

กลยุทธ์การมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเพชรบุรี

Strategies of the Participation in Public Services of local Government to Phetchaburi Province

อนิรุทธ์ บัวทอง¹
Anirut Buathong¹

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องกลยุทธ์การมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเพชรบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อศึกษาปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อหาแนวทางกลยุทธ์ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเพชรบุรี ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณในการวิจัยเชิงคุณภาพใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 7 คน และใช้การสนทนากลุ่มกับกลุ่มกำนัน กลุ่มผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ผู้นำกลุ่มสตรี ผู้นำกลุ่มเยาวชน จำนวน 45 คน เพื่อแลกเปลี่ยนแนวคิดเพื่อนำเสนอกิจกรรมที่เหมาะสมในการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเพชรบุรี ส่วนการวิจัยเชิงปริมาณเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล 275 คน ได้แก่ แบบสอบถาม วิเคราะห์ผลโดยการหาค่าร้อยละ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ได้ผลสรุปดังนี้ประชาชน และผู้นำท้องถิ่นมีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสอดคล้องกัน คือ การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประชาชนได้รับประโยชน์จากการจัดบริการเพียงบางกลุ่ม เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่อิงจากนโยบายภาครัฐ ทำให้ไม่ครอบคลุมกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้การจัดบริการสาธารณะยังไม่ครอบคลุมกับเป้าหมายคือ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะน้อย ในส่วนของปัญหาและอุปสรรคที่พบในการจัดบริการสาธารณะ มาจากคณะผู้บริหารและประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการจัดบริการสาธารณะ โดยคิดเพียงว่าเป็นการจัดบริการเพื่อกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งซึ่งโดยเนื้อแท้ของการจัดบริการสาธารณะนั้น ก็เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับปัจจัยหลักที่เอื้อให้การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่ ปัจจัยด้านหลักกฎหมาย ที่เอื้อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับภาครัฐ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนสามารถเข้าร่วมจัดบริการสาธารณะให้ตรงกับเป้าหมาย และความต้องการที่เข้ามาร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์ร่วมตรวจสอบ ที่แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ อาจารย์ ดร. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี

* ผู้นิพนธ์ประสานงาน โทรศัพท์. : 081-9148034

¹ Lecturer DP.A.Faculty of Human and Social Sciences, Phetchaburi Rajabhat University.

* Corresponding Advisor Tel. : 081-9148034

Abstract

The Research on the Strategies the Participation in Public Services of Local Government to Phetchaburi Province, aims to study the Public services of Local Government so as to study successful factors of participation in Public services of Local Government to Phetchaburi Province. The qualitative and quantitative research methods were used. The qualitative research, to use in-depth interview with prime local governments Number 7 persons, and the focus group discussions were used with 45 persons head of Subdistrict head of village, Members of Local Government, community leaders, female group leaders, and jubvenile group leaders, in order to exchange the opinions for proposing the appropriate strategies the participation in Public Services of Local Government to Phetchaburi Province. The quantitative research, to use the tools for collecting data were questionnaire and analysis of results by finding percentage and standard deviation, The result revealed that People and local leaders had opinions towards the Participation in Public Services of Local Government to Phetchaburi Province, in a consistent manner. Namely, partial groups obtained benefits from the Public services of subdistrict municipality because most of Public services of Local Government were based upon the public sector's policies, not covering the problems of and demands from local people. The another problem causing the Public services not to cover the target groups was that people less participated in Public services. The problems and obstacles found in Public services came from the fact that most of executive groups and people did not understand the objectives of the Public services, by only thinking that the Public services were for one interest group but the actual objectives of the Public services were for developing more desirable life qualities of people. As a result, most of the people did not participate in a variety of meetings of Local Government.

The main factor enabling the Public services of the Local Government to be further provided was main factor on law which enabled people to participate in the operation jointly with public sectors, namely, Local Government. People could participate in Public services in accordance with their goals and needs by jointly thinking, planning, operating, receiving benefits, and inspecting, in order to present the transparency of Local Government.

บทนำ

ในบริบทของการพัฒนาประเทศไทยในระยะมากกว่า 40 ปีที่ผ่านมา ทำให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการพัฒนาที่ขาดความสมดุล จะเห็นได้จากความสำเร็จเฉพาะในด้านเชิงปริมาณแต่ขาดความสมดุลด้านคุณภาพ ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทย และการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระยะยาว รวมทั้งไม่สามารถสร้างความอยู่ดีมีสุขให้กับประชาชนคนไทยได้ ปัญหาเช่นนี้สะท้อนให้เห็นชัดเจนมากขึ้นเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดผลกระทบมากที่สุดต่อคนไทยที่มีฐานะยากจนมากยิ่งขึ้น และมีคุณภาพชีวิตด้อยลงกว่าเดิม ประกอบกับกระแสของโลกาภิวัตน์ที่มุ่งสู่ระบบสังคมยุคใหม่และการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต [1]

สภาพดังกล่าวทำให้นักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน ได้มีการคิดทบทวนถึงแนวคิดการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา มีการมองกรอบแนวคิดใหม่ในการพัฒนาแบบสมดุลที่ให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณะมากขึ้น และมีความทัดเทียมกับการพัฒนาเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ ทั้งนี้จุดอ่อนของการพัฒนาที่สำคัญคือ ระบบบริหารทางเศรษฐกิจ สังคม และราชการยังเป็นการรวมศูนย์อำนาจและกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลางค่อนข้างมาก อาจเป็นเพราะสาเหตุหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ ประการแรก ความเป็นมาของประวัติศาสตร์ในอดีต กฎหมายและระเบียบของทางราชการกำหนดบทบาทในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้เป็นเรื่องของรัฐบาลมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีขีดจำกัดหลาย ๆ อย่าง ซึ่งเชื่อมโยงกับตัวบทกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับมากมาย ประการที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ บุคลากร เทคโนโลยีที่ทันสมัย หรือไม่มีความพร้อม หากเปรียบเทียบกับราชการส่วนกลางจึงมองว่าทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับส่วนกลางทั้งหมด แต่ปัจจุบันเรื่องดังกล่าวนี้ ได้มี

การเปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของสังคมไทยในยุคโลกาภิวัตน์มีสัญญาณที่ดี ที่จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนทางสังคม รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 [2] อันนำไปสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 โดยเฉพาะนโยบายของรัฐบาล ได้มีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะให้มีการกระจายอำนาจ กระจายภารกิจ กระจายงบประมาณ และเรื่องอื่น ๆ อีกหลายเรื่องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชน เรียกกันในความหมายว่าเป็นการถ่ายโอน ซึ่งก็คือ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อให้ท้องถิ่นหรือชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถที่จะพึ่งพาตนเอง และมีความรับผิดชอบต่อชีวิตและการกินดีอยู่ดีอย่างมีความสุขของประชาชนมากขึ้นกว่าเดิม ตลอดจนสอดคล้องกับการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ

นอกจากนั้นการจัดบริการสาธารณะที่มุ่งให้เกิดสวัสดิการแก่ประชาชนในการเพิ่มการอยู่ดีกินดีนี้ จะต้องพิจารณาด้วยว่าจะดำเนินการจัดบริการให้แก่ประชาชนในรูปแบบใด จึงจะดีและเหมาะสมที่สุดทั้งในรูปแบบของปัจเจกชน รูปแบบชุมชนท้องถิ่น และรูปแบบราชการส่วนท้องถิ่น [3] ซึ่งปัจจุบันในเรื่องนี้มีแนวโน้มที่จะให้รูปแบบการจัดบริการสังคมที่เน้นให้ชุมชนและปัจเจกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการทางสังคมมากกว่าเดิม [4] โดยในเรื่องของการให้บริการสังคมแก่ประชาชน มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนจากการจัดบริการโดยรัฐบาลกลางไปเป็นการจัดบริการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในศตวรรษที่ 21 [5] นี้ จะเป็นเรื่องบริการของท้องถิ่นมากกว่าระดับชาติสิ่งสำคัญ ก็คือ จะต้องจัดบริการสังคมเป็นไปในลักษณะที่พัฒนาและยั่งยืน ตลอดจนสอดคล้องกับแนวโน้มของการพัฒนาด้านสังคมในศตวรรษที่ 21 คือ

1. ส่งเสริมธรรมาภิบาล (Good Governance) ให้เกิดขึ้นในการบริหาร เช่น ประชาธิปไตยการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส เป็นต้น
2. เสริมสร้างศักยภาพการบริหารและสถาบันให้

เข้มแข็ง

3. การจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด
4. พัฒนาการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนของสังคม (Participation Development) เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชน ซึ่งจะช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาส โดยรัฐอาจจะทำในเรื่องบริการที่ใหญ่ ๆ เท่านั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การจัดการบริการสาธารณะได้ถูกมองเข้ามาโดยตลอดการจัดการบริการสาธารณะตามความหมายในปัจจุบัน จึงควรที่จะต้องคำนึงถึงการเข้าถึงการใช้บริการ (accessibility) ที่ผู้ให้บริการต้องมีความพร้อมที่จะรับผิดชอบในบริการนั้น ๆ (accountability) ตลอดจนประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สามารถใช้บริการได้ โดยมีเป้าหมายที่ก่อให้เกิดความพอใจแก่ผู้รับบริการ (adequacy) ที่จะต้องมีการให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน (equity) ในลักษณะที่เป็นบริการที่มีประสิทธิภาพ (efficiency) อีกด้วย [6] รวมทั้งมีความครอบคลุมในเรื่องของสังคม ได้แก่ สุขภาพอนามัย การศึกษา ผู้ด้อยโอกาส ความยากจน สตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ทั้งนี้เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มนอกเป้าหมายของการจัดการบริการสังคม (ESCAP : 2000) โดยความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการจัดการบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนานี้มีใช้มีเพียงภาคราชการและประชาสังคมเท่านั้น แต่ยังคงต้องดำเนินการร่วมกับภาคเอกชนอีกด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อก่อให้เกิดระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในสังคมเมือง อันเป็นศูนย์กลางของความเจริญแต่ละภาคในประเทศไทยนั่นเอง

ดังนั้น เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเพชรบุรี เพื่อการพัฒนาในเขตจังหวัดเพชรบุรี จึงควรทำการวิจัยเพื่อหาคำตอบอธิบายถึงการจัดการบริการสังคมในรูปแบบการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาคต่าง ๆ ในประเทศไทย อันจะทำให้ทราบถึงการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเพชรบุรี ในรูปแบบการจัดการบริการสาธารณะที่เหมาะสมสำหรับประชาชนในเมืองที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอน

ภารกิจและประชาสังคมที่มีส่วนสัมพันธ์กับการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเพชรบุรี
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเพชรบุรี
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเพชรบุรี
4. เพื่อหาแนวทางกลยุทธ์ในการมีส่วนร่วมการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดเพชรบุรี

วิธีการดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้การสนทนากลุ่มกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญคือ กลุ่มกำนันกลุ่มผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ผู้นำกลุ่มสตรี ผู้นำกลุ่มเยาวชน ในจังหวัดเพชรบุรี จำนวน 45 คนและใช้วิธีสังเคราะห์เนื้อหาตามประเด็นคำถามการวิจัย พร้อมนำผลที่ได้มาตรวจสอบความสอดคล้องกับการวิจัยเชิงปริมาณที่ใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้นเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล ความคิดเห็นจากพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบุรี ประชากรสำหรับการวิจัยเชิงปริมาณครั้งนี้คือ พนักงานของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเพชรบุรีจำนวน 275 คน ใช้เทคนิคการสุ่มอย่างง่ายสุตร (Taro Yamane) จำนวน 150 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป เพื่อเสนอกลยุทธ์การจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผู้วิจัยได้นำผลการวิจัยเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

การจัดการบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐยังกำหนดนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะแคบๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน รัฐไม่ลดบทบาทยังเข้ามาแทรกแซงอยู่ตลอดเวลาไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของท้องถิ่นไม่สนองความต้องการของประชาชน ซึ่งประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีรูปแบบและแนวทางการดำเนินชีวิต ตลอดจนวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน การระดมทรัพยากรท้องถิ่นและภูมิปัญญาท้องถิ่นไม่ชัดเจน ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การริเริ่ม การทำ การรับผลประโยชน์ และการตรวจสอบ ไม่มีแนวปฏิบัติ การจัดการบริการสาธารณสุข ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังอยู่ภายในกรอบและนโยบายจากส่วนกลางเป็นส่วนมาก กิจกรรมการจัดการบริการสาธารณสุขไม่ได้มีการวางพื้นฐาน ยังคงจัดการบริการสาธารณสุขในลักษณะที่ภาครัฐยังคงเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือกับประชาชนภายใต้ระบบราชการ การจัดการบริการสาธารณสุขที่เป็นปัญหาและอุปสรรค

มีสาเหตุหลายประการ ดังนี้ ประชาชนไม่สนใจการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนจะห่วงเรื่องปากท้องส่วนใหญ่ไม่ให้ความร่วมมือปล่อยให้เป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติงานของคณะบริหาร ไม่ได้ยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน ทำให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบได้ยากขอความร่วมมือประชาชนค่อนข้างยาก คิดขัดในเรื่องกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามความต้องการของประชาชน ชุมชนส่วนใหญ่ที่มาร่วมคิดร่วมทำจะเป็นกลุ่มเดิม ๆ ไม่มีกลุ่มใหม่ การจัดการบริการสาธารณสุขจึงเป็นแบบเก่าๆ ไม่มีอะไรใหม่ ส่วนใหญ่ประชาชนจะไม่รักท้องถิ่นเวลามีการประชุมระดมความคิดเห็นก็ไม่มา เข้ามามีส่วนร่วม

ประชาชนไม่มีความรู้เรื่องการจัดบริการสาธารณสุข ปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณสุข

ปัจจัยที่เอื้อประโยชน์ คณะบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งมีวิสัยทัศน์ชัดเจน ระเบียบข้อกฎหมาย ข้อบังคับถูกต้อง ให้ความสนใจเป็นพิเศษ คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเปิดโอกาสในภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสาธารณสุข นโยบายเป็นไปในลักษณะส่งเสริมสนับสนุน สอดคล้องกับการปฏิบัติงานในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวทางในการระดมทรัพยากร เปิดโอกาสให้ประชาชนปรับปรุง การจัดตั้งคม

แนวทางการดำเนินกลยุทธ์การจัดการบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการจัดการบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้นำกลยุทธ์การมีส่วนร่วมของชุมชน พร้อมทั้งเน้นให้ประชาชนในทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบุรีได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณสุขใน 4 ด้าน ด้านการตัดสินใจ การจัดการบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วม ในการร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจ ร่วมกระทำ ในการจัดการบริการสาธารณสุข การจัดสรรและการระดมทรัพยากร การให้ข้อเสนอแนะการกำกับ การดูแล การปฏิบัติงานของบุคลากร การร่วมพัฒนาให้เอื้อต่อการจัดการบริการสาธารณสุข ด้านการรักษาประโยชน์การที่ประชาชน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการรักษาผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษาทรัพย์สิน การบริหารจัดการทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ด้านการติดตามประเมินผล การที่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อป้องกันข้อผิดพลาดที่เกิดจากการปฏิบัติงาน และเพื่อให้การดำเนินงานเป็น ไปด้วยความถูกต้องโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา เพื่อสร้างความมั่นใจทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยเชิงปริมาณ

ความคิดเห็นที่มีต่อกลยุทธ์การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 275 คน ภาพรวมอยู่ในระดับเห็นด้วยมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อันดับหนึ่ง คือ เห็นด้วยมากที่สุด ในปัญหาด้านการตัดสินใจ รองลงมาคือ ด้านติดตามประเมินผล ด้านการรักษาผลประโยชน์ และด้านการดำเนินงานตามลำดับ

ความคิดเห็นที่มีต่อกลยุทธ์การบริหารสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=4.17$, S.D. = 0.27) เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่าอันดับหนึ่งคือ การจัดการบริการสาธารณะในด้านการตัดสินใจได้มากที่สุด ($\bar{X} = 4.30$, S.D. = 0.47) รองลงมาการจัดการบริการสาธารณะในด้านติดตามประเมินผลได้มาก ($\bar{X} = 4.24$, S.D. = 0.58) จัดบริการสาธารณะด้านการรักษาผลประโยชน์ได้มาก ($\bar{X}=4.12$, S.D. = 0.49) จัดบริการสาธารณะในด้านการดำเนินงานได้มาก ($\bar{X} = 4.04$, S.D. = 0.35) ด้านการตัดสินใจอยู่ในระดับสามารถจัดการบริการสาธารณะได้มากที่สุด เมื่อพิจารณารายประเด็นพบว่า อันดับหนึ่งคือ สามารถจัดการบริการสาธารณะได้มากที่สุดในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการจัดการบริการสาธารณะ รองลงมา คือ มีส่วนร่วมเป็นกรรมการ มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการบริการสาธารณะตามลำดับด้านการดำเนินงานอยู่ในระดับสามารถจัดการบริการสาธารณะได้มาก เมื่อพิจารณารายประเด็นพบว่า อันดับหนึ่งคือ สามารถจัดการบริการสาธารณะได้มาก มีส่วนร่วมในการจัดทำหลักเกณฑ์การให้บริการสาธารณะ รองลงมาคือ มีส่วนร่วมให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการจัดการบริการสาธารณะ ตามลำดับด้านการรักษาผลประโยชน์อยู่ในระดับสามารถจัดการบริการสาธารณะได้มาก เมื่อพิจารณารายประเด็นพบว่า อันดับหนึ่งคือสามารถจัดการบริการสาธารณะได้มาก มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการใช้เงินรองลงมา คือ มีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง และมีส่วนร่วมติดตาม

การใช้งบประมาณตามลำดับ

3. กลยุทธ์การมีส่วนร่วมการจัดการบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยสามารถนำข้อมูลมาสังเคราะห์และบูรณาการเพื่อนำไปสร้างกลยุทธ์ “BIDE STRATEGY”

1. การรักษาผลประโยชน์ (B : Benefit) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการรักษาผลประโยชน์จากพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนาหรือยอมรับ ผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

2. การดำเนินงาน (I : Implementation) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพยากรวัสดุอุปกรณ์และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงานประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

3. การตัดสินใจ (D : Decision Making) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากร และทรัพยากรที่ใช้ ซึ่งในความหมายของการบริหารจัดการจะมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิด “การตัดสินใจ” นั่นคือ การมีส่วนร่วมนั้น ๆ นำไปสู่การตัดสินใจใด ๆ อย่างมีคุณค่า และอย่างชอบธรรมหรือไม่ การมีส่วนร่วมนั้น ๆ ทำขึ้นหรือวางระบบขึ้น ไม่ใช่เพียงเพื่อว่าได้จัดทำให้มีแล้วเท่านั้น แต่การมีส่วนร่วมนั้น ๆ ได้นำไปสู่การพิจารณาตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล มีความชอบธรรมและนำไปปฏิบัติ หากมีผู้มีอำนาจ คิดว่าไม่เหมาะสมก็จะต้องอธิบายได้โดยมีมาตรฐานแห่งความชอบธรรม (Legitimacy) ในการตัดสินใจนั้น ๆ ที่สังคมส่วนใหญ่ยอมรับได้ ที่อาจจะขัดกับผลของการมีส่วนร่วม

4. การติดตามประเมินผล (E : Evaluation) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่าการพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด

ดังนั้นการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการ ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็น การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสาร สิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็นในสังคม และที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างกลไกของการพัฒนาระบบราชการที่ยั่งยืนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนในความหมายกว้างซึ่งมักจะคาบเกี่ยวกับการพัฒนานั้น ก็คือ การให้โอกาสประชาชนเป็นฝ่ายการตัดสินใจ กำหนดปัญหาความต้องการของตนเองอย่างแท้จริง เป็นการเสริมพลังอำนาจ ให้แก่ประชาชนกลุ่มองค์กร ชุมชนให้สามารถระดมขีดความสามารถในการจัดการทรัพยากร การตัดสินใจ และควบคุมดูแลกิจกรรมต่างๆ ในชุมชนมากกว่าที่จะเป็นฝ่ายตั้งรับ สามารถกำหนดการดำรงชีวิตได้ด้วยตนเองให้มีชีวิตมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ตามความจำเป็นอย่างมีศักดิ์ศรีและสามารถพัฒนาศักยภาพของประชาชนชุมชนในด้านภูมิปัญญา ทักษะความรู้ ความสามารถ และการจัดการและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกได้ และประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างมีอิสระ การทำงานต้องเน้นในรูปกลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน เนื่องจากพลังกลุ่มจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้งานพัฒนาต่าง ๆ บรรลุตามความหมาย

ที่กล่าวถึงข้างต้น จะต้องเกิดสภาพการณ์หรือเงื่อนไขสำคัญ คือ การมีความตระหนักและความเห็นพ้องต้องกันของประชาชนที่มีจำนวนมากพอต่อการริเริ่มโครงการกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใด ที่เป็นความต้องการของส่วนรวม โดยความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าของบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้ามารับผิดชอบ เพื่อการดำเนินการพัฒนา และการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการ โดยมีลักษณะเป็นการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

โดยสามารถนำทฤษฎีการมีส่วนร่วมของ โคเฮน และ อ็อพฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff) [7] มาประยุกต์ใช้ในการจัดบริการสาธารณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามขั้นตอนการมีส่วนร่วม และจัดบนพื้นฐาน คำนึงถึงการดำรงชีวิตและวัฒนธรรมของท้องถิ่น ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม

อภิปรายผล

การมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

รัฐยังเข้ามาแทรกแซงในการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องของงบประมาณมีระบบควบคุม กำกับ ตรวจสอบ ติดตามประเมิน จำนวนโครงการ กิจกรรมเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะมีไม่มาก งบประมาณส่วนใหญ่ยังไปใช้ในเรื่องของเงินเดือน การจัดบริการยังไม่ปฏิบัติในลักษณะของการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังใช้วิธีการแบบเก่าๆ เสนอผ่านสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ใหญ่ กำนัน ผู้บริหารก็ยังไม่ให้ความสำคัญกับสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อคะแนนเสียง ยังไม่มีความเป็นธรรม ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย ไม่ครอบคลุมทั่วถึง

สอดคล้องกับทฤษฎีการมีส่วนร่วมของ โคเฮน และ อ็อพฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff) มาประยุกต์ใช้ในการจัดบริการสาธารณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“การตัดสินใจ นั่นคือ การมีส่วนร่วมนั้น ๆ นำไปสู่การตัดสินใจใด ๆ อย่างมีคุณค่าและอย่างชอบธรรม อย่างสมเหตุสมผล สังคมส่วนใหญ่ยอมรับได้”

“การดำเนินงาน เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วม ในการสร้างประโยชน์ โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์และแรงงาน หรือเข้าร่วมประสานงาน ดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก”

“การรักษาผลประโยชน์ ประชาชนร่วมในการรักษาผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการพัฒนาหรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ”

“ติดตามประเมินผล เปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคม เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการ”

มีปัจจัยอะไรบ้างที่เป็นปัญหา อุปสรรคการมีส่วนร่วมในการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะบริหารไม่เข้มแข็งไม่มีวิสัยทัศน์ ประชาชนไม่รักท้องถิ่น โครงสร้างการจัดบริการยังมีปัญหา ขาดการประสานติดต่อขอรับบริการยังต้องรอคอย ประชาชนที่เคลื่อนย้ายเข้ามาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงต้องรับผิดชอบ ความพร้อมของบุคลากรที่มาทำเรื่องนี้ยังไม่มีความพร้อมเพราะเกี่ยวข้องกับงบประมาณ สักยภาพของคณะผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไม่พอที่จะดึงภาคเอกชนมาช่วย หรือดึงภูมิปัญญาท้องถิ่น ผู้เชี่ยวชาญมาช่วย เพื่อประหยัดงบประมาณ

มีปัจจัยอะไรบ้างที่เอื้อประโยชน์สนับสนุนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ 2560 เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐบาลในการจัดการบริการสาธารณะให้กับประชาชน เมื่อรัฐบาลให้โอกาสประชาชนอย่างกว้างขวาง ทำอย่างเป็นรูปธรรม และมีกฎหมายเข้ามารองรับ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อบัญญัติจะเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นว่า การจัดการบริการสาธารณะสนองกับ

ความต้องการของประชาชน ระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย พร้อมใช้อำนวยความสะดวกรวดเร็ว เช่น การจัดซื้อจัดจ้างให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบได้ ประชาชนมีความพึงพอใจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสัญญาออกพบประชาชน สนทนากลุ่ม ปังจัยบรรลุผลสำเร็จในการจัดบริการสาธารณะ คือ การมีคณะบริหารที่เข้มแข็ง

สังเคราะห์กลยุทธ์การมีส่วนร่วมการจัดบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิจัยเชิงปริมาณทำให้ค้นพบกลยุทธ์ การจัดการบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งสังเคราะห์ได้ 5 ประเด็น คือ “การยกระดับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

1. การรักษาผลประโยชน์ (B : Benefit) พบว่า ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง ร่วมติดตามการใช้งบประมาณ ร่วมใช้ประโยชน์ให้ถูกต้อง และร่วมช่วยเหลือรักษาโครงการ

2. การดำเนินงาน (I : Implementation) พบว่า ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดทำลักษณะให้การให้บริการสาธารณะ ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการบริการสาธารณะ ร่วมจัดหางบประมาณ ร่วมนำภูมิปัญญาชาวบ้านมาให้ความรู้ และร่วมในการจัดกิจกรรมที่เกี่ยวกับการจัดการบริการสาธารณะ

3. การตัดสินใจ (D : Decision Making) พบว่า ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการจัดการบริการสาธารณะ ร่วมเป็นกรรมการร่วมกำหนดลักษณะการจัดการบริการสาธารณะ ร่วมเป็นผู้นำ และร่วมออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้าน

4. การติดตามประเมินผล (E : Evaluation) พบว่า ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับ ติดตามการทํานิติให้ถูกต้อง ร่วมรายงานผลการดำเนินงาน ร่วมรับรายงานผลการจัดการบริการสาธารณะ และร่วมในการติดตามประเมินผลการจัดการบริการสาธารณะ

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะต่อภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ภาครัฐควรกำหนดนโยบายอย่างกว้าง ๆ ไม่ควรกำหนดนโยบายแบบลักษณะแคบ ๆ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความยืดหยุ่นในการจัดบริการสาธารณะ

2) การจัดบริการสาธารณะควรคำนึงถึงการดำรงชีวิตและวัฒนธรรมของท้องถิ่น

3) การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสังคมให้มากขึ้น ตั้งแต่การคิดริเริ่ม การทำ การรับผลประโยชน์ และการตรวจสอบ

2. ข้อเสนอแนะต่อประชาชนจังหวัดเพชรบุรี

1) ควรหาโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมกับทางภาครัฐเพื่อร่วมกันเสนอปัญหา ความต้องการ ตรวจสอบติดตาม การดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกครั้งที่มีโอกาสตั้งแต่เริ่มต้น กิจกรรมจนกระทั่งเสร็จสิ้นกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองและชุมชนท้องถิ่นที่จะต้องได้รับการจัดบริการสาธารณะที่ดีจากรัฐ

2) ประชาชนควรเข้าร่วม จะส่งผลให้เกิดชุมชนเข้มแข็งและสังคมท้องถิ่นที่เข้มแข็งต่อไป ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความสมดุลในการแก้ปัญหาของท้องถิ่น ในลักษณะพึ่งตนเองได้ด้วยการเน้นภาคประชาชนมากกว่าภาครัฐ จะเป็นแนวทางในการสร้างระบบการจัดบริการสาธารณะโดยภาคประชาชนขึ้น

3) ประชาชนควรมีการรวมกลุ่มกัน เพื่อจะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เป็นการสร้างพลังประชาชนให้มีความเข้มแข็งเป็นพลังทางสังคมที่จะพัฒนาเพื่อเรียกร้องสิทธิทางสังคมของตนเองและสิทธิชุมชนท้องถิ่น

4) ประชาชนควรพัฒนาความรู้ความเข้าใจของตนเองอยู่เสมอแลควรรู้ถึงสิทธิหน้าที่ในทางกฎหมายและทางสังคมในฐานะพลเมืองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง

ท้องถิ่นในรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิของประชาชนขั้นพื้นฐาน และจะได้เข้าไปมีส่วนร่วมการจัดบริการสาธารณะ

เอกสารอ้างอิง

- [1] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560-2564. ออนไลน์. http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422.
- [2] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐. ออนไลน์. http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general!/ut/p/c5/04SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g_A2czQ0cTQ89ApyAnA0-EIOAQGdXAwMLE30_jzcVP2CbEdFAIfszEk!
- [3] สีมา สีมานันท์. (2542). คู่มือการเรียนรู้และการป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม = Conflict of interests. นนทบุรี: ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
- [4] จรัส สุวรรณมาลา. (2541). การปฏิรูประบบการคลังไทย : กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์.
- [5] จินตนา สุจนานันท์. (2556). การศึกษาและการพัฒนาชุมชนในศตวรรษที่ 21. กรุงเทพฯ: โอเคียนสโตร์.
- [6] Donald E. Chambers. (1993). *Social policy and social programs : a method for the practical public policy analyst* (2nded.). New York : Maxwell Macmillan International.
- [7] Cohen, John M. and Norman T. Uphoff (1977). *Rural Development Participation : Concepts and Measures for Project design, Implementation and Evaluation*. Published by the rural development committee center for international studies Cornell University.