

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

วิจัย... เพื่อตอบคำถามอะไร?

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทำการศึกษาลักษณะการจัดสรรงบประมาณ และการจัดบริการสาธารณะของหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในระดับจังหวัดลงมา โดยได้คัดเลือกจังหวัดเพชรบุรีเป็นกรณีศึกษา คำถามหลักๆ ของการวิจัยมี 3 ประการคือ (1) หน่วยราชการแต่ละแห่งมีการแปลงภารกิจตามกฎหมายเป็นกิจกรรมเชิงปฏิบัติการหรือจัดบริการสาธารณะอย่างไร (2) การดำเนินกิจกรรมหรือบริการสาธารณะของหน่วยราชการตามข้อ (1) ข้างต้นนั้นลักษณะซ้ำซ้อนกันหรือไม่ มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด และมีการดำเนินงานที่เกื้อกูลซึ่งกันและกันหรือไม่ อย่างไร และ (3) ควรมีหลักเกณฑ์ในการจัดแบ่งภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะระหว่างหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างไร จึงจะทำให้ระบบการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดลงมามีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มากที่สุด

ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจข้อมูลในสนามรอบแรกตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2541 จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2542 และได้ร่วมกับจังหวัดเพชรบุรีจัดประชุมเชิงปฏิบัติการที่จังหวัดเพชรบุรีเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2542 เพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้แทนหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์กรชุมชนในจังหวัดเพชรบุรี เกี่ยวกับผลการศึกษาเบื้องต้น หลังจากนั้นก็ได้ทำการเก็บข้อมูลในสนามเพิ่มเติม ระหว่างวันที่ 15 มีนาคม ถึงวันที่ 30 เมษายน 2542 และสำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย (สกว.) ได้จัดประชุมผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสได้รับฟังข้อคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับร่างรายงานผลการวิจัยฉบับสุดท้ายเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2542 ซึ่งผู้วิจัยได้นำข้อคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญไปปรับปรุงรายงานการวิจัยฉบับสุดท้ายให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

หน่วยงานของรัฐในจังหวัดเพชรบุรีมีจำนวนมากน้อยเพียงใด?

เพชรบุรีเป็นจังหวัดขนาดกลาง มีประชากรประมาณ 450,040 คน กระนั้นก็ตาม จากการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐในจังหวัดเพชรบุรีพบว่า มีหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเพชรบุรีจำนวนถึง 210 หน่วยงาน ประกอบด้วยหน่วยราชการส่วนกลางจำนวน 57 หน่วยงาน หน่วยราชการส่วนภูมิภาคจำนวน 41 หน่วยงาน หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นจำนวน 94 หน่วยงาน และรัฐวิสาหกิจจำนวน 18 หน่วยงาน เป็นที่น่าสังเกตว่าหน่วยราชการส่วนกลางในระดับจังหวัดมีจำนวนมากกว่าหน่วยราชการส่วนภูมิภาค หน่วยราชการส่วนกลางส่วนใหญ่มีหน้าที่เชิงปฏิบัติการโดยตรงเช่นเดียวกับหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับหลักการจัดการจัดการปกครองส่วนกลาง-ภูมิภาคดั้งเดิม ที่ต้องการให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาค (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำเภอ) เป็นหน่วยปฏิบัติการหลักในพื้นที่

หน่วยงานของรัฐแปลงภารกิจตามกฎหมายเป็นกิจกรรมเชิงปฏิบัติการอย่างไร?

หน่วยงานของรัฐต่างก็มีภารกิจตามกฎหมาย และมีการแปลงภารกิจเป็นกิจกรรมเชิงปฏิบัติการ-จัดบริการในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป เป็นที่น่าสังเกตว่าหน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทยส่วนใหญ่มีการจัดทำกิจกรรมเชิงปฏิบัติการหลายด้าน (Multiple functions) และมีโอกาสซ้ำซ้อนกับ

กิจกรรมของหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะด้านอื่นๆ ได้ค่อนข้างสูง เช่น กรณีของกองกำลังตำรวจตระเวนชายแดน มีงานจัดการศึกษาระดับก่อนประถมและประถมศึกษา งานอนุรักษ์ที่ดิน (ปลูกหญ้าแฝก) งานพัฒนาชาวเขา งานฝึกอบรมลูกเสือ เนตรนารี และยุวภาษาชาติ และงานช่วยเหลือผู้ประสบภัย หรือกรณี กรมป่าไม้ มีงานส่งเสริมอาชีพ ก่อสร้างถนน พัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ส่งเสริมสุขภาพอนามัย หรือกรณี สสส จังหวัด มีงานพัฒนาแหล่งน้ำ ส่งเสริมอาชีพเกษตรกรรม หรือกรณีของกรมการปกครอง (ที่ทำการปกครองจังหวัด-อำเภอ) สำนักงานสวัสดิการสังคม (สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด) กรมพัฒนาชุมชน (พัฒนาชุมชนจังหวัด อำเภอ) กรมโยธาธิการ (โยธาธิการจังหวัด-อำเภอ) ซึ่งมีกิจกรรมเชิงปฏิบัติการหลายด้าน เช่น การพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ส่งเสริมอาชีพ การจัดที่ทำกินให้แก่ราษฎร การพัฒนาชุมชน การพัฒนาประชากรเฉพาะกลุ่ม เป้าหมาย (สตรี เด็ก เยาวชน) การจัดการปกครองส่วนภูมิภาค-ท้องถิ่น การเลือกตั้ง การทะเบียนราษฎร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การรณรงค์เพื่อป้องกันโรคเอดส์ ไปจนถึงเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ การส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากนั้น หน่วยปฏิบัติงานจำนวนหนึ่งแม้จะมีภารกิจเฉพาะด้าน (Single-function agencies) แต่ก็มีภารกิจรอบเขตเชิงปฏิบัติการ-จัดบริการสาธารณะออกไปกว้างขวาง จนแทบเป็นกรมภารกิจหลักของตนเองได้เช่นเดียวกัน เช่น กรณีสำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.) ซึ่งเป็นสมาชิกสหกรณ์ฯ หรือกรณีสถาบันทดสอบทางการศึกษา (สทศ.) ซึ่งมีภารกิจด้านทดสอบวัดผลทางการศึกษา สทศ.มีวิจัยที่สวน และวิจัยด้านการเกษตรอื่นๆ เป็นต้น) มีการให้บริการแก่พันธมิตร พันธมิตร พันธุ์สัตว์เลี้ยง ให้คำปรึกษาทางวิชาการ หรือการส่งเสริมอาชีพการเกษตรแก่เกษตรกรในพื้นที่โดยตรง แทนที่จะทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาทางวิชาการเป็นหลัก ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

ในทางตรงกันข้าม มีหน่วยราชการจำนวนหนึ่งที่มีกิจกรรมเชิงปฏิบัติ-จัดบริการฯ ไม่ครอบคลุมภารกิจตามกฎหมาย เช่น กรณีของสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด มีภารกิจด้านการจัดบริการสังคมสาธารณะที่กว้างขวางมาก แต่มีกิจกรรมเชิงปฏิบัติการจริงๆ น้อยมาก หรือกรณีของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด และสำนักงานการค้าภายในจังหวัดฯ มีภารกิจด้านการส่งเสริมตลาด การรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้า และการพัฒนาธุรกิจ แต่กิจกรรมหรือบริการสาธารณะที่ดำเนินการจริงๆ กลับไม่ค่อยชัดเจน และไม่น่าจะเพียงพอสำหรับการบรรลุเป้าหมายของภารกิจที่กว้างขวางดังกล่าวข้างต้นได้ หรือกรณีขององค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ ก็พบว่ามีการจัดบริการสาธารณะน้อยกว่าภารกิจตามกฎหมาย เช่น ไม่มีองค์การปกครองท้องถิ่นใดๆ ดำเนินกิจกรรมด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย หากแต่ปล่อยให้หน่วยงานตำรวจแห่งชาติโดยสมบูรณ์ หรือหน้าที่ในด้านสาธารณสุข การป้องกันโรคติดต่อ การอนามัยชุมชน การจัดการทางการแพทย์ การส่งเสริมแม่และเด็ก ก็มักจะไม่ให้ความสำคัญมากนัก และสาเหตุหนึ่งที่จะให้ประชาชน-ชุมชนได้รับบริการจากหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุขเป็นหลัก หรือหน้าที่ได้การศึกษา ก็มักไม่ได้มีกิจกรรมหรือจัดบริการใดๆ เว้นแต่กรณีของเทศบาลเท่านั้นที่จัดบริการด้านการศึกษาในระดับหนึ่ง ในขณะที่ชุมชนจะต้องพึ่งพาบริการด้านการศึกษาจากหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการเป็นหลัก และเป็นที่น่าสังเกตว่าองค์การปกครองท้องถิ่นประเภทต่างๆ (ยกเว้นเทศบาล) จะให้ความสำคัญกับกิจกรรมด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่ากิจกรรมด้านอื่นๆ ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น

