

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการสำรวจองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย เรื่อง ความต้องการของประชาชนที่มีต่อการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองตราด ผู้วิจัยสามารถสรุปเป็นหัวข้อต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. ความต้องการ
 - 1.1 ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ
 - 1.2 ทฤษฎีอีอาร์จี (ERG Theory)
 - 1.3 ทฤษฎีความต้องการจากการเรียนรู้ (Learned Needs Theory)
2. การบริการสาธารณะ
 - 1.1 ความหมายของการบริการสาธารณะ
 - 1.2 องค์ประกอบของการบริการสาธารณะ
 - 1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการบริการสาธารณะ
 - 1.4 แนวคิดว่าด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.5 วิธีการในการจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความต้องการ

จากการสำรวจทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการที่เป็นแนวคิดกระแสหลักในวงวิชาการ ผู้วิจัยจะนำเสนอ 3 ทฤษฎีหลัก คือ

1. ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ
2. ทฤษฎีอีอาร์จี (ERG Theory)
3. ทฤษฎีความต้องการจากการเรียนรู้ (Learned Needs Theory)

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการกำหนดโดยนักจิตวิทยาชื่อ มาสโลว์ (Maslow. 1970 : 170) ทฤษฎีดังกล่าวเป็นทฤษฎีการจูงใจที่มีการกล่าวขวัญอย่างแพร่หลาย มาสโลว์มองว่าความต้องการของมนุษย์มีลักษณะเป็นลำดับขั้น จากระดับต่ำสุดไปยังระดับสูงสุด เมื่อความต้องการในระดับหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้วมนุษย์ก็จะมีความต้องการอื่นในระดับที่สูงขึ้นต่อไป

กล่าวโดยสรุปแล้วทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์สามารถแบ่งความต้องการออกได้เป็น 2 ระดับ คือ

1. ความต้องการในระดับต่ำ (Lower Order Needs) ประกอบด้วย ความต้องการทางร่างกาย ความต้องการความปลอดภัยและมั่นคง และความต้องการความผูกพันหรือการยอมรับ

2. ความต้องการในระดับสูง (Higher Order Needs) ประกอบด้วย ความต้องการการยกย่อง และความต้องการความสำเร็จในชีวิต

ลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ มาสโลว์เรียงลำดับความต้องการของมนุษย์จากขั้นต้น ไปสู่ความต้องการขั้นต่อไปไว้เป็นลำดับดังนี้

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological Needs)
2. ความต้องการความปลอดภัย (Safety Needs)
3. ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ (Belongingness and Love Needs)
4. ความต้องการได้รับความนับถือยกย่อง (Esteem Needs)
5. ความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริง (Self-actualization Needs)

ลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์มีการเรียงลำดับขั้นความต้องการที่อยู่ในขั้นต่ำสุด จะต้องได้รับความพึงพอใจเสียก่อน บุคคลจึงจะสามารถผ่านพ้นไปสู่ความต้องการที่อยู่ในขั้นสูงขึ้นไปตามลำดับ ดังจะอธิบายโดยละเอียดดังนี้

1. ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs)

เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานที่มีอำนาจมากที่สุดและสังเกตเห็นได้ชัดที่สุด จากความต้องการทั้งหมด เป็นความต้องการที่ช่วยดำรงชีวิต ได้แก่ ความต้องการอาหาร น้ำดื่ม ออกซิเจน การพักผ่อนนอนหลับ ความต้องการทางเพศ ความต้องการความอบอุ่น ตลอดจนความต้องการที่จะถูกกระตุ้นอวัยวะรับสัมผัสแรงขับของร่างกาย เหล่านี้จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับ ความอยู่รอดของร่างกายและของอินทรีย์

2. ความต้องการความปลอดภัย (Safety Needs)

เมื่อความต้องการทางด้านร่างกายได้รับความพึงพอใจแล้ว บุคคลก็จะพัฒนาการ ไปสู่ขั้นใหม่ต่อไป ซึ่งขั้นนี้เรียกว่า ความต้องการความปลอดภัยหรือความรู้สึกมั่นคง (Safety or Security) มาสโลว์กล่าวว่าความต้องการความปลอดภัยนี้จะสังเกตได้ง่ายในทารกและในเด็กเล็ก ๆ เนื่องจากทารกและเด็กเล็ก ๆ ต้องการความช่วยเหลือและต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่น ตัวอย่างเช่น ทารก จะรู้สึกกลัวเมื่อถูกทิ้งให้อยู่ตามลำพัง หรือเมื่อเขาได้ยินเสียงดัง ๆ หรือเห็นแสงสว่างมาก ๆ แต่ประสบการณ์และการเรียนรู้จะทำให้ความรู้สึกกลัวหมดไป

3. ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ (Belongingness and Love Needs)

ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของเป็นความต้องการขั้นที่ 3 ความต้องการนี้ จะเกิดขึ้น เมื่อความต้องการทางด้านร่างกายและความต้องการความปลอดภัย ได้รับการตอบสนองแล้ว

บุคคลต้องการได้รับความรักและความเป็นเจ้าของ โดยการสร้างความสัมพันธ์กับผู้อื่น เช่น ความสัมพันธ์ภายในครอบครัวหรือกับผู้อื่นสมาชิกภายในกลุ่ม จะเป็นเป้าหมายสำคัญสำหรับบุคคล กล่าวคือ บุคคลจะรู้สึกเจ็บปวดมากเมื่อถูกทอดทิ้ง ไม่มีใครยอมรับ หรือถูกตัดออกจากสังคม ไม่มีเพื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจำนวนเพื่อน ๆ ญาติพี่น้อง สามีหรือภรรยา หรือลูก ๆ ได้ลดน้อยลงไป นักเรียนที่เข้าโรงเรียนที่ห่างไกลบ้านจะเกิดความต้องการเป็นเจ้าของอย่างยิ่งและจะแสวงหาอย่างมากที่จะได้รับการยอมรับจากกลุ่ม

4. ความต้องการได้รับความนับถือยกย่อง (Self-Esteem Needs)

เมื่อความต้องการได้รับความรักและการให้ความรักแก่ผู้อื่นเป็นไปอย่างมีเหตุผล และทำให้บุคคลเกิดความพึงพอใจแล้ว พลังผลักดันในขั้นที่ 3 ก็จะลดลงและมีความต้องการในขั้นต่อไปมาแทนที่ กล่าวคือ มนุษย์ต้องการที่จะได้รับความนับถือยกย่องออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก เป็นความต้องการนับถือตนเอง (Self-respect) ส่วนลักษณะที่ 2 เป็นความต้องการได้รับการยกย่องนับถือจากผู้อื่น (Esteem from Others)

4.1 ความต้องการนับถือตนเอง (Self-respect)

คือ ความต้องการมีอำนาจ มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความแข็งแรง มีความสามารถในตนเอง มีผลสัมฤทธิ์ไม่ต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่น และมีความเป็นอิสระ ทุกคนต้องการที่จะรู้สึกว่าเขามีคุณค่าและมีความสามารถที่จะประสบความสำเร็จในงานภารกิจต่าง ๆ และมีชีวิต ที่เด่นดัง

4.2 ความต้องการได้รับการยกย่องนับถือจากผู้อื่น (Esteem from Others)

คือ ความต้องการมีเกียรติยศ การได้รับยกย่อง ได้รับการยอมรับ ได้รับความสนใจ มีสถานภาพมีชื่อเสียงเป็นที่กล่าวขานและเป็นที่ชื่นชมยินดี มีความต้องการที่จะได้รับความยกย่องชมเชยในสิ่งที่เขากระทำ ซึ่งทำให้รู้สึกว่าตนเองมีคุณค่าว่าความสามารถของเขาได้รับการยอมรับจากผู้อื่น

5. ความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริง (Self-actualization Needs) ถึงลำดับขั้นสุดท้าย ถ้าความต้องการลำดับขั้นก่อน ๆ ได้ทำให้เกิดความพึงพอใจอย่างมีประสิทธิภาพ ความต้องการเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงก็จะเกิดขึ้น มาสโลว์อธิบายความต้องการเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงว่าเป็นความปรารถนาในทุกสิ่งทุกอย่าง ซึ่งบุคคลสามารถจะได้รับอย่างเหมาะสม บุคคลที่ประสบผลสำเร็จในขั้นสูงสุดนี้ จะใช้พลังอย่างเต็มที่ในสิ่งที่ท้าทายความสามารถและศักยภาพของเขาและมีความปรารถนาที่จะปรับปรุงตนเอง พลังแรงขับของเขาจะกระทำพฤติกรรมตรงกับความสามารถของตน กล่าวโดยสรุป การเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงเป็นความต้องการอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะบรรลุถึงจุดสูงสุดของศักยภาพ

สรุปได้ว่า ทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์ แบ่งความต้องการของมนุษย์เป็น 5 ชั้น คือ ความต้องการทางด้านร่างกาย ความต้องการความปลอดภัย ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ ความต้องการได้รับความนับถือยกย่อง ความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริง และแบ่งความรู้สึกของมนุษย์ออกเป็น 2 ชนิด คือ ความรู้สึกทางบวกและความรู้สึกทางลบ โดยความรู้สึกทางบวก เป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นแล้วเป็นสุข ส่วนความรู้สึกทางลบ เกิดขึ้นแล้วทำให้เกิดความรู้สึกไม่สบายใจ

ทฤษฎีอีอาร์จี

แอลเดอร์เฟอร์ (Alderfer, 1976 : 110) แห่งมหาวิทยาลัยเยลได้ปรับปรุงลำดับความต้องการตามแนวคิดของมาสโลว์เสียใหม่ให้เหลือความต้องการเพียง 3 ระดับ คือ

1. ความต้องการดำรงชีวิตอยู่ (Existence Needs) คือ ความต้องการทางร่างกายและความปลอดภัยในชีวิต เปรียบได้กับความต้องการระดับต่อของมาสโลว์ ย่อโดย E
2. ความต้องการความสัมพันธ์ (Relatedness Needs) คือ ความต้องการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งในที่ทำงานและสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ตรงกับความต้องการทางสังคมตามแนวคิดของมาสโลว์ ย่อโดย R
3. ความต้องการเจริญเติบโต (Growth Needs) คือ ความต้องการภายใน เพื่อการพัฒนาตัวเอง เพื่อความเจริญเติบโต พัฒนาและใช้ความสามารถของตัวเองได้เต็มที่ แสวงหาโอกาสในการเอาชนะความท้าทายใหม่ ๆ เปรียบได้กับความต้องการชื่อเสียง และการเติมความสมบูรณ์ให้ชีวิตตามแนวคิดของมาสโลว์ ย่อโดย G

ความแตกต่างสองประการระหว่างทฤษฎี ERG และทฤษฎีลำดับความต้องการ คือ ประการแรก มาสโลว์ยืนยันว่าบุคคลจะหยุดอยู่ที่ความต้องการระดับหนึ่งจนกว่าจะได้รับการตอบสนองแล้ว แต่ทฤษฎี ERG อธิบายว่า ถ้าความต้องการระดับนั้นยังคงไม่ได้รับการตอบสนองต่อไป บุคคลจะเกิดความคับข้องใจ แล้วจะถดถอยลงมาให้ความสนใจ ในความต้องการระดับต่ำกว่าอีกครั้งหนึ่ง ประการที่สอง ทฤษฎี ERG อธิบายว่าความต้องการมากกว่าหนึ่งระดับอาจเกิดขึ้นได้ในเวลาเดียวกัน หรือบุคคลสามารถถูกจูงใจด้วยความต้องการมากกว่าหนึ่งระดับในเวลาเดียวกัน เช่น ความต้องการเงินเดือนที่สูง (E) พร้อมกับความต้องการทางสังคม (R) และความต้องการโอกาสและอิสระในการคิดตัดสินใจ (G)

