านั้น เมื่อความสามารถและคุณภาพของรัฐลดลง และสังคมมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพเพียงพอ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาสังคมจะต้องเข้ามามีบทบาทในการกำหนดเนื้อหาและวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ส่วนรวมเพิ่มขึ้น

ประชาสังคมจึงถือเป็นกลไกเครือข่ายการมีส่วนร่วมในระดับรากหญ้า ที่รวบรวมปัจเจกชนให้เป็นกลุ่มพลัง ซึ่งสามารถแสดงบทบาทร่วมและสวมบทบาทแทนรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพ ผลที่สุดของการเปิดโอกาสและการส่งเสริมให้กลุ่มประชาชนมีส่วนในการกำหนดและขับเคลื่อนการจัดทำบริการสาธารณะก็คือประชาชนสามารถนำสังคมสู่สภาพสังคมที่ดีและพึงปรารถนาร่วมกันได้

นอกจากปัจจัยพลังการรวมตัวเพื่อมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะที่มาจากประชาชน หรือประชาสังคมดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว การกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะยังจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยสำคัญในรูปแบบของเงื่อนไข ข้อกำหนดและกฎเกณฑ์ควบคู่ไปพร้อมกันด้วย

ปัจจัยที่เป็นกฎเกณฑ์และเงื่อนไขนี้ คือ กฎหมายอันมีที่มาจากอำนาจสูงสุดภายในรัฐ ซึ่งปัจจัยทางด้านกฎหมายจะเป็นกลไกในการกำหนดเนื้อหาภารกิจที่พึงกระทำ และควบคุมวิธีการใช้อำนาจของรัฐให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัดไว้ อีกทั้งกฎหมายยังถือเป็นเครื่องมือสำคัญขององค์กรฝ่ายปกครองเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของประชาชนในสังคม

โดยในเบื้องต้นเมื่อรัฐได้ก่อร่างขึ้นด้วยอำนาจสูงสุดจากเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนแล้ว ตัวแทนที่ได้รับมอบฉันทานุมัติจากประชาชนจึงได้ร่วมกันจัดทำกฎเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อจัดระเบียบของรัฐในรูปแบบของกฎหมายรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดให้อำนาจสูงสุดจากปวงชนเป็นอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ รวมถึงการจัดและการแบ่งแยกโครงสร้างสถาบันใช้อำนาจสูงสุดนั้นอย่างกว้างๆ

ด้วยอำนาจตามสาระในกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงได้มีการจัดตั้งสถาบันและองค์กรเพื่อใช้อำนาจสูงสุดขึ้น หนึ่งในโครงสร้างนั้น คือ สถาบันฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นใช้อำนาจสูงสุดในการบริหารปกครองรัฐ และภายในสถาบันฝ่ายบริหารนี้ยังได้รับการจัดแบ่งโครงสร้างตามแนวคิดเป็นสองส่วนตามหน้าที่การใช้อำนาจ ส่วนหนึ่งนั้นมีลักษณะเป็นองค์คณะบุคคลอันมีที่มาจากตัวแทนของประชาชนซึ่งกระทำหน้าที่ของรัฐบาล (*fonction gouvernementale*) อีกส่วนหนึ่งคือระบบองค์กรที่มีบุคลากรประจำการซึ่งเป็นกลไกหลักของรัฐบาลในการกระทำหน้าที่ทางปกครอง (*fonction administrative*) (โกลิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, 2543: 79) โดยการจัดภารกิจและการใช้อำนาจของกลไกทางปกครองภายในสถาบันฝ่ายบริหารดังกล่าวข้างต้นนี้จะได้รับการกำหนดไว้ในรูปของกฎหมายปกครองเป็นลำดับถัดลงมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ

กฎหมายปกครองนี้เป็นหลักสำคัญในการจัดระเบียบการบริหารราชการ อีกทั้งยังระบุดังสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างกลไกฝ่ายปกครองของรัฐที่พึงมีต่อกันและพึงมีต่อประชาชน โดยกำหนดเป็นเนื้อหาและวิธีดำเนินการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือบริการสาธารณะ ซึ่งจะต้องได้รับการจัดทำเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวม และในการจัดทำบริการสาธารณะที่ถือเป็นภารกิจของรัฐให้บรรลุผลตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้นฝ่ายปกครองจะอาศัยมาตรการทางกฎหมาย (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2543: 95-100) ซึ่งอยู่ในรูปของกฎหมายลำดับรองลงมาต่างๆ อันได้แก่ รัฐกำหนดหรือกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารสร้างขึ้น

มติขององค์คณะฝ่ายบริหาร คำสั่ง การอนุญาต และข้อตกลงที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเป็นสัญญาทางปกครอง เป็นต้น

จากที่กล่าวมาได้แสดงให้เห็นว่ากฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะ โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญจะเป็นปัจจัยกำหนดที่มา ขอบเขตและโครงสร้างการใช้อำนาจของรัฐ และกฎหมายปกครองจะเป็นปัจจัยกำหนดสถานะ ขอบเขตอำนาจ เนื้อหาภารกิจและวิธีจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองที่มีต่อส่วนรวม ในขณะที่เดียวกันปัจจัยด้านกฎหมายยังเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย

เมื่อกฎหมายเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใกล้ชิด และมีสภาพบังคับอยู่เหนือประชาชน การกำหนดการใช้อำนาจรัฐและการใช้มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น จึงจำเป็นต้องตระหนักถึงผลแห่งความชอบธรรมที่จะบังเกิดแก่ส่วนรวมเป็นสำคัญ ดังนั้นในปัจจัยด้านกฎหมายซึ่งกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะพึงประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญอย่างน้อยสามประเด็น

ประเด็นแรก ปัจจัยด้านกฎหมายจะต้องมีเนื้อหาที่มีความชัดเจน และมีความสมเหตุสมผล หากรัฐประกอบขึ้นด้วยกฎเกณฑ์ที่เนื้อหาเต็มไปด้วยความคลุมเครือขาดความกระจ่าง และมีข้อกำหนดที่เลื่อนลอยไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสภาพสังคมแล้ว ก็จะส่งผลให้เนื้อหาภารกิจของบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการบิดเบือนไป ดังนั้นกฎหมายที่มีความชัดเจนและสมเหตุสมผลจึงเป็นลักษณะสำคัญที่นำทางให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของส่วนรวม

ประเด็นถัดมา กฎหมายที่ได้รับการกำหนดขึ้นไม่ว่าจะมีสภาพเป็นปัจจัยที่กำหนดการจัดทำบริการสาธารณะ หรือมีสถานะเป็นเครื่องมือและวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะต้องมีลักษณะที่สามารถนำไปบังคับใช้ได้ทั่วถึงกัน ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายโดยฝ่ายปกครองโดยมิละเว้น หรือตั้งเงื่อนไขเป็นการเฉพาะแก่บุคคล กาล และสถานที่นั้น จะทำให้ผลจากการจัดทำบริการสาธารณะเต็มไปด้วยความเสมอภาคและมีความต่อเนื่อง

ประเด็นสุดท้าย นอกจากกฎหมายจะกำหนดที่มาและการใช้อำนาจของรัฐแล้ว ที่สำคัญที่สุด กฎหมายยังต้องกำหนดถึงการควบคุมการใช้อำนาจรัฐด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองเป็นการใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวและมีสภาพอยู่เหนือประชาชนด้วย จึงมีโอกาสที่การกระทำของฝ่ายปกครองจะรุกรานหรือเข้าไปรอนสิทธิของประชาชนได้ ดังนั้นในปัจจัยด้านกฎหมายจึงต้องมีลักษณะที่ควบคุมจำกัดอำนาจรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนด้วย

ปัจจัยด้านกฎหมายที่ประกอบขึ้นด้วยลักษณะที่ชอบธรรมดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้แสดงให้เห็นว่าประชาชนทุกหมู่เหล่าขึ้นอยู่กับอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน รวมทั้งองค์ประกอบของรัฐก็จะต้องมีสภาพที่อยู่ภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกับประชาชน ซึ่งการที่ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมาย และรัฐที่ปกครองโดยอาศัยหลักแห่งกฎหมายทั้งปวงนี้ จึงเห็นเหตุทำให้กฎหมายเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญในการกำหนดเนื้อหาและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะ

จากที่กล่าวมาได้แสดงให้เห็นแล้วว่าเนื้อหาและวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ได้รับการกำหนดโดยปัจจัยห้าประการ คือ ปัจจัยด้านปรัชญาพื้นฐานทางสังคม ปัจจัยด้านประสิทธิภาพ ปัจจัยด้านการกระจายอำนาจ ปัจจัยด้านประชาสังคม และปัจจัยด้านกฎหมาย ซึ่งปัจจัยเหล่านี้มีอิทธิพลสำคัญทั้งเชิงแนวคิดและเชิงปรากฏการณ์อย่างยิ่งในปัจจุบัน และยังคงสืบเนื่องต่อไปในอนาคตด้วย

ความสำคัญของปัจจัยทั้งห้าประการนี้อาจแสดงยืนยันได้ ด้วยการสังเกตจากสภาพการณ์ต่างๆ ที่ผันแปรไป ซึ่งในช่วงปัจจุบัน สภาพการณ์ที่อาจถือเป็นตัวชี้วัดทางแนวคิดและทางปรากฏการณ์ที่สามารถบ่งชี้ความเข้มข้นของปัจจัยทั้งห้าประการในเบื้องต้นได้อย่างชัดเจน คือ การหยิบยกหลักธรรมาภิบาล (good governance) มาใช้เป็นหลักในการบริหารปกครอง อันเป็นผลที่เกิดมาจากการตระหนักถึงสภาพการณ์ของสังคมและการบริหารปกครองของรัฐต่างๆ ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาที่กำลังเสื่อมทรามลงเป็นลำดับ และจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูจัดระเบียบให้พ้นจากสภาพดังกล่าวโดยเร็ว

ธรรมาภิบาลจึงเป็นถือเป็นกระแสแนวคิดและปรากฏการณ์ที่มุ่งเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมและรัฐที่เสื่อมถอยลง ไปสู่สภาพการบริหารและการปกครองสังคมรัฐที่ดี โดยอาศัยกลไกการเชื่อมโยงองค์ประกอบภายในรัฐ อันได้แก่ ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐ เข้าด้วยกัน พร้อมทั้งประสานความร่วมมือ ร่วมใจกันดำเนินภารกิจ (public participation) ตามพันธะอย่างมีความรับผิดชอบ (accountability) และมีความโปร่งใส สุจริต (honesty and transparency) ภายใต้กรอบแห่งกฎเกณฑ์ที่มีความยุติธรรมและมีความชัดเจน (fair legal framework and predictability) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการดูแลรักษาสาธารณะประโยชน์ร่วมกัน

เมื่อพิจารณาตามหลักการข้างต้นประกอบกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำบริการสาธารณะทั้งห้าปัจจัยแล้ว กล่าวได้ว่าสภาพการณ์ของสังคมรัฐที่มุ่งเปลี่ยนแปลงไปตามหลักธรรมาภิบาล เป็นตัวกำหนดและบ่งบอกถึงความสำคัญของปัจจัยในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างชัดเจน โดยการประสานการมีส่วนร่วมจากองค์ประกอบภายในรัฐและลดบทบาทของรัฐลง เป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัจจัยด้านการกระจายอำนาจ และปัจจัยด้านประชาสังคม การมีระบบที่โปร่งใสในสุจริตนั้น ได้แสดงนัยความสำคัญของปัจจัยด้านประสิทธิภาพทั้ง

