

การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณา

อนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558

นางสาววิไลลักษณ์ ลูวีระ



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2558

**Processing for Licensing Facilitation Act, B.E.2558(2015)**

**Miss Wilailuk Luvira**

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University


2015


หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558
ชื่อและนามสกุล	นางสาววิไลลักษณ์ ลูวีระ
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2559

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์)

  
..... กรรมการ  
(อาจารย์ศรีสมย์ ผ่องสว่าง)

  
.....  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเจนงาม)  
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของ  
ทางราชการ พ.ศ.2558

**ผู้ศึกษา** นางสาววิไลลักษณ์ ฤวีระ **รหัสนักศึกษา** 2574000945 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ **ปีการศึกษา** 2558

### บทคัดย่อ

การค้นคว้าอิสระ เรื่องการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ศึกษาเฉพาะกรณีกระบวนการดำเนินงานระดับจังหวัด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา วิวัฒนาการของแนวคิด นโยบาย วิธีการ การให้บริการประชาชนของภาครัฐ วิเคราะห์พระราชบัญญัติฉบับนี้ในฐานะที่เป็นกฎหมายมหาชน ที่มุ่งด้านการจัดระบบบริหารราชการในด้านการบริการประชาชน โดยพัฒนาระบบการบริการของรัฐ พิจารณาการปฏิบัติของส่วนราชการที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมทั้งเปรียบเทียบกับกฎหมายในลักษณะเดียวกันของประเทศสิงคโปร์และเขตบริหารพิเศษฮ่องกง ตลอดจนหาแนวทางปรับปรุง เสนอแนะการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 และพัฒนากฎหมายเพื่อการบริการประชาชนของรัฐต่อไป

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย ตำราวิชาการ วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการจากเอกสาร นิตยสารทางกฎหมาย ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์ ทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ซึ่งผู้ศึกษามั่นใจว่าข้อมูลที่ได้อาจการค้นคว้าเป็นข้อมูลที่แท้จริงและถูกต้องน่าเชื่อถือได้

ผลการศึกษาพบว่าปัญหาการบริการของรัฐแต่เดิมนั้นมีความล่าช้า เนื่องจาก องค์กรภาคราชการเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีขั้นตอน กฎ ระเบียบ มีความสลับซับซ้อน มีกฎหมายที่จะต้องอนุญาตจากทางราชการเป็นจำนวนมาก และเมื่อพระราชบัญญัตินี้ได้มีการบังคับใช้ ทำให้การบริการของรัฐมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติราชการ ขั้นตอนกระบวนการดำเนินงานต่างๆที่มีความชัดเจน และมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการบริการและการลดการทุจริตคอร์รัปชันไว้ ดังนี้ พัฒนาระบบรัฐ อิเล็กทรอนิกส์(E-Government) ให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ให้มีการสนับสนุนในการนำสื่ออิเล็กทรอนิกส์ใช้ในราชการอย่างกว้างขวางเช่น การยื่นแบบออนไลน์ การจัดซื้อจัดจ้างทำให้ลดความล่าช้า และการเรียกรับสินบน ปรับปรุงกฎหมายที่เป็นปัญหา อุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ โดยจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา จำนวน ๑ ชุด เพื่อพิจารณาทบทวนกฎหมาย ตลอดจนเพิ่มอำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการให้มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางขึ้น

**คำสำคัญ** การอำนวยความสะดวกของทางราชการ การอนุญาตของทางราชการ

**Independent Study title:** Processing For Licensing Facilitation Act , B.E.2558(2015)  
**Author:** Miss. Wilailuk Luvira; **ID:** 2574000945; **Degree:** Master of Laws;  
**Independent Study advisor:** Lawan Hornopparat ,Associate Professor;  
**Academic year:** 2015

### **Abstract**

The objectives of the independent study were to examine the evolution of background, concept, policy and practicing of public service by Thai bureaucracy and analysis of this Act as a public law as a field of public service. Considering the performance of a government responsible for the implementation of the Act. The comparison to a law of the same nature as of Singapore and Hong Kong SAR. Systematizing the processing improvement and suggestions for development of law for public services.

The independent study is a qualitative research method conducted based on documentary research. The study Gather information from law textbooks academic thesis papers. Legal Magazine law journal As well as information from the website on the Internet, which ensures that the data from the research is true and accurate and reliable.

The results of the study were as follows : bureaucratic red tape. Public sector organizations are large organizations with complex regulatory procedures, there are too much laws that must be authorized by the government. When this Act was enforced. There will improve efficiency in the delivery of government to the public by reducing bureaucratic red tape, preventing graft and corruption, and providing penalties. The government has prepared a practical guide. Step process that is clear and more transparent. The study has recommended the guidelines for Improving Service and Reducing Corruption corrupt as follow, development of Electronic Government (E-Government), reform and reduce outdated laws and red tape procedure. Increase the authority of the corporat audit.

**Keywords:** Facilitation of government, The Permission of government

## กิตติกรรมประกาศ

งานค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณาอย่างสูงจากรองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ อาจารย์ศรีสมัย ผ่องสว่าง อาจารย์ที่ปรึกษางานค้นคว้าอิสระที่กรุณาให้คำแนะนำปรึกษา ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง ผู้ศึกษาตระหนักถึงความตั้งใจจริงและความทุ่มเทของอาจารย์และขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณ มารดา พี่สาว ผู้บังคับบัญชา เพื่อนนักศึกษาร่วมชั้นเรียนปริญญาโท นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ให้ความอนุเคราะห์สนับสนุน ช่วยเหลือ แนะนำ ในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้

อนึ่ง ผู้ศึกษาหวังว่า งานค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะมีประโยชน์อยู่ไม่น้อย จึงขอมอบส่วนดีทั้งหมดนี้ ให้แก่เหล่าคณาจารย์ที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาจนทำให้ผลงานค้นคว้าอิสระเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และขอมอบความกตัญญูกตเวทิตาคุณ แต่บิดา มารดา และผู้มีพระคุณทุกท่าน สำหรับข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น ผู้ศึกษาขอน้อมรับผิดเพียง ผู้เดียว และยินดีที่จะรับฟังคำแนะนำจากทุกท่านที่ได้เข้ามาศึกษา เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนางานวิจัยต่อไป

วิไลลักษณ์ ลูวีระ

ตุลาคม 2559



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ญ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์การศึกษา .....	5
ขอบเขตการศึกษา .....	6
ระเบียบวิธีการศึกษา .....	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	6
บทที่ 2 ทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน การบริการสาธารณะและนโยบายและ แนวทางการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการของรัฐ .....	8
กฎหมายมหาชน .....	9
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการ .....	22
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ .....	25
ประวัติความเป็นมาของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค .....	37
โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค .....	41
อำนาจหน้าที่ของจังหวัด .....	42
การทบทวนนโยบายภาครัฐด้านการบริการ .....	43
บทที่ 3 พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 .....	55
ความเป็นมาหลักการและเหตุผล .....	55
พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการพ.ศ.2558 ..	58

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 การดำเนินงานอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการไทย	
เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ.....	66
ลักษณะและวิธีวิเคราะห์กฎหมายมหาชนในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558.....	66
บทวิเคราะห์พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558.....	73
การรับคำขอและการพิจารณาคำขอ.....	76
การกำกับและการรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่.....	77
การชำระค่าธรรมเนียมแทนการต่อใบอนุญาต.....	78
การกำหนดหลักเกณฑ์และตรวจสอบการดำเนินการที่ได้รับอนุญาต.....	78
การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมและศูนย์รับคำขออนุญาต.....	78
การทบทวนกฎหมาย.....	81
การดำเนินงานในระดับจังหวัดในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558.....	83
กระบวนการการรังวัดสอบเขต การแบ่งแยก รวม โฉนดที่ดิน หรือการตรวจสอบเนื้อที่แบ่งแยก รวมหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก).....	87
กระบวนการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มกรณีผู้ประกอบการมีสถานประกอบการตั้งอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร.....	88
ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายลักษณะใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวก.....	89
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	99
บทสรุป .....	99
ข้อเสนอแนะ .....	101
บรรณานุกรม .....	103
ภาคผนวก .....	107
ภาคผนวก ก.พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558.....	108



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก ข.กระบวนการขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรตาม ส.ป.ก.4-01.....	116
ภาคผนวก ค.กระบวนการงานการรังวัดสอบเขต การแบ่งแยก รวมโฉนดที่ดินหรือการ ตรวจสอบเนื้อที่แบ่งแยกรวมหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส.3ก).....	124
ภาคผนวก ง.กระบวนการงานการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มกรณีผู้ประกอบการ มีสถานประกอบการตั้งอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร.....	157
ประวัติผู้ศึกษา.....	168



ญ

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 ตารางแสดงลำดับคะแนนการคอร์รับชั่น.....	2



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 กำหนดบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่มาติดต่อเพื่อยื่นคำร้องขออนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบต่อหน่วยราชการนั้นๆ ซึ่งหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ โดยที่ปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตมีเป็นจำนวนมาก การประกอบกิจการของประชาชนจะต้องขออนุญาตจากส่วนราชการหลายแห่ง อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตบางฉบับไม่ได้กำหนดระยะเวลา เอกสารและหลักฐานที่จำเป็น รวมถึงขั้นตอนในการพิจารณาไว้ทำให้เป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการยื่นคำขออนุญาตดำเนินการต่างๆ ดังนั้น เพื่อให้มี กฎหมายกลางที่จะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต และมีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาต ณ จุดเดียว เพื่อให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขออนุญาตซึ่งจะเป็น การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แท้ที่จริงแล้วปัญหาของความล่าช้า (red tape) ในการพิจารณาของทางราชการนั้นมีสาเหตุอยู่หลายประการและแต่ละสาเหตุมีความสัมพันธ์กัน สรุปคือ

1. โครงสร้างของระบบราชการไทยที่ใหญ่โต สลับซับซ้อนอันเนื่องมาจากได้มีการวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน ปฏิบัติราชการด้วยระบบการรวมศูนย์อำนาจ ทำให้ขั้นตอนมีเป็นจำนวนมาก ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการที่รวดเร็ว อย่างมีประสิทธิภาพ

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุญาตหรือให้ความเห็นชอบในการดำเนินการของประชาชนมีมากมาย แยกออกได้ตั้งแต่ระดับกระทรวง กรม จนถึงส่วนราชการในสังกัด มีผลกระทบการดำเนินการมีความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

3. ปัญหาการคอร์รัปชันในวงราชการไทยยังคงเป็นปัญหาร้ายแรง ส่วนหนึ่งอาศัยช่องทางในการพิจารณาอนุญาตเรื่องราวต่างๆดังกล่าว ซึ่งแม้จะได้รับความพยายามป้องกัน หรือแก้ไขด้วยวิธีการต่างๆ แล้วยังก็ตาม ปัญหาการคอร์รัปชันยังคงดำรงอยู่และมีแนวโน้มขยายตัวออกไป

เพื่อให้พิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นได้ชัดเจน เป็นการสมควรถูกจะได้นำข้อมูลข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องมาแสดงให้เห็น ดังนี้

1) ด้านความล่าช้า เมื่อ พ.ศ. 2552 ประเทศไทยได้ถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 13 (จาก 181 ทั่วโลก) เป็นประเทศที่มีความสะดวกในการติดต่อธุรกิจต่างๆ และเป็นลำดับที่ 4 ของเอเชียรองจากสิงคโปร์ ฮองกงและญี่ปุ่น หลังจากนั้นมาลำดับค่อยลดลงเรื่อยๆ จากการสำรวจล่าสุดเมื่อ พ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้ถูกลดลำดับที่ 49 ตามหลังประเทศมาเลเซีย (ลำดับที่ 18) ประเทศไต้หวัน (ลำดับที่ 11) และเกาหลีใต้ (ลำดับที่ 4)

#### 2) ด้านการคอร์รัปชัน

(1) ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ปี พ.ศ. 2558 (Corruption Perceptions Index 2015) ขององค์กร โปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: IT) ของเยอรมัน ได้ให้คะแนนประเทศไทย 38 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 (คะแนน 0 คอร์รัปชันมากที่สุด – คะแนน 100 คอร์รัปชันน้อยที่สุด) อยู่ลำดับที่ 76 จาก 168 ทั่วโลก และเป็นลำดับที่ 3 จากกลุ่มประเทศอาเซียน ดังนี้

#### ตารางที่ 1.1 ตารางแสดงลำดับคะแนนการคอร์รัปชัน

ลำดับในอาเซียน	อันดับโลก ปี 2588 (168ประเทศ)	ประเทศ	คะแนน ปี 2557	คะแนน ปี 2558
1	8	สิงคโปร์	85	84
2	54	มาเลเซีย	50	52
3	76	ไทย	38	38
4	88	อินโดนีเซีย	36	34
5	95	ฟิลิปปินส์	35	38
6	112	เวียดนาม	31	31
7	139	ลาว	26	25
8	147	พม่า	22	21
9	150	กัมพูชา	21	21

ที่มา : <http://www.transparency.org/>

(2) บริษัทที่ปรึกษาความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจ หรือ PERC (Political and Economic Risk Consultancy) ของฮองกง ได้เปิดเผยผลการสำรวจภาพลักษณ์คอร์รัปชันใน

เอเชีย 15 ประเทศ บวก สหรัฐ 1 ประเทศ รวมเป็น 15 ประเทศ ประจำปี 2559 ปรากฏว่าประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 12 ได้คะแนน 7.67 จากคะแนนเต็ม 10 ซึ่งตามเกณฑ์ของ PERC ประเทศที่ได้มากกว่า 7 ถือว่าอยู่ในระดับอันตราย ทั้งนี้ผลการสำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2557 ไทยได้คะแนนถึง 8.25 ซึ่งถือว่าอยู่ในโซนอันตรายร้ายแรง พ.ศ. 2558 ลดลงมาอยู่ที่ 6.88 (ปานกลาง)(<http://www.transparency.org/14/06/2016>)

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลที่ได้เสนอมาดังกล่าว เห็นได้ว่า ปัญหาความล่าช้าหรืออุปสรรคต่างๆ ในการอำนวยความสะดวกยังคงมีอยู่ ประกอบกับปัญหาการคอร์รัปชัน ซึ่งประเทศไทย รวมถึงประเทศในอาเซียนที่ประสบอยู่ในขณะนี้ เป็นปัญหาร้ายแรงที่ต้องการความร่วมมือในการแก้ไขเป็นอย่างยิ่ง

โดยทั่วไปแล้ว หลักการบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั้น เป็นเสมือนเสาหลักของระบบราชการที่จะต้องยึดถือเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาาระบบราชการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน อีกทั้งการจัดบริการสาธารณะหรือบริการส่วนรวมที่หลากหลาย ถือได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่เบื้องต้นของรัฐหรือรัฐบาล<sup>1</sup>

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนางานบริการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐตลอดมา การให้บริการประชาชนเป็นนโยบายที่ทุกรัฐบาลให้ความสำคัญและพยายามผลักดันให้มีการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนให้ดีขึ้นมาโดยตลอด ทั้งนี้เนื่องจากในสังคมประชาธิปไตยนั้นการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นพันธกิจสำคัญอันดับแรกที่รัฐพึงกระทำ ยิ่งในช่วงปัจจุบันเป็นกระแสการเรียกร้องให้ปรับเปลี่ยนสภาพสังคมให้เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคของโลกล้วนพุ่งเป้าไปสู่จุดหมายเดียวกันคือ การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centered) ในปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชนได้เพิ่มมากขึ้นรวมทั้งประชาชนมีการเรียกร้องการบริการที่ดีขึ้น เนื่องจากเทคโนโลยีสมัยใหม่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปหรือองค์กรประชาชนเปิดเผยความต้องการของตนให้สังคมได้รับรู้ง่ายขึ้น ประชาชนมีระดับการศึกษาและค่านิยมประชาธิปไตยที่สูงขึ้นทำให้ต้องการภาครัฐที่มีความโปร่งใสและรับผิดชอบในการดำเนินงานมากขึ้น รวมถึงการทำงานที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่ากับเงินภาษีของประชาชน และการที่ภาครัฐเองก็ตระหนักดีว่าหากไม่ได้รับความร่วมมือที่ดีจากประชาชนแล้วนโยบายของรัฐก็จะไม่เกิดผลและจะกระทบถึงเสถียรภาพของรัฐบาลในระยะยาวอีกด้วย

<sup>1</sup> ทศพร สิริสัมพันธ์, “แนวคิด ทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ในการตรวจสอบถ่วงดุล” ประมวลสารชุดวิชา แนวคิด ทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 7 .พิมพ์ครั้งที่ 3.นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549, หน้า 11 - 22.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากราชการไทย เป็นองค์กรที่ใหญ่โต มีขอบเขตกว้างขวางและสลับซับซ้อน เคลื่อนไหวด้วยอำนาจของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่มีอยู่มากมาย ราชการไทยจึงประสบปัญหาความล่าช้า จากขั้นตอน เงื่อนไขต่างๆ รวมถึงปัญหาการคอร์รัปชัน คุณภาพของบุคลากรภาครัฐ ทำให้เป็นอุปสรรคในการให้บริการต่อประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และการเข้าร่วมในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ไทยต้องเร่งรัดการปรับปรุงการบริหารราชการเพื่อให้มีประสิทธิภาพเพื่อสนับสนุนการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อแก้ไข ปรับปรุง พัฒนาระบบการให้บริการภาครัฐ รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนางานบริการของส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐตลอดมา การให้บริการประชาชนเป็นนโยบายที่ทุกรัฐบาลให้ความสำคัญ และพยายามผลักดันให้มีการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนให้ดีขึ้นมาโดยตลอด ทั้งนี้ เนื่องจากในสังคมประชาธิปไตยนั้นการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นพันธกิจสำคัญอันดับแรกที่รัฐพึงกระทำ ยิ่งในช่วงปัจจุบันเป็นกระแสการเรียกร้องให้ปรับเปลี่ยนสภาพสังคมให้เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคของโลกล้วนมุ่งเป้าไปสู่จุดหมายเดียวกันคือ การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centered)

ในปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชนได้เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งประชาชนมีการเรียกร้องการบริการที่ดีขึ้น เนื่องจากเทคโนโลยีสมัยใหม่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปหรือองค์กรประชาชนเปิดเผยความต้องการของตนให้สังคมได้รับรู้ง่ายขึ้น ประชาชนมีระดับการศึกษาและค่านิยมประชาธิปไตยที่สูงขึ้นทำให้ต้องการภาครัฐที่มีความโปร่งใสและรับผิดชอบในการดำเนินงานมากขึ้น รวมถึงการทำงานที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่ากับเงินภาษีของประชาชน และการที่ภาครัฐเองก็ตระหนักดีว่าหากไม่ได้รับความร่วมมือที่ดีจากประชาชนแล้วนโยบายของรัฐก็จะไม่เกิดผลและจะกระทบถึงเสถียรภาพของรัฐบาลในระยะยาวอีกด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากราชการไทย เป็นองค์กรที่ใหญ่โต มีขอบเขตกว้างขวางและสลับซับซ้อน เคลื่อนไหวด้วยอำนาจของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่มีอยู่มากมาย ราชการไทยจึงประสบปัญหาความล่าช้า จากขั้นตอน เงื่อนไขต่างๆ รวมถึงปัญหาการคอร์รัปชัน คุณภาพของบุคลากรภาครัฐ ทำให้เป็นอุปสรรคในการให้บริการต่อประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และการเข้าร่วมในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทำให้ประเทศไทยต้องเร่งรัดการปรับปรุงการบริหารราชการเพื่อให้มีประสิทธิภาพเพื่อสนับสนุนการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น เพื่อแก้ไข ปรับปรุง พัฒนากระบวนการให้บริการภาครัฐ รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ซึ่งหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตมีเป็นจำนวนมาก การประกอบกิจการของประชาชนจะต้องขออนุญาตจากส่วนราชการหลายแห่ง อีกทั้งกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตบางฉบับไม่ได้กำหนดระยะเวลา เอกสารและหลักฐานที่จำเป็น รวมถึงขั้นตอน ในการพิจารณาไว้ทำให้เป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการยื่นคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้มี กฎหมายกลางที่จะกำหนด ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณา อนุญาต และมีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาต ณ จุดเดียว เพื่อให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขออนุญาตซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ และได้กำหนดโทษเจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืนทั้งทางวินัยและดำเนินคดีด้วย

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 ศึกษาความเป็นมา วิวัฒนาการของ แนวคิด นโยบาย วิธีการ การให้บริการประชาชนของภาครัฐ

2.2 ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ในฐานะที่เป็นกฎหมายมหาชน ที่มุ่งด้านการจัดระบบบริหารราชการในด้านการบริการประชาชน ว่าสามารถพัฒนาระบบการบริการของรัฐได้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่อย่างไร

2.3 พิจารณาการปฏิบัติของส่วนราชการที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

2.4 ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายในลักษณะเดียวกันของประเทศสิงคโปร์และเขตบริหารพิเศษฮ่องกง

2.5 ศึกษาหาแนวทาง ปรับปรุง เสนอแนะกฎหมายการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.2558 และพัฒนาการบริการประชาชนของรัฐต่อไป

### 3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ จะดำเนินการศึกษาตั้งแต่หลักกฎหมาย แนวคิดของนักปราชญ์ นักกฎหมายด้านกฎหมายมหาชน การพัฒนาของกฎหมายมหาชน ความเป็นมา ความหมาย การแบ่งกฎหมายมหาชน ลักษณะ และนิติวิธีของกฎหมายมหาชน การให้บริการและการบริการสาธารณะ จังหวัดในฐานะตัวอย่างการศึกษาครั้งนี้ โดยจะศึกษาความเป็นมา โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และแนวนโยบายในการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการของรัฐซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ศึกษาการดำเนินงานของจังหวัดตามพระราชบัญญัติฯ นี้ พร้อมกับศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่มีลักษณะเดียวกันกับของต่างประเทศเพื่อหาข้อดี ข้อเสีย ข้อแตกต่างที่มี เพื่อนำมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานของทางราชการต่อไป

### 4. ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษานี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย โดยรูปแบบการศึกษาด้านเอกสาร (Documentary) เท่านั้น ทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิ (Primary Document) เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary Document) ทั้งตำรา คำอธิบายกฎหมาย ผลงานวิจัย แนวคิด ทฤษฎีของนักวิชาการ ประกอบกับนโยบาย ความเป็นมา กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 5.1 ทำให้ทราบแนวคิด ปรัชญา นิติวิธีของกฎหมายมหาชน
- 5.2 ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด นโยบายและแนวทางปฏิบัติต่อกระบวนการให้บริการของภาครัฐ
- 5.3 ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558



5.4 ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหา และแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558



## บทที่ 2

# ทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน การบริการ สาธารณะและนโยบายและแนวทางการลดขั้นตอน การปฏิบัติราชการของรัฐ

ปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชนได้เพิ่มมากขึ้นรวมทั้งประชาชนมีการเรียกร้องการบริการที่ดีขึ้น เนื่องจากเทคโนโลยีสมัยใหม่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปหรือองค์กรประชาชนเปิดเผยความต้องการของตนให้สังคมได้รับรู้ง่ายขึ้น ประชาชนมีระดับการศึกษาและค่านิยมประชาธิปไตยที่สูงขึ้นทำให้ต้องการภาครัฐที่มีความโปร่งใสและรับผิดชอบในการดำเนินงานมากขึ้น รวมถึงการทำงานที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่ากับเงินภาษีของประชาชน และการที่ภาครัฐเองก็ตระหนักดีว่าหากไม่ได้รับความร่วมมือที่ดีจากประชาชนแล้วนโยบายของรัฐก็จะไม่เกิดผลและจะกระทบถึงเสถียรภาพของรัฐบาลในระยะยาวอีกด้วย ประกอบกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจ การค้าทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติที่ต้องการกฎเกณฑ์ที่สามารถอำนวยความสะดวก ความรวดเร็ว ลดความสลับซับซ้อนต่อธุรกรรมทางการค้า การเงิน

ด้วยแรงกดดันดังกล่าวจำเป็นที่ภาครัฐต้องตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชน ซึ่งความต้องการและความคาดหวังดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก จึงจำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพให้สนองความต้องการดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการเป็นสิ่งที่ทำได้ไม่ถนัด เนื่องจากความต้องการของประชาชนมีหลากหลายและซับซ้อน ยิ่งไปกว่านั้นการดำเนินการดังกล่าวของภาครัฐต้องได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการต่างๆ ในการปรับปรุงการบริการให้มีประสิทธิภาพ

เพื่อที่ภาครัฐจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน อันเป็นการส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมพร้อมกันไปด้วย ภาครัฐได้พัฒนานโยบาย แนวทางการให้บริการของรัฐโดยตลอดมา

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายมหาชน ที่มุ่งการพัฒนางานด้านการบริการประชาชนของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และเพื่อความสะดวกรวดเร็วของประชาชนที่มาติดต่อราชการ เป็นการสนองตอบต่อการดำเนินธุรกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ และสร้างโอกาสในการแข่งขันทางการค้ากับนานาประเทศ จึงสมควรที่จะศึกษาลักษณะทั่วไปของกฎหมายมหาชน ความสัมพันธ์ระหว่าง

กฎหมายมหาชนกับการบริการสาธารณะ ตลอดจนแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ การบริการ ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันและมีผลกระทบต่อแนวคิด นโยบาย การปฏิบัติของรัฐในด้านการบริการประชาชน การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ ดังนั้น ในบทที่ 2 ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดกรอบไว้ดังนี้

1. กฎหมายมหาชน
  - 1) ความเป็นมาของกฎหมายมหาชน
  - 2) ความหมายของกฎหมายมหาชน
  - 3) การแบ่งกฎหมายมหาชน
  - 4) ลักษณะของกฎหมายมหาชน
  - 5) นิติวิธีหลักในกฎหมายมหาชน
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการ
  - 1) ความหมายของการบริการ
  - 2) ลักษณะของการบริการ
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ
  - 1) ความหมายของการบริการสาธารณะ
  - 2) ลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะ
  - 3) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริการสาธารณะกับฝ่ายปกครอง
  - 4) องค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ

## 1. กฎหมายมหาชน

### 1.1 ความเป็นมาของกฎหมายมหาชน

การปกครองในยุคต้นๆ ของสังคมมนุษย์จนกระทั่งถึงยุคกลางของยุโรป อำนาจการปกครอง อำนาจการออกกฎหมายตกอยู่ที่กษัตริย์แต่ผู้เดียว ผู้ปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจเพียงฝ่ายเดียว ไม่ว่าประชาชนผู้ถูกปกครองจะเห็นด้วยหรือไม่ และประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการใช้ อำนาจของผู้ปกครองได้ เมื่อผู้ถูกปกครองไม่มีอำนาจโต้แย้งและอำนาจนั้นเป็นอำนาจที่มีจาก ผู้ปกครอง ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเอาเปรียบผู้ถูกปกครองได้ และถ้าผู้ปกครองเกรงว่าผู้ ถูกปกครองต่อสู้ขัดขวางอำนาจ ยิ่งเกิดความรุนแรงมากขึ้นอีก ในช่วงยุคกลางของยุโรปผู้ปกครอง ใช้อำนาจกดขี่ เอาเปรียบประชาชนจนเกิดการต่อต้าน และเกิดแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจปกครองใหม่

โดยมีนักปรัชญาหลายท่านได้แสดงความคิดเห็น จุดยืนต่อการใช้อำนาจของผู้ปกครองคือกษัตริย์ และแนวทางการเปลี่ยนแปลง ดังนี้<sup>2</sup>

John Locke (1632-1704) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ มีความเห็นว่า ทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกันมีความเสมอภาคกัน ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพ รัฐจะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้ อีกทั้ง John Locke ยังคัดค้านระบบกษัตริย์และการมีอำนาจของพระ เพราะไม่เชื่อว่าระบบกษัตริย์และพระจะมีอำนาจเหนือผู้อื่นได้โดยไม่ได้รับความยินยอมจากประชาชน นอกจากแนวความคิดดังกล่าวแล้ว John Locke ยังเสนอว่า อำนาจในการปกครองประเทศนั้น ไม่ควรอยู่ที่กษัตริย์เพียงอำนาจเดียว แต่ อำนาจในการปกครองประเทศนั้น ควรมี 3 อำนาจ คือ อำนาจในการออกกฎหมาย อำนาจในการบริหาร และอำนาจในการทำสงครามและสัญญาต่างประเทศ

Montesquieu (1689-1755) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส สนับสนุนแนวคิดของ John Locke โดยเฉพาะอำนาจการปกครอง เขาเสนอว่าอำนาจควรแยกออกเป็น 3 อำนาจ และไม่อยู่ในองค์กรเดียวกัน เพราะธรรมชาติของมนุษย์เมื่อมีอำนาจแล้วมักจะใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงเป็นการเหมาะสมที่จะแยกอำนาจเพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน อำนาจทางการปกครองนั้นต้องทำตามความประสงค์ของประชาชนมิใช่ตามความประสงค์ของผู้ปกครอง อำนาจทั้ง 3 ตามแนวคิดของ Montesquieu คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ

การเสนอแนวคิดของ John Locke และ Montesquieu ดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ อำนาจของผู้ปกครองอย่างไม่มีขอบเขต ถือเป็นจุดกำเนิดของระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมา โดยยึดหลักสำคัญว่า

- 1) ทุกคนมีความเท่าเทียมกันเสมอภาคกัน
- 2) ผู้จะเข้ามาปกครองประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ
- 3) เมื่อได้อำนาจปกครองประเทศแล้วจะต้องใช้อำนาจนั้นเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ
- 4) การใช้อำนาจของผู้ปกครองต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบได้

หลักการดังกล่าว ทำให้เกิดหลัก “นิติรัฐ” คือ การปกครองโดยกฎหมาย หมายความว่าผู้ปกครองจะกระทำการใดๆ ในทางการปกครองได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้เท่านั้น จะทำเกินเลยไม่ได้ และกฎหมายนั้นต้องบัญญัติโดยประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนด้วย อีกทั้ง การใช้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ต้องสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตความพอดิจจากผู้ปกครอง

<sup>2</sup> วิชัย สังข์ประไพ, หลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542) หน้า 6-8

หลักนิติรัฐทำให้เกิดหลักกฎหมายมหาชนขึ้น เพราะก่อนที่จะเกิดหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ปัญหาสังคมที่สำคัญ คือ ผู้ปกครองใช้อำนาจตามความต้องการของผู้ปกครอง โดยประชาชนไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบได้ แต่เมื่อเกิดหลักการของระบอบประชาธิปไตย เกิดหลักนิติรัฐ ทำให้เกิดกฎหมายขึ้นมาอีกประเภทหนึ่ง คือ กฎหมายมหาชน

## 1.2 ความหมายของกฎหมายมหาชน

ในระบบกฎหมาย (Legal System) บางระบบหรือในประเทศบางประเทศ มีการแบ่งประเภทกฎหมายออกเป็นกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน ทั้งนี้ โดยอาจมีวัตถุประสงค์ในการแบ่งประเภทกฎหมายดังกล่าวข้างต้นที่แตกต่างกัน เช่น เพื่อประโยชน์หรือความสะดวกในการเรียนการสอน เพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติ หรือเพื่อประโยชน์ในการแบ่งเขตอำนาจศาล (ในกรณีประเทศนั้นมีหลายระบบศาล) แต่ในระบบกฎหมายบางระบบหรือในบางประเทศ ก็ไม่มีหรือไม่ยอมรับการแบ่งประเภทกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

ในระบบกฎหมายหรือในประเทศที่มีการแบ่งประเภทกฎหมายออกเป็นกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน ก็ยังมีความเข้าใจหรือมีการให้ความหมายของ “กฎหมายมหาชน” และ “กฎหมายเอกชน” ที่แตกต่างกันออกไป แล้วแต่ยุคสมัยหรือแล้วแต่ความเห็นของนักกฎหมายแต่ละคน<sup>3</sup> ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างดังต่อไปนี้

อัลเปียน (ULPIAN) นักกฎหมายคนสำคัญในยุคโรมัน ได้ให้ความหมายของ “กฎหมายมหาชน” (Jus Publicum) และ “กฎหมายเอกชน” (Jus Privarum) เอาไว้ว่า “กฎหมายมหาชน

คือกฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐโรมัน ในขณะที่กฎหมายเอกชนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของเอกชนแต่ละคน”<sup>4</sup>

ศาสตราจารย์ โมริช ดูแวร์แซ (Maurice Duverger) แห่งมหาวิทยาลัยปารีส ประเทศฝรั่งเศส ได้อธิบายไว้ว่า กฎหมายมหาชน คือ กฎหมายที่กล่าวถึงกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่เกี่ยวกับสถานะและอำนาจของผู้ปกครอง ทั้งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครอง ส่วนกฎหมายเอกชน คือ กฎหมายที่กล่าวถึงกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างผู้อยู่ใต้ปกครองด้วยกันเอง<sup>5</sup>

<sup>3</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, “ความเป็นมาและปรัชญาของกฎหมายมหาชน”, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 4 ตอน 3 พ.ศ. 2528, หน้า 486 – 487.

<sup>4</sup> วิชญ์ เครื่องงาม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1 : ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, พ.ศ. 2526), หน้า 7.

<sup>5</sup> โกลิน พลกุล, เอกสารประกอบการบรรยายหลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2525) หน้า 1

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า “กฎหมายมหาชน” ได้แก่ กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎรในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองราษฎร กล่าวคือ ในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎร กฎหมายเอกชนได้แก่กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันมีฐานะเท่าเทียมกัน<sup>6</sup>

ดร. ปรีดี พนมยงค์ อธิบายว่า “กฎหมายมหาชนนั้นอาจให้บทวิเคราะห์ศัพท์ดังนี้คือ เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายอันเกิดเนื่องจากการที่ประเทศแสดงตัวเป็นผู้บังคับปกครองในพระราชอาณาจักร โดยรักษาความสงบเรียบร้อย ระเบียบ เกื้อภาษีอากร และการที่ประเทศแสดงตัวนอกพระราชอาณาจักรเป็นผู้ทำการเกี่ยวกับประเทศอื่นๆ<sup>7</sup>

ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความหมายของกฎหมายมหาชนว่า คือ กฎหมายที่กำหนดสถานะ (statut) และนิติสัมพันธ์ (relation juridique) ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐอื่นในฐานะที่รัฐและหน่วยงานของรัฐเป็น “ผู้ปกครอง”<sup>8</sup>

### 1.3 การแบ่งกฎหมายมหาชน

นอกจากได้แบ่งกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชนแล้ว ได้มีการแบ่งกฎหมายมหาชนออกเป็นสาขาย่อยออกไปอีก ซึ่งนักกฎหมายได้มีความเห็นแตกต่างกันออกไป ดังนี้

มารีย์ โสเช่ เกดง (Marie – Jose GUEDON) และหลุยส์ แอ็งแบร์ (Louis IMBERT) แห่งมหาวิทยาลัยปารีส ประเทศฝรั่งเศส ได้แบ่งกฎหมายมหาชนออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ (Droit Public International) (หรือที่เรียกกันในประเทศไทยว่า กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง) และกฎหมายมหาชนภายใน (Droit Public Interne) โดยนักกฎหมายทั้งสองท่านได้แบ่งกฎหมายมหาชนภายในออกเป็น 3 สาขาใหญ่ๆ คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง และกฎหมายการคลัง<sup>9</sup>

กฎหมายมหาชนภายในนั้น นอกจากจะแบ่งออกเป็น 3 สาขาใหญ่ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว นักกฎหมายฝรั่งเศสบางท่านก็ยังมีความเห็นว่า กฎหมายก็เป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนด้วย และนักกฎหมายฝรั่งเศสบางท่านก็เห็นว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมาย

<sup>6</sup> โภคิน พลกุลและ ชาญชัย แสงศักดิ์, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม พิมพ์ครั้งที่ 7, 2553 หน้า 7.

