การวิเคราะห์บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

Analysis of the role of local administrative organizations in public services to reduce inequality in Thai society

นิภาพรรณ เจนสันติกุล
Nipapan Jensantikul

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University

E-mail[1] : nipajen@kku.ac.th

Date Received : 17 July 2024
Date Revised : 1 October 2024
Date Accepted : 15 November 2024
Date Published online : 27 March 2025

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยโดยผ่านการตีความเนื้อหาข้อความตามกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ผลการวิเคราะห์ พบว่า การให้บริการสาธารณะก่อนปี 2558 ส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งเน้นการจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานและดำเนินการตามหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นการดำเนินการตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงไม่ปรากฏประเด็นเรื่องของการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมในการจัดบริการสาธารณะ เพราะขาดนโยบายที่ชัดเจนจากรัฐบาลและหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาหลังจากปี 2558 เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับบทบาทและภารกิจการทำงานที่ให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการจัดบริการสาธารณะจากเดิมที่เน้นการวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความพึงพอใจ มาเป็นการให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุ เด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาส

คำสำคัญ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การบริการสาธารณะ, ความเหลื่อมล้ำ, สังคมไทย

[1] ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (corresponding author)

Abstract

This academic article aims to analyze the role of local administrative organizations in in public services to reduce inequality in Thai society by textual analysis according to the public administration paradigm. The results of the analysis found that in providing public services before 2015, most local administrative organizations focused on providing public infrastructure services and operating according to the principles of equality, which is the implementation of the missions of local administrative organizations as specified in the Act to Determining Plan and Procedures in Decentralizations to the Local Administrative Organization B.E. 2542; therefore, there was no issue of reducing inequality in society in the provision of public services. There is a lack of clear policies from the government and the agencies that oversee local administrative organizations. Later, after 2015, local administrative organizations have adjusted their roles and missions to focus on reducing inequality through the provision of public services from the original focus on measuring efficiency, effectiveness, and satisfaction to giving importance to public services for the elderly, children, women, and the disadvantaged.

Keywords: Local Administrative Organizations, Public Services, Inequality, Thai Society

บทนำ

แม้ว่าประเทศไทยจะกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมานั้น นักวิชาการหลายท่าน อาทิ วุฒิสาร ตันไชย (2557) ปณัยกร บุญกอบ (2557) กิตติพงษ์ เพียรพิทักษ์ (2563) วีระศักดิ์ เครือเทพ (2565) ไททัศน มาลา (2566) ฯลฯ ต่างเห็นพ้องตรงกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความอิสระในการบริหารงานและมีข้อจำกัดด้านกฎระเบียบ ข้อบังคับจำนวนมากที่ผูกขาดอำนาจการตัดสินใจและการบริหารงานไว้ที่ส่วนกลาง ดังที่ สรวิศ มา (2565) ระบุว่า “*บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอย่างจำกัดอยู่มาก ทำให้เกิดปัญหาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพในการให้บริการสาธารณะ การไม่กระจายอำนาจคืนสู่ท้องถิ่นอย่างเอาจริงเอาจัง เป็นผลจากทัศนคติที่ระแวงว่าประชาชนจะไม่สามารถบริหารจัดการรัฐบาลท้องถิ่นได้ จึงยังควบคุม อปท. ด้วยกฎหมายและกฎระเบียบจำนวนมาก การตรวจสอบควบคุมดูแลที่เข้มข้นโดยราชการส่วนกลางอย่างกระทรวงมหาดไทยตลอดจนองค์กรอิสระอย่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)*” ซึ่งการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการปรับโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นการปรับลดอำนาจของรัฐส่วนกลางลง และเพิ่มอำนาจของ

ท้องถิ่นและภาคประชาสังคม เพื่อให้อำนาจรัฐมีความสมดุล มีการจัดความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและบทบาทหน้าที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

การกระจายอำนาจทางปกครองเป็นการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐหรือองค์กรใด ๆ ซึ่งช่วยให้การใช้อำนาจในท้องถิ่นเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายตามระดับพัฒนาการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ธัญญพัทธ์ ภูริพินิศนันท์, 2565; วีร์ชาพิภัทร ผาสุก, 2566) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดรูปแบบ วิธีการ และประเภทบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ โดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน ทั้งนี้ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (ณัทกวี ศิริรัตน์ และคณะ, 2565)

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการก็ได้ และรัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ (สำนักงบประมาณของรัฐสภา, 2564)

ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต

และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย (มาตรา 250) ในการกำหนดรูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ผ่านกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติใน 2 ประเภท คือ 1) อำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งรวมถึงในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกตามความในพระราชบัญญัติด้วย 2) อำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ณัทกวี ศิริรัตน์ และคณะ, 2565) โดยชัชวินธ์ ตันติเวชวาณิชย์ (2559) ได้กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคของการจัดตั้งความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะว่ามีปัจจัย 5 ประการ ประกอบด้วย 1) รัฐบาลยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจน ซึ่งโดยทั่วไปจะต้องมีความมุ่งมั่นตั้งใจในทางการเมืองตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน 2) กฎหมายปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ เช่น สหการเทศบาล ซึ่งให้เฉพาะเทศบาลร่วมมือกันได้ แต่เทศบาลส่วนใหญ่พื้นที่ติดกับองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนฯ พ.ศ. 2542 จึงอนุญาตให้จัดตั้งได้ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีแนวทางชัดเจนเช่นกัน 3) นักการเมืองท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโอกาสในการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าสามารถทำได้ 4) การแข่งขันทางการเมืองสูง เช่น ฝ่ายสภาฯ กับฝ่ายบริหาร มาจากคนละพรรคการเมือง และ 5) ความตื่นตัวและตระหนักถึงสิทธิการเรียกร้องการพัฒนาคุณภาพของบริการสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถแสดงพลังได้ดีเพียงพอที่จะสร้างปฏิกิริยาในการตอบสนองของนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่

หากทำการวิเคราะห์ปัญหาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับมหภาค สามารถจำแนกเป็น 1) ความไม่ชัดเจนทางกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ ที่ไม่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ปัญหาในเชิงโครงสร้างของระบบการบริหารราชการในการจัดบริการสาธารณะที่ยังเน้นการรวมศูนย์อำนาจ ขาดความชัดเจน มีความซับซ้อน สายการบังคับบัญชายาว และมีโครงสร้างการบริหารที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น และ 3) ปัญหาการถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรที่ไม่เพียงพอต่อภารกิจภายใต้อำนาจและหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลควรเร่งถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรให้สอดคล้องกับภารกิจปัจจุบันและภารกิจที่จะมีการถ่ายโอนในอนาคต (ชัชวินธ์ ตันติเวชวาณิชย์, 2559; สุภัทร ชูประดิษฐ์ และคณะ, 2562; นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2564; กรรณิการ์ ไกรกิจราษฎร์ และคณะ, 2566; วรฉัตร วริวรรณ, 2566)

ส่วนปัญหาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจุลภาค สามารถจำแนกเป็น 1) สภาพการเมืองท้องถิ่นไม่เอื้ออำนวย โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีการแข่งขันของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาฯ ค่อนข้างสูง รวมทั้งการขาดความรู้ ความเข้าใจที่เพียงพอของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) ประชาชนยังขาดความตระหนัก และรวมพลังการเรียกร้องบริการสาธารณะที่ดีเพียงพอ ทำให้การจัดบริการสาธารณะมีลักษณะ

ที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น (ชัชวินธ์ ตันติเวชวาณิชย์, 2559; สุภัทร ชูประดิษฐ์ และคณะ, 2562; กรรณิการ์ ไกรกิจราษฎร์ และคณะ, 2566)

จากความเป็นมาข้างต้น เป็นที่มาของบทความวิชาการ เรื่องการวิเคราะห์บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยโดยผ่านการตีความเนื้อหาข้อความจากเอกสารทางวิชาการในฐานข้อมูลศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทยตามกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งผู้เขียนได้นำกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ของปกรณ์ ศิริประกอบ (2560) มาใช้ในการตีความเนื้อหาข้อความจำแนกเป็น 3 ยุค คือ ยุคที่ 1 การจัดการภาครัฐแนวเก่า เป็นยุคที่รัฐหรือระบบราชการมีหน้าที่จัดทำบริการหรือดำเนินการภารกิจต่าง ๆ ของรัฐด้วยตนเอง ยุคที่ 2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นยุครัฐหรือระบบราชการทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ใช้วิธีจ้างเหมาให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน และยุคที่ 3 การบริหารสาธารณะแนวใหม่ เป็นยุคที่รัฐหรือระบบราชการควรจะลดบทบาทลง และส่งเสริมให้พลเมืองมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจกรรมของตน ส่วนภาครัฐมีหน้าที่ให้การสนับสนุน ส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมนั้น โดยบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง พัฒนาการนโยบายและบทความขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยจากเอกสารทางวิชาการปี 2557-2566 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. พัฒนาการการบริการสาธารณะของประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ปิยากร หวังมหาพร (2556) ได้สรุปพัฒนาการการบริการสาธารณะของประเทศไทยไว้ 4 ช่วงเวลา จากแหล่งข้อมูลจากเอกสารทางราชการ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบแผน ราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งข้อมูลจากเว็บไซต์ส่วนราชการ หนังสือ ตลอดจนการสัมภาษณ์ จำแนกเป็น 1) การจัด บริการสาธารณะของไทยก่อนปี พ.ศ. 2500 เป็นการผูกขาดการจัดบริการสาธารณะโดยรัฐ 2) การจัดบริการสาธารณะของไทย ปี พ.ศ. 2500-2520 เป็นยุคขยายตัวการบริการสาธารณะโดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ 3) การจัดบริการสาธารณะของไทย ปี พ.ศ. 2521-2540 เป็นยุคชะลอตัวของการบริการสาธารณะโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และยุคเริ่มต้นการบริการสาธารณะโดยองค์การมหาชน และ 4) การจัดบริการสาธารณะของไทย ปี พ.ศ. 2541-ปัจจุบัน (พ.ศ. 2556) เป็นยุคการเติบโตของบริการสาธารณะโดยองค์การมหาชน

จากการศึกษาพัฒนาการการบริการสาธารณะของประเทศไทยข้างต้น พบว่า การบริการสาธารณะของประเทศไทยมีรูปแบบการให้บริการและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปลี่ยนแปลงไป โดยมีกฎหมายรองรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องเป็นไปตามกฎหมายและอำนาจหน้าที่โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บทบัญญัติในมาตรา 78 หมวด 5 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่มีใจความสำคัญว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจ

ในกิจการท้องถิ่นได้เอง จากนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีทิศทางในการมุ่งแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใน 2 หมวดสำคัญคือ หมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในมาตรา 78 โดยการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว้างขวางและชัดเจนมากยิ่งขึ้น และหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นโดยได้มีการกำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ คือ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญตามบทบัญญัติในหมวด 6 มาตรา 76 ที่ว่า รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะในท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย (วรรณวิภา ไตลังคะ และคณะ, 2565)

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 แนวทางและหลักเกณฑ์ในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับถ่ายโอนจากส่วนราชการ เช่น หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0810.8/ว 1495 เรื่อง การบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจงานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการ ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2564 เป็นต้น ซึ่งการจัดบริการสาธารณะที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักนิยมจัดบริการสาธารณะด้วยรูปแบบ “การดำเนินงานด้วยตนเอง” แม้ว่าปัจจุบันมีความพยายามนำรูปแบบการจัดบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่ท้องถิ่นสามารถนำไปปรับประยุกต์ใช้เพิ่มเติมเพื่อลดภาระการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองลง แต่ก็ยังไม่เป็นที่นิยมใช้หรือแม้จะมีการพยายามนำมาใช้ก็ยังมีอุปสรรคในทางกฎหมายและความสามารถของท้องถิ่นเอง ทำให้การจัดบริการสาธารณะไม่สามารถสอดคล้องกับองค์ประกอบดังที่กล่าวมา ซึ่งอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นสาธารณะ (public trust) ที่ต้องรักษาไว้โดยมีบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน (วุฒิสาร ตันไชย, 2559)

ทั้งนี้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีหน้าที่ตามภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบด้วย พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

เมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นอกจากนี้ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในลักษณะความร่วมมือหรือรูปแบบสหการเป็นภารกิจซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรอื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุดโดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมาก และไม่คุ้มค่าหากต่างฝ่ายต่างดำเนินการเอง อย่างไรก็ตามปัจจุบันไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ร่วมกันจัดตั้งสหการแต่อย่างใด (วุฒิสาร ตันไชย, 2559)

2. การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบทบาทในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

จากการศึกษาพัฒนาการการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้น พบว่า ในอดีตการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว 5) ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม 6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น และ 7) ด้านการบริหารจัดการ และสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งเน้นการให้บริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อความเสมอภาค การให้บริการสาธารณะคำนึงถึงความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้พิจารณาได้จากบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ปรากฏในฐานข้อมูลศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทยในช่วงปี 2557-2564 ปรากฏบทความวิชาการและบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะที่เน้นวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความพึงพอใจที่ได้รับจากบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ อาทิ งานของรัฐกิจ หิมะคุณ (2557) ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการกิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) งานของอธิวัฒน์ อุดมก้านตง และอลงกรณ์ อรรคแสง (2561) ทำการศึกษาเรื่อง ความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล: ข้อเสนอการกระจายอำนาจจากล่างขึ้นบน งานของภิศักดิ์ กัลยาณมิตร และคณะ (2561) ทำการศึกษาเรื่อง แนวทางการบริการสาธารณะเพื่อยกระดับคุณภาพมาตรฐานการบริการที่ดีแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี และงานของพรรณเพ็ญแข โฉมอ่อน (2564) ทำการศึกษาเรื่อง คุณภาพการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลไทรงาม อำเภอไทรงาม จังหวัดกำแพงเพชร เป็นต้น

จากบทความวิชาการและบทความวิจัยข้างต้นเป็นตัวอย่างที่ทำให้เห็นภาพของการบริการสาธารณะเพียงด้านความพึงพอใจ ที่สะท้อนผลผลิตด้านความต้องการของประชาชนเท่านั้นและเป็นการย้ำให้เห็นว่าการจัดบริการสาธารณะมีที่มาจากส่วนกลาง เป็นการกระจายอำนาจลงมาแบบบนลงล่างให้อำนาจแก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะเพียงบางอย่าง จึงส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจไม่เต็มที่และส่งผลกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เพราะความทับซ้อนของภารกิจและความไม่ชัดเจนในการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบเป็นการให้บริการสาธารณะตามกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคที่ 1 การจัดการภาครัฐแนวเก่า เนื่องจากเป็นการจัดบริการสาธารณะผ่านกลไกการควบคุมภายใน จึงไม่สามารถวิพากษ์ วิจารณ์การให้บริการสาธารณะได้ มีความเป็นระบบราชการและขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน (Solong, 2017) เน้นปัจจัยนำเข้าและอาศัยกฎระเบียบในการดำเนินงาน (ไชยนันท์ ปัญญาศิริ, 2560) โดยภาครัฐเป็นผู้จัดหาและส่งมอบบริการสู่ประชาชนโดยตรงด้วยตนเอง ด้วยโครงสร้างองค์การแบบราชการที่มีการรวมอำนาจอยู่ที่ศูนย์กลางเป็นหลัก การสั่งการตามสายบังคับบัญชาจากบนลงล่าง ระบบราชการเป็นระบบปิด จำกัดการมีส่วนร่วม เน้นประสิทธิภาพและหลักเหตุผลในการบริหารสาธารณะ (พิมพ์กมล เกษแก้ว, 2563)

นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาก่อนปี 2558 ยังไม่ปรากฏประเด็นเรื่องของการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุผลสำคัญ คือ แนวทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในประเทศไทยมีลักษณะของ “การสงเคราะห์” ซึ่งทำให้ประชาชนต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า “การพัฒนาสมรรถนะ” รวมถึงการขาดนโยบายที่ชัดเจนจากรัฐบาลและหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการลดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมความเป็นธรรมประกอบกับการพัฒนาท้องถิ่นที่กำหนดมาจากส่วนกลางไม่มีการระบุประเด็นความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคมเป็นประเด็นหนึ่งของการพัฒนาทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นอย่างชัดเจน (ปธาน สุวรรณมงคล, 2562)

ขณะที่การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลาหลังปี 2558 เป็นต้นมา พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงจากการวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความพึงพอใจมาเป็นการให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุ เด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาสมากขึ้น พิจารณาได้จากจำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ปรากฏในฐานข้อมูลศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทยในช่วงปี 2559-2564 เป็นต้นมา ปรากฏจำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยเกี่ยวกับการบริการสาธารณะสำหรับพลเมือง ผู้สูงอายุ คนพิการ คนชายขอบ และรูปแบบการให้บริการสาธารณะมีการจัดทำแบบร่วมมือ ปรับวิธีการทำงาน และมุมมองในการนำไปปฏิบัติ สังเกตได้จากคำสำคัญหรือข้อความหรือผลการวิจัยที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้องที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น จากคำว่าประชาชนเปลี่ยนเป็นพลเมือง จากการทำงานเพียงหน่วยงานเดียวสู่การทำงานแบบร่วมมือและมีเครือข่าย จากประสิทธิภาพสู่ความรับผิดชอบร่วมของเจ้าหน้าที่ จากการให้บริการสาธารณะเพียงหน่วยงานเดียวสู่การร่วมผลิตและความเป็นหุ้นส่วน และการส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่น นวัตกรรมการบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เป็นต้น

ทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทิศทางของงานวิชาการที่ค้นพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการร่วมเป็นภาคีกับภาคเอกชน มีการลดขนาดองค์การและเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงอำนาจและโครงสร้างการทำงานเพื่อการให้บริการ สาธารณะที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น (ศุภวัฒน์ ปภัสสราภาญจน์, 2563; วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2566) ดังตัวอย่างในงานของสัณหกฤษณ์ บุญช่วย (2563) เรื่องการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างยั่งยืน: ว่าด้วยการประกอบสร้างนโยบายสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ระบุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนานวัตกรรมต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาท้องถิ่นและเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน โดยจากการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่น ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต และเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการหรือการปฏิบัติงาน โดยพิจารณาประเด็นด้านต้นทุนปฏิบัติงาน การใช้งานทรัพยากร และการโยกย้ายทรัพยากร อัตรากำลังของทรัพยากรบุคคล รวมถึงทรัพยากรด้านเวลาและค่าเสียโอกาส การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านกายภาพ อาทิ ระบบสาธารณูปโภค ระบบระวังและป้องกันสาธารณภัย ระบบป้องกันอาชญากรรม ฯลฯ รวมไปถึงต้องบูรณาการเข้ากับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเดิมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่แล้ว (เอกชัย สุมาลี และชัยวุฒิ ตันไชย, 2563) หรือในงานของอัครเดช พรหมกัลป์ และคณะ (2564) เรื่องการลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริบทการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์ ที่สะท้อนบทบาทการร่วมกันดำเนินการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในโครงการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุแบบองครวม (สูงวัย สมวัย ใสใจสุขภาวะ) โดยเทศบาลตำบลยางเนิ้ง ถือเป็นตัวอย่างโครงการที่มีลักษณะของนวัตกรรมด้านรูปแบบการให้บริการสาธารณะ โดยมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ คือ แอปพลิเคชันบนสมารทโฟนเข่ามาช่วยในการบอกตำแหนงหรือบอกพิกัดที่พักอาศัยของผู้สูงอายุแต่ละราย (ณัฐชานันท์ วงศ์มูลิทธิกร, 2563; ณัทกวี ศิริรัตน์ และคณะ, 2565; ภานุวัฒน์ เด็กหลี และคณะ, 2566)

ซึ่งการบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้นมีความสอดคล้องกับกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคที่ 2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และยุคที่ 3 การบริหารสาธารณะแนวใหม่ที่สะท้อนให้เห็นว่ารัฐหรือระบบราชการมีการนำนวัตกรรมใหม่ ๆ มาใช้ และลดบทบาทลงในบางภารกิจ มีการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น งานอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) เป็นการถ่ายโอนภารกิจจากกรมกิจการผู้สูงอายุ (ผส.) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีขอบเขตภารกิจ คือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน (อผส.) ตามเกณฑ์ที่กรมกิจการผู้สูงอายุกำหนด โดยมีค่าป่วยการคนละไม่เกิน 600 บาทต่อเดือน เพื่อให้การช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาทุกข์ยากเดือดร้อน (วรรณวิภา ไตลังคะ และคณะ, 2565) หรือโครงการการสร้างภาคีเครือข่ายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษในระบบ และนอกระบบการศึกษาของเทศบาลนครสกลนคร โครงการการสร้างภาคีเครือข่ายเพื่อระดมทุนช่วยเหลือการศึกษาแก่เด็กยากจนพิเศษโรงเรียนบ้านตะบิงตีงีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี (ทรงชัย ทองปาน, 2566) เป็นต้น ซึ่งจะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ส่งเสริมให้พลเมืองมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจกรรมของตน ส่วนภาครัฐมีหน้าที่ให้การสนับสนุน ส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมนั้น อย่างไรก็ตามการลดความเหลื่อมล้ำทาง

สังคมจะดำเนินการได้ขึ้นอยู่กับความพร้อมและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงดำเนินการได้เพียงบางแห่ง ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในประเทศไทย

ทั้งนี้เนื่องจากการถ่ายโอนอำนาจและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงประสบปัญหาขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ปัญหาเรื่องขีดความสามารถ อันเนื่องมาจากการรับถ่ายโอนภารกิจมาก ขาดฐานภาษี ขาดบุคลากร ไม่มีกลไกเตรียมความพร้อม หรือปัญหากลไกความรับผิดชอบ ขาดการกำหนดมาตรฐานบริการ ขาดระบบเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติงาน ขาดการเก็บภาษีท้องถิ่น เป็นต้น (วรรณวิภา ไตลังคะ และคณะ, 2565)

โดยในมุมมองของผู้เขียนมีความเห็นว่าข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการขับเคลื่อนงานบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยนั้น มีดังนี้

1. หลังจากปี 2558 เป็นต้นมา เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ได้กลายเป็นเป้าหมายสำคัญที่ปรากฏในนโยบายของรัฐบาลทำให้หลายองค์กรรับแนวคิดและเป้าหมายดังกล่าวไปปรับใช้ มีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับบทบาทและภารกิจการทำงานที่ให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการจัดบริการสาธารณะมากขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ 10 ลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ (SDG 10: Reduced Inequalities)

2. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ภายในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน โดยมียุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญที่ให้ความสำคัญในการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่นมาร่วมขับเคลื่อนโดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่กลไกบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น

3. การจัดตั้งหน่วยงานสนับสนุนการวิจัย อาทิ หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนากำลังคนและทุนด้านการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา การวิจัยและการสร้างนวัตกรรม (บพค.) หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (บพข.) และหน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.) ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อให้หน่วยบริหารและจัดการทุนเป็นกลไกในการขับเคลื่อนให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลางด้วยการพัฒนาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ซึ่งพิจารณาได้จากการประกาศรับข้อเสนอโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์ที่ให้ความสำคัญกับกลไกระดับพื้นที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรอบการวิจัยการพัฒนาศักยภาพทางด้านการเงินการคลัง การจัดบริการสาธารณะเพื่อกลุ่มเปราะบางและผู้ด้อยโอกาส (ปี 2567) กรอบการวิจัยการยกระดับและเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่กลไกพัฒนาพื้นที่เพื่อสร้างความเจริญและลดความเหลื่อมล้ำ (ปี 2566) กรอบการวิจัย

การพัฒนาขีดความสามารถของผู้ประกอบการในพื้นที่ (Local Enterprises) บนฐานทรัพยากรพื้นถิ่นเพื่อสร้างเศรษฐกิจฐานรากและเศรษฐกิจหมุนเวียนในพื้นที่ (ปี 2565) แผนงานการพัฒนาเมืองและกลไกการเติบโตใหม่ Program 15 เมืองน่าอยู่และการกระจายศูนย์กลางความเจริญ (ปี 2564) เป็นต้น (หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.), ม.ป.ป.)

จากข้อมูลข้างต้น ประเด็นเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยจึงกลายเป็นสิ่งที่หน่วยงานทุกระดับให้ความสำคัญ แม้ว่าการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมจะไม่ใช่บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงแต่ด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีการทำงานใกล้ชิดกับประชาชน เข้าใจปัญหาในพื้นที่และได้รับการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางในบางภารกิจ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภท “เลือกทำได้โดยอิสระ” ได้แก่ กิจกรรมตามแผนงานงบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้แต่เดิม และควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเลือกทำได้ตามที่เห็นความจำเป็น และประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” ได้แก่ งานที่เป็นการมอบอำนาจและเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นพื้นฐาน โดยมีหลักเกณฑ์เรื่องความเสมอภาค โดยประชาชนได้รับสิทธิหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม เป็นบริการที่รัฐจัดทำขึ้นแล้วจะต้องให้บริการแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน จะเลือกปฏิบัติไม่ได้ รวมทั้งความเสมอภาคในด้านราคาค่าบริการและการบริการและองค์กรที่จัดทำบริการ ต้องทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้หลายช่องทางและง่ายต่อการรับบริการไม่มีความสลับซับซ้อน

ในส่วนของหลักเกณฑ์การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นภารกิจหรือหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นส่วนหนึ่งของการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ตามความสามารถและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและเพื่อให้การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีขึ้นจึงมีการนำเทคโนโลยี นวัตกรรมต่าง ๆ เข้ามาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีคุณค่าสาธารณะที่ได้คำนึงถึงการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการสาธารณะ เป็นรัฐบาลดิจิทัลที่เปลี่ยนแปลงวิธีการต่าง ๆ โดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เป็นการสร้างมูลค่าไม่เพียงแต่ความสามารถและทรัพยากรขององค์กรในการส่งมอบบริการที่ตอบสนองความคาดหวังทางสังคม ถูกต้องตามกฎหมาย และมีความยั่งยืน นำไปสู่ผลลัพธ์ 2 ประการ คือ 1) การเพิ่มมูลค่าบริการสาธารณะ และ 2) การเพิ่มมูลค่าสูงสุดให้กับการบริโภคบริการสาธารณะร่วมกัน (Rubakula, 2014; El-Ghalayini, 2016; Ferdous, 2016; Solong, 2017; Gupta & Lamsal, 2023)

บทสรุป

การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาเป็นการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน ทางระบายน้ำ ไฟฟ้าสาธารณะ และการบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต เช่น การบริการ

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การบริการสาธารณสุขมูลฐาน การจัดการศึกษาท้องถิ่น และการบริการสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในท้องถิ่น ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และรักษาความสงบ เช่น การป้องกันอุบัติภัยทางถนน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการจัดบริการห้องน้ำสาธารณะในท้องถิ่น การดูแลทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวและอาชีพ การส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณีท้องถิ่น โดยไม่ปรากฏชัดเจนในเรื่องการระบุประเด็นเรื่องการบริการสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม จนกระทั่งมีการนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) มาใช้ทำให้การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจุดเปลี่ยนที่ชัดเจนและมีการดำเนินงานที่มุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเชื่อมโยงกับแนวคิดการจัดการสาธารณะใหม่ มุ่งเน้นการบริการสาธารณะที่คำนึงถึงกลุ่มเปราะบางทางสังคม เช่น คนพิการ ผู้สูงอายุ เป็นต้น เน้นการประกันสิทธิพลเมืองต่อการได้รับการบริการสาธารณะจากภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงอำนาจและโครงสร้างการทำงานเพื่อการให้บริการที่มีประสิทธิภาพโดยถือว่าพลเมืองมีบทบาทเป็น “ผู้ดำเนินงาน” ในกิจการสาธารณะที่ตนเป็นผู้ได้รับประโยชน์ พลเมืองมีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐในเรื่องที่กระทบต่อตนเองได้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม สามารถร่วมกำหนดทิศทางการดำเนินภารกิจและร่วมขับเคลื่อนกิจกรรมด้วยตนเอง มุ่งร่วมกันสร้างนวัตกรรมการบริการหรือนวัตกรรมการดำเนินภารกิจที่นำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ร่วมกันตั้งเป้าหมายไว้ เพื่อให้การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย โดยมีแนวทางในการจัดการ คือ 1) การเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้วยการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนการถ่ายโอนเพื่อรองรับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย 2) การทบทวนโครงสร้างทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการส่งเสริมศักยภาพในการจัดหารายได้และการบริหารงบประมาณ และ 3) การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งองค์การสหการได้ และเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อกำหนดแนวทางการจัดบริการสาธารณะที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง/References

กรรณิการ์ ไกรกิจราษฎร์, กิตติพล บัวทะลา, วันชัย บุษบา และโชติ บดีรัฐ. (2566). องค์กรปกครองท้องถิ่นไทยกับการบริหารจัดการบริการสาธารณะ. *Journal of Modern Learning Development*, *8*(1), 403-412.

กิตติพงษ์ เพียรพิทักษ์. (2563). ความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับปัญหาการกำกับดูแลของรัฐ. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, *18*(3), 5-16.

ชัชวินธ์ ตันติเวชวาณิชย์. (2559). *ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการบริการสาธารณะ กรณีศึกษา พื้นที่ภาคตะวันออก* [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].

คลังสารสนเทศดิจิทัล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:90351

ไชยนันท์ ปัญญาศิริ. (2560). กระบวนทัศน์การบริหารจัดการองค์การภาครัฐไทย: เปรียบเทียบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) กับการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS). *สยามวิชาการ*, *18*(1), 1-20.

ณัฐชานันท์ วงศ์มูลิทธิกร. (2563). นวัตกรรมการบริหารงานท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่. *วารสารวิชาการวิทยาลัยบริหารศาสตร์*, *3*(4), 109-123.

ณัทกวี ศิริรัตน์, จักร ศิริรัตน์, พิมพ์รดา ธรรมีภักดี, วิภาดา ผ่องจิต, โชติ บดีรัตน์ และวิภวานี เผือกบัวขาว. (2565). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การบริการสาธารณะ. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี*, *12*(1), 131-142.

ทรงชัย ทองปาน. (2566). *รายงานการวิจัยเรื่อง “การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา”*. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

ไททัศน์ มาลา. (2566). ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. *วารสารสหวิทยาการวิจัยและวิชาการ*, *3*(3), 157-168.

ธัญญพัทธ์ ภูริพินิศนันท์. (2565). การกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. *วารสาร มจร บาฬีศึกษาพุทธโฆสปริทรรศน์*, *8*(1), 85-100.

นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2564). การบริหารงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: บทสำรวจวรรณกรรม. *วารสารสหศาสตร์*, *21*(2), 254-266.

ปกรณ์ ศิริประกอบ. (2560). *3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปณัยกร บุญกอบ. (2557). นวัตกรรมท้องถิ่นว่าด้วยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองศรีสะเกษ. *วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์*, *3*(2), 56-70.

ปธาน สุวรรณมงคล. (2562). การสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่น: ภารกิจที่ท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, *17*(3), 135-155.

ปิยากร หวังมหาพร. (2556). พัฒนาการการจัดบริการสาธารณะของไทย. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, *4*(1), 37-61.

พรรณเพ็ญแข โฉมอ่อน. (2564). คุณภาพการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลไทรงาม อำเภอไทรงาม จังหวัดกำแพงเพชร. *วารสารการวิจัยการบริหารการพัฒนา, 11*(3), 566-580.

พิมพ์กมล เกษแก้ว. (2563). กระบวนทัศน์การบริหารสาธารณะ. *วารสารรัชต์ภาคย์*, *14*(34), 276-285.

ภานุวัฒน์ เด็กหลี, สุรชัย มูลสาร, อดิศักดิ์ พรมเมศ และภาสกร ดอกจันทร์. (2566). องค์กรปกครองท้องถิ่นไทยกับการบริหารจัดบริการสาธารณะ. *วารสารวิชาการรัตนบุศย์*, *5*(1), 681-693.

ภิศักดิ์ กัลยาณมิตร, เอก ศรีเชลียง, ดรุณศักดิ์ ตติยะลาภะ และไททัศน์ มาลา. (2561). แนวทางการบริการสาธารณะเพื่อยกระดับคุณภาพมาตรฐานการบริการที่ดีแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี. *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์ (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*, *8*(1), 147-157.

รัฐกิจ หิมะคุณ. (2557). การบริหารจัดการกิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.). *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*, 17, 151-164.

วรฉัตร วริวรรณ. (2566). การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม*, *3*(2), 39-56.

วรรณวิภา ไตลังคะ, พนาวัน เปรมศรี, วาธิณี วงศาโรจน์ และภาสกร ดอกจันทร์. (2565). การถ่ายโอนภารกิจด้านสังคมสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: สภาพการณ์ ปัญหาอุปสรรค และแนวโน้มในอนาคต. *วารสารศิลปการจัดการ*, *6*(4), 2009-2023.

วสันต์ เหลืองประภัสร์, เกรียงชัย ปึงประวัติ และชาย ไชยชิต. (2566). การยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, *21*(3), 72-101.

วีร์ชาพิภัทร ผาสุก. (2566). การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย. *วารสาร มจร เลย ปริทัศน์*, *4*(1), 94-103.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2565). นวัตกรรมการพัฒนารายได้ท้องถิ่น: การพัฒนาตัวแบบและบทเรียนสำคัญจากการวิจัยเชิงทดลอง. *วารสารปาริชาต*, *35*(1), 87-106.

วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. สถาบันพระปกเกล้า.

วุฒิสาร ตันไชย. (2559). *รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สถาบันพระปกเกล้า.

ศุภวัฒน์ ปภัสสรากาญจน์. (2563). ลักษณะการให้บริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่: มุมมองทางความคิดผ่านกระบวนทัศน์ทางสังคมวิทยา. *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*, *28*(1), 47-65.

สรวิศ มา. (2565). *ประเมินสถานะการกระจายอำนาจ: 2 ทศวรรษที่ยังไปไม่ถึงเป้า*. https://www.the101.world/two-decades-of-decentralization/

สัณหกฤษณ์ บุญช่วย. (2563). การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างยั่งยืน: ว่าด้วยการประกอบสร้างนโยบายสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารการวิจัยเพื่อพัฒนาชุมชน (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*, *13*(4), 141-154.

สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2564). *รายงานวิเคราะห์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สุภัทร ชูประดิษฐ์, ณัฐพงษ์ คันธรส, ถิรายุส์ บำบัด และปริยานุช วุฒิ ชูประดิษฐ์. (2562). แนวคิดการสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชนเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารวิชาการ สถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ*, *5*(1), 469-483.

หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.). (ม.ป.ป.). *ความเป็นมา*. https://pmua.or.th/about/

อธิวัฒน์ อุดมก้านตง และอลงกรณ์ อรรคแสง. (2561). ความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล: ข้อเสนอการกระจายอำนาจจากล่างขึ้นบน. *วารสารการเมืองการปกครอง*, *8*(3), 79-97.

อัครเดช พรหมกัลป์, จำนงค์ อดิวัฒนสิทธิ์ และสุรพล สุยะพรหม. (2564). การลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริบทการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์. *วารสารมจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*, *10*(3), 81-92.

เอกชัย สุมาลี และชัยวุฒิ ตันไชย. (2563). *Smart City Guide Book II: นวัตกรรมการบริหารกับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ศตวรรษที่ 21*. สถาบันพระปกเกล้า.

El-Ghalayini, Y. (2016). New Public Management: An Assessment of Impact and the Influence on Public Administration. Public Policy and Administration Research, *6*(12), 18-22.

Ferdous, J. (2016). The Journey of New Public Management: An Analysis. *International Journal of Business, Economics and Law*, *11*(2), 26-31.

Gupta, A.K. & Lamsal, B.P. (2023). From Traditional to Innovative Public Service: A Review of Paradigm Shifts. *Public Administration Issues*, *17*(6), 137-156.

Rubakula, G. (2014). The New Public Management and its Challenges in Africa. *Public Policy and Administration Research*, *4*(4), 85-96.

Solong, H.A. (2017). Actualization New Public Service (NPS) Administration in Public Service. *International Journal of Scientific and Research Publications*, *7*(3), 505-513.