ในความคุ้มค่าและความสามารถ การยึดกรอบแห่งกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน ได้ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินภารกิจของรัฐนั้นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านกฎหมายด้วย ที่สำคัญที่สุดการมีระบบการบริหารปกครองที่ดี สามารถสร้างและดูแลรักษาสาธารณประโยชน์ได้ ก็คือการดำเนินภารกิจของรัฐที่มุ่งเน้นการตอบสนองต่อความต้องการที่เป็นส่วนรวมของทุกคนในสังคม

ดังนั้น ธรรมชาติของปัจจัยที่ปรากฏขึ้นในปัจจุบันจึงเป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงความสำคัญและอิทธิพลของปัจจัยที่กำหนดการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างชัดเจน แต่หากว่าสภาพการณ์ทั้งในเชิงแนวคิด และเชิงปรากฏการณ์เปลี่ยนแปลงไป หลักการดังกล่าวก็อาจไม่สามารถนำมาใช้ชี้วัด บ่งบอกระดับความสำคัญของปัจจัยทั้งห้าประการได้ และลำดับความสำคัญของแต่ละปัจจัยก็อาจผันแปรมีน้ำหนักเปลี่ยนไปด้วย

อาจกล่าวได้ว่าทั้งสภาพการณ์ที่เป็นตัวชี้วัด และปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะจะหมุนเวียนผันเปลี่ยนไปอย่างไม่หยุดนิ่ง การพิจารณาวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา และวิธีการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องคำนึงถึงความเป็นพลวัตของระบบ ซึ่งเมื่อใดก็ตามที่บริบทหรือสภาพการณ์ของสังคมเปลี่ยนแปลง แต่ละปัจจัยก็จะผันแปรความเข้มข้นไปพร้อมกับแสดงอิทธิพลต่อการจัดทำบริการสาธารณะให้ต้องปรับตัวตามด้วย

### 1.3 พัฒนาการรูปแบบองค์กรจัดทำบริการสาธารณะของไทยสมัยโบราณ

จากปัจจัยที่กำหนดเนื้อหาและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะทั้งห้าปัจจัย ซึ่งมีความสำคัญทั้งในเชิงแนวคิดและเชิงปรากฏการณ์นั้น หากนำมาวิเคราะห์และอธิบายการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเป็นลำดับในการจัดทำบริการสาธารณะของไทย พบว่าสามารถแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะของไทยได้อย่างชัดเจน

หากลำดับความย้อนไปตั้งแต่เริ่มต้นสร้างบ้านแปลงเมือง หนึ่งในหลายราชธานีที่สำคัญของชนชาติไทยในสมัยแรกซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นต้นแบบหนึ่งของรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างง่าย คือ กรุงสุโขทัย (พ.ศ. 1762 - 1893) ซึ่งเป็นนครรัฐที่มีองค์อธิปัตย์แต่เพียงผู้เดียว ที่เป็นผู้ใช้อำนาจรวมศูนย์ในการบริหารปกครอง จึงทำให้รูปแบบองค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะมีลักษณะเป็นคณะบุคคลที่ผูกพันเป็นส่วนหนึ่งขององค์อธิปัตย์ โดยในยุคต้นของอาณาจักรสุโขทัยนับตั้งแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหง (พ.ศ. 1820 - 1860) องค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะที่จัดตั้งขึ้นนั้น บังเกิดและดำเนินภารกิจได้ด้วยอำนาจแห่งองค์อธิปัตย์ โดยอาศัยพื้นฐานแนวคิดแบบบิดาปกครองบุตร (สมาน รังสิโยภฤกษ์, 2543: 12-13)

แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยหลักในการกำหนดลักษณะของเนื้อหาและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะของอาณาจักรสุโขทัยในหลายทาง ประการแรก ตามแนวคิดบิดาปกครองบุตร

ได้กำหนดสภาพความสัมพันธ์ให้ผู้ปกครองหรือพ่อขุนซึ่งเป็นองค์อธิปัตย์นั้นมีสถานะเป็นบิดา ผู้เป็นใหญ่ในบ้านเมือง โดยมีข้าราชการซึ่งเปรียบดั่งบุคคลในครอบครัวที่มีหน้าที่ช่วยกัน ดูแลปกป้องบ้านเมือง พร้อมทั้งอำนวยความสะดวกให้แก่ไพร่ฟ้าผู้อยู่ใต้ปกครองด้วยความใกล้ชิดและความเมตตาเสมือนดังบุตร (ลิขิต ธีรเวคิน, 2541: 16-17) ซึ่งสภาพความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ทำให้ผู้ปกครองและกลไกของผู้ปกครองมีสิทธิความชอบธรรมในการใช้อำนาจเพื่อการดำเนินการกิจ อีกทั้งยังถือเสมือนเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนที่พึงได้รับการจากผู้ปกครอง

ประการถัดมา แนวคิดบิดาปกครองบุตรนี้ได้แสดงถึงนัยของเนื้อหาภารกิจหรือบริการสาธารณะที่ผู้ปกครองจะต้องจัดกระทำให้แก่ไพร่ฟ้าประชาชน ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวได้แก่การจัดระเบียบ ทำนุบำรุงบ้านเมืองให้อยู่ในความสงบเรียบร้อยและมั่นคง พร้อมทั้งบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ทวยราษฎร์อย่างทั่วหน้า หรือกล่าวอย่างง่ายคือ หน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง

เมื่อถึงรัชสมัยของพญาภิไท (พ.ศ. 1898 - 1919) กษัตริย์แห่งอาณาจักรสุโขทัย ได้นำแนวคิดพื้นฐานในการปกครองและดำเนินการกิจของนครรัฐแบบพุทธราชามาแทนที่แนวคิดแบบบิดาปกครองบุตรเนื่องด้วยอิทธิพลจากพุทธศาสนา และสภาพโครงสร้างทางสังคมการเมืองที่ซับซ้อนขึ้น แนวคิดแบบพุทธราชานี้ได้อาศัยหลักการในพุทธศาสนามาเป็นปัจจัยในการกำหนดขอบเขตและวิธีการในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งเป็นผลให้ผู้ปกครองเปลี่ยนสภาพจาก “บิดา” กลายเป็น “เจ้านาย” หรือ “พญา” และฐานความชอบธรรมแห่งการใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองกว้างขวางยิ่งขึ้น (ลิขิต ธีรเวคิน, 2541: 21) ในขณะที่เนื้อหาหรือภารกิจยังคงเป็นไปเช่นเดิม

นอกจากปัจจัยด้านปรัชญาทางสังคมจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีการผสมผสานปัจจัยด้านการรวมและการกระจายอำนาจตามพื้นที่เพื่อจัดสถานะ บทบาทและหน้าที่ของหน่วยการปกครองในอาณัติด้วย ซึ่งนอกจากราชธานีสุโขทัยอันถือเป็นหน่วยปกครองส่วนกลางและศูนย์อำนาจการบริหารปกครองแล้ว ยังได้มีการกำหนดเขตปกครองที่รายล้อมราชธานีในลักษณะดาวล้อมเดือนด้วย (ลิขิต ธีรเวคิน, 2541: 18) ได้แก่ เมืองลูกหลวง เมืองพระยามหานคร และเมืองขึ้นหรือประเทศราช โดยในแต่ละเมืองหรือแขวงนั้นจะประกอบขึ้นด้วยตำบล และหมู่บ้านรวมตัวกันขึ้นมาเป็นลำดับขั้น ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองขององค์อธิปัตย์แผ่ปกคลุมอย่างทั่วถึง

หลังจากอาณาจักรสุโขทัย และนครรัฐอื่นที่เคยรุ่งเรืองได้เสื่อมถอยลง กรุงศรีอยุธยาซึ่งเป็นอีกราชธานีหนึ่งของชนชาติไทยได้ก่อตัวและรุ่งเรืองขึ้นแทนที่ (พ.ศ. 1893 - 2310) พร้อม

กับรูปแบบองค์กรที่ดำเนินการกิจของรัฐ ได้รับการแบ่งแยกหน้าที่ตามงาน ซึ่งถือเป็นตัวแบบขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะของไทยที่มีความซับซ้อนขึ้นในอีกระดับหนึ่ง

เมื่อสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ปฐมกษัตริย์ (พ.ศ. 1893 - 1912) แห่งกรุงศรีอยุธยาได้ประกาศอิสรภาพจากกรุงสุโขทัย และตั้งตนเป็นองค์อธิปัตย์ที่มีอำนาจอย่างสมบูรณ์แล้ว จึงได้ทำการจัดสภาพความสัมพันธ์และระเบียบการบริหารปกครองภายในอาณาจักรเสียใหม่ โดยได้รับอิทธิพลทางความคิดในแบบขอมและฮินดู (สมาน รังสิโยภักดิ์, 2543: 16) พื้นฐานแนวคิดดังกล่าวนี้เรียกว่า สมมติเทวราช ซึ่งองค์อธิปัตย์ได้กล่าวอ้างสิทธิความชอบธรรมในการใช้อำนาจและการปกครองที่มาจากเทพเทวาผู้บันดาลและบงการให้เกิดการตั้งปวง ผู้ปกครองจึงมิได้รับการเชิดชูเสมือนหนึ่งสมมติเทพ โดยมีข้าราชการบริพารเป็นเสมือนหมู่เทพบริวาร ซึ่งทำหน้าที่ช่วยกันปกครองป้องกันไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้อยู่เย็นเป็นสุขภายใต้พระราชอำนาจของกษัตริย์ผู้ปกครอง

การใช้แนวคิดพื้นฐานดังกล่าว เพื่อยกฐานะและสิทธิของผู้ปกครองในการใช้อำนาจจัดรูปแบบองค์กรและการจัดทำบริการสาธารณะให้กว้างขวางออกไปยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีสถานะเป็นนครรัฐอิสระใหม่นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ปกครองจะต้องมีสิทธิและความชอบธรรมในการใช้อำนาจเร่งจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองเหนือดินแดนของตนเพื่อให้นครรัฐมีความเข้มแข็งมั่นคง และสงบเรียบร้อยโดยเร็ว

อิทธิพลทางความคิดในแบบขอมและฮินดูที่เจือปนด้วยการแบ่งงานกันทำตามนั้น ยังได้ส่งผลต่อโครงสร้างขององค์กรที่ดำเนินการกิจของรัฐด้วย โดยได้แบ่งงานภายในนครรัฐออกเป็นสี่ด้านและมีเสนาบดีสี่คนเป็นผู้รับผิดชอบ เรียกว่า จตุสดมภ์ ซึ่งประกอบด้วย กรมเวียง มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในราชธานี กรมวังมีหน้าที่ดูแลราชสำนัก กรมคลังทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับ จ่ายเงินหลวง รวมทั้งการพาณิชย์ และกรมนาทำหน้าที่ดูแลพื้นที่เพาะปลูก รวมทั้งข้าวปลาอาหารซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญ ทั้งนี้การจัดแบ่งโครงสร้างงานข้างต้นนี้ยังแสดงความมุ่งหวังถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานเฉพาะทางแฝงเร้นอยู่ด้วย

พร้อมกันนั้นยังได้มีการตรากฎหมายลักษณะอาญาหลวงและกฎหมายลักษณะอาญาราชฎราชัน (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, 2537: 61-62) เพื่อเป็นข้อกำหนดเบื้องต้นในจัดลักษณะความสัมพันธ์และจัดระเบียบของสังคม รวมทั้งเป็นเครื่องมือที่ให้อำนาจพิเศษในการจัดทำบริการสาธารณะแก่กลไกต่างๆ ในนครรัฐด้วย