<sup>7</sup> หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานทนายความพิมพ์ธรรม, 2513), หน้า 5

<sup>8</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – กฎหมายเอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 5, 2550) หน้า 6.

<sup>9</sup> โภคิน พลกุล, อ้างแล้วใน (4), หน้า 13

วิธีพิจารณาความอาญาก็เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชนด้วย แต่ก็มีนักกฎหมายฝรั่งเศสบางท่านเห็นว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น เป็น “กฎหมายลูกผสม” ระหว่างกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชน<sup>10</sup>

ศาสตราจารย์ หยุต แสงอุทัย ได้แยกสาขาย่อยในกฎหมายมหาชนไว้ ดังนี้

- 1) กฎหมายรัฐธรรมนูญ
- 2) กฎหมายปกครอง
- 3) กฎหมายอาญา
- 4) กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลยุติธรรม
- 5) กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา
- 6) กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>11</sup>

การที่นักวิชาการด้านกฎหมายได้แบ่งสาขาของกฎหมายมหาชนแตกต่างกัน น่าจะเกิดจากมีหลักการแบ่งที่แตกต่างกัน กล่าวคือ นักกฎหมายบางท่านอาจเห็นว่าสาขากฎหมายใดที่รัฐเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องด้วยแล้ว ก็ถือว่าสาขากฎหมายนั้นเป็นกฎหมายมหาชนไปหมด ซึ่งความเป็นจริงแล้ว ปัจจุบันนี้ รัฐได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในกฎหมายต่างๆ เสมอ ไม่น่าจะน้อย หรือนักกฎหมายบางท่านอาจแบ่งสาขาของกฎหมายมหาชนเพื่อความสะดวกในด้านการศึกษากฎหมาย หรือเพื่อการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

#### 1.4 ลักษณะของกฎหมายมหาชน<sup>12</sup>

ลักษณะพื้นฐานของกฎหมายมหาชนดังจะกล่าวต่อไปนี้ ส่วนใหญ่เป็นลักษณะเฉพาะพื้นฐานร่วมกันของกฎหมายมหาชนทุกสาขา แต่ที่แสดงให้เห็นลักษณะที่เด่นที่สุดคือ กฎหมายปกครอง ซึ่งมีลักษณะ ดังนี้

##### 1.4.1 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่เมื่อเทียบกับกฎหมายเอกชน

การแบ่งแยกประเภทกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชนมีมาตั้งแต่ยุคโรมันนับพันปีแล้ว แต่การแบ่งแยกดังกล่าวก็เพื่อศึกษาและพัฒนากฎหมายเอกชน โดยเฉพาะกฎหมายแพ่ง ดังนั้น กฎหมายแพ่งจึงเป็นกฎหมายที่พัฒนาสมบูรณ์ที่สุดในกฎหมายโรมัน จนเกิดเป็น Corpus Juris Civilis ขึ้น และแม้ภายหลังอาณาจักรโรมันสูญไปจากโลกแล้ว ศาสนจักรโรมันคาทอลิกก็ยังถ่ายทอดกฎหมายแพ่งโรมันในมหาวิทยาลัยสำคัญๆ ของยุโรปทั้งหมด ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 13

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

<sup>11</sup> หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประกายพริก, พิมพ์ครั้งที่ 11, 2535), หน้า 155.

<sup>12</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดิม, หน้า 33.

เรื่อยมาจนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 18 การศึกษาวิพากษ์วิจารณ์โดยนักนิติศาสตร์นับพันปีนี้ ทำให้กฎหมายแพ่งมีความสมบูรณ์มากจนถึงขนาดจัดทำประมวลกฎหมายที่มีชื่อเสียงของโลก คือประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสได้ในปี ค.ศ. 1804 และความสมบูรณ์สูงสุดทางนิติศาสตร์ในกฎหมายแพ่งมีขึ้น เมื่อมีการจัดทำกฎหมายแพ่งเยอรมัน ในปี ค.ศ. 1900 ในทางตรงกันข้ามกฎหมายมหาชนเองกลับไม่มีการศึกษาในฐานะที่เป็นกฎหมายโดยตรงด้วยเหตุสองประการคือ ประการแรก กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่จำกัดอำนาจรัฐและผู้ปกครอง จึงเป็นเรื่องอันตรายที่จะศึกษาในยุคทระราชย์ครองเมือง ประการที่สองเห็นกันมาตลอดว่า การเมืองการปกครองไม่ใช่เรื่องกฎหมาย แต่เป็นศิลปะการปกครองซึ่งถ่ายทอดในในหมู่ผู้ใกล้ชิด

ถ้าจะพูดถึงกฎหมายมหาชนจริงๆ แล้ว เราคงพูดได้ว่าเพิ่งเกิดกฎหมายมหาชนในฐานะ “กฎหมาย” (ไม่ใช่ปรัชญาการเมืองการปกครอง) ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 นี้เอง กล่าวคือ

ภายหลังการประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาจากอังกฤษ และมีการจัดทำรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาขึ้นในปี ค.ศ. 1787 และภายหลังการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 และได้มีคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1789 ตลอดจนได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นในฝรั่งเศสได้มีการนำเอาปรัชญาการเมืองการปกครองในยุคศตวรรษที่ 18 มาบัญญัติลงไว้เป็นกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากการการนำทฤษฎีสัญญาประชาคม และทฤษฎีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนในบัญญัติเป็นรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา และเป็นคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส และตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ปรัชญาเหล่านี้ก็ได้กลายเป็นทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชนรากฐานของโลกประชาธิปไตยมาจนปัจจุบัน<sup>13</sup>

ผลของการที่กฎหมายมหาชนพัฒนาหลังกฎหมายเอกชน จึงทำให้เกิดสภาพต่อไปนี้ขึ้นในกฎหมายมหาชน คือ<sup>14</sup>

#### 1) ไม่มีการจัดทำประมวลกฎหมาย (codification)

เหตุเพราะกฎหมายมหาชนมีการเปลี่ยนแปลงพัฒนาไปตามบริบททางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจและบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาในเรื่องต่างๆ ที่รัฐเข้าไปมีบทบาท จึงต้องออกพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องแต่ละเรื่อง และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเฉพาะเรื่องเหล่านี้ไปเรื่อยๆ เมื่อมีปัญหา ประกอบกับหลักทั่วไปของ

<sup>13</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดิม, หน้า 33

<sup>14</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดิม, หน้า 37-53



กฎหมายมหาชนเองก็ยิ่งพัฒนาไปเรื่อยๆ จึงยังไม่มีประเทศใดจัดทำประมวลกฎหมายมหาชนในลักษณะเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งได้เลย

### 2) ความสำคัญขององค์กรและกระบวนการ

ในกฎหมายมหาชน เมื่อหลักกฎหมายสารบัญญัติยังพัฒนาไปเรื่อยๆ ไม่ยุติเหมือนกฎหมายเอกชน ผลก็คือความสำคัญของนิติวิธีบัญญัติ (procedural aspect) ของกฎหมายมหาชน ในฐานะที่จะนำไปสู่การสร้างหลักกฎหมายสารบัญญัติที่ดีจึงมีความสำคัญมาก กล่าวคือ หากมีการจัดตั้งองค์กรที่ดี มีบุคคลที่มีคุณสมบัติประกอบกันในองค์กร มีกระบวนการดำเนินงานที่เหมาะสม มีการรองรับสิทธิของเอกชนในกระบวนการดำเนินงานอย่างเหมาะสมแล้ว ตลอดจนมีการควบคุมองค์กรนั้นที่เหมาะสม ถ้าเป็นเช่นนี้ ก็จะมีกระบวนการสร้างกฎหมายสารบัญญัติที่ดีโดยองค์กรนั้นได้ต่อไป ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า ทำไมให้กฎหมายมหาชนไม่ว่าในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายปกครอง หรือกฎหมายการคลังและภาษีอากร การสร้างองค์กรและวิธีดำเนินการ (วิธีพิจารณา) ขององค์กรเหล่านี้จึงมีความสำคัญเป็นอันดับแรก

### 3) ความสำคัญของศาลปกครอง

เมื่อกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนยังพัฒนาไปเรื่อยๆ ตามบทบาทของรัฐในบริบทเศรษฐกิจ สังคมการเมือง กฎหมายมหาชนสารบัญญัติที่จะใช้บังคับต่อรัฐ จึงต้องพัฒนาตามไปด้วย และองค์กรที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้พัฒนาการดังกล่าวเป็นไปด้วยดี กล่าวคือ มีดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเอกชน นอกจากนั้น ก็จะต้องมีองค์กรดังกล่าวควบคุมการกระทำ หรือนิติกรรมทั้งหลายขององค์กรของรัฐทุกประเภทที่เหมาะสมดังกล่าวแล้วในข้อ 2. ปัจจุบันองค์กรที่ทำหน้าที่นี้ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง ซึ่งจะทำหน้าที่ตัดสินคดีหรือระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนฝ่ายหนึ่งกับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐฝ่ายหนึ่ง

#### 1.4.2 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมอำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐ

ในทัศนะของนักกฎหมายเสรีนิยมประชาธิปไตย ซึ่งถือว่า แม้อำนาจจะมีอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดและมีอำนาจล้นพ้น ไม่มีข้อจำกัดตามทฤษฎีดั้งเดิมก็ตาม และถึงแม้รัฐจะมีอำนาจมหาชนทุกประการในการรวมศูนย์อำนาจสร้างกฎเกณฑ์ที่เรียกว่ากฎหมาย และรวมศูนย์การบังคับใช้กฎหมายโดยแต่ผู้เดียว กิจกรรมทั้งหลายของรัฐก็ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่เรียกว่ากฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้รัฐกลายเป็นองค์กรที่ทำอะไรก็ได้ตามอำเภอใจ เห็นได้ว่ากฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไปพร้อมๆ กับจำกัดอำนาจนั้นไปในตัวด้วย โดยเฉพาะเมื่อการใช้

อำนาจนั้น ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ดังนั้น ประชญาหรือสุภาษิตหลักของกฎหมายมหาชนตามหลักนิติรัฐ จึงมีว่า

“เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจ (รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ไว้ จะทำมิได้ โดยเฉพาะเมื่อกระทบถึงสิทธิเสรีภาพปัจเจกชน”

#### 1.4.3 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับ (jus cogens)

ลักษณะข้อนี้มาจากลักษณะที่กล่าวไว้ในข้อ 1.4.2 นั้นเอง เพราะกฎหมายมหาชนในนิติรัฐเป็นกฎหมายที่ควบคุมและกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนปัจเจกชน ดังนั้น นิติรัฐจะศักดิ์สิทธิ์อยู่ไม่ได้ ถ้าให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกใช้กฎหมายมหาชนได้เหมือนกับที่เอกชนสามารถทำสัญญาแตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายได้ ถ้าไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ด้วยเหตุนี้ทฤษฎีกฎหมายมหาชนจึงถือว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายบังคับและเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนต่อปัจเจกชนและต่อรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อย่างไรก็ตาม ผลของการที่กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายบังคับก็คือ จะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องควบคุมการกระทำขององค์กรนิติบัญญัติ โดยเฉพาะกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ จะต้องควบคุมการกระทำและนิติกรรมทางการปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องมีการควบคุมการกระทำของตุลาการให้ชอบด้วยกฎหมายโดยจะมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่แตกต่างกันไปในแต่ละระบบกฎหมาย กล่าวคือ การมีลักษณะเป็นกฎหมายบังคับของกฎหมายมหาชนนั้นเปรียบเสมือนเหรียญหน้าแรกซึ่งจะต้องมีการควบคุมให้มี การเคารพกฎหมายบังคับนั้น โดยองค์กรทุกองค์กรของรัฐเป็นเหรียญหน้าที่สอง

#### 1.4.4 องค์กรและบุคคลที่มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน

จากลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชนทั้ง 3 ประการดังกล่าว จะพบว่ากฎหมายมหาชนมีความเกี่ยวข้องกับรัฐ หน่วยงานของรัฐ และ เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งกฎหมายได้ให้คำจำกัดความ รวมทั้งได้ให้ความหมายของคำว่ารัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ดังต่อไปนี้

1) รัฐ คำว่า รัฐ นี้ มีนักวิชาการได้อธิบายและให้ความหมายไว้หลากหลาย แต่คำว่า “รัฐ” ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 71 ถึงมาตรา 89 นั้นพอที่จะสรุปได้ว่า “รัฐ” หมายความว่า คณะบุคคลที่มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารประเทศตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญคือ รัฐบาล ซึ่งประกอบไปด้วยคณะรัฐมนตรี และข้าราชการโดยทั่วไปที่มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารประเทศ แต่เนื่องจากความใน มาตรา 88 บัญญัติไว้

ความว่า “บทบัญญัติมาตรา 77-81 นี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” ดังนั้นคำว่า “รัฐ” จึงรวมหมายถึงรัฐสภาด้วย เพราะรัฐสภามีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย รวมทั้งให้อำนาจและหน้าที่ในการบริหารประเทศ

2) หน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ 2542 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ดังนี้ “หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ กิจการอื่น ของรัฐ และให้รวมถึงหน่วยงานที่ใช้หรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจใด ๆ ในการออกกฎหรือคำสั่งให้บุคคลทั่วไปต้องปฏิบัติ หรืองดเว้นปฏิบัติการใด ๆ ” เนื่องจากกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ แต่โดยปกติแล้ว หน่วยงานของรัฐคือสถานที่ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ฉะนั้นการที่กฎหมายมอบหน้าที่ให้แก่หน่วยงานหรือสถานที่ หน่วยงานของรัฐนั้นจึงไม่สามารถจะใช้อำนาจและทรงสิทธิหรือรับผิดชอบตามบทบัญญัติของกฎหมายได้ ดังนั้นกฎหมายจึงได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีสภาพเป็น “นิติบุคคล” คือ หน่วยงานของรัฐจะมีสภาพเป็นบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า หน่วยงานและส่วนราชการตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นนิติบุคคลนั้น สามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติได้เหมือนกับมีสภาพเป็น บุคคล หรือกล่าวง่าย ๆ ก็คือ หน่วยงานและส่วนราชการของรัฐที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายนั้นสามารถที่จะทำนิติกรรมสัญญา หรือฟ้องร้อง หรือถูกฟ้องร้อง ฯลฯ ได้เสมือนหนึ่งเป็นบุคคลธรรมดา

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ดังนี้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า บุคคล คณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจในการบริการสาธารณะ ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติอื่นในหน่วยงานของรัฐ”

### 1.5 นิติวิธีในกฎหมายมหาชน

นิติวิธีมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับนักกฎหมายมหาชน นิติวิธีทั่วไปทางกฎหมายมหาชนแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ นิติวิธีหลัก และนิติวิธีประกอบ

นิติวิธีหลัก คือ แบบแผนหลักในการคิดวิเคราะห์ในเรื่องนั้นๆ ซึ่งในที่นี้จะหมายถึง การคิดวิเคราะห์ในแนวทางของกฎหมายมหาชน

นิติวิธีประกอบ คือ วิธีการคิดวิเคราะห์เพื่อช่วยให้สามารถเข้าใจถึงนิติวิธีหลักได้รวดเร็วยิ่งขึ้น และมีความถูกต้อง<sup>15</sup> นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน จึงเป็นแนวทางในการใช้ตีความสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นการตีความกฎหมายมหาชน ให้สามารถตอบสนองต่อหลักปรัชญาในกฎหมายมหาชนได้วิธีหนึ่ง

### 1.5.1 นิติวิธีหลักในกฎหมายมหาชน

นิติวิธีหลักในกฎหมายมหาชน คือ หลักของการคิดวิเคราะห์ตามแบบแผนหรือตามแนวทางของกฎหมายมหาชน หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นหลักของวิธีการในการพิจารณาปัญหาใดๆ ในแบบของกฎหมายมหาชน ซึ่งนิติวิธีหลักยังแยกออกเป็นสองนิติวิธีหลัก ได้แก่ นิติวิธีเชิงปฏิเสธ และนิติวิธีเชิงสร้างสรรค์

#### 1) นิติวิธีเชิงปฏิเสธ

นิติวิธีเชิงปฏิเสธ เป็นการใช้นิติวิธีในเชิงปฏิเสธ หมายถึง การห้ามนำหลักกฎหมายเอกชนมาใช้โดยตรงกับปัญหาในเรื่องของกฎหมายมหาชน โดยประเทศที่มีระบบกฎหมายที่มีศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียว มักจะมีระบบกฎหมายเพียงระบบเดียวเช่นเดียวกันด้วย นักกฎหมายมักจะมีแนวคิดจำกัดอยู่ในระบบกฎหมายที่มีอยู่และมีความโน้มเอียงอย่างสูงที่จะใช้กฎหมายไปตามแนวทางที่เคยชิน โดยเฉพาะความเคยชินในกฎหมายเอกชน ซึ่งมีการพัฒนาการมาอย่างยาวนานกว่ากฎหมายมหาชน ดังนั้น นักกฎหมายในประเทศที่เป็นระบบศาลเดี่ยว จึงใช้หลักกฎหมายเอกชนเป็นหลักในการตีความกฎหมาย ซึ่งเท่ากับว่าได้นำหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายเอกชนมาใช้ทั้งระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน และนำมาใช้ระหว่างรัฐหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะกับเอกชนอีกด้วย จึงเปรียบเสมือนหนึ่งว่าเป็นการปฏิเสธความสำคัญของประโยชน์สาธารณะที่มีเหนือกว่าประโยชน์ส่วนบุคคลนั่นเอง<sup>16</sup> แต่ในความเป็นจริงแล้ว จะไม่มีระบบกฎหมายใดที่ถือว่ารัฐหรือฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันกับเอกชน แต่ในเมื่อกฎหมายเอกชนตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันของกลุ่ม จึงจำเป็นต้องสร้างกฎหมายพิเศษโดยรัฐสภา เพื่อมอบอำนาจเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้กับรัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นเรื่อยๆ ไป แต่การที่อยู่ในฐานะที่เหนือกว่าของรัฐหรือฝ่ายปกครองเฉพาะเรื่องที่กฎหมายออกมาให้อำนาจเช่นนี้ จึงไม่ใช่ฐานะที่เหนือกว่าโดยสภาพของลักษณะที่เป็นกฎหมายมหาชน แต่เพราะมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ให้เหนือกว่าในเรื่องนั้นๆ กฎหมายมหาชนลักษณะเช่นนี้จึงเป็นกฎหมายพิเศษที่แตกต่างไปจากกฎหมายเอกชน และกฎหมายเฉพาะในลักษณะดังกล่าวนี้นับวันจะ

<sup>15</sup> กุริชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ 4, 2548) หน้า 307

<sup>16</sup> กุริชญา วัฒนรุ่ง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 308

มีมากขึ้นเรื่อยๆ จนอำนาจของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่มีอยู่เหนือเอกชนนี้ ได้แทรกแซงเข้าไปในนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันมากขึ้นเรื่อยๆ จนกล่าวได้ว่า ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันในเรื่องใดเลยที่มีอำนาจของรัฐหรือฝ่ายปกครองเข้าไปแทรกอยู่ในฐานะที่เหนือกว่ากฎหมายพิเศษที่มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนเช่นนี้ จึงขยายตัวเป็นกฎหมายหลัก และครอบงำกฎหมายเอกชนซึ่งผลที่ตามมาคือ นักกฎหมายและผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเคยชินอยู่กับระบบกฎหมายเอกชน ทั้งทฤษฎี แนวคิด และวิธีการตีความ ไม่อาจนำความเคยชินในกฎหมายเอกชนมาใช้ในกฎหมายพิเศษที่มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนในลักษณะนี้ได้ จึงจำต้องยึดตัวอักษรของกฎหมายพิเศษหรือกฎหมายเฉพาะนี้เป็นหลัก นิตินิติวิธีทางกฎหมายมหาชนจึงมีความมุ่งหมายเพื่อให้สามารถคิด วิเคราะห์หรือสามารถมองปัญหาในเรื่องกฎหมายมหาชนได้อย่างมีเหตุผล ทั้งสอดคล้องกับระบบของกฎหมายมหาชน เพื่อจะได้ใช้เป็นเครื่องมือในการเข้าถึงจุดอันเป็นแก่นสารของกฎหมายมหาชน และสามารถใช้อกฎหมายมหาชนได้อย่างเป็นระบบ เพราะระบบกฎหมายมหาชนนั้น มีทฤษฎี มีแนวคิดและหลักกฎหมายของกฎหมายมหาชนเอง โดยมีศาลพิเศษทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาท โดยใช้นิตินิติวิธีพิเศษในแบบของกฎหมายมหาชนด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาด้วยเหตุผลและโดยสภาพแห่งตรรกะแล้ว จะเห็นว่า นิตินิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนนั้น มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงกับลักษณะของนิตินิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน โดยสภาพจึงไม่อาจนำหลักกฎหมายเอกชน ไม่ว่าจะเป็นหลักกฎหมายเอกชน วิธีการใช้ การตีความ หรืออย่างอื่นใดที่ใช้สำหรับกฎหมายเอกชนมาใช้ได้โดยตรงในกฎหมายมหาชน แต่อาจนำแนวความคิด ทฤษฎี หรือหลักกฎหมายบางอย่างมาประยุกต์ใช้ในกฎหมายมหาชนได้ เช่น เรื่องสัญญาทางปกครองอันเป็นสัญญาในระบบกฎหมายมหาชน อาจนำหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญา ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บางข้อมาใช้ได้ แต่ต้องไม่นำมาใช้เป็นหลัก นิตินิติวิธีเชิงปฏิเสธจึงเป็นการนำวิธีคิดวิเคราะห์ในกฎหมายมหาชนมาใช้ในการตีความสัญญาทางปกครอง โดยปฏิเสธหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาในทฤษฎีเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง ไม่ว่าจะหลักความเสมอภาค หลักเสรีภาพหรือหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนามาใช้ในสัญญาทางปกครอง โดยใช้หลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์พิเศษบางอย่างในสัญญาเหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน

## 2) นิตินิติวิธีเชิงสร้างสรรค์

นิตินิติวิธีเชิงสร้างสรรค์ หมายถึง การสร้างหลักกฎหมายมหาชนจากการประสานประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การประสานประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นนิตินิติวิธีที่สำคัญยิ่งของกฎหมายมหาชน ทั้งเป็นเรื่องที่นักกฎหมายมหาชนจะต้องระลึกอยู่เสมอ ไม่ว่านักกฎหมายมหาชนผู้นั้นจะอยู่ในฐานะใด

หรืออยู่ในอาชีพใด ไม่ว่าจะใช้กฎหมายมหาชนในฐานะฝ่ายปกครอง หรือการตีความกฎหมายมหาชนในฐานะที่เป็นศาล หรือองค์กรพิเศษที่ต้องใช้กฎหมายมหาชนในการชี้ขาด หรือการสอนกฎหมายมหาชนในฐานะผู้ถ่ายทอดความรู้เรื่องกฎหมายมหาชน หรือว่าเป็นการแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ในฐานะที่เป็นนักวิชาการ ทั้งนี้ ก็เพราะว่าปรัชญาของกฎหมายมหาชน ก็คือ การสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะ กับสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือเอกชน ซึ่งทั้งสองประการนี้เหมือนจะขัดแย้งกัน ทั้งกฎหมายมหาชนที่ดีหรือที่ประสบความสำเร็จนั้น ก็คือกฎหมายมหาชนที่มีการประสานกันทั้งสองอย่างนี้ ให้ดำเนินไปด้วยกันได้โดยไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีความสำคัญมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่งมากเกินไป เพราะหากเป็นเช่นนั้น ความเสียหายก็จะเกิดขึ้นตามมา คือ ถ้าให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะมากเกินไป แม้ว่าจะเพื่อประสิทธิภาพในการปกครองหรือเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินการของฝ่ายปกครองก็ตาม ผลที่ตามมาก็คือ กฎหมายมหาชนจะเป็นกฎหมายที่เป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง ที่ทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจมากขึ้น สภาพของนิติรัฐก็จะลดลง สิทธิและเสรีภาพของเอกชนก็จะถูกควบคุมจนหมดไป ในที่สุด แต่ถ้าให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของเอกชนมากเกินไปการบริหารงานของรัฐหรือการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะก็จะติดขัด เป็นไปอย่างยากลำบาก เมื่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไปก็เท่ากับว่าฐานะของรัฐเท่าเทียมกับฝ่ายเอกชน<sup>17</sup>

### 1.5.2 นิติวิธีประกอบในกฎหมายมหาชน

นิติวิธีประกอบในกฎหมายมหาชน หมายถึง วิธีการคิดวิเคราะห์โดยอาศัยการเปรียบเทียบกฎหมาย และอาศัยการวิเคราะห์กฎหมาย โดยพิจารณาในเชิงประวัติศาสตร์และสังคมวิทยา เพื่อที่จะทำให้สามารถเข้าถึงนิติวิธีหลักกฎหมายมหาชนได้อย่างรวดเร็วและถูกต้องเที่ยงตรงยิ่งขึ้น และสามารถใช้นิติวิธีหลักของกฎหมายมหาชนอย่างถูกต้องเหมาะสมกับสภาพสังคม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายมหาชน คือการประสานให้เกิดความสมดุลที่ดีที่สุดระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สำหรับการเปรียบเทียบกฎหมายนั้น เป็นวิธีการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ในแบบแผนของกฎหมาย เป็นนิติวิธีประกอบที่นักกฎหมายใช้ในการพิจารณารูปแบบของกฎหมาย รูปแบบขององค์กร กระบวนการ รวมทั้งเนื้อหาอันเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งในที่นี้ก็คือกฎหมายมหาชนของระบบกฎหมายหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อจะนำเอาไปใช้ในระบบกฎหมายหนึ่ง โดยพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายมหาชน ในเรื่องเดียวกันของระบบกฎหมายต่างๆ ประกอบกับพิจารณาวิเคราะห์ให้เห็นข้อดีข้อเสียและความเป็นไปได้ในการนำมาใช้ในระบบกฎหมายที่ประสงค์ ซึ่งจะสามารรถทำให้นักกฎหมายสามารถสร้างหลักกฎหมายมหาชนที่ดีและเหมาะสมกับ

<sup>17</sup> กุริชญา วัฒนรุ่ง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 323

สภาพสังคมของตนได้ โดยอาจเป็นการเทียบเคียง เปรียบเทียบกฎหมายทั้งระบบ หรืออาจเป็นการเปรียบเทียบเพื่อหาแนวทางเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้

สำหรับการเปรียบเทียบกฎหมายเพื่อการตีความกฎหมาย เป็นวิธีการที่เป็นประโยชน์อย่างมากสำหรับผู้ใช้กฎหมายที่ต้องตีความกฎหมาย โดยเฉพาะศาล อัยการ ทนายความ แม้กระทั่งผู้ใช้กฎหมายในฐานะอื่นก็ตาม ซึ่งปัญหาในการตีความกฎหมายอาจมีได้หลายกรณี ไม่ว่าจะเป็นเกิดช่องว่างกฎหมาย มีปัญหาเรื่องตัวบทกฎหมายไม่ชัดเจนหรือมีความหมายคลุมเครือ หรือกฎหมายเปิดช่องให้ศาลวางหลักกฎหมายหรือให้ศาลอุดช่องว่างกฎหมายโดยใช้จารีตประเพณี เช่น เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยใช้หลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของฝรั่งเศส หรือเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับนิยามความหมายของสัญญาทางปกครอง ที่กฎหมายไทยบัญญัตินิยามแบบเปิดให้สัญญาทางปกครอง “หมายความรวมถึง...” ทำให้สัญญาทางปกครองมีทั้งสัญญาทางปกครองโดยการกำหนดของกฎหมาย และสัญญาทางปกครองโดยสภาพด้วย แต่ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่แน่นอน จึงต้องใช้หลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมาเปรียบเทียบ ซึ่งอาจต้องเทียบเคียงตั้งแต่สัญญาการให้จัดทำบริการสาธารณะ ลักษณะของการบริการสาธารณะ ความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับบริการสาธารณะ หรือในสัญญาให้จัดทำสิ่งสาธารณูปโภค ก็ต้องศึกษาเปรียบเทียบ เทียบเคียงตั้งแต่ความหมายของสิ่งสาธารณูปโภค การจัดให้มี หรือจัดทำสิ่งสาธารณูปโภค รวมทั้งรูปแบบของสัญญาเหล่านั้นด้วย

สรุปแล้ว นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนเป็นวิธีการหนึ่ง ที่สามารถนำไปใช้ในการตีความสัญญาทางปกครอง โดยเฉพาะกระบวนการคิดวิเคราะห์ในบริบทหรือในมิติของกฎหมายมหาชน ภายใต้หลักปรัชญาของกฎหมายมหาชนนั้น หากเมื่อใดที่มีปัญหาในการตีความสัญญาทางปกครอง อันเป็นสัญญาในระบบกฎหมายมหาชนแล้ว หากผู้ตีความสัญญานำนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนมาใช้ ไม่ว่าจะนิติวิธีหลักในกฎหมายมหาชนหรือนิติวิธีประกอบ ไม่ว่าจะการตีความให้เกิดดุลยภาพที่เหมาะสม ระหว่างการรักษาประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของกลุ่มสัญญาฝ่ายเอกชน โดยการไม่นำหลักกฎหมายในระบบกฎหมายเอกชนมาใช้ในกฎหมายมหาชน แต่เมื่อนำหลักปรัชญาในกฎหมายมหาชนมาใช้โดยเฉพาะเอกลักษณ์ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ก็ต้องไม่ใช่เอกลักษณ์ของฝ่ายปกครองจนกระทบต่อสิทธิของกลุ่มสัญญาฝ่ายเอกชน จนเกินความจำเป็นและตามควรแก่กรณี หรือถ้าหากไม่มีหลักกฎหมายที่จะปรับใช้ได้ ก็อาจเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งเป็นการนำนิติวิธีประกอบมาใช้ เพื่อให้เข้าถึงนิติวิธีหลักได้อย่างรวดเร็ว

นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน จึงเป็นศาสตร์แห่งการตีความสัญญาทางปกครองที่ให้สัญญาทางปกครองอันเป็นเครื่องมือของรัฐหรือฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคให้บรรลุผล ให้ผลแห่งการตีความในสัญญาเป็นคุณแก่ทุก

ฝ่ายตอบสนองต่อผลแห่งสัญญาที่ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของกลุ่มสัญญา ฝ่ายเอกชนไปในขณะเดียวกัน

## 2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการ

### 2.1 ความหมายของการบริการ

เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการ ให้บริการแก่ประชาชนผู้มาติดต่อที่เรียกว่า ผู้รับบริการนั่นเอง องค์กรของรัฐจะต้องตอบสนองความต้องการของคนหลายกลุ่ม การให้บริการขององค์กรหรือหน่วยงานในภาครัฐเป็นลักษณะงานที่ต้องมีการติดต่อประสานสัมพันธ์กับประชาชนที่ขอรับบริการ โดยตรงเพื่อให้ประชาชนผู้ขอรับบริการได้รับ ความสะดวก รวดเร็ว มีแนวคิดการให้บริการของนักวิชาการ โดยยกตัวอย่างพอสังเขป ดังนี้ จากการศึกษาความหมายของคำว่า ให้บริการ ได้มีผู้ให้ความหมายในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ดังต่อไปนี้

สุนันทา ทวีผล<sup>18</sup> กล่าวถึงการให้บริการ สรุปได้ดังนี้

- 1) หลักความสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่ กล่าวคือ ประโยชน์และ บริการที่องค์กรจัดให้นั้นจะต้องตอบสนองความต้องการของบุคคลเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดมิใช่ เป็นการจัดให้แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ มิฉะนั้นแล้วนอกจากจะไม่เกิดประโยชน์สูงสุด ในการใช้อำนวยประโยชน์และบริการแล้วยังไม่คุ้มค่ากับการดำเนินงานนั้น ๆ
- 2) หลักความสม่ำเสมอ กล่าวคือ การให้บริการต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ มิใช่ทำ ๆ หยุด ๆ ตามความพอใจของผู้บริการหรือผู้ปฏิบัติ
- 3) หลักความเสมอภาค บริการที่จัดนั้นจะต้องให้แก่ผู้มาใช้บริการทุกคนอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกัน
- 4) หลักความประหยัด ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการบริการจะต้องไม่มากจนเกินกว่าผลที่จะได้รับ
- 5) หลักความสะดวก บริการที่จัดให้แก่ผู้รับบริการจะต้องเป็นไปในลักษณะปฏิบัติได้ง่าย สะดวก สบาย สิ้นเปลืองทรัพยากรไม่มากนัก ทั้งยังไม่เป็นการสร้างภาระ ยุ่งยากใจให้แก่ผู้บริการ หรือผู้ใช้บริการมากจนเกินไป

<sup>18</sup> สุนันทา ทวีผล, ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการด้านให้คำปรึกษา แนะนำปัญหาด้านกฎหมายของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย3 (สชช.). ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารทั่วไป, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2550; หน้า 13.



สมิต สัจฉกร<sup>19</sup> ให้ความหมายว่า การบริการเป็นการปฏิบัติงานที่กระทำหรือติดต่อเกี่ยวข้องกับผู้ใช้บริการ การให้บริการต่าง ๆ ได้ใช้ประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ทั้งด้วยความพยายามใด ๆ ก็ตามด้วยวิธีการหลากหลายในการทำให้บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับความช่วยเหลือจัดได้ว่าเป็นการให้บริการทั้งสิ้น การจัดอำนวยความสะดวก การสนองความต้องการของผู้ใช้บริการก็เป็นการให้บริการ การให้บริการจึงสามารถ ดำเนินการได้หลากหลายวิธี จุดสำคัญคือ เป็นการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ

เลื่อมใส ใจแจ้ง<sup>20</sup> ได้เสนอแนวความคิดในการบริการประชาชนที่ดี และมีคุณภาพต้องอาศัยเทคนิค กลยุทธ์ ทักษะที่จะทำให้อุบัติการณ์ของผู้รับบริการ ซึ่งสามารถกระทำได้ ทั้งก่อนการติดต่อระหว่างการติดต่อและหลังการติดต่อโดยได้รับการบริการจากตัวบุคคลทุกระดับในองค์กร รวมทั้งผู้บริหารขององค์กรนั้น ๆ ทั้งนี้การบริการที่ดี จะเป็นเครื่องมือช่วยให้ผู้ติดต่อรับ บริการเกิดความเชื่อถือ ศรัทธา และสร้างภาพลักษณ์ ซึ่งจะมีผลในการใช้บริการต่าง ๆ ในโอกาสหน้า

## 2.2 ลักษณะของการบริการ

ปัจจัยที่กำหนดลักษณะของการให้บริการ คือ คุณภาพของการให้บริการ ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการบริการที่มีคุณภาพ ดังนี้

จรัส สุวรรณมาลา<sup>21</sup> กล่าวถึง ลักษณะการให้บริการที่มีคุณภาพ โดยมีตัวแปรที่จะนำมาใช้ในการกำหนดคุณภาพของบริการ ดังนี้

1) ความถูกต้องตามกฎหมาย หมายถึง บริการที่จัดให้มีขึ้นตามกฎหมาย โดยเฉพาะ บริการที่บังคับให้ประชาชนต้องมาใช้บริการ เช่น บริการรับชำระภาษีอากรจำเป็นต้องควบคุมให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

2) ความเพียงพอ หมายถึง บริการที่มีจำนวนและคุณภาพเพียงพอกับความต้องการของผู้รับบริการ ไม่มีการรอคอยหรือเข้าคิวเพื่อขอรับบริการ

3) ความทั่วถึง เท่าเทียม ไม่มีข้อยกเว้น ไม่มีอภิสิทธิ์ หมายถึง บริการที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในทุกพื้นที่ กลุ่มอาชีพ เพศ วัย ได้ใช้บริการประเภทเดียวกัน คุณภาพเดียวกันได้อย่าง ทั่วถึงเท่าเทียมกัน โดยไม่มีข้อยกเว้น

4) ความสะดวก รวดเร็ว เชื่อถือได้ หมายถึง การให้บริการที่ดีมีคุณภาพนั้นจะต้องมี ลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

<sup>19</sup> สุนันทา ทวีผล, เรื่องเดิม, หน้า 14

<sup>20</sup> เลื่อมใส ใจแจ้ง, “สมาคมสันติบาลแห่งประเทศไทย” (กรุงเทพมหานคร : บทพิเคราะห์พิมพ์, 2546) หน้า 31-34.

<sup>21</sup> สุนันทา ทวีผล, เรื่องเดิม, หน้า 14-15

(1) ผู้ใช้บริการจะต้องได้รับความสะดวก คือ สามารถใช้บริการได้ ณ ที่ต่าง ๆ และสามารถเลือกใช้วิธีการได้หลายแบบตามสภาพของผู้ใช้บริการ นอกจากนั้นความสะดวกอาจพิจารณาได้จากกระบวนการให้บริการ เช่น การจัดให้มีจุดให้ - รับบริการเพียงจุดเดียว (One -Stop Service)

(2) ความรวดเร็ว หมายถึง ประชาชนต้องได้รับการบริการทันที โดยไม่ต้องรอคิว คอยรับบริการนานเกินสมควร

(3) ความน่าเชื่อถือได้ของระบบบริการ หมายถึง บริการที่มีคุณภาพจะต้องมีความต่อเนื่องสม่ำเสมอ มีระเบียบแบบแผนการให้บริการที่แน่นอน คาดการณ์ล่วงหน้าได้แน่นอนเป็นที่พึงพาของผู้รับบริการได้เสมอ และมีโอกาสเกิดความผิดพลาดน้อยที่สุด

(4) ความได้มาตรฐานทางเทคนิคหรือมาตรฐานทางวิชาการ หมายถึง การให้บริการ ประเภทที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคนิคหรือทางวิชาการ เช่น การเงินการบัญชีบริการทางการแพทย์ เศรษฐกิจ กฎหมาย ฯลฯ บริการดังกล่าวนี้จะมีคุณภาพดีก็ต่อเมื่อมีบุคลากรและ กระบวนการให้บริการที่ได้มาตรฐานทางเทคนิคและวิชาการ

(5) การเรียกเก็บค่าบริการที่เหมาะสมต้นทุนการให้บริการต่ำ หมายถึง การให้บริการของรัฐประเภทที่มีการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้รับบริการต้องมีค่าบริการที่เหมาะสมและต้องมีระบบ การจัดบริการที่มีประสิทธิภาพ มีต้นทุนการดำเนินงานต่ำ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพดี และมีค่าบริการที่ไม่สูงเกินไป

ปรัชญา เวสารัชช<sup>22</sup> กล่าวถึง การให้บริการสรุปได้ ดังนี้

1) ทำให้ผู้รับบริการเต็มใจ และไม่เกิดความทุกข์ความเครียดในการมารับบริการต้องทำให้ ประชาชนเกิดความรู้สึกพอใจ หรือแปลกใจที่ไม่เลวร้ายอย่างที่คิด

2) อย่าปล่อยให้ผู้รับบริการอยู่ที่หน่วยบริการนานเกินไป หากมีผู้รับบริการมาติดต่อ ก็ต้องให้ผู้รับบริการออกจากหน่วยบริการให้เร็วที่สุด ทั้งนี้รวมทั้งพยายามจัดบริการให้เสร็จเสียในคราวเดียวกันจะได้ไม่ต้องเป็นภาระมาติดต่ออีกในเรื่องเดิม

3) อย่าทำผิดพลาดจนผู้มารับบริการเดือดร้อน หัวหน้าหน่วยลงมาดูแล และพบปะด้วยตนเองและสร้างความพอใจด้วยการอำนวยความสะดวกเป็นพิเศษให้เท่าที่สามารถทำได้

4) สร้างบรรยากาศของหน่วยบริการให้น่ารื่นรมย์ โดยการจัดสถานที่ให้ร่มรื่นมีที่นั่งพัก พนักงาน ข้าราชการ แต่งตัวเรียบร้อย สุภาพ สถานที่ดูสะอาด

5) ทำให้ผู้รับบริการเกิดความคุ้นเคยกับบริการ โดยจัดป้ายประชาสัมพันธ์ แนะนำมีขั้นตอนอย่างไร มีพนักงาน เจ้าหน้าที่ซึ่งพร้อมจะตอบคำถาม

<sup>22</sup> สุนันทา ทวีผล, อ้างแล้ว, หน้า 15

6) เตรียมความสะดวกให้พร้อมจัดตั้งอำนาจความสะดวก มีคำแนะนำสรุปได้ว่า การให้บริการเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวม ของประชาชน โดยคำนึงถึงความสะดวกต้องความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่ ความสม่ำเสมอ ความเสมอภาค ความประหยัด ความสะดวก และตรงเวลาอย่างต่อเนื่อง

### 3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

#### 3.1 ความหมายการบริการสาธารณะ

ในประเทศไทยนั้นคำว่าบริการสาธารณะมีผู้ให้ความหมายไว้หลายคน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากรูปแบบและเหตุผลในการให้คำจำกัดความว่าบริการสาธารณะแล้วจะเห็นว่า ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของนักวิชาการดังต่อไปนี้

ประยูร กาญจนกุล<sup>23</sup> ได้ให้ความหมายของคำว่าบริการสาธารณะไว้ในหนังสือ “กฎหมาย ปกครอง” ว่าบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุม ของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายการปกครองที่จัดขึ้น เพื่อสนองความต้องการของประชาชน ฝ่ายปกครอง หมายถึง ฝ่ายบริหารที่รวมถึงข้าราชการทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น ที่มีหน้าที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยมีลักษณะดังนี้

- 1) เป็นกิจกรรมที่อยู่ในการควบคุมของรัฐ
- 2) มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
- 3) การจัดระเบียบและวิธีดำเนินการบริการสาธารณะ ย่อมแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอ เพื่อให้เหมาะสมแก่ความจำเป็นแห่งกาลสมัย
- 4) ต้องจัดดำเนินการ โดยสม่ำเสมอ
- 5) เอกชนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน

<sup>23</sup> สุวัฒน์ บุญเรือง, “ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลสุนทรภู่: ศึกษาเฉพาะด้านการจัดเก็บรายได้” ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา. 2545 หน้า 16

ทศพร ศิริสัมพันธ์<sup>24</sup> กล่าวถึงการบริการสาธารณะไว้ว่า โดยหลักการแล้วการบริการสาธารณะย่อมยังประโยชน์แก่สังคมและบุคคลทั่วไป การดำเนินบทบาทสำคัญประการนี้ของหน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อเรื่องของประสิทธิภาพในเชิง การบริหารจัดการ และประสิทธิภาพเช่นว่านี้ย่อมเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดทิศทาง ในภาพรวมของประสิทธิภาพของการจัดการภาครัฐที่มีต่อระบบการบริหารงานภาครัฐและระบบ เศรษฐกิจการให้บริการของภาครัฐที่มีคุณภาพ จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนสมรรถนะของการปฏิบัติงาน การให้บริการตอบสนองความต้องการประชาชนที่เป็นลูกค้าผู้รับบริการของหน่วยงานภาครัฐ ภายใต้โครงสร้างของการบริหารราชการหรือการบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐ แนวใหม่ (New Public Management-NPM) ที่ระบบราชการของหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทย รับมาเป็นกระบวนทัศน์ในการขับเคลื่อนการจัดการระบบงานภาครัฐในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ตาม แนวคิดนี้นอกจากแนวทางการปรับปรุงสมรรถภาพและการยกระดับกำลังการผลิตของ หน่วยงาน ภาครัฐ ซึ่งมีมิติอยู่ที่การพัฒนาทรัพยากรบุคคล (Human Resource Development) และมี การใช้ ประโยชน์จากภาคเอกชนให้มากขึ้น

ปฐม มณีโรจน์<sup>25</sup> ได้ให้ความหมายของ การบริการสาธารณะว่า เป็นการบริการใน ฐานะที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำเพื่อ ตอบสนองต่อความต้องการและเพื่อให้เกิด ความพึงพอใจจากความหมายดังกล่าวนี้สามารถ พิจารณาการให้บริการสาธารณะว่าประกอบด้วย ผู้ให้บริการ (Providers) และผู้รับบริการ (Recipients) โดยฝ่ายแรกถือปฏิบัติเป็นหน้าที่ที่ต้องให้บริการ เพื่อให้ฝ่ายหลังเกิดความพึงพอใจ

วัง (Wang)<sup>26</sup> ได้พิจารณาการให้บริการสาธารณะว่า เป็นการเคลื่อนย้ายเรื่อง ที่ ให้บริการจากจุดหนึ่งไปยังจุดหนึ่ง เพื่อให้เป็นตามที่ต้องการ การบริการมี 4 ปัจจัยสำคัญ คือ

1. ตัวบริหาร (Management)
2. แหล่งหรือสถานที่ที่ให้บริการ (Sources)
3. ช่องทางในการให้บริการ (Channels)
4. ผู้รับบริการ (Client groups)

สรุปจากปัจจัยทั้งหมดนี้จึงสามารถให้ความหมายของระบบการให้บริการว่าเป็นระบบ ที่มีการเคลื่อนย้ายบริการอย่างคล่องตัวผ่านช่องทางที่เหมาะสม จากแหล่งให้บริการที่มีคุณภาพไป

<sup>24</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, “แนวคิด ทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ในการตรวจสอบถ่วงดุล”, ประมวลสาระชุดวิชา แนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน้าที่ 7 พิมพ์ครั้งที่ 3, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช) หน้า 112

<sup>25</sup> สุวัฒน์ บุญเรือง, เรื่องเดิม, หน้า 18

<sup>26</sup> สุวัฒน์ บุญเรือง, เรื่องเดิม, หน้า 18

ยังผู้รับบริการตรงตามเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งจากความหมายดังกล่าว การให้บริการนั้นจะต้องมีการเคลื่อนย้ายตัวบริการผ่านช่องทางและต้องตรงตามเวลาที่กำหนด แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนภาครัฐ

เวเบอร์<sup>27</sup> ให้ทัศนคติเกี่ยวกับการให้บริการว่า การจะให้บริการมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด คือ การให้บริการที่ไม่คำนึงถึงตัวบุคคล หรือเป็นการบริการที่ปราศจากอารมณ์ ไม่มีความชอบพอสนใจเป็นพิเศษทุกคนได้รับการปฏิบัติ เท่าเทียมกันตามเกณฑ์เมื่ออยู่ในสภาพที่เหมือนกัน

อมร รักษาสัตย์<sup>28</sup> นักวิชาการอีกท่านหนึ่งเห็นว่า ความพึงพอใจของ ผู้รับบริการเป็นมาตรการอีกอย่างหนึ่งที่ใช้วัดประสิทธิภาพของการให้บริการได้ เพราะการจัดบริการของรัฐนั้นมิใช่สักแต่จะทำให้เสร็จ ๆ ไป แต่หมายถึง การให้บริการอย่างดีเป็นที่พึงพอใจของ ประชาชน

เจดศักดิ์ ชีวะก้องเกียรติ<sup>29</sup> กล่าวว่า ในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ นั้น ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการนั้นว่า มีความสำคัญยิ่งเพราะเป็นสิ่งที่บ่งชี้ว่า บริการสาธารณะดังกล่าว ประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด

ปรัชญา เวสารัชช<sup>30</sup> ยังกล่าวว่าการให้บริการของรัฐนั้นจะต้องคำนึงถึง สิ่งต่อไปนี้ด้วย

1. การให้บริการที่เป็นที่พึงพอใจแก่สมาชิกสังคม ความพึงพอใจเป็นสิ่งที่วัดได้ยาก หรือ ให้คำจำกัดความยาก แต่อาจกล่าวได้อย่างกว้างๆ ถึงองค์ประกอบที่จะให้เกิดความพึงพอใจ คือ

- 1) ให้บริการที่เท่าเทียมกันแก่สมาชิกสังคม
- 2) ให้บริการในเวลาที่เหมาะสม เช่น บริการดับเพลิง บริการช่วยเหลือผู้ประสบภัย
- 3) ให้บริการโดยคำนึงถึงปริมาณความมากน้อยคือ ให้บริการไม่มากหรือน้อยเกินไป
- 4) ให้บริการโดยมีการปรับปรุงให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

2. การให้บริการโดยมีความรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นค่านิยมพื้นฐานสำหรับการบริหารราชการในสังคมประชาธิปไตยจะต้องทำหน้าที่ภายใต้การชี้แนะทางการเมืองจากตัวแทนของประชาชน และต้องสามารถให้บริการที่มีลักษณะสนองตอบต่อมติมหาชน ต้องมีความยืดหยุ่นที่จะ

<sup>27</sup> Weber, M. (1966). The Theory of Social and Economic Organization. Trans. By A.M. Henderson and Talcott Person. (4th ed.). New York: The Free Press. P 98

<sup>28</sup> อมร รักษาสัตย์, “จริยธรรมในวิชาชีพ” (กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 54

<sup>29</sup> เจดศักดิ์ ชีวะก้องเกียรติ, “ความพึงพอใจในการให้บริการของประชาชน: ศึกษากรณี งานทะเบียนสำนักงานเขตจตุจักร” (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการปกครอง, 2534), หน้า 32.

<sup>30</sup> ปรัชญา เวสารัชช “องค์การกับลูกจ้าง” (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 251.

ปรับเปลี่ยนลักษณะงาน หรือการให้บริการที่สามารถสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงได้มากที่สุด

ชวงส์ ฉายะบุตร<sup>31</sup> ได้เสนอหลักการให้บริการครบวงจรหรือการพัฒนา การให้บริการในเชิงรุกว่าจะต้องเป็นไปตามหลักการซึ่งอาจเรียกง่าย ๆ ว่าหลัก Package Service ดังนี้

1. ยึดการตอบสนองความต้องการจำเป็นของประชาชนเป้าหมาย การบริการของรัฐในเชิงรับจะเน้นการให้บริการตามระเบียบแบบแผนและมีลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการ ดังนี้

1) ข้าราชการมีทัศนคติว่าการให้บริการจะเริ่มต้นก็ต่อเมื่อมีผู้มาติดต่อขอรับบริการ มากกว่าที่จะมองว่าตนเองมีหน้าที่ที่จะต้องจัดบริการให้แก่ราษฎรตามสิทธิประโยชน์ที่เขาควรจะได้รับ

2) การกำหนดระเบียบปฏิบัติและการใช้ดุลยพินิจของข้าราชการมักเป็นไปเพื่อสงวน อำนาจในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานหรือปกป้องตัวข้าราชการเอง มักเป็นไปเพื่อควบคุมมากกว่า การส่งเสริมการติดต่อราชการจึงต้องใช้เอกสารหลักฐานต่าง ๆ เป็นจำนวนมากและต้องผ่านการตัดสินใจหลายขั้นตอน ซึ่งบางครั้งเกินกว่าความจำเป็น

3) จากการที่ข้าราชการมองว่าตนมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจและมีกฎระเบียบเป็นเครื่องมือที่จะปกป้องการใช้ดุลยพินิจของตนทำให้ข้าราชการจำนวนไม่น้อยมีทัศนคติในลักษณะของ เจ้าขุนมูลนายในฐานะที่ตนมีอำนาจที่จะบันดาลผลได้ผลเสียแก่ประชาชน การดำเนินความสัมพันธ์ ยังเป็นไปในลักษณะที่ไม่เที่ยมกันและนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ เช่น ความไม่เต็มใจที่จะให้บริการ รู้สึกไม่พอใจเมื่อราษฎรแสดงความเห็นโต้แย้ง เป็นต้น

ดังนี้ เป้าหมายแรกของการจัดบริการแบบครบวงจรก็คือ การมุ่งประโยชน์ของประชาชน ผู้รับบริการ ทั้งผู้ที่มาติดต่อขอรับบริการ และผู้ที่อยู่ในฝ่ายที่ควรจะได้รับบริการเป็นสำคัญซึ่งมีลักษณะดังนี้คือ

(1) ข้าราชการจะต้องถือว่าการให้บริการเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยจะต้องพยายามจัดบริการให้ครอบคลุมผู้ที่อยู่ในข่ายที่ควรจะได้รับบริการทุกคน

(2) การกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติและการใช้ดุลยพินิจจะต้องคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของ ผู้รับบริการเป็นหลัก โดยพยายามให้ผู้รับบริการได้สิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับอย่างสะดวกและ รวดเร็ว

<sup>31</sup> ชวงส์ ฉายะบุตร. , “การให้บริการแบบครบวงจรแนวทางการให้บริการเชิงรุกของ กรมการปกครอง” เทศบาล 88, 30 (กรกฎาคม), 2536 หน้า 11 -14

(3) ข้าราชการจะต้องมองผู้มารับบริการว่ามีหลักฐานและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับตนมีสิทธิที่จะรับรู้ให้ความเห็นหรือโต้แย้งด้วยเหตุผลได้อย่างเต็มที่

(4) ความรวดเร็วการให้บริการ สังคมปัจจุบันเป็นสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ อย่างรวดเร็วและมีการแข่งขันกับสังคมอื่น ๆ อยู่ตลอดเวลาในขณะที่ปัญหาพื้นฐานของระบบราชการ คือ ความล่าช้า ซึ่งเกิดจากความจำเป็นตามลักษณะของการบริหารราชการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแห่งรัฐ แต่ในหลายส่วนความล่าช้าของระบบราชการเป็นเรื่องที่สามารถแก้ไขได้ เช่น ความล่าช้าที่เกิดจากการปิดภาระในการตัดสินใจ ความล่าช้าที่เกิดจากการขาดการกระจายอำนาจหรือเกิดจากการกำหนดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น หรือล่าช้าที่เกิดขึ้นเพราะขาดการพัฒนางานหรือนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้เป็นต้น ปัญหาตามมาก็คือ ระบบราชการถูกมองว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนา ความเจริญก้าวหน้าและตัวถ่วงในระบบการแข่งขันเสรี ดังนั้นระบบราชการจำเป็นที่ต้องตั้งเป้าหมาย ในอันที่จะพัฒนาการให้บริการให้มีความรวดเร็วมากขึ้น ซึ่งอาจกระทำได้ใน 3 ลักษณะ คือ

ก. การพัฒนาข้าราชการให้มีทัศนคติ มีความรู้ความสามารถเพื่อให้เกิดความชำนาญ งานมีความกระตือรือร้นและกล้าตัดสินใจในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของตน

ข. การกระจายอำนาจ หรือมอบอำนาจให้มากขึ้นและปรับปรุงระบบวิธีการทำงาน ให้มีขั้นตอน และใช้เวลาในการให้บริการให้เหลือน้อยที่สุด

ค. การพัฒนาเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่จะทำให้สามารถให้บริการได้เร็วขึ้น

(5) การพัฒนาความรวดเร็วในการให้บริการเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ทั้งขั้นตอนก่อนการให้บริการซึ่งได้แก่ การวางแผน การเตรียมการต่าง ๆ ให้พร้อมที่จะให้บริการและการนำบริการไปสู่ผู้ที่สมควรที่จะได้รับบริการเป็นการล่วงหน้า เพื่อป้องกันปัญหาหรือความเสียหาย เช่น การแจกจ่ายน้ำสำหรับหมู่บ้านที่ประสบภัยแล้งนั้น หน่วยราชการไม่จำเป็นที่จะต้องรอให้มีการร้อง แต่อาจนำน้ำไปแจกจ่ายให้แก่หมู่บ้านเป้าหมายล่วงหน้าไปเลย การพัฒนาความรวดเร็วในขั้นตอน ให้บริการเมื่อมีผู้มาติดต่อขอรับบริการและการพัฒนาความรวดเร็วในขั้นตอนภายหลังการให้บริการ เช่น การรายงาน การติดตามผล การจัดเก็บเอกสารต่าง ๆ เป็นเพื่อให้วงจรของการให้บริการสามารถดำเนินต่อเนื่องไปได้อย่างรวดเร็ว

(6) การให้บริการจะต้องเสร็จสมบูรณ์ เป้าหมายของการให้บริการเชิงรุกแบบครบวงจร อีกประการหนึ่ง ก็คือ ความสำเร็จสมบูรณ์ของการให้บริการ ซึ่งหมายถึง การเสร็จสมบูรณ์ตามสิทธิ ประโยชน์ที่ผู้รับบริการจะต้องได้รับ โดยที่ผู้รับบริการไม่จำเป็นต้องมาติดต่อบ่อยครั้งนัก ซึ่งลักษณะที่ดีของการให้บริการที่เสร็จสมบูรณ์ก็คือ การบริการที่แล้วเสร็จในการติดต่อเพียงครั้งเดียวหรือ ไม่เกิน 2 ครั้ง (คือ มารับเรื่องที่แล้วเสร็จอีกครั้งหนึ่ง) นอกจากนี้การ

ให้บริการที่เสร็จสมบูรณ์ยังหมายถึง ความพยายามที่จะให้บริการในเรื่อง อื่น ๆ ที่ผู้มาติดต่อขอรับบริการสมควรจะได้รับด้วย แม้ว่าผู้มาขอรับบริการจะไม่ได้ขอรับบริการในเรื่องนั้นก็ตาม แต่ถ้าเห็นว่าเป็นสิทธิประโยชน์ของผู้รับบริการ ก็ควรที่จะให้คำแนะนำและพยายามให้บริการในเรื่องนั้น ๆ ด้วย เช่น มีผู้มาขอคัดสำเนาทะเบียนบ้าน หากเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการพบว่า บัตรประจำตัวประชาชนของผู้นั้นหมดอายุแล้ว ก็ดำเนินการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนให้ใหม่ เป็นต้น

(7) ความกระตือรือร้นในการให้บริการเป็นเป้าหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการพัฒนา การให้บริการเชิงรุก ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนบางส่วนยังมีความรู้สึกว่าการติดต่อขอรับบริการจากทางราชการเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและเจ้าหน้าที่ไม่ค่อยเต็มใจที่จะให้บริการ ดังนั้นจึงมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อ การบริการของรัฐและต่อเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาของการสื่อสารทำความเข้าใจกัน ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการพยายามให้บริการด้วยความกระตือรือร้นแล้วก็จะทำให้ผู้มารับบริการเกิดทัศนคติที่ดียอมรับฟังเหตุผล คำแนะนำต่าง ๆ มากขึ้นและเต็มใจที่จะมารับบริการในเรื่องอื่น ๆ อีก นอกจากนี้ความกระตือรือร้นในการให้บริการยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริการนั้น เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีความสมบูรณ์ ซึ่งจะนำไปสู่ความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในที่สุด

(8) การให้บริการด้วยความถูกต้องสามารถตรวจสอบได้ การพัฒนาการให้บริการแบบครบวงจรนั้นไม่เพียงแต่จะให้บริการที่เสร็จสมบูรณ์เท่านั้น แต่จะต้องมีความถูกต้องชอบธรรม ทั้งในแง่ ของนโยบายและระเบียบแบบแผนของทางราชการและถูกต้องในเชิงศีลธรรมจรรยาด้วย ซึ่งเกี่ยวข้อง กับการใช้ดุลยพินิจของข้าราชการเป็นสำคัญ เช่น ในกรณีที่มีผู้มาขออนุญาตมีและใช้อาวุธ นายทะเบียนจะต้องมีการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความประพฤติและความจำเป็นของผู้รับบริการด้วยหรือในกรณีที่มีผู้มาขอจดทะเบียนหย่า แม้ว่านายทะเบียนจะสามารถดำเนินการให้ได้ตาม วัตถุประสงค์ แต่ในแง่ศีลธรรมจรรยาแล้วก็ควรที่จะมีการพุดจาไกล่เกลี่ยกับคู่สมรสเสียก่อน ดังนั้น การใช้ดุลยพินิจในการให้บริการประชาชนจึงต้องเป็นไปอย่างถูกต้องและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งการตรวจสอบความถูกต้องโดยผู้บังคับบัญชา หรืออาจเป็นการตรวจสอบจากภายนอก ซึ่งที่สำคัญ ก็คือการตรวจสอบโดยประชาชนและประการสุดท้ายก็คือ การตรวจสอบโดยอาศัยความสำนึก รับผิดชอบในเชิงศีลธรรมและจรรยาทางวิชาชีพของตัวข้าราชการเอง

(9) ความสุภาพอ่อนน้อม เป้าหมายอีกประการหนึ่งของการพัฒนาการให้บริการแบบครบวงจร คือ เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการด้วยความสุภาพ อ่อนน้อม ซึ่งจะทำให้ผู้มารับบริการมีทัศนคติที่ดีต่อข้าราชการและการติดต่อกับทางราชการอันจะส่งผลให้การสื่อสารทำความเข้าใจระหว่างกันเป็นไปได้อย่างยิ่งขึ้น ความสุภาพอ่อนน้อมในการให้บริการนั้นจะเกิดขึ้นได้โดยการพัฒนาทัศนคติของ ข้าราชการให้เข้าใจว่า



คนมีหน้าที่ในการให้บริการและเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญรวมทั้งมีความรู้สึก เคารพในสิทธิและศักดิ์ของผู้มาติดต่อขอรับบริการ

(10) ความเสมอภาคการให้บริการแบบครบวงจรจะต้องถือว่าข้าราชการมีหน้าที่ที่จะต้อง ให้บริการแก่ประชาชนโดยเสมอภาคกัน ซึ่งจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังนี้

ก. การให้บริการจะต้องเป็นไปภายใต้ระเบียบแบบแผนเดียวกันและได้รับผลที่สมบูรณ์ภายใต้มาตรฐานเดียวกันไม่ว่าผู้รับบริการจะเป็นใครก็ตาม หรือเรียกว่าความเสมอภาคในการให้บริการ

ข. การให้บริการจะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสที่จะได้รับบริการด้วย ทั้งนี้ เพราะประชาชนบางส่วนของประเทศเป็นกลุ่มบุคคลที่มีข้อจำกัดในเรื่องความสามารถในการที่จะ ติดต่อขอรับบริการจากรัฐ เช่น มีรายได้น้อยขาดความรู้ความเข้าใจ หรือข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ อยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร เป็นต้น ดังนั้น การจัดบริการของทางราชการจะต้องคำนึงถึงกลุ่มนี้ด้วย โดยจะต้องพยายามนำบริการ ไปให้ผู้รับบริการตามสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับ เช่น การจัดหน่วย บริการเคลื่อนที่ต่าง ๆ เป็นต้น การลดเงื่อนไขในการรับบริการให้เหมาะสมกับความสามารถของ ผู้รับบริการ เช่น การออกบัตรสงเคราะห์ในการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้มีรายได้น้อย การเรียกเก็บ ค่าปรับในอัตราที่ต่ำสุดตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อเห็นว่าผู้รับบริการ ไม่มีเจตนาที่จะเล็งการปฏิบัติ ตามกฎหมาย แต่เป็นเพราะขาดข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น ซึ่งอาจเรียกความเสมอภาคนี้ว่าความเสมอภาคที่จะได้รับบริการที่จำเป็นจากรัฐ กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารจัดการมีแนวคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์ สังคมซึ่งจะต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม โดยจะต้องมีผู้นำกลุ่มและมีแนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกัน ภายในกลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งอาจเรียกว่าผู้บริหารและการบริหาร ตามลำดับ

พิทักษ์ ตรีขุม<sup>32</sup> กล่าวว่า การให้บริการสาธารณะ คือ การที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะซึ่งอาจจะเป็นรัฐหรือเอกชน มีหน้าที่ในการส่งต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนอง ความ ต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม ยึดการตอบสนองความต้องการ ความจำเป็นของประชาชนเป็นเป้าหมายการบริการของรัฐในเชิงรับจะเน้นการให้บริการระเบียบแบบแผนและมีลักษณะที่เป็น อุปสรรคต่อการให้บริการ

<sup>32</sup> พิทักษ์ ตรีขุม, “ความพึงพอใจของประชาชนต่อระบบและกระบวนการให้บริการของกรุงเทพมหานคร: ศึกษากรณีสำนักงานเขตยานนาวา”วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรบัณฑิต,สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์,2538, หน้า 32.

