

## บทที่ 2

### แนวความคิดและหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น

#### 2.1 ความหมายของบริการสาธารณะและบริการสาธารณะท้องถิ่น

##### 2.1.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

ศาสตราจารย์ Maurice Hauriou นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศส ได้ให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะไว้ว่า บริการสาธารณะเป็นบริการทางเทคนิค (le service technique) เพื่อสาธารณะ เป็นบริการที่สม่ำเสมอและต่อเนื่องเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมโดยองค์กรของรัฐ ที่มีได้มุ่งหากำไร<sup>1</sup>

ศาสตราจารย์ Chapus ได้ให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะว่า กิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ให้หรือดูแล และกิจกรรมนั้นเป็นไปเพื่อสาธารณะประโยชน์<sup>2</sup>

ศาสตราจารย์ประยูร กาญจนกุล ได้ให้คำจำกัดความของ บริการสาธารณะว่าบริการสาธารณะ หมายความว่า กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการ หรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> รังสิกร อุปพงษ์ , “ทฤษฎีบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส,” วารสารนิติศาสตร์ 18 (กันยายน 2531) : 55.

<sup>2</sup> สิริพร มณีภักดิ์ , “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2536) , หน้า 4 - 5.

<sup>3</sup> ประยูร กาญจนกุล , คำบรรยายกฎหมายปกครอง , พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2535) , หน้า 108.

ดังนั้นเมื่อนำคำจำกัดความดังกล่าวมาวิเคราะห์ จึงทำให้เห็นได้ว่า “บริการสาธารณะ” นั้นมีความหมายครอบคลุมถึง การจัดทำกิจการต่างๆ ของฝ่ายปกครองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนนั่นเอง

### 2.1.2 ความหมายของบริการสาธารณะท้องถิ่น

ศาสตราจารย์ J. Rivero ได้กล่าวถึง ความหมายของบริการสาธารณะท้องถิ่นโดยเห็นว่า บริการสาธารณะท้องถิ่นเป็นการยอมรับว่ามี ประเภทของกิจกรรมท้องถิ่นที่แยกต่างหากจากกิจกรรมของรัฐ และเป็นเงื่อนไขประการแรกที่สำคัญของการกระจายอำนาจ<sup>4</sup>

ในประเทศไทย ไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดนิยามของคำว่า “บริการสาธารณะท้องถิ่น” ไว้ แต่ นางสาวสิริพร มณีทัศน์ ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะท้องถิ่นไว้ว่า บริการสาธารณะท้องถิ่น หมายถึง การกิจที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเฉพาะท้องถิ่นที่แยกต่างหากจากกิจกรรมของรัฐ เป็นภารกิจที่มีวัตถุประสงค์และลักษณะในการให้บริการ โดยอยู่ในความอำนาจหรือความควบคุมของท้องถิ่น

## 2.2 หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ และบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งภารกิจของรัฐสมัยใหม่ในการจัดทำบริการ

---

<sup>4</sup> Jacques Baquénard , La Décentralisation (Paris : P.U.F. , 1980), p. 683. อ้างถึงในสิริพร มณีทัศน์ , “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2536) , หน้า 6.

<sup>5</sup> สิริพร มณีทัศน์ , “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร”, หน้า 155.

สาธารณชนนั้นอาจแยกออกได้เป็น 2 ประเภทคือ<sup>6</sup> การกึ่งพื้นฐาน (primary function) และ การกึ่งลำดับรอง (secondary function)

การกึ่งพื้นฐาน (primary function) คือ การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว หรืออีกนัยหนึ่งคือการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัย เช่น กิจการทหาร กิจการตำรวจ กิจการการทูต และกิจการเกี่ยวกับสถาบันทางการเงิน เป็นต้น โดยความมั่นคงปลอดภัยนี้มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัยในชุมชน และความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกชุมชน

ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน หมายถึง ความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดต่อชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของเอกชนแต่ละคน ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ ซึ่งการรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชุมชนนั้นกระทำได้ด้วยการนิติบัญญัติและการเก็บภาษีอากรจากประชาชน โดยการตรากฎหมายนอกจากจะเป็นการกำหนดแบบแผนความประพฤติของบุคคลในความสัมพันธ์ระหว่างกันและกันแล้วยังเป็นเครื่องมือของรัฐในการเก็บภาษีอากรจากประชาชนเพื่อใช้ในการประกอบภารกิจต่างๆของรัฐอีกด้วย

ส่วนความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกชุมชนหรือภายนอกประเทศ หมายถึง การประทุษร้าย ซึ่งอาจเกิดจากความจงใจ เช่น ถูกรุกรานด้วยกำลังทหารโดยรัฐอื่น หรือเกิดจากความไม่จงใจ เช่น กรณีที่อุตสาหกรรมภายในรัฐต้องล้มละลายเนื่องจากมีการทุ่มตลาดสินค้าจากต่างประเทศ ทำให้สินค้าต่างประเทศมีราคาถูกกว่าสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศมาก ถึงขนาดที่สินค้าที่ผลิตภายในประเทศจำหน่ายไม่ออกก็ได้ ซึ่งการรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากภายนอกชุมชนหรือภายนอกประเทศทำได้โดย การสร้างแสนยานุภาพทางทหาร การทำสนธิสัญญาและเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ตลอดจนการเจรจาตกลงกับต่างประเทศเกี่ยวกับการค้าและการภาษีอากร เป็นต้น

---

<sup>6</sup> D.D. Raphael , Problems of Political Philosophy (Hong Kong : The Macmillan Press Ltd. , 1981) , p. 45 - 46. อ้างถึงใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา , “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ). ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2529) , หน้า 5 - 7.