สรุปได้ว่า ทฤษฎี ERG ของแอลเดอร์เฟอร์ แบ่งความต้องการของมนุษย์ เป็น 3 ชั้น คือ ความต้องการดำรงชีวิตอยู่ ความต้องการความสัมพันธ์ และความต้องการเจริญเติบโต โดยความต้องการไม่จำเป็นต้องเรียงลำดับ และเกิดขึ้นพร้อมกันได้

ทฤษฎีความต้องการจากการเรียนรู้

แมคเคลแลนด์ (McClelland, 1961 : 321) เป็นผู้เสนอทฤษฎีความต้องการจากการเรียนรู้ขึ้น โดยสรุปว่าคนเราเรียนรู้ความต้องการจากสังคมที่เกี่ยวข้อง ความต้องการจึงถูกก่อตัวและพัฒนา มาตลอดช่วงชีวิตของแต่ละคน และเรียนรู้ว่าในทางสังคมแล้ว เรามีความต้องการที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความต้องการความสำเร็จ (Need for Achievement) เป็นความต้องการที่จะทำงาน ได้ดีขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีมาตรฐานสูงขึ้นในชีวิต ผู้มีความต้องการความสำเร็จสูงจะมีลักษณะ พฤติกรรม ดังนี้

- 1.1 มีเป้าหมายในการทำงานสูง ชัดเจนและท้าทายความสามารถ
- 1.2 มุ่งที่ความสำเร็จของงานมากกว่ารางวัล หรือผลตอบแทนเป็นเงินทอง
- 1.3 ต้องการข้อมูลย้อนกลับในความก้าวหน้าสู่ความสำเร็จทุกระดับ
- 1.4 รับผิดชอบงานส่วนตัวมากกว่าการมีส่วนร่วมกับผู้อื่น

2. ความต้องการอำนาจ (Need for Power) เป็นความต้องการที่จะมีส่วนควบคุม สร้างอิทธิพล หรือรับผิดชอบในกิจกรรมของผู้อื่น ผู้มีความต้องการอำนาจจะมีลักษณะพฤติกรรม ดังนี้

- 2.1 แสวงหาโอกาสในการควบคุมหรือมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่น
- 2.2 ชอบการแข่งขันในสถานการณ์ที่มีโอกาสให้ตนเองครอบงำคนอื่นได้
- 2.3 สนุกสนานในการเผชิญหน้า หรือโต้แย้ง ต่อสู้กับผู้อื่น

ความต้องการอำนาจมี 2 ลักษณะ คือ อำนาจบุคคล และอำนาจสถาบัน อำนาจบุคคล มุ่งเพื่อประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าองค์กร แต่อำนาจสถาบันมุ่งเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยทำงาน ร่วมกับคนอื่น

3. ความต้องการความผูกพัน (Need for Affiliation) เป็นความต้องการที่จะรักษามิตรภาพ และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลไว้อย่างใกล้ชิด ผู้มีความต้องการความผูกพันมีลักษณะ ดังนี้

- 3.1 พยายามสร้าง และรักษาสัมพันธ์ภาพและมิตรภาพให้ยั่งยืน
- 3.2 อยากให้บุคคลอื่นชื่นชอบตัวเอง
- 3.3 สนุกสนานกับงานเลี้ยง กิจกรรมทางสังคม และการพบปะสังสรรค์
- 3.4 แสวงหาการมีส่วนร่วม ด้วยการร่วมกิจกรรมกับกลุ่ม หรือองค์กรต่าง ๆ

สัดส่วนของความต้องการทั้งสามนี้ ในแต่ละคนมีไม่เหมือนกัน บางคนอาจมีความต้องการ อำนาจสูงกว่าความต้องการด้านอื่นในขณะที่อีกคนหนึ่งอาจมีความต้องการความสำเร็จสูง เป็นต้น ซึ่งจะเป็นส่วนที่แสดงอุปนิสัยของคน ๆ นั้นได้

สรุปได้ว่า ทฤษฎีความต้องการจากการเรียนรู้ ของเดวิด ซี แมคเคิลเลนด์ ความต้องการของมนุษย์จะพัฒนาตามการเรียนรู้ มี 3 ประเภท คือ ความต้องการความสำเร็จ ความต้องการอำนาจ และความต้องการความผูกพัน โดยแต่ละบุคคลจะมีความต้องการไม่เหมือนกันกล่าวคือ

1. บุคคลที่มีความต้องการอำนาจสูงจะมีความเกี่ยวข้องกับอิทธิพลและการควบคุมบุคคล เช่นนี้ต้องการเป็นผู้นำ ต้องการงานให้เหนือผู้อื่น ชอบสอน ชอบแข่งขัน
2. บุคคลที่มีความต้องการความผูกพัน จะพอใจกับการเป็นที่รัก และมีแนวโน้มจะเลี่ยงการต่อต้าน โดยกลุ่มสมาชิกของสังคมจะรักษาความต้องการอันดีในสังคม พอใจการให้ความร่วมมือมากกว่าการแข่งขัน
3. บุคคลที่ต้องการความสำเร็จ จะมีความปรารถนาอย่างรุนแรงที่จะประสบความสำเร็จ และกลัวความล้มเหลว ชอบเสี่ยงแต่ไม่ชอบพนัน ชอบการวิเคราะห์และประเมิน แสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุด

การบริการสาธารณะ

ในงานวิจัยจะใช้ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการทั้ง 3 ทฤษฎี เป็นตัวช่วยอธิบายปรากฏการณ์ ความต้องการเกี่ยวกับบริการสาธารณะของประชาชนในเทศบาลเมืองตราด

ความหมายของการบริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะตรงกับภาษาอังกฤษว่า Public Service Delivery และได้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยรวมกันอยู่เป็นประเทศ แต่ละประเทศก็มีลักษณะของบริการสาธารณะที่แตกต่างกันตามความเหมาะสม ซึ่งบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นส่วนใหญ่จะมาจากฝ่ายปกครองและอาจจะถือได้ว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งในการบริหารงานของภาครัฐ โดยเฉพาะในลักษณะงานที่ต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง โดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีหน้าที่ในการส่งต่อการบริการให้แก่ผู้รับบริการ มีนักวิชาการให้ความหมายเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะที่ขอนำมากล่าวพอสังเขป ดังนี้

ทิพรัตน์ วัชระ (2554 : 3) ได้ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่า หมายถึง การที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งอาจจะเป็นของรัฐ หรือเอกชนมีหน้าที่การส่งต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม การให้บริการสาธารณะที่เป็นระบบ “ระบบ” มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ส่วน คือ

1. สถานที่และบุคคลที่ให้บริการ
2. บัณฑิตเข้าหรือทรัพยากร

3. กระบวนการและกิจกรรม
4. ผลผลิตหรือตัวบริการ
5. ช่องทางการให้บริการ
6. ผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการ

การบริการในฐานะที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงาน ที่มีอำนาจกระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการเพื่อให้เกิดความพอใจดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาระบบการให้บริการว่าประกอบไปด้วย 2 ฝ่าย คือ ผู้บริการ (Providers) และผู้รับบริการ (Recipients) โดยฝ่ายแรกมีหน้าที่ต้องให้บริการเพื่อให้ฝ่ายหลังเกิดความพึงพอใจ

พิทยา บวรวัฒนา (2549 : 46) แนวคิดของการให้บริการสาธารณะว่ามีอยู่ 5 ประการที่สำคัญคือ

1. บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง
2. บริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
3. การจัดระเบียบและวิธีดำเนินการบริการสาธารณะย่อมจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอเพื่อให้เหมาะสมแก่ความจำเป็นแห่งกาลสมัย
4. บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอ ไม่มีการหยุดชะงักถ้าบริการสาธารณะจะต้องหยุดชะงักลงด้วยประการใด ๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหาย
5. เอกชนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นถึงแม้ว่าจะมองแนวคิดของการให้บริการสาธารณะ จำกัดขอบเขตอยู่เพียงหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้นแต่เมื่อพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์แล้ว อาจกล่าวได้ว่าก่อนข้างจะครอบคลุม กล่าวคือ เป็นการมองว่าการให้บริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชน มิใช่เพียงบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้คุณค่าที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การเน้นหลักการการให้บริการสาธารณะ อันได้แก่ ความต่อเนื่องและความยุติธรรมในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งหลักการทั้งสองนี้ได้ถูกนำไปใช้ในการวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการด้วยเช่นกัน

เวอร์มา (Verma, 1986 : 21) พิจารณาระบบการให้บริการว่า หมายถึง กระบวนการการให้บริการซึ่งมีลักษณะที่เคลื่อนไหวเป็นพลวัต โดยระบบการให้บริการที่ดีจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ทรัพยากรและผลิตการบริการได้อย่างเป็นไปตามแผนงานและการเข้าถึง

การรับบริการจากความหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาโดยใช้แนวคิดเชิงระบบ (System Approach) ที่มีหน่วยงานที่ให้บริการใช้ปัจจัยนำเข้า (Input) เข้าสู่กระบวนการการผลิต (Process) และออกมาเป็นผลผลิตหรือการบริการ (Output) โดยทั้งหมดจะต้องเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ ดังนั้นการประเมินผลจะช่วยทำให้ทราบถึงผลผลิตหรือการบริการที่เกิดขึ้นว่ามีลักษณะเป็นเช่นไร ซึ่งจะเป็นข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) เป็นปัจจัยนำเข้าต่อไป ด้วยเหตุนี้ระบบการให้บริการสาธารณะ จึงมีลักษณะที่เคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

องค์ประกอบของการบริการสาธารณะ

มีนักวิชาการได้นำเสนอองค์ประกอบของการบริการสาธารณะ ดังนี้

อิน จุง วัง (In - Joung Wang, 1986 : 104-105) มองระบบการให้บริการว่าเป็นการเคลื่อนย้าย เรื่องที่ให้บริการจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามที่ต้องการ ด้วยเหตุนี้ทำให้เขามอง การบริการว่ามี 4 ปัจจัยที่สำคัญ คือ

1. ตัวบริการ (Service)
2. แหล่งหรือสถานที่ที่ให้บริการ (Sources)
3. ช่องทางในการให้บริการ (Channels)
4. ผู้รับบริการ (Client groups)

จากปัจจัยทั้งหมดดังกล่าว เขาจึงให้ความหมายของระบบการให้บริการว่าเป็นระบบที่มีการเคลื่อนย้ายบริการอย่างคล่องตัว ผ่านช่องทางที่เหมาะสม มาจากแหล่งให้บริการที่มีคุณภาพ ไปยังผู้รับบริการตรงตามเวลาที่กำหนดไว้

การให้บริการสาธารณะมี 4 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. ปัจจัยนำเข้า (Input) หรือทรัพยากร อันได้แก่ บุคลากร ค่าใช้จ่ายอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก
2. กิจกรรม (Activities) หรือกระบวนการ (Process) ซึ่งหมายถึง วิธีการที่จะใช้ทรัพยากร
3. ผล (Results) หรือผลผลิต (Outputs) ซึ่งหมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากมีการใช้ทรัพยากร
4. ความคิดเห็น (Opinions) ต่อผลกระทบ (Impacts) ซึ่งหมายถึง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ

จากความหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาโดยใช้แนวคิดเชิงระบบที่มีการมองว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการนำปัจจัยนำเข้า เข้าสู่กระบวนการผลิตและออกมาเป็นผลผลิต หรือการบริการ เช่นเดียวกับแนวคิดของเวอร์มา จากความหมายที่กล่าวมามีประเด็นสำคัญ คือ การมองในแง่ของผลกระทบที่เกิดขึ้นหลังการให้บริการ ซึ่งสามารถวัดได้จากความคิดเห็น หรือทัศนคติของผู้รับบริการที่มีต่อระบบการให้บริการ

เคทซ์ และเบรนด้า (Katz and Brenda. 1973 : 19) เสนอหลักการพื้นฐานของการให้บริการ สาธารณะ ดังนี้

1. การปฏิบัติแบบเฉพาะเจาะจง (Specificity)
2. ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Universalism) หมายถึง การให้บริการประชาชนจะต้อง ไม่เลือกปฏิบัติ
3. การวางตัวเป็นกลาง (Affective Neutrality) เป็นการให้บริการโดยไม่ใช้อารมณ์ บริการด้วยกริยาท่าทางน้ำเสียงที่สุภาพ

การบริการสาธารณะ คือ การที่รัฐต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน และให้บริการแก่ประชาชนทุกคน โดยไม่เจาะจงเฉพาะเพียงบางกลุ่มเท่านั้น ความหมายก็คือ กิจกรรมที่อยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง เพื่อจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยประกอบไปด้วย 2 ประการ คือ

1. เป็นกิจกรรมที่อยู่ในกรอำนวยการและการควบคุมของฝ่ายปกครอง
 - 1.1 การที่ฝ่ายปกครองเข้าไปทำกิจการเองและบังคับบัญชาสั่งการเองแก่ผู้บังคับบัญชา โดยตรง แต่ในบางกรณีจะเข้าไปควบคุมไม่ได้ แต่คอยกำกับการทำงานนั้น เช่น การกระจายอำนาจ ในกรุงเทพมหานครและพัทยา
 - 1.2 กิจกรรมบางอย่างเอกชนรับไปดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ แต่อยู่ภายใต้รัฐอีกที่ เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์
2. บริการนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ในความต้องการของประชาชนทั่วไป
 - 2.1 ความปลอดภัย
 - 2.2 ความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิต

กิจกรรมบางอย่างเอกชนรับไปดำเนินโดยไม่คำนึงถึงผลกำไร เช่น โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย ของรัฐ หรือแม้แต่มหาวิทยาลัยของเอกชน รัฐก็เข้าไปดูแล

ประเภทของการบริการสาธารณะ แบ่งได้ดังนี้

1. บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ งานที่ฝ่ายปกครองต้องสนอง ต่อประชาชน ในเรื่องความปลอดภัยและสงบสุข โดยอาศัยกฎหมายมหาชนในการจัดทำ โดยเข้าไป จัดทำนั้น ประชาชนจะต้องไม่เสียค่าใช้จ่ายและรัฐเองก็คิดค่าตอบแทน ไม่ได้ ดังนั้นฝ่ายปกครอง จะต้องดำเนินการเอง จะให้เอกชนดำเนินการไม่ได้
2. บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมต้องอยู่ในกำกับดูแล ของฝ่ายปกครอง แต่เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น จะขึ้นสู่ศาลแพ่งไม่ใช่ศาลปกครอง เช่น ธนาคารกรุงไทย และการบินไทย ที่บริหารงานโดยเอกชน แต่รัฐเข้าไปถือหุ้นในกิจการนั้น ๆ แต่จะไม่เข้าไปก้าวก่าย

หลักเกณฑ์สำคัญในการบริการสาธารณะ มีดังนี้

1. หลักความเสมอภาครัฐ จะต้องเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะให้ประชาชนทุกคน โดยไม่เฉพาะเพียงผู้หนึ่งผู้ใด
2. หลักความต่อเนื่อง บริการสาธารณะถ้าหยุดชะงักลง ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตามจะทำให้ประชาชนเดือดร้อนได้ ต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ
3. หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะที่ดีต้องสามารถปรับปรุงได้ตลอดเวลา เพื่อให้เข้ากับความต้องการส่วนรวมของประชาชน

สรุปได้ว่า การบริการสาธารณะ เป็นการให้บริการของหน่วยงานสาธารณะในฐานะ ผู้ให้บริการกับประชาชนที่เป็นผู้รับบริการ โดยฝ่ายผู้ให้บริการมีหน้าที่ต้องให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจในการได้รับบริการ

การให้บริการเป็นหน้าที่สำคัญในการบริหารงานของภาครัฐ โดยเฉพาะในลักษณะงาน ที่ต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนหรือผู้รับบริการโดยตรง หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ มีหน้าที่ในการส่งต่อการบริการให้แก่ผู้รับบริการ (อนงนาฎ แก้วไพฑูรย์, 2554 : 54-60) การให้บริการ สาธารณะของรัฐนั้นจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

1. การให้บริการที่เป็นที่พึงพอใจแก่สมาชิกในสังคม ความพึงพอใจเป็นสิ่งที่วัดได้ยาก หรือให้คำจำกัดความยาก แต่อาจกล่าวได้อย่างกว้าง ๆ ถึงองค์ประกอบที่ทำให้เกิดความพึงพอใจได้ ดังนี้

- 1.1 การให้บริการที่เท่าเทียมแก่สมาชิกในสังคม
- 1.2 ให้บริการในเวลาที่เหมาะสม
- 1.3 ให้บริการโดยคำนึงถึงปริมาณความมากน้อย คือ ให้บริการไม่มากและไม่น้อยเกินไป

- 1.4 ให้บริการโดยมีการปรับปรุงให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ
2. การให้บริการ โดยมีความรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นค่านิยมพื้นฐาน สำหรับการบริการราชการในสังคมประชาธิปไตยที่จะต้องทำหน้าที่ภายใต้การชี้แนะทางการเมืองจากตัวแทนของประชาชน และต้องสามารถให้บริการที่มีลักษณะสนองต่อมติมหาชนต้องมีความยืดหยุ่น ที่จะปรับเปลี่ยนลักษณะงาน หรือการให้บริการที่สามารถตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลง ได้มากที่สุด

บริการสาธารณะนั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึง กรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง อันได้แก่ กิจกรรม

ที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งกรณีของรัฐ ได้มอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

2. กิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์สาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชน

3. กระบวนการและกิจการ
4. ผลการผลิตหรือตัวบริการ
5. ผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการ

หลักการให้บริการแบบครบวงจร หรือการพัฒนาการให้บริการเชิงรุก เรียกว่า หลัก Package Service โดยมีเป้าหมาย ดังนี้

1. มุ่งประโยชน์ของประชาชน ผู้รับบริการ ทั้งผู้ที่มาติดต่อขอรับบริการและผู้ที่อยู่ในข่าย ที่ควรจะได้รับบริการเป็นสำคัญ มีลักษณะดังนี้

1.1 ผู้ให้บริการต้องถือว่าการให้บริการเป็นภาระหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยต้องจัดการให้บริการที่ครอบคลุมและทั่วถึง

1.2 การกำหนดระเบียบ วิธีปฏิบัติและการใช้ดุลยพินิจจะต้องคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของผู้รับบริการเป็นหลัก

1.3 ผู้ให้บริการจะต้องมองผู้มารับบริการว่ามีฐานะและศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกับตน

2. ความรวดเร็วในการให้บริการอาจกระทำได้ใน 3 ลักษณะ คือ

2.1 การพัฒนาข้าราชการให้มีทัศนคติ มีความรู้ความสามารถ เพื่อให้เกิดความชำนาญงาน มีความกระตือรือร้น และกล้าที่จะตัดสินใจในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของตน

2.2 การกระจายอำนาจ หรือการมอบอำนาจให้มากขึ้น และปรับปรุงระเบียบ วิธีการทำงานให้มีขั้นตอน โดยใช้เวลาในการให้บริการน้อยที่สุด

2.3 การพัฒนาเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อจะทำให้การบริการได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

3. การให้บริการจะต้องเสร็จสมบูรณ์ หมายถึง การเสร็จสมบูรณ์ตามสิทธิประโยชน์ที่ผู้รับบริการพึงจะได้รับ ซึ่งลักษณะที่ดีของการให้บริการที่เสร็จสมบูรณ์ ก็คือ การบริการที่แล้วเสร็จในการติดต่อเพียงครั้งเดียว หรือไม่เกิน 2 ครั้ง นอกจากนี้ยังหมายถึง ความพยายามที่จะให้บริการในเรื่องอื่น ๆ ที่ผู้มาติดต่อขอรับบริการสมควรจะได้รับอีกด้วย แม้ว่าผู้มาขอรับบริการจะไม่ได้ขอรับบริการในเรื่องนั้นก็ตาม แต่ถ้าเห็นว่าเป็นสิทธิประโยชน์ของผู้รับบริการก็ควรที่จะให้คำแนะนำ และพยายามให้บริการในเรื่องนั้น ๆ เช่น มีผู้มาขอคัดสำเนาทะเบียนบ้าน แล้วพบว่าบัตรประจำตัวประชาชนหมดอายุ ก็ควรดำเนินการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนให้ใหม่ เป็นต้น

4. ความกระตือรือร้นในการให้บริการ เมื่อมีผู้มาติดต่อขอรับบริการ เจ้าหน้าที่จะต้องรีบดำเนินการให้โดยไม่ชักช้าและใช้เวลาให้น้อยที่สุด

5. การให้บริการด้วยความถูกต้อง นอกจากเจ้าหน้าที่ต้องรีบดำเนินการให้แล้ว ผลงานที่ออกมาจะต้องถูกต้องสมบูรณ์ ประชาชนสามารถนำไปใช้ทำธุรกรรมต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องกลับมาแก้ไขใหม่อีก

6. การให้บริการด้วยความสุภาพอ่อนน้อม โดยเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการด้วยความอ่อนน้อม ซึ่งจะทำให้ผู้มารับบริการมีทัศนคติที่ดีต่อข้าราชการและต่อทางราชการ

7. การให้บริการด้วยความเสมอภาค ซึ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนจะต้องให้บริการอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันทุกคน

ปัจจัยที่มีผลต่อการบริการสาธารณะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือส่วนรวม โดยให้อิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังจะมีอุปสรรคบ้างจากความไม่เข้าใจในอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกำหนด ที่อาจมีการทับซ้อนกันทั้งระบบงาน เขตปกครอง บุคลากรที่ปกครอง ความไม่พร้อมของบุคลากรท้องถิ่น ตลอดจนรายได้จากท้องถิ่น และงบประมาณจากส่วนกลางที่ไม่เท่าเทียมกัน (พิทยา บวรวัฒนา. 2549 : 68-73 ; อมร รักษาสัตย์. 2546 : 105-106)

ได้สรุปกระบวนการให้บริการสาธารณะที่ดี คือ

1. การกำหนดทิศทางให้ชัดเจนด้วยการสร้างวิธีการวัดผลให้ทำตามที่กำหนดไว้
2. การให้คำแนะนำ ปรึกษาระหว่างการดำเนินการจะเป็นประโยชน์สูงสุด โดยให้ผู้อำนวยการสร้างประเด็นให้

3. เปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น

4. การสร้างวิธีการวัดผล วิเคราะห์ผลเฉพาะงานที่ปฏิบัติ

5. การเปลี่ยนแปลงทางด้านคุณภาพและมิตินการให้บริการ

สรุปได้ว่า กระบวนการบริหารและพัฒนาขั้นพื้นฐานบริการสาธารณะ เป็นการบริหารงานและจัดการความต้องการตามความจำเป็นพื้นฐานต่อประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ

มิลเล็ท (Millet. 1954 : 397) ได้กล่าวถึงเป้าหมายของการให้บริการสาธารณะว่ามีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การสร้างความพึงพอใจในการให้บริการแก่ประชาชน โดยเขาเห็นว่าเป้าหมายนี้เป็นคำนิยามแรกของผู้ปฏิบัติงานจะต้องยึดถือไว้อยู่เสมอ พร้อมกับจะต้องยึดถือหลักการ