### 3.2 ลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะ

สามารถสรุปลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะ ดังนี้

- 1) การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การอำนาจการ หรือในการควบคุมของฝ่ายปกครอง
- 2) การบริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่
- 3) การบริการสาธารณะอาจมีการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงได้เสมอโดยกฎหมาย ทั้งนี้ต้องเพื่อประโยชน์โดยส่วนรวมของประชาชน
- 4) การบริการสาธารณะจะต้องเป็นการกระทำอย่างต่อเนื่อง
- 5) การบริการสาธารณะจะต้องกระทำด้วยความเสมอภาค

### 3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริการสาธารณะกับฝ่ายปกครอง

เนื่องจากการบริการสาธารณะต้องมุ่งประโยชน์ สูงสุดสำหรับประชาชน ดังนั้น การบริการสาธารณะจึงต้องถูกควบคุมโดยรัฐ และกฎหมายที่บัญญัติมาสำหรับกิจการนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าว มีดังนี้

- 1) การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การอำนาจการหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครอง “ฝ่ายปกครอง” ดังกล่าวหมายถึง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ ของรัฐ อาทิเช่น กระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการทั่วไป ฯลฯ ซึ่งกิจการ ที่เป็นการบริการสาธารณะ จะอยู่ภายใต้การอำนาจการหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่มีอำนาจและหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายปกครองดูแลและปกป้องผล ประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ
- 2) การบริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ เป้าหมายของการบริการสาธารณะคือ การกระทำตามบทบัญญัติ ของกฎหมาย ซึ่งได้มอบอำนาจและหน้าที่ไว้ เพื่อให้ตรงตามเจตนารมณ์ ของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายในเรื่องของการบริหารและบริการ เป็นสำคัญ อาทิเช่น หน่วยงานของรัฐในแต่ละหน่วยงาน ไม่ว่าจะ เป็น กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ ต่างก็มีหน้าที่และมีอำนาจตามที่กฎหมาย บัญญัติไว้ใน การให้บริการแก่ประชาชน เช่น การศึกษา สาธารณสุข คมนาคม ฯลฯ ตลอดจนการดูแลความสงบเรียบร้อยต่าง ๆ อันเป็นหน้าที่ของหน่วยราชการ ซึ่งต่างต้องกระทำให้เป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจ และหน้าที่ไว้ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน
- 3) การบริการสาธารณะอาจมีการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงได้เสมอโดยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์โดยส่วนรวมของ ประชาชน การบริการสาธารณะจะเกิดขึ้นได้ ต้องมีกฎหมาย

บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ไว้เพื่อให้บริการแก่ประชาชน โดยจุดประสงค์สำคัญเพื่อ ประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ดังนั้นหากเมื่อใดที่อำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้ในการบริการสาธารณะนั้น ๆ ไม่สมประโยชน์หรือตรง ตามประโยชน์สูงสุดของประชาชนคนส่วนใหญ่แล้ว การบริการสาธารณะ สามารถแก้ไขและเปลี่ยนแปลงได้เสมอ โดยการแก้ไขกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ในการบริการสาธารณะนั้น ๆ ใหม่

4) การบริการสาธารณะต้องเป็นการกระทำอย่างต่อเนื่อง ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า การบริการสาธารณะนั้นเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปกิจกรรมต่าง ๆ จะอยู่ในการกำกับดูแลและดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การศึกษาคมนาคม สาธารณสุข หรือสาธารณสุข โภค ฯลฯ จะต้องกระทำด้วยความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผลตรงตามความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม และตรงตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่ไว้เพื่อกิจการในการบริการสาธารณะ

5) การบริการสาธารณะต้องกระทำด้วยความเสมอภาค หลักการปกครองของระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญคือ ความเท่าเทียมกันและเสมอภาคกัน ฉะนั้น การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการบริการสาธารณะ นั้น หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือตามความต้องการของประชาชนและหลักการของระบอบประชาธิปไตยคือ จะต้องให้ความเท่าเทียมและความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะ จากหลักการดังกล่าวจะพบว่า เหตุที่กฎหมายมหาชนมอบหมาย อำนาจและหน้าที่ให้แก่งานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการดำเนินการสาธารณะก็เพื่อที่จะให้ความคุ้มครอง ดูแล และให้ความเสมอภาคในเรื่องของการบริการแก่ประชาชนโดยทั่วไป ฉะนั้นหลักในการบริการ สาธารณะที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้แก่ประชาชนนั้น จะ ต้องมีความเสมอภาคและจะต้องกระทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในหมู่ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ ซึ่งหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องทำให้สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

ลักษณะสำคัญ 5 ประการในการบริการสาธารณะดังที่กล่าวมานี้ เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่า การบริการสาธารณะในความหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายมหาชนนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์โดยรวมของประชาชนเป็นสำคัญ และการที่หน่วยงานองค์กรหรือบุคคลใดจะสามารถดำเนินการในการบริการสาธารณะได้นั้น จำเป็นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติมอบหมายและให้อำนาจและหน้าที่ไว้ นอกจากนี้การบริการสาธารณะในความหมายของกฎหมายมหาชนดังกล่าว จะต้องดำเนินไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักนิติรัฐเป็นสำคัญ

### 3.4 องค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะส่วนใหญ่รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำโดยใช้องค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ แต่ต่อมารัฐก็ได้เพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขึ้น โดยจัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐประเภทพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะประเภท และต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น จึงมีการมอบบริการสาธารณะหลายๆประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปจัดทำแทนรัฐ และนอกจากนี้ ในระยะหลังๆ บริการสาธารณะมีมากประเภทขึ้น บางประเภทต้องใช้กำลังคน กำลังทรัพย์ รวมทั้งเทคโนโลยีระดับสูงมาดำเนินการจัดทำ แต่เนื่องจากบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะซึ่งโดยสภาพแล้วฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องทำเองก็ได้ จึงเกิดการ “มอบ” บริการสาธารณะบางประเภทให้ออกชนไปดำเนินการแทนฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเอกชนเพื่อให้บริการที่เกิดขึ้นอยู่ในมาตรฐานเดียวกับที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ

1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจจัดทำของรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่เมื่อพิจารณาจากสภาพของบริการสาธารณะนั้นแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำหรือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศอย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร) ก็ได้มีการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ดังนั้น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐจึงมีสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติ และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

2) บริการสาธารณะระดับชาติ ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำอันได้แก่กิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะระดับชาติเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอย่างทั่วถึงตลอดทั้งประเทศ สามารถแบ่งได้ 7 ประเภทด้วยกัน คือ

- (1) บริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม
- (2) บริการสาธารณะทางการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของสังคม
- (3) บริการสาธารณะทางการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ
- (4) บริการสาธารณะทางการศึกษาของชาติ
- (5) บริการสาธารณะทางด้านสังคม
- (6) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม
- (7) บริการสาธารณะทางการท่องเที่ยว

3) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริการสาธารณะที่ดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอยู่ด้วยกันสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติซึ่งมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ กับบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แท้ๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ อันได้แก่ บริการสาธารณะระดับเทศบาล บริการสาธารณะระดับจังหวัด และบริการสาธารณะระดับภาค โดยมีกฎหมายแบ่งแยกหน้าที่และประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเป็นผู้จัดทำ บริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แท้ๆที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

- (1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย
- (2) บริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ
- (3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา
- (4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม

4) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะมาเป็นเวลานานแล้ว การมีส่วนร่วมของเอกชนสามารถแบ่งได้ 2 กรณี คือ การมีส่วนร่วมทางอ้อมกับการมีส่วนร่วมทางตรง

(1) การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การเข้าร่วมมือของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐ ด้วยวิธีการต่างๆ ดังต่อไปนี้

ก. การเลือกตั้ง ภายใต้ระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ ประชาชนผู้สนใจสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้วก็จะไปเป็นผู้จัดให้มีและวางหลักเกณฑ์ในการบริหารบริการสาธารณะต่อไป

ข. คณะที่ปรึกษาในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้ผู้รับผิดชอบหรือหัวหน้าฝ่ายปกครองในหน่วยงานต้องขอความเห็นจากหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ก่อนที่จะตัดสินใจ การไม่ปฏิบัติตามจะถือว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ทำตามแบบ ที่กฎหมายกำหนด ถือเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกศาลปกครองเพิกถอนได้

ค. การร่วมให้ความเห็น ฝ่ายปกครองอาจเชิญเอกชนมาปรึกษาหารือเพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจดำเนินการได้

(2) การมีส่วนร่วมทางตรง บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะจัดทำ แต่ต่อมาเมื่อรัฐมีภาระมากขึ้น กิจการบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเองเพราะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐ กิจการบางอย่างต้องใช้เงินลงทุนมาก ต้องใช้บุคลากรที่มี

ความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างดีและรวดเร็วทันความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะ จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะให้เอกชนซึ่งมีความสนใจและความพร้อมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ

การมอบอำนาจ ให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ หมายความว่า การกระทำที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ เพราะโดยสภาพแล้วเอกชนไม่ได้มีหน้าที่ที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพราะบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อรัฐตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เอกชนจึงสามารถเข้ามาดำเนินการได้

เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะได้ในกรณีต่อไปนี้

ก. สัมปทาน ได้แก่ สัญญาที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยการลงทุนและเสี่ยงภัยของเอกชนเอง โดยเอกชนสามารถเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐไป

ข. องค์กรวิชาชีพ ได้แก่ องค์กร เอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรวิชาชีพมีมานานแล้ว โดยได้มีการนำมาใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม เช่น สภานายความ คณะกรรมการผู้ประกอบวิชาชีพบรรณนิเทศกรรม เป็นต้น โดยองค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระได้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมขึ้นมาอีก คือ องค์กรวิชาชีพเกษตรกร องค์กรวิชาชีพแพทย์ องค์กรวิชาชีพสถาปนิก และองค์กรวิชาชีพเภสัชกร เป็นต้น องค์กรวิชาชีพต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาภายหลังนี้มีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพราะกิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน กล่าวคือ ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพที่ต้องติดต่อกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดี ไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพนั้นๆ

แม้ว่าองค์กรวิชาชีพจะมีโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในที่เป็นแบบเอกชน แต่ในการดำเนินการขององค์กรวิชาชีพกลับมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง หรืออำนาจในการพิจารณาลงโทษทาง

วินัยเมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพและ การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพซึ่งเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดมีสถานะเช่นคำพิพากษาของศาล สำหรับเหตุผลที่องค์กรวิชาชีพมีทั้งอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการวางกฎเกณฑ์ต่างๆและอำนาจเช่นศาลในการพิจารณา วินิจฉัยความผิดก็เนื่องมาจากองค์กรวิชาชีพเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ดูแลควบคุม และดำเนินการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด จึงต้องมีการมอบอำนาจของรัฐบางประการให้เพื่อที่จะสามารถจัดระเบียบในการประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปแล้ว กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพลวัต (dynamic) มีความเคลื่อนไหวไม่หยุดนิ่ง ปรับตัวไปตามสภาพสังคม วัฒนธรรม หรือภัยคุกคามต่างๆ ในสังคม และนับวันจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นเพื่อสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณะ การบริการสาธารณะ รัฐฝ่ายปกครองกับประชาชนหรือเอกชนมีความสัมพันธ์กันโดยอาศัยกฎหมายมหาชนเป็นจุดเชื่อมโยง รัฐในฐานะที่อยู่เหนือเอกชนย่อมต้องระมัดระวังในการปรับกฎหมายมหาชนให้เข้าสู่ดุลยภาพเพื่ออำนวยความสะดวกให้ทั้งสาธารณะหรือสังคมโดยทั่วถึง กับการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจนเกินควร การตรวจสอบการกระทำทางปกครองจึงเป็นเรื่องสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบภายในองค์กรหรือมีการตรวจสอบถ่วงดุลจากภายนอกองค์กร เช่น ศาลปกครอง องค์กรประชาชน องค์กรอิสระต่างๆ หรือรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายมหาชนต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสังคมเกิดความพึงพอใจ มีความสงบสุข

#### 4. ประวัติความเป็นมาของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

##### 4.1 สมัยกรุงศรีอยุธยา

การเมืองการปกครองของไทยได้รับอิทธิพลจากยุคสมัยของกรุงศรีอยุธยามาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน เริ่มเมื่อกรุงศรีอยุธยาสถาปนา เมื่อปี พ.ศ.1893 โดยพระเจ้าอู่ทอง(พระรามาธิบดีที่ 1) สมัยกรุงศรีอยุธยามีการปกครองแบบราชาธิปไตยหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยสมบูรณแบบ คืออำนาจอยู่ที่กษัตริย์เพียงพระองค์เดียว โดยเชื่อถือตามคติพราหมณ์ตามแบบพวกเขมรว่ากษัตริย์เป็นผู้ได้รับอำนาจจาก สวรรค์ ในฐานะของกษัตริย์จึงเป็น “สมมติเทพ” ทรงมีอำนาจที่จะกำหนดชะตาชีวิตของใครก็ได้จึงเรียกระบบการปกครองนี้ว่า “ระบบเทวสิทธิ์” (Divine Right) ลักษณะการปกครองเป็นแบบนายปกครองป่าว หรือ“เจ้าปกครองไพร่” ในฐานะของกษัตริย์กับประชาชนจึงห่างไกลกัน ข้าราชการบริพารเป็นสื่อกลางระหว่างกษัตริย์ และประชาชน จึงเกิดเป็นระบบเจ้าขุนมูลนาย หรือศักดินาขึ้นระบบเจ้าขุนมูลนายหรือศักดินาเกิดขึ้นเพราะกรุงศรีอยุธยา อยู่

ในสภาวะสงครามตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องให้พลเมืองทุกคนอยู่ในสังกัดของเจ้าขุนมูลนายเพื่อว่าเมื่อมีศึกสงครามพระมหากษัตริย์จะได้สั่งการ ให้เจ้าขุนมูลนายเกณฑ์ไพร่พลมาช่วยทำสงคราม ป้องกันบ้านเมืองได้พระเจ้าอยู่ทอง (พระรามาธิบดีที่ 1) ทรงวางระบบการปกครอง ดังนี้

1) ส่วนกลาง แบ่งเป็นแบบจตุสดมภ์ โดยมีเสนาบดี 4 คน คือ ขุนเมือง ขุนวัง ขุนคลัง และขุนนา เป็นผู้ดูแลกิจกรรมต่างๆ ของการบริหารราชการแผ่นดิน

2) ส่วนภูมิภาค แบ่งหัวเมือง 3 ระดับ คือ หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช

#### 4.2 สมัยพระบรมไตรโลกนาถ – สมัยรัชกาลที่ 4

ในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ.1991-2031) มีการปรับปรุงระบบบริหารใหม่ โดยแยกเป็นฝ่ายทหารและพลเรือน ดังนี้

1) ส่วนกลาง กำหนดตำแหน่ง หัวหน้าฝ่ายพลเรือน เรียกว่า “สมุหนายก” รับผิดชอบด้านการบริหารพลเรือนเกี่ยวกับ เมือง วัง คลัง นา หัวหน้าฝ่ายทหาร เรียกว่า “สมุหกลาหม” รับผิดชอบด้านการทหารและป้องกันประเทศ เช่น กรมช้าง กรมม้า กรมทหารราบ

2) ส่วนภูมิภาค ได้มีการปฏิรูปการปกครองโดยรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง คือ เมืองหลวงมากขึ้นขยายเขตหัวเมืองชั้นในให้กว้างขวางขึ้น หัวเมืองชั้นนอกให้เรียกเป็นหัวเมืองชั้นเอก โท ตรี ตามลักษณะความสำคัญและขนาดของพื้นที่ และส่งพระราชวงศ์ หรือขุนนางไปดูแลต่างพระเนตรพระกรรณ เมืองประเทศราชยังคงให้ปกครองตนเอง และส่งบรรณาการ 3 ปีต่อครั้ง

ปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา(สมัยพระเพทราชา) จึงมีการปรับปรุงระบบการปกครองอีกครั้งหนึ่ง โดยแยกหัวเมืองนอกเขตราชธานีเป็น 2 ภาค หัวเมืองภาคเหนือให้สมุหนายกเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน หัวเมืองภาคใต้ให้สมุหกลาหม เป็นผู้รับผิดชอบดูแลทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเช่นกัน ในด้านการปกครอง มีการปรับปรุงหัวเมืองภูมิภาค 3 ส่วน คือ หัวเมืองฝ่ายเหนือ สังกัดสมุหนายก หัวเมืองฝ่ายใต้ สังกัดสมุหกลาหม หัวเมืองชายทะเลตะวันออก และเมืองท่า สังกัดกรมท่า

ในสมัยกรุงธนบุรีและรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 4) ยังคงใช้รูปแบบการปกครองแบบอยุธยาตอนปลายแต่บทบาทกษัตริย์ในฐานะสมมติเทพ เริ่มค่อย ๆ ลดความสำคัญลง โดยเฉพาะรัชกาลที่ 4 ทรงดัดน้ำพิพัฒน์สัตยาร่วมกับขุนนางข้าราชการทั้งหลาย จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับประชาชนมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น



### 4.3 สมัยรัชกาลที่ 5 - รัชกาลที่ 7 (พ.ศ.2411 - 2475)

สมัยรัชกาลที่ 5 มีการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ เรียกว่า “การปฏิรูปการปกครอง” อันนำมาซึ่งความเจริญอย่างมากมาในปัจจุบัน การปฏิรูปการปกครองที่สำคัญได้แก่

1) ส่วนกลาง ให้ยกเลิกตำแหน่งสมุหกลาโหม สมุหนายก และจตุสดมภ์ แล้วแบ่งส่วนราชการเป็น 12 กระทรวง มีเสนาบดีเป็นผู้ว่าราชการกระทรวง แต่ละกระทรวงมีหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นสัดส่วนแน่นอน ไม่ก้าวก่ายกันเหมือนแต่ก่อน เช่นกระทรวงมหาดไทยดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาว กระทรวงกลาโหมดูแลหัวเมืองฝ่ายใต้ตะวันออกแหลมมลายู กระทรวงการต่างประเทศดูแลในเรื่องความสัมพันธ์กับต่างประเทศ กระทรวงนครบาล รับผิดชอบด้านความสงบเรียบร้อยภายในเมืองหลวงกระทรวงพระคลังมหาสมบัติดูแลใน การจัดเก็บภาษี และหาเงินเข้าท้องพระคลังเป็นต้น

2) ส่วนภูมิภาค ยกเลิกระบบเมืองเอก โท ทรี แต่ให้รวมหัวเมืองภาคเหนือ ภาคใต้ และเมืองท่าตั้งเป็น “มณฑล” ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยมี สมุหเทศาภิบาล หรือข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้ปกครองมณฑล แต่ละมณฑลประกอบด้วยเมือง มีผู้ว่าราชการเมือง (เดิมเรียกเจ้าเมือง) เป็นผู้ปกครอง แต่ละเมืองยังแบ่งเป็นอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครอง แต่ละอำเภอแบ่งเป็นตำบล แต่ละตำบลแบ่งออกเป็นหมู่บ้าน กำนันและผู้ใหญ่บ้านที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ปกครองตำบลและหมู่บ้าน

นอกจากได้มีการยกเลิกระบบเมืองเอก โท ทรี แล้ว ได้แบ่งเมืองต่างๆ ออกได้ดังนี้

(1) เมืองประเทศราช (ลาว เขมร มลายู) มีเจ้าปกครองสืบสกุลวงศ์ มีอำนาจสิทธิ์ขาดในเมืองทุกอย่าง แต่ต้องส่งเครื่องบรรณาการให้กรุงเทพฯ ทุกปี

(2) หัวเมืองชั้นกลาง (ชาวเมืองเป็นคนไทย) อยู่ห่างจากราชธานีออกไป ตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไปปกครองและเก็บภาษี

(3) หัวเมืองชั้นใน อยู่ใกล้ราชธานี ตั้งข้าราชการจากส่วนกลางเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด

3) ส่วนท้องถิ่น รัชกาลที่ 5 ทรงเล็งเห็นประโยชน์ที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จึงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้ง “สุขาภิบาล” ซึ่งลักษณะคล้ายเทศบาลในปัจจุบัน สุขาภิบาลแห่งแรกคือสุขาภิบาลกรุงเทพฯ และสุขาภิบาลท่าฉลอม (จังหวัดสมุทรสาคร) เป็นสุขาภิบาลหัวเมือง เป็นการทดลองรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปรากฏว่าการดำเนินงานของสุขาภิบาลทั้ง 2 แห่งได้ผลดียิ่งจึงได้ตราเป็นพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2458 แบ่ง

สุขาภิบาลเป็น 2 แบบ คือ สุขาภิบาลเมือง และตำบล เพื่อขยายกิจการสุขาภิบาล ให้แพร่หลายไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ การปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นการวางรากฐานการปกครองในสมัยต่อมา มีการแก้ไขปรับปรุงบางส่วนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ทำให้ประเทศมีระบบการบริหารที่ทันสมัย มีเอกภาพและมั่นคง

#### 4.4 การปกครองหัวเมือง

สมเด็จพระยาคำรงเดชนาภาพได้ทรงพระนิพนธ์ใน เทศาภิบาล<sup>33</sup> ได้กล่าวในเรื่องนี้ว่า “ การปกครองตามหัวเมืองในสมัยนั้น ยังใช้วิธีเรียกในกฎหมายเก่าว่า “กินเมือง” อันเป็นแบบเดิม... ในเมืองไทยมาถึงชั้นหลังเรียกเปลี่ยนเป็น “ว่าราชการเมือง” ถึงกระนั้นคำว่า “กินเมือง” ก็ยังใช้กันในคำพูด และยังมีอยู่ในหนังสือเก่าเช่น กฎมนเทียรบาล เป็นต้น

การปกครองหัวเมืองประกอบด้วย

1) เจ้าเมือง ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองโดยมากเป็น “ผู้ดีมีตระกูล” แต่มักเป็นชาวเมืองนั้นเองด้วย

เป็นเทือกเถาเหล่ากอเจ้าเมืองคนก่อน มีหน้าที่ประจำทำการปกครองบ้านเมือง ให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข ปราศจากภัยอันตราย ราษฎรก็ต้องตอบแทนเจ้าเมืองด้วยการออกแรงช่วยทำกรางงานให้บ้าง หรือแบ่งสิ่งของที่นำมาหาได้ช่วยอุปการะมิให้เจ้าเมืองต้องเป็นห่วงในการทำมาหาเลี้ยงชีพ รัฐบาลในราชธานีก็ไม่ต้องเลี้ยงดู จึงให้ค่าธรรมเนียมในการต่างๆ ที่ทำในหน้าที่เป็นตัวเงินสำหรับใช้สอย

2) กรมการเมือง ส่วนใหญ่เป็นคฤหบดีอยู่ในเมืองแล้วจึงได้เป็นกรมการเมือง ตั้งบ้านเรือนอยู่ที่ไหนก็ตั้งอยู่ที่นั่น

การปฏิรูปหัวเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นการเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการที่สำคัญ เพราะทำให้เกิด ราชอาณาจักร (Nation State) ที่สร้างความเป็นเอกภาพและรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง ทำให้การบริหารราชการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมศูนย์อำนาจทั้งเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมเข้าด้วยกัน เป็นพื้นฐานของการปฏิรูปราชการครั้งสำคัญของประเทศไทย ต่อมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 การปกครองระบบเทศาภิบาลได้ยุบเลิกโดยรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476

<sup>33</sup> สมเด็จพระยาคำรงเดชนาภาพ, “เทศาภิบาล”, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดีด พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด ,2545) หน้า 49

## 5. โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

### 5.1 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4 ได้บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- 1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- 2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- 3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

### 5.2 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

สำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มาตรา 51 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วยหน่วยงาน ดังนี้

1) จังหวัด ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

2) อำเภอ

### 5.3 โครงสร้างการบริหารในจังหวัด

1) ผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด

2) คณะกรรมการจังหวัด ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่ดังนี้

(1) เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น

(2) ให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วย

ก. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

ข. รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

ค. ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำกรอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจ ซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี

ง. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคนเป็นกรรมการจังหวัด

และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

ถ้ากระทรวงหรือทบวงมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกรมต่าง ๆ ในกระทรวงหรือทบวงนั้นส่งมาประจำอยู่ในจังหวัดมากกว่าหนึ่งคนให้ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหนึ่งคนเป็นผู้แทนของกระทรวงหรือทบวงในคณะกรรมการจังหวัด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะแต่งตั้งให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นกรรมการจังหวัดเพิ่มขึ้นเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งก็ได้

## 6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัด

### 6.1 ผู้บังคับบัญชา

ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรีกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน
- 2) เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ
- 3) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- 4) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- 5) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- 6) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่

เกี่ยวข้อง

7) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัด หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณภัยสนองงบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตาม โครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

8) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

9) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

10) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการในส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

## 6.2 รองผู้ว่าราชการจังหวัด

เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ โดยรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย

## 6.3 หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ในจังหวัดนั้น

## 7. การทบทวนนโยบายภาครัฐด้านการบริการ

การพัฒนากระบวนการราชการไทยได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลานานพอสมควร แต่มักจะขาด ความชัดเจนและความต่อเนื่องในเชิงนโยบาย รวมทั้งไม่มีเจ้าภาพผู้รับผิดชอบหรือกลไกในการ ผลักดันสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ทำให้การพัฒนากระบวนการดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่ครบวงจรและเกิดผลการเปลี่ยนแปลงในระดับที่ค่อนข้างน้อย ทั้งนี้จุดเปลี่ยนผ่านสำคัญที่ทำให้เกิด การพัฒนาระบบราชการอย่างจริงจังในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเป็นผลมาจากปัจจัยในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมของประเทศ ปัญหาที่สั่งสมมาของระบบราชการไทย

นโยบายและควมมีเสถียรภาพทางการเมือง และกระแสเรียกร้องของชุมชนวิชาการที่ต้องการปรับปรุงระบบราชการให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสภาพบ้านเมืองและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น การปฏิรูประบบราชการขนาดใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2545 เริ่มต้นจากการปรับเปลี่ยนกระบวนการ บริหารงานภาครัฐและการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ ทำให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีผลบังคับใช้ มาตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ดังนี้

#### 7.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

ได้มีการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) และการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เข้ามาประยุกต์ใช้ในระบบราชการของไทย ดังเจตนารมณ์ปรากฏในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กล่าวคือ การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็น ไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติ หน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของ แต่ละภารกิจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้จะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เป็นการประยุกต์แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการให้อยู่ในรูปแบบกฎหมาย เพื่อให้มีผลบังคับให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติ นับเป็นก้าวแรกของแนวคิดการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

#### 7.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวนี้ไว้ ดังนี้

“มาตรา 24 ในการปฏิบัติภารกิจใด หากส่วนราชการจำเป็นต้องได้รับ อนุญาต อนุมัติหรือความเห็นชอบจากส่วนราชการอื่นตามที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือ มติคณะรัฐมนตรีกำหนด ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติหรือให้ ความเห็นชอบดังกล่าว แจ้งผลการพิจารณาให้ส่วนราชการที่ยื่นคำขอทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ ใน กรณีที่เรื่องใดมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือ มติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนการ ปฏิบัติไว้ และขั้นตอนการปฏิบัตินั้นต้องใช้ระยะเวลา เกิน สิบห้าวัน ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจ อนุญาต อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ ประกาศกำหนด ระยะเวลาการพิจารณาไว้ให้ส่วนราชการอื่น ทราบ ส่วนราชการใดที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ มิได้ดำเนินการ ให้แล้วเสร็จ ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หากเกิดความเสียหายใดขึ้นให้ถือว่าข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้อง และหัวหน้าส่วนราชการนั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความล่าช้า นั้นมิได้ เกิดขึ้นจากความผิดของตน”

“มาตรา 37 ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือ ติดต่อ ประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ ของงานแต่ละ งานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ส่วนราชการใด มิได้กำหนด ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานใดและ ก.พ.ร. พิจารณาเห็นว่างานนั้นมีลักษณะ ที่สามารถกำหนด ระยะเวลาแล้วเสร็จได้ หรือส่วนราชการได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้แต่ ก.พ.ร. เห็นว่าเป็น ระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการ นั้นต้องปฏิบัติก็ได้ ให้ เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องตรวจสอบให้ข้าราชการปฏิบัติงาน ให้แล้วเสร็จตาม กำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง”

“มาตรา 38 เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชน หรือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้เป็นหน้าที่ ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายใน สิบห้าวันหรือ ภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 37”

“มาตรา 39 ให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของ ส่วนราชการ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะสามารถติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูล หรือแสดง ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ”

### 7.3 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

รัฐบาลได้เริ่มกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย เป็นแผน ยุทธศาสตร์ ห้วงระยะ 5 ปี โดยเริ่มตั้งแต่แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551- 2555) และฉบับ 3 (พ.ศ. 2556 – 2561) ซึ่งเป็น

ฉบับปัจจุบัน ซึ่งแต่ละฉบับได้ให้ความสำคัญต่อการให้บริการประชาชนโดยตลอด โดยสามารถพิจารณาจากแผนยุทธศาสตร์ฯ แต่ละฉบับได้ดังนี้

### 7.3.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550)<sup>34</sup>

ดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนและผลักดันให้ส่วนราชการต่างๆ พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน โดยกำหนดทิศทางดำเนินการไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

สำหรับการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น ได้กำหนดเป้าหมายไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ดังนี้

1) ประชาชนร้อยละ 80 โดยเฉลี่ยมีความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานราชการ

2) ขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อให้บริการประชาชนลดลงได้มากกว่าร้อยละ 50 โดยเฉลี่ยภายในปี พ.ศ.2550

การดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ได้ใช้มาตรการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550 ดังนี้

(1) มาตรการตามยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน

ปรับปรุงขั้นตอนและแนวทางการให้บริการประชาชน โดยให้แต่ละส่วนราชการเสนอแผนในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติของทางราชการที่ล้าสมัย ไม่มีความจำเป็น หรืออาจเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชน โดยเฉพาะการมอบอำนาจ การอนุมัติ อนุญาตและการสั่งการต่างๆ ให้เสร็จสิ้น ณ จุดให้บริการเดียวกัน

(2) มาตรการตามยุทธศาสตร์การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย

ก. สนับสนุนและส่งเสริมให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดช่องทางให้ประชาชนขอใช้บริการ รับบริการ และดำเนินการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยผ่านระบบอินเทอร์เน็ต หรือศูนย์บริการทางโทรศัพท์ ได้อย่างกว้างขวางภายใต้การวางมาตรฐานด้านฮาร์ดแวร์-ซอฟต์แวร์ และรูปแบบการให้บริการที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารประสานกำหนด

<sup>34</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550)” กรุงเทพฯ:สำนักงาน ก.พ.ร., 2546 หน้า 7-24



ข. ส่งเสริมและกำหนดมาตรฐานการให้บริการของรัฐในระดับสำนักงานที่มีประสิทธิภาพถูกต้องและรวดเร็ว ในรูปแบบของศูนย์บริการอิเล็กทรอนิกส์แบบครบวงจรที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐเช่นเดียวกับการให้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ทางอินเทอร์เน็ต

มาตรการเพื่อบรรลุเป้าหมายตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 บัญญัติให้ส่วนราชการต้องถือปฏิบัติ ดังนี้

(ก) การรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวม และประชาชนผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงวิธีการปฏิบัติการให้เหมาะสม (มาตรา 7(4))

(ข) ให้มาตรการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ (มาตรา 27)

(ค) ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน หรือส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการ และเปิดเผยให้ประชาชนทราบ (มาตรา 29)

(ง) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ส่วนราชการร่วมกัน จัดตั้งศูนย์บริการร่วมกระทรวง ศูนย์บริการร่วมจังหวัด ศูนย์บริการร่วมอำเภอ ให้ประชาชนสามารถติดต่อในเรื่องต่างๆ ได้ในที่เดียวกัน (มาตรา 30-32)

(จ) ให้ส่วนราชการทบทวนเพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง กฎหมาย กฎระเบียบ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว และลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ (มาตรา 35-36)

(ฉ) ในการบริการประชาชนหรือติดต่อระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานและประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป พร้อมทั้งจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่าย (มาตรา 37)

### 7.3.2 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. (2551 – พ.ศ. 2555)<sup>35</sup>

#### 1) ประเด็นยุทธศาสตร์

ยกระดับการให้บริการและการทำงาน เพื่อตอบสนองความคาดหวังและความต้องการ ของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อน หลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

#### 2) กลยุทธ์

(1) ส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐปรับปรุงการให้บริการประชาชนให้มีความ หลากหลาย ได้รับการบริการที่สะดวก รวดเร็ว และสามารถปรับตัวให้ทันต่อเหตุการณ์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดย

ก. ยกระดับคุณภาพการให้บริการประชาชนโดยให้ประชาชนมีทางเลือกที่จะใช้บริการที่มีความหลากหลาย พัฒนานวัตกรรมใหม่ ๆ ในการให้บริการ ส่งเสริม รูปแบบการให้บริการของส่วนราชการและท้องถิ่นให้มีความหลากหลาย คล่องตัว รวดเร็ว โปร่งใส ทันกาล สามารถปรับตัวให้ทันต่อเหตุการณ์ โดย เน้นการพัฒนาระบบการส่งมอบบริการอย่างเป็นขั้นตอนตามห่วงโซ่แห่งคุณค่า กล่าวคือ

ก) ส่งเสริมให้ส่วนราชการและท้องถิ่นมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติการปฏิบัติราชการ รวมทั้งแก้ไข กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชน

ข) นำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาปรับใช้ในการให้บริการรูปแบบต่าง ๆ (e-Service) เพื่อลดภาระ อำนาจความสะดวกให้แก่ประชาชน และสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารได้ เช่น การให้บริการที่หลากหลาย อยู่ ณ ที่เดียวกันในลักษณะ ของ ศูนย์บริการร่วมในรูปแบบเคาน์เตอร์บริการประชาชน ศูนย์บริการร่วม แบบเบ็ดเสร็จเฉพาะด้าน การบูรณาการระบบให้บริการประชาชนของทุก หน่วยงานเข้าด้วยกัน (Single Window Service)

ค) ส่งเสริมให้ส่วนราชการและท้องถิ่นอำนวยความสะดวก เอาใจใส่ดูแล ให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น มีแบบฟอร์มที่ง่าย ต่อความเข้าใจ มีเจ้าหน้าที่ช่วยให้คำปรึกษาแนะนำ ตลอดจนวางระบบ การรับฟังความคิดเห็นชมการทำงานและการให้บริการที่ประชาชน สามารถให้ข้อมูลป้อนกลับได้โดยง่าย

ข. ส่งเสริมให้ส่วนราชการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการให้บริการประชาชนที่มีความเชื่อมโยงกันระหว่างหลายส่วนราชการ โดยการลดขั้นตอน และ ระยะเวลาในการให้บริการ

<sup>35</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2555)” กรุงเทพฯ:สำนักงาน ก.พ.ร., 2551 หน้า 28-31

ให้มีความรวดเร็ว รวมทั้ง แก้ไขกฎ ระเบียบ กฎหมาย ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานร่วมระหว่างหน่วยงาน และการ ให้บริการประชาชน

ค. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีทางเลือกในการใช้บริการสาธารณะมากขึ้น เช่น

ก) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีระบบทางเลือกในการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งในสังคม เช่น การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทต่าง ๆ เพื่อสร้างความสมานฉันท์ หรือระบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือก อันจะช่วย ทำให้เกิดการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ได้รับความพึงพอใจมากขึ้น ประชาชนได้รับความคุ้มครองป้องกัน และช่วยเหลือจากภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสจะได้รับความเป็น ธรรมในด้านเศรษฐกิจและ สังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

ข) ส่งเสริมให้ส่วนราชการมีระบบการให้บริการที่ประชาชนสามารถ เป็นผู้เลือกรูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมกับความต้องการของตนเอง ในลักษณะของการ ให้บริการเฉพาะตัวบุคคล ซึ่งอาจใช้ต้นทุนไม่มากนัก เช่น การให้บริการด้วยตนเองผ่านทาง อินเทอร์เน็ต

(2). ส่งเสริมสนับสนุนให้มีกลไกการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และบริการของทางราชการได้โดยสะดวก เป็นธรรม และตรง ตามความต้องการ โดย

ก. ส่งเสริม สนับสนุนหน่วยราชการให้มีการพัฒนาช่องทางการ สื่อสาร เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการของทางราชการได้ง่าย โดยผ่าน ทางโทรศัพท์ เคาน์เตอร์บริการประชาชน เว็บไซต์ (ทั้งภาษาไทย และอังกฤษ) เปิดช่องทางการ ให้บริการผ่านธนาคาร สายด่วน 1111 และ การให้บริการภาครัฐผ่านสื่อเคลื่อนที่ (Mobile Government) เช่น การให้บริการผ่านมือถือ

ข. สนับสนุนการสร้างกลไกการรับฟังความคิดเห็น และความพึง พอใจของ ประชาชนผู้รับบริการของส่วนราชการและท้องถิ่น รวมทั้งระบบการบริหาร ความสัมพันธ์กับลูกค้า (Customer Relation Management)

ค. ส่งเสริมให้มีการจัดทำหน้าเว็บหลักหรือเว็บท่าของภาครัฐ (Web Portal) ใน ลักษณะที่เป็นช่องทางของบริการภาครัฐทุกประเภท (Government Gateway) ซึ่ง ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยให้เชื่อมโยงกับบริการในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ของรัฐบาลทุกหน่วย รวมทั้งส่งเสริมให้มีการพัฒนากลไก และระบบการตรวจสอบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงาน ของรัฐ (IT Audit)

สำหรับผลการพัฒนาระบบราชการไทยตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2555) ที่ผ่านมา พบว่าสามารถบรรลุเป้าประสงค์ตามที่ต้องการ กล่าวคือ ประชาชนมีความพึงพอใจ ในระบบราชการ โดยมีระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการและการดำเนินงานของส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐ ร้อยละ 82.65 นอกจากนี้ ผลการสำรวจการพัฒนาคูณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) หมวด 6 การจัดการกระบวนการ พบว่า ร้อยละ 89.50 ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ มีการปรับปรุงรูปแบบหรือวิธีการทำงาน และมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมร้อยละ 86.00 ในส่วนของการปรับปรุงและยกระดับคุณภาพการบริหารงานตามแผนพัฒนาองค์กร และการพัฒนาขีดสมรรถนะของข้าราชการตามเกณฑ์มาตรฐาน พบว่าการดำเนินงานสูงกว่าเป้าหมายที่วางไว้คือร้อยละ 92.09 และ ร้อยละ 89.87 ตามลำดับ อีกทั้ง ประชาชนมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจระบบราชการมากยิ่งขึ้น โดยดูได้จาก ผลการสำรวจความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสูงถึง ร้อยละ 81.03 ซึ่งอาจเป็นผลมาจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐมีการพัฒนาระบบควบคุมภายในให้เป็นที่น่าพอใจตามเกณฑ์มาตรฐาน คิดเป็นร้อยละ 94.29

### 7.3.3 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 – พ.ศ. 2561)<sup>36</sup>

1) ประเด็นยุทธศาสตร์ : การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน พัฒนางานบริการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่ความเป็นเลิศ เพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจ ต่อคุณภาพการให้บริการ โดยออกแบบการบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่เหมาะสมมาใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการได้ง่ายและหลากหลาย รูปแบบ เน้นการบริการเชิงรุกที่มี ปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างภาครัฐและประชาชน การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริง พัฒนาระบบการจัดการ ข้าราชการให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริการที่เป็นเลิศ

#### 2) กลยุทธ์

(1) พัฒนาระบบการให้บริการประชาชนตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐพัฒนาระบบการเชื่อมโยงงานบริการซึ่งกันและกัน และวางรูปแบบการให้บริการประชาชนที่สามารถขอรับบริการจากภาครัฐได้ทุกอย่าง โดยไม่คำนึงว่าผู้รับบริการ จะมาขอรับบริการ ณ ที่ใด (No Wrong Door) ยกกระดับการดำเนินงานของศูนย์บริการร่วม (One Stop Service) ด้วยการเชื่อมโยงและ บูรณาการกระบวนการบริการที่หลากหลายจากส่วนราชการต่าง ๆ มาไว้ ณ สถานที่เดียวกัน เพื่อให้ประชาชน

<sup>36</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 – พ.ศ. 2561)” กรุงเทพฯ:สำนักงาน ก.พ.ร., 2556 หน้า 31-33

สามารถรับบริการได้สะดวก รวดเร็ว ณ จุดเดียว เช่น ศูนย์รับคำขออนุญาต ศูนย์ช่วยเหลือเด็กและสตรีในภาวะวิกฤต (One Stop Crisis Center : OSCC) เป็นต้น ส่งเสริมให้ส่วนราชการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาใช้ในการให้บริการ ประชาชน (e-Service) เพื่อให้สามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้ง่ายขึ้น รวมทั้งพัฒนารูปแบบ การบริการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เลือกรูปแบบการรับบริการที่เหมาะสมกับความต้องการ ของตนเอง (Government You Design) โดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ เช่น m - Government ซึ่งให้บริการผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile G2C Service) ที่ส่งข้อมูลข่าวสารและบริการถึง ประชาชน แจ้งข่าวภัยธรรมชาติ ข้อมูลการเกษตร ราคาพืชผล หรือการติดต่อและแจ้งข้อมูล ข่าวสารผ่านสังคมเครือข่ายออนไลน์ (Social Network) เป็นต้น ส่งเสริมให้มีเว็บกลางของภาครัฐ (Web Portal) เพื่อเป็นช่องทางของบริการภาครัฐทุกประเภท โดยให้เชื่อมโยงกับบริการในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ทุกหน่วยงานของภาครัฐ รวมถึงข้อมูล ข่าวสาร องค์กรความรู้ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงได้

ยกระดับคุณภาพมาตรฐานการให้บริการประชาชนที่มีความเชื่อมโยงกันระหว่างหลาย ส่วนราชการ นำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบธุรกิจของประเทศ และการ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยทบทวนขั้นตอน ปรับปรุงกระบวนการ หรือแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชนของหน่วยงาน ของรัฐ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความคล่องตัวและเอื้อต่อการแข่งขันของประเทศ ส่งเสริมให้มีการนำระบบการรับประกันคุณภาพมาตรฐานการให้บริการ (Service Level Agreement) มาใช้ในภาครัฐ ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการให้บริการของหน่วยงานของรัฐ ที่มีต่อประชาชน โดยการกำหนดระดับการให้บริการ ซึ่งครอบคลุมการกำหนดลักษณะ ความสำคัญ ระยะเวลา รวมถึงการชดเชยกรณีให้การให้บริการไม่เป็นไปตามที่กำหนด ส่งเสริมให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบบริการภาครัฐโดยใช้ประโยชน์จากบัตรประจำตัว ประชาชน ในการเชื่อมโยงและบูรณาการข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริการ ประชาชนตามวงจรชีวิต โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากบัตรสมาร์ทการ์ด (Smart Card) หรือ เลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก

(2) เสริมสร้างวัฒนธรรมการให้บริการที่เป็นเลิศ ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ ค่านิยม และหล่อหลอมการสร้าง วัฒนธรรมองค์การให้ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตใจที่เอื้อต่อการให้บริการที่ดี รวมถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงคุณภาพการบริการ โดยตรงมากขึ้น ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐยกระดับระบบการบริการประชาชนโดยการจำแนกกลุ่มผู้รับบริการ การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่ใช้บริการ เพื่อให้สามารถนำมาปรับปรุง และพัฒนา คุณภาพการบริการ ได้อย่างจริงจัง เน้นการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน ณ จุดบริการ หลังจากได้รับการบริการ และนำผลสำรวจความพึงพอใจมา

วิเคราะห์ ศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อ ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน และเผยแพร่ผลการสำรวจให้ประชาชนทราบ โดยอาจจัดตั้ง สถาบันการส่งเสริมการให้บริการประชาชนที่เป็นเลิศ (Institute for Citizen - Centered Service Excellence) เพื่อทำหน้าที่ในการสำรวจความคิดเห็น วิเคราะห์ ติดตาม เสนอแนะ การปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการบริการประชาชนแก่ส่วนราชการต่าง ๆ

(3) พัฒนาระบบการจัดการข้อร้องเรียนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ส่งเสริมให้ส่วนราชการมีการพัฒนาระบบการจัดการข้อร้องเรียนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างจริงจัง โดยเน้นการจัดการเชิงรุก มีการรวบรวมหลักเกณฑ์และกระบวนการ จัดการข้อร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพ เป็นมาตรฐาน ตอบสนองทันทั่วทั้งที่สามารถติดตาม เรื่องร้องเรียน ได้ตั้งแต่จุดเริ่มต้นและสิ้นสุดของการให้บริการ รวมไปถึงการมีฐานข้อมูล และ ระบบสารสนเทศในการเชื่อมโยงข้อมูลกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ วางหลักเกณฑ์ แนวทาง และกลไกการช่วยเหลือเยียวยาเมื่อประชาชนได้รับความไม่เป็นธรรม หรือ ได้รับความเสียหายที่เกิดจากความผิดพลาดของการดำเนินการของภาครัฐและปัญหา ที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือ ปัญหาอื่น ๆ ที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง

#### 7.4 แนวทางในการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ได้มีมติเห็นชอบ แนวทางการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ตามข้อเสนอของ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ดังนี้

##### 7.4.1 ให้อำนาจส่วนราชการพิจารณาและดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลา การปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนลง 30 – 50%

จากที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน และให้มีผลในทาง ปฏิบัติก่อนเดือนตุลาคม 2546

##### 7.4.2 ให้อำนาจส่วนราชการร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร.เลือกกระบวนการหลัก 3 – 5 กระบวนการ

ซึ่งเป็นงานที่ประชาชนใช้บริการมาก มีผลกระทบต่อประชาชนและมีข้อร้องเรียน มากเพื่อให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการตามข้อ 1 และขยายผลให้ครบทุกกระบวนการ ในปี พ.ศ. 2550

##### 7.4.3 ส่วนราชการที่มีงานบริการประชาชนแต่ยังไม่มีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการมาก่อน

ให้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ รวมทั้งต้องดำเนินการตามมาตรการนี้ด้วย

#### 7.4.4 ในกรณีการให้บริการประชาชนที่มีความเชื่อมโยงกันหลายส่วนราชการ

ให้สำนักงาน ก.พ.ร. ประสานงานกับส่วนราชการดังกล่าว เพื่อร่วมกันปรับปรุงการลดขั้นตอน และระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน รวมถึงการอำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชนในรูปของศูนย์บริการร่วมด้วย

#### 7.4.5 ส่วนราชการใดที่เห็นว่าได้ปรับปรุงขั้นตอนและระยะเวลาไว้ดีแล้วหรือไม่

โดยอาจลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการตามมาตรการนี้ได้ ให้ชี้แจงแสดงเหตุผล และพิสูจน์ให้เห็น โดยชัดเจนว่าขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติราชการที่กำหนดไว้เดิมเหมาะสมแล้ว ทั้งนี้ให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้รับบริการด้วย

#### 7.4.6 ให้มาตรการดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

กับกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของรัฐบาล รวมทั้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเร่งรัดการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามมาตรการนี้ด้วย

#### 7.4.7 นอกเหนือจากการลดขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวแล้ว

ให้แต่ละส่วนราชการพยายามยกระดับคุณภาพการให้บริการประชาชน โดยเฉพาะการปรับปรุง การอำนวยความสะดวกและฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการให้มุ่งเน้นในการให้บริการประชาชน

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว ประกอบกับการที่มีกฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบายรัฐบาลรองรับที่ชัดเจน ดังนั้น ในการดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลา การปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนสำหรับปี พ.ศ. 2547 และปีต่อไป จึงต้องดำเนินการเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้โดยให้ประชาชนเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ของทางราชการได้โดยง่าย มีทางเลือกเข้ารับบริการได้หลายทาง รวมถึงการจัดสถานที่ และการอำนวยความสะดวกในเรื่องอื่น ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่ดี

สรุปแล้ว รัฐบาลและส่วนราชการได้มีแนวคิด นโยบายและการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนในการรับบริการจากภาครัฐมาโดยตลอด โดยเฉพาะระยะเวลาเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา การดำเนินการในเรื่องการพัฒนาด้านการบริการของทางราชการได้กำหนดเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสภาพเชิงโครงสร้างขององค์กรราชการไทยที่กว้างขวาง ซับซ้อน ประกอบกับ กฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการมีเป็นจำนวนมาก ทำให้ยังเกิดภาพของความล่าช้า (red tape) อู้ยอ้ย และความสลับซับซ้อนในการดำเนินการอยู่

ประกอบกับปัญหาการคอร์รัปชันที่มีสาเหตุจากความล่าช้าดังกล่าว ทำให้การพัฒนาด้านการบริการประชาชนของราชการไทย ยังประสบอุปสรรคตลอดมา การตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ก็เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นดังกล่าว ซึ่งจะได้พิจารณาผลการดำเนินงานต่อไป





### บทที่ 3

## พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาต<sup>37</sup> ของทางราชการ พ.ศ.2558

### 1. ความเป็นมาหลักการและเหตุผล

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ได้มีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2558 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติราชการในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่มาติดต่อหน่วยงานราชการเพื่อขออนุมัติ อนุญาต ในการดำเนินงานต่างๆ

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ นี้ ได้รับแนวคิด หลักการและแนวทางจาก กฎหมายนโยบายรัฐบาล แผนงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ

#### 1.1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

ได้มีการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) และการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เข้ามาประยุกต์ใช้ในระบบราชการของไทย ดังเจตนารมณ์ปรากฏในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กล่าวคือ การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ การลดขั้นตอนการ ปฏิบัติงาน การลดภารกิจการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการ ของประชาชน

#### 1.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ได้กำหนดไว้ ตามมาตรา 24 ซึ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติระหว่างส่วนราชการที่ จำเป็นต้องได้รับ อนุญาต อนุมัติหรือความเห็นชอบจากส่วนราชการอื่นให้ส่วนราชการที่มีอำนาจ อนุญาต อนุมัติหรือให้ ความเห็นชอบดังกล่าว แจ้งผลการพิจารณาให้ส่วนราชการ ที่ยื่นคำขอทราบ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ ในกรณีที่เรื่องใดมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ

<sup>37</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่ 4 ก ลงวันที่ 22 มกราคม 2558

หรือ มติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติไว้ และขั้นตอนการปฏิบัตินั้นต้องใช้ระยะเวลาเกินสิบห้าวัน ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ ประกาศ

กำหนด ระยะเวลาการพิจารณาไว้ให้ส่วนราชการอื่นทราบ ส่วนราชการใดที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ มิได้ดำเนินการ ให้แล้วเสร็จตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง และมาตรา 37 ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการที่เกี่ยวกับประชาชนว่า ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือ ติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ ของงานแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป มาตรา 38 เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจาก ประชาชนหรือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายใน สิบห้าวัน หรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 37 มาตรา 39 ให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของ ส่วนราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะสามารถติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูล หรือแสดงความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ

**1.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550, พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2555, พ.ศ. 2556 – 2561**

#### **1.4 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2545**

เห็นชอบแนวทางการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

ซึ่งรายละเอียดของแนวคิดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติได้กล่าวไว้ในบทที่ 2

## **2. พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ**

**พ.ศ.2558**

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติราชการด้านต่างๆ โดยเฉพาะการปฏิบัติราชการที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชน อันเกิดจากสาเหตุต่างๆ คือ

1. ขั้นตอนการปฏิบัติราชการที่สลับซับซ้อน เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน มีกฎหมายระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ

2. มีกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตจำนวนมาก อีกทั้งในการอนุญาตบางเรื่องจะมีกฎหมายหลายฉบับที่มีความเชื่อมโยงผูกพันกัน การประกอบกิจการของประชาชนภาคเอกชนหรือประชาชนต่างๆ ก็จะต้องขออนุญาตในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวจากส่วนราชการหลายแห่ง

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตบางฉบับไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลา กำหนดรายละเอียดของเอกสารและ หลักฐานที่จำเป็นที่จะต้องใช้ยื่นเพื่อประกอบการพิจารณา รวมถึงไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนในการพิจารณาของ เจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน จนทำให้เป็นการสร้างภาระและเป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการยื่นคำขออนุญาตเพื่อ ดำเนินการต่างๆ เกินสมควร

อาทิเช่น การขออนุญาตประกอบกิจการด้านการค้า ด้านการอุตสาหกรรม ด้านการท่องเที่ยวและการโรงแรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบธุรกิจ และทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสทางการค้าและการแข่งขันกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในปี 2558 นี้ จะมี การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รวมถึงปัญหาการเรียกร้องผลประโยชน์จากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือปัญหาการคอร์รัปชันนั่นเอง ดังนั้น จึงกำหนดแนวทางในการลดปัญหาดังกล่าว จึงกำหนดให้มีกฎหมายกลางที่จะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณา อนุญาตให้มีความชัดเจน รวมทั้งมีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาต ณ จุดเดียว เพื่อให้การบริการและข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขออนุญาต ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนตามหลักของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

## 2.1 ระยะเวลาและขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติ

### 2.1.1 ระยะเวลาการใช้บังคับของพระราชบัญญัติ

มาตรา 2 และมาตรา 17 กำหนดให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 180 วันนับแต่วัน ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กล่าวคือ จะมีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ 21 กรกฎาคม 2558 เป็นต้นไป ยกเว้นแต่ในเรื่องการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนของการอนุญาตในแต่ละเรื่อง ซึ่งพระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้อนุญาตตามกฎหมายจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนในเรื่องของการอนุญาต ทุกประเภท เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนได้ทราบและเข้าใจถึงรายละเอียดของเอกสารและหลักฐานที่จำเป็นที่ต้องใช้ยื่น รวมทั้งกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน และประชาชน ก็จะต้องยื่นคำขออนุญาตตามคู่มือสำหรับประชาชนในเรื่องนั้นๆ ดังนั้น ในระยะเริ่มแรกจึงต้องให้ผู้อนุญาต ตามกฎหมายเตรียมความพร้อมโดยการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนในเรื่องของการอนุญาต ตั้งแต่วันที่ 22 มกราคม 2558 เป็นต้นไป และจะต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนในทุกเรื่องของการอนุญาตให้แล้ว เสร็จภายในวันที่ 20 กรกฎาคม 2558 ด้วย

### 2.1.2 ขอบเขตการใช้บังคับ

มาตรา 3 มาตรา 4 และมาตรา 5 ให้ใช้บังคับกับการให้บริการของหน่วยงานของรัฐกับประชาชน แต่ไม่ใช้กับการประสานงานบริการระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกิจการอื่นใดของรัฐ ที่มีภารกิจเกี่ยวกับการพิจารณาการออกใบอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตร และการให้อาชญาบัตร ตามกฎหมายหรือกฎ หน่วยงานของรัฐนั้น โดยผู้อนุญาตตาม กฎหมายจะต้องดำเนินการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนทุกงานบริการ

### 2.1.3 ข้อยกเว้น

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในบังคับ ของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่

- 1) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นหน่วยราชการการเมือง
- 2) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์ กระบวนการพิจารณาได้กำหนดไว้แล้ว ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
- 3) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยได้กำหนดไว้แล้ว ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- 4) การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง เฉพาะขั้นตอนที่ไม่อาจกำหนดระยะเวลาได้เท่านั้น
- 5) การอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการทางทหารด้านยุทธการ รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมยุทธภัณฑ์ และกฎหมายว่าด้วยโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน เป็นงานด้านความมั่นคง
- 6) การดำเนินกิจการใดหรือกับหน่วยงานใดที่ได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

## 2.2 คู่มือสำหรับประชาชน

มาตรา 11 และมาตรา 17 กำหนดคู่มือสำหรับประชาชนสำหรับ

### 2.2.1 เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขออนุญาต

### 2.2.2 เป็นรายละเอียดที่ให้ประชาชนได้รับทราบเกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอน

รวมถึงระยะเวลาในการอนุญาตที่ปรากฏ อยู่ในคู่มือสำหรับประชาชน โดยผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชน ได้แก่ ผู้ซึ่งกฎหมาย กำหนดให้มีอำนาจในการอนุญาต หรือที่เรียกว่า “ผู้อนุญาต” โดยผู้อนุญาตจะต้องดำเนินการจัดทำคู่มือ สำหรับประชาชนใน

ทุกประเภทของการอนุญาตให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติ ฉบับนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ภายในวันที่ 20 กรกฎาคม 2558)

### 2.2.3 องค์ประกอบของคู่มือสำหรับประชาชน อย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- 1) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข (ถ้ามี) ในการยื่นคำขอ
- 2) ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต และ
- 3) รายการเอกสารหรือหลักฐานที่ผู้ขออนุญาต จะต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอ

นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐอาจจะกำหนดให้ประชาชนสามารถยื่นคำขอ อนุญาตผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นคำขอด้วยตนเองก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อส่วนราชการได้จัดทำคู่มือ สำหรับประชาชนเรียบร้อยแล้ว หากมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่มีผลทำให้ต้องเปลี่ยนแปลง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือรายละเอียดอื่นใดที่ปรากฏในคู่มือสำหรับประชาชน การเปลี่ยนแปลงนั้น ย่อมไม่กระทบถึงการยื่นคำขอที่ได้ยื่นไว้โดยชอบก่อนวันที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับใหม่มีผลใช้ บังคับ แต่หากกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับใหม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอัน เป็นประโยชน์ต่อผู้ยื่นคำขอ ก็ให้นำ การเปลี่ยนแปลงนั้นมาใช้บังคับกับการยื่นคำขอที่ได้ยื่นไว้โดย ชอบก่อนวันที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ ข้อบังคับมีผลใช้บังคับได้

### 2.2.4 การเผยแพร่คู่มือสำหรับประชาชนให้ผู้ที่จะมายื่นคำขออนุญาตทราบนั้น

เมื่อหน่วยงานของรัฐใดได้จัดทำคู่มือสำหรับประชาชนเสร็จเรียบร้อยแล้ว หน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องเปิดเผย คู่มือสำหรับประชาชนไว้ ดังนี้

- 1) สถานที่ที่กำหนดให้ยื่นคำขออนุญาตในเรื่องนั้นๆ
- 2) เผยแพร่ทางสื่อ อิเล็กทรอนิกส์ด้วย ทั้งนี้ หากประชาชนต้องการที่จะได้

สำเนาคู่มือดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำ สำเนาให้โดยอาจจะคิดค่าใช้จ่ายหรือไม่ก็ได้ เมื่อ ส่วนราชการได้จัดทำคู่มือสำหรับประชาชนในแต่ละกระบวนการให้อนุญาตแล้ว คณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จะเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบขั้นตอนและระยะเวลาในการ พิจารณาอนุญาตในคู่มือสำหรับประชาชนว่ามีระยะเวลาที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่ ซึ่งหากเห็นว่าขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดนั้นมีความล่าช้า เกินสมควรให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ผู้อนุญาตดำเนินการแก้ไขให้ เหมาะสมโดยเร็วด้วย

## 2.3 การรับคำขอและการพิจารณาคำขอ

มาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10 กำหนดไว้ ดังนี้

### 2.3.1 หน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการรับคำขอ

เมื่อประชาชนผู้ยื่นคำขอได้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการรับ คำขออนุญาตแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการตรวจสอบคำขอและรายการเอกสาร หรือหลักฐาน ที่ยื่นพร้อมคำขออนุญาต โดยแบ่งการพิจารณาเป็น

1) กรณีคำขอไม่ถูกต้องหรือยังขาดเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดตามที่ระบุใน คู่มือ สำหรับประชาชน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบในทันที เพื่อให้ ดำเนินการดังนี้

ก. กรณีที่ผู้ยื่นคำขอสามารถแก้ไขหรือยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมให้ ครบถ้วน ได้ในขณะนั้น ก็ให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการในทันที

ข. กรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่สามารถแก้ไขหรือยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมให้ ครบถ้วนได้ในขณะนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการบันทึกความบกพร่องและรายการเอกสาร หรือ หลักฐานที่จะต้องยื่นเพิ่มเติม และกำหนดระยะเวลาที่ผู้ยื่นคำขอจะต้องดำเนินการแก้ไขหรือ ยื่นเพิ่มเติม ไว้ พร้อมทั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ยื่นคำขอลงนามในบันทึกนั้น โดยพนักงาน เจ้าหน้าที่จะต้องมอบสำเนา บันทึกดังกล่าวให้ผู้ยื่นคำขอ เพื่อผู้ยื่นคำขอเก็บไว้เป็นหลักฐาน

2) กรณีคำขอถูกต้องและแนบเอกสารหรือหลักฐานครบถ้วนตามที่ระบุใน คู่มือ สำหรับประชาชน หรือผู้ยื่นคำขอได้มีการแก้ไขตามข้อ 1. เรียบร้อยแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้อง และผู้อนุญาตดำเนินการตามคำขอให้แล้วเสร็จตามขั้นตอนและระยะเวลาที่ระบุไว้ใน คู่มือสำหรับประชาชน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะเรียกเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมอื่นมิได้ หรือจะ ปฏิเสธการพิจารณาคำขอ โดย เหตุแห่งความไม่สมบูรณ์ของคำขอหรือความไม่ครบถ้วนของ เอกสารหรือหลักฐานไม่ได้

3) กรณีผู้ยื่นคำขอไม่ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำขอหรือไม่ส่งเอกสารหลักฐาน เพิ่มเติม ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการคืนคำขอ พร้อมทั้งแจ้ง เป็นหนังสือถึงเหตุแห่งการคืนคำขอให้ผู้ขออนุญาตทราบ ทั้งนี้ ผู้ยื่นคำขอมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์ การแจ้งของ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ แต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นคำขอใดภายใน ระยะเวลาที่กำหนด ผู้ยื่นคำขอ จะต้องยื่นคำขอนั้นใหม่ภายในระยะเวลาดังกล่าว

## 2.4 การกำกับและการรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่

### 2.4.1 การกำกับการดำเนินการของผู้อนุญาตที่เป็นไปตามคู่มือสำหรับประชาชน

เมื่อประชาชนผู้ยื่นคำขอได้ยื่นคำขอที่มีความสมบูรณ์ ครบถ้วน ต่อ พนักงาน เจ้าหน้าที่ ผู้มีหน้าที่รับคำขอแล้ว ผู้อนุญาตจะต้องดำเนินการพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จ ภายในเวลาที่คู่มือ สำหรับประชาชนกำหนดไว้ และแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่

พิจารณาแล้วเสร็จ แต่หากผู้อนุญาตดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนแล้ว ผู้อนุญาตจะต้อง ดำเนินการแจ้งให้ผู้อยื่นขออนุญาตทราบเป็นหนังสือถึงเหตุแห่งความล่าช้าทุก 7 วัน จนกว่าจะพิจารณาแล้วเสร็จ พร้อมทั้งให้ส่งสำเนาการแจ้งดังกล่าวให้ ก.พ.ร. ทราบทุกครั้ง ทั้งนี้ หาก ก.พ.ร. เห็นว่าความล่าช้า นั้นเกินสมควรแก่เหตุ หรือเกิดจากการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของผู้อนุญาต ให้ ก.พ.ร. รายงานต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีข้อเสนอแนะให้มีการพัฒนาหรือปรับปรุงงานหรือระบบการปฏิบัติ ราชการของหน่วยงานนั้นก็ได้

#### 2.4.2 ความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการรับคำขอ

เมื่อประชาชนผู้ยื่นคำขอได้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการรับคำขอ และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบคำขอว่าเป็นคำขอที่ครบถ้วนถูกต้องแล้ว แต่ปรากฏว่าในระหว่างการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า คำขออนุญาตนั้นไม่สมบูรณ์หรือ เอกสารประกอบคำขออนุญาตไม่ครบถ้วน โดยเกิดจากความประมาทเลินเล่อหรือทุจริตของพนักงานเจ้าหน้าที่ จนทำให้ผู้อนุญาตไม่อาจอนุญาตได้ ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร และมีหน้าที่ในดำเนินการทาง วินัยหรือดำเนินคดีกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว

#### 2.4.3 ความรับผิดชอบของผู้อนุญาต

หากผู้อนุญาตดำเนินการพิจารณาแล้วเสร็จตามคู่มือสำหรับประชาชนแล้ว ไม่แจ้งให้ผู้อยื่น คำขอ ทราบภายใน 7 วัน หรือ หากผู้อนุญาตดำเนินการพิจารณาไม่แล้วเสร็จตามคู่มือสำหรับ ประชาชนแล้วไม่แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้อยื่นคำขออนุญาตทราบถึงสาเหตุแห่งความล่าช้าทุก 7 วัน และ ส่งสำเนาให้ ก.พ.ร. ทราบทุกครั้งตาม ให้ถือว่าผู้อนุญาต กระทำการหรือละเว้นกระทำการเพื่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้อื่น เว้นแต่จะเป็นเพราะมีเหตุสุดวิสัย

### 2.5 การชำระค่าธรรมเนียมแทนการต่อใบอนุญาต

มาตรา 12 กำหนดในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดอายุใบอนุญาตไว้ และกิจการหรือ การดำเนินการที่ได้รับ ใบอนุญาตนั้นมีลักษณะเป็นกิจการหรือการดำเนินการที่ต่อเนื่องกัน คณะรัฐมนตรี โดยการเสนอแนะของ ก.พ.ร. จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผู้นับใบอนุญาต ชำระค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตแทนการ ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อหน่วยงานซึ่งมีอำนาจออกใบอนุญาตได้รับ ค่าธรรมเนียมแล้ว หน่วยงานดังกล่าวต้อง ออกหลักฐานการต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้นับใบอนุญาตโดยเร็ว และให้ถือว่าผู้นับใบอนุญาตได้รับการต่อใบอนุญาตตามกฎหมายนั้นแล้ว

### 2.6 การกำหนดหลักเกณฑ์และตรวจสอบการดำเนินการที่ได้รับอนุญาต

มาตรา 13 กำหนดแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

### 2.6.1 การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการประกอบกิจการ

ผู้อนุญาตมีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการประกอบกิจการ หรือ การดำเนินกิจการของผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการอนุญาตในเรื่องนั้นๆ ได้กำหนดไว้

### 2.6.2 การกำกับดูแลผู้ได้รับอนุญาต

ผู้อนุญาตและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ต้องตรวจสอบการประกอบกิจการ หรือ การดำเนินกิจการของผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการอนุญาตและ หลักเกณฑ์แนวทาง ตาม 2.6.1 กำหนด อย่างไรก็ดี ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบเห็นเองหรือมีผู้ ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนรำคาญหรือเสียหายจากการประกอบกิจการหรือการดำเนินกิจการ ของผู้ได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องรีบดำเนินการตรวจสอบและสั่งการตามอำนาจหน้าที่ โดยเร็ว

## 2.7 การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมและศูนย์รับคำขออนุญาต

### 2.7.1 การจัดตั้งและหน้าที่ของศูนย์บริการร่วม

มาตรา 7 วรรคสี่ กำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ จัดตั้งศูนย์บริการร่วมขึ้น ภายในส่วนราชการนั้นๆ โดยทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนเกี่ยวกับงานรับคำขอและชี้แจง รายละเอียดเกี่ยวกับการอนุญาตต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาต ที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์ กันจากหลากหลายส่วนราชการในสังกัดกระทรวง มาไว้ ณ สถานที่แห่งเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ ประชาชนสามารถดำเนินการ ได้หลายเรื่องพร้อมกันในคราวเดียว ไม่ว่าจะเป็นการติดต่อสอบถาม การขอทราบข้อมูล การขออนุญาต หรือการขออนุมัติในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี โดย ติดต่อเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว ทั้งนี้ การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมด้วย ดังกล่าวต้อง เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด

### 2.7.2 ศูนย์รับคำขออนุญาต

มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 18 กำหนดให้

#### 1) การจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาต

คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้จัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตขึ้นได้เฉพาะใน กรณี จำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยมีฐานะเป็นส่วน ราชการซึ่งไม่มี ฐานะเป็นกรม แต่มีผู้บังคับบัญชาเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มี ฐานะเป็นอธิบดีก็ได้ โดยอยู่ใน สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และอาจจะให้มีสาขาของศูนย์รับคำขอ อนุญาตดังกล่าวประจำกระทรวงหรือ ประจำจังหวัดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ศูนย์รับคำขออนุญาตหรือสาขา



ของศูนย์อนุญาตนั้นเป็นศูนย์กลางในการรับคำขอเฉพาะเรื่องที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดรายชื่อกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตที่จะให้อยู่ภายใต้การ ดำเนินการของศูนย์รับคำขออนุญาตเท่านั้น

## 2) การดำเนินการของศูนย์รับคำขออนุญาต

(1) เมื่อผู้ยื่นคำขออนุญาต ได้ยื่นคำขออนุญาต ส่งเอกสารหรือหลักฐาน หรือชำระค่าธรรมเนียม ณ ศูนย์รับคำขออนุญาตแล้ว ให้ถือว่าได้มีการยื่นคำขออนุญาต ส่งเอกสาร หรือ หลักฐาน หรือชำระค่าธรรมเนียม โดยชอบตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตนั้นแล้ว

(2) กรณีที่ศูนย์รับคำขออนุญาต ได้รับเงินค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการยื่นคำขออนุญาต ให้ศูนย์รับคำขออนุญาตนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินหรือส่งองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี พร้อมทั้งแจ้งให้หน่วยงานผู้อนุญาตทราบ

(3) กรณีที่หน่วยงานของผู้อนุญาตหักค่าใช้จ่ายจากเงินที่จะต้องนำส่งคลัง ให้ศูนย์รับคำขออนุญาตหักเงินดังกล่าวแทน และส่งมอบเงินที่หักไว้คืนให้แก่หน่วยงานของผู้อนุญาต โดยให้ ศูนย์รับคำขออนุญาตมีสิทธิหักค่าใช้จ่ายตามอัตราที่จะได้ตกลงกับหน่วยงานผู้อนุญาต

(4) ระยะเวลาที่ระบุไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน ให้นับแต่วันที่ ศูนย์รับคำขออนุญาตส่งเรื่องให้ผู้อนุญาต โดยศูนย์รับคำขออนุญาตจะต้องส่งเรื่องให้ผู้อนุญาตไม่ช้ากว่า 3 วันทำการ หากศูนย์รับคำขออนุญาตส่งเรื่องให้ผู้อนุญาตช้ากว่า 3 วัน หรือไม่ส่ง ให้นำเรื่องกระทำการ หรือละเว้นกระทำการ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นมาใช้บังคับ โดยอนุโลม เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัย

### 2.7.3 การดำเนินการของผู้อนุญาต

ผู้อนุญาตต้องส่งคู่มือสำหรับประชาชนฉบับที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบันให้ ศูนย์รับคำขออนุญาตตามจำนวนที่จำเป็น รวมทั้งต้องดำเนินการให้มีการฝึกอบรมหรือชี้แจงให้ เจ้าหน้าที่ของ ศูนย์รับคำขออนุญาตทราบด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

### 2.7.4 การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ศูนย์รับคำขออนุญาต

เมื่อประชาชนผู้ยื่นคำขอ ได้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการรับคำขออนุญาตแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการตรวจสอบคำขอและรายการเอกสาร หรือ หลักฐานที่ยื่นพร้อมคำขออนุญาต โดยแบ่งการพิจารณาเป็น

1) กรณีคำขอ ไม่ถูกต้องหรือยังขาดเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดตามที่ ระบุในคู่มือสำหรับประชาชน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบในทันที เพื่อให้ดำเนินการดังนี้

(1) กรณีที่ผู้ยื่นคำขอสามารถแก้ไขหรือยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ให้ครบถ้วนได้ในขณะนั้น ก็ให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการในทันที

(2) กรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่สามารถแก้ไขหรือยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ให้ครบถ้วนได้ในขณะนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการบันทึกความบกพร่องและรายการเอกสาร หรือหลักฐานที่จะต้องยื่นเพิ่มเติม และกำหนดระยะเวลาที่ผู้ยื่นคำขอจะต้องดำเนินการแก้ไขหรือยื่นเพิ่มเติมไว้ พร้อมทั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ยื่นคำขอลงนามในบันทึกนั้น โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องมอบสำเนา บันทึกดังกล่าวให้ผู้ยื่นคำขอ เพื่อผู้ยื่นคำขอเก็บไว้เป็นหลักฐาน

2) กรณีคำขอถูกต้องและแนบเอกสารหรือหลักฐานครบถ้วนตามที่ ระบุในคู่มือสำหรับประชาชน หรือผู้ยื่นคำขอได้มีการแก้ไขเรียบร้อยแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและผู้อนุญาตดำเนินการตามคำขอให้แล้วเสร็จตามขั้นตอนและระยะเวลาที่ระบุไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะเรียกเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมอื่นมิได้ หรือจะปฏิเสธการพิจารณาคำขอโดย เหตุแห่งความไม่สมบูรณ์ของคำขอหรือความไม่ครบถ้วนของเอกสารหรือหลักฐานไม่ได้ เว้นแต่คำขออนุญาต นั้น ไม่สมบูรณ์หรือเอกสารประกอบคำขออนุญาตไม่ครบถ้วน โดยเกิดจากความประมาทเลินเล่อหรือทุจริตของ พนักงานเจ้าหน้าที่ จนทำให้ผู้อนุญาตไม่อาจอนุญาตได้ ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร และมีหน้าที่ในดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินคดีกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว

### 2.7.5 หน้าที่ของศูนย์รับคำขออนุญาต

1) รับคำขอและค่าธรรมเนียม รวมตลอดทั้งคำอุทธรณ์ตามกฎหมาย ว่าด้วยการอนุญาต

2) ให้ข้อมูล ชี้แจง และแนะนำผู้ยื่นคำขอหรือประชาชนให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต รวมตลอดทั้งความจำเป็นในการยื่นคำขออื่นใดที่จำเป็น

3) ส่งคำขอ หรือคำอุทธรณ์ พร้อมทั้งเอกสารหรือหลักฐานให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคอยติดตามเร่งรัดหน่วยงานดังกล่าวเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายฉบับนี้ คู่มือสำหรับประชาชน หรือกฎหมายที่ให้สิทธิในการอุทธรณ์

4) กรณีที่ศูนย์รับคำขอเห็นว่าหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการยื่นคำขอมิ ราชละเอียดหรือกำหนดให้ต้องส่งเอกสารที่ไม่จำเป็น หรือเป็นภาระเกินสมควร ให้เสนอ คณะรัฐมนตรีสั่งการ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

5) รวบรวมปัญหาและอุปสรรคจากการอนุญาตและการดำเนินการของ ศูนย์รับคำขออนุญาตเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีสั่งการให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป

6) เสนอแนะในการพัฒนาหรือปรับปรุงกระบวนการ ขั้นตอน ระยะเวลา เกี่ยวกับการอนุญาตต่างๆ รวมถึงข้อเสนอในการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวกับการอนุญาตเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกมากขึ้น

## 2.8 การทบทวนกฎหมาย

มาตรา 6 กำหนดให้ทุกระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ ให้ผู้อนุญาตมีหน้าที่ในการ พิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจในการอนุญาตว่าสมควรจะปรับปรุงกฎหมาย ยกเลิกการอนุญาต หรือจัดให้มี มาตรการอื่นแทนการอนุญาตหรือไม่ เว้นแต่มีความจำเป็นผู้อนุญาต จะดำเนินการดังกล่าวในกำหนด ระยะเวลาที่เร็วกว่านั้นก็ได้อีก ทั้งนี้ ให้ผู้อนุญาตเสนอผลการพิจารณา ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี และให้ คณะรัฐมนตรีรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการพัฒนา กฎหมายด้วย

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติอำนาจความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดหลักการและแนวทางการให้บริการด้านการพิจารณาอนุญาตต่างๆแก่ประชาชนได้ชัดเจนขึ้น โดยจัดให้มีคู่มือในการปฏิบัติงาน ขั้นตอน ระยะเวลา แนวทางการประชาสัมพันธ์ โดยประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ต้องการติดต่อกับทางราชการได้อย่างรวดเร็ว และถูกต้องยิ่งขึ้น เป็นการลดภาระด้านเวลา ค่าใช้จ่าย ส่งเสริมการดำเนินธุรกิจได้เป็นอย่างดี



## บทที่ 4

# การดำเนินงานอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาต ของทางราชการไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

ในบทที่ 4 นี้ ผู้ศึกษาจะดำเนินการเปรียบเทียบพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะของกฎหมายมหาชนในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558
2. บทวิเคราะห์พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558
3. กระบวนการดำเนินงานในระดับจังหวัดในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558
4. ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายลักษณะใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ของประเทศสิงคโปร์และเขตบริหารพิเศษฮ่องกง

### 1. ลักษณะและวิธีวิเคราะห์กฎหมายมหาชนในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

เพื่อให้เกิดความเข้าใจลักษณะและวิธีวิเคราะห์ของกฎหมายมหาชน จึงใคร่ขอเสนอลักษณะและวิธีวิเคราะห์กฎหมายมหาชน โดยทั่วไป ซึ่งจะสัมพันธ์กับการวิเคราะห์พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ดังนี้

#### 1.1 ลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชน<sup>38</sup>

เราอาจพิจารณาลักษณะทั่วไปของกฎหมายมหาชนโดยเปรียบเทียบกับลักษณะทั่วไปหลักกฎหมายเอกชนซึ่งทำให้เราสามารถจำแนกลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชนได้ ดังนี้<sup>39</sup>

<sup>38</sup> ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. 2559. นิติวิธีกฎหมายมหาชนมีหรือไม่มี. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <https://www.pub-law.net/publaw/view.20> กรกฎาคม 2559

### 1.1.1 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ขององค์กรของรัฐ

กฎหมายมหาชนมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดระเบียบโครงสร้าง ของการจัดตั้งองค์กรฝ่ายมหาชน และกำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายมหาชน รวมทั้งกำหนดตัวบุคคลที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนนั้น นอกจากนี้กฎหมายมหาชนก็ยังกำหนดความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์กรฝ่ายมหาชน ตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่ง กำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายในองค์กรว่าแต่ละบุคคลมีอำนาจและหน้าที่ที่จะปฏิบัติต่อกันอย่างไรคือจะต้องอยู่ภายในอำนาจบังคับบัญชา และกฎหมายมหาชนก็ยังกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายมหาชนด้วยกันเช่น องค์กรมหาชนท้องถิ่นกับผู้มีอำนาจกำกับดูแลด้วย จัดตั้งองค์กรฝ่ายมหาชน และการกำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรฝ่ายมหาชนนี้ กฎหมายมหาชนมีลักษณะที่ไม่ต้องรับความยินยอมจากบุคคลากรขององค์กรฝ่ายมหาชน ไม่อาจจะนำหลักความเท่าเทียมกันของบุคคลดังเช่นเอกชนด้วยกันมาใช้ได้ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายมหาชนจะมีสิทธิและเสรีภาพดังเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไปไม่ได้เช่น จะนัดหยุดงานไม่ได้ ไม่มีสิทธิรวมตัวเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้ เป็นต้น

### 1.1.2 กฎหมายมหาชนใช้สำหรับนิติสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน จึงเป็นกฎหมายที่ให้เอกสิทธิ์แก่

องค์กรฝ่ายมหาชน

ในการปฏิบัติของรัฐนั้น ย่อมมีความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้ ในระบบกฎหมายเอกชน เอกชนแต่ละคนย่อมเสมอภาคเท่าเทียมกัน หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น เอกชนย่อมไม่สามารถใช้กำลังทางกายภาพบังคับให้เป็นไปตามสิทธิของตนเองได้ ได้แต่ฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล เพื่อให้พิจารณาพิพากษา แล้วออกคำบังคับให้ แต่ในกฎหมายมหาชนนั้น

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้บุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับคำสั่งนั้นปฏิบัติ แต่บุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติ หน้าที่ของรัฐอาจดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาล นอกจากนี้กฎหมายมหาชนให้เอกสิทธิ์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย และโดยทั่วไปแล้วกฎหมายมหาชนยังคุ้มครองทรัพย์สินของรัฐ ไม่ให้ตกอยู่ภายใต้การบังคับคดีด้วย

<sup>39</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “เกณฑ์การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน การจำแนกสาขาและลักษณะทั่วไปของกฎหมายมหาชน บ่อเกิดของกฎหมาย”, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533. หน้า 18-21

### 1.1.3 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ

ในขณะที่กฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ตลอดจนนิติสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนด้วยกันนั้น กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐตลอดจนการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กฎหมายมหาชนได้พัฒนาขึ้นอย่างมากในช่วงสองร้อยปีมานี้ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของผู้มหาชนไม่ให้ใช้อำนาจโดยอำเภอใจ เพราะไม่มีกฎเกณฑ์ควบคุมการใช้อำนาจรัฐหรือผู้มหาชนแล้ว การประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรก็ย่อมเป็นไปได้

### 1.1.4 โดยหลักแล้วกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายบทบังคับตายตัว (*ius cogens*)

ในการแบ่งแยกบทกฎหมายนั้น ลักษณะของบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรมีหลายลักษณะได้แก่ บทกฎหมายที่คู่กรณีจะตกลงยินยอมระหว่างคู่กรณีให้เป็นอย่างอื่นแตกต่างจากที่บัญญัติไว้ไม่ได้ เราเรียกว่า “บทบังคับตายตัว” (*ius cogens*) แต่ถ้าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างไรแล้วคู่กรณีที่เกี่ยวข้องตกลงเป็นอย่างอื่นได้ คือ ตกลงให้ผิดแผกแตกต่างไปจากที่กฎหมายบัญญัติ เราเรียกว่า “บทไม่บังคับตายตัว” (*ius positivum*) โดยเหตุที่กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่เกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะตลอดจนมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น โดยหลักแล้วต้องถือว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายบทบังคับตายตัว ด้วยเหตุนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่อาจตกลงกับเอกชนยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายได้ อยากรู้ก็ตาม มีบางกรณีในระบบกฎหมายอาจยอมให้มีการตกลงกำหนดสิทธิหน้าที่ของรัฐกับราษฎรในระบบกฎหมายมหาชนได้เช่นกัน แต่เป็นกรณีที่เป็นยกเว้นและมีน้อย

### 1.1.5 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้เอกสิทธิ์แก่องค์กรของรัฐ

ในการปฏิบัติของรัฐนั้น ย่อมมีความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้ ในระบบกฎหมายเอกชนเอกชนแต่ละคนย่อมเสมอภาคเท่าเทียมกัน หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น เอกชนย่อมไม่สามารถใช้กำลังทางกายภาพบังคับให้เป็นไปตามสิทธิของตนเองได้ ได้แต่ฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล เพื่อให้พิจารณาพิพากษา แล้วออกคำบังคับให้ แต่ในระบบกฎหมายมหาชนนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้บุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับคำสั่งนั้นปฏิบัติ แต่บุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติหน้าที่ รัฐอาจดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาล นอกจากกฎหมายมหาชนให้เอกสิทธิ์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว โดยทั่วไปแล้วกฎหมายมหาชนยังคุ้มครองทรัพย์สินของรัฐ ไม่ให้ตกอยู่ภายใต้การบังคับคดีด้วย

### 1.1.6 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้ได้คุณภาพ กับประโยชน์ของเอกชน

นอกจากกฎหมายมหาชนจะมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้มหาชนให้อยู่ในกรอบของกฎหมายแล้ว กฎหมายมหาชนยังมีวัตถุประสงค์คุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย ในการใช้และการตีความกฎหมายมหาชนจึงต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวประกอบด้วยเสมอ ในเบื้องต้นจะต้องพยายามใช้และตีความกฎหมายมหาชนให้ประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะสอดคล้องกลมกลืนให้มากที่สุด อย่างไรก็ตามเป็นไปได้ในหลายกรณีประโยชน์ส่วนบุคคลของเอกชนรายใดรายหนึ่งขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ในกรณีนี้โดยทั่วไปแล้วเราถือว่าประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์มหาชนย่อมอยู่เหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกชน อย่างไรก็ตามเราต้องเข้าใจว่า การเรียกร้องให้เอกชนคนใดคนหนึ่งสละประโยชน์ส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั้น กฎหมายย่อมจะเรียกร้องจากเอกชนรายนั้นเท่าที่จำเป็นเท่านั้น จะอ้างกฎหมายมหาชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะไปเรียกร้องให้เอกชนคนใดคนหนึ่งสละประโยชน์ของตนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเกินจำเป็นหรือเกินสมควรไม่ได้ และถ้าหากว่าการเรียกร้องให้เอกชนคนใดคนหนึ่งสละประโยชน์ส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นไปได้โดยไม่เกินความจำเป็นแล้ว รัฐก็มีหน้าที่ที่จะต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายแก่เอกชนรายนั้นด้วย จะเห็นได้ว่าในที่สุดแล้วกฎหมายมหาชนไม่ใช่กฎหมายที่ห้ามมหาชนเอาเปรียบเอกชนคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นกฎหมายมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้ได้คุณภาพกับประโยชน์ของเอกชนนั้นด้วย ลักษณะดังกล่าวของกฎหมายมหาชนส่งผลกระทบต่อวิธีการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย กล่าวคือ ในการดำเนินกิจกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติจะต้องไม่มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับงานที่ตนทำ เพราะจะเกิดความขัดแย้งระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคลของตน นอกจากนี้การดำเนินงานเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาทางกฎหมายมหาชนนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะต้องค้นหาความจริงของเรื่องให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้ประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง ได้รับความคุ้มครองให้ได้คุณภาพนั่นเอง

### 1.2 ลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชนที่มีผลต่อการใช้และการตีความกฎหมายมหาชน

การที่ลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชนที่กำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ขององค์กรของรัฐและมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนและคุ้มครองสิทธิ

เสรีภาพของประชาชนนั้น ทำให้การใช้และการตีความกฎหมายภายใต้หลักนิติรัฐมีลักษณะเฉพาะดังนี้<sup>40</sup>

### 1.2.1 การกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย

ในการจัดโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ จะต้องเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และการใช้อำนาจจะต้องตรวจสอบได้ และมีโอกาสถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ทั้งจะต้องไม่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ และไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็นและสมควร

### 1.2.2 ต้องวินิจฉัยให้ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนสอดคล้องกันมากที่สุด

ในเบื้องต้นจะต้องพยายามใช้และตีความกฎหมายมหาชนให้ประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะสอดคล้องกลมกลืนให้มากที่สุด จึงเกิดหลักกฎหมายมหาชนที่ใช้ในการวินิจฉัยเพื่อให้ประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกชนมีความสอดคล้องและสมดุลกันที่สำคัญหลายประการได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางมหาชน หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ หลักความมั่นคงแน่นอนในนิติฐานะ หลักคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต หลักการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายมหาชน หลักความโปร่งใสในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง เป็นต้น

### 1.2.3 ประโยชน์สาธารณะย่อมอยู่เหนือประโยชน์เอกชน

ในหลายกรณีประโยชน์ส่วนบุคคลของเอกชนรายใดรายหนึ่งขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ในกรณีนี้โดยทั่วไปแล้วเรากล่าวว่าประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนย่อมอยู่เหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ทำให้เกิดหลักกฎหมายมหาชนที่สำคัญในการวินิจฉัยกรณีประโยชน์สาธารณะย่อมอยู่เหนือประโยชน์เอกชน ได้แก่ หลักบริการสาธารณะ หลักเอกสิทธิ์ฝ่ายมหาชน เป็นต้น

### 1.2.4 ประโยชน์เอกชนพึงสละเพื่อประโยชน์สาธารณะเพียงขนาดเท่าที่จำเป็น

การเรียกร้องให้เอกชนคนใดคนหนึ่งสละประโยชน์ส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั้น กฎหมายย่อมจะเรียกร้องเอกชนรายนั้นเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ประโยชน์สาธารณะเท่าที่กฎหมายให้อำนาจเท่านั้น จะอ้างกฎหมายมหาชนที่มีวัตถุประสงค์ประโยชน์สาธารณะไปเรียกร้องเอกชนคนใดคนหนึ่งสละประโยชน์ของตนเพื่อประโยชน์สาธารณะเกินความจำเป็นหรือเกินสมควรไม่ได้ การดำเนินงานมหาชนที่ถูกต้องจะเลือก

<sup>40</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ ; วิญญูชน, 2550), หน้า 34-36



เอาวิธีที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งทำให้เกิดหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วย หลักความได้สัดส่วน หลักแก่นสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพ

### **1.2.5 เอกชนผู้ต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะพึงได้รับค่าชดเชย ความเสียหาย**

ถ้าหากการเรียกร้องให้เอกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งสละประโยชน์ส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นไปโดยไม่เกินความจำเป็นแล้ว หากได้ก่อให้เกิดภาระที่ทำให้เอกชนรายใดรายหนึ่งต้องรับภาระสาธารณะแทนหรือมากกว่าประชาชนทั่วไปแล้ว รัฐจะต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนรายนั้นเป็นการทดแทนด้วย ทำให้เกิดหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วย หลักความเสมอภาคในการรับภาระบริการสาธารณะ และหลักความรับผิดชอบของรัฐ

### **1.3 การใช้และการตีความกฎหมายมหาชนตามลักษณะเฉพาะ**

จากลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชนที่เปรียบเทียบกับกฎหมายเอกชน ทำให้เกิดแนวทางการใช้และการตีความกฎหมายมหาชนที่จะต้องใช้และตีความกฎหมายมหาชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และลักษณะการใช้ประโยชน์ของกฎหมายมหาชนด้วยคือ

#### **1.3.1 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบงานทางบริหาร**

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรและการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการจัดระเบียบงานทางบริหาร แต่เนื่องจากงานบริหารมีความหลากหลายและปรากฏตัวในหลายรูปแบบ การวางขอบเขตมาตรฐานงานบริหาร จึงเป็นไปได้ยาก จึงทำให้การวางกฎหมายจัดรูปแบบกฎหมายเพื่อใช้ในการบริหารยากตามไปด้วย ดังนั้น การใช้และการตีความกฎหมายมหาชนจึงต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าจะต้องไม่เป็นอุปสรรคในการบริหารงานด้วย ด้วยเหตุนี้การวางกฎเกณฑ์กฎหมายมหาชนจึงต้องศึกษาวิชาการว่าด้วยการบริหารการจัดการเพื่อให้กฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานภาครัฐ

#### **1.3.2 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานต้องมีความยืดหยุ่นไม่เคร่งครัด**

เนื่องจากงานบริหารเป็นลักษณะมีความหลากหลาย เป็นงานเชิงรุก และมีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาคือมีพลวัต (dynamic) การที่จะให้กฎหมายวางกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะถาวร แน่ชัดทุกกรณีย่อมเป็นไปไม่ได้ และทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงานด้วย ดังนั้น กฎหมายมหาชนส่วนหนึ่งจึงมักวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง (indefinite legal concept) เพื่อให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปรับใช้กฎหมายไปตามสถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงไป

### 1.3.3 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายเทคนิค

กฎหมายมหาชนไม่มีฐานมาจากศีลธรรม กฎหมายมหาชนเป็นมาตรการเพื่อบรรลุเป้าหมายคือ การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และจำกัดการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การก่อกำเนิดกฎหมายมหาชนจึงเป็นลักษณะกฎหมายเทคนิคเป็นส่วนใหญ่ ถึงแม้บางส่วนจะเกิดจากกฎหมายของนักกฎหมายที่นักกฎหมายได้คิดค้นคว้าหาเหตุผลของนักกฎหมายทำให้เกิดหลักกฎหมายทั่วไปเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่เมื่อกฎหมายมหาชนส่วนใหญ่เป็นกฎหมายเทคนิค ไม่มีส่วนเกี่ยวกับศีลธรรมหรือจารีตประเพณี โดยตรง ไม่มีความรู้สึกถูกผิดในใจ จึงมักจะทำให้เกิดปัญหาสภาพการบังคับใช้กฎหมาย เพราะไม่มีสภาพบังคับทางจิตใจ ดังเช่นกฎหมายที่เกิดจากศีลธรรม การกำหนดคกฏเกณฑ์ทางกฎหมายมหาชนจึงต้องกำหนดพอเหมาะสมแก่กรณี การบังคับใช้ต้องสม่ำเสมอ และจะเลือกปฏิบัติไม่ได้ ด้วยเหตุนี้การที่วางกฎเกณฑ์ทางกฎหมายมหาชนจึงต้องศึกษาในทางสังคมวิทยาและการศึกษากฎหมายมหาชนเปรียบเทียบเพื่อให้กฎเกณฑ์ที่พอเหมาะพอสมแก่สังคมและให้บุคคลปฏิบัติได้

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชนเมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะทั่วไปของกฎหมายเอกชนและลักษณะเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของการใช้กฎหมายมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้ได้ดุลยภาพกับประโยชน์ของเอกชน หากประโยชน์สาธารณะขัดกับประโยชน์เอกชน ประโยชน์สาธารณะย่อมอยู่เหนือประโยชน์เอกชน และกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้เอกสิทธิ์แก่องค์กรของรัฐ และเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ จึงทำให้เกิดลักษณะเฉพาะของการใช้และตีความกฎหมายมหาชนที่จะใช้และตีความให้แตกต่างจากกฎหมายเอกชน กล่าวคือ การใช้กฎหมายมหาชนจะต้องใช้ตามลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชนก่อน เมื่อปรับใช้กฎหมายมหาชนที่มีลักษณะเฉพาะแล้ว จะนำหลักกฎหมายเอกชนที่มีฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้ไม่ได้ แต่หากไม่มีหลักกฎหมายมหาชนเฉพาะแก่กรณีจึงจะใช้หลักกฎหมายทั่วไปซึ่งเป็นส่วนกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับตามหลักของการใช้กฎหมายที่ว่า กฎหมายพิเศษหรือกฎหมายเฉพาะ (Lax Specialis) ต้องมาก่อนกฎหมายทั่วไป (Lax Generalis) ส่วนในการตีความกฎหมายมหาชน รวมทั้งการวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมายมหาชน จากลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชน ก่อนที่ผู้มีอำนาจจะตีความกฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายมหาชน ผู้นั้นจะต้องเข้าใจถึงลักษณะของกฎหมายมหาชนที่เป็นกฎหมายบทบังคับตายตัว (ius cogens) เป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้ได้ดุลยภาพกับประโยชน์ของเอกชน เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบงานทางบริหาร เป็นกฎหมายทางบริหารต้องมีความยืดหยุ่นไม่เคร่งครัด และเป็นกฎหมายเทคนิค ที่มี

กฎหมายของนักกฎหมายผสมอยู่ด้วย ผู้ที่ตีความกฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายมหาชนจะต้องมีความรู้ทางบริหาร เข้าใจลักษณะของกฎหมายเทคนิค เข้าใจถึงพลวัตรทางบริหาร ก็จะต้องมีความรู้ทางสังคมวิทยาและกฎหมายเปรียบเทียบ และรู้ถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายมหาชนว่าเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้ได้ดุลยภาพกับประโยชน์ของเอกชน และเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ จึงทำให้การตีความกฎหมายและการกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายมหาชน ได้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้นหรือบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบกฎหมายมหาชนได้

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ถือได้ว่ามีลักษณะของกฎหมายมหาชนทุกประการ ดังนี้

1) เป็นกฎหมายที่จัดระเบียบงานทางบริหารของทางราชการเพื่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการยื่นขออนุญาต อนุมัติ หรือดำเนินการต่างๆ ที่ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องพิจารณาดำเนินการ

2) มีลักษณะของความยืดหยุ่นไม่เคร่งครัดเนื่องจากเกี่ยวข้องกับงานการบริหารราชการด้านการบริการประชาชน มีความหลากหลาย งานเชิงรุก และมีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ตามสภาวะสังคมเศรษฐกิจ การเมือง และความสัมพันธ์กับนานาประเทศ จึงให้ดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปรับใช้กฎหมายไปตามสถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงไป

3) เป็นกฎหมายเทคนิคที่มุ่งพัฒนาการบริหารราชการ ลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการกับประชาชนผู้มาติดต่อ คือ การที่รัฐสามารถการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยให้การบริหารราชการเป็นไปโดยถูกต้อง ลดความล่าช้า ไม่สามารถเลือกปฏิบัติได้ และจำกัดการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการใช้ดุลยพินิจต่างๆ เป็นกฎหมายที่ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ

## 2. บทวิเคราะห์พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติราชการด้านต่างๆ โดยเฉพาะการปฏิบัติราชการที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชน อันเกิดจากสาเหตุขั้นตอนการปฏิบัติราชการที่สลับซับซ้อน เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน มีกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ มีกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตจำนวนมาก อีกทั้งในการอนุญาตบางเรื่องจะมีกฎหมายหลายฉบับที่มีความเชื่อมโยงผูกพันกัน การประกอบกิจการของประชาชนภาคเอกชนหรือ ประชาชนต่างๆ ก็จะต้องขออนุญาตในการ

ดำเนินการเรื่องดังกล่าวจากส่วนราชการหลายแห่ง นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตบางฉบับไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลา กำหนดรายละเอียดของเอกสารและ หลักฐานที่จำเป็นที่จะต้องใช้ยื่นเพื่อประกอบการพิจารณา รวมถึงไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน จนทำให้เป็นการสร้างภาระและเป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการยื่นคำขออนุญาตเพื่อ ดำเนินการต่างๆ เกินสมควร อาทิเช่น การขออนุญาตประกอบกิจการด้านการค้า ด้านการอุตสาหกรรม ด้านการท่องเที่ยวและการโรงแรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อเพิ่มเติมขีดความสามารถในการประกอบธุรกิจ และ ทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสทางการค้าและการแข่งขันกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในปี 2558 นี้ จะมี การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รวมถึงปัญหาการเรียกร้องผลประโยชน์จากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือปัญหาการคอร์รัปชันนั่นเอง ดังนั้น จึงกำหนดแนวทางในการลดปัญหาดังกล่าว จึงกำหนดให้มีกฎหมายกลางที่จะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณา อนุญาตให้มีความชัดเจน รวมทั้งมีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาต ณ จุดเดียว เพื่อให้การบริการและข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขออนุญาต ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวก แก่ประชาชนตามหลักของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

## **2.1 ระยะเวลาและขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติ**

### **2.1.1 ระยะเวลาการใช้บังคับของพระราชบัญญัติ**

มาตรา 2 และมาตรา 17 กำหนดให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 180 วันนับแต่วัน ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กล่าวคือ จะมีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ 21 กรกฎาคม 2558 เป็นต้นไป ยกเว้นแต่ในเรื่องการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนของการอนุญาตในแต่ละเรื่อง ให้ผู้อนุญาต ตามกฎหมายเตรียมความพร้อมโดยการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนในเรื่องของการขออนุญาต ตั้งแต่วันที่ 22 มกราคม 2558 เป็นต้นไป และจะต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนในทุกเรื่องของการอนุญาตให้แล้ว เสร็จภายในวันที่ 20 กรกฎาคม 2558 ด้วย

### **2.1.2 ขอบเขตการใช้บังคับ**

มาตรา 3 มาตรา 4 และมาตรา 5 ให้ใช้บังคับกับ การให้บริการของหน่วยงานของรัฐกับประชาชน แต่ไม่ใช้กับการประสานงานบริการระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกิจการอื่นใดของรัฐ ที่มีภารกิจเกี่ยวกับการพิจารณาการออกใบอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตร และการให้อาชญาบัตร ตามกฎหมายหรือกฎ หน่วยงานของรัฐนั้น โดยผู้อนุญาตตาม กฎหมายจะต้องดำเนินการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนทุกงานบริการ

### 2.1.3 ข้อยกเว้น

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในบังคับ ของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่

- 1) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นหน่วยราชการการเมือง
- 2) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์ กระบวนการพิจารณาได้กำหนดไว้แล้ว ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
- 3) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยได้กำหนดไว้แล้ว ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- 4) การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง เฉพาะขั้นตอนที่ไม่อาจกำหนดระยะเวลาได้เท่านั้น
- 5) การอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการทางทหารด้านยุทธการ รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมยุทธภัณฑ์ และกฎหมายว่าด้วยโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน เป็นงานด้านความมั่นคง
- 6) การดำเนินกิจการใดหรือกับหน่วยงานใดที่ได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

## 2.2 คู่มือสำหรับประชาชน

มาตรา 11 และมาตรา 17 กำหนดคู่มือสำหรับประชาชนสำหรับ

### 2.2.1 เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขออนุญาต

### 2.2.2 เป็นรายละเอียดที่ให้ประชาชนได้รับทราบ

เกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอน รวมถึงระยะเวลาในการอนุญาตที่ปรากฏ อยู่ในคู่มือสำหรับประชาชน

### 2.2.3 องค์ประกอบของคู่มือสำหรับประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- 1) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข (ถ้ามี) ในการยื่นคำขอ
  - 2) ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต และ
  - 3) รายการเอกสารหรือหลักฐานที่ผู้ขออนุญาต จะต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอ
- นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐอาจจะกำหนดให้ประชาชนสามารถยื่นคำขอ อนุญาตผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นคำขอด้วยตนเองก็ได้

### 2.3.4 การเผยแพร่คู่มือสำหรับประชาชน

ให้ผู้ที่จะมายื่นคำขออนุญาตทราบนั้น เมื่อ หน่วยงานของรัฐใด ได้จัดทำคู่มือสำหรับประชาชนเสร็จเรียบร้อยแล้ว หน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องเปิดเผย คู่มือสำหรับประชาชนไว้ ดังนี้

- 1) สถานที่ที่กำหนดให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตในเรื่องนั้นๆ
- 2) เผยแพร่ทางสื่อ อิเล็กทรอนิกส์

### 3. การรับคำขอและการพิจารณาคำขอ

มาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10 กำหนดไว้ ดังนี้

หน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการรับคำขอ โดยแบ่งการพิจารณาเป็น

#### 3.1 กรณีคำขอไม่ถูกต้องหรือยังขาดเอกสารหรือหลักฐานอื่นใด

ตามที่ระบุในคู่มือ สำหรับประชาชน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบในทันที เพื่อให้ดำเนินการดังนี้

1) กรณีที่ผู้ยื่นคำขอสามารถแก้ไขหรือยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมให้ครบถ้วน ได้ในขณะนั้น ก็ให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการในทันที

2) กรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่สามารถแก้ไขหรือยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมให้ ครบถ้วนได้ในขณะนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการบันทึกความบกพร่องและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่จะต้องยื่นเพิ่มเติม และกำหนดระยะเวลาที่ผู้ยื่นคำขอจะต้องดำเนินการแก้ไขหรือยื่นเพิ่มเติมไว้ พร้อมทั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ยื่นคำขอลงนามในบันทึกนั้น โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องมอบสำเนา บันทึกดังกล่าวให้ผู้ยื่นคำขอ เพื่อผู้ยื่นคำขอเก็บไว้เป็นหลักฐาน

#### 3.2 กรณีคำขอถูกต้องและแนบเอกสาร

หรือหลักฐานครบถ้วนตามที่ระบุในคู่มือ สำหรับประชาชน หรือผู้ยื่นคำขอได้มีการแก้ไขตามข้อ 1. เรียบร้อยแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และผู้อนุญาตดำเนินการตามคำขอให้แล้วเสร็จตามขั้นตอนและระยะเวลาที่ระบุไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะเรียกเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมอื่นมิได้ หรือจะปฏิเสธการพิจารณาคำขอโดย เหตุแห่งความไม่สมบูรณ์ของคำขอหรือความไม่ครบถ้วนของเอกสารหรือหลักฐานไม่ได้

#### 3.3 กรณีผู้ยื่นคำขอไม่ขอแก้ไขเพิ่มเติม

คำขอหรือไม่ส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการคืนคำขอ พร้อมทั้งแจ้งเป็นหนังสือถึงเหตุแห่งการคืนคำขอให้ผู้ขออนุญาตทราบ ทั้งนี้ ผู้ยื่นคำขอมิสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์การแจ้งของ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ แต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นคำขอใดภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ยื่นคำขอ จะต้องยื่นคำขอนั้นใหม่ภายในระยะเวลาดังกล่าว

## 4. การกำกับและการรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่

### 4.1 การกำกับการดำเนินการของผู้อนุญาตที่ให้ขึ้นไปตามคู่มือสำหรับประชาชน

เมื่อประชาชนผู้ยื่นคำขอได้ยื่นคำขอที่มีความสมบูรณ์ ครบถ้วน ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้มีหน้าที่รับคำขอแล้ว ผู้อนุญาตจะต้องดำเนินการพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่คู่มือ สำหรับประชาชนกำหนดไว้ และแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่พิจารณาแล้วเสร็จ แต่หากผู้อนุญาตดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนแล้ว ผู้อนุญาตจะต้อง ดำเนินการแจ้งให้ผู้ยื่นขออนุญาตทราบเป็นหนังสือถึงเหตุแห่งความล่าช้าทุก 7 วัน จนกว่าจะพิจารณาแล้วเสร็จ พร้อมทั้งให้ส่งสำเนาการแจ้งดังกล่าวให้ ก.พ.ร. ทราบทุกครั้ง ทั้งนี้ หาก ก.พ.ร. เห็นว่าความล่าช้า นั้นเกินสมควรแก่เหตุ หรือเกิดจากการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของผู้อนุญาต ให้ ก.พ.ร. รายงานต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีข้อเสนอแนะให้มีการพัฒนาหรือปรับปรุงงานหรือระบบการปฏิบัติ ราชการของหน่วยงานนั้นก็ได้

### 4.2 ความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการรับคำขอ

เมื่อประชาชนผู้ยื่นคำขอได้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการ รับคำขอ และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบคำขอว่าเป็นคำขอที่ครบถ้วนถูกต้องแล้ว แต่ปรากฏว่าในระหว่างการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า คำขออนุญาตนั้น ไม่สมบูรณ์หรือ เอกสารประกอบคำขออนุญาตไม่ครบถ้วน โดยเกิดจากความประมาทเลินเล่อหรือทุจริตของพนักงานเจ้าหน้าที่ จนทำให้ผู้อนุญาตไม่อาจอนุญาตได้ ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร และมีหน้าที่ในดำเนินการทาง วินัยหรือดำเนินคดีกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว

### 4.3 ความรับผิดชอบของผู้อนุญาต

หากผู้อนุญาตดำเนินการพิจารณาแล้วเสร็จตามคู่มือสำหรับประชาชนแล้ว ไม่แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายใน 7 วัน หรือหากผู้อนุญาตดำเนินการพิจารณาไม่แล้วเสร็จตามคู่มือสำหรับประชาชนแล้วไม่แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตทราบถึงสาเหตุแห่งความล่าช้าทุก 7 วัน และส่งสำเนาให้ ก.พ.ร. ทราบทุกครั้งตาม ให้อธิบายผู้อนุญาตกระทำการหรือละเว้นกระทำการเพื่อให้ เกิด ความเสียหายแก่ผู้อื่น เว้นแต่จะเป็นเพราะมีเหตุสุดวิสัย

## 5. การชำระค่าธรรมเนียมแทนการต่อใบอนุญาต

มาตรา 12 กำหนดในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดอายุใบอนุญาตไว้ และกิจการหรือการดำเนินการที่ได้รับ ใบอนุญาตนั้นมีลักษณะเป็นกิจการหรือการดำเนินการที่ต่อเนื่องกัน คณะรัฐมนตรี โดยการเสนอแนะของ ก.พ.ร. จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตแทนการ ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อหน่วยงานซึ่งมีอำนาจออกใบอนุญาตได้รับ ค่าธรรมเนียมแล้ว หน่วยงานดังกล่าวต้องออกหลักฐานการต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้รับใบอนุญาตโดยเร็ว และให้ถือว่าผู้รับใบอนุญาตได้รับการต่อใบอนุญาตตามกฎหมายนั้นแล้ว

## 6. การกำหนดหลักเกณฑ์และตรวจสอบการดำเนินการที่ได้รับอนุญาต

มาตรา 13 กำหนดแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

### 6.1 การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการประกอบกิจการ

ผู้อนุญาตมีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการประกอบกิจการหรือการดำเนินกิจการของผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการอนุญาตในเรื่องนั้นๆ ได้กำหนดไว้

### 6.2 การกำกับดูแลผู้ได้รับอนุญาต

ผู้อนุญาตและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ต้องตรวจสอบการประกอบกิจการหรือการดำเนินกิจการของผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการอนุญาตและหลักเกณฑ์แนวทาง ตาม 6.1 กำหนด อย่างไรก็ดี ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบเห็นเองหรือมีผู้ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนรำคาญหรือเสียหายจากการประกอบกิจการหรือการดำเนินกิจการของผู้ได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องรีบดำเนินการตรวจสอบและสั่งการตามอำนาจหน้าที่โดยเร็ว

## 7. การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมและศูนย์รับคำขออนุญาต

### 7.1 การจัดตั้งและหน้าที่ของศูนย์บริการร่วม

มาตรา 7 วรรคสี่ กำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ จัดตั้งศูนย์บริการร่วมขึ้นภายในส่วนราชการนั้นๆ โดยทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนเกี่ยวกับงานรับคำขอและชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการอนุญาตต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาต ที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันจาก



หลากหลายส่วนราชการในสังกัดกระทรวง มาไว้ ณ สถานที่แห่งเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถดำเนินการได้หลายเรื่องพร้อมกันในคราวเดียว ไม่ว่าจะเป็นการติดต่อสอบถาม การขอทราบข้อมูล การขออนุญาต หรือการขออนุมัติในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี โดยติดต่อเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว ทั้งนี้ การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมด้วย ดังกล่าวต้องเป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด

## 7.2 ศูนย์รับคำขออนุญาต

มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 18 กำหนดให้

### 7.2.1 การจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาต

คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้จัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตขึ้นได้เฉพาะในกรณีจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการซึ่งไม่มี ฐานะเป็นกรม แต่มีผู้บังคับบัญชาเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีก็ได้ โดยอยู่ใน สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และอาจจะให้มีสาขาของศูนย์รับคำขออนุญาตดังกล่าวประจำกระทรวงหรือ ประจำจังหวัดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ศูนย์รับคำขออนุญาตหรือสาขาของศูนย์ขออนุญาตนั้นเป็นศูนย์กลางในการรับคำขอเฉพาะเรื่องที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดรายชื่อ กฎหมายว่าด้วยการอนุญาตที่จะให้อยู่ภายใต้การ ดำเนินการของศูนย์รับคำขออนุญาตเท่านั้น

### 7.2.2 การดำเนินการของศูนย์รับคำขออนุญาต

- 1) เมื่อผู้ยื่นคำขออนุญาตได้ยื่นคำขออนุญาต ส่งเอกสารหรือหลักฐาน หรือชำระค่าธรรมเนียม ณ ศูนย์รับคำขออนุญาตแล้ว ให้ถือว่าได้มีการยื่นคำขออนุญาต ส่งเอกสารหรือหลักฐาน หรือชำระค่าธรรมเนียม โดยชอบตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตนั้นแล้ว
- 2) กรณีที่ศูนย์รับคำขออนุญาตได้รับเงินค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใดที่เกี่ยวกับการยื่นคำขออนุญาต ให้ศูนย์รับคำขออนุญาตนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินหรือส่งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี พร้อมทั้งแจ้งให้หน่วยงานผู้อนุญาตทราบ
- 3) กรณีที่หน่วยงานของผู้อนุญาตหักค่าใช้จ่ายจากเงินที่จะต้องนำส่งคลัง ให้ศูนย์รับคำขออนุญาตหักเงินดังกล่าวแทน และส่งมอบเงินที่หักไว้คืนให้แก่หน่วยงานของผู้อนุญาต โดยให้ ศูนย์รับคำขออนุญาตมีสิทธิหักค่าใช้จ่ายตามอัตราที่จะได้ตกลงกับหน่วยงานผู้อนุญาต
- 4) ระยะเวลาที่ระบุไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน ให้นับแต่วันที่ ศูนย์รับคำขออนุญาตส่งเรื่องให้ผู้อนุญาต โดยศูนย์รับคำขออนุญาตจะต้องส่งเรื่องให้ผู้อนุญาตไม่ช้ากว่า 3 วันทำการ หากศูนย์รับคำขออนุญาตส่งเรื่องให้ผู้อนุญาตช้ากว่า 3 วัน หรือไม่ส่ง ให้นำเรื่องกระทำการหรือละเว้นกระทำการ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัย

### 7.3 การดำเนินการของผู้อนุญาต

ผู้อนุญาตต้องส่งคู่มือสำหรับประชาชนฉบับที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบันให้ ศูนย์รับคำขออนุญาตตามจำนวนที่จำเป็น รวมทั้งต้องดำเนินการให้มีการฝึกอบรมหรือชี้แจงให้เจ้าหน้าที่ของ ศูนย์รับคำขออนุญาตทราบด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

### 7.4 การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ศูนย์รับคำขออนุญาต

เมื่อประชาชนยื่นคำขอได้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการ รับคำขออนุญาตแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการตรวจสอบคำขอและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ยื่นพร้อมคำขออนุญาต โดยแบ่งการพิจารณาเป็น

#### 7.4.1 กรณีคำขอไม่ถูกต้องหรือยังขาดเอกสารหรือหลักฐานอื่นใด

ตามที่ระบุในคู่มือสำหรับประชาชน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบในทันที เพื่อให้ ดำเนินการดังนี้

- 1) กรณีที่ผู้ยื่นคำขอสามารถแก้ไขหรือยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ให้ครบถ้วนได้ในขณะนั้น ก็ให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการในทันที
- 2) กรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่สามารถแก้ไขหรือยื่นเอกสารหลักฐาน เพิ่มเติมให้ครบถ้วนได้ในขณะนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการบันทึกความบกพร่องและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่จะต้องยื่นเพิ่มเติม และกำหนดระยะเวลาที่ผู้ยื่นคำขอจะต้องดำเนินการแก้ไขหรือยื่นเพิ่มเติมไว้ พร้อมทั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ยื่นคำขอลงนามในบันทึกนั้น โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องมอบสำเนา บันทึกดังกล่าวให้ผู้ยื่นคำขอ เพื่อผู้ยื่นคำขอเก็บไว้เป็นหลักฐาน

#### 7.4.2 กรณีคำขอถูกต้องและแนบเอกสารหรือหลักฐานครบถ้วน

ตามที่ ระบุในคู่มือสำหรับประชาชน หรือผู้ยื่นคำขอได้มีการแก้ไขเรียบร้อยแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และผู้อนุญาตดำเนินการตามคำขอให้แล้วเสร็จตามขั้นตอนและระยะเวลาที่ระบุไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะเรียกเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมอื่นมิได้ หรือจะปฏิเสธการพิจารณาคำขอโดย เหตุแห่งความไม่สมบูรณ์ของคำขอหรือความไม่ครบถ้วนของเอกสารหรือหลักฐาน ไม่ได้ เว้นแต่คำขออนุญาต นั้น ไม่สมบูรณ์หรือเอกสารประกอบคำขออนุญาตไม่ครบถ้วน โดยเกิดจากความประมาทเลินเล่อหรือทุจริตของพนักงานเจ้าหน้าที่ จนทำให้ผู้อนุญาตไม่อาจอนุญาตได้ ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร และมีหน้าที่ในดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินคดีกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว

## 7.5 หน้าที่ของศูนย์รับคำขออนุญาต

### 7.5.1 รับคำขอและค่าธรรมเนียม

รวมตลอดทั้งค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย ว่าด้วยการอนุญาต

### 7.5.2 ให้ข้อมูล ชี้แจง และแนะนำผู้ยื่นคำขอหรือประชาชน

ให้ทราบถึง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต รวมตลอดทั้งความจำเป็นในการยื่นคำขออื่นใดที่จำเป็น

### 7.5.3 ส่งคำขอ หรือคำอุทธรณ์

พร้อมทั้งเอกสารหรือหลักฐานให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคอยติดตามเร่งรัดหน่วยงานดังกล่าวเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายฉบับนี้ คู่มือสำหรับประชาชน หรือกฎหมายที่ให้สิทธิในการอุทธรณ์

### 7.5.4 กรณีที่ศูนย์รับคำขอเห็นว่าหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการยื่นคำขอ

มี รายละเอียดหรือกำหนดให้ต้องส่งเอกสารที่ไม่จำเป็น หรือเป็นภาระเกินสมควร ให้เสนอคณะรัฐมนตรีสั่งการ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

### 7.5.5 รวบรวมปัญหาและอุปสรรคจากการอนุญาตและการดำเนินการ

ของ ศูนย์รับคำขออนุญาตเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีสั่งการให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป

### 7.5.6 เสนอแนะในการพัฒนาหรือปรับปรุงกระบวนการ

ขั้นตอน ระยะเวลา เกี่ยวกับการอนุญาตต่างๆ รวมถึงข้อเสนอในการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวกับการอนุญาตเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกมากขึ้น

## 8. การทบทวนกฎหมาย

มาตรา 6 กำหนดให้ทุกระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ ให้ผู้อนุญาตมีหน้าที่ในการ พิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจในการอนุญาตว่าสมควรจะปรับปรุงกฎหมายยกเลิกการอนุญาต หรือจัดให้มี มาตรการอื่นแทนการอนุญาตหรือไม่ เว้นแต่มีความจำเป็นผู้อนุญาตจะดำเนินการดังกล่าวในกำหนด ระยะเวลาที่เร็วกว่านั้นก็ได้ ทั้งนี้ ให้ผู้อนุญาตเสนอผลการพิจารณา ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี และให้ คณะรัฐมนตรีรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการพัฒนา กฎหมายด้วย

พระราชบัญญัติอำนาจความสะดวกฯ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาติดต่อ แม้จะไม่มีกฎหมายนี้ ก็เป็นหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการดังกล่าวอยู่แล้ว การตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นใช้บังคับ จึงเป็นการบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวเท่านั้น แม้จะมีข้อยกเว้น หรือขั้นตอนที่มีได้กำหนดไว้ ก็มิได้หมายความว่ากฎหมายห้ามมิให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ทุกหน่วยที่จะต้องดำเนินการอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นแก่ผู้มาติดต่อในทุกเรื่องเท่าที่สามารถทำได้ ทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน<sup>41</sup> และหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี<sup>42</sup>

เมื่อพิจารณาในมุมมองของประชาชน เมื่อไปติดต่อราชการ ก็จะพบ การดำเนินงานดังนี้

1) เมื่อ ไปติดต่อขอรับบริการตามหน่วยราชการต่างๆ จะพบกับ “คู่มือสำหรับประชาชน” ที่จะทำให้ประชาชนผู้รับบริการทราบถึงวิธีการยื่นคำขอ ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณา เอกสารหลักฐานที่ต้องใช้ยื่นพร้อมคำขอ และ ค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่จะคิดประกาศไว้ให้เห็น สิ่งเหล่านี้ทำให้การปฏิบัติราชการมีความชัดเจน โปร่งใส ไม่คลุมเครือ ด้วยการลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ รวมทั้ง จะอำนวยความสะดวกประชาชนให้สามารถยื่นคำขอผ่านทาง “สื่ออิเล็กทรอนิกส์” แทนการยื่นคำขอด้วยตนเองได้

2) ในการรับคำขอเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอจะต้องตรวจสอบคำขอและเอกสารให้ถูกต้องครบถ้วน หากพบว่าเอกสารไม่ถูกต้องหรือขาดเอกสารใด ต้องรีบแจ้งให้ประชาชนผู้มารับบริการทันที หากไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ในขณะนั้น ต้องบันทึกข้อมูลและเอกสารหลักฐานที่ต้องยื่นเพิ่มเติม พร้อมกำหนดเวลาที่ประชาชนผู้รับบริการต้องดำเนินการไว้ด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่จะสามารถขอเอกสารเพิ่มเติมได้เพียงครั้งเดียวนั้น เพื่อเป็นการลดความล่าช้าในเรื่องการพิจารณาเอกสารของเจ้าหน้าที่ลง

3) การพิจารณาคำขอของหน่วยงานราชการต้องดำเนินการให้เสร็จตามที่ได้ประกาศไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน และต้องแจ้งให้ประชาชนผู้รับบริการทราบภายใน 7 วัน หากไม่สามารถพิจารณาเสร็จภายในกำหนด ก็ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ประชาชนผู้รับบริการทราบด้วย

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 มาตรา 3/1 การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน...การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน.การอำนวยความสะดวก...และการตอบสนองความต้องการของประชาชน...

<sup>42</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ ๔๗4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น๔๗๕ 6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับตอบสนองความต้องการ

4) พัฒนาศูนย์บริการร่วมของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่แล้ว ให้สามารถรับคำขออนุญาตหลายๆ งานบริการภายใต้กระทรวงเดียวกันได้ และในระยะต่อไปจะพัฒนาไปสู่การจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตเพื่อเป็นศูนย์กลางในการรับคำขอที่ประชาชนสามารถยื่นคำขอเอกสารหลักฐาน ค่าธรรมเนียม ณ ศูนย์รับคำขอแทนหน่วยงานผู้อนุญาตได้

นอกจากนี้ หน่วยงานราชการยังต้องทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตทุก 5 ปี หาแนวทางในการต่ออายุใบอนุญาตแบบอัตโนมัติ และเมื่อมีการออกใบอนุญาตแล้ว จะต้องมีการตรวจสอบว่าการดำเนินกิจการเหล่านั้น ไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนด้วย

## 9. การดำเนินงานในระดับจังหวัดในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มาตรา 7 วรรคสาม ได้กำหนดให้เป็นที่นั่งของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในการตรวจสอบขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตที่กำหนดตามวรรคหนึ่งว่าเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่ ในกรณีเห็นว่าขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และสั่งการให้ผู้อนุญาตดำเนินการแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็ว

เพื่อให้เป็นไปตาม มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ที่ผู้อนุญาตจะต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชน สำนักงาน ก.พ.ร.<sup>43</sup> จึงได้แจ้งเวียน กระทรวง กรม จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันอุดมศึกษา รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น (ประกอบด้วย 1. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ 2. กองทุนที่เป็นนิติบุคคล (เครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ 3. หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐเป็นเครื่องมือแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ เช่น สภาวิชาชีพ) สรุปได้ดังนี้

### 9.1 ความหมายของกลุ่มมือสำหรับประชาชน

หมายถึงคู่มือที่แสดงให้เห็นประชาชนรับทราบข้อมูลที่ชัดเจนในการติดต่อขอรับบริการจากหน่วยงานของรัฐ ว่ามีหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน ระยะเวลา เอกสารและหลักฐานที่จำเป็นอย่างไร ค่าใช้จ่ายต่างๆ สถานที่ให้บริการ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

<sup>43</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1200/ว2 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558

## 9.2 วัตถุประสงค์

9.2.1 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเข้าใจและทราบแนวทางการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชน

9.2.2 เพื่อให้การจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนเป็นไปอย่างถูกต้อง

และเกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

## 9.3 หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่มีงานบริการประชาชนที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดให้ประชาชนต้องมาขึ้นของอนุญาตก่อนดำเนินการใดซึ่งได้แก่ การขออนุญาต การออกใบอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตร และการให้อาชญาบัตร

## 9.4 คู่มือสำหรับประชาชน

ประกอบด้วยกระบวนการบริการประชาชน 4 ประเภท ได้แก่

### 9.4.1 กระบวนการบริการที่เบ็ดเสร็จภายในหน่วยงานเดียว

หมายถึง ในการให้บริการประชาชน หน่วยงานสามารถดำเนินการได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในหน่วยงานเดียว

### 9.4.2 กระบวนการบริการที่เชื่อมโยงหลายหน่วยงาน

หมายถึง ในการให้บริการประชาชนมีขั้นตอนที่จะต้องผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานอื่นในการดำเนินการอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ และให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอนุญาตในการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อสรุประยะเวลาที่จะประกาศให้ประชาชนรับทราบ

### 9.4.3 กระบวนการบริการที่ต่อเนื่องจากหน่วยงานอื่น

หมายถึง การให้บริการประชาชนมีการกำหนดให้ประชาชนต้องนำเอกสารหรือหลักฐานที่ออกให้โดยหน่วยงานอื่นมาเป็นเอกสารหรือหลักฐานประกอบคำขอเพื่อพิจารณา

### 9.4.4 กระบวนการบริการที่ให้บริการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

หมายถึง การให้บริการประชาชนที่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อนุญาต โดยมีการบริการทั้ง 3 ประเภท คือ กระบวนการบริการที่เบ็ดเสร็จภายในหน่วยงานเดียว กระบวนการบริการที่เชื่อมโยงหลายหน่วยงาน และกระบวนการบริการที่ต่อเนื่องจากหน่วยงานอื่น

## 9.5. องค์ประกอบของกลุ่มสำหรับประชาชน

### 9.5.1 ขอบเขตการให้บริการ ซึ่งระบุข้อมูลเกี่ยวกับ

- 1) งานที่ให้บริการ
- 2) ระบุสถานที่หรือช่องทางการให้บริการ
- 3) ระบุ วัน เวลา ที่ให้บริการ (เวลาเปิด – ปิด)

### 9.5.2 หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข(ถ้ามี) ในการยื่นคำขอ

### 9.5.3 ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณา

### 9.5.4 รายการเอกสารหรือหลักฐานที่ผู้ขออนุญาตจะต้องมายื่นพร้อมกับคำขอ

### 9.5.5 ค่าธรรมเนียม

### 9.5.6 การรับเรื่องร้องเรียน

## 9.6. การพิจารณากลุ่มสำหรับประชาชน

สำนักงาน ก.พ.ร. จะเป็นหน่วยงานพิจารณาตรวจสอบและให้ความเห็นชอบ กระบวนการในกลุ่มสำหรับประชาชนของส่วนราชการที่นำเสนอต่อ สำนักงาน ก.พ.ร. ว่าเหมาะสมกับหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่ ในกรณีเห็นว่าขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวเข้ากันสมควรให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ผู้อนุญาตดำเนินการแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็ว

## 9.7. ขั้นตอนการจัดทำกลุ่มสำหรับประชาชนของส่วนราชการ

### 9.7.1 การสร้างกลุ่มสำหรับประชาชน

ราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) พิจารณาตรวจสอบความเหมาะสมของขั้นตอนและระยะเวลาก่อนที่จะประกาศใช้ให้ประชาชนรับทราบ

### 9.7.2 เมื่อ ก.พ.ร. เห็นชอบแล้วหน่วยงานภาครัฐ

ในภูมิภาค/สาขา/ท้องถิ่น สามารถดาวน์โหลดคู่มือดังกล่าวมาปรับใช้เป็นคู่มือของหน่วยงานตนเอง และเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติ

### 9.7.3 การสร้างคู่มือประชาชนของหน่วยงาน

ควรติดต่อประสานงานไปยังหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ในประเด็นต่างๆ ดังนี้ การขอรายชื่อกระบวนการ และคู่มือสำหรับประชาชนที่หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางเป็นผู้จัดทำ เพื่อสร้างมาตรฐานในการให้บริการ หากต้องการแก้ไขรายละเอียดอื่นในกลุ่มสำหรับประชาชนเพิ่มเติมเมื่อทำสำเนาคู่มือออกเหนือจาก ช่องทางการให้บริการ และหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องแจ้งหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางก่อนทุกครั้ง เนื่องจากคู่มือมีผลในทางกฎหมายใน

การอ้างอิงการปฏิบัติราชการของผู้อนุญาต และอาจสร้างความสับสนหากการให้บริการเดียวกันแต่ต่างสำนักงานมีความแตกต่างกัน นโยบายในการกำหนดขอบเขตการแก้ไขคู่มือให้แตกต่างไปจากส่วนกลาง ซึ่งส่วนราชการ/องค์การของรัฐในแต่ละแห่ง จะมีความแตกต่างกัน ควรปฏิบัติตามนโยบายที่ส่วนราชการส่วนกลางกำหนดเท่านั้น

#### 9.7.4 เมื่อได้รับอนุมัติคู่มือสำหรับประชาชนของหน่วยงานแล้ว

ให้เผยแพร่คู่มือสำหรับประชาชน โดยการปิดประกาศ ณ สถานที่ขออนุญาต และหรือทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ตัวอย่างกระบวนการงานในระดับจังหวัด

กระบวนการต่างๆ ของส่วนราชการ เป็นส่วนหนึ่งของคู่มือสำหรับประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์ให้ส่วนราชการผูกพันกับกระบวนการ ขั้นตอนและระยะเวลาที่ได้กำหนดขึ้น และเพื่อให้ได้ศึกษางานต่างๆ ที่ตนประสงค์จะเข้ารับการขออนุญาตว่า มีขั้นตอนปฏิบัติอย่างไรบ้าง ดังนี้

1) กระบวนการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีออก ส.ป.ก.4-01<sup>44</sup> ในแปลงเกษตรกรรม

เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยกำหนดชื่อกระบวนการว่า การขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณี ออก ส.ป.ก.4-01 ในแปลงเกษตรกรรม เป็นกระบวนการบริการที่ให้บริการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (กระบวนการบริการที่เบ็ดเสร็จในหน่วยเดียว)

กรณี เป็นเรื่องที่ประชาชนมีความประสงค์ที่จะขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

กรณี ออก ส.ป.ก.4-01 ในแปลงเกษตรกรรมประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินการ ดังนี้

(1) การตรวจสอบเอกสาร ได้แก่ ตรวจสอบเอกสาร ออกไปรับคำขอให้กับผู้ขออนุญาต กำหนดระยะเวลา 1 วัน

(2) การพิจารณาของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ สำนักรวจรังวัดแปลงที่ดิน สอบสวนสิทธิ ตรวจสอบคุณสมบัติ รวบรวมนำเสนอคณะกรรมการคัดเลือกเกษตรกรรมระดับอำเภอ รวมทั้งนำเสนอคณะกรรมการคัดเลือกเกษตรกรรมระดับจังหวัด ตลอดจนจัดทำประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งผลการคัดเลือกเกษตรกร และลงนามในหนังสืออนุญาต กำหนดระยะเวลา 179 วัน

<sup>44</sup> คู่มือสำหรับประชาชน โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์



(3) เอกสารหลักฐานต่างๆ ที่ทางราชการกำหนดยื่นประกอบคำขอ  
รายละเอียดตามภาคผนวก ข

## 10. กระบวนการรังวัดสอบเขต การแบ่งแยก รวมโฉนดที่ดิน หรือการตรวจสอบเนื้อ ที่ แบ่งแยก รวมหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก)<sup>45</sup>

เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัด กระบวนการที่เบ็ดเสร็จภายในหน่วยเดียว  
ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินการ ดังนี้

### 10.1 การตรวจสอบเอกสาร ได้แก่ การตรวจสอบคำขอ ตรวจสอบเอกสาร หลักฐาน-สารบบ ที่ดิน

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน รับคำขอสอบสวน/ตรวจอายุค้ำ น้ดรังวัด ผู้ขอทำการ  
รังวัดวางเงินค่าใช้จ่ายในการทำรังวัด กำหนดระยะเวลา 1 วัน

### 10.2 การพิจารณา ระยะเวลา 15-1000 วัน ประกอบด้วย

#### 10.2.1 รอกการรังวัด เจ้าหน้าที่ค้นหาชื่อ แจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียง ค้นหาหลักฐาน ในแผนที่

กำหนดระยะเวลา 116 วัน

#### 10.2.2 เรียกผู้ขอมาจดทะเบียน กำหนดระยะเวลา 45 วัน

### 10.3 การลงนาม/คณะกรรมการมีมติ

ได้แก่ การจดทะเบียน กำหนดระยะเวลา 1 วัน

### 10.4 เอกสารหลักฐานต่างๆ ที่ทางราชการกำหนดยื่นประกอบคำขอ

รายละเอียดตามภาคผนวก ค

<sup>45</sup> คู่มือสำหรับประชาชน โดยสำนักงานที่ดินจังหวัดละเชิงเทรา กระทรวงมหาดไทย

## 11. กระบวนการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มกรณีผู้ประกอบการมีสถานประกอบการตั้งอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร<sup>46</sup>

เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมสรรพากร กระบวนการที่เบ็ดเสร็จภายในหน่วยเดียว ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินการ ดังนี้

### 11.1 การตรวจสอบเอกสาร

ได้แก่ ตรวจสอบคำขอ ภ.พ.01 และ ภ.พ.01.1 (ถ้ามี) พร้อมกับออกใบรับให้ผู้ประกอบการ กำหนดระยะเวลา 30 นาที

### 11.2. การพิจารณาของเจ้าหน้าที่

ได้แก่ ตรวจสอบข้อมูล บันทึกข้อมูลในระบบและจัดพิมพ์ใบทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภ.พ.20) และจัดส่งให้หน่วยพิจารณา กำหนดระยะเวลา 10 วันทำการ

### 11.3. การพิจารณาของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้อง

เพื่อเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณากรณีได้รับอนุมัติส่งมอบใบทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภ.พ.20) ให้ผู้ประกอบการทางไปรษณีย์ พร้อมลงทะเบียนตอบรับไปรษณีย์ กำหนดระยะเวลา 12 วันทำการ

### 11.4 เอกสารหลักฐานต่างๆ ที่ทางราชการกำหนดยื่นประกอบคำขอ

รายละเอียดตามภาคผนวก ง

สรุปหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

#### 11.4.1 กฎหมายที่กำหนดว่าประชาชนต้องไปติดต่อขออนุญาตในประเทศไทย

มีประมาณ 800 กว่าฉบับ บางฉบับใบอนุญาตมีระยะเวลาการอนุญาตสั้น บางฉบับมีระยะยาว ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ และเกิดความยากลำบากแก่ประชาชน เกิดช่องทางการใช้อำนาจไม่ถูกต้อง จึงต้องกำหนดให้เกิดความชัดเจน คือ ต้องมีคู่มือสำหรับประชาชนในการติดต่อราชการเผยแพร่ แสดงขั้นตอนการทำงานชัดเจน

#### 11.4.2 กำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นเอกสารคำร้อง

เช่น การขอเอกสารเพิ่มเติมได้เพียงครั้งเดียว หรือต้องการสำเนาหรือถ่ายเอกสาร มีค่าใช้จ่ายแสดงชัดเจน เมื่อไม่เสร็จตามเวลาที่กำหนดต้องแจ้งผู้ยื่นคำร้อง เป็นต้น ทำให้

<sup>46</sup> คู่มือสำหรับประชาชน โดยกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง

เกิดความรวดเร็วขึ้น ซึ่งประชาชนอาจหาข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะต้องติดต่อมันได้จากคู่มือสำหรับประชาชน ที่ได้แจกจ่ายประชาสัมพันธ์ ณ ส่วนราชการนั้น หรือสืบค้นจากเว็บไซต์ ที่กำหนด

#### 11.4.3 มีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

ในทุกจังหวัดเพื่อความสะดวกในการติดต่อของประชาชน

#### 11.4.4 มีการจัดตั้งศูนย์รับคำขอซึ่งต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่จากส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมาย อยู่ที่ศูนย์รับคำขอ เป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติราชการให้เกิดความรวดเร็ว ถูกต้อง

#### 11.4.5 เจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัตินี้ฯ

อาจถูกลงโทษทางวินัยและทางอาญา

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการตรากฎหมายเพื่อให้หน่วยงานราชการมีหน้าที่ที่จะต้องให้การบริการประชาชน เป็นหน้าที่ตามกฎหมาย เราอาจพิจารณาประโยชน์ของ พ.ร.บ.การอำนวยความสะดวกได้ดังนี้

- 1) ช่วยอำนวยความสะดวก ประหยัดเวลาและลดค่าใช้จ่ายของประชาชน ประชาชนเข้าถึงข้อมูลการให้บริการภาครัฐได้ง่ายขึ้น
- 2) ลดความยุ่งยากซับซ้อนและลดระยะเวลาในการติดต่อราชการ ซึ่งเป็นการลดเงื่อนไขที่นำไปสู่การเรียกรับสินบน ของข้าราชการ จาก ประชาชน พ่อค้า นักธุรกิจ
- 3) ลดเงื่อนไขที่สร้างความไม่เท่าเทียมในการแข่งขันทางการค้า
- 4) ช่วยให้สามารถใช้ศักยภาพของระบบสารสนเทศ (IT.) ที่รัฐได้ลงทุนไปแล้วในรอบ 3-4 ปีที่ผ่านมา ประมาณ 4 พันล้านบาท อย่างคุ้มค่า
- 5) สร้างความน่าเชื่อถือในการติดต่อลงทุนให้กับนักลงทุนต่างชาติ
- 6) การให้บริการภาครัฐมีมาตรฐานแน่นอนชัดเจน และรวดเร็ว

## 12. ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายลักษณะใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวก

ในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ของประเทศสิงคโปร์และเขตบริหารพิเศษฮ่องกง

ประเทศสิงคโปร์และเขตบริหารพิเศษฮ่องกง หรือชื่ออย่างเป็นทางการคือ เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Hong Kong Special Administration Region of the People's Republic of China) เป็นเพียงประเทศและเขตการปกครองพิเศษเดียวในเอเชีย

## 12.1 ประเทศสิงคโปร์

ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ปี พ.ศ. 2558 (Corruption Perceptions Index 2015) ขององค์กรโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: IT) ของเยอรมัน ได้ให้คะแนนประเทศสิงคโปร์ 85 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 (คะแนน 0 คอร์รัปชันมากที่สุด – คะแนน 100 คอร์รัปชันน้อยที่สุด) ได้ลำดับที่ 1 ในอาเซียน และลำดับที่ 8 ของโลก จาก 168 ประเทศ (ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 38) และธนาคารโลก (World Bank) ได้จัดลำดับประเทศที่มีความสะดวกในการทำธุรกิจ (Easy of Doing Business) ในปี 2015 จาก 189 ประเทศ ได้ให้ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีความสะดวกในการทำธุรกิจเป็นลำดับที่ 1 (ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 49) ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการบริหารราชการของประเทศสิงคโปร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีรัฐบาลที่เข้มแข็ง ข้าราชการที่มีประสิทธิภาพ มีวินัย มีการพัฒนาเครื่องมือในการปฏิบัติราชการที่ทันสมัย

### 12.1.1 การแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน<sup>47</sup>

สิงคโปร์เป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ ว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในเรื่อง การต่อต้านการทุจริต เมื่อสิงคโปร์ได้รับเอกราชเมื่อ พ.ศ. 2502 รัฐบาลมีเจตจำนงอย่างแรงกล้าในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคือ สำนักงาน Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2495 ปัจจุบันดำเนินงานภายใต้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2513 (The Prevention of Corruption Act) โดยมีสาระสำคัญในส่วนของบทลงโทษ ดังนี้

#### 1) ลักษณะ 3 การฝ่าฝืนและโทษ

บทลงโทษต่อการทุจริต

มาตรา 5 บุคคลใดไม่ว่าด้วยตนเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น

(1) โดยทุจริต เรียกหรือรับ หรือตกลงจะรับเพื่อตนเองหรือผู้อื่น

(2) โดยทุจริต ให้ หรือสัญญาว่าจะให้แก่บุคคลอื่นไม่ว่าเพื่อประโยชน์

ของบุคคลนั้นหรือบุคคลอื่น

ซึ่งประโยชน์อื่นใด โดยการจงใจหรือตอบแทน แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐให้กระทำการ หรือบังคับให้กระทำการใดในอำนาจหน้าที่ ให้ปรับ ไม่เกิน 100,000 เหรียญ (สิงคโปร์) หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>47</sup> ฌักทรี เตโซ และคนอื่นๆ, แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนราชการไทย, เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรนักบริหารเชิงยุทธศาสตร์ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับกลาง รุ่นที่ 1 ของ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, มปป., หน้า 6-7.

มาตรา 6 บทลงโทษต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1) เจ้าหน้าที่เรียกรับ หรือตกลงจะรับหรือพยายามจะรับประโยชน์อื่นใดโดยทุจริตเพื่อตนเองหรือผู้อื่น

(2) ดิดินบนเจ้าหน้าที่

(3) รายงานเท็จ จัดทำเอกสารเท็จ จัดทำบัญชีเท็จ

ให้ปรับ ไม่เกิน 100,000 เหรียญ(สิงคโปร์) หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในช่วงแรกของการปฏิบัติงาน สำนักงาน CPIB ไม่สามารถแก้ไขปัญหา เรื่องการทุจริต ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ หลายประการได้แก่ ความล้าสมัยของกฎหมาย ต่อต้านการทุจริต ทำให้เจ้าหน้าที่ CPIB ไม่มีอำนาจเพียงพอในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เช่น การขาดอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเสียเอง และความด้อยการศึกษาของชาวสิงคโปร์ อีกทั้งขาดความร่วมมือจากประชาชน เพราะ ประชาชนไม่เชื่อมั่นในประสิทธิภาพการทำงานของสำนักงาน CPIB และกลัวผู้กระทำความผิดแก้แค้น นอกจากนี้ ค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การแก้ไขปัญหาเรื่องดังกล่าวไม่บรรลุผลสำเร็จ

ความตั้งใจในการแก้ปัญหาการทุจริตของสิงคโปร์ คือ การปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้ต่อต้านการทุจริตเป็นประจำ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้กระทำความผิดจะไม่สามารถรอดพ้นจากการลงโทษไปได้ นอกจากนี้สิงคโปร์จะใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว ก็ยังใช้มาตรการทางสังคม ควบคู่ไปกับการใช้มาตรการทางกฎหมายด้วย เช่น การที่นักการเมืองหลาย ๆ ท่านประพฤติปฏิบัติ ตนเป็น แบบอย่างที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในการทำงานและการใช้ชีวิตส่วนตัวโดยยึดมั่นในหลักคุณธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความซื่อสัตย์ เช่น การไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องเป็นส่วนตัวกับเรื่องธุรกรรมทางการเงิน หรือการพาณิชย์ใด ๆ

เมื่อมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น ประเทศสิงคโปร์ได้แก้ปัญหาเรื่องค่าตอบแทนการทำงานของ เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการปรับอัตราเงินเดือนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เพิ่มสูงขึ้น และปรับปรุงเงื่อนไขการทำงานต่าง ๆ ใน หน่วยงานของรัฐ

การป้องกันการทุจริตในระบบราชการของสิงคโปร์ ได้ใช้มาตรการต่าง ๆ ดังนี้

1) การตรวจสอบและการเสนอแนะแนวทางแก้ไขการปฏิบัติงาน โดยเจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อที่จะทบทวน

วิธีการทำงานและขั้นตอนต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน ซึ่ง อาจเป็นจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของการปฏิบัติงานอันอาจนำไปสู่การทุจริตหรือกระทำการมิชอบด้วย

กฎหมาย นอกจากนี้ CPIB ยังมีบริการตรวจสอบประวัติของบุคคล เพื่อมิให้บุคคลที่มีประวัติเกี่ยวกับการทุจริตได้รับตำแหน่ง สำคัญ ๆ ด้วย

2) การแถลงในแต่ละปี ว่าไม่มีหนี้สิน เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่ต้องแถลงว่าไม่มีหนี้สิน เพราะมีความเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ที่เป็นหนี้ มีแนวโน้มที่จะทุจริตได้ง่าย

3) การแสดงทรัพย์สินและการลงทุน เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่ต้องแสดงทรัพย์สิน และการลงทุนต่าง ๆ ของตน รวมทั้งของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเมื่อเข้ารับตำแหน่งและต้องกระทำ เช่นนี้ทุกปี ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีพฤติกรรมร้ายวร้ายที่ผิดปกติ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็อาจถูกเรียกไปชี้แจงถึงวิธีการที่ได้ ทรัพย์สินนั้นมาได้ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีหุ้นส่วนในบริษัทเอกชน บุคคลนั้นก็อาจถูกร้องขอให้สละความเป็นเจ้าของได้ เพื่อป้องกันการขัดกันซึ่งผลประโยชน์

4) เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจยอมรับของขวัญหรือเงินจากประชาชนที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

5) การทำให้ความล่าช้าเกินความจำเป็นในการทำงานของข้าราชการ (Excessive Red Tape) ซึ่งเปิดช่องให้มีการทุจริต

6) การทบทวนอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประจำ เพื่อให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ ได้รับเงินเดือนในอัตราที่เหมาะสม โดยมีการคำนึงถึงอัตราเงินเดือนในภาคเอกชนด้วย

สรุปแล้ว การแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จ เนื่องจากปัจจัย 4 ประการ คือ<sup>48</sup>

- (1) มีกฎหมายป้องกันการคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ
- (2) หน่วยงานป้องกันการคอร์รัปชันมีความเข้มแข็ง
- (3) มีการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเข้มงวด
- (4) การบริหารงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ

### 12.1.2 การลดขั้นตอนและการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ

เมื่อ พ.ศ. 2543 สิงคโปร์ได้ทำการรณรงค์ “เพื่อลดความล่าช้าในวงราชการ” โดยมีวัตถุประสงค์ในการพิจารณายกเลิกกฎหมายที่ไม่จำเป็นออกไป ลดภาระของ

<sup>48</sup> Koh Teck Hin, *CORRUPTION CONTROL IN SINGAPORE*, www. Unafei.or.jp.>pdf>RS\_No83, หน้า 1 2 3, วันที่ 20 กรกฎาคม 2559.