ภารกิจลำดับรอง (secondary function) คือ การส่งเสริมสวัสดิการ ตลอดจนการกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม รัฐส่งเสริมสวัสดิการของราษฎรทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจ รัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น การให้บริการทางการศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมการเล่นกีฬาเพื่อให้ราษฎรมีสุภาพที่แข็งแรง การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การประกันการว่างงาน และการคุ้มครองการบริโภคของราษฎร เป็นต้น

เนื่องจากภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ นั้น มีอยู่อย่างมากมายรัฐย่อมไม่สามารถที่จะจัดทำบริการสาธารณะต่างๆดังกล่าวเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมภายในรัฐได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น การแบ่งแยกลักษณะของบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ว่า บริการสาธารณะใดควรอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ หรือ บริการสาธารณะใดควรอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญ ซึ่งในประเทศไทยได้มีผู้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกลักษณะของบริการสาธารณะของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ และบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

ท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวว่า อำนาจบริการสาธารณะในทางปกครองแยกได้เป็นสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง อำนาจในการทำการกิจการที่ประชาชนทั่วพระราชอาณาเขตมีส่วนร่วมได้เสียเหมือนๆ กัน และประการที่สอง อำนาจในการทำการกิจการที่พึงกระทำหรือมีวัตถุประสงค์ 2 ชนิด คือกิจการอันเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ เช่น การสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมืองและกิจการอย่างอื่นๆ ซึ่งนิยามกันว่าเป็นกิจการแห่งท้องถิ่น ไม่ใช่กิจการแห่งรัฐบาลกลาง แต่ปัญหาอาจเกิดขึ้นได้ในการที่จะแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้ซึ่งต้องแล้วแต่กาลเทศะ และกิจการของรัฐบาลกลางซึ่งได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กระทำแทน เช่น ในเรื่องทะเบียน<sup>7</sup>

ท่านอาจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้กล่าวว่า การแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและเทศบาล นั้น เป็นเรื่องที่รัฐมอบภารกิจบางอย่างให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น โดยที่กิจการนั้นๆ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

<sup>7</sup> สิริพร มณีภักดิ์ , “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร”, หน้า 17.

ท้องถิ่น และเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีความเจนจัดมากกว่า เช่น การป้องกันอัคคีภัยในเขตเทศบาล การสาธารณสุข การป้องกันและกำจัดโรคสัตว์ การศึกษาขั้นต้น การทำถนนหนทาง การไฟฟ้า ประปา เป็นต้น ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องส่วนได้เสียทั่วไปของประเทศที่คาบเกี่ยวกับท้องถิ่นหลายๆ พื้นที่ ควรให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง เช่น การป้องกันประเทศชาติ การเก็บภาษีศุลกากร<sup>8</sup>

ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา ได้กล่าว การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ควรจะอาศัยหลักการ 2 ประการร่วมกัน คือ หลักผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) และหลักประสิทธิภาพในการจัดการ (management efficiency) ซึ่ง “หลักผลประโยชน์สาธารณะ” หมายถึง กิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นใดแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่มีผลกระทบทั้งในทางบวกหรือทางลบต่อผู้คนในท้องถิ่นอื่นๆ ก็ให้ถือว่าเป็นกิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ถ้ากิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวม หรือเป็นกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์ของผู้คนหลายพื้นที่ (หลายท้องถิ่น) ก็ให้ถือเป็นกิจกรรมของรัฐบาลระดับชาติ ส่วน “หลักประสิทธิภาพในการจัดการ” หมายถึง การจัดทำกิจกรรมใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้จ่ายเงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนได้จำนวนมากที่สุดก็นับว่าเป็นการดี บริการสาธารณะที่มีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำ (ในบางกรณีอาจไม่มีต้นทุนแปรผันเลย) ควรให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น ส่วนบริการสาธารณะที่มีต้นทุนแบบพิเศษ เช่น เพิ่มขึ้นเป็นช่วงขั้นบันได การจัดบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องมีจำนวนผู้ใช้บริการมากๆ หรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอสมควร จึงจะประหยัดต้นทุน ควรให้มีหน่วยงานในระดับชาติทำการผลิตและให้บริการแก่ทุกชุมชน<sup>9</sup>

ดังนั้นเมื่อได้นำแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นมาพิจารณาแล้ว จึงกล่าวได้ว่า หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการแบ่งแยกถึงลักษณะของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ และบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 ประการคือ

2.2.1 หลักผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) โดยหลักผลประโยชน์สาธารณะนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่คำนึงถึงความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ต่อพื้นที่และอาณาเขตต่างๆ เป็นสำคัญ กล่าว

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 17.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 18-19.

คือ หากการจัดทำบริการสาธารณะประเภทใดเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวม การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นก็ควรอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ แต่หากการจัดทำบริการสาธารณะใดเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะแล้ว การจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นก็ควรอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.2 หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (management efficiency) โดยหลักประสิทธิภาพในการจัดการนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องคำนึงถึงความสามารถขององค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นๆจะต้องมีความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด กล่าวคือ องค์กรนั้นจะต้องใช้เงินจำนวนน้อยที่สุด เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ดังนั้น หากการจัดทำบริการสาธารณะประเภทใดต้องอาศัยเทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูงในการดำเนินการ การจัดทำบริการสาธารณะนั้นก็ควรอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ และในทางกลับกันหากการจัดทำบริการสาธารณะประเภทใดเป็นกิจการที่มีขนาดเล็กและมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะแล้ว การจัดทำบริการสาธารณะนั้นก็ควรอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะรัฐย่อมไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่างๆ เหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ทั่วถึงในทุกพื้นที่นั่นเอง

### 2.3 ลักษณะของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ และบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกลักษณะของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ และบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นนี้จึงสามารถแยกลักษณะของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ และบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังต่อไปนี้

### 2.3.1 ลักษณะของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ

เมื่อได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกลักษณะของบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้นแล้ว บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานและมีลักษณะดังนี้<sup>10</sup>

1. เป็นกิจการที่ประชาชนทั่วประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกัน ดังนั้นรัฐจึงต้องเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวทั้งหมดเพื่อให้กิจการต่างๆเหล่านั้นมีความสอดคล้องกันทั่วประเทศเพื่อความเป็นเอกภาพของความเป็นรัฐ เช่น กิจการทหาร กิจการตำรวจ เป็นต้น
2. เป็นกิจการที่จำเป็นต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูงดำเนินการ ดังนั้น รัฐจึงสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากรัฐมีความพร้อมในปัจจัยต่างๆ เหล่านี้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กิจการขยายเครือข่ายโทรศัพท์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป็นต้น

### 2.3.2 ลักษณะของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆนั้นมีอยู่อย่างมากมาย รัฐจึงไม่สามารถที่จะจัดทำภารกิจต่างๆ ดังกล่าว เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้อย่างทั่วถึงได้ อีกทั้ง ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ย่อมมีความต้องการที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น ฉะนั้นการมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดและเข้าถึงสภาพของปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ย่อมทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 26.

ดังนั้น บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่น ซึ่งการพิจารณาว่าบริการสาธารณะใดเป็นบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป ซึ่งโดยหลักแล้วมักต้องพิจารณาว่า กิจการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหรือมีผลกระทบต่อคนในท้องถิ่นนั้นหรือไม่ กล่าวคือ

- เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะและสามารถแยกถึงลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นๆ เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดทำบริการด้านการขนส่งมวลชนในท้องถิ่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม การจัดบริการด้านการศึกษา เป็นต้น

- เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นเรื่องของการให้บริการที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นภารกิจที่ไม่สลับซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก เช่น การฃาปนกิจ การจัดหา น้ำสะอาด หรือน้ำประปา การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำคัญสำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ การดูแลที่สาธารณะต่างๆ ในเขตท้องถิ่น เป็นต้น

ดังนั้นเมื่อนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณา จึงสามารถแยกลักษณะของบริการสาธารณะต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่

### 1. กิจการที่เกี่ยวกับสวัสดิการของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง

- สวัสดิการที่ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์อายุ เช่น การจัดบริการด้านโรงเรียน สนามเด็กเล่น บ้านพักคนชรา เป็นต้น

- สวัสดิการที่ต้องพิจารณาตามสภาพของร่างกาย เช่น การให้ความช่วยเหลือเลี้ยงดูคนพิการ คนวิกลจริต คนไร้ความสามารถ เป็นต้น

### 2. กิจการที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขหรืออีกนัยหนึ่ง ได้แก่ กิจการที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การจัดหา



สะอาดหรือน้ำประปา การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ การจัดบริการด้านการเคหะ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่า ลักษณะของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นนั่นเอง<sup>11</sup> โดยในประเทศไทยพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายอันได้แก่ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ต่างก็ได้บัญญัติถึงลักษณะของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายเหล่านั้น โดยมีลักษณะที่สอดคล้องกับลักษณะของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งอาจกล่าวได้อย่างกว้างๆ ว่า ลักษณะของกิจการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายในประเทศไทยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำได้แก่

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. การบำรุงทางน้ำ ทางบก
3. การรักษาความสะอาดของถนน รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
4. การป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. การให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. การให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. การให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
8. การให้มีโรงฆ่าสัตว์
9. การให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
10. การให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
11. การให้มีและบำรุงการศึกษา หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 28.