ของการให้บริการสาธารณะ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อบริการสาธารณะ 5 ปัจจัย ได้แก่ ความเสมอภาค ความตรงเวลา ความเพียงพอ ความต่อเนื่อง และความก้าวหน้า กล่าวคือ

1. การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงาน ภาครัฐที่มีฐานคิดว่าคนทุกคนเท่าเทียมกัน ดังนั้น ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน ในแง่ของกฎหมาย ไม่มีการแบ่งแยกกีดกันในการให้บริการ ประชาชนได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่ใช้มาตรฐานการให้บริการเดียวกัน

2. การให้บริการที่ตรงเวลา (Timely Service) หมายถึง การให้บริการจะต้องมองว่าการให้บริการสาธารณะจะต้องตรงเวลา ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐจะถือว่าไม่มีประสิทธิผลเลย ถ้าไม่มีการตรงต่อเวลาซึ่งจะสร้างความไม่พึงพอใจให้แก่ประชาชน

3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะจะต้องมีลักษณะ มีจำนวนการให้บริการและสถานที่ให้บริการอย่างเหมาะสม (The right quantity at the right geographical location) มิถุนแล้ว เห็นว่าความเสมอภาคหรือการตรงต่อเวลาจะไม่มี ความหมายเลย ถ้ามีจำนวนการให้บริการที่ไม่เพียงพอและสถานที่ตั้งที่ให้บริการสร้างความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการ

4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก ไม่ใช่ยึดความพอใจของหน่วยงานที่ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อใดก็ได้

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพและผลการปฏิบัติงาน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเพิ่มประสิทธิภาพหรือความสามารถที่จะทำหน้าที่ได้มากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

ปัจจัยกระบวนการบริหารและพัฒนาขั้นพื้นฐานบริการสาธารณะ

การตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานต่อประชาชน คือ เป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญที่ต้องจัดกระบวนการบริหารและการพัฒนา โดยต้องจัดแบบแผนความสัมพันธ์ขององค์การแบบแผนทางการเมืองและเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ โดยการทำหน้าที่ในการวางแผนนโยบายใหม่ ๆ ด้วยวิธีการระดมความคิดเห็นจากสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมซึ่งเงื่อนไขแห่งความสำเร็จขององค์การ ขึ้นอยู่กับคุณภาพของผู้นำที่เข้ามาทำหน้าที่ โยงวัฒนธรรมระบบการวางแผน การใช้สารสนเทศการเรียนรู้ขององค์กร โดยการเกี่ยวพันในระบบซึ่งกันและกัน

(กลุข เพิ่มทันจิตต์. 2546 : 222-228)

หลักการและแนวทางการบริหารงานแนวใหม่ การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมค่านิยมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเน้นระบบความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เน้นการมีจริยธรรม มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2546 : 178-182)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือส่วนรวม โดยให้อิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังจะมีอุปสรรคบ้างจากความไม่เข้าใจในอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกำหนด ที่อาจมีการทับซ้อนกันทั้งระบบงาน เขตปกครอง บุคลากรที่ปกครอง ความไม่พร้อมของบุคลากรท้องถิ่น ตลอดจนรายได้จากท้องถิ่นและบุดหนุนจากส่วนกลางที่ไม่เท่าเทียมกัน (อมร รักษาสัตย์. 2546 : 105-106)

การสร้างวิธีการในการวัดผลสัมฤทธิ์จากการบริการสาธารณะ โดยการประเมินผลจากการร่วมมือของผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนากลยุทธ์การทำงานใหม่ โดยสรุปว่าเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ คือ

1. การกำหนดทิศทางให้ชัดเจนด้วยการสร้างวิธีการวัดผลให้ทำตามที่กำหนดไว้
2. การให้คำแนะนำ ปรีกษาระหว่างการดำเนินการจะเป็นประโยชน์สูงสุดโดยให้ผู้ชำนาญสร้างประเด็นให้
3. เปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น
4. การสร้างวิธีการวัดผล วิเคราะห์ผลเฉพาะงานที่ปฏิบัติ
5. การเปลี่ยนแปลงทางด้านคุณภาพและมิติการให้บริการ

ปัญหาการสร้างงบประมาณในการบริการสาธารณะ ภาครัฐมักจะมีปัญหางบประมาณด้านงานระบบสาธารณะมักจะมีปัญหาว่า การให้งบประมาณสาธารณะมาก ๆ จะเพิ่มความเจริญทางเศรษฐกิจจริงหรือไม่ การอภิปรายผลของผู้เชี่ยวชาญให้คำนึงถึงความสมดุลที่ถูกต้องระหว่างความสำคัญของการสร้างรูปแบบการวัดที่มีคุณภาพต่อบริการสาธารณะกับการครอบครองการเฝ้าระวังในการดำเนินการ

แนวคิดว่าด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในเบื้องต้น ก่อนที่จะได้กล่าวถึงแนวคิดว่าด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราจำเป็นต้องตอบคำถามสำคัญเสียก่อนว่า ภารกิจหน้าที่ใดเป็นเรื่องของท้องถิ่น และภารกิจหน้าที่ใดเป็นของรัฐบาลระดับชาติ และการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลในทั้งสองระดับนั้น เป็นไปภายใต้หลักเกณฑ์และแบบแผนเช่นไร

โดยทั่วไปแล้ว ภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่น ถือว่าเป็นกิจกรรมในกลุ่มเดียวกัน นั่นคือ มีลักษณะเป็น “บริการสาธารณะ” (Public Services) ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรม

ที่อยู่ในอำนาจของรัฐ หรือเป็นบริการที่รัฐมีอำนาจจัดทำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งตอบสนองความจำเป็นและต้องการของประชาชนเป็นการทั่วไป หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวมนั่นเอง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการบริการสาธารณะจะถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ แต่ในการจัดทำหรือจัดให้มีบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ นั้น ไม่จำเป็นที่รัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองทั้งหมด แต่โดยทั่วไปจะมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำออกไปยังองค์กรทางการปกครองอื่น ๆ เพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งเราเรียกบริการสาธารณะเหล่านี้ว่า **บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ** นอกจากนี้ยังปรากฏลักษณะที่รัฐได้ “มอบอำนาจ” ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่องค์กรในภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนรัฐได้ แต่ทั้งนี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล กำหนดหลักเกณฑ์ หรือวางมาตรฐานของบริการ โดยรัฐ ซึ่งเรียกกิจกรรมเหล่านี้ว่า **บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน**

สำหรับบริการสาธารณะที่ถือเป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่น จะหมายถึง บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ ซึ่งถือเป็นกิจกรรมที่เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว หรือเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็น และมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ประชาชนโดยทั่วไป ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะปรากฏการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจการดังกล่าวระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับระดับท้องถิ่น จึงทำให้บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ สามารถแบ่งแยกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. บริการสาธารณะระดับชาติ (National Affairs) ซึ่งหมายถึง กิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐบาลระดับชาติ ซึ่งจะเป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นประโยชน์ส่วนรวมภายในรัฐ ทั้งนี้จะมีคุณลักษณะสำคัญ ได้แก่

1.1 เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งรัฐ เช่น กองทัพ งานข่าวกรอง งานรักษาความมั่นคงอื่น ๆ เป็นต้น

1.2 เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและกระบวนการทางยุติธรรม เช่น กิจการตำรวจ ศาลยุติธรรม เป็นต้น

1.3 เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ “ความเป็นตัวแทน” (Representative) ของรัฐโดยรวม เช่น กิจกรรมทางด้านการทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

1.4 เป็นกิจกรรมที่ต้องการให้เกิดมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เช่น ระบบกฎหมาย ระบบการศึกษาแห่งชาติ การสาธารณสุขแห่งชาติ ระบบแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะระดับชาติ จะเป็นกิจกรรมที่มุ่งสร้างความเป็นเอกภาพภายในรัฐ รวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นแบบแผนและมาตรฐานในชีวิตความเป็นอยู่

ของประชาชนภายในรัฐ ทั้งนี้ ก็เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่สังคมโดยรวม มากกว่าการมุ่งเน้นไปยังพื้นที่ หรือชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดเป็นการเฉพาะ

2. **บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Local Affairs)** จะหมายถึง กิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ๆ ซึ่งมุ่งจัดทำบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเป็นสำคัญ ดังนั้น กิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น จึงมักจะเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในชุมชนหนึ่ง เพื่อมุ่งตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนภายในชุมชนนั้น ๆ เป็นกรณีเฉพาะ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น เราคงพอจะแบ่งแยกกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะระดับชาติ ออกจากบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นได้อยู่บ้าง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การจะกำหนดว่ากิจกรรมใดควรเป็นบริการสาธารณะระดับชาติและกิจกรรมใดควรเป็นของท้องถิ่น นั้นมิได้มีข้อกำหนดที่เป็นสากลทั่วไป หากแต่ขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยภายในของรัฐหนึ่ง ๆ รวมถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา เช่น พัฒนาการของรัฐ, ระดับของการกระจายอำนาจภายในรัฐ, ระดับของความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, นโยบายของรัฐบาลแห่งชาติในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เป็นต้น

เพื่อความเข้าใจที่เพิ่มขึ้น เราจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงแนวคิดในการจัดการกิจการที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏโดยทั่วไปว่า มีหลักการและรูปแบบเช่นไร การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะทำอะไรได้และทำอะไรไม่ได้ นั้น วางอยู่บนหลักคิดและข้อกำหนดอะไร และในภารกิจหน้าที่ที่ท้องถิ่นจัดทำนั้น มีเงื่อนไขกำกับหรือไม่ และถ้ามีเงื่อนไขนั้นเกิดขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อันใด

คำถามทั้งหมดในข้างต้น กลายเป็นที่มาต่อการวางหลักการและรูปแบบในการจัดระบบภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ปรากฏโดยทั่วไปนั้น มีอยู่ด้วยกัน 3 แนวคิด ดังที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้

1. ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย

หลักการกำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้ หมายถึง ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบข่ายเพียงใดและครอบคลุมในกิจกรรมอะไรบ้างนั้น จะถูกกำหนดโดยกฎหมาย ซึ่งให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ในภารกิจนั้น ๆ กล่าวในอีกแง่หนึ่งย่อมแสดงว่า ภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้นั้น จะต้องมิกฎหมายรับรองหรือระบุเอาไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำภารกิจบางด้านที่กฎหมายมิได้ระบุไว้ จะถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่ตนเองสามารถกระทำได้

หรือเป็นการใช้อำนาจเกินกว่ากฎหมายที่กำหนดไว้ ('ultra vires') ดังนั้น ภายใต้หลักการเช่นนี้ การกีดกันหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกจำกัดโดยกฎหมายนั่นเอง

หากพิจารณาจากประเด็นเรื่องภารกิจหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียว ในรัฐที่ถือหลักการจัดการภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย จึงอาจทำให้มองได้ว่า ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองจะมีอยู่ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจเฉพาะที่กฎหมายระบุเอาไว้เท่านั้น เช่น หากกฎหมายระบุว่า การจัดเก็บขยะถือเป็นการกีดกันหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการจัดทำภารกิจนั้นได้ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปดำเนินการจัดสร้างโรงเรียน แม้ว่าจะเป็นความต้องการและจำเป็นภายในชุมชนท้องถิ่นก็ตาม จะถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น