ประชาชนและให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพและเอื้ออำนวยมากยิ่งขึ้น ดำเนินการโดยคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (The Pro-Enterprise Panel-PEP) 2 ปีต่อมา ได้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายของรัฐ (The Rule Review Panel-PRP) ซึ่งได้ทำการปรับปรุงกฎหมายต่างๆถึง 19,400 ฉบับ และเมื่อ พ.ศ. 2548 PRP ได้เปลี่ยนเป็น The Smart Regulation Committee (SRC) โดยเปลี่ยนแนวคิดการปฏิบัติราชการจากผู้ใช้กฎหมายเป็นผู้อำนวยความสะดวกโดยพัฒนากฎหมายที่เป็นมิตรต่อการทำธุรกิจและการลงทุน

ระบบราชการของประเทศสิงคโปร์ได้มีการปฏิรูปครั้งใหญ่ตั้งแต่ พ.ศ. 2538 แล้ว ภายใต้แนวคิด “ราชการในศตวรรษที่ 21” (Public Service in 21<sup>st</sup> – PS21) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ การบริหาร โดยธรรมาภิบาล เป็นองค์กรที่มีความเป็นเลิศ และรับใช้ประชาชน ภายใต้แนวคิด PS21 ได้มีการลดขนาดองค์กรราชการและการขจัดความล่าช้า ดังนี้<sup>49</sup>

1) การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อพิจารณาถูกระเบียบของทางราชการว่า สามารถสนับสนุนหรือพัฒนาธุรกิจในประเทศสิงคโปร์หรือไม่ อย่างไร ภาคเอกชนสามารถเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามที่เห็นควรได้ ทั้งนี้ ประชาชนทั่วไปหรือผู้ประกอบการธุรกิจอื่นก็สามารถเสนอแนะได้โดยผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ

2) ขจัดปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงาน

3) ลดขั้นตอน กฎเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการ โดยให้ข้าราชการสามารถใช้ดุลยพินิจลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นลงได้ ข้าราชการสามารถเสนอข้อคิดเห็นโดยผ่านทางเว็บไซต์ และผู้เสนอสามารถตรวจสอบผลการดำเนินงานด้วย

4) การลดปัญหาความล่าช้า โดยการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ที่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในภาครัฐ โดยที่ข้าราชการหรือประชาชนสามารถเสนอข้อคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าได้โดยผ่านทางเว็บไซต์ เป้าหมายเพื่อให้ข้าราชการได้ปฏิบัติราชการอย่างสะดวก ยืดหยุ่นได้ เพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการซึ่งสามารถเสริมสร้างความโปร่งใสและลดค่าใช้จ่ายของภาคธุรกิจได้ การดำเนินการโดยผ่านทางเว็บไซต์ Cut Waste ที่ประชาชนสามารถเสนอข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการลดค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่พบเห็น รัฐมนตรีในคณะรัฐบาลที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องตอบข้อข้องใจต่างๆ ลงในเว็บไซต์ Cut Waste เพื่อประชาชน จะได้รับรู้ได้ทั่วไป

รัฐบาลสิงคโปร์ได้ดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Action Plans - eGAP) ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบราชการ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บริการสาธารณะอย่างดีที่สุดต่อประชาชน และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

<sup>49</sup> Koh Teck Hin, อ้างแล้ว, หน้า 128, วันที่ 20 กรกฎาคม 2559.

การบริการด้านสื่อสนเทศของรัฐบาลได้สร้างความสะดวกในระดับสูง ทั้งมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น สามารถเข้าถึงบริการของทางราชการได้แม้จะอยู่ที่บ้าน การช่วยเหลือด้านการวางแผนธุรกิจ การขออนุญาตในการดำเนินกิจการจากทางราชการต่างๆ สามารถทำได้โดยไม่ต้องเดินทางไปติดต่อหน่วยราชการแต่อย่างใด จนสามารถลดระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตจาก 21 วัน เหลือเพียง 8 วัน ซึ่ง UN ได้มอบรางวัล “การบริการยอดเยี่ยม” (Public Service Award) เมื่อ พ.ศ. 2548

รัฐบาลประเทศสิงคโปร์ได้พัฒนาระบบราชการเพื่อลดปัญหาการทุจริตและปัญหาความล่าช้าในวงราชการควบคู่กันไป และการดำเนินงานได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากคณะรัฐบาล ภาคเอกชน โดยการกำหนดเป้าประสงค์ที่แน่นอน และการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ประเทศสิงคโปร์จึงประสบความสำเร็จ

เพื่อให้เห็นภาพลักษณะการทำงานที่ชัดเจน ขอเสนอตัวอย่างการจดทะเบียนนิติบุคคลในประเทศสิงคโปร์<sup>50</sup> ซึ่งมีหน่วยราชการรับผิดชอบ คือ Accounting and Corporate Regulatory Authority-ACRA ผู้ประสงค์จะจดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจ ทำได้เพียง 1 ช่องทางเท่านั้น คือ จดทะเบียนผ่านระบบออนไลน์ และทำได้ 2 รูปแบบ คือ จดทะเบียนด้วยตนเอง หรือใช้บริการจากบริษัทผู้เชี่ยวชาญ เมื่อได้จองชื่อนิติบุคคล ACRA จะแจ้งผลการจองชื่อภายใน 1 ชั่วโมง และเมื่อชำระค่าธรรมเนียมต่อ ACRA โดยผ่านทางอินเทอร์เน็ตแล้ว ACRA จะใช้เวลาดำเนินการ 15 นาที และแจ้งผลพร้อมหมายเลขทะเบียนทางอีเมล

ระยะเวลาการปฏิบัติราชการของการพิจารณาอนุญาตเพื่อประกอบการธุรกิจของประเทศสิงคโปร์สามารถเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาธุรกิจและอุตสาหกรรมในประเทศเป็นอย่างดี เป็นสร้างเสริมความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับการได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน และเป็นประเทศที่มีสะดวกในการทำธุรกิจลำดับ 1 ของโลก

สรุป การลดความล่าช้าและการพัฒนาความโปร่งใสของประเทศสิงคโปร์ได้ดำเนินการดังนี้

- 1) รัฐบาลได้กำหนดมาตรการในการลดความล่าช้า เมื่อเดือนเมษายน 1994 ได้แต่งตั้งหน่วยพัฒนาราชการ เพื่อปรับปรุงการบริการและขจัดกฎ ระเบียบที่ไม่จำเป็นออกไป
- 2) เดือนกันยายน 2003 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการลดภาระหน้าที่เพื่อ ขจัดความสิ้นเปลืองต่างๆ และเพื่อความประหยัดในด้านการบริการประชาชน
- 3) รัฐ อิเล็กทรอนิกส์ (E – government) ได้รับการสนับสนุนดำเนินการ เพื่อสร้างความโปร่งใส และลดโอกาสคอร์รัปชัน โดย

<sup>50</sup> [www.dbd.go.th.>pdf>singapore](http://www.dbd.go.th.>pdf>singapore), หน้า 4-6, วันที่ 20 กรกฎาคม 2559.



(1) ใช้ระบบการยื่นขออนุมัติจากทางราชการโดยระบบออนไลน์ (OASIS)

(2) การจัดซื้อจัดจ้าง การประกวดราคา โดยระบบออนไลน์ (GeBiz)

## 12.2 เขตบริหารพิเศษฮ่องกง (Hong Kong Special Administration Region – SAR)

### 12.2.1 ความสำคัญของฮ่องกง

ในปี 2559 นี้ กองทุนมูลนิธิเฮอริเทจของสหรัฐฯ ประกาศรายงาน จัดอันดับให้เขตบริหารพิเศษฮ่องกงเป็นเขตเศรษฐกิจเสรีที่สุดของโลกติดต่อกันเป็นปีที่ 22 ตั้งแต่ปี 1995 กองทุนมูลนิธิ เฮอริเทจของสหรัฐฯ เริ่มมีการประกาศรายงาน "ความมีเสรีภาพทางเศรษฐกิจ" โดยมีการให้คะแนนด้วยปัจจัย 10 ประการ ซึ่งในปีนี้ ฮ่องกงได้รับผลยอดเยี่ยม คือได้คะแนนกว่า 90 คะแนนใน 7 ประการ ในปัจจัยด้าน "เสรีภาพการประกอบกิจการ" "เสรีภาพการค้าขาย" และ "เสรีภาพการเงิน" ซึ่งต่างก็จัดอยู่อันดับ 1 ของโลก กองทุนดังกล่าวยังได้ชื่นชมฮ่องกงที่ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่มั่นคง มีตลาดที่เปิดกว้าง รักษาวินัยการเงินอย่างเข้มงวด มีการบริหารจัดการที่ยุติธรรมและโปร่งใส และคุ้มครองสิทธิทรัพย์สินอย่างเต็มที่ ทำให้ฮ่องกงสามารถรักษาระดับศูนย์กลางการเงินและชุมทางการพาณิชย์ระหว่างประเทศ

และในปี 2559 เช่นเดียวกัน ธนาคารโลกได้จัดให้ฮ่องกงเป็นเขตการบริหารพิเศษที่มีความสะดวกในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business) เป็นลำดับที่ 4 จาก 189 ประเทศทั่วโลก และในการจัดอันดับประเทศที่มีความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในโลก IMD World Competitiveness Center ฮ่องกงคว้าตำแหน่งสูงสุดในการจัดอันดับ World Competitiveness Ranking ประจำปี 2559 ซึ่งเป็นการกลับขึ้นสู่อันดับหนึ่งเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ปี 2555 ขณะที่สิงคโปร์ ซึ่งรั้งอันดับ 4 ในการจัดอันดับครั้งนี้ เป็นเพียงอีกหนึ่งประเทศในเอเชียที่ติด 10 อันดับแรก สหรัฐอเมริกาครองอันดับหนึ่งในปี 2556, 2557 และ 2558 ในขณะที่ฮ่องกงหล่นลงมาถึงอันดับ 4 อย่างไรก็ตาม สหรัฐไม่สามารถรักษาความยิ่งใหญ่ทางเศรษฐกิจไว้ได้ต่อไป จึงเปิดทางให้ประเทศที่ใช้ยุทธศาสตร์การแข่งขัน เช่น ฮ่องกงที่สร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรต่อภาคธุรกิจ หรือ สิงคโปร์ที่ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านการขนส่งสินค้า สามารถก้าวขึ้นมาต่อกรกับประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่ได้ สำหรับการจัดอันดับครั้งล่าสุดนี้ 10 อันดับแรก ประกอบด้วย ฮ่องกงในอันดับ 1 สวิตเซอร์แลนด์อันดับ 2 สหรัฐอเมริกาอันดับ 3 ตามด้วยสิงคโปร์ สวีเดน เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ และแคนาดา<sup>51</sup>

<sup>51</sup> www.thansettakij.com/2016/05/31/57844 , วันที่ 31 พฤษภาคม 2559.

### 12.2.2 ประวัติความเป็นมา

เมื่อ พ.ศ. 2385 หลังจากสงครามฝิ่น ระหว่างจีนกับอังกฤษ ครั้งที่ 1 ส่องกงได้ตกเป็นของอังกฤษตามสนธิสัญญานานกิง (Treaty of Nanking) ต่อมาในปี พ.ศ. 2403 หลังจากสงครามฝิ่นครั้งที่ 2 แหลมเกาลุนตกเป็นของอังกฤษตามอนุสัญญากรุงปักกิ่ง (Beijing Convention) และภายหลังที่จีนแพ้สงครามญี่ปุ่นในปี พ.ศ. 2438 ประเทศแถบยุโรปพยายามแย่งอำนาจในจีน อังกฤษเห็นความจำเป็นที่จะต้องปกป้องอ่าวฮ่องกงและดินแดนรอบๆ จึงทำสัญญาเช่าเขตนิวเทอริทอรีจากจีนเมื่อ พ.ศ. 2441 เป็นเวลา 99 ปี ดินแดนดังกล่าวประกอบด้วยพื้นที่เหนือแหลมเกาลุนไปจรดแม่น้ำเซินเจิ้นและเกาะต่างๆอีก 235 เกาะ ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 อังกฤษได้ส่งมอบฮ่องกงคืนแก่จีน

ฮ่องกงมีการปกครองในรูปแบบของการปกครองประชาธิปไตยแบบมีข้อจำกัด (Limited Democracy) ปัจจุบันฮ่องกงมีฐานะเป็นเขตบริหารพิเศษ (Special Administration Region – SAR) ของสาธารณรัฐประชาชนจีน (อยู่ภายใต้อธิปไตยของจีน) โดยจะยังคงระบบสังคม เศรษฐกิจและการดำเนินชีวิตของประชาชนแบบเดิมอีกเป็นเวลา 50 ปี (จนถึงปี 2590) แนวทางดังกล่าวเรียกว่า “หนึ่งประเทศ สองระบบ” (one country, two systems) ซึ่งได้ระบุไว้ใน Basic Law อันเป็นกฎหมายแม่บทหรือธรรมนูญการปกครองฮ่องกงตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2540 ซึ่งยืนยันเช่นเดียวกันใน Sino – British Joint Declaration คือให้สิทธิฮ่องกงในการปกครองตนเองในระดับสูง (high degree of autonomy) มีความสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ ในฐานะเป็นเขตศุลกากรอิสระ (Separate Customs Area) และยังคงสถานะเป็นศูนย์กลางการเงินระหว่างประเทศต่อไป ยกเว้นด้านการต่างประเทศและการป้องกันประเทศที่รัฐบาลจีนเป็นผู้กำหนด

### 12.2.3 แนวทางการดำเนินงานของฮ่องกงในการอำนวยความสะดวกและลดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐ

รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการอำนวยความสะดวกด้านธุรกิจ (The Business Facilitation Advisory Committee - BFAC) เมื่อปี พ.ศ. 2549 เพื่อรับภารกิจต่อจากสภาเศรษฐกิจและการจ้างงาน (Economic and Employment Council - EEC) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากภาคธุรกิจ นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ นักการเมืองและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงการแข่งขันของภาคธุรกิจภายในฮ่องกง โดยการลดความล่าช้าในการปฏิบัติงานของภาครัฐ จัดระเบียบที่เป็นปัญหาอุปสรรค ปรับปรุงระเบียบกฎหมายเพื่อให้มีประสิทธิภาพและลดค่าใช้จ่าย และยังได้กำหนดแนวทางเพื่อให้รัฐบาลได้หารือกับภาคธุรกิจในการออก ระเบียบ กฎหมายใหม่และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมของกฎหมายเหล่านั้น

### 12.2.4 กฎหมายป้องกันการทุจริต

รัฐบาลฮ่องกงได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการทุจริต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน ดังนี้

มาตรา 4 กำหนดเพื่อห้ามมิให้เจ้าหน้าที่รัฐรับประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองโดยมิชอบ และเพื่อป้องกันประโยชน์ของสังคม โดยห้ามเจ้าหน้าที่รัฐเรียกรับหรือรับประโยชน์อื่นใดอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ บุคคลที่เสนอให้ประโยชน์เช่นนั้นมีความผิดด้วย

มาตรา 5 กำหนดเพื่อให้ เกิดความเป็นธรรมในระบบการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการกับเอกชน โดยห้ามเจ้าหน้าที่รัฐเรียกรับหรือรับประโยชน์จากบุคคลเพื่อจะได้รับสัญญาการว่าจ้างจากรัฐบุคคลที่เสนอให้ประโยชน์เช่นนั้นมีความผิดด้วย

มาตรา 6 และ มาตรา 7 กำหนดเพื่อให้ เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันเข้าประกวดราคาจากรัฐ โดยห้ามมิให้มีการสมยอมในการเข้าร่วมประกวดราคาจากรัฐ

มาตรา 8 กำหนดเพื่อป้องกันมิให้มีการเสนอผลประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่รัฐ โดยห้ามมิให้บุคคลเสนอประโยชน์ใดๆ ต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ในขณะที่มีการติดต่อกับหน่วยงานราชการแห่งนั้น

มาตรา 9 กำหนดเพื่อป้องกันการทุจริตและรักษาความเป็นธรรมในภาคเอกชนและเพื่อคงไว้ซึ่งความเป็นปึกแผ่นของการตลาด โดยห้ามมิให้ลูกจ้างของบริษัทเรียกรับหรือรับประโยชน์อื่นใดโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายจ้าง ในขณะที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ของบริษัท และห้ามมิให้ลูกจ้างใช้ต่อนายจ้างด้วยเอกสาร ใบเสร็จหรือบัญชีปลอม

สรุป รัฐบาลฮ่องกง ได้ดำเนินมาตรการเช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ในการลดความล่าช้าและปรับปรุงความโปร่งใส ดังนี้

1) ปี 1998 ได้นำยุทธศาสตร์ “Digital 21 IT Strategy” มาใช้ในฮ่องกงในเรื่องข้อมูลข่าวสารและการบริการของทางราชการ

2) ปี 1999 ได้นำโครงการ the Enhanced Productivity Programme (EPP) เพื่อปรับปรุงการผลิตและการออม

3) รัฐอิเล็กทรอนิกส์ (The e-government) เสนอการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างรัฐกับเอกชน โดยระบบอิเล็กทรอนิกส์

4) ภาครัฐได้ทำการปรับปรุงระบบข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้ทันสมัยสะดวก รวดเร็วขึ้น

ความพยายามของสิงคโปร์และฮ่องกงในการลดความล่าช้าในระบบราชการด้วยการนำยุทธศาสตร์ รัฐ อิเล็กทรอนิกส์ (The e-government) มาใช้อย่างได้ผลดียิ่ง เห็นได้

จาก ธนาคารโลกได้จัดลำดับประเทศที่มีความสะดวกในการทำธุรกิจมากที่สุดจาก 183 ประเทศ ลำดับที่ 1 ได้แก่ประเทศสิงคโปร์ ฮองกงได้ลำดับที่ 4 และ PERCs ได้จัดลำดับประเทศที่มีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ ใน 12 ประเทศอาเซียน ระหว่างปี 1998 – 2009 ปรากฏว่าประเทศสิงคโปร์ได้ลำดับที่ 1 และฮองกงได้ลำดับที่ 2



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ถือเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของภาครัฐ ในสภาพการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมนี้ ประกอบกับการแข่งขันทางธุรกิจการค้าในระดับโลก หรือภูมิภาค ความล่าช้าในการให้บริการประชาชน หรือ สาธารณะ จะก่อเกิดปัญหาที่มีผลกระทบทุกภาคส่วน และแสดงให้เห็นถึงระดับความมีประสิทธิภาพของภาครัฐในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน

อำนาจหน้าที่ของรัฐในการบริการสาธารณะ ทำให้เกิดกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนขึ้น ในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือสาธารณะในการบริการแก่ประชาชนตามกฎหมาย แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับตามกฎหมายนี้ จะต้องดำเนินการให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว สะดวก โปร่งใส และมีค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนให้น้อยที่สุด ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างยิ่ง โดยเฉพาะองค์กรรัฐ คือ ระบบราชการทั้งหมดค่อนข้างจะสลับซับซ้อน มีการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น มีส่วนราชการ หน่วยงานมากมาย บุคลากรเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในประเทศไทย การที่จะให้มีการเคลื่อนไหวในเชิงคุณภาพอย่างรวดเร็วนั้น เป็นไปได้ยากลำบาก เพราะการดำเนินงานราชการทุกอย่างเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด การฝ่าฝืนย่อมมีโทษ ประกอบกับปริมาณของกฎหมายมีจำนวนมาก โดยเฉพาะเมื่อรัฐได้ก้าวล่วงเข้ามาควบคุมการดำเนินกิจการสาธารณะบางประการเพื่อประโยชน์ของชุมชน สังคม ก็จำเป็นต้องมี กฎเกณฑ์ กติกา ที่รัฐต้องกำหนดขึ้นเพื่อให้การบริการสาธารณะดำเนินไปด้วยความราบรื่น มีกฎหมายคุ้มครอง

รัฐบาลได้เล็งเห็นปัญหาความล่าช้าในระบบราชการไทยมาช้านาน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 เป็นการตรากฎหมายด้านการบริการประชาชนของส่วนราชการต่างๆ ให้เกิดความชัดเจน ถูกต้อง รวดเร็ว ประชาชนที่เกี่ยวข้องสามารถทราบข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นในการติดต่อขออนุญาตกิจการต่างๆ จากทางราชการ พร้อมกับ ขั้นตอน ระยะเวลาได้โดยง่าย ดังนั้น การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการจึงเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลชุดต่างๆ เสมอมาโดยมีการกำหนดมาตรการต่างๆ ทั้งที่เป็น

นโยบาย กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี ก็โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ การขจัดความล่าช้า ลดปัญหาคอรัปชั่นในราชการ การลดการสูญเสีย โอกาสทางธุรกิจการค้าระหว่างประเทศที่มีการแข่งขันอย่างมากในปัจจุบัน

การพิจารณาอนุญาตต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ถือเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ที่รัฐมีหน้าที่พึงต้องจัดทำให้แก่ประชาชน โดยอยู่ในกรอบของกฎหมาย ซึ่งในที่นี้ได้แก่ กฎหมายมหาชนที่รองรับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสิทธิที่ประชาชนจะพึงมีพึงได้ เป็น การสร้างกฎหมายมหาชนจากการประสานประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งนอกจากพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 แล้ว ยังมีกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งเป็นพื้นฐานแนวคิด ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และแผนพัฒนาระบบราชการไทย ฉบับต่างๆ รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้มีความพยายามที่พัฒนาแนวทางการพิจารณาการอนุมัติ อนุญาต เรื่องต่างๆ ที่ประชาชนได้ยื่นคำขอ ให้รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และทั่วถึง

การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนด้านการบริการของทางราชการเป็นปัญหาเสมอมา เนื่องจากราชการเป็นองค์กรที่ใหญ่โตกว้างขวาง มีภารกิจและเจ้าหน้าที่มาก มีระบบการทำงานที่สลับซับซ้อน ประกอบด้วยกฎ ระเบียบที่ต้องยึดถืออย่างเคร่งครัด การพิจารณางานในอำนาจหน้าที่ต้องผ่านการใช้ดุลพินิจหลายชั้น หรือหลายส่วนราชการ จนเป็นสาเหตุของความล่าช้า และเป็นที่มาของปัญหาการคอรัปชั่นส่วนหนึ่งในวงราชการ นับเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาการค้าและการลงทุน จึงเห็นได้ว่า ปัญหาความล่าช้าในราชการไทยเกิดจากปัจจัยประกอบกันหลายประการ คือ

- 1) ราชการมีขอบเขตและอำนาจหน้าที่กว้างขวาง เป็นองค์กรขนาดใหญ่ จึงมีลักษณะของขั้นตอน กฎ ระเบียบ ต่างๆ มาก มีความสลับซับซ้อนสูง
- 2) มีกฎหมายที่จะต้องของอนุญาตจากทางราชการเป็นจำนวนมาก มีประมาณ 1,500 ฉบับ แต่ทั้งหมดแล้วประเทศไทยมีกฎหมายรวม 8,000 ฉบับ ที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และยังมีกฎหมายระดับรองลงมาเช่น พระราชกำหนด กฎกระทรวง ระเบียบ ฯลฯ อีกหลายพันฉบับ

ดังนั้น การประกาศใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ก็เพื่อตอบสนองปัญหาต่างๆ ในการบริการประชาชนด้านการอนุญาตประกอบกิจการ หรือเพื่อดำเนินการต่างๆ ที่ต้องได้รับอนุญาตหรือเห็นชอบจากราชการ ซึ่งทำพระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกฯ ได้ให้เหตุผล ดังนี้

- (1) มีกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตจำนวนมาก

(2) การประกอบกิจการประชาชนต้องขออนุญาตจากส่วนราชการหลายแห่ง

(3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องบางฉบับไม่ได้กำหนดระยะเวลา เอกสารหลักฐานที่จำเป็น รวมถึงขั้นตอนในการพิจารณา

พระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 จึงกำหนดหลักการไว้ว่า

ก. เพื่อให้มีกฎหมายกลางที่จะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณา อนุญาต

ข. ศูนย์รับคำขออนุญาต

พระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มีผล ดังนี้

(ก) ครอบคลุมทุกส่วนราชการทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น ยกเว้นมิให้ ใช้อย่างบังคับแก่ส่วนราชการหน่วยงาน ตามมาตรา 5 (1) – (5)

(ข) เกิดความชัดเจนในกระบวนการยื่นคำขอดำเนินกิจการของประชาชน ทั้ง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตลอดจนขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณา

(ค) ขจัดการหน่วงเหนี่ยวให้ล่าช้าในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ โดยมีการ กำหนดโทษทางอาญาและทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกฯ นี้

(ง) มีการเปิดเผย และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตลอดจนขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาให้แก่ประชาชนทราบโดยทั่วไป

(จ) ให้ผู้อนุญาตมีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่ให้อำนาจอนุญาต ทุก 5 ปี นอกจากนี้ยังมีพระราชกฤษฎีกา และกฎหมายระดับรองลงมาเช่น พระราชกำหนด กฎกระทรวง ระเบียบ ฯลฯ อีกหลายพันฉบับ

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาความล่าช้าในระบบราชการไทยเกิดจากองค์กรราชการมีขอบเขตและอำนาจหน้าที่กว้างขวาง เป็นองค์กรขนาดใหญ่ จึงมีลักษณะของขั้นตอน กฎ ระเบียบ ต่างๆ มาก มีความสลับซับซ้อนสูง มีกฎหมายที่จะต้องขออนุญาตจากทางราชการเป็นจำนวนมาก มีประมาณ 1,500 ฉบับ แต่ทั้งหมดแล้วประเทศไทยมีกฎหมายรวม 8,000 ฉบับ ที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และยังมีกฎหมายระดับรองลงมา เช่น พระราชกำหนด กฎกระทรวง ระเบียบ ฯลฯ อีกหลายพันฉบับ

ดังนั้น แม้จะได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการเป็นผู้พิจารณาทบทวนก็ตาม ก็ไม่อาจทันต่อความเปลี่ยนแปลงได้ ด้วยสถานการณ์ด้านต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศได้เคลื่อนไหวอย่างรวดเร็ว จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 2.1. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา

เพื่อพิจารณาทบทวนกฎหมายเพื่อให้มีความสะดวกและรวดเร็วอย่างแท้จริง โดยคณะกรรมการควรประกอบด้วยตัวแทนจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ ทั้งทางด้านกฎหมาย ด้านธุรกิจและการค้า ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมการค้าภายใน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น ให้มีหน้าที่พิจารณาทบทวนกฎหมายที่ล้าสมัย หรือไม่จำเป็น หรือเป็นอุปสรรคในการพัฒนาด้านการบริการ พร้อมทั้งเสนอกฎหมายหรือระเบียบ ที่สามารถพัฒนา ส่งเสริมด้านการบริการ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายกฎหมาย เป็นประธาน คณะกรรมการ เป็นต้น

### 2.2. การประกาศใช้พระราชบัญญัติ

อำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 จะสามารถลดปัญหาความล่าช้าได้เพียงบางส่วนเท่านั้น จากปัญหาที่กล่าวแล้ว รัฐบาลควรพัฒนาระบบ รัฐอิเล็กทรอนิกส์ (E – Government) อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อลดระยะเวลาการพิจารณาใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ เกิดความรวดเร็ว และลดค่าใช้จ่ายของประชาชนและภาครัฐด้วย

### 2.3 สิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไป

พร้อมกับการแก้ไขปัญหาความล่าช้า คือ การขจัดปัญหาการคอร์รัปชันในราชการ เพราะปัญหาความล่าช้าจะมาพร้อมกับปัญหาการคอร์รัปชัน ประกอบกับปัญหาการคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาร้ายแรงของสังคมไทย และราชการไทยเสมอมา สิ่งที่จะแก้ไขได้ คือ รัฐ ต้องมีเจตจำนงที่แน่วแน่ในการแก้ไขปัญหาที่ร่วมกับประชาชน ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การบังคับกฎหมายโดยยุติธรรม จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน ตลอดจนความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมให้เกิดความอยู่ดีกินดีแก่ประชาชนโดยทั่วกัน



บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- เจดศักดิ์ ชีวะก้องเกียรติ.(2534). ความพึงพอใจในการได้รับบริการของประชาชน: ศึกษากรณี งานทะเบียนสำนักงานเขตจตุจักร. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการปกครอง.  
กรุงเทพมหานคร
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2538).ความเป็นมาและปรัชญาของกฎหมายมหาชน. วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 4 ตอน 3
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร.(2536). การให้บริการแบบครบวงจรแนวทางการให้บริการเชิงรุกของ กรมการปกครอง. เทศบาล.88.
- ณภัทร เตโช และคนอื่นๆ แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนราชการไทย ในเอกสาร ประกอบการศึกษาหลักสูตรนักบริหารเชิงยุทธศาสตร์ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับกลาง รุ่นที่ 1 ของ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, มปป.,หน้า 6-7.
- ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. (2559). นิติวิธีกฎหมายมหาชนมีหรือไม่. สืบค้นจาก : <https://www.pub-law.net>publaw>view>.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2549). แนวคิด ทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ในการตรวจสอบ ถ่วงดุล ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 7 หน้า 112 .(พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- บวรศักดิ์ อุวรรณโน.(2550). กฎหมายมหาชน เล่ม 2.การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – กฎหมายเอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 5)  
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปรัชญา เวสารัชช. (2523). องค์การกับลูกจ้าง. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 มาตรา 3/1 การบริหารราชการแผ่นดิน ต้อง เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน.การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน. การอำนวยความสะดวก.และ การตอบสนองความต้องการของประชาชน...

- พิทักษ์ ตรีหทัย.(2528). *ความพึงพอใจของประชาชนต่อระบบและกระบวนการให้บริการของกรุงเทพมหานคร: ศึกษากรณีสำนักงานเขตยานนาวา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์) สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์.กรุงเทพมหานคร
- กุริชญา วัฒนรุ่ง.(2548).*หลักกฎหมายมหาชน* หน้า 307.(พิมพ์ครั้งที่ 4) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- โกคิน พลกุล และ ชาญชัย แสงศักดิ์.(2553) *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*.(พิมพ์ครั้งที่ 7) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- โกคิน พลกุล.(2525).*เอกสารประกอบการบรรยายหลักกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ราชกิจจานุเบกษา.เล่ม 132 ตอนที่ 4 ก., หน้า 1-8, 2558.
- เลื่อมใส ใจแจ้ง.(2546). *สมาคมสันติบาตรเทศบาลแห่งประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์.(2533). “เกณฑ์การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน การจำแนกสาขา และลักษณะทั่วไปของกฎหมายมหาชน บ่อเกิดของกฎหมาย”หน้า 18-21. ใน *เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*
- วิชัย สังข์ประไพ.(2542) *หลักกฎหมายมหาชน* หน้า 6-8 .กรุงเทพมหานคร :มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- วิษณุ เครืองาม.(2526). *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1 : ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน* หน้าที่ 7. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- สมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้าหญิงศรีนครินทราบรมราชชนนี.(2545). *เทศาภิบาล*. กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์เนศ พรินต์ติ้งเซ็นเตอร์ จำกัด
- สมยศ เชื้อไทย.(2550). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* หน้า 34-36.(พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.(2546). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย* (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) หน้า 7-24. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ.ร..
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.(2551). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย* (พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2555) หน้า 28-31. กรุงเทพมหานคร:สำนักงาน ก.พ.ร.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.(2556).*แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย* (พ.ศ. 2556 – พ.ศ. 2561) หน้า 31-33 กรุงเทพมหานคร:สำนักงาน ก.พ.ร.

สุนันทา ทวีผล. (2550). *ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการด้านให้คำปรึกษา แนะนำ ปัญหา ด้านกฎหมายของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย3 (สคช).*  
 ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารทั่วไป. วิทยาลัยการ  
 บริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.

สุวัฒน์ บุญเรือง.(2545). *ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลสุนทรภู่ :*  
*ศึกษาเฉพาะด้านการจัดเก็บรายได้.* ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
 สาขาวิชานโยบายสาธารณะ. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา,ชลบุรี.

หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1200/ว2 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558

หยุด แสงอุทัย. (2535).*ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.* (พิมพ์ครั้งที่ 11) กรุงเทพมหานคร :  
 สำนักพิมพ์ประกายพรึก.

หลวงประดิษฐมนูธรรม. (2513) *คำอธิบายกฎหมายปกครอง.* กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน  
 ทนายความ พิมพ์ธรรม.

อมร รักษาสัตย์. (2546). *จริยธรรมในวิชาชีพ.* กรุงเทพมหานคร : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์  
 มหาวิทยาลัย.

Koh Teck Hin, (2559,20 กรกฎาคม). *CORRUPTION CONTROL IN SINGAPORE*,หน้า 123,128  
[www. Unafei.or.jp.>pdf>RS\\_No83](http://www.Unafei.or.jp.>pdf>RS_No83).

Weber, M. .(1966) *The Theory of Social and Economic Organization.* Trans. By A.M. Henderson  
 and Talcott Person. (4th ed.). New York: The Free Press.

[www.dbd.go.th.>pdf>singapore](http://www.dbd.go.th.>pdf>singapore), หน้า 4-6, วันที่ 20 กรกฎาคม 2559.

[www.thansettakij.com/2016/05/31/57844](http://www.thansettakij.com/2016/05/31/57844) , วันที่ 31 พฤษภาคม 2559.

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาววิไลลักษณ์ ลูวีระ
วัน เดือน ปีเกิด	25 กรกฎาคม 2517
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี พ.ศ.2554
สถานที่ทำงาน	สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ตำแหน่ง	พนักงานการเลือกตั้ง