ครั้นถึงรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1977 - 1992) ได้เกิดการปฏิรูปองค์กรและการจัดทำบริการสาธารณะครั้งใหญ่ โดยมีปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องสองปัจจัย คือ ความคิดพื้นฐานด้านความมั่นคงและสิทธิสมบูรณ์ในการใช้อำนาจ ทั้งนี้เพื่อรองรับการขยายตัว



และการเปลี่ยนแปลงจากนครรัฐหรืออาณาจักรขนาดเล็กเป็นจักรวรรดิที่แผ่อำนาจปกคลุมเหนืออาณาจักรอื่น ซึ่งผลของการปฏิรูปในครั้งนี้มีความคงทนยาวนานจวบจนกระทั่งได้มีการปฏิรูปอีกครั้งหนึ่งในสมัยรัตนโกสินทร์

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงได้ทรงเปลี่ยนแปลงองค์การดำเนินการกิจของรัฐใน ส่วนกลางจากระบบจตุสดมภ์ ให้เป็นระบบที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น โดยพยายามแยกกิจการ ทหารออกจากพลเรือนซึ่งมีอัครเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบ ฝ่ายหนึ่งคือ สมุหนายกทำหน้าที่ ควบคุมเสนาบดีเวียง วัง คลัง และนา ที่มีมาแต่เดิมอีกชั้นหนึ่ง ส่วนอีกฝ่ายคือ สมุหพระกลาโหม ทำหน้าที่ควบคุมจตุรงคเสนา ช้าง ม้า ทหารราบและช่าง (ลิจิต ธีรเวคิน, 2541: 29-30)

การจัดโครงสร้างดังกล่าวนี้จะปรากฏในยามที่บ้านเมืองมีสันติ แต่ในยามสงครามแล้ว ทั้งสองฝ่ายก็ต้องบังคับบัญชาทหารด้วยกันทั้งสิ้น ในระยะปลายของกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา การจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบจะอาศัยพื้นที่ที่เป็นปัจจัยในการกำหนด โดยสมุหนายกจะ รับผิดชอบควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ ส่วนสมุหพระกลาโหมจะรับผิดชอบบังคับ บัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ พร้อมทั้งได้มีการจัดตั้งกรมทำเพื่อทำหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองปากอ่าว ดูแลการค้าและการต่างประเทศด้วย (สมาน รั้งสิโยกฤษฎ์, 2543: 17)

ในส่วนขององค์การดำเนินการกิจของรัฐในส่วนภูมิภาคนั้น ได้มีการขยายเขตราชธานี และเมืองชั้นในออกไป ส่วนประเทศราชที่อยู่ใกล้ราชธานีได้ถูกเปลี่ยนเป็นหัวเมืองชั้นนอกโดย จำลองใช้โครงสร้างการบริหารแบบราชธานี สำหรับเมืองที่อยู่รอบนอกห่างไกลออกไปซึ่งเป็น ชนต่างชาติต่างภาษานั้นจะมีสถานะเป็นประเทศราชและมีระบบการปกครองที่เป็นอิสระ

การปฏิรูปดังกล่าวนี้ นอกจากจะเสริมสร้างความมั่นคงและเป็นปึกแผ่นให้แก่กรุงศรี อยุธยาแล้ว ยังทำให้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีความเข้มแข็งขึ้นด้วย สถาบันกษัตริย์ซึ่งมี สถานะเป็นสมมติเทวราชสามารถรวบรวมและสร้างสิทธิในการใช้อำนาจให้กว้างขวาง ครอบคลุมอาณาเขตที่แผ่ไพศาลออกไป พร้อมทั้งสามารถจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง ได้ด้วยความชอบธรรม

การจัดทำบริการสาธารณะตามลักษณะข้างต้น ได้คงสภาพโดยมีการเปลี่ยนแปลงเพียง เล็กน้อยผ่านกาลเวลามาเป็นลำดับ จากกรุงศรีอยุธยาล่วงผ่านกรุงธนบุรี และเข้าสู่กรุง รัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325) เนื่องจากลักษณะดังกล่าวถือว่าเป็นแม่แบบเดียวที่หลงเหลืออยู่จาก อาณาจักรที่เป็นชนชาติไทย และยังเป็นคติเตือนใจให้รำลึกถึงความรุ่งเรืองที่เคยมีมาในอดีต

เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้ปราบดาภิเษกขึ้นเป็นกษัตริย์ (พ.ศ. 2325 - 2352) และสถาปนาราชวงศ์จักรีขึ้นแล้ว พระองค์ทรงพยายามรวบรวมพระราชอำนาจ และเลือกที่จะสร้างราชอาณาจักรขึ้นในที่แห่งใหม่ในนามว่า กรุงรัตนโกสินทร์ โดยอาศัย

รากฐานทางความคิดและระบบโครงสร้างในแบบเดิม คล้ายดังว่าเป็นการเนรมิตอาณาจักรที่ล่มสลายไปแล้วให้ฟื้นคืนกลับมา การตัดสินใจพระราชหฤทัยเช่นนี้ได้แสดงถึงนัยความพยายามที่จะรวบรวมและสืบสืบทอดความชอบธรรมในการใช้อำนาจจัดทำบริการสาธารณะต่อจากอาณาจักรเดิม เพื่อสร้างความมั่นคงเป็นปึกแผ่นแก่ราชอาณาจักร และความเข้มแข็งให้เกิดแก่ทวยราษฎร์โดยเร็ว

นอกจากความพยายามดังกล่าวข้างต้นแล้ว การปะติดปะต่อความความสัมพันธ์จากอาณาจักรที่แตกกระจายและล่มสลายนั้นถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินควบคู่กันไป ความพยายามที่จะร้อยเรียงกฎหมายในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่สร้างข้อผูกพันระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองให้ร้อยรัดเข้าด้วยกัน และสามารถมีผลบังคับใช้ได้อย่างทั่วถึงจึงเกิดขึ้น โดยการรวบรวมกฎหมายเดิมที่ยังคงหลงเหลืออยู่ตามเมืองต่างๆ มาประมวล ชำระและเรียบเรียงขึ้นเป็นกฎหมายตราสามดวง เพื่อให้เป็นฐานของการจัดระเบียบสังคมรัฐใหม่ (ลิขิต ชีรวคิน, 2541: 72)

จากพัฒนาการในการจัดทำบริการสาธารณะของไทยที่กล่าวถึงข้างต้นนี้มีข้อสังเกตที่น่าสนใจอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ ประการแรก จากการสังเกตโดยทั่วไปในมุมมองกว้างจะพบว่าสถาบันกษัตริย์หรือผู้ปกครอง และองค์กรในการดำเนินภารกิจของรัฐนั้นมีลักษณะเป็นหน่วยเดียวกัน ไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด อีกทั้งองค์อธิปัตย์ที่ถืออำนาจสูงสุดยังใช้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ บังคับใช้ในการปกครอง และตัดสินใจพิพาททั้งหมดนี้ ผ่านกลไกที่ดำเนินภารกิจของรัฐ โดยไม่ได้แบ่งแยกสถาบันในการใช้อำนาจต่างๆ มารองรับ ถึงแม้จะมีความพยายามแบ่งแยกโครงสร้างองค์กรที่ดำเนินภารกิจของรัฐตามงานเฉพาะด้าน แต่โครงสร้างที่กำหนดขึ้นก็ยังคงตัวตนในใช้อำนาจสูงสุดเหล่านั้นในทุกด้าน

ลักษณะดังกล่าว ถือเป็นสภาพปกติในการปกครองรูปแบบราชาธิปไตย เนื่องจากการเกิดขึ้นของรัฐ ในระยะเริ่มต้นนั้น ผู้นำที่สถาปนารัฐซึ่งเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุดและรัฐ เป็นสิ่งที่ผูกพันกัน ยากที่จะแบ่งแยกออกจากกันได้ หากขาดผู้นำที่เข้มแข็งซึ่งได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนที่ปรารถนาจะอาศัยอยู่ในดินแดนแห่งความเป็นปึกแผ่น มั่นคง และปลอดภัย แล้วก็ยากยิ่งที่รัฐจะก่อรูปขึ้นได้

ดังนั้นเพื่อให้รัฐที่สถาปนาขึ้นดำรงอยู่ต่อไปได้จึงจำเป็นที่ผู้นำจะต้องสร้างระบบการบริหารปกครองที่ทำหน้าที่ดำเนินภารกิจของรัฐพร้อมกับการวางรากฐานสถาบันผู้ปกครองให้มีความสัมพันธ์เป็นหนึ่งเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อสร้างเสริมสืบทอดความชอบธรรมในการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และแผ่ขยายการดำเนินภารกิจของรัฐให้กว้างขวางออกไป เมื่อสถาบันผู้ปกครองและกลไกต่างๆ มีความเข้มแข็ง รัฐก็สามารถคงอยู่และทำหน้าที่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง

ส่วนข้อที่น่าสนใจประการที่สอง จากการสังเกตถึงปัจจัยที่กำหนดการจัดทำบริการสาธารณะ อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยด้านปรัชญาหรือความคิดพื้นฐานของสังคมเป็นปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดและความปรารถนาที่จะมีชีวิตอยู่ในดินแดนที่มั่นคง ปลอดภัยอย่างผาสุก ถือเป็นเหตุผลสำคัญและมักได้รับการหยิบยกขึ้นมาสนับสนุนการอ้างสิทธิอันชอบธรรมของรัฐ ในการใช้อำนาจพิเศษที่มีสภาพบังคับเหนือบุคคลเพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นภารกิจหลัก หรือภารกิจตั้งต้น

สำหรับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์รองลงมา คือ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการรวมศูนย์การใช้อำนาจบริหารปกครอง ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับความคิดพื้นฐานที่ต้องการความมั่นคง ปลอดภัย และเป็นปึกแผ่นภายในรัฐ เป็นปัจจัยที่กำหนดให้รูปแบบการจัดองค์กรที่ดำเนินภารกิจของรัฐ ให้แผ่ขยายตัวออกไปตามพื้นที่ต่างๆ ที่เป็นเขตปกครองของรัฐอย่างเป็นลำดับขั้น เพื่อทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ และเป็นหูเป็นตาในการดูแลผู้คนที่อยู่ใต้อาณาเขตของรัฐให้ร่มเย็นเป็นสุขภายใต้อำนาจสูงสุดที่ถืออยู่โดยสถาบันผู้ปกครอง

อีกปัจจัยที่มีเกี่ยวข้องกับการกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะของไทยในสมัยดังกล่าว คือ ปัจจัยด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่กำหนดขึ้น โดยผู้ปกครอง ปัจจัยด้านกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงเจตนารมณ์ของผู้ปกครองที่จะควบคุมพฤติกรรมของผู้ใต้ปกครอง เพื่อให้บังเกิดความสงบเรียบร้อยภายในสังคมรัฐขึ้น

หากพิจารณาในภาพรวม องค์กรที่ดำเนินภารกิจของรัฐหรือองค์กรจัดทำบริการสาธารณะของไทยในสมัยต้น ซึ่งก่อรูปและได้รับอิทธิพลจากปัจจัยทั้งสามดังกล่าวข้างต้น จึงมีสถานะเสมือนดังเครื่องมือในการปกครองและใช้อำนาจตามสิทธิผู้ปกครองรัฐ ที่อยู่บนรากฐานความปรารถนาพื้นฐานของประชาชน

#### 1.4 พัฒนาการรูปแบบขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะของไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