เรามักจะพบประเทศที่กำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปตามหลักการทางกฎหมายดังกล่าว ในกลุ่มประเทศที่มีพื้นฐานทางพัฒนาการของรัฐมาจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Monarchic – based) และกลุ่มประเทศเองไกล เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เป็นต้น รวมถึงประเทศไทยเอง ก็สะท้อนคุณลักษณะการจัดการภารกิจหน้าที่ไปตามหลักการดังกล่าวเช่นกัน อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าในกลุ่มประเทศเหล่านี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีภารกิจหน้าที่อย่างจำกัดเสมอไป แม้ว่าในเชิงหลักการจะมีแนวโน้มเช่นนั้น แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ในกลุ่มประเทศเหล่านี้จะมีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก และครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ค่อนข้างหลากหลาย

2. ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป (General Competence)

ภายในรัฐที่ระบบการปกครองท้องถิ่นมีการจัดการภารกิจหน้าที่ไปตามหลักความสามารถทั่วไป หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจหน้าที่ได้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมที่ไม่เป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย หรือกระทบต่ออำนาจของสถาบันทางปกครองอื่น ๆ นั่นคือ เป็นการถือหลักความจำเป็นและความต้องการของชุมชนเป็นหลัก หากชุมชนท้องถิ่นเกิดข้อเรียกร้องต้องการอะไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการในกิจกรรมนั้น ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนได้ ดังนั้น ในทางกฎหมายจึงไม่ปรากฏว่ามีภาระบุภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นรายการกิจกรรม แต่จะให้อิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมอะไรก็ได้ เพื่อตอบสนองความต้องการภายในชุมชนของตนเอง

การจัดการภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป จึงวางน้ำหนักไปที่ความต้องการของ “ชุมชนท้องถิ่น” ที่จะต้องมีการบริหารจัดการ มิใช่ “ภารกิจ” หรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำ

ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้มีภารกิจหน้าที่เฉพาะบริการสาธารณะที่ตนเองจัดทำอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น หากยังหมายรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่ตนเองจัดทำอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น หากยังหมายรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ความจำเป็นและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นด้วยนั่นเอง ตัวอย่างเช่น หากวันหนึ่งข้างหน้า ชุมชนท้องถิ่นมีการขยายตัวและเติบโตเป็นเมืองมากขึ้น ความจำเป็นในระบบขนส่งมวลชนภายในท้องถิ่นกลายเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการจัดทำ ส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการจัดทำภารกิจนั้น ๆ ได้ทันที หากตนเองมีศักยภาพเพียงพอที่จะกระทำได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายให้อำนาจในการจัดทำภารกิจนั้น ๆ เป็นต้น

ในประเทศที่ถือหลักการจัดการกิจการหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป จึงแสดงถึงภูมิหลังและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่สะท้อนถึงความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ประเทศที่ยึดถือหลักการดังกล่าว จึงมักจะมีพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่ มาจากการรวมตัวกันของชุมชนท้องถิ่น (Community – Based) เช่น สหพันธรัฐเยอรมัน รวมถึงกลุ่มประเทศนอร์ดิกในแถบยุโรปเหนือ สำหรับประเทศที่มีพัฒนาการทางความคิดในด้านกฎหมายมหาชนที่ค่อนข้างก้าวหน้า อย่างประเทศฝรั่งเศส ก็ยึดถือหลักการนี้เช่นกัน โดยจะเรียกหลักการนี้ว่า “หลักการบริหารโดยอิสระ” (Free Administration) สำหรับในประเทศแถบเอเชีย ก็ปรากฏหลักการจัดการกิจการหน้าที่ในลักษณะนี้เช่นกัน อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าในเชิงหลักการจะทำให้เห็นว่าหลักความสามารถทั่วไปนี้จะสะท้อนถึงความจำเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างสูง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะจัดทำภารกิจได้ค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากข้อจำกัดในด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะทรัพยากรทางการคลัง ทำให้สามารถจะให้บริการสาธารณะในเพียงบางด้านเท่านั้น ตัวอย่างเช่น หากระดับของความเป็นเมืองและการเติบโตทางเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่นอยู่ในระดับสูง ประชาชนภายในชุมชนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็อาจจะเห็นความจำเป็นของการจัดให้มีสนามบินขนาดใหญ่ เพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้ แต่ในทางปฏิบัติองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมิงบประมาณ และฐานการจัดเก็บรายได้ที่ค่อนข้างจำกัด ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว เกินความสามารถของตนเองที่จะจัดทำได้ เป็นต้น

3. ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย (Mandatory Delegated Function)

โดยทั่วไปแล้ว หลักการที่กำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอยู่สองระบบใหญ่ ๆ ดังที่กล่าวถึงไปแล้ว อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏหลักการจัดการกิจการในอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งมักจะปรากฏซ้อนทับอยู่ภายใน ได้แก่ ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งหมายถึง หลักการจัดการกิจการสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่า ภารกิจหน้าที่ในกลุ่มนี้เป็นภารกิจของรัฐ และ

รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น หากแต่รัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งแตกต่างจากภารกิจตามแนวคิดในสองประการแรก ที่ถือว่าเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแท้ แต่ภารกิจตามแนวคิดนี้ถือเป็นภารกิจของรัฐบาลระดับชาติที่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ

ภารกิจในกลุ่มนี้มักจะ ได้แก่ ภารกิจหน้าที่ที่ถือเป็นความจำเป็นพื้นฐานของรัฐและรัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นภายใต้กรอบวิธีการที่รัฐได้กำหนดไว้ หากแต่ด้วยเหตุผลความจำเป็น รัฐจึงได้ “มอบหมาย” หรือ “มอบอำนาจ” (Delegate) ภารกิจหน้าที่ดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดทำแทน ในทางปฏิบัติจึงถือว่า ภารกิจในกลุ่มนี้ถือเป็นไปตามแนวทาง และวิธีปฏิบัติที่รัฐได้กำหนดไว้แล้ว ตัวอย่างของกลุ่มภารกิจด้านนี้ ได้แก่ การสำรวจสำมะโนประชากร งานด้านการทะเบียนราษฎร การจัดการเลือกตั้ง งานด้านการเงินและคลังและคัดเลือกทหาร เป็นต้น

สำหรับเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ภารกิจบางด้านเป็นภารกิจที่มอบหมายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทนรัฐนั้น อาจจะเป็นไปได้ใน 2 ประการ กล่าวคือ ในด้านหนึ่งรัฐอาจจะเห็นว่า การจัดทำภารกิจในบางลักษณะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ดีกว่ารัฐ เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นและมีความคล่องตัวมากกว่า เช่น งานด้านการทะเบียนราษฎร การสำรวจสำมะโนประชากร เป็นต้น อีกทั้งยังถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็เปรียบเสมือนกับกลไกหนึ่งของรัฐ จึงได้มอบหมายภารกิจนั้น ๆ ให้ท้องถิ่นรับมอบจัดทำแทน ในอีกด้านหนึ่ง รัฐอาจถือว่า การจัดทำภารกิจบางกลุ่มนั้น ถือเป็นแนวนโยบายและความจำเป็นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น หากแต่การที่รัฐจะลงไปจัดทำเองอาจจะเป็นการขัดต่อหลักความเป็นอิสระและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น หรือขัดต่อจารีตทางการปกครองที่เน้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนท้องถิ่น ดังนั้นรัฐจะกำหนดให้ภารกิจดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทนภายใต้แบบแผนและมาตรฐานที่รัฐกำหนดไว้ ทั้งนี้ รัฐอาจให้การสนับสนุนด้านเงินงบประมาณและแนวปฏิบัติต่าง ๆ แก่ท้องถิ่นได้ เช่น การฟื้นฟูและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขพื้นฐาน การจัดให้มีห้องสมุดและพิพิธภัณฑสถาน เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส แม้ว่าหลักการทั่วไปในด้านภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปภายใต้ “หลักการบริหาร โดยอิสระ” หรือหลักความสามารถทั่วไป แต่ในกฎหมายยังได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล หรือ “คอมมูน” (Commune) ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นนั้น จะมีฐานะ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในเวลาเดียวกันด้วย ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นายกเทศมนตรีจะต้องมีหน้าที่ดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย ทั้งในด้านของการกระทำและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้เพื่อเป็นการดูแลรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ และมีภารกิจหน้าที่ผูกพันที่ต้องจัดทำ (Compulsory Functions) เช่น การประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นของตนรับทราบถึงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ , การทะเบียนราษฎร, การรักษาความสงบเรียบร้อย, การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

ในอีกกรณีหนึ่งที่น่าสนใจ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งแม้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีอิสระสูงในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งวางอยู่บนหลักความสามารถทั่วไป อีกทั้งศักยภาพทางการคลังก็มีสูง แต่ประเด็นหนึ่งซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันมากก็คือ ในกรณีของญี่ปุ่นนั้น ภารกิจจำนวนมากไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมให้เป็นการกิจที่รัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำ ผ่านการกำหนดข้อกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ มีหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นเดียวกับกับกรณีของฝรั่งเศส พิจารณาในแง่ที่ย่อมหมายความว่า นอกจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น “มีหน้าที่” จะต้องจัดทำภารกิจดังกล่าวแล้ว การจัดทำนั้นจะต้องเป็นไปภายในแบบแผนและข้อกำหนดของรัฐด้วย เรื่องนี้กลายเป็นประเด็นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกร้องให้มีการแก้ไขในระยะปลายศตวรรษที่ 20 ที่ผ่านมา เนื่องจากเห็นว่า จะเป็นการขัดกับหลักกระจายอำนาจ และยังเป็นช่องทางสำคัญในการเข้ามาแทรกแซงการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลแห่งชาติ เนื่องจากบริการดังกล่าวนั้นถูกกำหนดให้เป็นการกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั่นเอง

1. ภารกิจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไทย

1.1 พัฒนาการของการจัดการกิจหน้าที่สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ภารกิจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นผลพวงจากความเปลี่ยนแปลง และพัฒนาการของรัฐโดยรวมและระบบการเมืองการปกครองภายในประเทศหนึ่ง ๆ ในกรณีของไทยก็เช่นเดียวกัน แนวคิดในการจัดการกิจหน้าที่สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีความเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย ในเบื้องต้นเราจึงต้องทำความเข้าใจถึงพัฒนาการในการจัดการกิจหน้าที่สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ว่ามีการพัฒนาการเช่นไร ทั้งนี้ เราอาจแบ่งแยกยุคสมัยของการจัดระบบภารกิจหน้าที่ออกเป็น 3 ยุคสมัยกว้าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.1.1 ยุคเริ่มต้น : สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (รัชกาลที่ 5 - รัชกาลที่ 7) ในยุคสมัยนี้ อยู่ในระยะของการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย (Modernization) เพื่อทำให้ประเทศมุ่งสู่ความก้าวหน้า และศิวิไลซ์ทัดเทียมกับอารยะประเทศ เป็นผลให้เกิดคติใหม่ในการจัดการปกครองของประเทศ นั่นคือ รัฐนอกจากจะมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศแล้ว ยังจะต้องมีหน้าที่ในการ “บำรุงเมือง” ด้วย เพื่อให้บ้านเมืองรวมถึงชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรไทยได้รับการพัฒนาอย่างในอารยะประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการส่งเสริมการทำมาหากิน การปรับปรุงการคมนาคม การรักษาความสะอาดและความเจ็บไข้ของประชาชน ซึ่งการเกิดขึ้นขององค์การปกครอง

ส่วนท้องถิ่นไทยในครั้งแรก ก็เป็นผลมาจากคติเช่นนี้ นั่นคือ การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2440 หากแต่การจัดตั้งสุขาภิบาลนี้เป็นการบำรุงเมืองในลักษณะที่ต่างจากเดิม โดยมีเป้าหมายในการระดมเอาคนและทรัพยากรในท้องถิ่น เข้ามาร่วมในการจัดการบำรุงท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ ในพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ไว้ 4 ประการ คือ การทำลายขยะมูลฝอย, การจัดที่ถ่ายอุจจาระปัสสาวะของประชาชนทั่วไป, การจัดห้ามต่อไปภายหน้าอย่าให้ปลูกสร้างหรือซ่อมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรคได้, และขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งรำคาญของมหาชนไปให้พ้นเสีย ต่อมาก็ได้มีการทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอมขึ้น ในปี พ.ศ. 2448 โดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งได้เพิ่มเติมภารกิจหน้าที่ ได้แก่ การรักษาพยาบาล โดยการปลูกฝี ทำลายแหล่งเพาะเชื้อโรค และจัดหาน้ำสะอาดไว้ให้ราษฎรใช้ ต่อมาเมื่อเห็นว่ากิจการสุขาภิบาลได้ผลดี จึงได้ขยายการจัดตั้งสุขาภิบาลออกไปตามหัวเมืองอื่น ๆ ผ่านการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 แต่ทั้งนี้โดยภาพรวมแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยภายใต้รูปแบบสุขาภิบาลในยุคสมัยนี้ จะมีการกิจการที่ค่อนข้างจำกัดมาก ๆ โดยมุ่งเน้นเฉพาะการรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง และการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานเป็นสำคัญ อีกทั้งในระยะต่อมา เมื่อระบบราชการส่วนกลางของไทยเกิดการขยายตัวมากขึ้น การกิจบางด้าน เช่น การพยาบาล ก็ได้ถูกดึงกลับให้ส่วนราชการใหม่ที่จัดตั้งขึ้นดำเนินการแทน ทั้งนี้ก็สอดคล้องกับสภาพการณ์ของระบบการปกครองท้องถิ่นโดยรวมที่ยังคงอยู่ในยุคเริ่มต้น

1.1.2 ยุคการเติมโตอย่างจำกัด : สมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงการปฏิรูปการเมือง (พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2539) ในระยะเวลาอันยาวนานภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 แม้ว่าจะเกิดความเปลี่ยนแปลงภายในระบบการปกครองท้องถิ่นยังคงดำเนินไปอย่างจำกัดมาก ความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจน คงมีแต่เพียงการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในเรื่องภารกิจหน้าที่แล้ว แนวคิดในการจัดการกิจการหน้าที่สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังคงสืบทอดจารีตบางประการมาจากยุคสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นั่นคือ ในการกำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับท้องถิ่นว่าสามารถดำเนินกิจการในเรื่องใดได้บ้างนั้น จะถูกกำหนดโดยกฎหมายจัดตั้งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ เช่น กิจการของเทศบาล จะถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดการจัดการกิจการหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย ซึ่งยังคงปรากฏหลักการดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นคงมีแต่เพียงการขยายภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไปตามความจำเป็นในแต่ละยุคสมัย เช่น การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมบางประเภท การดำเนินกิจการในเชิงพาณิชย์ เป็นต้น แต่โดยภาพรวมแล้ว การบริหารปกครองประเทศ ซึ่งแบ่ง

ออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น บทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ขณะที่ส่วนท้องถิ่น แม้ว่าในเวลาต่อมาจะได้มีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นให้หลากหลายขึ้นไปตามลำดับ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ท้องถิ่นยังคงจำกัดตนเองอยู่แต่เพียงภารกิจขนาดเล็ก ไม่ซับซ้อน และใช้ทรัพยากรไม่มากนัก ทั้งนี้ก็สอดคล้องกับสภาพการณ์ของระบบการปกครองท้องถิ่นไทย โดยรวมซึ่งมีพัฒนาการเติบโตอย่างจำกัด และมีได้เป็นไปโดยต่อเนื่อง ภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงยังจำกัดตนเองอยู่แต่เพียง “การสุขาภิบาลท้องถิ่น” ซึ่งได้แก่ เก็บขยะมูลฝอย การปลูกต้นไม้และบำรุงสวนสาธารณะ การป้องกันโรคติดต่อ เป็นต้น เว้นแต่เพียงกรณีของเทศบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีการขยายตัวในด้านภารกิจหน้าที่อยู่บ้าง เช่น กิจการเทศพาณิชย์ การศึกษา เป็นต้น เราจึงอาจสรุปได้ว่า ในเชิงหลักการแล้ว ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในยุคสมัยนี้มีการขยายตัวมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นไปอย่างจำกัด อีกทั้งแม้ว่าในดับทกกฎหมายจะกำหนดภารกิจเอาไว้โดยกว้าง แต่ในทางปฏิบัติแล้วท้องถิ่นยังคงจำกัดตนเองในการดำเนินกิจกรรมแต่เพียงบางด้านเท่านั้น เนื่องจากปัญหาในเรื่องทรัพยากร โดยเฉพาะทางด้านการเงินที่มีอยู่น้อย รวมถึงการเติบโตของระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ “ลงมาให้บริการ” ประชาชนภายในท้องถิ่นด้วยเอง

1.1.3 ยุคแห่งการกระจายอำนาจ : สมัยปัจจุบัน (พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน) ภายหลังความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” พ.ศ. 2535 การเมืองการปกครองของไทยก็เข้าสู่ยุคสมัยใหม่นั้นคือ “ยุคปฏิรูปการเมือง” รูปธรรมของความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ฉบับปัจจุบัน ซึ่งมุ่งวางกรอบกติกาทางการเมืองการปกครองให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยมากขึ้น ทั้งนี้ การส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นมิติที่สำคัญประการหนึ่ง ระบบการปกครองท้องถิ่นไทยจึงเกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เราอาจเรียกยุคสมัยนี้ว่า “ยุคแห่งการกระจายอำนาจ” เนื่องจากในระยะเวลาต่อมาได้มีการตรากฎหมายที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ซึ่งส่งผลอย่างสำคัญต่อการจัดระบบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ผลจากกฎหมายดังกล่าวได้มีการกำหนดแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การถ่ายโอนจะต้องกระทำพร้อม ๆ กับการถ่ายโอนทรัพยากรทางการบริหาร เช่น งบประมาณ บุคลากร เป็นต้น ให้แก่ท้องถิ่นด้วย ในประการที่สอง การมุ่งจัดระบบภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง กล่าวคือ เพื่อลดทอนความซ้ำซ้อนและสับสนในการจัดทำภารกิจ จะนับเป็นครั้งแรกที่ปรากฏความพยายามในการจัดระบบภารกิจหน้าที่ไปตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทำให้โครงสร้างภายในระบบการปกครองท้องถิ่นไทยมีแนวโน้มจะพัฒนาการไปสู่ระบบสองชั้น (Two-tiers System) กล่าวคือ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีภารกิจหน้าที่ที่มุ่งเน้นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ขนาดใหญ่ ครอบคลุมหลากหลายชุมชน รวมถึงต้องอาศัยทรัพยากรในการจัดทำที่สูง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล จะมีภารกิจหน้าที่ที่มุ่งเน้นกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการเฉพาะภายในชุมชนของตนเองเป็นสำคัญ

1.2 ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

แนวคิดในเรื่องภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย โดยข้อกำหนดทางกฎหมายแสดงให้เห็นว่า อำนาจในการจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามข้อบัญญัติในกฎหมาย ซึ่งระบุถึงกิจกรรมที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ ทั้งนี้กฎหมายที่ระบุถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กฎหมายแม่บทที่ตราขึ้นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันประกอบไปด้วย

1.2.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

1.2.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

1.2.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

1.2.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

1.2.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ตามข้อบัญญัติในกฎหมายแล้ว ก็จะพบว่า กฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถจะดำเนินกิจกรรมหรือการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างค่อนข้างกว้างขวาง ทั้งนี้ ลักษณะของภารกิจตามกฎหมายต่าง ๆ ข้างต้น จะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่

1.2.1 “หน้าที่ที่ต้องจัดทำ” ซึ่งหมายถึง ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

1.2.2 “หน้าที่ที่อาจจะจัดทำ” ซึ่งหมายถึง กลุ่มภารกิจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้กับท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการจัดทำได้ หากท้องถิ่นมีความพร้อมและศักยภาพเพียงพอ

นอกจากนี้ ยังปรากฏภารกิจบางประเภทที่รัฐได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะมอบหมายให้จัดทำแทน ซึ่งได้แก่ ภารกิจที่ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่เดิมหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำ แต่ได้มอบหมายโดยโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน

ในการทำความเข้าใจถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จึงอาจจัดแบ่งการนำเสนอตามลักษณะของภารกิจ ซึ่งได้แก่ ภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ ภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ

, และภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย นอกจากนี้ ผลจากกระบวนการกระจายอำนาจที่เริ่มปรากฏผลอย่างจริงจัง นับแต่ปี พ.ศ. 2542 ได้ปรากฏกลุ่มภารกิจอีกลักษณะหนึ่งอันเกิดจากการถ่ายโอนงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อีกทั้งในส่วนท้ายยังจะได้นำเสนอถึงวิธีการในการจัดทำและส่งมอบภารกิจ เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบในการจัดทำหรือจัดให้มีบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีรูปแบบใดบ้าง

วิธีการในการจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สืบเนื่องมาจากภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากและมีภารกิจบางประการต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่อาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง หรืออาจต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินการจากหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่น ๆ หรืออาจต้องใช้งบประมาณในการลงทุนสูงมากจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงหน่วยงานเดียวไม่สามารถดำเนินการได้ ดังนั้น จึงมีแนวคิดว่าด้วยวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

1. การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง
2. การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งสหการ (Syndicate หรือ Union)
3. การจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง (Out Sourcing)
4. การจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
1. การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง

เป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยผ่านกลไกการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เช่น การจัดเก็บขยะและสิ่งปฏิกูล ในเทศบาลก็จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดเก็บขยะและสิ่งปฏิกูลเองโดยตรง มีการจ้างบุคลากรเพื่อทำหน้าที่ในการจัดเก็บขยะและสิ่งปฏิกูลเอง มีรถเก็บขยะเป็นของเทศบาลเมือง มีเครื่องมือในการจัดเก็บขยะเอง เช่น รถยนต์ขยะ ไม้กวาด เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีภาระผูกพันต่าง ๆ อีก เช่น มีการตั้งงบประมาณเพื่อดูแลรักษาอุปกรณ์ในการรักษาความสะอาด มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการจ้างบุคลากร เป็นต้น

ข้อดีของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็คือ

- 1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมการทำงานหน่วยราชการในสังกัด

ได้โดยตรง

1.2 มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน ส่งผลให้สนองนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

1.3 สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ เนื่องจากหน่วยงานในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ข้อเสียของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 อาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดความรู้ ทักษะและความชำนาญในงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้คุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะลดลง

1.2 มีภาระผูกพันทางงบประมาณค่อนข้างสูง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องลงทุนในกิจการด้านนั้นเองทั้งหมด เช่น การจัดซื้อเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังต้องแบกรับภาระการจ้างบุคลากรเพื่อทำกิจการหน้าที่ดังกล่าวด้วย

1.3 หากหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีวัฒนธรรมองค์กรที่ขัดต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและให้บริการสาธารณะ ทำให้การแก้ไขปัญหาและการบริการประชาชนกระทำได้ยาก เพราะต้องแก้ปัญหภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน จึงจะทำให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้า

2. การจัดบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งสหการ (Syndicate)