12. การให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสานและฌาปนสถาน
13. การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
14. การให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
15. การให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
16. การให้มีสาธารณูปการ
17. การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
18. การให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
19. การให้มีและบำรุงสวนสาธารณะหรือสวนสัตว์
20. กิจการอื่นๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น

#### 2.4 วิธีการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ และต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่น ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นประเภทต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจดำเนินการได้หลายรูปแบบดังต่อไปนี้

2.4.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง

2.4.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนจัดทำโดยสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำ  
ของ

2.4.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการโดยสัมปทานบริการ  
สาธารณะท้องถิ่น

2.4.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงาน  
อื่นในรูปของ “สหการ”

2.4.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำในรูปของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น”

#### 2.4.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น โดยหลักแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้จัดทำเอง โดยดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นด้วยวิธีการนี้ในประเทศฝรั่งเศสเรียกว่าวิธีการดำเนินการในรูปแบบ *régie* แต่ในประเทศไทยโดยปกติจะเรียกว่าเป็นการจัดทำในรูปของ “ราชการ” ซึ่งการดำเนินการในรูปแบบนี้จะดำเนินการต่อเมื่อฝ่ายปกครองต้องการควบคุมทิศทางของกิจการนั้น และฝ่ายปกครองต้องการบริหารกิจการนั้นด้วยทรัพย์สินและบุคลากรของตนเอง กล่าวคือ ท้องถิ่นจะจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นโดยเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจพิเศษในทางปกครอง และด้วยเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง<sup>12</sup>

การจัดทำบริการสาธารณะโดยวิธีการนี้นอกจากจะต้องประกอบด้วยลักษณะทั่วไปของบริการสาธารณะแล้วยังต้องมีลักษณะพิเศษเพิ่มขึ้นอีก 4 ประการ คือ<sup>13</sup>

1. เจ้าหน้าที่ผู้จัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้นต้องเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีคุณสมบัติดังนี้
  - เป็นข้าราชการหรือเจ้าพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - เป็นบุคลากรซึ่งอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครอง แต่ไม่มีสถานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น บุคลากรที่ทำสัญญาจ้างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ค้นคว้าวิจัยต่างๆ เป็นต้น
  - เป็นบุคลากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับเข้ามาภายใต้ระบบกฎหมายแพ่งได้แก่ ลูกจ้างชั่วคราวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 70.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 70-71.

2. ลักษณะของทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น ต้องเป็นทรัพย์สินของฝ่ายปกครอง เช่น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งทรัพย์สินเหล่านี้มิได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายทั่วไปอย่างทรัพย์สินของเอกชน กล่าวคือ บุคคลใดจะยึดหรือยกอายุความขึ้นต่อผู้ถือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้

3. การดำเนินการในรูปของ “ราชการ” นั้น มีวิธีการดำเนินการที่แตกต่างจากการดำเนินการของเอกชน กล่าวคือ การดำเนินการในรูปของ “ราชการ” นั้นอาจมีผลบังคับฝ่ายเดียวได้โดยไม่ต้องมีการแสดงเจตนาร่วมกัน และสามารถมีอำนาจเหนือเอกชนได้หากกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เช่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างสะพานลอยเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น หากก่อผลกระทบทำให้เอกชนซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นต้องขาดความสะดวกสบายไปบ้าง เอกชนผู้นั้นก็ต้องยอมรับทั้งนี้เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความเจริญของท้องถิ่น เป็นต้น

4. บริการสาธารณะท้องถิ่นที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เป็นกิจการที่ประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทนโดยตรง เนื่องจากบริการสาธารณะประเภทนี้มักเป็นกิจการที่จำเป็นและไม่อาจมอบให้เอกชนจัดทำแทนได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจัดทำโดยไม่คิดค่าบริการนอกจากภาษีอากรที่ประชาชนจะต้องเสียหรือบำรุงท้องถิ่นตามหน้าที่ของตน อย่างไรก็ตาม ยังมีกิจการบางประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำและเอกชนผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จะต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการบ้าง เพราะฝ่ายปกครองเห็นว่าผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการสาธารณะบางอย่างควรที่จะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายนั้น เช่น การจัดการการศึกษา การขนส่ง เป็นต้น

ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองนั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสียดังต่อไปนี้

2.4.1.1 ข้อดีของการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมทิศทางของกิจการอันเป็นบริการสาธารณะท้องถิ่นได้โดยตรง
2. มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม หรือ ค่าบริการในอัตราที่ต่ำหรือไม่เรียกเก็บเลย

2.4.1.2 ข้อเสียของการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
จัดทำเอง

1. ระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ในรูปของ “ราชการ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะเข้มงวดและยุ่งยาก ทำให้เกิดความล่าช้าไม่สะดวกสำหรับประชาชนในท้องถิ่นที่จะรับบริการต่างๆ
2. เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้อำนาจพิเศษที่มีอยู่เกินขอบเขตทำให้เกิดความเสียหาย หรือเค็ดคร้อนแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ในบางกรณี<sup>14</sup>

2.4.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนจัดทำโดยสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำ  
ของ

เนื่องจากภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้นมีอยู่อย่างมากมาย ฉะนั้นกฎหมายจึงเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นบางอย่างให้เอกชนเป็นผู้จัดทำโดยวิธีการจ้างตามสัญญาของฝ่ายปกครองได้ ซึ่งการให้เอกชนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยสัญญานั้น อาจทำได้ตามวิธีการตามกฎหมายเอกชน และวิธีการตามกฎหมายมหาชน ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำกับเอกชน จำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ<sup>15</sup>

1. สัญญาที่โดยสภาพเป็นสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง (contrat prive 'de l' administration) สัญญานี้เป็นสัญญาทางแพ่งทั่วไปเหมือนสัญญาทางแพ่งของเอกชน ฝ่ายปกครองและเอกชนจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกันเป็นนิติสัมพันธ์ที่มีลักษณะเท่าเทียมกัน
2. สัญญาที่ โดยสภาพ หรือ โดยกฎหมายเป็นสัญญาทางปกครอง (contrat administratif) สัญญาทางปกครองประเภทนี้เกิดจากการแสดงเจตนาร่วมกันของฝ่ายปกครองและเอกชน ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง แต่ลักษณะอื่นๆ และผลของสัญญาทางปกครองนี้กลับใช้หลักกฎหมายมหาชนซึ่งตั้งอยู่บนทฤษฎีบริการสาธารณะ เช่น การเข้าเป็นคู่สัญญากับ

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 72.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 78-79.

ฝ่ายปกครองต้องคัดเลือกโดยการประกวดราคา หรือข้อกำหนดในสัญญาที่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องแบบที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนด เป็นต้น นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของสัญญาจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือโดยฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิเศษเหนือเอกชนคู่สัญญา กล่าวคือ มีข้อกำหนดในสัญญาเป็นการให้สิทธิแก่ฝ่ายปกครองมากเป็นพิเศษ

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำสัญญาให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นแทนนั้น ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของสัญญาตามกฎหมายเอกชน หรือสัญญาตามกฎหมายมหาชนก็ตาม การให้เอกชนดำเนินการจัดทำในลักษณะนี้ไม่ใช่การมอบอำนาจโดยเด็ดขาดให้เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องรับผิดชอบในความเสียหายใดๆ อันเกิดจากการกระทำดังกล่าว ซึ่งเรื่องนี้ในประเทศไทยได้เคยมีคำพิพากษาฎีกาวินิจฉัยว่า การที่กรุงเทพมหานครทำสัญญาจ้างเอกชนปรับปรุงถนน ระหว่างดำเนินการผู้รับจ้างทำทางเบี่ยงสำหรับรถยนต์ไว้ แต่มิได้ติดตั้งสัญญาไฟให้มองเห็นในเวลากลางคืน ผู้ตายขับรถตามปกติถึงบริเวณที่เกิดเหตุซึ่งมีคนจูงคนเกาะกลางถนนถึงแก่ความตายนั้น กรุงเทพมหานครจะอ้างว่า กรุงเทพมหานครและผู้รับจ้างคือเอกชนมีนิติสัมพันธ์กันตามสัญญาจ้างทำของและยังอยู่ในอายุสัญญาดังกล่าว ผู้รับจ้างยังไม่ส่งมอบงาน กรุงเทพมหานครไม่ต้องรับผิดชอบความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ตามมาตรา 428 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ เพราะกรุงเทพมหานครมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ ตามมาตรา 66 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กรุงเทพมหานครจึงต้องรับผิดชอบในความประมาทเลินเล่อร่วมกับเอกชนผู้รับจ้าง<sup>16</sup> ทั้งนี้เพราะงานดังกล่าวเป็นงานซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เอกชนนั้นเป็นเพียงผู้ดำเนินการในนามของกรุงเทพมหานครเท่านั้น

ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนจัดทำโดยสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำของนั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสียดังต่อไปนี้

<sup>16</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 3057 / 2530.

2.4.2.1 ข้อดีการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนจัดทำโดยสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำของ

1. เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำกิจการที่สำคัญอื่นๆ ได้มากยิ่งขึ้น
2. ประชาชนสามารถได้รับบริการต่างๆ จากการดำเนินการดังกล่าวได้อย่างสะดวกรวดเร็ว เพราะการดำเนินการของเอกชนไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้ระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างๆ เช่นการดำเนินการในระบบ “ราชการ”

2.4.2.2 ข้อเสียของการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนจัดทำโดยสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำของ

1. การควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเหนือเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นเพื่อคุ้มครองและปกป้องผลประโยชน์สาธารณะนั้นไม่อาจทำได้อย่างใกล้ชิดเท่าที่ควร ดังเช่นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง
2. การดำเนินการของเอกชนย่อมมุ่งต่อผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม จึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของท้องถิ่นได้

2.4.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการโดยสัมปทานบริการสาธารณะท้องถิ่น

คำว่า “สัมปทานบริการสาธารณะ” หมายถึง วิธีการบริหารบริการสาธารณะประเภทที่ฝ่ายปกครองมิได้เป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองแต่มอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยเอกชนนั้นได้รับค่าตอบแทนด้วยการได้รับสิทธิที่จะเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการได้ และการที่จะพิจารณาว่าองค์กรเอกชนใดดำเนินการสัมปทานบริการสาธารณะนั้น ศาลปกครองชั้นสูงของฝรั่งเศส ได้เคยวางหลักไว้ในคำพิพากษาลงวันที่ 28 มิถุนายน 1963 ว่าจะต้องพิจารณาจาก<sup>17</sup>

<sup>17</sup> สิริพร มณีภักดิ์ , “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร”, หน้า 80-81.

- ลักษณะของกิจกรรมที่เอกชนนั้นดำเนินการจะต้องเป็นกิจกรรมที่เป็นผลประโยชน์ทั่วไปของประชาชน และเอกชนที่ทำหน้าที่บริหารกิจกรรมที่เป็นสาธารณะนี้ต้องมีอำนาจมหาชน
- ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการนอกเหนือจากการอนุญาต และการสนับสนุนช่วยเหลือ
- ฝ่ายปกครองมีอำนาจกำกับดูแล โดยเฉพาะการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานการกำกับดูแลนี้ กระทำการผ่านผู้แทนฝ่ายปกครอง ที่เรียกว่า le Commissaire du Gouvernement

ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายในประเทศไทย มีเพียงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เท่านั้น ที่กำหนดให้กรุงเทพมหานครสามารถมอบให้ เอกชนจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นแทน โดยการให้สัมปทานบริการสาธารณะได้ ดังปรากฏตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้บัญญัติว่า “ในกรณีจำเป็น กรุงเทพมหานครอาจมอบให้เอกชนกระทำการ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานครได้แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สิทธิในการกระทำการกิจกรรมตามวรรคหนึ่ง เป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนมิได้”

ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการ โดยสัมปทานบริการสาธารณะท้องถิ่นมีทั้งข้อดี และข้อเสียดังต่อไปนี้

2.4.3.1 ข้อดีของการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการโดยสัมปทานบริการสาธารณะท้องถิ่น

1. เป็นการประหยัดเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ต้องลงทุนเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการที่ให้สัมปทานนั้น เพราะเอกชนผู้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุนแทน



2. เป็นการป้องกันความเสี่ยงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจประสบภาวะการขาดทุนในการดำเนินกิจการ

3. เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำกิจการที่สำคัญๆ ได้มากยิ่งขึ้น<sup>18</sup>

2.4.3.2 ข้อเสียของการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มอบให้เอกชนดำเนินการโดยสัมปทานบริการสาธารณะท้องถิ่น

1. เป็นภาระหนักแก่ประชาชนผู้ใช้บริการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากยิ่งขึ้นกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดทำเอง เพราะค่าบริการที่เอกชนผู้ได้รับสัมปทานเรียกเก็บนั้นย่อมจะต้องบวกกำไรเข้าไว้ด้วย

2. การควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเหนือเอกชนผู้รับสัมปทานบริการสาธารณะนั้นมักจะมีได้ทำอย่างใกล้ชิด เพราะเอกชนผู้ได้รับสัมปทานมิได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ฉะนั้นเมื่อเกิดเหตุขัดข้องขึ้นกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรู้ก็มักจะมีลักษณะร้ายแรงเสียแล้ว จนบางครั้งก็ยากที่จะแก้ไขได้<sup>19</sup>

2.4.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นในรูปของ “สหการ”

สหการนั้นเป็นองค์การมหาชนอิสระซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มกันจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>20</sup> ทั้งนี้เพราะการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางครั้งต้องการความเป็นเอกเทศทางการเงินและการบริหาร ซึ่งลักษณะของกิจการบริการสาธารณะในบางเรื่อง

<sup>18</sup> ประยูร กาญจนดุล , คำบรรยายกฎหมายปกครอง , หน้า 154 - 155.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 155.

<sup>20</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ , “การรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ,” ใน รวมบทความกฎหมายปกครองท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2539) , หน้า 58.

ถ้าจำกัดให้ทำเฉพาะในเขตท้องถิ่นๆ หนึ่งก็จะแคบเกินไป เช่น ในเรื่องของการจัดให้มีการระบายน้ำ นั้นจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากท้องถิ่นใกล้เคียง ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการดังกล่าวโดยเพียงลำพังแล้วอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายมากเกินไปถึงขั้นที่จะดำเนินการโดยลำพังได้ กฎหมายจึงได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรวมตัวกันขึ้นเป็น “สหการ” เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการต่างๆ เหล่านี้ได้โดยมีประสิทธิภาพ<sup>21</sup>

สำหรับในประเทศไทย การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปแบบของ “สหการ” นั้น กฎหมายยังได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งสหการร่วมกับ หน่วยงานรัฐ ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจอื่นอีกด้วย

ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นในรูปแบบของ “สหการ” นั้น มีทั้งข้อดีและข้อเสียดังต่อไปนี้

2.4.4.1 ข้อดีของการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นในรูปแบบของ “สหการ”

1. สหการมีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้มีอิสระในการดำเนินกิจการ มีความคล่องตัวสูง มีงบประมาณ บุคลากร และรายได้เป็นของตนเอง สามารถถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ทำนิติกรรมสัญญา หรือก่อนนิติสัมพันธ์ ได้โดยตรง

2. สหการนั้นเกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มกันจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่างๆ จึงทำให้มีบุคลากร และงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องรับผิดชอบ ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการมากกว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยลำพัง

---

<sup>21</sup> สิริพร มณีภักดิ์ , “การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร”, หน้า 72 - 73.

3. การที่สหการเป็นองค์กรในภาคมหาชน และอยู่ในภาครัฐ มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นต่างๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม จึงสามารถมีอำนาจหน้าที่และสิทธิของฝ่ายปกครองสนับสนุนอยู่ ดังนั้น สหการจึงชอบที่จะได้รับสิทธิพิเศษบางประการจากรัฐเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของตนได้ อาทิเช่น การรับสิทธิพิเศษในการยกเว้นภาษี เป็นต้น<sup>22</sup>

2.4.4.2 ข้อเสียของการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นในรูปของ “สหการ”

1. การดำเนินการของสหการอาจทำให้เกิดปัญหาในการประสานงานในการกำหนดอำนาจหน้าที่ วิธีดำเนินการ ตลอดจนสัดส่วนของงบประมาณที่จะนำมาใช้ในกิจการของสหการระหว่างหน่วยงานที่ร่วมกันจัดตั้งสหการขึ้นได้ หากมิได้มีการกำหนดแนวทางในการควบคุมขององค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมเหนือสหการเอาไว้ตั้งแต่เริ่มดำเนินการ

2. การบริหารกิจการของสหการจะต้องประกอบด้วยผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้ต้องมีการส่งข้าราชการหรือพนักงานในสังกัดมาร่วมเป็นกรรมการ อันอาจจะทำให้ไม่ได้ผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบการทางธุรกิจมาเป็นผู้วางนโยบายและแผนในการดำเนินกิจการ และทำให้มีลักษณะการดำเนินการแบบราชการ ซึ่งไม่ยืดหยุ่นและคล่องตัว

3. ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาจปกป้องผลประโยชน์ของหน่วยงานของตนเองจนเกินสมควร จนเป็นผลให้การวางนโยบายและแผนการดำเนินการต่างๆ ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสหการโดยรวม และสร้างความขัดแย้งในระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานสหการ<sup>23</sup>

2.4.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำในรูปของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น”

<sup>22</sup> มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “รายงานโครงการศึกษาความเหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและแผนการดำเนินงานในการโอนกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้กรุงเทพมหานคร,” 28 กุมภาพันธ์ 2540 , หน้า 95- 97.

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 97 - 98.

วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นองค์กรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการในการช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการจัดทำกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการคือ<sup>24</sup>

1. เป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล
2. เป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมทางการค้า หรืออุตสาหกรรม
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้นในองค์กรนั้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือควบคุมการบริหารงานขององค์กรนั้น

โดยรูปแบบของการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ นั้น อาจจัดตั้งขึ้นได้ในหลายรูปแบบ คือ ในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย จะถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) โดยจะจัดตั้งขึ้นในรูปของ “บริษัทจำกัด” แต่ในบางประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน เป็นต้น โดยรายละเอียดในเรื่องนี้จะได้กล่าวในบทที่ 3 ต่อไป

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน หรือกฎหมายมหาชน การจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นต่างๆ เหล่านี้ต่างก็มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการเพื่อส่งเสริมและปรับปรุงชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำในรูปของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” นั้น มีทั้งข้อดีและข้อเสียดังต่อไปนี้

---

<sup>24</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ , “การก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์การปกครองท้องถิ่น,” วารสารนิติศาสตร์ 20 (มิถุนายน 2533) : 145.

2.4.5.1 ข้อดีของการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำในรูปของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น”

1. การดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินการ และทางการเงิน ทั้งนี้เพราะวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงสามารถมีงบประมาณ บุคลากร และรายได้เป็นของตนเอง วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นจึงสามารถถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและสามารถ ทำนิติกรรมสัญญา หรือก่อนิติสัมพันธ์กับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น ๆ ได้โดยตรง

2. การดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ในระบบ “ราชการ” ซึ่งมักจะเข้มงวด ยุ่งยาก อันทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น จึงมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการดำเนินการสูงกว่าการดำเนินการในรูปของ “ราชการ”

3. การดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นย่อมทำให้สามารถที่จะได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ มาทำงานและบริหารกิจการ ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นอาจเสนอค่าจ้างที่สูงให้แก่บุคลากรเหล่านี้ได้โดยไม่ต้องยึดติดกับระบบอัตราเงินเดือนของข้าราชการ

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมทิศทางการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นได้

2.4.5.2 ข้อเสียของการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำในรูปของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น”

1. การดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นเป็นการดำเนินการที่จำเป็นต้องอาศัยเงินทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นหากการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นเกิดการขาดทุนแล้วผลเสียหายย่อมเกิดแก่ประชาชนเพราะจะทำให้เงินที่มีไว้สำหรับการส่งเสริมและปรับปรุงสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นลดน้อยลงไป

2. การดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่นในบางกรณีอาจใช้อำนาจมหาชนที่มีอยู่เกินขอบเขต ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้

## 2.5 เปรียบเทียบวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” กับรูปแบบอื่น

### 2.5.1 เปรียบเทียบกับวิธีการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง

1. การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองนั้นมักจะเป็นบริการสาธารณะที่เป็นการให้บริการแก่ประชาชน โดยไม่คำนึงถึงค่าตอบแทนที่จะได้รับจากประชาชนผู้ให้บริการนั้นๆ เช่น การให้การศึกษา การให้การรักษาพยาบาล เป็นต้น

ส่วนการจัดการบริการสาธารณะท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำในรูปแบบของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” นั้น จะเป็นบริการสาธารณะที่เป็นการให้บริการทางการค้าหรืออุตสาหกรรม โดยคำนึงถึงค่าตอบแทนที่จะได้รับจากประชาชนผู้ให้บริการตามความเป็นจริง เช่น การขนส่งมวลชน เป็นต้น

2. การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองนั้นจะดำเนินการในรูปแบบของ “ราชการ” ซึ่งจะมีกฎเกณฑ์ ขั้นตอนในการดำเนินการอย่างมากมาย ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าไม่สะดวกสำหรับประชาชนผู้ที่จะมารับบริการ

ส่วนการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำในรูปแบบของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” นั้น จะมีการดำเนินการที่มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการดำเนินการสูงกว่าการดำเนินการในรูปแบบของ “ราชการ”

3. การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองนั้นจะมีความคล่องตัวทางการเงินน้อยกว่าการจัดทำในรูปแบบของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น”

2.5.2 เปรียบเทียบกับวิธีการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนจัดทำโดยสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำของ

1. การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนจัดทำโดยสัญญาจ้างแรงงานหรือจ้างทำของนี้เป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการควบคุมการดำเนินการอย่างใกล้ชิด

ส่วนการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำในรูปแบบของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” นั้นจะเป็นบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการควบคุมการดำเนินการด้วยตนเองอย่างใกล้ชิด

2. การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นโดยสัญญานี้ อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นได้ เพราะการดำเนินการของเอกชนย่อมมุ่งต่อผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม

ส่วนการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำในรูปแบบของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” นั้นจะมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น

2.5.3 เปรียบเทียบกับวิธีการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการโดยสัมปทานบริการสาธารณะท้องถิ่น

1. การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนดำเนินการโดยสัมปทานบริการสาธารณะท้องถิ่นนี้เป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการควบคุมการดำเนินการอย่างใกล้ชิด

ส่วนการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำในรูปแบบของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” นั้นจะเป็นบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการควบคุมการดำเนินการด้วยตนเองอย่างใกล้ชิด

2. การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการโดยสัมปทานบริการสาธารณะท้องถิ่น ข่อมทำให้เกิดภาระหนักแก่ประชาชนผู้ใช้บริการที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น เนื่องจากค่าบริการที่เรียกเก็บนั้น เอกชนผู้ได้รับสัมปทานข่อมจะต้องบวกกำไรเข้าไปด้วย

ส่วนการจัดทำสาธารณะท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำในรูปของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” นั้นจะเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนในอัตราที่สัมพันธ์กับต้นทุนเท่านั้น

3. การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการโดยสัมปทานบริการสาธารณะท้องถิ่นเป็นการประหยัดเงิน และป้องกันความเสี่ยงทางด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการจัดทำในรูปของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น”

4. การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการโดยสัมปทานบริการสาธารณะท้องถิ่นข่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมการดำเนินการของเอกชนให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดีเท่ากับการจัดทำในรูปของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น”

2.5.4 เปรียบเทียบกับวิธีการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นในรูปของ “สหการ”

1. การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นในรูปของ “สหการ” นั้น เป็นการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นที่เป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้เคียงกัน เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการบางประเภทมากยิ่งขึ้น สหการจึงสามารถจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมมือกันได้

ส่วนการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำในรูปของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น” จะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ภายในเขตพื้นที่เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำเท่านั้น



2. การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นในรูปของ “สหการ” อาจทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องได้มากกว่าการดำเนินการในรูปของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น”

3. การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นในรูปของ “สหการ” อาจจะทำให้ไม่ได้ผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบการทางธุรกิจมาเป็นผู้บริการกิจการเท่ากับการดำเนินการในรูปของ “วิสาหกิจมหาชนส่วนท้องถิ่น”