หลังจากที่รูปแบบขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะของไทยได้พัฒนาตลอดมาตลอดกาลเวลามายาวนาน กระทั่งล่วงเข้าสู่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ห้าแห่งราชวงศ์จักรี (พ.ศ. 2411 - 2453) ได้เกิดการปฏิรูปการบริหารปกครอง และโครงสร้างองค์กรจัดทำบริการสาธารณะครั้งยิ่งใหญ่ขึ้นเพื่อสร้างความมั่นคงและความทันสมัยให้แก่รัฐชาติ ซึ่งร่องรอยและผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังคงปรากฏและมีอิทธิพลอยู่จวบจนถึงปัจจุบันนี้

การเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ที่เกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 นั้น มีสาเหตุสำคัญมาจากกระแสต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ (กูริชญา วัฒนรุ่ง, 2543: 181-183) สำหรับกระแสจากภายนอกประเทศ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของระบบการผลิตและเศรษฐกิจการค้าที่เปิดกว้างยิ่งขึ้น ซึ่งมาพร้อมกับการคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคมของจักรวรรดิตะวันตกที่ได้รุมล้อมเข้ามาใกล้ราชอาณาจักรยิ่งขึ้น ส่วนปัจจัยภายใน ได้แก่ การปกครองภายในราชอาณาจักรนับแต่อดีตตามมีลักษณะของการรวมตัวระหว่างดินแดนภายใต้อาณัติอย่างหลวมๆ ไม่ได้มีความรู้สึกเป็นชาติเดียวกัน ซึ่งมักได้รับการแทรกแซงจากจักรวรรดินิยมที่ต้องการยึดครองดินแดนในภูมิภาคนี้ ประกอบกับปัญหาความกล้าหลังของกลไกของรัฐและสังคมซึ่งตกอยู่ภายใต้การควบคุมของขุนนางบางกลุ่มที่กุมการใช้อำนาจรัฐไว้

ในช่วงต้นของรัชสมัย เนื่องจากพระองค์ทรงขึ้นครองราชย์ในขณะที่ทรงพระเยาว์ อำนาจรัฐทั้งหมดจึงตกอยู่ในกำมือของผู้สำเร็จราชการและกลุ่มขุนนางที่เป็นสมัครพรรคพวก ดังนั้นจึงทำให้อดีตพระราชหฤทัยกับภาวะที่มีทรงใช้พระราชอำนาจเพื่อการต่างๆ ตามพระราชประสงค์ได้ ในระหว่างนั้นพระองค์จึงขวนขวายแสวงหาความรู้และตัวแบบเพื่อนำมาใช้ในการบริหารปกครองบ้านเมืองจากทั้งการศึกษาและเสด็จประพาสประเทศใกล้เคียง จวบจนมีพระชันษาครบบริบูรณ์ จึงโปรดให้มีพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 ขึ้น เพื่อเป็นการแสดงเจตจำนงในการตั้งพระราชอำนาจกลับคืน พร้อมกันนั้นได้ทรงตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นรวบรวมภาษีอากรที่จัดเก็บได้ให้มีประสิทธิภาพเต็มเม็ดเต็มหน่วยและเป็นฐานในการดำเนินการเรื่องต่างๆ ด้วย สิ่งปรากฏขึ้นทั้งสองประการนี้เป็นสัญญาณเริ่มต้นของปฏิรูปครั้งใหญ่ที่จะตามมา

จากปัญหาและประสบการณ์ที่ทรงได้รับก่อนบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 ทำให้พระองค์ตระหนักว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแยกอำนาจรัฐออกจากตัวบุคคลและจัดให้มีสถาบันที่จะใช้อำนาจนั้น เพื่อไม่ให้ตกอยู่ในมือผู้หนึ่งผู้ใดอีก โดยทรงเริ่มต้นจากการใช้กฎหมายเป็นฐานและเครื่องมือที่สำคัญ เนื่องจากพระราชอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจเฉพาะพระมหากษัตริย์ ผู้อื่นมิอาจใช้อำนาจนี้ได้ (กูริชญา วัฒนรุ่ง, 2543: 183-184) ดังนั้นพระองค์จึงมีอิสระในการตรากฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการเรื่องต่างๆ เพื่อลดทอนและควบคุมขุนนาง และยังทำให้พระองค์ทรงสามารถรวมศูนย์อำนาจทางปกครองเพื่อกระทำการเปลี่ยนแปลงได้กว้างขวางยิ่งขึ้นด้วย (โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, 2544: 6)

การปรับปรุงการใช้อกฎหมายได้ทำให้เกิดสถาบันที่ใช้อำนาจรัฐแยกออกจากสถาบันทางการเมือง และกลไกที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างชัดเจน โดยพระองค์ได้ทรงจัดตั้ง “เคาน์ซิลออฟสเตต” (Council of State) หรือสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินตามแบบประเทศฝรั่งเศส โดยมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดินและร่างกฎหมาย รวมทั้ง

พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ต่างๆ ซึ่งถือเป็นความพยายามสร้างสถาบันทางนิติบัญญัติขึ้นเพื่อใช้เป็นฐานการใช้อำนาจ แต่ต่อมาเมื่อรวบรวมพระราชอำนาจได้อย่างสมบูรณ์และมีการสร้างระบบกฎหมายตามแบบตะวันตกแล้วก็ได้ทรงยุบเลิกไป หลังจากที่จัดตั้งสภาที่ปรึกษาได้ไม่นานก็ได้มีการจัดตั้ง “ปริวิเคาน์ซิล” (Privy Council) ในแบบอังกฤษเพิ่มอีก เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์และช่วยปฏิบัติราชการตามแต่จะทรงมอบหมายด้วย (กูริชญา วัฒนรุ่ง, 2543: 185)

หลังจากนั้น ได้ทรงใช้พระราชอำนาจในการจัดรูปแบบการบริหารปกครองเสียใหม่ให้มีความทันสมัย มีความสามารถในการแก้ปัญหา และมีความมั่นคงยิ่งขึ้น โดยทรงยกเลิกการบริหารปกครองแบบจตุสดมภ์ และจัดระเบียบโครงสร้างการแบ่งส่วนองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในส่วนกลางตามแบบอย่างตะวันตกอันประกอบด้วยหน่วยที่ทำหน้าที่ต่างๆ 12 กรม (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2543: 20-21) ซึ่งต่อมาได้ยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวง

สำหรับการบริหารปกครองส่วนภูมิภาค ทรงเห็นว่าการปกครองหัวเมืองแบบเดิมที่เรียกว่า “กินเมือง” นั้น เป็นความสัมพันธ์ที่มีต่อส่วนกลางอย่างหลวมๆ ขาดความเป็นปึกแผ่น เจ้าเมืองมักเอาใจออกห่างเมื่อส่วนกลางขาดความเข้มแข็ง จึงได้ยกเลิกเสียและจัดให้มีการปกครองระบบเทศาภิบาลขึ้น เป็นการส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปทำหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วย มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามลำดับ พร้อมทั้งได้มีการจัดระบบการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นแทนการแต่งตั้งจากเจ้าเมือง (โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, 2544: 8-9) ทั้งนี้เพื่อดึงอำนาจกลับสู่ส่วนกลาง พร้อมกับการผนวกดินแดนทั้งหลายให้เป็นปึกแผ่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นความพยายามในการสร้างรัฐชาติขึ้น (กูริชญา วัฒนรุ่ง, 2543: 187-188)

ส่วนการบริหารปกครองระดับท้องถิ่นนั้น ได้ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในกรุงเทพฯ ต่อมาได้จัดตั้งสุขาภิบาลในเขตหัวเมืองที่ตำบลท่าฉลอมซึ่งนับว่าประสบผลสำเร็จ โดยราษฎรได้มีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นอย่างดี ทำให้เกิดการจัดตั้งสุขาภิบาลในเขตเมืองและสุขาภิบาลในเขตตำบลตามมาอีกหลายแห่ง (โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543: 15-17) อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเริ่มต้นที่จะกระจายอำนาจให้ประชาชนได้รู้จักการปกครองตนเอง

นอกจากการจัดระเบียบโครงสร้างรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในระดับต่างๆ แล้ว ในคราวเดียวกัน พระองค์ได้ทรงดำเนินการปฏิรูประบบกฎหมายที่เป็นฐานและเครื่องมือสำคัญในการใช้พระราชอำนาจด้วย โดยเริ่มต้นจากการตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นเพื่อรวบรวมศาลพิจารณาคดีที่กระจัดกระจายอยู่ตามกรมต่างๆ ให้อยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกันและจัดระบบศาลให้เป็นสากลมากยิ่งขึ้น (โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, 2544: 10) ซึ่งอาจถือ

ได้ว่าเป็นความพยายามในการแยกสถาบันที่อำนาจทางตุลาการออกมาจากองค์กรที่จัดทำภารกิจของรัฐ

พร้อมกันนั้น พระองค์ทรงมีพระราชวินิจฉัยเลือกใช้ระบบประมวลกฎหมาย (civil law) ในแบบประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องคล้ายคลึงกับกฎหมายตราสามดวงแต่เดิมของไทย และได้ว่าจ้างนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสมาเป็นที่ปรึกษาในการชำระและร่างประมวลกฎหมายร่วมกับคณะกรรมการที่ทรงแต่งตั้งขึ้น (กูริชญา วัฒนรุ่ง, 2543: 189-190) การปฏิรูประบบกฎหมายนี้ก็เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดทำและดำเนินภารกิจของรัฐให้มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับจากประเทศตะวันตกมากยิ่งขึ้น

จากส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ห้าดังที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ หากพิจารณาโดยมองผ่านปัจจัยทั้งห้าที่กำหนดบริการสาธารณะ อาจอนุมานได้ว่ารูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะที่สร้างขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากปัจจัยสำคัญสี่ปัจจัย คือ ประสิทธิภาพพื้นฐานของสังคม ประสิทธิภาพ การรวมและการกระจายอำนาจ รวมทั้งกฎหมาย โดยเป็นไปตามลำดับ ดังนี้

ปัจจัยแรก คือ ประสิทธิภาพหรือความคิดพื้นฐานของสังคมที่มุ่งเน้นให้ราชอาณาจักรเกิดความมั่นคง ปลอดภัย เป็นปึกแผ่น และพร้อมที่จะพัฒนาจากราชอาณาจักรโบราณไปสู่การเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ที่มีสถาบันภายในรัฐที่เข้มแข็ง รวมทั้งรองรับการเปลี่ยนแปลงตามแบบอย่างตะวันตกที่จะเกิดขึ้นอีกมากมายในอนาคต เพื่อให้รัฐรอดพ้นจากการคุกคามล่าอาณานิคม

ปัจจัยที่สอง คือ ประสิทธิภาพ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการปฏิรูปการคลังและกำหนดให้มีหน่วยที่สามารถจัดเก็บทรัพยากรสำคัญในการดำเนินภารกิจของรัฐได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยขึ้น นอกจากนี้ปัจจัยประสิทธิภาพยังมีส่วนสำคัญในการจัดระเบียบโครงสร้างองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในส่วนกลางให้เป็นระบบที่มีความทันสมัยตามแบบอารยประเทศ

ปัจจัยถัดมา คือ การผสมผสานระหว่างความร่วมมือและกระจายอำนาจ โดยผลของการรวมอำนาจนั้นมีส่วนสำคัญในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และการผนวกดินแดนใต้อาณัติที่อยู่ร่วมกันอย่างหลวมๆ ทั้งหลายเข้าด้วยกันเพื่อให้รัฐเกิดความมั่นคงและเป็นปึกแผ่นยิ่งขึ้น ส่วนผลของการกระจายอำนาจนั้นปรากฏให้เห็นในลักษณะของความพยายามริเริ่มจัดตั้งองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นขึ้น เพื่อสร้างการมีส่วนร่วม และทดลองให้ประชาชนเรียนรู้ปกครองตนเอง

ปัจจัยสุดท้าย คือ กฎหมายซึ่งเป็นฐานสำคัญในการใช้พระราชอำนาจเพื่อดำเนินการปฏิรูปต่างๆ โดยอำนาจแห่งกฎหมายได้ทำให้มีการแบ่งแยกสถาบันที่ใช้อำนาจรัฐออกจากกัน

รวมทั้งยังส่งผลให้เกิดการพัฒนารูปแบบ กลไกในการดำเนินการกิจของรัฐและกำหนดเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความชัดเจนแน่นอนสอดคล้องกับชาติตะวันตก

หลังจากการปฏิรูปครั้งใหญ่ที่เป็นผลมาจากปัจจัยทั้งสี่ข้างต้นนี้แล้ว การเปลี่ยนแปลงซึ่งเกิดขึ้นต่อมาในส่วนของกลไกที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยหลังจากสิ้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ห้าแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่หก (พ.ศ. 2453 - 2468) ก็ได้ทรงสืบสานความคิดและดำเนินการเปลี่ยนแปลงต่อจากพระราชบิดาอย่างต่อเนื่อง โดยทรงพยายามปรับปรุงให้ระบบเติบโตมีความทันสมัยตอบสนองต่อการดำเนินการกิจยิ่งขึ้น และยังได้สร้างเสริมความเข้มแข็งของชาติไปพร้อมกัน

จวบจนกระทั่งรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่เจ็ด (พ.ศ. 2468 - 2477) ในปี พ.ศ. 2475 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข การเปลี่ยนแปลงนี้ได้อำนาจรัฐที่อยู่ในความควบคุมของพระมหากษัตริย์และกลุ่มเจ้าฝ่ายโอนไปอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการราษฎร ซึ่งเป็นกลุ่มข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนที่ส่วนใหญ่มีที่มาจากสามัญชน หลังจากเหตุการณ์นี้แล้วบุคคลที่เป็นฝ่ายเจ้าได้ถูกกีดกันออกจากสถาบันที่ใช้อำนาจรัฐ ส่วนประชาชนเองก็ยังไม่มีความพร้อมและความรู้เพียงพอที่จะเข้ามามีส่วนในการบริหารปกครองรัฐตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นอำนาจรัฐจึงไม่ได้ส่งมอบถึงมือประชาชนอย่างแท้จริง อำนาจรัฐยังคงวนเวียนผลัดเปลี่ยนอยู่ในการควบคุมของข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในกลไกของรัฐมาเป็นระยะเวลายาวนาน กลายเป็นการปกครองแบบอมตยาธิปไตย (ลิจิต ชีรวคิน, 2541: 134) ซึ่งมีผลอย่างสำคัญต่อการขยายตัวและอิทธิพลขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในช่วงเวลาต่อมา

นอกจากการถ่ายเทการถือกุมอำนาจรัฐจากเจ้ามาสู่กลุ่มข้าราชการแล้ว การเปลี่ยนแปลงการปกครองยังส่งผลต่อรูปแบบองค์กรที่ดำเนินการกิจของรัฐด้วย การเปลี่ยนแปลงการปกครองนำมาซึ่งการพระราชทานรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครอง โดยได้แบ่งแยกสถาบันนิติบัญญัติ กับสถาบันบริหารออกจากกัน (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, 2537: 174) และกำหนดถึงการใช้อำนาจรัฐที่มาจากปวงชนขึ้นอย่างชัดเจน เป็นผลทำให้โครงสร้างกลไกที่ดำเนินการกิจของรัฐหรือระบบราชการที่เป็นอยู่นั้นไม่เหมาะสม (ปราน สุวรรณมงคล, 2541: 36) จึงได้มีการจัดระเบียบการบริหารกลไกของรัฐใหม่หลายครั้งให้สามารถรองรับกับการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไปได้

กลไกที่ดำเนินการกิจของรัฐที่ได้รับการจัดระเบียบใหม่เพื่อความเหมาะสมยิ่งขึ้นนี้ ประกอบด้วยสามส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมที่คณะรัฐมนตรีได้รับมอบหมาย ซึ่งกำหนดมี 7 กระทรวง 42 กรม และอีก 7 หน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (ปธาน สุวรรณมงคล, 2541: 39) หน่วยเหล่านี้มีฐานะเป็นทบวงการเมืองและเป็นนิติบุคคล สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอโดยส่วนกลางส่งข้าราชการไปประจำ สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นจะหมายถึง เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามแบบตะวันตกเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น (โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543: 24-27) นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงสุขาภิบาลที่มีอยู่แต่เดิมด้วย พร้อมกันนั้นได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (ลิขิต ชีรเวคิน, 2541: 134) และจัดทำบริการสาธารณะทางพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมให้แก่ภาคเอกชนและภาคประชาชน ทั้งยังเป็นการหารายได้เข้าสู่รัฐอีกทางหนึ่ง

จากที่กล่าวมาข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่ามีปัจจัยที่สำคัญสองปัจจัยที่มีส่วนในการกำหนดรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปัจจัยแรกคือความคิดพื้นฐานในการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ต้องการแบ่งแยกสถาบันในการใช้อำนาจรัฐทางนิติบัญญัติและทางบริหารออกจากกัน และสร้างระบบบริหารราชการให้มีโครงสร้างรองรับการปกครองที่อำนาจมาจากปวงชน อีกปัจจัยหนึ่งคือ การกระจายและการแบ่งอำนาจ มีอิทธิพลในการกำหนดรูปแบบและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

### 1.5 พัฒนาการรูปแบบองค์กรจัดทำบริการสาธารณะของไทยก่อนปัจจุบัน

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองและจัดระเบียบการบริหารใหม่แล้ว องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ หรือระบบราชการของไทยได้คงเค้าโครงเดิม โดยขยายตัวและเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหน่วยย่อยเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ถึงแม้สภาพบ้านเมืองจะตกอยู่ภายใต้วิกฤตการณ์ทางการเมืองหลายครั้งก็ตาม การเพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏขึ้นตามมาได้แก่ การเพิ่มสถานะให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยกำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล (โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, 2544: 17) การให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นที่มีความคล่องตัวโดยปรับปรุงรูปแบบสุขาภิบาลมาใช้ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองและ



ข้าราชการประจำในการดำเนินการกิจของกระทรวง การจัดตั้งกระทรวงและหน่วยงานระดับกรมเพิ่มเติมขึ้นในส่วนกลาง ในส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการริเริ่มจัดตั้งสภาตำบล ส่วนรัฐวิสาหกิจนั้นก็ได้ขยายตัวเพิ่มจำนวนขึ้นไปพร้อมกัน เป็นต้น

การเติบโตขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว เข้มแข็งและมีอิทธิพลในการบริหารและปกครองรัฐ พร้อมกับการเริ่มขยายตัวของภาคเอกชน ในขณะที่ภาคประชาชนยังคงอ่อนแอและล้มลุกคลุกคลานอยู่ การที่ภาครัฐเติบโตแข็งแกร่งขึ้นนี้น่าจะมีเหตุผลเนื่องมาจากเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของทุกฝ่ายในสังคมที่เริ่มมีความหลากหลายเพิ่มขึ้นอย่างทั่วถึง

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเริ่มต้นทศวรรษที่ 2500 การพัฒนาประเทศอย่างจริงจังด้วยการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ. 2504 – 2509) ตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก ได้ส่งผลให้ภารกิจและบทบาทขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในหลายส่วนได้ขยายวงกว้างออกไป พร้อมกันความพยายามรวบอำนาจของผู้กุมอำนาจบริหารเพื่อสร้างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งขึ้น (strong executive) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าสาเหตุแท้จริงที่แผ่เงาอยู่ของการเติบโตและขยายตัวของภาครัฐ คือ ความต้องการแผ่ขยายกลไกในการใช้อำนาจออกไปควบคุมสังคม และสร้างอิทธิพลเหนือการแทรกแซงและควบคุมจากฝ่ายการเมือง ยิ่งระบบเติบโต ยิ่งมีความสลับซับซ้อน และปลอดจากการตรวจสอบควบคุมมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ระบบกลไกที่จัดทำบริการสาธารณะมีลักษณะมุ่งสนองประโยชน์แก่ตน (self-serving) มากกว่ามุ่งสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชน (ปธาน สุวรรณมงคล, 2541: 35-41) กล่าวได้ว่าภารกิจที่รัฐพึงกระทำได้ถูกบดบัง พร้อมกับเป้าหมายที่บิดเบือนไป

การขยายตัวขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะได้มีอิทธิพลครอบงำรัฐ และดึงอำนาจการบริหารสู่ศูนย์กลางอย่างต่อเนื่อง เมื่อถึงปี พ.ศ.2522 พบว่าระบบราชการในส่วนกลางประกอบด้วยกระทรวงจำนวน 13 กระทรวง 131 กรม และ 1264 กอง (วรเดช จันทรศร, 2543: 4) พร้อมกันนั้นระบบราชการยังได้ดูดซับทรัพยากรมาใช้เป็นปัจจัยนำเข้าในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นจำนวนมาก ทรัพยากรที่นำเข้าสู่กระบวนการจัดทำบริการสาธารณะยังถูกเบียดบังโดยผู้ที่ทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการเองด้วย จึงเป็นผลให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นไม่สามารถตอบสนองต่อประชาชนได้อย่างทั่วถึงแท้จริง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะได้เติบโตซับซ้อนขึ้นอย่างไร้ประสิทธิภาพ

ปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้นไม่ได้เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน แต่ใช้เวลาค่อยสะสมเพิ่มพูนขึ้นเป็นลำดับอย่างต่อเนื่อง จากปัญหาที่ไม่สามารถสังเกตได้พอกพูนกลายเป็นปัญหาที่ลุกลามใหญ่โต ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเมื่อตระหนักถึงปัญหาก็เกือบสายไปเสียแล้ว

ความพยายามในการที่จะจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวและขาดประสิทธิภาพขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะนี้ได้เริ่มปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในสมัยของรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523 - 2531) โดยได้แถลงเป็นนโยบายอย่างชัดเจนถือเป็นแบบอย่างให้แก่รัฐบาลในชุดต่อมาด้วย สำหรับผลการดำเนินการที่เกิดขึ้นในสมัยของรัฐบาล พลเอก เปรม คือ มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้น เพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านกำลังคนลง นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ออกมาตรการไม่ให้มีการจัดตั้งส่วนราชการใหม่โดยไม่จำเป็น ยกเว้นส่วนราชการที่ทำหน้าที่ใหม่ในการพัฒนาประเทศ พร้อมกันนั้นได้จำกัดการขยายตัวของกำลังคนในส่วนราชการไม่ให้เกินร้อยละ 2 ต่อปี

ต่อมาในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531 - 2534) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการชุดใหม่ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ปรับปรุงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะตามนโยบายรัฐบาล อีกทั้งยังได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ ด้วยความมุ่งหวังที่จะปรับปรุงให้การจัดทำบริการสาธารณะมีความรวดเร็ว และมีขั้นตอนที่ชัดเจนยิ่งขึ้น การดำเนินการเหล่านี้มีลักษณะเหมือนว่าภาครัฐกำลังหันมาให้ความสำคัญกับประชาชนมากขึ้น แต่แท้ที่จริงคือการทำผู้มีอำนาจในภาครัฐพยายามหาช่องทางสนับสนุนและเข้าร่วมกับภาคเอกชนทำ “ธุรกิจการเมือง” เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในวงราชการร่วมกัน ดังนั้นรัฐบาลของ พลเอก ชาติชาย จึงถูกกระทำรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติด้วยข้ออ้างดังกล่าวในเวลาต่อมา

เมื่อนายอานันท์ ปันยารชุน ได้รับการสนับสนุนจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติให้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรัฐบาล (พ.ศ. 2534 - 2535) การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะได้ปรากฏให้เห็นหลายส่วน ได้แก่ มีนโยบายในการแปรรูปกิจกรรมของรัฐเป็นของเอกชน (privatization) เพื่อลดภาระทางการเงินที่เกิดจากปัญหาการประกอบการของรัฐวิสาหกิจ การกระจายงานของรัฐที่ไม่จำเป็นต้องทำเองให้เอกชนดำเนินการ การปรับปรุงกฎหมาย ข้อยกเว้นให้เอกชนรายย่อยสามารถประกอบการแข่งกับเอกชนรายใหญ่ได้ ทั้งนี้เพื่อการสร้างเสรี (liberalization) ในการดำเนินการและลดการผูกขาดโดยรัฐที่มีมาในอดีต ถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนการเติบโตของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังได้มีการปรับปรุงระบบกลไกและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ ทันสมัย และมีความโปร่งใส ด้วยการกำหนดและเกลี้ยกำลงคนให้ระบบมีขนาดเล็กลง พร้อมกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ไปพร้อมกัน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เป็นสัญญาณที่แสดงถึงความเจริญเติบโตและเปิดกว้างขึ้นของสังคมไทยอย่างชัดเจน

หลังจากได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2534 ที่ประกาศขึ้นใหม่ พลเอกสุจินดา คราประยูร ผู้นำหนึ่งในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2535) ซึ่งได้ก่อความไม่พอใจในหมู่ประชาชนกลุ่มต่างๆ อย่างมาก เหตุการณ์ได้ลุกลามใหญ่โตออกไป เริ่มจากการประท้วงและเรียกร้องจากคนกลุ่มเล็กๆ ขยายออกไป มีประชาชนโดยเฉพาะชนชั้นกลางจากหลายสาขาอาชีพได้เข้ามีส่วนร่วม เคลื่อนไหวจำนวนมาก นำไปสู่การต่อสู้ปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ปราบปรามกับประชาชน ผลที่สุดพลเอกสุจินดา ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนายอานันท์ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง (ลิขิต ชีรเวคิน, 2541: 232-237)

รัฐบาลพลเอกสุจินดาที่มีระยะเวลาสั้นเพียงสี่สัปดาห์กว่าวันเท่านั้น จึงไม่ทันได้ดำเนินการบริหารและพัฒนาสิ่งใดเลย สิ่งที่สำคัญในช่วงดังกล่าวคือเหตุการณ์เคลื่อนไหวของประชาชนซึ่งต่อต้านการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดานั้นได้ปรากฏผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคม ผลที่สำคัญในลำดับแรกคือ การรวมตัวและเคลื่อนไหวของประชาชนที่มาจากหลากหลายกลุ่มสาขาอาชีพนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการกระตุ้นจิตสำนึกสาธารณะและการแสดงบทบาทของพลังจากประชาสังคม ที่ได้รับการบ่มเพาะและเติบโตขึ้นมาพร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้ไปสู่ความทันสมัย (ธีรยุทธ บุญมี, 2540: 153-159) ส่วนผลที่สำคัญลำดับถัดมาคือ ได้มีการเรียกร้องให้แก้ไขและร่างรัฐธรรมนูญที่แสดงถึงความ เป็นประชาธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนขึ้นด้วย ซึ่งผลกระทบทั้งสอง ประเด็นนี้ได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดรูปแบบขององค์กรและการจัดทำบริการสาธารณะ ในปัจจุบัน

เมื่อเหตุการณ์ได้คลี่คลาย และได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปอีกครั้งหนึ่งนั้น นายชวน หลีกภัย ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลในสมัยนายชวน (พ.ศ. 2535 - 2538) ได้ดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพระบบกลไกดำเนินการกิจของรัฐตามปัญหาที่สืบเนื่องมา โดยเน้นไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและผลตอบแทนของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความสามารถในการบริการประชาชน (ธวัชชัย สำโรงวัฒนา, 2543: 10-11) นอกจากนี้ยังได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เพื่อปรับปรุงสถานะและโครงสร้างการบริหารขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะ ขนาดเล็กระดับท้องถิ่นให้เป็นฐานรองรับกระจายอำนาจการบริหารและกระตุ้นประชาชนในท้องถิ่นให้ตื่นตัวในการมีส่วนร่วมปกครองตนเอง (โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543: 44-45)

ต่อมาในสมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา (พ.ศ. 2538 - 2539) ได้ดำเนินการปรับปรุงองค์กรและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดให้ปี พ.ศ.2539 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ เพื่อยกระดับการบริการให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพตอบสนองความต้องการของประชาชน พร้อมกันนั้นได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง 2 ฉบับ และได้มีการจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติการปรับปรุงระบบราชการโดยกำหนดแนวทาง กลยุทธ์และปรัชญาในการปรับปรุงการบริหารองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในภาพรวมไว้ สำหรับในด้านโครงสร้างได้มีการศึกษาวิจัยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และจัดทำเป็นเป็นแนวทางเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ พร้อมกับได้มอบอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาค และกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นด้วย นอกจากการปรับปรุงองค์กรและการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ยังได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2534 โดยบัญญัติให้มีการจัดตั้งสภาว่ารัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำและยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งประชาสังคมที่กำลังเติบโตและเข้มแข็งขึ้นในสังคมไทยก็ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ด้วย

เมื่อถึงรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ศ. 2539 - 2540) ได้มีการจัดทำแผนแม่บทในการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540 - 2544) ขึ้น โดยมีสาระเน้นหลักการในการแก้ปัญหาระบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะสองประการ คือ ปรับบทบาทภารกิจและขนาดของหน่วยงานของรัฐ พร้อมทั้งปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และมีความสามารถในการแข่งขันในระดับสากล สำหรับการปรับปรุงวิธีการจัดทำบริการสาธารณะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และจัดทำแนวทางปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐเกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ในส่วนของการกระจายอำนาจได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เพื่อปรับปรุงสถานะ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป (โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543: 47-48) และสิ่งสำคัญที่สุด คือ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งมีบทบัญญัติหลายประการที่ยังผลให้เกิดการปรับปรุงรูปแบบองค์กรและการจัดทำบริการสาธารณะของไทย

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เพียงไม่นานได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้เข้ามารับหน้าที่บริหารอีกครั้ง (พ.ศ. 2540 - 2544) โดยรัฐบาลของนายชวนได้ดำเนินการในการปรับปรุงกลไกในการจัดทำบริการสาธารณะหลาย

ประการ ในเบื้องต้นได้พยายามจำกัดขนาดขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะด้วยมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อปรับขนาดกำลังคนภาครัฐทั้งในส่วนข้าราชการและลูกจ้างให้ลดลง ในส่วนของการแบ่งภารกิจได้มีความคิดที่จะจัดกลุ่มภารกิจของรัฐออกเป็น 6 กลุ่ม คือ ภารกิจของส่วนราชการ ภารกิจของรัฐวิสาหกิจ ภารกิจที่ควรมอบให้ออกชนดำเนินการ ภารกิจที่ควรเป็นองค์การมหาชน ภารกิจที่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ และภารกิจที่ควรมอบให้องค์กรประชาชนดำเนินการ (คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2542: 37) อีกทั้งยังได้มีการจัดทำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐขึ้นเพื่อเร่งการปรับปรุงระบบกลไกจัดทำบริการสาธารณะตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - 2543) ให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว และสอดคล้องกับวิกฤติการณ์ด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งสอดคล้องกับปรัชญาการบริหารงานตามรัฐธรรมนูญ

ในด้านมาตรการการสร้างประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ขึ้นตามแนวคิดธรรมาภิบาล (good governance) เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินภารกิจของรัฐ ประสานและขยายโอกาสของภาคประชาชนภาคเอกชนให้มีส่วนรับผิดชอบ ตัดสินใจและตรวจสอบการบริหารจัดการบ้านเมืองให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกที่ควรไม่ซ้ำรอยเดิม

ส่วนในด้านการปรับปรุงรูปแบบองค์กร ได้มีการกำหนดให้มีองค์กรภาครัฐประเภทที่สามโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ.2542 เพื่อใช้เป็นองค์กรที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะทางสังคมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ในด้านการกระจายอำนาจ ได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ พร้อมกับได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้จัดทำร่างแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้นเพื่อถ่ายโอนภารกิจและกิจกรรมที่เหมาะสม ไปสู่องค์กรจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น (โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543: 49-65) ซึ่งเป็นการสนองเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนได้รู้จักการปกครองตนเอง

ความพยายามปรับปรุงกลไกในการจัดทำบริการสาธารณะที่ขยายตัวและเติบโตจากการปกครองแบบอมตยาธิปไตยที่กล่าวถึงอย่างเป็นลำดับข้างต้นนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดรูปแบบองค์กรและกำหนดแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นห้าปัจจัย ดังนี้ ปัจจัยแรกคือประสิทธิภาพ ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยหลักเนื่องจากการขยายตัวและการคุกคามทรัพยากรของระบบกลไกที่จัดทำบริการสาธารณะได้เพิ่มมากขึ้น

แต่กลับไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เป็นปัญหาที่สะสมและลุกลามไปกระทบกับประเด็นอื่นอีกมากมาย ได้แก่ การวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่คุ้มค่าของระบบ การที่ฝ่ายบริหารไม่สามารถใช้กลไกภาครัฐเป็นเครื่องมือในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างบรรลุตามเป้าหมาย ความเชื่อง้ำอัยของระบบที่ไม่สามารถแก้ปัญหของชาติได้อย่างทันกาลและบางครั้งยังเป็นตัวนำพาวิกฤตการณ์ เป็นต้น ดังนั้นรัฐบาลในชุดต่างๆ จึงได้ใช้ความพยายามในการแก้ปัญหาลึกของระบบก่อน โดยการกำหนดมาตรการและรูปแบบองค์กรที่จะช่วยสร้างเสริมประสิทธิภาพให้แก่ระบบกลไกภาครัฐ ทั้งนี้โดยเชื่อว่าหากระบบมีประสิทธิภาพทั้งในแง่ความสามารถและความคุ้มค่าในการดำเนินการแล้ว ปัญหาอื่นก็จะค่อยคลี่คลายไป

ปัจจัยที่สอง คือ ปรัชญาหรือแนวคิดพื้นฐาน ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเนื่องด้วยการเสื่อมคลายลงของการปกครองแบบอาณานิคมไทย จึงทำให้แนวคิดพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะที่มาจากความต้องการที่จะรักษาอำนาจและความมั่นคงของผู้ปกครอง ได้ถูกแทนที่ด้วยความต้องการของประชาชน และการเน้นการสร้างควมพึงพอใจด้วยการให้บริการที่มีคุณภาพ ซึ่งปรัชญาหรือแนวคิดพื้นฐานที่เปลี่ยนแปลงไปได้กำหนดภารกิจ บทบาทหน้าที่ และวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะให้เปลี่ยนรูปไปด้วย

ปัจจัยที่สาม คือ การกระจายอำนาจ ซึ่งมีอิทธิพลในการกำหนดรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะในสองลักษณะ ในลักษณะแรกได้มีความพยายามการกระจายอำนาจตามภารกิจโดยให้เอกชนเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐไม่จำเป็นต้องทำเองเพิ่มขึ้น และลดบทบาทองค์กรจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐลง เพื่อสร้างเสริมและผ่อนคลายการผูกขาดโดยรัฐ ยังเป็นการสนับสนุนการเติบโตของภาคเอกชนด้วย ในลักษณะที่สองได้มีการใช้มาตรการทางกฎหมายกระจายอำนาจตามพื้นที่ และกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เติบโต รู้จักการปกครองตนเอง โดยการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นให้เข้มแข็งและมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในส่วนกลางด้วย

ปัจจัยลำดับถัดมา คือ ประชาสังคม ซึ่งมีที่มาจากการเติบโตขึ้นและเข้มแข็งขึ้นของภาคประชาชนที่ได้ร่วมกันแสดงบทบาทตามจิตสำนึกสาธารณะ ประชาสังคมกลุ่มต่างๆ ได้รับการยอมรับและเปิดโอกาสจากองค์กรภาครัฐให้มีเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการตัดสินใจ ตรวจสอบและรับผิดชอบในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น ประชาสังคมบางกลุ่มยังได้รับการกำหนดให้เป็นหน่วยหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย



ปัจจัยลำดับสุดท้าย คือ กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่มาจากประชาชน ได้สลายการปกครองแบบอมตยาธิปไตยที่สืบทอดมายาวนานเกือบหมดสิ้น โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหลายประการ ได้กลายเป็นเงื่อนไขบังคับให้องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทภารกิจใหม่ให้มีความชอบธรรม รวมทั้งกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยปกครองต่างๆ และวิธีการใช้อำนาจที่มาจากประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับเจตนารมย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ปัจจัยทั้งห้าข้างต้น ไม่เพียงจะมีอิทธิพลกำหนดรูปแบบองค์กรและการจัดทำบริการสาธารณะในช่วงอดีตที่ผ่านมาเท่านั้น แต่ปัจจัยทั้งห้าข้างต้นยังมีผลต่อความพยายามและแนวทางในการกำหนดรูปแบบองค์กรและการจัดทำบริการสาธารณะให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นในปัจจุบันด้วย

#### 1.6 การปรับปรุงรูปแบบองค์กรจัดทำบริการสาธารณะของไทยครั้งล่าสุด

การปรับปรุงองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในปัจจุบัน ซึ่งดำเนินการในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นี้ (พ.ศ. 2544 - ปัจจุบัน) ได้อาศัยแนวคิดจากการศึกษาที่ผ่านมา การระดมความคิด และการประชุมเชิงปฏิบัติการที่ประกอบด้วยตัวแทนจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการบริหารบ้านเมือง มากำหนดเป็นกรอบความคิดและแนวทาง (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545: 4-5) ซึ่งผลสรุปของแนวคิดและการดำเนินการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน มีอยู่ด้วยกันสองส่วน คือ ส่วนแรกการจัดระบบบริหารราชการในส่วนภูมิภาค ส่วนที่สองการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างองค์กรภาครัฐ

สำหรับการจัดระบบบริหารราชการในส่วนภูมิภาค หรือระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า ผู้ว่าซีอีโอ (CEO - Chief Executive Officer) เป็นแนวคิดและความพยายามดำเนินการในการปรับปรุงวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับภูมิภาคให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถสนองความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น การปรับปรุงการทำงานของจังหวัดนี้ได้เริ่มดำเนินการแล้วตั้งแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2544 มีลักษณะเป็นการทดลองใช้ระยะเวลาหนึ่งปี ซึ่งจังหวัดนำร่องที่เริ่มดำเนินการทดลองปรับปรุงคือจังหวัดลำปาง ภูเก็ต ศรีสะเกษ นราธิวาส และชัยนาท โดยมีจังหวัดเปรียบเทียบที่อยู่พื้นที่ใกล้เคียงกันคือจังหวัดพิษณุโลก พังงา สุรินทร์ ปัตตานี และอ่างทอง ตามลำดับ ผลที่ได้จากการทดลองพบว่ามีความเป็นไปได้ จึงได้มีการขยายผลโดยนำไปใช้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

การจัดระบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคดังกล่าวนี้เป็นการแก้ปัญหาที่มีแต่เดิมเนื่องจากจังหวัดได้รับการออกแบบให้เป็นหน่วยปกครองที่รับมอบอำนาจให้บังคับบัญชา

หน่วยงานจัดทำบริการสาธารณะของส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ ซึ่งการได้รับมอบอำนาจนี้ เป็นไปอย่างจำกัดและมีเงื่อนไข ในหลายส่วนราชการก็มีทิศทางที่แตกต่างกัน ทำให้การดำเนินการกิจของหน่วยงานในพื้นที่หลายหน่วยมีความซ้ำซ้อนกัน เป็นการให้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง หรือในบางสถานการณ์จังหวัดเน้นแต่การดำเนินนโยบายเพื่อสนองต่อส่วนกลาง จึงทำให้ละเลยต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่มีความเฉพาะเจาะจง

ดังนั้นการแก้ปัญหาก็คือ การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีความสามารถในการบังคับบัญชาและดำเนินการกิจของจังหวัดในฐานะเป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (strategic government unit) ในระดับพื้นที่ ซึ่งการจัดระบบนี้น่าจะส่งผลให้การบริหารงานของจังหวัดเกิดบูรณาการการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานในจังหวัดให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ปัญหาและพัฒนาเชิงพื้นที่ได้ตรงจุดหรือตรงกับความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถประสานการทำงานและส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นได้โดยตรง และการจัดระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาที่ยังเป็นการเตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดตามมาด้วย

สำหรับการเปลี่ยนแปลงองค์กรภาครัฐโดยการปรับบทบาท การกิจ และโครงสร้างโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 นั้นถือเป็นการปฏิรูประบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนกลางให้เป็นกลไกในการที่มีศักยภาพในการขับเคลื่อนรัฐไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชน สังคมและชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากแต่เดิมระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งพยายามแสดงบทบาทครอบงำสังคม ด้วยการคิดและดำเนินการกิจทุกอย่างภายในรัฐเองเกือบทั้งหมด จึงทำให้ระบบได้ขยายตัวจนมีขนาดใหญ่โต อู้ยอ้าย ถ้าสมัย ไม่มีความยืดหยุ่นและขาดความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงดังที่กล่าวไปในตอนต้นแล้ว ดังนั้นแนวทางการปรับระบบจึงต้องเริ่มจากการทบทวนและคิดใหม่ในภาพองค์รวม ด้วยความมุ่งหวังที่จะสร้างองค์กรภาครัฐที่มีขีดความสามารถสูง (high performance government) เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุตามที่พึงประสงค์

ในส่วนบทบาทของภาครัฐ ผลสรุปของความคิดใหม่ที่ได้จากการแยกแยะระหว่างภารกิจที่รัฐต้องทำ ภารกิจที่รัฐยังไม่ได้ทำ และภารกิจที่รัฐควรมอบให้ผู้อื่นทำนั้น ได้นำมากำหนดเป็นแนวทางปรับบทบาทหน้าที่ของภาครัฐว่าควรมีบทบาทสามประการ คือ บทบาทกำหนดนโยบาย (policy formulation) บทบาทกำกับดูแล (regulation) และบทบาทสนับสนุน



(promotion) (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545ก: 6-7) ทั้งนี้เพื่อจำกัดให้ระบบมีขนาดเล็ก และเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น และเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดทำบริการ สาธารณะมากยิ่งขึ้น

จากแนวทางกำหนดบทบาทข้างต้น ได้นำไปสู่การทบทวนภารกิจภาครัฐ และระบบ ภารกิจใหม่ให้มีความชัดเจน โดยการขจัดภารกิจที่ไม่จำเป็นที่ต้องทำเองออก และให้ ความสำคัญกับภารกิจหลักเพิ่มขึ้น ผลจากการทบทวนได้ข้อสรุปที่ระบุถึงภารกิจของรัฐไว้ 11 ภารกิจ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกันสัมพันธ์กัน และสามารถจัดหมวดหมู่ได้เป็น 4 กลุ่ม คือ ภารกิจ ด้านบริหาร ภารกิจด้านเศรษฐกิจ ภารกิจด้านสังคม และภารกิจด้านความมั่นคง (คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน, 2545ข: 4)

ผลของการคิดใหม่ถึงบทบาทภารกิจของรัฐที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้นนี้ ได้นำไปสู่การ ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐให้มีความสอดคล้องตามบทบาท และสามารถรองรับภารกิจได้อย่างเหมาะสมด้วย ซึ่งผลสรุปของแนวทางในการจัดโครงสร้างได้ เปลี่ยนแปลงรูปลักษณะและความองค์กรภาครัฐไปจนแทบไม่หลงเหลือเค้าในแบบเดิม

ในส่วนของกระทรวง ทบวง กรม ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้รับการปรับ เพิ่ม และกำหนดสถานะใหม่ ให้มีกระทรวงทั้งสิ้น 20 กระทรวง รับผิดชอบการดำเนินงานตามภารกิจแต่ละด้าน โดยแบ่งกระทรวงออกเป็น 3 ประเภท คือ กลุ่มกระทรวงที่รับผิดชอบงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กลุ่มกระทรวงยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศ และกลุ่มกระทรวงขนาดเล็กที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับภารกิจเร่งด่วน พร้อมด้วย กลุ่มภารกิจที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายที่อาศัยการบริหารโดยองค์คณะบุคคล (คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน, 2545ก: 12-14) ทั้งนี้เพื่อให้โครงสร้างมีความชัดเจน และยืดหยุ่นในการ บริหาร

ภายในกระทรวงที่มีขนาดใหญ่ยังแบ่งงานออกเป็นกลุ่มภารกิจซ้อนอยู่ภายใต้กระทรวง อีกชั้นหนึ่งพร้อมทั้งได้ปรับกระบวนการบริหารและพยายามลดสายการบังคับบัญชาลง เพื่อให้ โครงสร้างมีความกระชับ คล่องตัว รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และประหยัด (คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน, 2545ข: 6)

นอกจากการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมที่รับผิดชอบภารกิจหลักของรัฐที่ยังคงต้อง ดำเนินการเองแล้ว ยังได้มีการกำหนดให้กระทรวงที่มีลักษณะงานภายในแตกต่างจากกระทรวง ทั่วไป สามารถแบ่งส่วนราชการตามภารกิจหน้าที่โดยไม่เป็นกรมและมีผู้บังคับบัญชาของส่วน ราชการดังกล่าวเป็นอธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีก็ได้ ทั้งนี้ก็

เพื่อให้องค์กรปรับตัวได้ทันกับความเคลื่อนไหวหรือการเปลี่ยนแปลงของสังคม (มานิตย์ จุ่มป่า, 2545: 44-45)

พร้อมกันนั้นยังได้ดำเนินการและจัดทำแนวทางการปรับปรุงรายละเอียดและองค์ประกอบของระบบในด้านอื่นให้มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่จะมีขึ้น อาทิ การพัฒนาระบบวิธีการวัดผลงานของหน่วยงาน การดำเนินการจัดระบบการบริหารบุคคลและเงินเดือนค่าตอบแทนของบุคลากรภาครัฐ การปรับแนวทางและวิธีการบริหารงบประมาณใหม่ และการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

การปรับปรุงระบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในส่วนกลาง และในส่วนภูมิภาค ข้างต้น ยังคงได้รับอิทธิพลจากปัจจัยทั้งห้าประการเช่นเดียวกับช่วงที่ผ่านมา อันประกอบด้วย ประการแรกปัจจัยด้านประสิทธิภาพทั้งในแง่ของความสามารถและความคุ้มค่า ประการที่สอง ปัจจัยด้านการกระจายอำนาจที่เน้นการมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคเพื่อบริหารในการให้บริการเชิงพื้นที่และช่วยส่งเสริมการพัฒนาความเข้มแข็งของท้องถิ่น ประการที่สาม ปัจจัยด้านความคิดพื้นฐานที่ให้ความสำคัญกับสนองความต้องการและการสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน ประการที่สี่ปัจจัยด้านประชาสังคมซึ่งพยายามลดบทบาทภาครัฐและเปิดโอกาสให้องค์กรในภาคประชาชน และเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ และประการสุดท้ายปัจจัยด้านกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่ว่าด้วยขอบเขตอำนาจหน้าที่และแนวนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยห้าประการนี้ได้กำหนดทั้งเนื้อหาในแง่ของบทบาทภารกิจ และวิธีการในแง่ของรูปแบบองค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะของไทยในปัจจุบัน ให้กลายเป็นระบบที่มีความสามารถบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีได้

### 1.7 ปัญหาจากปรากฏการณ์ การพิจารณาไปสู่อนาคต และคุณค่าในการศึกษา

ถึงแม้ว่าความคิดและการดำเนินการที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจะมีความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาก็จริงมานานมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่อาจสรุปได้ว่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นจะประสบผลสำเร็จ เกิดระบบที่สามารถบริหารจัดการภารกิจบริการสาธารณะให้แก่บ้านเมืองและสังคมได้อย่างเหมาะสมตามที่ปรารถนา เนื่องจากการดำเนินการที่จะนำไปสู่เปลี่ยนแปลงเพิ่งเริ่มต้นขึ้น และยังมีเงื่อนไขบางอย่างที่ยังจำเป็นต้องพิจารณาให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น ความคิดและการปรับปรุงบริการสาธารณะที่ให้ความสำคัญหรืออาศัยประสิทธิภาพเป็นตัวตั้งนั้นอาจทำให้เกิดความคุ้มค่าในการดำเนินงานแต่อาจเป็นการรอนสิทธิของประชาชนผู้รับบริการได้ หรือความพยายามจำกัดให้องค์กรภาครัฐมี

ขนาดเล็กและบทบาทน้อยลงนั้นก็ไม่ได้หมายความว่าหน้าที่ภาครัฐมีขนาดเล็กแล้วจะส่งผลดีเสมอไป เป็นต้น นอกจากนี้สิ่งที่สำคัญ คือ ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงจะต้องให้น้ำหนักหรือจัดลำดับปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ ตามคุณค่าที่เป็นจริง และต้องคิดออกไปให้ไกลจากปัจจุบันไปสู่อนาคตอย่างเป็นช่วงเป็นตอนด้วย ไม่ใช่เพียงแค่คิดจากฐานที่มาในอดีตและปัจจุบันเท่านั้น ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นกับองค์กรจัดทำบริการสาธารณะของไทยจะประสบข้อขัดข้อง ไม่สอดคล้องและไม่สามารเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพที่ควรจะเป็นได้

ดังกล่าวนี้ถือเป็นประเด็นที่สำคัญ ซึ่งน่าจะนำไปสู่การคิดใหม่อีกครั้งหนึ่ง ด้วยการตอบปัญหาสองข้อที่เป็นรากฐานของการเปลี่ยนแปลง

ประการแรก “ภารกิจที่ควรอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจพื้นฐานที่เป็นภารกิจที่แท้จริงของรัฐนั้น ควรมีขอบเขตเพียงใด”

ประการที่สอง “รูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะตามขอบเขตภารกิจที่แท้จริงของประเทศไทยควรมีลักษณะเป็นอย่างไรจึงจะเหมาะสม”

การคิดใหม่นี้จะต้องคำนึงถึงปัจจัยทั้งห้า คือ ปัจจัยด้านปรัชญาหรือความคิดพื้นฐาน ปัจจัยด้านประสิทธิภาพ ปัจจัยด้านการกระจายอำนาจ ปัจจัยด้านประชาสังคม และปัจจัยด้านกฎหมาย ซึ่งมีอิทธิพลอย่างสำคัญในการกำหนดเนื้อหาและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะของไทยทั้งในอดีต ปัจจุบัน และยังสืบต่อเชื่อมโยงไปในอนาคตอีก โดยจะต้องเข้าใจถึงการให้น้ำหนักความสำคัญของแต่ละปัจจัยหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ และคิดออกไปข้างหน้าโดยมีกรอบของเวลาที่ชัดเจนด้วย

การพยายามคิดและตอบปัญหาใหม่อีกครั้งหนึ่งนั้น อาจคล้ายกับเป็นการย่ำคิดย่ำทำซ้ำแล้วซ้ำเล่า หากมีประโยชน์ไม่ หากพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วจะพบว่าความคิดใหม่เพื่อตอบปัญหาเดิมด้วยความรอบคอบยิ่งขึ้น แท้จริงแล้วก็คือการสร้างทางเลือกใหม่ทางความคิด และยังเป็น การเปิดโอกาสช่องทางการนำไปสู่การปฏิบัติที่หลากหลายยิ่งขึ้น ดังนั้นความพยายามที่จะฉายภาพของภารกิจที่แท้จริงของรัฐ และรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะของประเทศไทยด้วยมุมมองที่แตกต่างไปอย่างพินิจพิเคราะห์จึงมีคุณค่าทั้งในเชิงปฏิบัติและเชิงวิชาการสมควรที่จะดำเนินการศึกษาเพื่อค้นหาคำตอบต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์

สำหรับวัตถุประสงค์ในการวิจัย เรื่อง รูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ ประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย มีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ ดังนี้

วัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อศึกษาทบทวน และกำหนดเกณฑ์ที่ใช้ในการนิยามหรือระบุขอบเขตภารกิจพื้นฐานของรัฐที่มีความชัดเจน

วัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษาถึงการกำหนดลักษณะของบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อศึกษาถึงสภาพการณ์ และปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญในการกำหนดตัวแบบลักษณะบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยที่น่าจะเป็นจริง

วัตถุประสงค์ที่ 4 เพื่อทำนายและสร้างตัวแบบลักษณะของบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยที่น่าจะเป็นจริง โดยอาศัยปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญเป็นตัวกำหนด

## 3. ขอบเขตในการวิจัย

ในการวิจัยได้ตั้งต้นที่การค้นหาและระบุขอบเขตภารกิจพื้นฐานหรือภารกิจที่แท้จริงของรัฐก่อน โดยในเบื้องต้นผู้วิจัยได้กำหนดเกณฑ์สำหรับระบุขอบเขตภารกิจพื้นฐานของรัฐไว้ดังนี้

เกณฑ์ที่ 1 ภารกิจพื้นฐานของรัฐ คือ ภารกิจที่เอกชนไม่มีความสามารถดำเนินการแทนรัฐได้

เกณฑ์ที่ 2 ภารกิจพื้นฐานของรัฐ อาจเป็นภารกิจที่เอกชนมีความสามารถดำเนินการได้ แต่มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ ดังนั้นรัฐจึงควรดำเนินการที่อาศัยอำนาจพิเศษนี้ต่อไป

พร้อมทั้ง อาจกล่าวเป็นข้อสรุปเบื้องต้นได้ว่า ภารกิจพื้นฐานของรัฐ ควรมีอยู่อย่างจำกัด โดยคงเหลือไว้เฉพาะภารกิจที่แท้จริงที่รัฐมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการเองเท่านั้น และเมื่อพิจารณาขอบเขตภารกิจพื้นฐานของรัฐตามเกณฑ์ข้างต้นได้แล้ว ก็จะนำภารกิจเหล่านั้นมา กำหนดขอบเขตของหน่วยงานหรือองค์กรที่จะทำการศึกษา โดยมุ่งเน้นไปที่หน่วยงานหรือองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานตามภารกิจพื้นฐานดังกล่าวเท่านั้น

#### 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาถึง รูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย น่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ 4 ประการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

ประการที่ 1 ทราบถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดภารกิจพื้นฐานของรัฐ และได้เกณฑ์ที่ใช้ในการนิยามหรือระบุขอบเขตภารกิจพื้นฐานของรัฐที่มีความชัดเจน

ประการที่ 2 ทราบถึงการกำหนดลักษณะของบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยในปัจจุบัน

ประการที่ 3 ทราบถึงสภาพการณ์ และปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญในการกำหนดตัวแบบลักษณะบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยที่น่าจะเป็นจริง

ประการที่ 4 ได้ตัวแบบที่ทำนายลักษณะของบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยที่น่าจะเป็นจริง ซึ่งอาศัยปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญเป็นตัวกำหนด

#### 5. ฐานคติในการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะอาศัยกรอบของช่วงเวลา และกรอบของสภาพที่ควรจะเป็น ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่กำหนดความเหมาะสม จากแผนแม่บท นโยบาย และยุทธศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545 - 2549 แผนปฏิบัติการการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาการดำเนินการระหว่าง พ.ศ. 2545 - 2548 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546 - 2549 ร่างแผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (แผน 5 ปี: พ.ศ. 2545 - 2549) แผนกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2546 - 2551 แผนยุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2547 - 2551 และวิสัยทัศน์กระทรวงการต่างประเทศ และการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในต่างประเทศ

จากระยะเวลาของแผนข้างต้น ผู้วิจัยกำหนดให้ระยะของการทำนายตัวแบบที่กล่าวถึงในงานวิจัยคือ ปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นปีที่แผนดังกล่าวข้างต้นได้ดำเนินการจนเป็นที่สิ้นสุดหรือจวนจะสิ้นสุด และน่าจะปรากฏผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนแล้ว

นอกจากนี้ผู้วิจัยจะอาศัยวิธีทัศนัย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ปรากฏอยู่ในแผนข้างต้น ประกอบกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ และภารกิจขององค์กรที่ศึกษา มาใช้กำหนดเป็นกรอบของสภาพการณ์ตามระยะเวลาการทำงานด้วย

## 6. เค้าโครงเนื้อหาของงานวิจัย

ในการศึกษารูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย ผู้วิจัยได้แบ่งเนื้อหาออกการนำเสนอออกเป็นบท จำนวนทั้งสิ้น 10 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม

บทที่ 3 ระเบียบวิธีในการวิจัย

บทที่ 4 การนิยามภารกิจพื้นฐานของรัฐ และกำหนดขอบเขตบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย

บทที่ 5 การพรรณนาสภาพการณ์ในปัจจุบัน

บทที่ 6 การวิเคราะห์สภาพการณ์ที่พึงปรารถนา

บทที่ 7 การวิเคราะห์แนวโน้มสภาพการณ์ในอนาคตจากข้อมูลการสัมภาษณ์

บทที่ 8 การสังเคราะห์สภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง และการพิสูจน์สมมติฐานเบื้องต้น

บทที่ 9 การทำนาย และสังเคราะห์รูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย

บทที่ 10 บทสรุป และข้อเสนอแนะ