องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ

Local Government Organizations and the Effective Provision of Public Service

สมชัย นันทาภิรัตน์, Somchai Nantapirat[1]

E-mail: nantapirat_s@hotmail.com

Received: *April 1, 2021* **Revised:** *August 30, 2021*

Accepted: *August 30, 2021*

บทคัดย่อ

การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องอาศัยการวางเป้าหมายเพื่อช่วยกำหนดทิศทางการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้มีคุณภาพที่ดีและตอบโจทย์ความต้องการของทุกภาคส่วนมากยิ่งขึ้น โดยใช้แนวคิดการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบโจทย์ความเท่าเทียมในทุกมิติ ทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงสร้างการหลอมรวมคนทุกคนและทุกกลุ่มในชุมชน สังคม ท้องถิ่น เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ให้กลายเป็นเป้าหมายและความคาดหวังที่สำคัญของการจัดบริการสาธารณะในประเทศและท้องถิ่น การบริการสาธารณะที่ดีจะช่วยให้เกิดการเจริญเติบโตและสร้างความสุขสมบูรณ์ในชีวิตของประชาชนและเกิดการจ้างงานของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นกลไกหลักที่สำคัญในการสร้างการหลอมรวมคนทุกคนและทุกกลุ่มในชุมชน สังคม ท้องถิ่น ได้ควบคู่ไปกับการพัฒนาเพื่อสร้างการเจริญเติบทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักคิดการจัดบริการสาธารณะในมิติต่างๆ คือ ความเหมาะสมของประเภทของบริการสาธารณะ ระดับการหาผลประโยชน์และการแสวงหากำไร บุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายของบริการสาธารณะ และความสอดคล้องระหว่างประเภทของบริการสาธารณะและรูปแบบบริการสาธารณะ

คำสำคัญ: (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น), (บริการสาธารณะ), (การจัดบริการสาธารณะ),

---

[1] กรรมการผู้จัดการ บริษัท ซัมเมอร์โซลูชั่น จำกัด / Managing Director Summer Solution Co.,Ltd.

Abstract

Organization of public services of local government needs target planning to supervise the right direction of the local public services with good quality and meet the needs of all sectors by using the principle of providing public services to meet all dimensions of equality in both social and economic section. This includes building up the unity of people and groups in local community and society in order to improve the quality of life as established goal and expectation of organizing the local public services in country and locality. A good public service surely contributes the reasonable growth and happiness of residents and the employment in that locality. The local government organization must be the main mechanism for uniting of everyone and various groups in the community, local society, along with the development of local economic growth. Providing quality of public services applied by the local government by adhering to the public service principle in various dimensions, i.e., the suitability of public service type, level of exploitation and profitability, people or target groups of public service and consistency between types of public services and public service models.

Keywords: (Local government organization), (Public service),(Organization of public service)



1. บทนำ

การจัดบริการสาธารณะ (Public Services Management) เป็นกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของภาครัฐ และถือเป็นภาระหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม (Public interest) โดยจัดระเบียบสังคม รักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยให้ประชาชนและสังคม การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตเพื่อให้ประชาชนมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ดี หรือการให้บริการประชาชนโดยรัฐที่ดาเนินการในลักษณะของรัฐสวัสดิการ มีกฎหมายรองรับ มีความต่อเนื่องไม่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานะของรัฐบาล[2] การบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการมีสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติซึ่งรัฐมอบหมายให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำและบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีกฎหมายแบ่งแยกหน้าที่และประเภทของการบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเป็นผู้จัดทำ แบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ (1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย (2) บริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ (3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา (4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม[3]

ในขณะเดียวกันผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่นได้ให้ความสนใจต่อการจัดบริการสาธารณะ โดยฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนย่อมพยายามหามาตรการและวิธีการต่าง ๆ ที่ทำให้ท้องถิ่นของตนสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างราบรื่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงสำหรับการเลือกตั้งของผู้บริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีความใกล้ชิดกับประชาชนทั้งด้านกายภาพ ความสัมพันธ์ทางสังคม และการมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ การตัดสินใจเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นขึ้นอยู่กับความสามารถในการนำงบประมาณและการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ภายในพื้นที่[4] ความเอาใจใส่ของฝ่ายบริหารในท้องถิ่นย่อมส่งผลดีต่อการจัดบริการสาธารณะอีกด้วย

---

[2] Campbell, H. (1979). Black s law dictionary (5th ed.). New York: West. P. 1108

[3] De Soto, J. (1989). Droit administrative: Theorie generale du service public. Paris: Edition Montchrétien.p.333

[4] อภิชาต สถิตนิรามัย, ยุกติ มุกดาวิจิตร, นิติ ภวัครพันธุ์, **ทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย** (เชียงใหม่: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2556), น. 105.

การบริการสาธารณะประเภทใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ “ทำได้” หรือ “ทำไม่ได้” แม้โดยหลักการ ผู้ที่ตัดสินในเรื่องนี้ควรเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่ต้องบอกว่าท้องถิ่นของตนจะจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมต่อท้องถิ่นประเภทใดได้บ้าง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติมักมีหน่วยงานรัฐภายนอกผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดมาตรฐานเพื่อกำกับดูแลสินค้าและบริการสาธารณะให้เป็นไปตามมาตรฐาน ที่จะให้คำแนะนำหรือตัดสินว่าอะไรคือบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น“ทำได้” หรือ “ทำไม่ได้” เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการสาธารณะตามประเภทหรือรูปแบบกฎหมายกำหนด รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามมาตรฐาน อาทิกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะผู้ให้คำปรึกษาแนะนำและกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีข้อวินิจฉัยว่าประเภทและรูปแบบบริการสาธารณะใดบ้างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้หรือทำไม่ได้[5]

ฉะนั้น การจัดบริการสาธารณะเป็นภารกิจใหญ่ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรจัดบริการสาธารณะให้ได้อย่างครอบคลุมความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและมีคุณภาพดี ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และ 2550 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ระบุอำนาจหน้าที่และขยายขอบเขตประเภทและรูปแบบบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ ขณะเดียวกันแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการระบุถึงการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะของส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการและรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่สามารถจัดทำได้อีกด้วย[6] ดังนั้นในบทความนี้ผู้เขียนจึงได้มุ่งประเด็นไปในเรื่องที่ว่าจะทำอย่างไรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดบริการสาธารณะได้ดีและมีคุณภาพ

2. การจัดบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐ (Function of State) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนวยการของรัฐ และถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของ

---

[5] วุฒิสาร ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ศิกานต์ อิสรระชัยยศ, วิลาวัลย์ หงษ์นคร,อภิวรรณ ซักเซ็ค, พิชิตชัย กิ่งพวง, เอกวีร์ มีสุข, **ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า,2558), น. 270.

[6] วุฒิสาร ตันไชย. **รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.**กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2559.

ประชาชนโดยรวม (Public interest)โดยจัดระเบียบสังคม รักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยให้ประชาชนและสังคม เพื่อการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิต เพื่อให้ประชาชนมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีเป้าหมายอยู่ 2 หลัก คือ เพื่อให้บริการพื้นฐาน บริการพิเศษต่างๆ และสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตให้ประชาชนและสังคมโดยรวม เช่น การรักษาความมั่นคงปลอดภัย การอำนวยความยุติธรรม การศึกษา สาธารณะสุข การสงเคราะห์ ฯลฯ และเพื่อให้บริการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตให้ประชาชน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ถนน การขนส่งคมนาคม ฯลฯ

2.1 หลักเกณฑ์การจัดทำบริการสาธารณะ[7]

1) หลักความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ (the principle of continuous) การจัดทำบริการต้องเป็นไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน ประชาชนมีความต้องการใช้บริการตลอดเวลา การจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่อง จะเลือกดำเนินการเป็นเฉพาะช่วงเวลาไม่ได้ เพราะจะสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ใช้บริการ ซึ่งในวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์เรียกว่า “การคงอยู่ของบริการสาธารณะ” และบริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนไปดำเนินการแทนต้องมีการให้บริการอย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน หากเอกชนผู้ได้รับมอบให้จัดทำบริการไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง จะต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญา การบริการสาธารณะของรัฐหรือรัฐมอบให้เอกชนจัดทำแทนแต่ละประเภทจะมีระดับความต่อเนื่องแตกต่างกันขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และลักษณะของบริการสาธารณะนั้น ๆ ว่ามีความสำคัญต่อสังคมมากน้อยเพียงใดและการจัดทำบริการสาธารณะบาง ประเภทไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวร แต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ

2) หลักความเสมอภาค (the principle of equal) เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มีจุดมุ่งหมายเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม ประชาชนจึงย่อมได้รับสิทธิหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมเป็นบริการที่รัฐจัดทำขึ้นแล้วจะต้องให้บริการแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันจะเลือกปฏิบัติไม่ได้ รวมทั้งความเสมอภาคในด้านราคาค่าบริการ และการบริการและองค์กรที่จัดทำบริการต้องทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้หลายช่องทางและง่ายต่อการรับบริการไม่มีความสลับซับซ้อน

---

[7] อำนวย บุญรัตนไมตรี. **แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, วารสารการเมืองการปกครอง, ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 กันยายน 2558 – กุมภาพันธ์ 2559, หน้า 28

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (the principle of adaptation) รัฐต้องจัดทำบริการสาธารณะให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน และเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง รัฐจึงควรคำนึงถึงความจำเป็นในการปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามวิวัฒนาการของสังคมรวมทั้งเมื่อมีเหตุที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปการบริการสาธารณะนั้นควรได้รับการเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของประชาชน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดทำบริการสาธารณะ

ดังนั้น การบริการสาธารณะจึงเป็นการดำเนินการของรัฐหรือฝ่ายปกครองในการกิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือในกำกับดูแลของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนทุกคน ทั้งด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย การทำงาน การมีรายได้ รวมถึงการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการบริการทางสังคม โดยรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการให้อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพ เพื่อสนองตอบต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น และสามารถพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมและเป็นธรรม อันจะเป็นการช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและรายได้ รวมถึงทำให้เศรษฐกิจโดยรวมดีขึ้น เมื่อผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาสในสังคมสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงเหมาะสมและมีคุณภาพ ก็จะทำให้บุคคล เหล่านั้นสามารถพัฒนาตนเองให้เจริญเติบโตเป็นทรัพยากรของชาติที่มีคุณภาพต่อไป

โดยที่การจัดทำบริการสาธารณะมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องดำเนินการตามหลักนิติธรรม หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะจึงได้ถูกสร้างขึ้นมาให้มีส่วนคล้ายกับหลักทั่วไปของกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงสถานภาพของบริการสาธารณะ กฎเกณฑ์ของบริการสาธารณะอันประกอบด้วยหลัก 3 ประการ[8] คือ

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะแต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจการใดที่รัฐจัดทำเพื่อ บุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน เช่น การให้บริการแก่ประชาชน การรับสมัครงาน รัฐต้องให้บริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกันจะเลือกปฏิบัติให้แก่ผู้นับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่ง หรือสีผิวหรือเพศใดเพศหนึ่งมิได้ เพราะจะขัดกับหลักการดังกล่าว

---

[8] กรพจน์ อัศวินวิจิตร. **หลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะ**, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2559. หน้า 7

2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นหากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความ เดือดร้อนเสียหายได้ ดังนั้น ต้องมีความต่อเนื่องตลอดเวลา เช่น การไฟฟ้าจะมีการนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องเงินเดือน โดยไม่ยอมจ่ายไฟฟ้าให้แก่ท้องถิ่นย่อมทำไม่ได้ เพราะอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้หลักว่าด้วยความต่อเนื่องยังมีผลกระทบต่อสัญญาทางปกครอง กล่าวคือเมื่อมีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้นมีผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาต่อไปได้ตามปกติ ฝ่ายปกครองอาจเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาได้ เพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วฝ่ายปกครองก็จะเข้าดำเนินการเอง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องหรือหากเป็นกรณีที่เอกชนต้องรับภาระมากขึ้น ฝ่ายปกครองอาจต้องเข้าไปร่วมรับภาระกับเอกชนเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องด้วยเช่นเดียวกัน

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย เช่น เอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้เดินรถประจำทางแต่เดิมใช้รถประจำทาง 3 คันก็เพียงพอ แต่เมื่อเวลาผ่านไปจำนวนผู้ใช้บริการมีมากขึ้น ความต้องการมากขึ้นย่อมต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ถ้าไม่ปรับปรุงฝ่ายปกครองอาจบอกเลิกสัญญากับเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองนั้นได้

2.2 รูปแบบการจัดบริการสาธารณะ

การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาถึงรูปแบบว่าประเภทบริการสาธารณะที่เราจะจัดควรมีรูปแบบใดจึงเหมาะสมที่สุด เพราะรูปแบบก็คือเครื่องมือและวิธีการที่จะช่วยให้การจัดบริการสาธารณะดำเนินงานได้อย่างสะดวกและตอบโจทย์ความต้องการของประชาชน โดยที่รูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกใช้ต้องสอดคล้องและไม่ควรขัดกับองค์ประกอบของ “บริการสาธารณะ” ด้วย แม้ว่าบริการสาธารณะ (public services) จะเป็นคำที่คลุมเครือในการนิยามความหมายให้เป็นที่เข้าใจและยอมรับตรงกันว่า “ความเป็นสาธารณะ” (publicness) คืออะไร โดย Shamsul Haque (2001) ได้

เสนอความหมายและเกณฑ์ว่าบริการสาธารณะที่ดีและมี “ความเป็นสาธารณะ” ควรมีองค์ประกอบและขอบเขตใน 5 ด้าน[9] คือ

1) ระดับความแตกต่างระหว่างรัฐ–เอกชน (the degree of public–private distinction) ว่าความเป็นสาธารณะต้องมีบรรทัดฐานการบริการ (service norms) ได้แก่ ความไม่ลำเอียงและการเปิดกว้าง ความเท่าเทียมและการเป็นตัวแทนมีธรรมชาติที่ซับซ้อนและมักผูกขาดและมีผลกระทบทางสังคมในวงกว้างและยาวนาน

2) องค์ประกอบของผู้รับบริการ (Composition of Service recipient) คือ จำนวนและขอบข่ายของผู้รับบริการ ที่ Haque เสนอว่า ความเป็นสาธารณะ คือ มีการแบ่งปันและขอบข่ายการเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างครอบคลุมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชนทุกคน อีกทั้งมีองค์ประกอบของผู้รับบริการสัมพันธ์กับขอบข่ายความเป็นเจ้าของความเป็นสาธารณะของประชาชนและธรรมชาติของประชาชนอีกด้วย

3) ธรรมชาติของบทบาท (nature of the role) ของบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นในสังคม ว่าความเป็นสาธารณะเกิดขึ้นได้ถ้าบริการสาธารณะมีบทบาทที่เข้มแข็งและกว้างขวางจนแสดงถึงผลกระทบทางสังคมในวงกว้าง

4) ความรับผิดรับชอบสาธารณะ (public accountability) ความเป็นสาธารณะของการบริการสาธารณะ คือ ขอบข่ายของการรับผิดรับชอบต่อสาธารณะที่ต้องอาศัยกระบวนการต่าง ๆเช่น การรับฟังความคิดเห็น การมีกระบวนการต่อการแสดงความไม่พอใจ การมีผู้ตรวจการหรือการมีกฎหมายที่แสดงความโปร่งใส นอกจากนี้ การมีอยู่ของสถาบันจำนวนมากของการแสดงความรับผิดรับชอบสาธารณะยังไม่เพียงพอ แต่ต้องทำให้สถาบันเหล่านี้ต้องมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติเพื่อทำให้เกิดการแสดงความรับผิดรับชอบสาธารณะด้วย

5) ความเชื่อมั่นสาธารณะ (public trust) การบริการสาธารณะคงรักษาความเป็นสาธารณะได้ต้องรักษาความน่าเชื่อถือความเป็นผู้นำและการตอบสนองของบริการสาธารณะต่อประชาชน

การเลือกรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักนิยมจัดบริการสาธารณะด้วยรูปแบบ “การดำเนินงานด้วยตนเอง” แม้ว่าปัจจุบันมีความพยายามนำรูปแบบการจัดบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่ท้องถิ่นสามารถนำไปปรับประยุกต์ใช้เพิ่มเติมเพื่อลดภาระการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองลง แต่ก็ยังไม่เป็นที่นิยมใช้หรือแม้จะมีการพยายามนำมาใช้ก็ยังมีอุปสรรคในทางกฎหมายและความสามารถของท้องถิ่นเอง ทำให้การจัดบริการสาธารณะไม่

[9] Shamsul Haque, “The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance,” Public Administration Review 61, no. 1 (January–February 2001): p. 66–67.

สามารถสอดคล้องกับองค์ประกอบดังที่กล่าวมาตอนต้น ซึ่งอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นสาธารณะ (public trust) ที่ต้องรักษาไว้โดยมีบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน[10]

3. การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ดำเนินการจัดทำและเผยแพร่มาตรฐานการบริการสาธารณะ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคมและรักษาความสงบเรียบร้อย และด้านการลงทุนทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม รวม 48 มาตรฐาน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดบริการสาธารณะตามภารกิจหน้าที่และภารกิจที่ท้องถิ่นได้รับถ่ายโอนจากรัฐ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้บริการที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐและมีบทบาทที่สำคัญในการชี้ถึงรูปแบบและประเภทบริการสาธารณะรูปแบบใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้มีความเห็นที่สำคัญต่อการกำหนดทิศทางการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทั้งประเทศเป็นอย่างมาก

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดว่าบริการสาธารณะประเภทใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้รูปแบบและวิธีการใดจัดทำบ้างจำเป็นต้องมีการวางหลัก ในที่นี้ผู้เขียนเห็นว่าประเภทบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ควรยึดหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น (General Competence) หรือหลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) อันเกิดจาก “พื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งมวลเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม”[11]

ฉะนั้นแล้วการบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น จึงเป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะและเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะดังนี้ คือจัดให้น้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล บำบัดน้ำเสีย

---

[10] วุฒิสาร ตันไชย. **รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.**กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2559. หน้า 23

[11] วุฒิสาร ตันไชย, **“การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่,”** สืบค้น 20 กุมภาพันธ์ 2564. จาก http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm.

บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วางผังเมือง เป็นต้น แต่ในส่วนมากแล้วผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่มักให้ความสำคัญกับการให้บริการสาธารณะในด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างมาก ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นเห็นว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นที่เกี่ยวข้องในการดำรงชีวิตของประชาชนไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของถนนไฟฟ้า น้ำประปาถือได้ว่าล้วนแต่เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นสำหรับการดำเนินชีวิตของประชาชน

3.1 การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[12]

ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 5 รูปแบบด้วยกัน ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะเอง โดยเก็บค่าบริการหรือไม่ก็ได้รายได้จากส่วนนี้อาจจะคุ้มค่ากับการลงทุนหรือไม่ก็ตาม แต่มีข้อดีที่องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายด้านราคา คุณภาพการให้บริการได้เอง และจัดสรรบริการไปยังกลุ่มเป้าหมายได้แต่มีจุดอ่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับภาระด้านงบประมาณเองทั้งหมด

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะโดยการจ้าง (contracting) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเลือกใช้วิธีการจ้างองค์กรภายนอกให้จัดทำบริการสาธารณะ เช่น การจ้างหน่วยธุรกิจ การจ้างหน่วยงานอิสระนอกระบบราชการ การจ้างรัฐวิสาหกิจ การจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การจ้างอาจจะเป็นการจ้างให้จัดทำบริการสาธารณะนั้นทั้งหมดหรือการจ้างเป็นบางส่วนก็ได้ การจ้างให้จัดทำบริการสาธารณะองค์ก รปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะไม่เก็บค่าใช้บริการจากประชาชน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จ่ายเงินให้กับผู้รับจ้าง

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สัมปทาน (concession) เป็นการให้อำนาจการจัดทำบริการสาธารณะแก่หน่วยงานภายนอกลงทุนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้หน่วยงานที่ได้รับสัมปทานเก็บค่าใช้บริการตามสัญญาหรือเงื่อนไขที่ตกลงกัน รวมทั้งผู้รับสัมปทานต้องรับความเสี่ยงเอง

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมทุนกับหน่วยงานอื่น (joint venture) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมลงทุนกับองค์กรภายนอกรวมถึงการช่วยเหลือของต่างประเทศหรือความเป็นหุ้นส่วนกับรัฐเพื่อดำเนินกิจกรรมหรือจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งส่วนใหญ่การร่วม

---

[12] อำนวย บุญรัตนไมตรี. **แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,** วารสารการเมืองการปกครอง, ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 กันยายน 2558 – กุมภาพันธ์ 2559, หน้า 34

ทุนจะเกิดขึ้นกับโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนและเทคโนโลยีสูง เช่น ระบบการขนส่งมวลชนโครงการพัฒนาระบบพลังงาน โครงการพัฒนาเขตอุตสาหกรรม การร่วมทุนกับหน่วยงานอื่นมีข้อดีในเรื่องของการประหยัดงบประมาณในการลงทุนลดความเสี่ยงในการดำเนินกิจการและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ

5 การจัดทำบริการสาธารณะโดยการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยความสมัครใจและตามความพร้อมในการร่วมมือของแต่ละองค์กรลักษณะของความร่วมมือ เช่น การแลกเปลี่ยนบริการ (trading service) การให้เช่าอุปกรณ์ (renting equipment) การจ้าง (contracting) การใช้บุคลากรร่วมกัน (sharing staff) การร่วมบริการ (consolidating) การร่วมกันใช้สิ่งอำนวยความสะดวก (joint use of a facility) การจัด ตั้งเขตบริการพิเศษ (special purpose districts) การจัดซื้อและเป็นเจ้าของอุปกรณ์ร่วม (joint purchase and ownership of equipment) หรือการจัดซื้ออุปกรณ์ร่วมกัน (cooperative purchasing)

3.2 ระบบมาตรฐานการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[13]

ระบบมาตรฐานการบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้ 1) การจัดบริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน หรือที่เรียกว่า Standard Public Services 2) การจัดบริการสาธารณะเพื่อความเป็นเลิศ หรือที่เรียกว่า Best Practices และ 3) การจัดบริการสาธารณะที่มีการให้สัญญาต่อผู้ใช้บริการหรือที่เรียกว่า Citizen Charter โดยมีลักษณะดังนี้

1) การจัดบริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน (Standard Public Services) มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนให้ครอบคลุมและได้มาตรฐานขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีนัยของการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ ดังนั้นในระบบมาตรฐานนี้จึงมีการออกกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงาน พร้อมทั้งกำหนดกลไกและมาตรการกากับดูแล หรือแม้กระทั่งการแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ ระบบมาตรฐานการบริการสาธารณะขั้นต่ำจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบความสัมพันธ์แนวตั้ง (Vertical relationship) ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

[13] สันต์ชัย รัตนะขวัญ. **มาตรฐานกลางในการจัดทำบริการสาธารณะ.** สืบค้น 20 กุมภาพันธ์ 2564, จาก www.kpi.ac.th

ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ หากท้องถิ่นใดไม่ประสงค์ที่จะปฏิบัติตามหรือไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานการดำเนินงาน ก็ให้ดำเนินการขอประชามติหรือขอความยินยอมจากประชาชนในท้องถิ่น แล้วเสนอขออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นในเรื่องนั้นๆ ตามลำดับ หลักการขอยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการดำเนินงานโดยใช้มติการให้ความยินยอมหรือการรับรองของประชาชนท้องถิ่นดังกล่าวเรียกว่าหลัก Home Rule ประเทศต่างๆ มีลักษณะของระบบการจัดทำบริการสาธารณะขั้นมาตรฐานที่แตกต่างกัน บางประเทศมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ด้านการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างๆ ไม่ได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพขั้นต่ำของบริการสาธารณะ รวมทั้งไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้แต่อย่างใด อีกทั้งในบางประเทศอาจไม่ได้กำหนดประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มี เนื่องจากประเทศเหล่านี้กำหนดประเภทบริการหรือกิจกรรมที่ห้ามไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการที่อาจกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ จึงกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลโดยเฉพาะ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้สามารถใช้ดุลยพินิจในการเลือกประเภทบริการ ระดับคุณภาพของบริการและวิธีจัดบริการได้อย่างเต็มที่

2) การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อความเป็นเลิศ (Best Practices) มีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการพัฒนาระบบบริการได้มีการริเริ่มบุกเบิก ค้นคว้าพัฒนามาตรฐานคุณภาพบริการให้ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง และจัดให้มีศูนย์กลางการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ด้านการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ขึ้นในอนาคต โดยอาศัยความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ และไม่ต้องใช้อำนาจรัฐเข้าควบคุมหรือผลักดันให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม กลไกการปฏิบัติงานของระบบมาตรฐานลักษณะนี้จะเป็นการสร้างแรงกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างท้องถิ่น โดยให้รางวัล ให้การยอมรับ รับรองคุณภาพ หรือให้ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ พร้อมทั้งให้การสนับสนุนในด้านเทคนิควิชาการ คำปรึกษา เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาคุณภาพบริการของตนเองอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน การพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อความเป็นเลิศนี้จะเริ่มต้นโดยการบุกเบิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสูงก่อน และแพร่ต้นแบบขยายออกไปสู่ท้องถิ่นอื่นๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสูงเริ่มพัฒนาคุณภาพการบริการสาธารณะในเรื่องที่ตนเองพร้อมมากที่สุดก่อน โดยเมื่อมีต้นแบบที่ดีพร้อมกับกลไกการสนับสนุนของระบบส่งเสริมมาตรฐานบริการสาธารณะ เช่น การรับรองคุณภาพ การให้รางวัล การประกาศเกียรติคุณ และด้วยแรงขับของ

การแข่งขันรวมทั้งการเรียนรู้ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เริ่มนำระบบการพัฒนาคุณภาพบริการการจัดทำสาธารณะเข้ามาใช้มากขึ้น

3) การจัดบริการสาธารณะที่มีการให้ สัญญาต่อผู้ใช้บริการ (Citizen Charter) ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะประเภทนี้พัฒนาขึ้นในปี ค.ศ. 1990 โดยรัฐบาลอังกฤษ มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดโดยหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สนองตอบความต้องการของผู้ใช้บริการมากที่สุด ระบบประกันคุณภาพบริการของอังกฤษที่เรียกว่า Citizen Charter นั้นใช้มาตรการทางกฎหมายกำหนดให้หน่วยจัดบริการสาธารณะทุกหน่วยจัดทำมาตรฐานการให้บริการของ และประกาศให้ประชาชนผู้ใช้บริการได้รับทราบถึงสิทธิประโยชน์ของตนเองต่อการรับบริการ พร้อมทั้งให้ผู้ใช้บริการทำหน้าที่ควบคุมดูแลคุณภาพการให้บริการ เพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของตนเองที่ใช้บริการ ในขณะที่หน่วยจัดบริการต้องรักษามาตรฐานการให้บริการของตนเองตามที่ประกาศหรือให้สัญญาไว้แก่ประชาชนหรือผู้ใช้บริการ ถ้าทำไม่ได้ตามนั้น ผู้ใช้บริการสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อหน่วยจัดบริการนั้น ซึ่งหน่วยจัดบริการต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายหรือข้อเรียกร้องนั้นๆ

การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มีขีดความสามารถการจัดบริการสาธารณะ เพราะถ้าเป็นท้องถิ่นขนาดเล็ก งบประมาณก็น้อยก็จะดำเนินบริการสาธารณะในเรื่องที่ตัวเองจะทำได้ ส่วนที่เกินความสามารถก็จะให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับสูงดำเนินการในส่วนที่ท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ แต่การดำเนินบริการสาธารณะทุกประเภทล้วนแต่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นไว้แต่ที่กฎหมายกำหนดไว้ห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริการสาธารณะในบางประเภทเท่านั้น

4. บทสรุป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ต้องมีหลักคิดการจัดบริการสาธารณะในมิติต่างๆ คือ ในมิติแรกให้มองถึงความเหมาะสมของประเภทของบริการสาธารณะ ว่ากิจกรรม โครงการอะไรบ้างที่ควรนำมาดำเนินการหรือจัดเป็นบริการสาธารณะ มิติที่สองให้มองถึงระดับการหาผลประโยชน์และการแสวงหากำไร ว่ากิจกรรมอะไรบ้างที่ควรนำมาจัดเป็นบริการสาธารณะ เมื่อดำเนินไปแล้วท้องถิ่นได้อะไรบ้าง มีประโยชน์หรือไม่ มิติที่สามให้มองถึงบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายของบริการสาธารณะว่าในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น จะช่วยสร้างการเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในท้องถิ่นในลักษณะใด และในมิติสุดท้ายให้มองถึงความสอดคล้องระหว่างประเภทของบริการ

สาธารณะและรูปแบบบริการสาธารณะ ว่าในแต่ละประเภทของบริการสาธารณะควรดำเนินงานในรูปแบบใดจึงเหมาะสมที่สุด ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพได้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความอิสระในการจัดบริการสาธารณะและตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อยกระดับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดบริการได้อย่างมีคุณภาพ

เอกสารอ้างอิง

กรพจน์ อัศวินวิจิตร, (2559). **หลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะ,** วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

วุฒิสาร ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ศิกานต์ อิสรระชัยยศ, วิลาวัลย์ หงษ์นคร,อภิวรรณ ซักเซ็ค, พิชิต.

วุฒิสาร ตันไชย. (2559). **รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า

อภิชาต สถิตนิรามัย, ยุกติ มุกดาวิจิตร, นิติ ภวัครพันธุ์, (2556). **ทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย** เชียงใหม่:แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อำนวย บุญรัตนไมตรี. **แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, วารสารการเมืองการปกครอง,** ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 กันยายน 2558 – กุมภาพันธ์ 2559

วุฒิสาร ตันไชย, **“การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่,”** สืบค้น 20 กุมภาพันธ์ 2564. จาก http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm.

สันต์ชัย รัตนะขวัญ. **มาตรฐานกลางในการจัดทำบริการสาธารณะ.** สืบค้น 20 กุมภาพันธ์ 2564, จาก www.kpi.ac.th

Campbell, H. (1979). **Black slaw dictionary** (5th ed.). New York: West.

De Soto, J. (1989). **Droit administrative: Theorie generale du service public.** Paris: Edition Mont Chrétien.

Shamsul Haque, **“The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance,”** Public Administration Review 61, no. 1 (January–February 2001)