จังหวัดเพชรบุรีรายจ่ายภาครัฐปีละเท่าใด?

ข้อมูลจากการสำรวจในครั้งนี้พบว่ารายจ่ายภาครัฐในจังหวัดเพชรบุรีในปีงบประมาณ 2541 มีจำนวนมากกว่า 5,256 ล้านบาท หรือเฉลี่ยประมาณ 11,780 บาทต่อหัวประชากร ครอบคลุมด้วยรายจ่ายการเงิน

ประมาณของรัฐบาลจำนวนกว่า 5,000 ล้านบาท และรายจ่ายขององค์การปกครองท้องถิ่นที่จ่ายจากรายได้ของท้องถิ่นเองจำนวนประมาณ 285 ล้านบาท ประมาณร้อยละ 63 ของรายจ่ายจากงบประมาณของรัฐบาลเป็นรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรของรัฐ (เงินเดือน ค่าจ้างประจำ และสวัสดิการข้าราชการ) และส่วนที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 37 เป็นรายจ่ายประเภทอื่นๆ

การจัดบริการสาธารณะมีการซ้ำซ้อนกันมากน้อยเพียงใด?

ด้วยเหตุที่หน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำนวนมากมีการขยายขอบเขตของกิจกรรมเชิงปฏิบัติการ-จัดบริการสาธารณะของตนเองออกไปอย่างกว้างขวาง พร้อมกับการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เพื่อรองรับการขยายภารกิจเชิงปฏิบัติการที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งมีการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการจัดบริการสาธารณะซ้ำซ้อนกันอย่างกว้างขวาง จากการสำรวจพบว่ามีกิจกรรมที่มีโอกาสเกิดปัญหาคอขวดซ้ำซ้อนกันจำนวน 8 กลุ่ม (ด้าน) 25 นิติการ 41 กิจกรรม มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 38 หน่วยงาน ประกอบด้วยหน่วยงานส่วนกลางจำนวน 14 หน่วยงาน หน่วยงานส่วนภูมิภาคจำนวน 15 หน่วยงาน และองค์การปกครองท้องถิ่นทั้ง 4 ประเภท เช่น ในด้านการส่งเสริมพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยวมีกิจกรรมที่มีโอกาสซ้ำซ้อนกันทั้งในระดับจังหวัดและระดับชุมชน (เทศบาล / ตำบล) จำนวนทั้งสิ้น 3 กลุ่มกิจกรรมคือ การส่งเสริมระบบตลาดแข่งขันเสรีภายในประเทศ การส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจ และ การส่งเสริมการท่องเที่ยว ดังนี้ เป็นต้น

การจัดบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด?

นอกจากนั้น การที่มีหน่วยจัดบริการในระดับจังหวัดจำนวนมากเกินไปเป็นสาเหตุให้การจัดบริการสาธารณะขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากเงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐส่วนใหญ่จะหมดไปกับการบริหารจัดการสำนักงานของหน่วยงานต่างๆ มีรายจ่ายจะเหลือสำหรับการจัดบริการฯ โดยตรงจำนวนไม่มากนัก นอกจากนั้นการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายภาคในจังหวัดเพชรบุรีจำนวนกว่าปีละ 5,000 ล้านบาทมีลักษณะกระจายออกเป็นเงินย่อยๆ ลงสู่หน่วยปฏิบัติงานจำนวนมากกว่า 1,000 หน่วยงาน ทำให้หน่วยกิจกรรมแต่ละหน่วยมีขนาดเล็กมากจนอาจไม่เกิดประโยชน์ในระดับกว้างและระยะยาวเท่าที่ควร

จะจัดแบ่งภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างไร?

ด้วยสภาพปัญหาการจัดบริการสาธารณะในจังหวัดเพชรบุรีที่กล่าวถึงข้างต้น ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวทางการจัดแบ่งภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นประเภทต่างๆ ในระดับจังหวัดลงมา ในเบื้องต้น ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวทางการวิเคราะห์เพื่อจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะฯ ให้ 3 ขั้นตอน คือ (1) การกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (2) การกำหนดขนาดการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด และ (3) การจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน โดยการให้มีหน่วยกำหนดนโยบายการจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้มีหน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด หน่วยงานทั้งสองประเภทนี้อาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือไม่ก็ได้ จากนั้น ผู้วิจัยได้เสนอผลการทดลองจำแนกภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทต่างๆ โดยใช้แนวทางการวิเคราะห์ที่นำเสนอข้างต้น เช่น ในด้านการจัดการศึกษาระดับอนุบาล ควรให้องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุด คือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยกำหนดนโยบาย (คือกำหนดว่าจะจัดให้มีโรงเรียน

เรียนอนุบาลหรือไม่ จัดอย่างไร หาเงินมาจากแหล่งไหนบ้าง ฯลฯ เป็นต้น) และให้เป็นหน่วยจัดบริการ (คือจัดตั้งโรงเรียน และบริหารกิจการโรงเรียน) ไม่ได้พร้อมๆ กัน ดังนี้ เป็นต้น

รัฐบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์กันอย่างไร?

แม้รัฐบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะประเภทต่างๆ แยกออกจากกันตามข้อเสนอก่อนที่กล่าวถึงข้างต้นก็ตาม แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น องค์กรในภาครัฐทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับจังหวัด / อำเภอ และระดับชุมชนย่อย จะต้องมีความสัมพันธ์กันทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ โดยหลักการพื้นฐานนั้น หน่วยงานภาครัฐทุกระดับต่างก็ใช้ทรัพยากรส่วนใหญ่จากแหล่งเดียวกัน (คือจากภาษีที่เก็บจากประชาชนในประเทศ) จึงต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะชนร่วมกัน รัฐบาลระดับชาติจะต้องร่วมรับผิดชอบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกัน องค์กรปกครองท้องถิ่นก็ต้องร่วมมือกับรัฐบาลในการดำเนินนโยบายแห่งชาติให้สำเร็จลุล่วง และจะต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายดังกล่าวร่วมกัน และในกรณีที่องค์กรปกครองท้องถิ่นใดๆ ไม่สามารถจัดบริการพื้นฐานบางประเภทซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ ก็อาจร้องขอให้รัฐบาล เข้ามาดำเนินกิจกรรมหรือจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ของตนเองแทนได้ รัฐบาลอาจจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นที่ไม่สามารถพึ่งตัวเองในทางการเงิน หรืออาจใช้มาตรการอื่นๆ ที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถจัดบริการพื้นฐานแก่ประชาชนให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

Executive Summary

What are key research questions?

This study is aimed at investigating general characteristics of budget allocation and service provision of government agencies, central, regional, and local levels, within a province. Pechaburi is selected as case study. The research questions are three folds; (1) how do government agencies converse their legal obligations into service activities, (2) are there duplication of services provided by levels of governments, and (3) on what principles should public service responsibilities be re-allocated among level of governments that will maximize public benefits, accountability and congruence with the 1997 constitution's principle of decentralization.

The first-round data collection had been conducted in Pechaburi Province during November 1998 to February 1999. A workshop was held in Pechaburi Province on March 18, 1999, to get responses and recommendations from the field officials. Followed the workshop were the second-round data collection conducted during March and April 1999, and afterward, a conference of professionals and senior academics on June 30, 1999 held by the Thailand Research Fund (TRF). This final report has been incorporated recommendations and comments raised in the last conference.

How many public agencies in Pechaburi?

Though a medium-size province with the population of 450,000, Pechaburi has all together 210 government agencies, including 57 central, 41 regional (provincial), 94 local, and 18 state enterprises. It is noticeable that central agencies in the province outnumber the regional ones, which does not correspond with the principle of central-regional administration.

How do government agencies transfer their obligatory functions into actions?

Most of agencies under two oldest ministries, Defense and Interior, have their "multiple" obligations interpreted into variety of service activities, which can not prevent duplication of actions with other agencies. Examples are, the Border Patrol Police provides pre-school and primary school for children in the remote areas, and also has land preservation, hill tripe development, and scout training. The National Supreme Command, another example, have such services as income and occupational promotion, road construction, small-scale water resource development, and community sanitation. Similarly, the Department of Local Administration, the Department of Rural Excellerated Development, and the Department of Civil Engineering of the Ministry of Interior have a wide range of activities concerning local infrastructure development, human resource

development (women, children, and youth), disaster prevention and rescue, as well as economic investment and tourism promotion.

Likewise, a number of "single" function agencies have extended their actions beyond legal obligations. For example, the Department of Co-operative Promotion provides small-scale water resource development. Also, a number of agricultural research stations provide services to people other than just conducting research.

On the other hand, there are some agencies provide rather less services than their obligations. The Department of Public Welfare, for example, has a wide range of welfare services for population but conduct a very limited actions in the field. The Department of Internal Trade, another example, has an obligation to promote free trading and business development, as well as to maintain price stability. The real activities, however, are too limit in the number to fulfill the obligations.

Local government authorities also have less amount of services than their obligatory functions. No local authorities in Pechaburi provide law and order enforcement services. Some local services, such as community health and sanitation, and education are relatively provided far less than local needs. While others, such as road construction and infrastructure development, are sometimes over emphasized.

How much public money are annually spent in Pechaburi Province?

The research findings reveals that in the fiscal year 1998, the total public spending in Pechaburi was more than 5,256 million baht, or over 11,780 baht per capita, including more than 5,000 million baht of the central government budget and approximately 285 million baht of local spendings from locally collected sources. Approximately % of the total spending were personnel costs (salaries, wages, and benefits).

Are there duplication among service provisions?

Along with the extension of service activities, the public agencies gradually extend their field units to cope with "new activities." In addition, local authorities had been multiplied during 1995-98. These marked up the problems of duplication of service provision among public agencies. The research findings disclose that there are potential duplication in at least 8 major areas of public services, including 25 services and 41 activities, in which at least 36 agencies; 14 central, 15 regional (provincial), and all 4 types of local authorities, are incorporated. For example, in the area of trade and tourism promotion, there are three possible duplications both at the provincial and communal levels, including internal free trade promotion, trading business promotion, and tourism promotion.

Are the public services efficiently provided?

The large number of field service units unavoidably creates inefficient service system. This is due to the fact that a large portion of budget has been spent for carrying the field unit operation and thus small portions are left for service provision. Furthermore, over 5,000 million baht of annual public money are fragmented into small pieces, each is hierarchically allocated to individual operation units. These budget system discourages large-size service activities, which are needed for greater communities or for better service quality.

How should the service provision responsibility be allocated among levels of government?

An approach of service providing classification among levels of government has been proposed in this research, with respect to the problems of public service provision in Pechaburi. It is recommended that all public services are to be scrutinized and identified their most appropriate level of service provision based on three major principles, (1) the most accountable level of service provision, (2) the most efficient level of service provision, and (3) the separation of policy and operation units. The first two principles are drawn from the premises of economic, political, and administrative decentralization theories. The third one, however, comes from the fact that a certain level of service provision may not maximize both accountability and efficiency at the same time. To get both, a service providing process should be segregated into two stages, policy (demand) formulation, and service (supply) production. The first one concentrates on the maximization of political and fiscal accountability, the second on the efficiency maximization.

By applying the three principles, a number of services have been identified their appropriate levels of policy formulation and production. For example, pre-school service is recommended to be handled by the lowest level of government, municipalities, and sub-district / Tambon administrative organizations, both for policy formulation and service provision.

Though separate functions, the national government and local authorities at all level have close relationship and share common public accountability. The national government has to be responsible for the success and the failure of local governments, while local governments at all levels has to co-operate with the national government in fulfilling the national policies. Backward localities can ask the national government to carry out basic functions beyond local capability. National government can stimulate local efforts and capabilities in equalizing quality of public services throughout the country by a number of measures, financially and non-financially.