

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง “ผลการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลสุเทพอำเภอเมืองเชียงใหม่จังหวัดเชียงใหม่” ครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารตำราและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นของนักวิชาการนักบริหารและนักปกครองหลายท่านและได้นำแนวคิดทฤษฎีและเอกสารเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิจัยและเพื่อให้ความชัดเจนยิ่งขึ้นผู้วิจัยจึงได้ทำการประมวลแนวคิดทฤษฎีและเอกสารออกเป็น 3 ประเด็นดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ
- 2.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง (แต่ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พบว่ามีส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 57 กรม 15 กระทรวง 1 หน่วยงานอิสระ) โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการทั่วไป รูปแบบการถ่ายโอนและระยะเวลาของการถ่ายโอน โดยจำแนกงานแต่ละด้านที่จะต้องถ่ายโอน ข้อกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ลักษณะภารกิจ รูปแบบ ขอบเขต ระยะเวลา และเงื่อนไขในการถ่ายโอน ซึ่งไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทที่จะรับถ่ายโอน รวมทั้งสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องสำหรับแผนปฏิบัติการให้มีสาระสำคัญอย่างน้อย ดังนี้ (สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2542)

1. ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีการถ่ายโอนภารกิจ 87 เรื่อง ใน 17 กรม 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

- 1.1 การคมนาคมและการขนส่ง ได้แก่ทางบกและทางน้ำ
- 1.2 สาธารณูปโภค ได้แก่ แหล่งน้ำ ระบบประปาชนบท
- 1.3 สาธารณูปการ ได้แก่ การจัดให้มีตลาด การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- 1.4 การผังเมือง
- 1.5 การควบคุมอาคาร

2. ภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีการถ่ายโอนภารกิจ 103 เรื่อง ใน 26 กรม 7 กระทรวง แบ่งออกเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

- 2.1 การส่งเสริมอาชีพ
- 2.2 งานสวัสดิการสังคม ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส
- 2.3 นันทนาการ ได้แก่ การส่งเสริมกีฬา การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 2.4 การศึกษา ได้แก่ การจัดการศึกษาในระบบ การจัดการศึกษานอกระบบ
- 2.5 การสาธารณสุข ได้แก่ การสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ

2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

3. ภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีการถ่ายโอนภารกิจ 17 เรื่อง ใน 9 กรม 6 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

- 3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
- 3.2 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. ภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว มีการถ่ายโอนภารกิจ 19 เรื่อง ใน 6 กรม 5 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆคือ

- 4.1 การวางแผน
- 4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี
- 4.3 การส่งเสริมการลงทุน
- 4.4 การพาณิชยกรรม
- 4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม

4.6 การท่องเที่ยว

5.ภารกิจด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม มีการถ่ายโอนภารกิจ 17 เรื่อง ใน 9 กรม 4 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆคือ

5.1 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาป่า

5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6. ภารกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น มีการถ่ายโอนภารกิจ 2 เรื่อง ใน 1 กรม แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

6.1 การป้องกัน คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

ตามมาตรา 16 ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำและทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือท่าข้ามและที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริมการฝึกและประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กสตรีคนชราและผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

- (18) การกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุขการอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัยความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยโรงมหรสพและสาธารณสถานอื่นๆ
- (24) การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อยการส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2.1.1 หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ

การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนโดยยึดหลักในการพิจารณาดังนี้ (คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545)

1. การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคงการพิจารณาพิพากษาคดีการต่างประเทศและการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

2. ภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอนพิจารณาภารกิจของส่วนราชการเป็นหลักสำหรับภารกิจของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรถ่ายโอน

3. การถ่ายโอนภารกิจค้ำประกันถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักหากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งก็อาจถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือถ่ายโอนให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการในระยะแรกหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามมาตรา 30(2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือด้วยเหตุใดก็ตามอาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปก่อนจนกว่าจะครบระยะเวลาตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

4. งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัดหรือมีผลกระทบเกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วยให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดสามารถทำความเข้าใจหน่วยงานของรัฐเป็นผู้นำดำเนินการร่วมกันได้และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย

5. ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่งพิจารณาจากรายได้บุคลากรจำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานคุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพทางการบริหารและโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้นซึ่งจะช่วยให้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจ

6. การถ่ายโอนภารกิจต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและการประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสมดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพังก็สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการหรืออาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากกว่าดำเนินการไปก่อนได้

7. การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็วมีคุณภาพและตรงตามความต้องการรวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8. ในภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจงบประมาณและบุคลากรภายในช่วงเวลาที่กำหนดโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

9. การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะและกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอนมิได้จำกัดเฉพาะในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบันหากแต่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของการจัดบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับเป็นสำคัญกรณีที่อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะใดกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหากแต่เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะได้เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

10. อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา 30(1) ของพระราชบัญญัติดังกล่าวถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับถ่ายโอนเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อนหรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้ทั้งนี้ให้รัฐดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ด้านเทคโนโลยีด้านการบริหารจัดการด้านบุคลากรและความพร้อมด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆจนกว่าจะสามารถรับการถ่ายโอนงานหรือภารกิจได้โดยให้ความยืดหยุ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน

11. ภารกิจหนึ่งๆอาจจัดแบ่งขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้โดยมีการกระจายการจัดบริการสาธารณะตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทตามขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นไปได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

12. การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่งควรให้ถ่ายโอนไปพร้อมๆกันเพื่อให้สามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

13. การจัดรูปแบบโครงสร้างและวิธีการเพื่อรองรับการถ่ายโอนของแต่ละภารกิจคำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบโครงสร้างและวิธีการให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันให้มากที่สุดโดยไม่เลือกปฏิบัติเพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในรูปแบบโครงสร้างและวิธีการถ่ายโอนระหว่างภารกิจที่มีลักษณะเหมือนกัน

14. การถ่ายโอนภารกิจในแต่ละภารกิจอาจมีโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้รวมทั้งยังคงต้องมีระบบกำกับดูแลจากรัฐเพื่อเป็นหลักประกันในด้านคุณภาพการให้บริการความยุติธรรมและความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

15. การถ่ายโอนภารกิจจำเป็นต้องปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนเพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารจัดการการเพิ่มขีดความสามารถด้านการเงินการคลังและบุคลากรก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้นๆรวมทั้งการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

16. การถ่ายโอนในช่วงแรกโดยหลักการภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชนงานโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนก่อนเป็นลำดับแรกหากมีภารกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้หลังจากนั้นเป็นภารกิจตามความจำเป็นในด้านอื่นๆเป็นลำดับต่อไปโดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็นเพื่อการตัดสินใจร่วมดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบให้มากที่สุด

17. การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไปให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ได้โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้เว้นแต่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นการเฉพาะรายการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ในที่ดินข้างต้นจะคิดค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ต่อเมื่อส่วนราชการเดิมได้เสียค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์อยู่ก่อนที่จะโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือโดยลักษณะของการใช้ที่ดินก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือมีลักษณะเป็นการจัดบริการให้แก่บุคคลเฉพาะราย

18. การจัดการกองทุนต่างๆของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้นเว้นแต่คณะกรรมการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพิจารณาเป็นประการอื่นตามที่เห็นสมควร

2.1.2 รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจ

รูปแบบการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมายและการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจดังนั้นจึงได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะคือ

1. ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองซึ่งสามารถแบ่งออกได้ประเภทคือ

1.1 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง เป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้นๆ ได้เองโดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้วและ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันทีและขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เป็นภารกิจที่กำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะแต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยหรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมากและไม่คุ้มค่าหากต่างคนต่างดำเนินการ

1.3 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชนส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชนหรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสิทธิภาพหรือเคยดำเนินการ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐเป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการและบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

3. ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ เป็นภารกิจที่เข้าเงื่อนไขแต่ยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไปในกรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ

2.2.1 ความหมายบริการสาธารณะ

ประยูร กาญจนกุล (2538: 108) กล่าวว่า บริการสาธารณะหมายถึงกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

ศุภชัย ขาวะประภาส (2539: 12) การพิจารณานิยามและความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

1. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งก็คือเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการของรัฐแต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนสูง และรัฐไม่มีความพร้อมจึงต้องมอบให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นดำเนินการจัดทำแล้วบทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนาจการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะควบคุมความปลอดภัยรวมทั้งควบคุมค่าบริการ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

2. บริการสาธารณะ จะต้องมิวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์โดยความต้องการส่วนรวมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าว กิจการใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสุขสบายของประชาชนรัฐก็ต้องเข้าไปจัดทำกิจการนั้น และนอกจากนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐเป็นผู้มอบให้ประชาชนเพื่อความกินดีอยู่ดี โดยรัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญที่จะต้องสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุดโดยมิได้คำนึงถึงผลกำไรซึ่งรัฐพึงส่งเสริมจัดให้มีบริการมากประเภทที่สุดเท่าที่จะทำได้ หากว่าบริการสาธารณะที่รัฐไม่สามารถจัดทำได้ดี มีประสิทธิภาพก็อาจมอบให้เอกชนรับไปดำเนินการ ซึ่งต้องอยู่ในความควบคุมหรือการอำนาจการ หรือรัฐมีส่วนร่วมลงทุนดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้หากว่าเอกชนที่รับไปดำเนินบริการสาธารณะจะต้องกระทำในลักษณะทั่วไปไม่หวังผลกำไร

มากนัก ซึ่งรัฐมีสิทธิที่จะเพิกถอนบริการคืนมาเป็นของรัฐเมื่อใดก็ได้เมื่อพิจารณาเห็นว่าเอกชนดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร ดังนั้นการที่จะวัดประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ ด้วยการวัดผลกำไรจึงไม่อาจทำไม่อาจทำได้ แต่การวัดบริการสาธารณะดังกล่าว อาจทำได้โดยดูได้จากความพอใจของสังคมตัวเลขแสดงดัชนีคุณภาพชีวิตและอื่นๆ ที่มองๆไม่เห็น เช่นระดับการศึกษาของประชาชนเป็นต้น หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ากำไรในการให้บริการสาธารณะของรัฐ ก็คือ ผลการปฏิบัติงานที่ยังความพึงพอใจและประโยชน์สุขแก่ประชาชนนั่นเอง

ในประเทศไทยการให้บริการสาธารณะของฝ่ายปกครองอาจเรียกได้ว่าระบบราชการที่รัฐบาลพึงมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชนในรูปราชการ ที่มีขั้นตอนระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานอย่างซับซ้อนโดยพึ่งเล็งในด้านความมั่นคง ความมีเสถียรภาพและความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากการประกาศให้พระราชบัญญัติของผู้ที่จะเป็นข้าราชการพลเรือน วินัยของข้าราชการพลเรือน และการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการได้วางไว้เพื่อให้ข้าราชการได้ประพฤติปฏิบัติ ในการให้บริการสาธารณะตามขั้นตอน ไม่เอารัดเอาเปรียบประชาชนผู้ต้องอาศัยบริการสาธารณะในประเภทนั้นๆ ในรูปของการแสวงหาผลประโยชน์หรือผลกำไรที่รัฐพึงวางกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานเอาไว้อย่างเด็ดขาดและเฉียบพลัน (การุณย์ คล้ายคลึง, 2550: 28)

ส่วนนั้นทวัฒน์บรมานันท์(2543: 3-5) ได้ทำการรวบรวมความหมายของบริการสาธารณะตามที่มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

รีนาชัปส(Rene' Chapus) กล่าวว่า กิจกรรมใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์

เก็สตัน เจเซ (Geston Je' ze) กล่าวว่า การจะพิจารณาว่ากิจกรรมใดเป็นบริการสาธารณะให้ดูที่จุดมุ่งหมายของการก่อตั้งองค์กรหรือกิจกรรมนั้น

จิน เดอ โซโต (Jean de Soto) กล่าวว่า คำนิยามของบริการสาธารณะอาจแยกเป็นสองลักษณะโดยพิจารณาจากลักษณะทางด้านการเมืองกับลักษณะทางด้านกฎหมาย คือ

ก. ลักษณะทางด้านการเมือง บริการสาธารณะได้แก่ สิ่งที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการของคนในชาติไม่ว่าจะเป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น ความปลอดภัย จนกระทั่งถึงความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ โดยรัฐอาจทำเองหรือมอบให้คนอื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำก็ได้

ข. ลักษณะทางด้านกฎหมาย บริการสาธารณะประกอบด้วยเงื่อนไขสามประการ คือ

1. เกิดขึ้นจากผู้ปกครองประเทศ หรือจากแนวทางที่ผู้ปกครองประเทศวางไว้
2. มีความต้องการจากประชาชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม
3. เกิดความไม่เพียงพอหรือไม่สามารถจัดทำได้โดยเอกชน

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า บริการสาธารณะประกอบไปด้วยเงื่อนไขสองประการ คือ

1. กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึงกรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง ได้แก่ กิจกรรมที่รัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้ออกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

2. กิจกรรมตามข้อ 1. ต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน (อภิรดี โรจนประดิษฐ, 2552: 8-9)

ส่วนเทศกัตติ์ บุญรัตพันธุ์ (2536 : 13 อ้างถึงใน สุกัญญา โอภากุล, 2544 : 14) ได้ให้ความหมายการให้บริการสาธารณะ หมายถึง การที่บุคคล กลุ่มคน หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งอาจจะป็นของรัฐหรือเอกชน มีหน้าที่ในการส่งต่อกรให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ส่วน คือ

1. สถานที่และบุคลากรที่ให้บริการ
2. บััจฉัยนำเข้าหรือทรัพยากร
3. กระบวนการและกิจกรรม
4. ผลผลิตหรือตัวบริการ
5. ช่องทางการให้บริการ
6. ผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการ

2.2.2 ประเภทของบริการสาธารณะ

ศุกษัย ยาวะประภาส (2539: 35) ในการแบ่งแยกประเภทบริการสาธารณะโดยทั่วไปจะใช้เกณฑ์การจัดประเภทบริการแบ่งแยกตามอาณาเขต สำหรับประเทศไทยได้แบ่งแยกการปกครองออกเป็น จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นออกเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งหากพิจารณาโดยถือว่าเขตการปกครองเป็นบริการสาธารณะตามอาณาเขต อาจแบ่งบริการสาธารณะออกเป็น 3 ส่วน คือราชการบริหารส่วนกลาง เป็นบริการสาธารณะชนิดต่างๆ ที่ฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชนทั่วทั้งอาณาเขตประเทศไทย เช่นการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การคลัง การคมนาคม เป็นต้น องค์การที่ให้บริการสาธารณะ

เหล่านี้ มักตั้งอยู่ในนครหลวง หรือเมืองศูนย์กลางต่างๆ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม อันมีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดบริการสาธารณะ ในหน้าที่ของตนและตลอดทั้งประเทศ

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นบริการสาธารณะที่กระทรวง ทบวง กรม ได้แบ่งแยกออกไปจัดทำตามเขตปกครองต่างๆ ทั่วประเทศเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในเขตการปกครองนั้นๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ออกไปประจำตามเขตการปกครองต่างๆ เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางซึ่งในประเทศไทยแบ่งเป็นจังหวัดอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นบริการสาธารณะที่ส่วนกลางมอบหมายให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเองเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเฉพาะในเขตท้องถิ่นที่นั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในเขตท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเพื่อบริหารราชการในท้องถิ่นนั้นโดยตรง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นนั้น มีความสำคัญอยู่มากซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้คือ

ประการแรก การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหากสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ย่อมแบ่งเบาภาระหน้าที่ของส่วนกลางได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริงและรวมถึงส่วนกลางจะได้ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับงานที่ยากลำบากและมีรายละเอียดมากเกินไป การระบายนงานที่คับคั่งของส่วนกลางออกไปให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำนั้น ย่อมจะช่วยให้การบริหารงานของท้องถิ่นทุกระดับเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นผลดียิ่งขึ้นและรวมทั้งจะทำให้การพัฒนาประเทศ บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ก็มากขึ้น

ประการที่สอง ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งถือหลักให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทจัดทำกิจการกันเองนั้นย่อมดีกว่าที่รัฐบาลจะจัดเองเสียทั้งหมดทั้งนี้ก็เพราะว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการและปัญหาของตนเองดีกว่าส่วนกลางนอกจากนั้นแล้วประชาชนก็ควรจะได้นำความคิดและวิธีการใหม่ๆ ตลอดจนกำลังความพยายามและทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้เป็นประโยชน์ในการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ที่จัดทำขึ้น ได้อย่างเต็มที่รวมทั้งย่อมจะทำให้ประชาชนมีความชำนาญเกิดความริเริ่มและมีลักษณะในการเป็นผู้นำด้วย

นอกจากการแบ่งแยกบริการสาธารณะตามอาณาเขตและยังอาจแบ่งบริการสาธารณะแยกตามวิธีการจัดดำเนินการได้ด้วยซึ่งแบ่งได้เป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเองโดยตรงกับบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนจัดทำ ซึ่งอาจได้แก่การจ้างเหมาและการจ้างแรงงาน เช่นการสร้างถนน สะพาน หรืออาคารของทางราชการ โดยมีสัญลักษณ์ว่า จ้างตามกฎหมายและวิธีการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะของการผู้ขาดและการให้สัมปทาน โดยมีข้อ

แม้ว่าเอกชนจะต้องจ่ายเงินจำนวนหนึ่งเป็นการตอบแทนสิทธิที่ได้รับการผูกขาดแทนซึ่งวิธีการนี้คงถือได้ว่าเป็นการให้สัมปทานบริการสาธารณะถือเป็นการที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งในระยะเวลาที่กำหนดไว้ด้วยทุนและความเสี่ยงภัยของตนเองโดยที่ฝ่ายปกครองมิได้จ่ายเงินค่าจ้างในการจัดทำกิจการนั้นแก่ผู้รับสัมปทานแต่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานเป็นการตอบแทนด้วยการให้สิทธิที่จะเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนจากผู้ได้รับประโยชน์ในกิจการที่ทำนั้น เช่น ผู้รับสัมปทานการผลิตไฟฟ้าจำหน่ายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นย่อมได้รับสิทธิที่จะเรียกเก็บค่ากระแสไฟฟ้าจากผู้ใช้เป็นต้น

2.2.3 หลักเกณฑ์ในการจัดบริการสาธารณะ

วันเพ็ญ ททรัพย์สงเสริม (2529: 7-8) กล่าวว่าในการจัดทำบริการสาธารณะมีเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ คือ

1. บริการสาธารณะต้องดำเนินไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นแก่การดำเนินชีวิตของประชาชน ประชาชนทุกคนมีความต้องการในกิจการบริการสาธารณะอยู่ตลอดเวลาฝ่ายปกครองเองก็มีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้ดำเนินไปอย่างปกติโดยต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ดังนั้นการจัดทำบริการของฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถดำเนินการเป็นช่วง ๆ โดยไม่มีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องได้

หลักในเรื่องที่ว่าบริการสาธารณะต้องมีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องนี้มีได้ใช้บริการสาธารณะเท่านั้นแต่ยังรวมไปถึงเอกชนผู้ได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองได้จัดทำบริการสาธารณะแทนไม่ว่าจะเป็นการมอบอาจโดยผลของกฎหมายหรือสัญญาก็ตามและหากเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะดำเนินกิจการสาธารณะไปอย่างไม่สม่ำเสมอหรือไม่ต่อเนื่อง เอกชนผู้นั้นต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญาเช่นกัน ส่วนเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะที่ขัดข้องนั้นเพื่อให้ดำเนินไปอย่างปกติ

2. บริการสาธารณะที่จัดขึ้นต้องให้เอกชนได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน บริการสาธารณะเป็นบริการที่รัฐจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนจึงต้องมีสิทธิและโอกาสได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ได้

3. การจัดบริการสาธารณะจะต้องปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตลอดเวลาในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เนื่องจากฝ่ายปกครองสามารถทำได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลใดเพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ฝ่ายเดียว เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา โดยฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอและจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการของส่วนรวมของประชาชน โดยการแก้ไขปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ต้องทำโดยกฎหมายหรือมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้และแม้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ตามบุคคลนั้นจะอ้างสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับจากบริการสาธารณะมาขัดขวางการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะโดยกฎหมายไม่ได้

ส่วนจอห์น ดี มิลเลท (Millett, 1954 อ้างถึงใน สุระชัย ชันชัยภูมิ, 2543:6-7) ได้กล่าวถึงหลักการของการให้บริการสาธารณะ 5 ประการ ได้แก่ ความเสมอภาค ความตรงต่อเวลา ความเพียงพอ ความต่อเนื่อง และความก้าวหน้า กล่าวคือ

1. การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงานภาครัฐที่มีฐานคติที่ว่า คนทุกคนเท่าเทียมกัน ดังนั้นประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในแง่มุมของกฎหมาย ได้แก่ การแบ่งแยกกีดกันในการให้บริการประชาชนจะได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นเอกชนที่ใช้มาตรฐานการให้บริการเดียวกัน

2. การให้บริการที่ตรงต่อเวลา (Time Service) หมายถึง ในการให้บริการจะต้องมองว่าการให้บริการสาธารณะจะต้องตรงต่อเวลา ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐจะถือว่าไม่มีประสิทธิผลเลยถ้าไม่ตรงต่อเวลา ซึ่งสร้างความไม่พึงพอใจแก่ประชาชน

3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะต้องมีจำนวนการให้บริการอย่างเหมาะสม มิลเลท เห็นว่าความเสมอภาคหรือการตรงต่อเวลาจะไม่มี ความหมายเลยถ้าจำนวนการให้บริการที่ไม่เพียงพอและสถานที่ให้บริการสร้าง ความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการ

4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก ไม่ใช่ยึดความพึงพอใจของหน่วยงานที่ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อใดก็ได้

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพ และผลการปฏิบัติงานด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพในการกระทำหน้าที่ให้มากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

ชวงค์ ฉายะบุตร (2536: 11 – 14 อ้างถึงใน ชาญณรงค์ วิริยะศัพท์, 2546: 21-25) ได้เสนอหลักการให้บริการแบบครบวงจรหรือการพัฒนาการให้บริการในเชิงรุกจะต้องเป็นไปตามหลักการดังนี้

1. ยึดการตอบสนองความต้องการจำเป็นของประชาชนเป้าหมาย

เป้าหมายแรกของการจัดบริการแบบครบวงจร คือ การมุ่งประโยชน์ของประชาชนผู้รับบริการ ทั้งผู้ที่มาติดต่อขอรับบริการ และผู้ที่อยู่ในฝ่ายที่ควรจะได้รับบริการเป็นสำคัญซึ่งมีลักษณะดังนี้

1.1 ข้าราชการจะต้องถือว่า การให้บริการเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยจะต้องพยายามจัดบริการให้ครอบคลุมผู้ที่อยู่ในข่ายที่ควรจะได้รับบริการทุกคน

1.2 การกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติและการใช้ดุลยพินิจจะต้องคำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของผู้รับบริการเป็นหลัก โดยพยายามให้ผู้รับบริการได้สิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับอย่างสะดวกและรวดเร็ว

1.3 ข้าราชการจะต้องมองผู้รับบริการว่ามีหลักฐานและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับคนมีสิทธิที่จะรับรู้ ให้ความเห็นหรือโต้แย้งด้วยเหตุผลได้อย่างเต็มที่

2. ความรวดเร็วการให้บริการ

ระบบราชการจำเป็นที่จะต้องตั้งเป้าหมายในอันที่จะพัฒนาการให้บริการให้มีความรวดเร็วมากขึ้น ซึ่งอาจกระทำได้ใน 3 ลักษณะ คือ

2.1 การพัฒนาข้าราชการ ให้มีทัศนคติ มีความรู้ความสามารถ เพื่อให้เกิดความชำนาญงาน มีความกระตือรือร้น และกล้าตัดสินใจในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของตน

2.2 การกระจายอำนาจ หรือมอบอำนาจให้มากขึ้นและปรับปรุงระเบียบวิธีการทำงานให้มีขั้นตอน และใช้เวลาในการให้บริการให้เหลือน้อยที่สุด

2.3 การพัฒนาเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่จะทำให้สามารถให้บริการได้เร็วขึ้น

3. การให้บริการจะต้องเสร็จสมบูรณ์

ความสำเร็จสมบูรณ์ของการให้บริการ หมายถึง การเสร็จสมบูรณ์ตามสิทธิประโยชน์ที่ผู้รับบริการจะต้องได้รับ โดยที่ผู้รับบริการไม่จำเป็นต้องมาติดต่อบ่อยครั้ง ซึ่งลักษณะที่ดีของการให้บริการที่เสร็จสมบูรณ์ก็คือ การบริการที่แล้วเสร็จในการติดต่อเพียงครั้งเดียวหรือไม่เกิน 2 ครั้ง

4. ความกระตือรือร้นในการให้บริการ

ความกระตือรือร้นในการให้บริการ เป็นเป้าหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการพัฒนาการให้บริการในเชิงรุก ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนบางส่วนยังมีความรู้สึกว่าการติดต่อขอรับ

บริการจากทางราชการเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก และเจ้าหน้าที่ไม่ค่อยเต็มใจที่จะให้บริการ ดังนั้นจึงมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการบริการของรัฐ และต่อเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาของการสื่อสารทำความเข้าใจกัน ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการพยายามให้บริการด้วยความกระตือรือร้นแล้ว ก็จะทำให้ผู้รับบริการเกิดทัศนคติที่ดี ยอมรับฟังเหตุผล คำแนะนำต่าง ๆ มากขึ้น และเต็มใจที่จะมารับบริการในเรื่องอื่น ๆ อีก นอกจากนี้ความกระตือรือร้นในการให้บริการยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บริการนั้นเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีความสมบูรณ์ ซึ่งจะนำไปสู่ความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในที่สุด

5. การให้บริการด้วยความถูกต้องสามารถตรวจสอบได้

การพัฒนาการให้บริการแบบครบวงจรนั้นไม่เพียงแต่จะให้บริการที่เสร็จสมบูรณ์เท่านั้น แต่จะต้องมีความถูกต้องชอบธรรมทั้งในแง่ของนโยบายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ และถูกต้องในเชิงศีลธรรมจรรยาด้วย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจซึ่งข้าราชการเป็นสำคัญ ดังนั้นการใช้ดุลยพินิจในการให้บริการประชาชนจึงต้องเป็นไปอย่างถูกต้องและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งการตรวจสอบความถูกต้องโดยผู้บังคับบัญชา หรืออาจเป็นการตรวจสอบจากภายนอก ซึ่งที่สำคัญที่สุดคือ การตรวจสอบโดยประชาชน และประการสุดท้ายก็คือ การตรวจสอบโดยอาศัยความสำนึกรับผิดชอบในเชิงศีลธรรมและจรรยาทางวิชาชีพของตัวข้าราชการเอง

6. ความสุภาพอ่อนน้อม

เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการด้วยความสุภาพอ่อนน้อม ซึ่งจะทำให้ผู้มารับบริการมีทัศนคติที่ดีต่อข้าราชการและการติดต่อกับทางราชการ อันจะส่งผลให้การสื่อสารทำความเข้าใจระหว่างกันเป็นไปได้ดียิ่งขึ้น ความสุภาพอ่อนน้อมในการให้บริการนั้น จะเกิดขึ้นก็โดยการพัฒนาทัศนคติของข้าราชการให้เข้าใจว่า ตนมีหน้าที่ในการให้บริการและเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญรวมทั้งมีความรู้สึกเคารพในสิทธิและศักดิ์ของผู้มาติดต่อขอรับบริการ

7. ความเสมอภาค

การให้บริการแบบครบวงจร จะต้องถือว่าข้าราชการมีหน้าที่ที่จะต้องให้บริการแก่ประชาชนโดยเสมอภาคกัน ซึ่งจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้

7.1 การให้บริการจะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสที่จะได้รับบริการด้วย ทั้งนี้เพราะประชาชนบางส่วนของประเทศ เป็นกลุ่มบุคคลที่มีข้อจำกัดในเรื่องความสามารถในการที่จะติดต่อขอรับบริการจากรัฐ เช่น มีรายได้น้อย ขาดความรู้ความเข้าใจ หรือข้อมูลข่าวสารที่เพียงพออยู่ในพื้นที่ห่างกันทุรกันดาร เป็นต้น ดังนั้น การจัดการบริการของทางราชการจะต้องคำนึงถึงกลุ่มนี้ด้วย โดยจะต้องพยายามนำบริการไปให้ผู้รับบริการตามสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับ การลดเงื่อนไขในการรับบริการให้เหมาะสมกับความสามารถของผู้รับบริการ

คุณชนนาพงศธร (2528: 50) กล่าวว่าหลักการให้บริการ ประกอบด้วย

1. หลักความสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ คือประโยชน์และบริการที่องค์กรจัดให้จะต้องตอบสนองต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่หรือทั้งหมด มิใช่เป็นการจัดให้แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ
2. หลักความสม่ำเสมอ คือ การให้บริการต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอมิใช่ทำ ๆ หยุด ๆ ตามความพอใจของผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงาน
3. หลักความเสมอภาค บริการที่จัดนั้นจะต้องให้แก่ผู้มาใช้บริการทุกคนอย่างเสมอหน้า และเท่าเทียมกันไม่มีการใช้สิทธิพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มใดในลักษณะแตกต่างกันบุคคลกลุ่มอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัดเจน
4. หลักความปลอดภัย บริการที่จัดมาใช้บริการต้องเป็นบริการที่มีความปลอดภัยต่อผู้มาใช้บริการ
5. หลักความสะดวกบริการที่จัดให้แก่ผู้รับบริการ จะต้องเป็นไปในลักษณะที่ปฏิบัติได้ง่ายสะดวกสบายสิ้นเปลืองทรัพยากรไม่มากนักและไม่เป็นการสร้างภาระยุ่งยากใจให้แก่ผู้ให้บริการหรือผู้ให้บริการมากจนเกินไป

2.2.4 การจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2549) กล่าวถึงการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นว่าพัฒนาการของชุมชนมนุษย์จากอดีตสู่รูปแบบรัฐสมัยใหม่ที่รู้จักกันในรูปแบบรัฐชาติ (Nation-State) ในปัจจุบัน (ซึ่งเน้น 4 องค์ประกอบหลัก คือ การมีขอบเขตดินแดนที่แน่นอน มีประชากรที่มีสัญชาติเป็นสิ่งที่แสดงความเป็นพลเมืองของรัฐ มีรัฐบาลที่เมืองหลวงมีแต่เพียงรัฐบาลเดียวรับผิดชอบและมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและประชากรของตนและเป็นอิสระจากรัฐอื่น ๆ) กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับดำเนินชีวิตของผู้คนในชุมชนมักจะดำเนินการโดยสมาชิกในชุมชนเองที่ร่วมกันสร้างสรรค์รูปแบบและวิธีการดำเนินการที่เป็นไปตามบริบทและเงื่อนไขทางนิเวศวิทยา พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ระบบความเชื่อหรือวัฒนธรรมและปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายด้านของแต่ละพื้นที่แต่ละชุมชนแตกต่างกันไป เช่น การจัดการเรื่องน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรหรือปัจจัยที่สำคัญยิ่งในสังคมเกษตรกรรมสมัยก่อนจะมีความแตกต่างในรูปแบบการจัดการระหว่างภาคเหนือกับภาคอีสาน หรือในเรื่องสถานภาพปศุสัตว์หรือสถานที่เผาศพ ในขณะที่ภาคอีสานจะจัดการภายในวัด แต่ภาคเหนือจะมีพื้นที่แยกไปต่างหากจากวัด เป็นต้น

การบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องสุขภาพ การศึกษา การคมนาคมขนส่ง การสันติภาพ และอื่น ๆ ทั้งหมด ชุมชนดั้งเดิมเป็นผู้ดำเนินการมาก่อนทั้งสิ้น เมื่อรัฐชาติเริ่มก่อตัว

ขึ้นในส่วนต่าง ๆ ของโลก เริ่มจากยุโรปในประมาณศตวรรษที่ 15 – 16 เรื่อยมาจนถึงรัฐอิสระใหม่ในกลุ่มประเทศอาณานิคมหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 บรรดารัฐชาติต่าง ๆ เหล่านี้ต้องการแสดงถึงอำนาจในการควบคุมเหนือดินแดนและประชากรของตนจึงกระจายอำนาจแทรกเข้าไปในชุมชนสังคมนั้น ๆ หรือเรียกว่าระบบราชการ(Bureaucracy) ซึ่งเป็นกลไกที่แทรกซ้อน (Penetration) เข้าไปดำเนินการและรับผิดชอบในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนและสังคมมากขึ้นเรื่อย ๆ

ถึงแม้ว่ารัฐชาติจะมีขนาดค่อนข้างใหญ่ และรัฐบาลกลางจะมีเมืองหลวงที่มีระบบราชการที่เป็นตัวแทนส่วนกลางเป็นกำลังสำคัญแต่ก็ไม่สามารถดูแลและรับผิดชอบได้ทั่วถึงเพราะสิ่งที่จำเป็นต้องตอบสนองต่อคนในชุมชนท้องถิ่นของรัฐสมัยใหม่ก็มีมากขึ้นกว่าเดิมด้วยเช่นกัน การมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ที่มีอิสระ จะสามารถดำเนินการบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้มากมาย และตรงตามความต้องการของคนในชุมชนที่แท้จริง

ในขณะที่รัฐชาติอื่น ๆ โดยทั่วไปโดยเฉพาะรัฐเดี่ยว (Unitary State) รัฐบาลกลางที่เมืองหลวงจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าจะให้มีมากน้อยเพียงใด โดยไม่กระจายอำนาจหรือมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระ รัฐจึงเป็นผู้จัดกิจการบริการสาธารณะจำนวนมากที่ท้องถิ่นเอง เช่น การศึกษา และบริการสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ เป็นต้น เพราะฉะนั้นการกระจายอำนาจและการมีอิสระของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้องมองในแง่ผลประโยชน์สูงสุดที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนท้องถิ่นและการได้มีบทบาทมีส่วนร่วมในฐานะพลเมือง (Citizen) ของชุมชนท้องถิ่นนั้นที่จะดำเนินการในสิ่งที่เขาต้องการและสอดคล้องกับสถานะของชุมชนท้องถิ่นตนเอง

นอกจากนี้สิริพร มณีพันธ์ (2538: 28) กล่าวถึงการจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนท้องถิ่นว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดการศึกษาขั้นต้น การกำจัดน้ำเสียในชุมชน การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ข. เป็นกิจกรรมที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น อันได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การฉาปนกิจ การจัดให้มีน้ำสะอาด ไฟฟ้า การดูแลสาธารณะในเขตท้องถิ่น

2.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เหมือนฝัน ขาวผ่อง (2533) ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการดำเนินงานตามนโยบายด้าน สาธารณะสุขขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะสะบ้า พบว่าโครงการด้านสาธารณสุขมาจาก ความต้องการของประชาชน มีการดำเนินการตามนโยบายด้านสาธารณสุขที่หลากหลาย มีการ กระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวในการป้องกันดูแลสุขภาพ มีการบูรณาการทั้งภาครัฐ เอกชน และ ประชาชน มีการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ มีการประชาสัมพันธ์ มีสถานที่สำหรับประชาชน ทำกิจกรรมออกกำลังกาย

อดิสรุา เกิดทอง (2546) ศึกษาเรื่องความมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณสุขของ เทศบาลเมืองอุดรดิตต์ พบว่า 1) บริการสาธารณสุขที่เทศบาลอุดรดิตต์จัดให้แก่ประชาชนในปัจจุบัน เป็นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ 2) ปัจจัยอุปสรรคที่มีผลต่อความมีประสิทธิภาพในการให้บริการ สาธารณะของเทศบาลส่วนใหญ่จะเป็นปัจจัยภายในคือ ขาดบุคลากร ขาดการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น 3) การจัดการให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง

พรจันทร์ มิตรมุสิก (2549) ศึกษาเรื่อง การให้บริการสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วน ตำบลแม่เจดีย์ใหม่ อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย พบว่าประชาชนพึงพอใจมากต่อการให้บริการ สาธารณะและการทำงานของพนักงานส่วนตำบล และการให้บริการยังมีปัญหาเช่น งบประมาณไม่ พอ และโครงการไม่สามารถแก้ปัญหาท้องถิ่นได้

วัชร เสริฐสมใจ (2550) ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณสุขของเทศบาล ตำบลท่าข้าม อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความพึงพอใจต่อการ ให้บริการสาธารณสุขของเทศบาล โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามมีความ พึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณสุขด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และด้านงานให้บริการ และบริการชุมชน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ และ ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง

ประเสริฐศักดิ์ บุตรสา (2551) ศึกษาเรื่อง ความสอดคล้องของการจัดทำบริการสาธารณะ กับความต้องการของประชาชน: กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่า อำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี พบว่า 1) ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่าได้ จัดทำขึ้นตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นที่ได้ข้อมูลจากการประชุมประชาคมท้องถิ่น 2) การ จัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่าไม่สอดคล้องกับความต้องการที่ แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ 3) การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเก่า มีปัญหา ดังนี้ 3.1) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขาดความรับผิดชอบและขาดการเอาใจใส่ในการจัดทำ บริการสาธารณะ 3.2) การขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ 3.3) ปัญหาที่เกิดจากคนนอกพื้นที่

หรือกลุ่มประชากรแฝง 3.4) ปัญหาการขาดความมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ข้อเสนอแนะ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนคือ 1) ต้องมีการจัดจ้างเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านมากขึ้น และสนับสนุนการฝึกอบรมการศึกษาต่อของเจ้าหน้าที่ให้สูงขึ้น 2) ควรเพิ่มเจ้าหน้าที่เวรยาม จุดตรวจและป้อมตำรวจในพื้นที่ให้มากขึ้น รวมทั้งติดตั้งระบบไฟทางตามถนนให้มากขึ้นในพื้นที่เสี่ยงภัย 3) ควรมีการประชาสัมพันธ์และรณรงค์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมและโครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สม่ำเสมอมากขึ้นกว่าเดิม

บุญเรือง โปธินิล (2551) ศึกษาเรื่อง คุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า 1) คุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 5 ด้าน โดยกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นต่อคุณภาพการให้บริการของกองช่างอยู่ในระดับดีมาก มีค่าเฉลี่ยเรียงลำดับข้อที่มีคะแนนมากไปหาน้อย ได้แก่ งานขุดลอกลำน้ำ ลำห้วย ลำเหมืองสาธารณะ งานปรับเกรดถนน งานปรับปรุงซ่อมแซมผิวจราจร งานดูแลสิ่งปลูกสร้าง งานบริการเครื่องสูบน้ำ 2) ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่กองช่างต่อปัจจัยด้านต่างๆ 6 ด้าน ได้แก่ ด้านภาวะผู้นำด้านความรู้/ความสามารถ ด้านค่าตอบแทน ด้านสวัสดิการ ด้านขวัญและแรงจูงใจ ด้านอาคารเครื่องมือ อุปกรณ์ และเครื่องใช้ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน โดยรวมมีความคิดเห็นอยู่ในระดับดีปานกลาง โดยมีปัจจัยที่เจ้าหน้าที่มีระดับความคิดเห็นว่าดีมาก มี 2 ด้าน ได้แก่ ด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องใช้ ด้านสถานะผู้นำ และมีระดับความคิดเห็นว่าดีปานกลาง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านความรู้/ความสามารถของเจ้าหน้าที่ ด้านขวัญและกำลังใจ ด้านสวัสดิการที่เจ้าหน้าที่ได้รับ ด้านค่าตอบแทนที่เจ้าหน้าที่ได้รับ 3) จากแบบสัมภาษณ์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะกองช่าง จำนวน 8 คน พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการให้บริการสาธารณะของกองช่าง สามารถจัดกลุ่มได้ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านความสะดวกสบายในการติดต่อสื่อสารควรเพิ่มช่องทางในการขอใช้บริการผ่านระบบอินเทอร์เน็ตได้ ด้านความปลอดภัยของประชาชนในระหว่างการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ควรมีป้ายเตือนภัยขณะเครื่องจักรทำงานและควรมีสถานที่จัดเก็บวัสดุก่อสร้างในพื้นที่ปฏิบัติงานด้วย ด้านการติดต่อสื่อสารของเจ้าหน้าที่กับประชาชนที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ควรมีแผนดำเนินการเพื่อให้ชุมชนได้รับทราบก่อนปฏิบัติงานและกองช่างยังขาดการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของหน่วยงานให้ชุมชนได้รับทราบ ด้านเครื่องมืออุปกรณ์เครื่องใช้ควรจัดซื้อทดแทนในส่วนที่มีการชำรุดเสียหายบ่อย

อภิรดี โรจนประดิษฐ์ (2552) ศึกษาเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลแม่เหิยะ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามรับทราบเกี่ยวกับแหล่งที่มาของงบประมาณของเทศบาลตำบลแม่เหิยะ โดยทราบว่างบประมาณของเทศบาลตำบล

แม่เหิยะมาจากรายได้จากการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆและรับทราบเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ของเทศบาลและการใช้งบประมาณของเทศบาลตำบลแม่เหิยะ โดยคิดว่าการใช้เงินงบประมาณในการดำเนินกิจการ/ให้บริการต่าง ๆ ของเทศบาลตำบลแม่เหิยะเหมาะสม และแหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของเทศบาลมาจากวารสารของเทศบาล ผู้ตอบแบบสอบถามมีความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลแม่เหิยะ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลแม่เหิยะด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และด้านงานให้บริการและบริการชุมชน โดยภาพรวมในระดับมาก ส่วนด้านสาธารณสุขปศุสัตว์และสาธารณสุขการ และด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมมีความพึงพอใจ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ผู้ตอบแบบสอบถามพบปัญหาในการรับบริการสาธารณะจากเทศบาลตำบลแม่เหิยะ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยพบปัญหาในการรับบริการสาธารณสุขด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมจากเทศบาลตำบลแม่เหิยะในระดับมาก รองลงมาพบปัญหาด้านสาธารณสุขปศุสัตว์และสาธารณสุขการ และด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมจากเทศบาลตำบลแม่เหิยะในระดับปานกลาง และพบปัญหาด้านงานให้บริการและบริการชุมชนจากเทศบาลตำบลแม่เหิยะในระดับน้อยเทศบาลตำบลแม่เหิยะมีความพร้อมในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลภายหลังจากยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแม่เหิยะ โดยมีความแตกต่างในด้านการให้บริการสาธารณะในระดับน้อย เนื่องจากได้มีการจัดทำแผนงานเพื่อรองรับการบริการสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อตอบสนองตามความต้องการของประชาชน โดยเพิ่มพื้นที่และเพิ่มกิจกรรมในโครงการบางโครงการให้มากขึ้น ส่วนแนวทางการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลแม่เหิยะที่ได้จัดทำบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11พ.ศ. 2543)

อุไร ภาควิชัย (2552) ศึกษาเรื่องประสิทธิผลการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อระดับประสิทธิผลการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลศาลายา แบ่งเป็น 4 ด้าน โดยประชาชนสะท้อนให้เห็นว่าการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลศาลายาต้องปรับปรุงและต้องเสนอแนะแก้ไข ในภาพรวมมี 1 ด้านคือด้านงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนอีกสามด้านบริการสาธารณะมีประสิทธิผลสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้สูงที่สุด คือการส่งเสริมคุณภาพชีวิตรองลงมาคือด้านงานบริการอื่น ๆ และด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

พงศ์สถิตย์ คำมูล (2552) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า 1) การมีส่วนร่วมของประชาชน

สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อที่จะสามารถตัดสินใจในการเลือกแนวทางที่เหมาะสมกับชุมชนของตนเองอยู่ในระดับปานกลาง โดยได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการดำเนินงาน เพื่อให้สามารถมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงานของการจัดทำบริการสาธารณะ แม้ว่าขั้นตอนในการตัดสินใจและการประเมินผลจะอยู่ในระดับที่น้อยก็ตาม โดยครอบคลุมถึงกระบวนการตรวจสอบการจัดทำบริการสาธารณะผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม 2) ปัจจัยที่มีผลต่อการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ความจำเป็นและความต้องการพื้นฐานในด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการ และปัจจัยด้านสังคมและเศรษฐกิจ ถ้าประชาชนได้รับการตอบสนองต่อความต้องการในการจัดทำบริการสาธารณะจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วม 3) ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ บุคลากรของเทศบาลเมืองเกาะสมุยที่มีความรู้ความสามารถในการดำเนินการยังไม่เพียงพอ การประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่และชุมชน การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ปัญหาจากประชกรนอกพื้นที่ และ ความต่อเนื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละชุมชน 4) ความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองเกาะสมุย มีความพร้อมด้านทรัพยากรการบริหารจัดการ สามารถจัดทำได้ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นข้อเสนอแนะเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองเกาะสมุย คือ 1) การเพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากรที่รับผิดชอบเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะทั้งเรื่องจำนวนและคุณภาพ 2) มุ่งเน้นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในการดำเนินการบริการสาธารณะสู่สาธารณะชน 3) นำศักยภาพที่มีในทุกภาคส่วนมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ 4) กระบวนการและกลไกที่สำคัญทางด้านการเมืองการบริหาร จะเป็นตัวช่วยเชื่อมโยงและประสานความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการเข้ามามีส่วนร่วม 5) ควรมีการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะเช่น การบริหารจัดการงบประมาณท้องถิ่น การทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารงาน การประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

อำนาจ เสรมาญู (2552) ศึกษาเรื่อง รูปแบบความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุทัยธานี พบว่า 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานี เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนที่มีขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างคือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานี มีรายได้ต่ำจัดอยู่ในกลุ่ม 10 จังหวัดสุดท้ายของประเทศ จึงให้บริการสาธารณะได้ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้รับผิดชอบบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด เทศบาลในจังหวัดอุทัยธานีมีขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะ

แตกต่างกัน 3 ระดับ เทศบาลที่มีขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะค่อนข้างสูง มี 1 แห่งคือ เทศบาล เมืองอุทัยธานี เทศบาลที่มีขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะปานกลางคือ เทศบาลตำบลที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาลจำนวน 9 แห่ง ส่วนเทศบาลที่มีขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะค่อนข้างต่ำคือเทศบาลตำบลที่เพียยกฐานะมาจากองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 4 แห่ง 2) ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุทัยธานี เป็นความร่วมมือในด้านบริการที่มีการ ใช้เครื่องจักรกลเป็นหลัก ส่วนใหญ่ เป็นการให้บริการด้าน สาธารณูปการ ในงานพัฒนาแหล่งน้ำ และซ่อมบำรุงถนน รองลงมาเป็นการด้านการบรรเทาสาธารณภัย การเป่าล้างบ่อบาดาล การ แจกจ่ายน้ำสะอาดให้ประชาชน การให้บริการสูบน้ำแก่เกษตรกร ความร่วมมือมีรูปแบบสำคัญคือ เกิดจาก “ความสมัครใจ” มีการตกลงอย่าง “ไม่เป็นทางการ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “ผู้ ให้บริการเอง” ทำงานร่วมกันมีลักษณะ “หุ้นส่วน” คือร่วมกันให้บริการร่วมกันออกค่าใช้จ่ายและ ความร่วมมือกัน ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรทั้งสองฝ่าย (win-win)

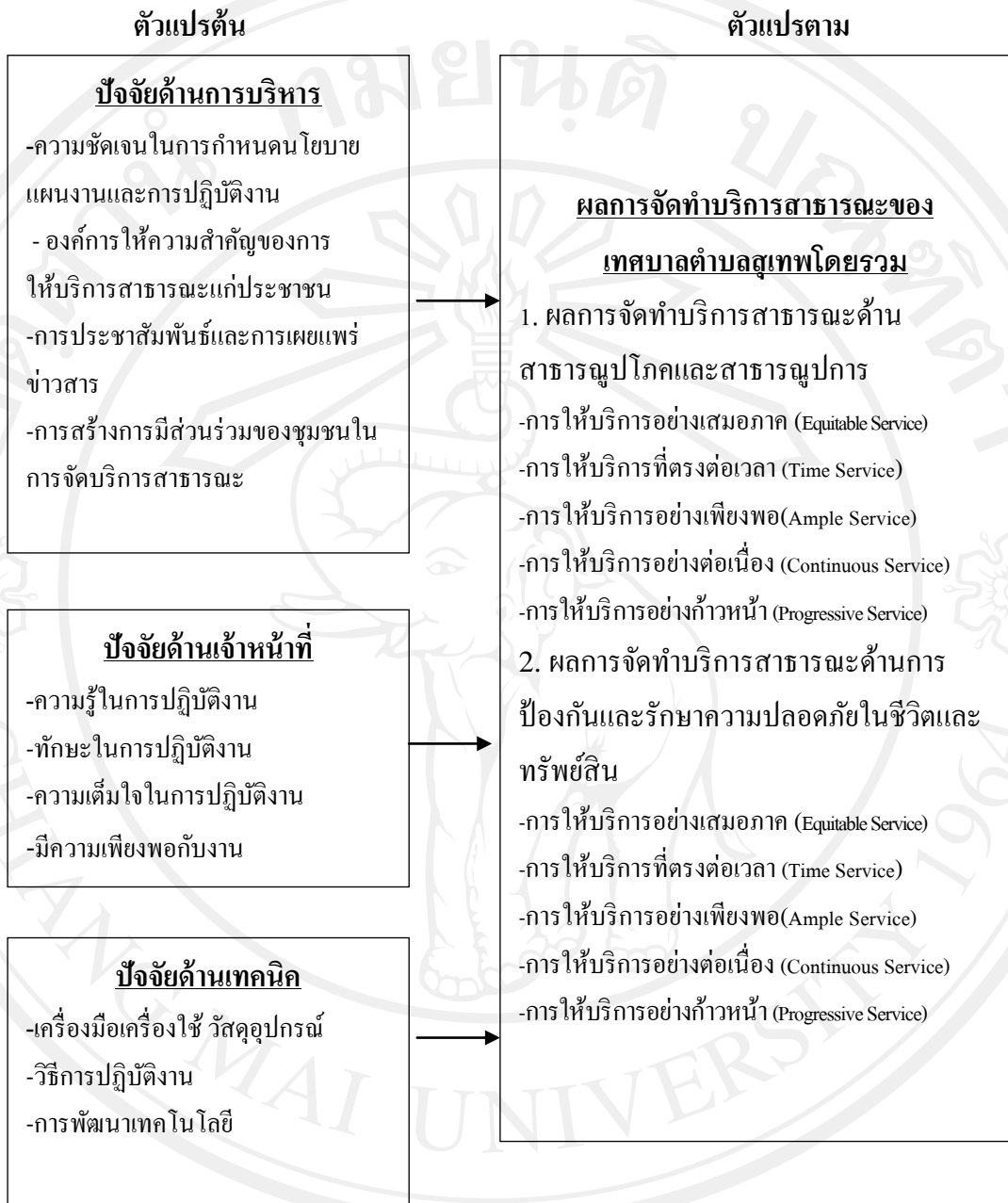
บัญญัติ โนรี (2553) ศึกษาเรื่อง ศักยภาพการจัดการบริการสาธารณะของคณะผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอท่าตะโก จังหวัดนครสวรรค์ พบว่าศักยภาพการจัดการ บริการสาธารณะของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอท่าตะโก จังหวัด นครสวรรค์ 1) ความเข้าใจต่อการให้บริการสาธารณะ หรือความสำคัญของการให้บริการสาธารณะ ของภาครัฐ โดยการให้บริการของประชาชนโดยทั่วไป ไม่เจาะจงเฉพาะกลุ่มใด เป็นการบริการเพื่อ ประโยชน์ส่วนรวม การให้บริการจำเป็นต้องมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับรูปแบบการให้บริการให้ ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน 2) แนวคิด หลักการ หรือแนวทางการปฏิบัติที่นำมาใช้ใน การวางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาสามปี และกำหนดแผนงานและ โครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลมาจากแนวทางในการวางแผน ยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น ได้จัดทำตามยุทธศาสตร์ต่าง ๆ จัดทำตามแนวทางการดำเนินนโยบายการ ดำเนินงาน จัดทำตามความต้องการ ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากเจ้าหน้าที่องค์การบริหาร ส่วนตำบล จัดทำตามสภาพปัญหาและความต้องการ การเรียกร้อง ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ จากประชาชนในเขตพื้นที่การให้ความสำคัญของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการ จัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอท่าตะโก จังหวัดนครสวรรค์ ให้ ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นสิ่งสำคัญที่สุด โดยให้จัดลำดับความสำคัญ ในการให้บริการสาธารณะ ด้านการศึกษาและพัฒนาคุณภาพชีวิต ส่งเสริมอาชีพ และการลงทุนการ สร้างรายได้มากที่สุดเป็นอันดับแรกและปัญหาและอุปสรรคของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วน ตำบลในการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอท่าตะโก จังหวัด

นครสวรรค์ มีทั้งด้านการศึกษาและพัฒนาคุณภาพชีวิต ส่งเสริมอาชีพ และการลงทุนการสร้างรายได้ ด้านการสาธารณสุขอนามัย ครอบครัวและการรักษาพยาบาล ด้านสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว และศิลปวัฒนธรรม

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น พบว่าผลในการจัดบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาเช่น การขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี การขาดแคลนบุคลากร ความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของผู้บริหาร รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ยังพบว่าบริการสาธารณสุขของเทศบาลไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่แท้จริง ซึ่งผู้ศึกษาได้นำเอากระบวนการการศึกษาและผลการศึกษานี้มาเป็นฐานความรู้และประยุกต์เป็นแนวทางการศึกษาในงานวิจัยของผู้ศึกษาต่อไป

2.4 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษา “ผลการจัดทำบริการสาธารณสุขของเทศบาลตำบลสุเทพ อำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่” ครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กรอบแนวคิดยึดตัวชี้วัดการให้บริการสาธารณสุขของจอห์น ดี มิลเลท (Millett, 1954 อ้างถึงในสุระชัย ชันชัยภูมิ 2543:6-7) อันประกอบด้วย 1.การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) 2. การให้บริการที่ตรงต่อเวลา (Time Service) 3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) 4.การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) และ 5.การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) ในการบริการสาธารณสุขด้านการจัดสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการและด้านการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งสามารถเขียนเป็นกรอบแนวคิดได้ดังนี้



รูป 2.1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย