

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : การบริการสาธารณะ

The Local Administration : Public Service Administration

ณัทกวี ศิริรัตน์¹ จักร ศิริรัตน์¹ พิมพ์ดา ธรรมมีภักดี² วิภาดา ผ่องจิต² โชติ บดีรัตน์² และ วิภาวานี เผือกบัวขาว³
Natkawee Sirirat¹, Jak Sirirat¹, Pimradar Tummeepukdee², Wipada Pongjit², Chot Bodeerat² and Wipavane Phuekbuakhoa³

¹สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม จังหวัดพิษณุโลก 65000

²สาขาวิชาพยาบาลศาสตร์ วิทยาลัยการพยาบาล มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม จังหวัดพิษณุโลก 65000

³สาขาวิชายุทธศาสตร์การพัฒนาคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี 76000

¹Program in Public Administration, College of Local Management and Development, Pibulsongkram Rajabhat University, Phitsanulok 65000

²Program in Nursing, College of Nursing, Pibulsongkram Rajabhat University, Phitsanulok 65000

³Program in Development Strategy, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phetchaburi Rajabhat University, Phetchaburi 76000

*To whom correspondence should be addressed. e-mail: s.natkavee@gmail.com

Received: 16 July 2021, Revised: 16 October 2021, Accepted: 26 October 2021

บทคัดย่อ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการบริหารท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระ ภายใต้กรอบนโยบาย และการกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการบริหารงานในระดับรองจากระดับชาติ หรือระดับรัฐ การบริหารงานท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น (Local Government) การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความตระหนักในความมีมาตรฐาน โดยเฉพาะการบริหารงานที่มีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยคำนึงถึงการให้บริการที่ดี ความสะดวกในการเข้าถึงบริการที่ทำให้ประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการได้รับความเสมอภาค ความเป็นธรรม และมีอัยยาศัยต่อประชาชนด้วยดีภายใต้กฎหมายข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนด ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนมีความพึงพอใจและให้ความร่วมมือกับองค์กรที่ให้บริการอย่างเต็มที่ดังนั้นการจัดบริการสาธารณะที่ดีต้องมีการจัดบริการสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม มีการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรให้สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น มีความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และความโปร่งใสในการให้บริการ

คำสำคัญ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริการสาธารณะ การพัฒนาสมรรถนะ

Abstract

Local administrative organizations representing the local people will be the independent operators of the local administration according to the will of the local people under the policy framework and state supervision. Local administrative organizations are the self-governing body of local people, administrating at the level subordinate to the national or state level. Local administration arises from the decentralization of governmental authority to allow local people to govern themselves in the form of local government. In administration of local administrative organizations at present, the administrators of local administrative organizations must be aware of the standards, especially the administration of public services to the people, by taking into account the good services, ease of access to services that make people coming in contact for services receive equality, fairness, and good manners to the people under the prescribed laws and regulations, which will result in people's satisfaction and provision of full cooperation with service organizations. Therefore, the provision of good public services requires the provision of public services that benefit the public as well as the development of personnel's competence to meet local needs, equality, continuity, and transparency service.

Keywords : Local Administration, Public Service Administration, Performance Development

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 283 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะโดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด และประเทศเป็นส่วนรวมด้วย” [1]

ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการรวมอำนาจ (Centralization of Power) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา มีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความมั่นคงและความสะดวกในการบริหารงาน และด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ บุคลากร และศักยภาพในการดำเนินงานของการบริหารงานแบบรวมศูนย์ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในด้านการบริการและการอำนวยความสะดวกได้ ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล และเพื่อให้การดำเนินการให้บริการและอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทัวถึงและรวดเร็ว และประการสำคัญอีกประการหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยการแบ่งภารกิจจากประสบการณ์ต่างประเทศ [2]

การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมีได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน [3]

ดังนั้นจะเห็นว่าหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวทางในการเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการบริหารงานในระดับรองจากระดับชาติหรือระดับรัฐ การบริหารงานท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเอง ตามที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลดำเนินการปกครองท้องถิ่นของตนเองโดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชน เรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น สามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการในการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐบาล
2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารองรับประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน [4]

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลส่วนกลาง เป็นหน่วยการปกครองตนเองตามหลักประชาธิปไตย และสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

1. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาลงของท้องถิ่นของตน
4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ
5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต
6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น เป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยถือว่าเป็นผู้ให้บริการกับประชาชนที่เป็นผู้รับบริการ ซึ่งต้องทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจในการได้รับบริการสูงสุด อีกทั้งคุณภาพของการจัดบริการสาธารณะที่ดีตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนส่วนรวม เพราะการจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประโยชน์โดยแท้จริง ต้องรับทราบความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนเสียก่อน โดยให้ประชาชนในชุมชน เป็นผู้ตัดสินใจ และหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา [5]

แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ

โดยทั่วไปหลักการปกครองประเทศนิยมแบ่งเป็น 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) [6] มีรายละเอียดดังนี้

1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง การรวมศูนย์อำนาจสั่งการหรือการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น โดยไม่แบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจการตัดสินใจการสั่งการบางระดับบางเรื่องให้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น หรือการปกครองภายในประเทศรูปแบบหนึ่งที่กำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศหรือเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเป็นของส่วนกลางโดยไม่มีกรมมอบอำนาจในการตัดสินใจในบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำอยู่ในภูมิภาค

1.1.1 ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจ

มีการรวมกำลังบังคับคือ กำลังทหาร ตำรวจ ข้าราชการ วัสดุส่วนกลางทั้งสิ้น มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง และมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ อย่างใกล้ชิดและตามลำดับชั้น

1.1.2 จุดแข็งของหลักการรวมอำนาจ

- (1) ทำให้จัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ มีความเป็นเอกภาพ ไม่ส่งผลกระทบต่อกันและกัน
- (2) มีลักษณะเหมือนหรือคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ ทำให้ราษฎรในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศได้รับประโยชน์อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน
- (3) เป็นวิธีการที่ประหยัด เพราะสามารถโยกย้ายเจ้าหน้าที่และวัสดุอุปกรณ์ซึ่งเป็นขององค์การปกครองเดียวกันสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปปฏิบัติในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศได้เสมอ

1.1.3 จุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจ

(1) การจัดทำบริการสาธารณะทุกเรื่องตลอดทั่วประเทศ ก่อให้เกิดความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ เพราะกว่ารายงานของเจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ จะส่งมาถึงส่วนกลางเพื่อพิจารณาวินิจฉัยและสั่งการ กว่าส่วนกลางจะพิจารณาวินิจฉัยสั่งการและกว่าคำวินิจฉัยสั่งการจะไปถึงย่อมใช้เวลาพอสมควร และความล่าช้าเช่นนี้จะมากขึ้นเรื่อยๆ เมื่อรัฐขยายบทบาทและภารกิจของตนให้กว้างขวางออกไป เพราะการบริการสาธารณะยังมีมากขึ้นปัญหาต่างๆ ที่ส่วนกลางจะวินิจฉัยและตัดสินใจก็ยิ่งทวีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

(2) อาจมีคำวินิจฉัยสั่งการไม่เหมาะสมแก่การตอบสนองความต้องการของราษฎรต่างๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นก็ได้ เพราะไม่ทราบความเป็นอยู่ของราษฎรที่อยู่ในภูมิภาคซึ่งแตกต่างกันออกไปได้อย่างทั่วถึง

ความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น การตัดสินใจแก้ไขปัญหาโดยไม่ทราบข้อเท็จจริงในปัญหารอบด้าน ย่อมทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปอย่างขาดประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง 2 ประการดังกล่าวข้างต้น จึงได้สร้างวิธีบรรเทาความเข้มข้นของการรวมอำนาจ เรียกว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง

1.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจในการตัดสินใจบางประการของรัฐในส่วนกลางให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐแต่ประจำอยู่ในแต่ละท้องที่การปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวก็ยังอยู่ในระบบบังคับบัญชาของราชการกลางส่วนกลาง

1.2.1 ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

(1) เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน

(2) เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน

(3) เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

1.2.2 จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

มีผลให้การพิจารณาวินิจฉัยและสั่งการน้อยลง คงเหลือแต่เฉพาะอำนาจพิจารณาวินิจฉัยและสั่งการในเรื่องที่สำคัญๆ เท่านั้น ทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างรวดเร็วไม่ชักช้า นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่ภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจได้เอง เป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดราษฎรสามารถออกคำวินิจฉัยสั่งการสนองความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้ดีกว่า การวินิจฉัยที่ออกโดยส่วนกลาง

1.2.3 จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน

1.3 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง การโอนอำนาจดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งแต่เดิมอยู่ในอำนาจรัฐส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆของประเทศ หรือหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานรับผิดชอบ แยกต่างหากจากรัฐส่วนกลาง และอย่างเป็นอิสระจากรัฐส่วนกลาง

1.3.1 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

มีการโอนกิจการสาธารณะ หน่วยงานของรัฐที่รับโอนมา คือ รัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน ต้องมีบุคคลกระทำการแทนในนามนิติบุคคล อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน และมีอิสระทางการคลังแยกต่างหากจากงบประมาณแผ่นดิน

1.3.2 จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

(1) การตัดสินใจในปัญหาด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรของรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

(2) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทำให้สามารถตอบสนองความต้องการส่วนรวมของราษฎร ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้ ย่อมทราบปัญหาความต้องการของราษฎร ตลอดจนมีความกระตือรือร้น บำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎร ซึ่งจะทำได้ตอบสนองความต้องการของราษฎรเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพดีกว่า

(3) การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรงของราษฎรในท้องถิ่น ทำให้ราษฎรเข้าไปมีส่วนจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น และมีส่วนช่วยพัฒนาการปกครองระบบประชาธิปไตยด้วย

(4) ทำให้การบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในวัตถุประสงค์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนแต่ละแห่งดำเนินไปได้อย่างเหมาะสม เพราะผู้รับผิดชอบจัดทำเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยี มีความคล่องตัว เนื่องจากไม่อยู่ในกฎระเบียบของทางราชการ

1.3.3 จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

(1) ทำให้อำนาจการปกครององค์กรส่วนกลางน้อยลง ซึ่งอาจทำลายเอกภาพความมั่นคงของรัฐได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีศึกสงครามหรือภาวะฉุกเฉิน

(2) ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณหรือเงินแผ่นดิน เพราะเจ้าหน้าที่และทรัพย์สินขององค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชนใดก็ใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอันอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น ไม่สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปปฏิบัติได้ทั่วประเทศเหมือนเจ้าหน้าที่หรือทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง

(3) ทำให้การบริการสาธารณะในภาพรวมขาดเอกภาพและขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพด้วย เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนแต่ละแห่งต่างก็มีแนวโน้มแข่งขันจัดทำบริการสาธารณะภายในของอำนาจหน้าที่ของตนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยไม่คำนึงว่าการที่จะทำให้ประสิทธิภาพประสิทธิผลการให้บริการสาธารณะที่อยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตนนั้น จะมีผลเป็นการบั่นทอนประสิทธิภาพประสิทธิผลของบริการสาธารณะที่อยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนหรือไม่

(4) ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ใช่มืออาชีพ แต่เป็นผู้ขาดความรู้การบริหารองค์กรแล้ว อาจทำให้บริการสาธารณะที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนขาดประสิทธิภาพ

2. แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น การกระจายอำนาจสามารถกระทำได้ 2 รูปแบบคือ

1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการ ซึ่งมีผลกระทบส่วนได้เสียของท้องถิ่น จากส่วนกลางไปให้ราษฎรส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ร่วมกันจัดทำแยกต่างหากและเป็นอิสระจากส่วนกลาง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจแบบเก่าแก่และแพร่หลายมากกว่าการกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการกระจายอำนาจบุคคลทั่วไปมักจะนึกถึงการกระจายอำนาจตามรูปแบบเท่านั้น

2) การกระจายอำนาจตามกิจการ การโอนกิจการสาธารณะบางประการ ซึ่งเดิมอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนกลาง โดยโอนจากส่วนกลางไปให้หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงาน เพื่อรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากจากส่วนกลางและเป็นอิสระจากส่วนกลางด้วย

ในการจัดการบริหารประเทศดังกล่าวก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผล ทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่ง ๆ มีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และแต่ละชุมชนมีปัญหาต่าง ๆ มากมายแตกต่างกัน ยากนักที่คนในท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาไปดูแลและแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาในระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ

1. แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
2. ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

3. ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน

4. เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาระดับชาติ

5. เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดูแลบ้านเมืองของตนเอง จัดการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองของเขาเองในเชิงปรัชญาที่เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับหลักการของแนวคิดที่เรียกว่า บริบททางสังคม (Social context) ที่มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อมรอบตัวเขา คนที่อยู่ห่างไกลจากท้องถิ่นหนึ่งย่อมไม่สามารถเข้าใจท้องถิ่นได้ดีเท่ากับคนในท้องถิ่น และแม้ว่าจะมีคนบางคนที่มีความสามารถในการมองปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นอื่นได้ชัดเจนในที่สุดแล้วการผลักดันให้คนในท้องถิ่นของตนเองสนใจ และรับรู้ปัญหาของตน รู้สึกรับผิดชอบ ห่วงใยและหวงแหนท้องถิ่นของตน ย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นนั้นมีคนดูแลรักษาตลอดไป

ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้ 1) การจัดบริการสาธารณะขึ้นมาตรฐานหรือที่เรียกว่า Standard Public Services 2) การจัดบริการสาธารณะเพื่อความเป็นเลิศหรือที่เรียกว่า Best Practices และ 3) การจัดบริการสาธารณะที่มีการให้สัญญาต่อผู้ใช้บริการหรือที่เรียกว่า Citizen Charter [5] โดยมีลักษณะดังนี้

1. การจัดบริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน (Standard Public Services) มีจุดมุ่งหมายหลักที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนให้ครอบคลุมและได้มาตรฐานขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีนัยของการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ ดังนั้นในระบบมาตรฐานนี้จึงมีการออกกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงาน พร้อมทั้งกำหนดกลไก และมาตรการกำกับ ดูแล หรือแม้กระทั่งการแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ ระบบมาตรฐานการบริการสาธารณะขั้นต่ำ จึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบความสัมพันธ์แนวตั้ง (Vertical relationship) ระหว่างรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ หากท้องถิ่นใดไม่ประสงค์ที่จะปฏิบัติตามหรือไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานการดำเนินงาน หรือมาตรฐานการจัดบริการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ก็ให้ดำเนินการขอประชนชาติหรือขออนุญาตจากประชาชนในท้องถิ่น แล้วเสนอขออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นในเรื่องนั้น ๆ ตามลำดับ

2. การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อความเป็นเลิศ (Best Practices) มีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการพัฒนาระบบบริการได้มีการริเริ่มบุกเบิก ค้นคว้า พัฒนา มาตรฐานคุณภาพบริการให้ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง และจัดให้มีศูนย์กลางการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ด้านการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ขึ้นในอนาคต โดยอาศัยความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ และไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐเข้าควบคุมหรือผลักดันให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกลไกการปฏิบัติงานของระบบมาตรฐานลักษณะนี้จะเป็นการสร้างแรงกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างท้องถิ่น โดยให้รางวัล ให้การยอมรับ รับรองคุณภาพ หรือให้ผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ พร้อมทั้งให้การสนับสนุนในด้านเทคนิควิชาการ คำปรึกษา เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพัฒนาคุณภาพบริการของตนเองอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

3. การจัดบริการสาธารณะที่มีการให้สัญญาต่อผู้ใช้บริการ (Citizen Charter) ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะประเภทนี้พัฒนาขึ้น ในปี ค.ศ. 1990 โดยรัฐบาลประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดโดยหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สนองตอบความต้องการของผู้ใช้บริการมากที่สุด ระบบประกันคุณภาพบริการของอังกฤษที่เรียกว่า Citizen Charter นั้นใช้มาตรการทางกฎหมายกำหนดให้หน่วยจัดบริการสาธารณะทุกหน่วยจัดทำมาตรฐานการให้บริการของตนเอง และประกาศให้ประชาชนผู้ใช้บริการได้รับทราบถึงสิทธิประโยชน์ของตนเองต่อการรับบริการ พร้อมกันนั้นก็ให้ผู้ใช้บริการทำหน้าที่ ควบคุมดูแล คุณภาพการให้บริการ เพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของตนเองที่ใช้บริการ ในขณะเดียวกันหน่วยจัดบริการต้องรักษามาตรฐาน การให้บริการของตนเองตามที่ประกาศหรือให้สัญญาไว้แก่ประชาชนหรือผู้ใช้บริการ ถ้าทำไม่ได้ตามนั้นผู้ใช้บริการสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อหน่วยจัดบริการนั้น ซึ่งหน่วยจัดบริการต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายหรือข้อเรียกร้องนั้น ๆ

การจัดทำบริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน

ในการกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน (Standard Practices) ของท้องถิ่น คือ การสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รับบริการสาธารณะพื้นฐานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ในระดับที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานกิจกรรมหรือบริการที่จะกำหนดเป็น “บริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน” ซึ่งไม่จำเป็นต้องครอบคลุมอำนาจหน้าที่ทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย [7] แต่จะเป็นลักษณะของกลุ่มกิจกรรมหรือบริการที่มีคุณลักษณะดังต่อไปนี้

1. เป็นกลุ่มกิจกรรมหรือบริการที่มีลักษณะเชิงเทคนิคหรือหลักวิชาการเป็นพื้นฐาน จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการดำเนินงานโดยอิงหลักวิชาการและเทคนิคขั้นพื้นฐาน เช่น การผังเมือง การควบคุมมลพิษ การจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

2. เป็นกลุ่มกิจกรรมที่จำเป็นต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภคร่วมกำหนดคุณลักษณะของบริการ และกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ให้ไว้แก่ประชาชน ดังนั้นจึงควรมีเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการให้ผู้ใช้บริการ และประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เช่น การรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน และการขนส่งมวลชน เป็นต้น

3. เป็นกิจกรรมที่ต้องมีระเบียบวิธีการดำเนินงานที่แน่นอนตายตัว และชัดเจนโปร่งใส ไม่เปิดโอกาสให้หน่วยปฏิบัติงานและผู้ปฏิบัติงาน เลือกลงปฏิบัติหรือใช้ดุลยพินิจ อันจะทำให้ประชาชน หรือชุมชนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเสียผลประโยชน์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการดำเนินงานขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งดำเนินกิจกรรมประเภทนี้ในลักษณะเดียวกันและเสมอภาค เช่น การจัดการเลือกตั้ง การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดเก็บภาษี การบริหารงานคลัง และการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น

4. เป็นกิจกรรมหรือบริการที่เกี่ยวข้อง สัมพันธ์หรือมีผลกระทบต่อชุมชนอื่น ๆ หรือต่อสังคมส่วนรวมอย่างใกล้ชิด ดังนั้นทุกท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการด้วยมาตรฐานเดียวกัน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชุมชนอื่น ๆ และสังคมส่วนรวม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน การดำเนินงานสำหรับกิจกรรมเหล่านี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น การจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษ เป็นต้น

องค์ประกอบของการจัดทำบริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน

การจัดทำบริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน มีองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) ระบบการบังคับใช้มาตรฐาน 2) มาตรฐานด้านกระบวนการดำเนินงานบริการสาธารณะ และ 3) มาตรฐานด้านผลงานบริการสาธารณะ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ระบบการบังคับใช้มาตรฐาน กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระบบการจัดบริการอย่างชัดเจน เช่น กระบวนการหรือกลไกการจัดการการแทรกแซงหน่วยควบคุมมาตรฐาน สถานะ และความสัมพันธ์ของหน่วยงานอนุญาตตุลาการในกระบวนการบริหารกับหน่วยควบคุมมาตรฐาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [8] การพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการสถาบันศาลปกครอง และศาลยุติธรรม กระบวนการการบังคับคดี ควรเป็นอย่างไร มีองค์กรใดรับผิดชอบ ซึ่งระบบการบังคับใช้มาตรฐานมีองค์ประกอบหลักดังนี้

1.1 มีกฎหมายกำหนดให้มีการบังคับใช้ระบบมาตรฐานสำหรับการปฏิบัติงานจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่อง หรือกิจกรรมที่กำหนด

1.2 มีประกาศใช้กฎกระทรวง ระเบียบ ปฏิบัติงานที่กำหนดรายละเอียดของมาตรฐานการปฏิบัติงานจัดบริการ เช่น หลักเกณฑ์แนวทางวิธีการทำงานในเรื่องหรือกิจการตามที่กฎหมาย กำหนด

1.3 กำหนดให้มี “หน่วยงานกำกับดูแลมาตรฐาน” ซึ่งมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้น

1.4 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ปฏิบัติงานตามมาตรฐานที่กำหนดขึ้น

1.5 ให้อำนาจแก่หน่วยงานบังคับใช้มาตรฐานในการสั่งการ กำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตามประเมินผล จัดให้มีมาตรการจูงใจ และสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดขึ้น

1.6 ให้อำนาจแก่หน่วยงานบังคับใช้มาตรฐานในการแทรกแซงการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน

1.7 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบ และได้รับการแนะนำ ส่งเสริมสนับสนุนให้มีศักยภาพในการปฏิบัติงานตามมาตรฐานได้อย่างเพียงพอ

2. มาตรฐานด้านกระบวนการดำเนินงานบริการสาธารณะ

โดยมีสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะขั้นมาตรฐานด้านกระบวนการดำเนินงาน หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติที่พึงปรารถนาของกระบวนการดำเนินงาน การจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการกำหนดไว้ให้เป็นลายลักษณ์อักษร และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีกระบวนการจัดบริการที่โปร่งใส เปิดเผย เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมตัดสินใจอย่างกว้างขวางรวมทั้งให้ประชาชนผู้ใช้บริการ และบุคคลทั่วไปสามารถร้องเรียนอุทธรณ์ กล่าวโทษ ฟ้องร้อง ดำเนินคดี ผู้ปฏิบัติงานและหน่วยปฏิบัติงานในกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือไม่ได้รับการตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ได้ประกาศหรือให้สัญญาไว้แก่ประชาชน โดยมาตรฐานด้านกระบวนการดำเนินงานควรประกอบด้วยเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ [9]

2.1 กำหนดให้มีหลักเกณฑ์ว่าด้วย คุณสมบัติของหน่วยปฏิบัติงาน

2.2 กำหนดให้มีหลักเกณฑ์ว่าด้วย คุณสมบัติของบุคลากรหลักที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

2.3 กำหนดให้มีหลักเกณฑ์ว่าด้วย คุณสมบัติของวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ อาคาร สิ่งก่อสร้างที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

2.4 กำหนดให้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราส่วนระหว่างปัจจัยการผลิตต่อปริมาณงานหรือต่อผลงานเบื้องต้น เช่น ต้นทุนต่อตารางเมตรของสิ่งก่อสร้าง

2.5 กำหนดให้มีหลักเกณฑ์การปฏิบัติงาน เกณฑ์การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการ และ/หรือบุคคลทั่วไป ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้ความเห็นในกระบวนการบริหารจัดการ

2.6 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ผู้ให้บริการ และบุคคลทั่วไปสามารถร้องเรียน อุทธรณ์ กล่าวโทษ ฟ้องร้องดำเนินคดีผู้ปฏิบัติงาน และหน่วยปฏิบัติงานในกรณี ๆ ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

3. มาตรฐานด้านผลงานบริการสาธารณะ

โดยมีสาระสำคัญของการจัดบริการสาธารณะขึ้นมาตรฐานด้านผลงาน หมายถึง ข้อกำหนดคุณสมบัติที่พึงปรารถนาของผลการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าประชาชนผู้ใช้บริการจะได้รับบริการในปริมาณและคุณภาพที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำอย่างเท่าเทียมกัน กรณีที่ไม่ได้รับบริการตามมาตรฐานขั้นต่ำได้ประกาศหรือให้สัญญาไว้ ผู้ใช้บริการสามารถร้องเรียน อุทธรณ์ กล่าวโทษ ฟ้องร้อง ดำเนินคดีผู้ปฏิบัติงาน และหน่วยปฏิบัติงานฯ ได้ตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วย

3.1 กำหนดคุณลักษณะด้านกายภาพ ของผลงานที่ชัดเจนและครอบคลุมทุกด้าน เช่น องค์ประกอบหลัก หรือ สาระสำคัญของผลงาน เป็นต้น ซึ่งสามารถวัดหรือสังเกตได้

3.2 กำหนดคุณลักษณะด้านคุณภาพของผลงานที่ชัดเจนและครอบคลุม เช่น ถูกต้อง ตามหลักกฎหมาย ถูกต้องตามหลักวิชาการ เพียงพอ ทัวถึง เป็นธรรม ตรงกับความต้องการของสังคม/ชุมชน/ผู้ใช้บริการ ซึ่งสามารถวัดหรือสังเกตเห็นได้

3.3 สิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการ กฎหมายควรระบุถึงสิทธิประโยชน์และหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดบริการ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย หน่วยควบคุมมาตรฐาน ผู้ใช้บริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยจัดบริการ และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการนั้น กฎหมายควรกำหนดเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานว่าหน่วยจัดบริการจะต้องระบุสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการไว้ในข้อตกลงว่าด้วยคุณภาพของบริการอย่างไรบ้าง และถ้าหากผู้ใช้บริการได้รับบริการในระดับคุณภาพที่กำหนดไว้ ผู้ใช้บริการมีสิทธิที่จะดำเนินการอย่างไรต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการที่หน่วยจัดบริการต้องปรึกษาหารือกับผู้แทนหรือตัวแทนของผู้ใช้บริการในท้องถิ่นของตน [9]

หลักสำคัญในการจัดบริการสาธารณะตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักสำคัญซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นหลักการสำคัญในการประกอบการพิจารณาเพื่อการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ ได้แก่ [10]

1. หลักผลประโยชน์มหาชนของรัฐ (Public Interest) โดยหลักความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นแต่ละระดับกับรัฐบาลกลางนี้จะสะท้อนให้เห็นว่ามีภารกิจบางประเภท หรือบางอย่างที่รัฐยังคงต้องสงวนไว้สำหรับดูแล รับผิดชอบและปฏิบัติเอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่คนส่วนรวม และเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ เช่น

- 1.1 ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ เช่น กิจการทหาร
- 1.2 ภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เช่น กิจการตำรวจ
- 1.3 ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ
- 1.4 ภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการทางการทูต

ภารกิจดังกล่าวข้างต้นถือเป็นภารกิจรวมของชาติ ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางยังคงต้องดำเนินการต่อไป ส่วนภารกิจที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ควรจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะคือ เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำ และทางระบายน้ำ และการจัดการศึกษาขั้นต้น เป็นต้น

2. หลักความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability) หลักการทั่วไปที่จะทำให้สามารถแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในสังคม จะมีความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นต่างกันอย่างไร หลักการทั่วไปประการหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าภารกิจใดจะส่งมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด จะต้องพิจารณาหลักสำคัญ ได้แก่ ผลที่เกิดขึ้นหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นตั้งอยู่ในถิ่นฐาน อยู่ในพื้นที่ใด เช่น ถ้าบริการสาธารณะใดส่งผลกระทบต่อคนในเขตพื้นที่ ท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะก็ควรจะมีการถ่ายโอนการให้บริการสาธารณะดังกล่าวให้โดยตรง เช่น โอนไปให้องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาล แต่ภารกิจใดที่เป็นภารกิจที่ต้องมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก มากกว่าเขตพื้นที่ท้องถิ่นก็ควรส่งมอบภารกิจนั้น ๆ ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นต้น

3. ความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) หลักความสามารถของท้องถิ่น เป็นหลักการที่กล่าวถึงเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าการจัดสรรกิจกรรม หรือภารกิจใดก็ตามไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ต้องคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และแม้ว่าความพร้อมของท้องถิ่นไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการมอบภารกิจนั้น ๆ ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขเวลาและความพยายามที่จะเพิ่มขีด

ความสามารถให้กับท้องถิ่นในการจัดการ ฉะนั้นถ้าบอกว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมในการจัดการ ก็มีความจำเป็นที่ส่วนราชการจะต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับบริการสาธารณะ เพื่อให้สามารถจัดการบริการสาธารณะเหล่านั้นได้ ฉะนั้นความพร้อมจะไม่ใช่มูลเหตุของการที่บอกว่ากิจการนั้น ๆ จะไม่สามารถถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นอกจากนั้นในเรื่องของหลักความสามารถแล้ว การจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการบริหารงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสภาพในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทิศทางในอนาคต โครงสร้างต่าง ๆ หรือการจัดองค์กรต่าง ๆ ของท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป เพราะภารกิจจำนวนหนึ่งได้ส่งมอบ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจ และภารกิจใหม่ไปด้วย แต่อย่างไรก็ตามโครงสร้าง ที่จะรองรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับภารกิจอันใหม่นั้นจะต้องจัดโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างขนาดใหญ่มากเกินไปที่จะไปทำให้การทำงานเกิดความทับซ้อน หรือกลายเป็นปัญหาภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ฉะนั้นโครงสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่จะเป็นโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ที่ถือว่าเป็นงานหลัก หรือเป็นงานพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากท้องถิ่นใดมีความต้องการที่จะจัดงานบางเรื่องที่สามารถเป็นงานเฉพาะ เช่น งานท่องเที่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการได้เอง ซึ่งอาจไม่อยู่ในโครงสร้างหลักที่ต้องเหมือนกันทั่วประเทศขึ้นอยู่กับความต้องการ หรือความจำเป็นในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ฉะนั้นในเรื่องหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จึงเป็นเรื่องการสร้างความพร้อม การเตรียมความพร้อม และการจัดโครงสร้างเพื่อการรองรับ

4. หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency) หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency) เป็นหลักที่สำคัญกับการประหยัด ขนาดของการลงทุน หรือการคำนึงถึงต้นทุนในการให้บริการ การจัดการบริการสาธารณะ เมื่อถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแทนรัฐบาล หรือหน่วยงานราชการแล้วนั้น ต้องคำนึงและพิจารณาด้วยว่าจะทำให้ต้นทุนแพงขึ้นมากน้อยขนาดไหน หากเป็นต้นทุนที่แพงขึ้นมาก ๆ แนวทางก็คือ จำเป็นต้องมีการร่วมกันมากขึ้นระหว่างท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน หรือรูปแบบอื่น ๆ กิจกรรมบางอย่างหรืองานบางอย่างที่มีการถ่ายโอน หรือจะมีการส่งมอบให้กับท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นที่ต้องหายุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกันให้มากขึ้น เพื่อให้ขนาดของการลงทุนถูกลง

นอกจากนั้นในเรื่องของหลักประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมยังคงต้องพิจารณาถึงการสร้างหลักประกันด้านคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อราชการส่วนกลางหรือบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยุติการให้บริการสาธารณะบางอย่างลง และส่งมอบบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ สิ่งสำคัญที่เป็นหลักการทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะนั้นให้มีคุณภาพไม่น้อยกว่าสิ่งที่ราชการส่วนกลางเคยทำ ฉะนั้นหลักประกันด้านคุณภาพการบริการจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือไว้ หลักเกณฑ์มาตรฐานซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานในส่วนของราชการหรือเป็นมาตรฐานทางวิชาการก็ยังคงมีความสำคัญในการที่จะไปกำหนดว่าท้องถิ่นจำเป็นต้องทำให้ถึงขั้นต่ำของมาตรฐานนั้นอย่างไร

ปัญหาในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินงานด้านการบริการสาธารณะที่ผ่านมาในอดีต ยังประสบกับปัญหาต่างๆ มากมายที่ทำให้ไม่สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักการของการจัดบริการสาธารณะ โดยทั้งนี้สามารถแบ่งปัญหาของการจัดบริการสาธารณะออกได้เป็น 2 ระดับ คือ

1. ปัญหาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมหภาคจากปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในเชิงอำนาจการบริหารจัดการกิจการสาธารณะที่ยังไม่ได้รับอิสระที่แท้จริงในการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะภายในท้องถิ่นด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายและงบประมาณในการดำเนินการรวมทั้งปัญหาในเชิงโครงสร้างของระบบการบริหารราชการในการจัดบริการสาธารณะที่ยังเน้นการรวมศูนย์อำนาจ ขาดความชัดเจน มีความซับซ้อน สายการบังคับบัญชายาว และมีโครงสร้างการบริหารที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น [11]

2. ปัญหาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจุลภาคที่การจัดบริการสาธารณะ ยังไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น นอกจากนี้การบริการสาธารณะยังมีลักษณะที่ไม่เหมาะสม อันเป็นผลจากการให้บริการสาธารณะที่ไม่ครบถ้วนทุกด้านและทั่วถึงประชาชนทุกกลุ่ม เช่น อาจเน้นประโยชน์ของบุคคลบางกลุ่มและละเลยประโยชน์ของประชาชนบางกลุ่ม ขาดการลำดับความสำคัญในการจัดบริการสาธารณะที่ควรมีการเตรียมการล่วงหน้าหรือควรมีการพิจารณาถึงความจำเป็นเร่งด่วน ทำให้การจัดบริการสาธารณะขาดคุณภาพ ขาดความชัดเจน ขาดความเป็นธรรมและไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้

ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งในการเสนอนโยบาย การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และการตรวจสอบการให้บริการ สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [12]

ดังนั้นแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหา เช่น ควรมี การดำเนินการในลักษณะของเครือข่าย ที่เป็นการทำงานร่วมมือภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนเพื่อแสวงหาแนวทางในการ แก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น [13] ทั้งนี้ก็เพื่อให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การพัฒนาสมรรถนะการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนจะประสบผลสำเร็จและเป็นที่ยอมรับของประชาชนนั้น บุคลากรต้องมีความสามารถในการบริหารบริการสาธารณะในระดับสมรรถนะที่คาดหวัง ได้แก่

1. การฝึกอบรม เป็นกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจด้านการบริหารกิจการสาธารณะ และยังเป็นการฝึกอบรมให้ บุคลากรได้ทดลองปฏิบัติ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ในการพัฒนาสมรรถนะแก่บุคลากร

2. การศึกษาและนำเสนอข้อมูลของการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ซึ่งเป็นการ นำเสนอข้อมูลผู้เข้าร่วมโครงการได้เห็นและเรียนรู้ในการบริการสาธารณะ เพื่อให้ผู้ร่วมโครงการได้เกิดความเข้าใจ สร้างทักษะ สร้างทัศนคติที่ดี และเกิดแรงจูงใจในการพัฒนาสมรรถนะ

3. การเยี่ยมเยียนและให้คำปรึกษา เป็นการพบปะบุคลากรที่เข้าร่วมโครงการหลังจากการฝึกอบรมเป็นระยะ เพื่อรับทราบ ปัญหาและให้คำปรึกษาเพิ่มเติม โดยมีวัตถุประสงค์ให้บุคลากรที่เข้าร่วมโครงการมีสมรรถนะเท่ากับสมรรถนะที่คาดหวัง

4. การเข้าร่วมสัมมนากับผู้เชี่ยวชาญ ในหัวข้อที่ต้องการพัฒนาหรือผู้บริหารและบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ ประสบผลสำเร็จ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมโครงการสามารถนำไปใช้หรือนำไปประยุกต์ในการพัฒนาสมรรถนะของตนต่อไป [14]

ดังนั้นบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการพัฒนาเพื่อเพิ่มระดับสมรรถนะของตนจนถึงระดับสมรรถนะที่ คาดหวัง หรือไม่มีช่องว่างสมรรถนะโดยการให้บุคลากรผ่านกระบวนการพัฒนาสมรรถนะการบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่าง ยั่งยืน

การจัดบริการสาธารณะที่ดี

การบริการสาธารณะที่ดีควรจัดทำในรูปแบบกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่ามิติการ พิจารณานี้สามารถนำมาปรับประยุกต์ใช้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาเป็นหลักการพิจารณาว่าการจัดบริการ สาธารณะของท้องถิ่นที่ดีควรมีลักษณะอย่างไรได้ 4 มิติ [15] คือ

1. ความเหมาะสมของประเภทบริการสาธารณะ ในทางหลักการการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรยึดหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น (General Competence) ที่ควรให้บริการสาธารณะทุกประเภทเป็นหน้าที่ขององค์กร ปกครองท้องถิ่นเสมอ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพบว่า มีบริการสาธารณะบางลักษณะไม่ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น แต่ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรอื่น เช่น รัฐบาลกลางหรือภาคเอกชนที่อาจมีความเหมาะสมและความพร้อมในการจัดบริการ สาธารณะบางประเภทมากกว่า เช่น บริการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการกำหนดและการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานกลางของ ประเทศ หรือมาตรฐานสากล (อาทิ การกำหนดมาตรฐานการบินพลเรือน การกำหนดเกณฑ์การปล่อย มลภาวะทางอากาศ การจัดทำมาตรฐานกลาง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐ การกำหนดหลักสูตร ฯลฯ) หรือเป็นบริการสาธารณะที่ภาครัฐต้อง ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว (เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การรักษาความเสถียรภาพหรือการวางแผน ในทางเศรษฐกิจ การเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฯลฯ)

2. ระดับการหาผลประโยชน์และการแสวงหากำไร โดยทั่วไปการหาผลประโยชน์และผลกำไรจากการจัดทำบริการ สาธารณะทุกประเภทสามารถทำได้เนื่องจากจะช่วยให้ท้องถิ่นมีรายได้และผลกำไรที่สามารถเลี้ยงตนเองได้และเพียงพอต่อการ จัดบริการสาธารณะในอนาคต เป็นบริการสาธารณะที่สร้างผลประโยชน์แก่ท้องถิ่น และต้องนำผลกำไรที่ได้ไปใช้ในการจัดบริการเพื่อ ประโยชน์สาธารณะหรือนำส่งเข้าเป็นรายได้ของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามเราควรคำนึงถึงระดับของการหาประโยชน์และแสวงหากำไรใน บริการสาธารณะแต่ละประเภท ดังนี้

2.1 บริการสาธารณะบางประเภทสามารถแสวงหารายได้และกำไรสูงสุดที่สอดคล้องกับกลไกตลาดและการแข่งขันกับ เอกชน เช่น การกำหนดค่าเช่าพื้นที่การค้า การกำหนดค่าบริการไฟฟ้าแบบขั้นบันไดตามปริมาณการใช้แก่โรงงานอุตสาหกรรมและ ห้างสรรพสินค้า การกำหนดอัตราค่าเช่าห้องประชุม สำหรับการจัดทำกิจกรรมของเอกชน เป็นต้น นอกจากนี้การหากำไรสูงสุด

สามารถทำได้กับบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นตอบสนองความพึงพอใจสูงสุดที่นอกเหนือจากมาตรฐานการบริการสาธารณะปกติ ตัวอย่างเช่น การคิดค่าห้องพักรักษาผู้ป่วยพิเศษในสถานพยาบาล ซึ่งเป็นบริการเสริมนอกเหนือจากห้องพักรักษาผู้ป่วยรวม การคิดค่าธรรมเนียมหลักสูตรนานาชาติในโรงเรียนนอกเหนือจากการจัดการเรียนการสอนปกติ เป็นต้น

2.2 บริการสาธารณะบางประเภทที่มีข้อจำกัดในการแสวงหากำไรสูงสุด เพราะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะในภาพรวมและความสามารถในการเข้าถึงของประชาชน เช่น การกำหนดราคาค่าน้ำประปาแก่ครัวเรือน การกำหนดอัตราค่าโดยสารขนส่งมวลชนสาธารณะ การกำหนดอัตรา ค่าธรรมเนียมการขอใบอนุญาต อัตราค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น

3. บุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายของบริการสาธารณะ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะประเภทใดก็ตามต้องคำนึงเสมอว่าใครคือบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายของการจัดทำบริการสาธารณะ แต่โดยทั่วไปการจัดบริการสาธารณะจะมีลักษณะ ดังนี้

3.1 จัดบริการบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มเพศ (ชาย/หญิง/เพศทางเลือก) รายได้ (จน/ปานกลาง/ร่ำรวย) อายุ (เด็ก/วัยทำงาน/คนชรา) ถิ่นที่อยู่ (ในพื้นที่ของ อบท./นอกพื้นที่ อบท.) ความพิการ (พิการทางสายตา/การได้ยิน/การสื่อสาร ฯลฯ) อาชีพ หรือความต้องการเฉพาะทางอื่น ๆ ฯลฯ

3.2 จัดบริการที่ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย เช่น การจัดบริการ สาธารณูปโภคพื้นฐานที่ทุกคนต้องเข้าถึงได้ นอกจากนี้การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างความเป็นไปได้ให้กลุ่มเป้าหมายสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีคุณภาพจะช่วยสร้างการหลอมรวมคนทุกคนและทุกกลุ่มในสังคม (Inclusiveness) ให้มีความเท่าเทียมด้านโอกาสขึ้นได้

4. ความสอดคล้องระหว่างประเภทของบริการสาธารณะและรูปแบบบริการสาธารณะ ในประเด็นนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาว่าควรเลือกใช้รูปแบบการว่าจ้าง (Out Sourcing) การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership - PPP) สหการ (Co-operative) และกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise) ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อกำหนดอำนาจหน้าที่ในกฎหมายว่า กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบใดได้บ้าง ความเหมาะสมในการเลือกรูปแบบบริการสาธารณะขึ้นอยู่กับเป้าประสงค์ในการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทว่าได้วางหลักคิด ดังนี้

4.1 การว่าจ้าง (Out Sourcing) อาจนิยมใช้ในการแบ่งหน้าที่การจัดบริการสาธารณะบางส่วนให้บุคคลภายนอกที่มีความถนัดและความรู้ความสามารถรับไปทำแทน ตัวอย่างเช่น การจ้างทำอาหารผู้ป่วยให้กับผู้ป่วยในของสถานพยาบาล การจ้างให้เอกชนเป็นผู้รับกำจัดและรีไซเคิลขยะ

4.2 การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership - PPP) อาจนิยมใช้ในการจัดบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นต้องการอาศัยความร่วมมือกับเอกชนในฐานะหุ้นส่วน (Partner) ทั้งด้านความรู้และเงินลงทุน เช่น การพัฒนานิคมอุตสาหกรรม การชักชวนให้ภาคเอกชนลงทุนทำสิ่งปลูกสร้างในที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3 สหการ (Co-operative) อาจนิยมใช้ในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าสองแห่งขึ้นไปที่ต้องจัดบริการสาธารณะร่วมกันด้วยเหตุผลด้านความคุ้มค่าหรือบูรณาการบริการสาธารณะข้ามพื้นที่ (Cross-area) เช่น การจัดบริการระบบป้องกันไฟไหม้ที่อาจกินพื้นที่ในหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมกันจัดบริการ ด้านโรงงานกำจัดขยะที่ต้องอาศัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ร่วมลงทุนกันเพื่อให้สามารถสร้างโรงงานกำจัดขยะที่มีศักยภาพเพียงพอ เป็นต้น

4.4 กิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise) ซึ่งถือเป็นรูปแบบองค์กรที่สำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ในรูปแบบของกิจการพาณิชย์ ได้แก่ การดำเนินงานด้วยตนเองในฐานะหน่วยงานหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานผ่านการจัดตั้งบริษัทที่เป็นนิติบุคคลเอกชน และการดำเนินงานผ่านการจัดตั้งองค์กรของท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล มหาชน) หรือกิจการเพื่อสังคม (ได้แก่ รูปแบบกิจการที่แรงงานเป็นเจ้าของรูปแบบสหกรณ์ รูปแบบบริษัทเพื่อสังคม และรูปแบบมูลนิธิการกุศลที่ทำการค้า)

กล่าวโดยสรุปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงมีศักยภาพที่จะจัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและมีอิสระในการเลือกประเภทและรูปแบบ ตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น (General Competence) และปฏิบัติตามหลักการจัดการบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ดี

บทสรุป

การบริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการ หรือในกำกับดูแลของฝ่ายปกครอง หรือรัฐโดยที่ฝ่ายปกครองหรือรัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนเป็นส่วนรวม มิใช่การจัดทำเพียงเพื่อประโยชน์ของกลุ่มใด โดยเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะก็เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและเศรษฐกิจเพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสในสังคมหรือผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะและทรัพยากรของชาติได้อย่างเหมาะสม เป็นธรรม มีคุณภาพและทั่วถึง ทั้งด้าน การศึกษา สุขภาพอนามัย การทำงาน การมีรายได้รวมถึงโอกาสในการมีส่วนร่วมในธุรกรรมทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ ตลอดจนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการบริการทางสังคม และเมื่อประชาชนได้เข้าถึงการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพตรงตามความต้องการ ก็ย่อมส่งผลให้ประชากรของประเทศสามารถพัฒนาตนเองให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพ เพราะประชาชนเป็นผู้มาใช้การ บริการ มิใช่เป็นเพียงผู้รับบริการฝ่ายเดียว เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะเกิดประโยชน์สูงสุดและให้ถูกต้องตรงตามความต้องการของประชาชนและเมื่อประชาชนได้เข้าถึงการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพตรงตามความต้องการแล้ว ก็ย่อมส่งผลให้ประชากรของประเทศสามารถพัฒนาตนเองให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพ ไม่เป็นภาระกับภาครัฐและสังคม

เอกสารอ้างอิง

- [1] วิรัช วิรัชนิการวรรณ. การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย. กรุงเทพฯ: ไพร่เพช; 2545.
- [2] เอนก เหล่าธรรมทัศน์. การเมืองของพลเมือง: สู่สหธรรมใหม่ (Civics and self-government). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ; 2543.
- [3] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: วิทยุชน; 2546.
- [4] โกวิทช์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: วิทยุชน; 2548.
- [5] สมาน รังสิโยภักดิ์. การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่างๆ. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ; 2543.
- [6] อำนวย บุญรัตน์ไมตรี และนิพนธ์ ไตรสรณะกุล. การบริหารงานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการบริหาร เทศบาลตามมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน. วารสารมนุษยสังคมปริทัศน์ 2558;17;93-108.
- [7] จรัส สุวรรณมาลา. การพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; 2544.
- [8] Heywood, P. Political corruption: Problems and perspectives. Political Studies Association; 2002.
- [9] จรัส สุวรรณมาลา. รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.); 2542.
- [10] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น; 2544.
- [11] รสคนธ์ รัตยเสริมพงศ์, “ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น”, เอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการบริการ สาธารณะของท้องถิ่น หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช; 2557.
- [12] รสคนธ์ รัตยเสริมพงศ์. อ้างแล้ว. หน้า 15-13 - 15-14.
- [13] วีระศักดิ์ เครือเทพ. เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทวิเคราะห์ว่าด้วยการบริหารงานองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในแนวระนาบ เพื่อการเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย; 2550.
- [14] สุดเขต สกุกทอง. กระบวนการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะอย่างยั่งยืน [ดัชนีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต]. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยแม่โจ้; 2559.
- [15] วุฒิสาร ตันไชย และเอกวีร์ มีสุข. ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: ราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า; 2558.