สหการ คือ ความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ตั้งแต่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นไป เพื่อทำหน้าที่ในการทำกิจการบางอย่างหรือหลายอย่าง เช่น การให้บริการสาธารณะ เป็นต้น ทั้งนี้ การจัดตั้งสหการขึ้นย่อมส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมในการจัดตั้งสหการต้องมอบอำนาจในการให้บริการสาธารณะแก่สหการที่จัดตั้งขึ้นนั้น

แนวคิดเรื่องการจัดตั้งสหการ (Syndicate หรือ Union) นั้น ไม่ใช่แนวคิดใหม่สำหรับประเทศไทยแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากกรณีที่พระราชบัญญัติ จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (ซึ่งเป็นกฎหมายเทศบาลฉบับแรกของไทย) ก็ได้มีการกำหนดเรื่องสหเทศบาลไว้แล้ว

อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลา 70 ปีที่ผ่านมา แนวคิดเรื่องสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยก็ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากยังไม่เคยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดสามารถร่วมมือกันจัดตั้งสหการขึ้น เพื่อดำเนินกิจการสาธารณะหรือให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้เลยด้วยเหตุผลอย่างน้อยใน 4 ประการ ดังนี้

2.1 รัฐบาลไม่มีนโยบายที่ชัดเจนเพียงพอในเรื่องการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายร่วมมือกันจัดตั้งสหการเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะ ข้อเท็จจริง พิจารณาได้ว่ากระทรวงมหาดไทยไม่มีระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศอื่นใดเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายร่วมมือกันจัดตั้งสหการเลย ดังนั้น ถึงแม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสหการได้ แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่มีแนวทางหรือกฎระเบียบที่ชัดเจนเพียงพอ

2.2 รัฐบาลไม่สร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายหันมาร่วมมือกันในการจัดตั้งสหการ เช่น รัฐบาลไม่มีนโยบายเพื่อเร่งรัดหรือกระตุ้น โดยการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดตั้งสหการ รัฐบาลไม่มีนโยบายในการให้เงินทุนตั้งต้นเพื่อดำเนินกิจการของสหการ เป็นต้น

2.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับการจัดตั้งสหการท้องถิ่น ยังไม่รู้ว่าตัวเองสามารถจัดตั้งสหการได้ ไม่รู้ว่าสหการคืออะไร ไม่รู้ว่ามีความสามารถในการจัดตั้งสหการอย่างไร และไม่รู้ว่าสหการจะก่อให้เกิดประโยชน์อะไร

2.4 นักการเมืองท้องถิ่นบางส่วนที่แม้จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสหการบ้าง ก็ไม่ต้องการจัดตั้งสหการ เนื่องจากเกรงว่าสหการจะทำให้ตนขาดอำนาจในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะในงานที่สหการรับไปดำเนินการแทน เพราะการจัดตั้งสหการก็เปรียบเสมือนการดึงเอาอำนาจของท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งไปดำเนินการแทนและท้องถิ่นต้องยกอำนาจดังกล่าวขึ้นให้สหการที่จัดตั้งขึ้น

ด้วยเหตุผลทั้ง 4 ประการข้างต้น จึงทำให้การจัดตั้งสหการในประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จ แต่ทั้งนี้ “สหการ” ก็เป็นวิธีการในการจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกวิธีการหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถให้บริการประชาชนได้

3. การจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง (Out Sourcing)

การว่าจ้างหน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทเอกชนให้เข้ามาทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในการเลือกประเภทในการให้บริการสาธารณะว่าควรจะใช้วิธีการใด

ข้อดีของการจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง

3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องแบกรับภาระในการบริการสาธารณะที่ผูกขาดและยาวนานจนเกินไป เพราะการว่าจ้างทำให้ลักษณะสัญญาว่าจ้างมีการกำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจน

3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเปลี่ยนหรือยกเลิกการว่าจ้างได้ง่ายหากหน่วยงานที่ได้รับการว่าจ้างในการจัดทำบริการสาธารณะไม่มีประสิทธิภาพ

3.3 การว่าจ้างมีโอกาสจะทำให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางและนักบริหารมืออาชีพเข้ามาจัดการในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่ายกว่า

3.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องสูญเสียเงินลงทุนจำนวนมากในการดำเนินการกิจการสาธารณะ เช่น การสร้างโรงพยาบาล การสร้างโรงบำบัดน้ำเสีย การสร้างระบบคมนาคม

ทางด่วน รถไฟฟ้าใต้ดิน เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงินเหลือพอที่จะไปดำเนินกิจการด้านอื่น ๆ

ข้อเสียของการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการว่าจ้าง

3.1 ในบางกรณีการว่าจ้างอาจทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณมากกว่า มีต้นทุนการดำเนินงานมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการสาธารณะแทน

3.2 หากการดำเนินงานของหน่วยงานที่ได้รับการว่าจ้างล้มเหลว อาจต้องเสียเวลาในการหาผู้รับจ้างรายใหม่และทำให้การบริการประชาชนขาดตอนไม่ต่อเนื่อง

3.3 อาจเกิดปัญหาประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะลดต่ำลง หากหน่วยงานที่รับจ้างขาดการควบคุมคุณภาพ

4. การจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดตั้งกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะสามารถสนองตอบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ตามการที่จะจัดตั้งกิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นเพื่อให้เป็นหน่วยงานในการให้บริการประชาชนนั้นก็ไม่ใช่สิ่งที่ยั่งยืน เพราะต้องอาศัยเทคนิคความรู้ ความชำนาญในการบริหารกิจการ อีกทั้ง สภาพท้องถิ่นที่สามารถจะจัดตั้งกิจการพาณิชย์ขึ้นมาทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะได้ จะมีก็แต่เพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เท่านั้น เพราะต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวนมาก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มีศักยภาพเพียงพอ

แนวทางในการดำเนินการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย นับว่ามีอยู่อย่างค่อนข้างจำกัดทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ กล่าวคือ ในเชิงปริมาณ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนน้อยเท่านั้นที่มีศักยภาพเพียงพอในการประกอบการพาณิชย์ เช่น ในเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น สำหรับในเชิงคุณภาพนั้น การประกอบการพาณิชย์ของท้องถิ่นไทยจำเป็นต้องได้รับเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมากในแต่ละปี เพื่อให้กิจการสามารถทำงานต่อไปได้ นอกจากนี้กิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นก็ไม่ได้ได้รับความนิยมมากเท่ากับการให้บริการของบริษัทเอกชน

กล่าวโดยสรุป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันยังมีวิธีการในการให้บริการสาธารณะหรือวิธีการในการจัดทำภารกิจหน้าที่ค่อนข้างจำกัดอย่างมาก ส่วนใหญ่นั้นแต่การจัดทำภารกิจหน้าที่โดยตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง วิธีการด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งสหการ การว่าจ้าง หรือการประกอบการพาณิชย์ของท้องถิ่นยังไม่ได้รับความนิยมมากนัก

อาจจะเป็นเพราะขาดความรู้ความเข้าใจ การที่ท้องถิ่นไม่มีศักยภาพเพียงพอ หรือการที่รัฐบาลไม่มีนโยบายเพื่อกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิธในการจัดทำภารกิจมากขึ้น

ในอนาคต หากวิธีการในการจัดทำภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีความหลากหลายมากขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นก็มีโอกาสจะได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพดีขึ้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถเกิดขึ้นได้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจองค์ความรู้ทางด้านผลการศึกษาที่ตรงหรือใกล้เคียงกับหัวข้อในการวิจัยพบว่า มีเอกสารงานวิจัยดังนี้

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2550 : 37) ได้วิจัยเรื่อง ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ (จังหวัดยะลา ปัตตานีและนราธิวาส) มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. ศึกษาความต้องการที่แท้จริงของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม วิถีชีวิต สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม

2. เพื่อให้ได้กรอบในการกำหนดนโยบาย และแผนงานในการนำไปปฏิบัติและการจัดสรรงบประมาณของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์กลุ่ม จากกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำสตรี ผู้นำเยาวชน ตัวแทนไทยพุทธ กลุ่มอาชีพต่าง ๆ นักการเมือง นักศึกษาและกลุ่มอื่น ๆ จำนวน 2,730 คน ผลการวิจัยพบว่า ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประการ คือ

1. ความต้องการการมีส่วนร่วม
2. ความต้องการการยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม
3. ความต้องการความยุติธรรมและความเท่าเทียมกัน
4. ความต้องการให้ยอมรับความเป็นอัตลักษณ์พิเศษของคนในพื้นที่

ความต้องการที่แท้จริงข้างต้นนำมาเป็นกรอบในการกำหนดนโยบาย แผนงานและโครงการ เพื่อสนองความต้องการในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ส่งเสริมการบริหารจัดการ โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น

2. การยอมรับเอกลักษณ์และความหลากหลายทางวัฒนธรรม

3. สร้างและส่งเสริมความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันในสังคม
สำหรับข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
มีดังต่อไปนี้

1. สนองตอบความต้องการของประชาชนในภาพรวมของแต่ละด้านตามข้อค้นพบ
จากงานวิจัย

2. กำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ ให้คำนึงถึงมิติดังต่อไปนี้

2.1 การมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่

2.2 การยอมรับเอกลักษณ์และความหลากหลายทางวัฒนธรรม

2.3 ความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันในสังคม

3. เร่งเสริมสร้างความเข้าใจและตระหนักรู้ของทุกภาคส่วนเกี่ยวกับวัฒนธรรมท้องถิ่น
เพื่อลดความอ่อนไหวทางวัฒนธรรมที่อาจจะนำไปสู่เงื่อนไขความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดน
ภาคใต้

4. ผลักดันสถาบันทางสังคมของชุมชน เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา
สถาบันการศึกษา เป็นต้น ให้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาและเป็นตัวขับเคลื่อนในการพัฒนา
3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

5. ทบทวนโครงการต่าง ๆ ของรัฐที่ขัดแย้งกับความรู้สึกและหลักความเชื่อของประชาชน
ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

6. ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ผู้บริหารทุกองค์กร ทั้งภาครัฐและเอกชนให้ยอมรับ
ความหลากหลายของหลักความเชื่อ วัฒนธรรม และอัตลักษณ์พิเศษของพื้นที่

7. ผลักดันนโยบาย แผนงานและโครงการ จากข้อค้นพบในโครงการวิจัยนี้ไปสู่
การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

8. ปรับปรุงรูปแบบและวิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐให้ถึงประชาชน
อย่างทั่วถึง

9. พิจารณาทบทวนกลไกในปัจจุบัน คิดค้นกลไกและนวัตกรรมเพื่อผลักดันนโยบาย
ให้เป็นรูปธรรม

ศศิพรธม แสงอ่อน (2551 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องปัญหาและความต้องการของประชาชน
ต่อการให้บริการงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองพระประแดง การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์
เพื่อศึกษาปัญหา และความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
ของเทศบาลเมืองพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ และเปรียบเทียบปัญหาและความต้องการ

ของประชาชนต่อการให้บริการงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ใน 4 ด้าน ได้แก่

1. ด้านสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม
2. ด้านรักษาความสะอาด
3. ด้านศูนย์บริการสาธารณสุข
4. ด้านสัตว์แพทย์

ระหว่างเพศอายุ อาชีพ ชุมชน ที่อาศัย และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล กลุ่มตัวอย่าง สุ่มแบบแบ่งชั้นจากประชาชนที่มีบ้านเรือนอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเมือง พระประแดงและมีสิทธิเลือกตั้ง จาก 9 ชุมชน จำนวน 398 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานการทดสอบค่าที และการทดสอบค่าเอฟ ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาของประชาชนต่อการให้บริการงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน โดยเรียงลำดับจากมากที่สุดลงมา 3 ลำดับ คือ ด้านรักษาความสะอาด ($\bar{X} = 3.47$) ด้านสัตว์แพทย์ ($\bar{X} = 3.33$) และด้านสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม ($\bar{X} = 3.15$) ส่วนความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับจากมากที่สุดลงมา 3 ลำดับ คือ ด้านรักษาความสะอาด ($\bar{X} = 3.57$) ด้านสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม ($\bar{X} = 3.47$) และด้านสัตว์แพทย์ ($\bar{X} = 3.29$) สำหรับการเปรียบเทียบปัญหาของประชาชนต่อการให้บริการงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ในภาพรวม ระหว่างเพศ อายุ อาชีพ ชุมชนที่อาศัยและระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล พบว่า เพศต่างกัน มีปัญหาไม่แตกต่างกัน ส่วนอายุ อาชีพ ชุมชนที่อาศัย และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลต่างกัน พบว่ามีปัญหาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 นอกจากนี้การเปรียบเทียบความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ในภาพรวม ระหว่างเพศ อายุ อาชีพ ชุมชนที่อาศัยและระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล พบว่า เพศต่างกัน มีความต้องการไม่แตกต่างกัน ส่วนอายุ อาชีพ ชุมชนที่อาศัย และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลต่างกัน พบว่ามีความต้องการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

วรรณุญ ธีรมย์ (2552 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ความต้องการจัดบริการด้านการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพของประชาชน ตำบลร่องกวาง อำเภอร่องกวาง จังหวัดแพร่ การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความต้องการจัดบริการด้านการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพของประชาชน ตำบลร่องกวาง

อำเภอร่องกวาง จังหวัดแพร่ กลุ่มตัวอย่างประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ประชาชน ตำบลร่องกวาง อำเภอร่องกวาง จังหวัดแพร่ คัดเลือกโดยการสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental Random Sampling) และการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) เป็นเพศชายจำนวน 250 คน เพศหญิงจำนวน 250 คน รวมจำนวนเป็น 500 คน เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์ จำนวน 500 ชุด หาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถาม โดยใช้วิธีสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha-Coefficient) ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.79 และได้รับแบบสอบถามฉบับสมบูรณ์คืนมาจำนวน 500 ชุด คิดเป็นร้อยละ 100 ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามมาวิเคราะห์ข้อมูล โดยหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความต้องการจัดบริการด้านกิจกรรมออกกำลังกาย โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ได้แก่ วิ่ง-เดินภายในสนามกีฬาเทศบาล การเดินแอโรบิก กีฬาฟุตบอล วิ่งภายนอกสนามกีฬาเทศบาล กีฬาแบดมินตัน กีฬาวอลเลย์บอล กายบริหารประกอบดนตรี กีฬาเปตอง กีฬาบาสเกตบอล กรีฑา กีฬาพื้นเมือง และกีฬาเซปักตะกร้อ ความต้องการจัดบริการด้านสถานที่ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการออกกำลังกาย โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ให้มีสถานที่ออกกำลังกายกลางแจ้งอย่างเพียงพอ บริการให้ยืมอุปกรณ์กีฬาอย่างเพียงพอ ให้มีเครื่องทำน้ำเย็นสำหรับดื่มตามสถานที่ออกกำลังกายอย่างเพียงพอ ให้มีที่นั่งพักผ่อนในสถานที่ออกกำลังกายอย่างเพียงพอ ให้มีสนามกีฬากลางแจ้งที่มีไฟฟ้าสำหรับการออกกำลังกายเวลากลางคืน ให้มีสวนสุขภาพและเครื่องเล่น ให้มีห้องปฐมพยาบาลเมื่อเกิดอาการบาดเจ็บในการออกกำลังกาย ให้มีสถานที่จอดรถอย่างเพียงพอและปลอดภัย บริการให้ยืมหนังสือและอุปกรณ์เทคโนโลยีทางการกีฬา เช่น วิทยุสนั้ สไลด์เกี่ยวกับการออกกำลังกายหรือการเล่นกีฬา ให้มีบริการจำหน่ายเครื่องดื่มบำรุงร่างกายจำหน่ายในช่วงเวลาที่มีผู้มาออกกำลังกาย ให้มีบริการจำหน่ายอุปกรณ์กีฬาและชุดกีฬาในราคาพิเศษถูกกว่าท้องตลาด ให้มีห้องบริหารร่างกายด้วยการเดินแอโรบิก ให้มีห้องทดสอบสมรรถภาพทางกาย ให้มีตู้เก็บของสำหรับผู้ที่มาออกกำลังกาย ให้มีห้องฝึกสมาธิปรับสภาพจิตใจ ให้มีสระว่ายน้ำ ให้มีห้องเปลี่ยนเครื่องแต่งกายและทำความสะอาดร่างกาย ให้มีห้องอ่านหนังสือ ชมวิทยุสนั้เกี่ยวกับด้านกีฬา ให้มีห้องนันทนาการ ให้มีห้องบริหารร่างกายด้วยการยกน้ำหนัก ให้มีห้องบริการอบไอน้ำ ความต้องการจัดบริการด้านวัน ช่วงเวลา และระยะเวลาในการออกกำลังกาย โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ให้จัดบริการด้านกิจกรรมการออกกำลังกายในช่วงเวลาเย็น ให้จัดบริการด้านกิจกรรมการออกกำลังกายทุกวัน ให้จัดบริการด้านกิจกรรมการออกกำลังกายในวันเสาร์ถึงวันอาทิตย์ ให้จัดบริการด้านกิจกรรมการออกกำลังกาย โดยใช้ระยะเวลาครั้งละประมาณ 1 - 2 ชั่วโมง ให้จัดบริการด้านกิจกรรมการออกกำลังกาย โดยใช้ระยะเวลาครั้งละประมาณ 2 - 3 ชั่วโมง ให้จัดบริการด้านกิจกรรมการออกกำลังกายในช่วงเวลาเช้า ให้จัดบริการด้านกิจกรรมการออกกำลังกายโดยใช้ระยะเวลาครั้งละมากกว่า 3 ชั่วโมง ความต้องการจัดบริการ

ด้านวิธีการจัดกิจกรรมการออกกำลังกาย โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ให้มีการฝึกการออกกำลังกายที่ประชาชนสนใจเป็นประจำทุกวัน ให้มีการจัดการแข่งขันกีฬาแต่ละชนิดที่ประชาชนสนใจระหว่างประชาชนภายในอำเภอร่องกวาง ให้มีการจัดการแข่งขันกีฬาพื้นเมืองระหว่างประชาชนภายในอำเภอร่องกวาง อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เช่น วันปีใหม่ เป็นต้น ให้มีการจัดงาน เดิน-วิ่งเพื่อสุขภาพภายในอำเภอร่องกวาง ให้มีการจัดการประกวดการเต้นรำพื้นเมืองและการเต้นแอโรบิก อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ให้มีการจัดการแข่งขันวิ่งทางไกล

วรินทร์ พลูสนอง (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าหลวง อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาระดับความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล และศึกษาปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 341 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่า t-test การทดสอบค่า F-test และการทดสอบความแตกต่างเป็นรายคู่ของเซฟเฟ้ (Scheffe')

ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมพบว่า ความต้องการอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าประชาชนมีระดับความต้องการอยู่ในระดับปานกลาง เรียงตามลำดับตามคะแนนเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านพัฒนาการสาธารณสุข ค่าเฉลี่ย 2.86 รองลงมา ด้านเศรษฐกิจ ค่าเฉลี่ย 2.79 ด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ค่าเฉลี่ย 2.50 ด้านพัฒนาการเมือง และบริหารจัดการ ค่าเฉลี่ย 2.25 อันดับสุดท้าย ด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าเฉลี่ย 2.05 ตามลำดับ และมีเพียงประเด็นเดียว ประชาชนมีระดับความต้องการต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับมาก คือ ด้านพัฒนาสังคม ค่าเฉลี่ย 3.60 2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าหลวง พบว่า ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมและรายด้านที่มีปัจจัยด้านเพศ อายุ อาชีพ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างกัน จะมีความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าหลวง แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมและรายด้านที่มีปัจจัยด้านการศึกษา ความรู้ ความเข้าใจต่างกัน จะมีความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าหลวงไม่แตกต่างกัน 3) ศึกษาปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ประชาชน

ประมาณหนึ่งในสามมีปัญหาการบริหารงานของฝ่ายบริหารยังไม่เป็นไปตามต้องการ คิดเป็นร้อยละ 41.46 รองลงมา การบริการด้านต่าง ๆ ในองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ยังให้บริการได้ยังไม่สะดวก รวดเร็วเท่าที่ควร คิดเป็นร้อยละ 31.96 และการให้บริการในเรื่องการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ประชาชนยังไม่รับรู้ข่าวสารเท่าที่ควร คิดเป็นร้อยละ 26.39

กิตติพงษ์ วิเชียรสมุทร (2550 : บทคัดย่อ) การศึกษาปัญหาพิเศษ เรื่องความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลปลับพลานารายณ์ อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลปลับพลานารายณ์ และเพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลปลับพลานารายณ์ อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี จำแนกตาม เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ และรายได้ เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 370 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบสมมุติฐาน ใช้ค่าสถิติ t-test เพื่อเปรียบเทียบระหว่างตัวแปร 2 กลุ่ม และค่าสถิติ One-way ANOVA เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของตัวแปร 3 กลุ่มขึ้นไป และเปรียบเทียบรายคู่ด้วยวิธี LSD

ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลปลับพลานารายณ์ อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี ภาพรวมอยู่ในระดับดี โดยมีความเห็นต่อการให้บริการด้านความพร้อมในการให้บริการเป็นอันดับแรก รองลงมาคือ ด้านคุณภาพ และอันดับสุดท้าย คือ ด้านการสนองตอบความพึงพอใจ ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นประชาชนที่มีต่อการให้บริการของเทศบาลตำบลปลับพลานารายณ์ จำแนกตาม เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ และรายได้ ที่แตกต่างกัน มีความเห็นต่อการให้บริการไม่แตกต่างกัน

ศิริชัย อัมพวา (2542 : บทคัดย่อ) ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลชนู อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า

1. ประชาชนส่วนใหญ่ มีความพึงพอใจต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับค่อนข้างมาก คือ ด้านการบำรุงเส้นทางคมนาคมทางบกและทางน้ำ รองลงมา คือ ด้านการจัดให้มีน้ำสะอาดไว้บริโภค ด้านการรับบริการที่ดีจากเจ้าหน้าที่ ด้านการรักษาความสะอาดและระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ด้านการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันอัคคีภัย ส่วนการให้บริการที่ประชาชนมีความพึงพอใจน้อยที่สุด ก็คือ ด้านการควบคุมไม่ให้เกิดปัญหาน้ำเสีย
2. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็คือ อายุ และหมู่บ้านที่อยู่/อาศัย ส่วนปัจจัยเรื่อง เพศ อาชีพ รายได้ ระดับการศึกษา

ความสนใจข่าวสาร จำนวนครั้งในการติดต่อสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนตำบล และการเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม ไม่มีผลต่อระดับความพึงพอใจของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

อรนุช แก้วส่อง (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบักคอง อำเภอนาหวาย จังหวัดศรีสะเกษ ผลการศึกษาพบว่า

1. ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล ในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ ด้านสาธารณูปโภคและการชำระภาษี ตามลำดับ ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2. ปัจจัยที่มีผลต่อระดับความพึงพอใจของประชาชน ที่มีต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ระดับการศึกษา ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ เพศ อายุ การประกอบอาชีพ รายได้ สถานภาพสมรส ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน และการมีญาติเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล