พัฒนาการนโยบายและบทความเกี่ยวกับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: บทวิเคราะห์จากเอกสารทางวิชาการปี 2557-2566

Policy Development and Articles on Public Services of Local Government Organizations: Analysis from Academic Documents from 2014-2023

นิภาพรรณ เจนสันติกุล[1]
Nipapan Jensantikul

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการนโยบายและบทความเกี่ยวกับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบทวิเคราะห์จากเอกสารทางวิชาการปี 2557-2566 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้การวิเคราะห์จากกฎหมาย และเอกสารเชิงนโยบาย ในประเด็นเกี่ยวกับพัฒนาการนโยบายและบทความเกี่ยวกับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยใช้แนวทางการวิเคราะห์แบบแก่นสาระสำคัญ เพื่อสืบค้นภาพรวมของนโยบายและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะผ่านการตีความตัวบทชั้นต้น

ผลการวิจัย พบว่า พัฒนาการนโยบายและบทความเกี่ยวกับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลา คือ ช่วงที่ 1 พ.ศ. 2557-2561 เป็นการให้บริการสาธารณะที่คำนึงถึงความเสมอภาค ความเป็นธรรม และการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและยิ่งปรากฏชัดเมื่อมีการนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน มาปรับใช้ตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามในภาพรวมของการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมายังพบข้อจำกัดของการให้บริการสาธารณะ เช่น ความซ้ำซ้อนของพื้นที่ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ และช่วงที่ 2 พ.ศ. 2562-2566 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้นซึ่งมีความแตกต่างจากเดิมที่เน้นการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างเสมอภาคมาเป็นคำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคม ความยุติธรรมทางสังคมมากขึ้นตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และมีการคำนึงถึงกลุ่มประชาชนที่มีความหลากหลายมากขึ้น มีการใช้คำ อาทิ คนชายขอบ ผู้สูงอายุ พลเมือง คนไร้สัญชาติ นอกจากนี้เพื่อให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการนำแนวคิดการบริหารงานแบบเครือข่าย การนำนวัตกรรมมาใช้เพื่อลดข้อจำกัดในด้านงบประมาณ ด้านกำลังคน เพื่อตอบสนองต่อความคาดหวังที่สูงขึ้นของประชาชน

คำสำคัญ: *พัฒนาการนโยบาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริการสาธารณะ*

---

[1]รองศาสตราจารย์ ดร.ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น
Associate Professor Dr., Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, Khon Kaen Province.
Corresponding author e-mail: nipajen@kku.ac.th
ARTICLE HISTORY: Received 6 August 2024, Revised 16 January 2025, Accepted 31 May 2025

Abstract

This article reviews academic literature published between 2014 and 2023 in order to investigate policy development and articles on public services of local government organizations. The study used a qualitative approach to analyze law and policy-oriented documents related to the research topic. Primary texts were interpreted using thematic analysis to generate an overview of local government organizations' policies and roles over time.

The findings identified two periods. In the first period, 2014-2018, local government organizations provided public services aimed at equality, fairness, and reducing social inequalities. These aims were further solidified upon the adoption of the Sustainable Development Goals in 2015. Meanwhile, limitations in the overall implementation of public services by local government organizations included, for example, location redundancies and budget limitations. In the second period identified by this study, 2019-2023, local government organizations placed a higher priority on public services; whereas in the previous period, fostering equality was the focus, in this second period, social justice became key. Sustainable development continued to be the aim while taking into account social justice and diversity within target populations. This period was characterized by words such as marginalized people, the elderly, citizens, and stateless people. In addition, network management and other innovations aimed at alleviating constraints related to budgeting and manpower were introduced in order to improve efficiency and to respond to increasing expectations for public services.

Keywords: *Policy evolution; Local government administration; Public services*

บทนำ

เมื่อกล่าวถึงการจัดทำและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอดีตนั้น พบว่า ยังมีบทบาทจำกัดทั้งในเชิงอำนาจการจัดการและทรัพยากรทางการบริหาร แต่ภายหลังจากมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รัฐบาลเริ่มถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ ตลอดจนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นโดยลำดับ ส่งผลให้ภารกิจในการจัดทำและให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีขอบเขตที่กว้างขวางและหลากหลายกว่าในอดีต และภารกิจบางด้านมีความสลับซับซ้อนและยากต่อการจัดการ เช่น ภารกิจด้านการจัดการศึกษา ภารกิจด้านการคมนาคม หรือการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการขยะและน้ำเสียที่เป็นการบริหารจัดการที่ต้องอาศัยความมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ติดกันหรือพื้นที่ใกล้เคียงกันหลายองค์กร เนื่องจากต้องใช้เงินลงทุนที่สูง ฉะนั้นในการดำเนินงานหรือแก้ไขปัญหาเหล่านี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน (ดนุวัศ สุวรรณวงศ์ และ นวิทย์ เอมเอก. 2560)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนึ่งในองค์กรหลักที่มีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจที่รัฐได้มอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรในการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค โดยการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นการจัดทำกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน อันเป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง การมอบภารกิจที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจึงเป็นหลักประกันว่าจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง ซึ่งจะมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำกับไว้ด้วย นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การตัดสินใจและการพัฒนาภายในท้องถิ่นของตน โดยไม่จำเป็นที่จะต้องรอความช่วยเหลือหรือรับนโยบายจากรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว และจะทำให้ประชาชนได้มีโอกาสสัมผัสและเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยตลอดจนได้รับประสบการณ์ทางด้านการบริหารการพัฒนาท้องถิ่น (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539; ธัญญพัทธ์ ภูริพินิศนันท์. 2565)

ทั้งนี้การจัดบริการสาธารณะเป็นภารกิจใหญ่ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรจัดบริการสาธารณะให้ได้อย่างครอบคลุมความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและมีคุณภาพดี ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ระบุอำนาจหน้าที่และขยายขอบเขตประเภทและรูปแบบบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ ขณะเดียวกันแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการระบุถึงการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะของส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการและรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่สามารถจัดทำได้อีกด้วย (วุฒิสาร ตันไชย. 2559) อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมายังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคในหลายด้าน อาทิ 1) ปัญหาและอุปสรรคจากกฎหมายและระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงที่เกี่ยวข้องที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการต่าง ๆ 2) ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดทำบริการสาธารณะในภารกิจที่ยังไม่มีการถ่ายโอนงาน เงิน (งบประมาณ) และบุคลากร จากส่วนราชการต่าง ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ล้วนส่งผลในด้านลบต่อการปฏิบัติงานด้านการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน (พิธุวรรณ กิติคุณ. 2563) และใน พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา พบว่าการบริหารราชการแผ่นดินเกิดภาวะชะงักงันของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายหลังรัฐประหารในประเทศไทย ส่งผลให้การบริหารงานมีลักษณะรวมอำนาจ รัฐบาลเพิ่มบทบาทของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคขึ้น ทำให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งราชการส่วนภูมิภาคที่มีการเพิ่มบทบาทและงบประมาณขึ้นเพื่อเป็นกลไกหลักในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระทางการบริหารและมีบทบาทในการให้บริการสาธารณะอย่างจำกัด (ณัฐวัตร สนามชัย. 2564)

จากความเป็นมาข้างต้นเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยเรื่อง พัฒนาการนโยบายและบทความเกี่ยวกับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: บทวิเคราะห์จากเอกสารทางวิชาการ ปี 2557-2566 เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปสู่การกำหนดแผนและแนวทางการพัฒนาระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาพัฒนาการนโยบายและบทความเกี่ยวกับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเอกสารทางวิชาการปี 2557-2566

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้การวิเคราะห์จากกฎหมาย และเอกสารเชิงนโยบายในประเด็นเกี่ยวกับพัฒนาการนโยบายและบทความเกี่ยวกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะ

กฎหมาย และเอกสารเชิงนโยบายที่นำมาวิเคราะห์ในส่วนของบทความวิจัยนี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 พระราชบัญญัติแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2545 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย กฎกระทรวงมหาดไทย ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำสั่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางและหลักเกณฑ์ในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับถ่ายโอนจากส่วนราชการ แผนยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560-2569 คู่มือ ระเบียบ หนังสือสั่งการ และหนังสือตอบข้อหารือของส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ฯลฯ

เครื่องมือที่ใช้ ได้แก่ แบบบันทึกข้อมูลเพื่อบันทึกลักษณะของข้อมูลทั่วไป และแบบบันทึกผลที่เป็นลักษณะของ องค์ความรู้ของเอกสารทางวิชาการที่ผู้นิพนธ์ได้สร้างขึ้นจากบทความวิจัยและบทความวิชาการที่เผยแพร่ในศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทยระหว่างปี 2557-2566 กฎหมายรัฐธรรมนูญและระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และกฎหมายที่ปรับปรุง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และเอกสารประกอบการแก้ไขระเบียบต่าง ๆ ยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560-2569

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้แนวทางการวิเคราะห์แบบแก่นสาระสำคัญ (thematic analysis) เพื่อสืบค้นภาพรวมของนโยบายและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยผ่านการตีความตัวบทชั้นต้น (textual analysis) (Arya. 2020) ทั้งนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากแบบบันทึกข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ โดยใช้การจัดกลุ่มของข้อมูลใหม่ที่พิจารณาถึงความสอดคล้องของข้อมูล เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาสรุปเป็นข้อมูลใหม่ที่พบจากการศึกษา ตามแนวทางของ Roller (2019) โดยกำหนดขั้นตอน คือ 1) วางแนวทางการวิเคราะห์เบื้องต้น ทำการอ่านทบทวนเอกสารทางวิชาการ 2) จัดระบบข้อมูลและแยกประเภทของข้อมูลให้เป็น

หมวดหมู่ 3) ให้รหัส จัดกลุ่มหัวข้อข้อความที่เหมือนกันไว้รวมกัน โดยกำหนดรหัสในการค้นหาข้อมูล 4) ตีความ พิจารณาเลือกประโยคข้อความสั้น ๆ ที่สื่อความหมายเดียวกันได้อย่างชัดเจนมาประกอบเป็นตัวอย่างประมาณ 2-3 ข้อความ และ 5) สร้างข้อสรุปจากกระบวนการตีความและจัดหมวดหมู่เป็นแก่นเรื่อง โดยจัดทำแผนภูมิแยกตามหัวข้อให้สอดคล้องกับตัวอย่างข้อความที่เลือกไว้ เพื่อใช้สำหรับการอภิปรายต่อไปและทำการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Fusch, Fusch & Ness, 2018) ซึ่งข้อมูลมีที่มาจากแหล่งต่างกัน เพื่อพิจารณาความสอดคล้องและความถูกต้องของข้อมูลและให้มีการทบทวนข้อมูล กระบวนการวิจัย และข้อค้นพบจากการวิจัยโดยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญวิพากษ์ผลการวิจัย

ผลการวิจัย

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่า มีบทบัญญัติหลายมาตราที่เกี่ยวกับการส่งเสริมประสิทธิภาพและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ในมาตรา 78 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 281-290 ในหมวด 14 การปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ บทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง การปรับตัว และการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 283 มาตรา 288 และมาตรา 303 โดยมาตรา 283 วรรค 3 หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และมาตรา 283 วรรค 4 กำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. 2551) และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 (วรรคสอง) บัญญัติว่า “การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย” (วรรคห้า) บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (วิจักษณ์ อภิรักษ์นันท์ชัย. ม.ป.ป.) รวมถึงพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกฎหมาย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงเอกสารเชิงนโยบายตั้งแต่ พ.ศ. 2557

เป็นต้นมา พบว่า พัฒนาการนโยบายและบทความเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลา คือ ช่วงที่ 1 พ.ศ. 2557-2561 และช่วงที่ 2 พ.ศ. 2562-2566 โดยผู้วิจัยใช้เกณฑ์ระยะเวลาดำเนินการ ซึ่งระยะเวลา 1-5 ปี เป็นการดำเนินการตามแผนระยะปานกลางสอดคล้องกับการจัดทำและดำเนินการบริการสาธารณะตามแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ช่วงที่ 1 พ.ศ. 2557-2561 นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่จะดำเนินการตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในกฎหมาย ได้แก่ ด้านการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหาร ด้านการส่งเสริมการศึกษา และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยการบริการสาธารณะจำแนกเป็น 1) บริการสาธารณะทางปกครอง คือ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน ซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน นอกจากนี้เนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษ รวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย 2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม คือ บริการสาธารณะที่เน้นทางด้านการผลิตการจำหน่ายการให้บริการและมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน (วิสาหกิจเอกชน) ซึ่งมีความแตกต่างกับบริการสาธารณะทางปกครองอยู่ด้วยกัน 4 ประการ คือ 2.1) วัตถุแห่งบริการ บริการสาธารณะทางปกครองจะมีวัตถุแห่งบริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในประเทศแต่เพียงอย่างเดียวส่วนบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมนั้น มีวัตถุแห่งบริการด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน คือเน้นทางด้านการผลิตการจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน 2.2) วิธีปฏิบัติงาน บริการสาธารณะทางปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกันมีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในขณะที่บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมจะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นมาเองแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและเหมาะสมในการดำเนินการ 2.3) แหล่งที่มาของเงินทุน บริการสาธารณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียวโดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมนั้น แหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ และ 2.4) ผู้ใช้บริการ สถานภาพของผู้ใช้บริการสาธารณะทางปกครองนั้นจะถูกกำหนดโดยกฎข้อบังคับทั้งหมด ซึ่งรวมตั้งแต่การกำหนดองค์กร การจัดองค์กรและการปฏิบัติงาน ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการกับผู้ให้บริการสาธารณะประเภทนี้จึงมีลักษณะเป็นนิติกรรมที่มีเงื่อนไขและไม่เท่าเทียมกัน

ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการของบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมจะมีลักษณะเสมอภาคกัน เพราะถูกกำหนดโดยสัญญาตามกฎหมายเอกชน และ 3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม คือ บริการสาธารณะที่เป็นการให้บริการทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องการความอิสระคล่องตัวในการทำงานโดยไม่มุ่งเน้นการแสวงหากำไร เช่น พิพิธภัณฑ์การกีฬา การแสดงนาฏศิลป์ และการศึกษาวิจัย ฯลฯ

การบริการสาธารณะจึงเป็นการดำเนินการของรัฐหรือฝ่ายปกครองในกิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือในกำกับดูแลของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนทุกคน ทั้งด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย การทำงาน การมีรายได้ รวมถึงการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และการบริการทางสังคม โดยรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการให้อย่างเหมาะสม และมีคุณภาพ เพื่อสนองตอบต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและสามารถพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม และเป็นธรรม อันจะเป็นการช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและรายได้ รวมถึงทำให้เศรษฐกิจโดยรวมดีขึ้น เมื่อผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาสในสังคมสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมและมีคุณภาพ ก็จะทำให้บุคคลเหล่านั้นสามารถพัฒนาตนเองให้เจริญเติบโตเป็นทรัพยากรของชาติที่มีคุณภาพต่อไป (กรพจน์ อัศวินวิจิตร. 2560)

นอกจากนี้ยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560-2569 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีคุณภาพเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ได้ระบุว่า จากปัญหาความไม่เท่าเทียมในการพัฒนาของประเทศทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของรัฐ โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท และประเด็นดังกล่าวนี้เชื่อมโยงโดยตรงกับภารกิจและหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่ต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญคือความท้าทายในการจัดบริการสาธารณสุขในรูปแบบการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการที่จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น และประเด็นที่ท้าทายต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ การเสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นเพื่อการหนุนเสริมการเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0

อย่างไรก็ตามการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกจำกัดบทบาทลงและถูกแทรกแซงใน พ.ศ. 2557 ภายหลังจากการทำรัฐประหาร ตัวอย่างสถานการณ์ คือ การใช้มาตรา 44 ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 3 ฉบับ เข้าแทรกแซงการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของกรุงเทพมหานครในการดำเนินการสร้างรถไฟฟ้าสายต่าง ๆ ได้แก่ สายสีน้ำเงิน (49/2559 และ 78/2559) สายสีม่วง (78/2559) และสายสีเขียว (3/2562) ซึ่งเป็นการเข้าไปช่วยให้กรุงเทพมหานครแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้าที่มีความติดขัดในการดำเนินงาน เช่น การเจรจาระหว่างคู่สัญญา การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การติดตั้งระบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะดังกล่าวให้สามารถดำเนินไปอย่างลุล่วง (เจนจบทิศ จารึกกลาง และ ศิวัช ศรีโภคางกุล. 2562)

ต่อมาใน พ.ศ. 2558 องค์การสหประชาชาติเสนอวาระการพัฒนา 2030 (Agenda 2030) ในการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ซึ่งวาระการพัฒนาระดับโลกนี้ คือ การร่วมกันบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ภายใน พ.ศ. 2579 หรือ ค.ศ. 2030 วาระการพัฒนา 2030 และ SDGs ได้รับการตอบรับอย่างดีจากประเทศสมาชิก โดยมีประเทศสมาชิกทั้งหมด 193 ประเทศลงนามรับรองวาระการพัฒนาดังกล่าวในวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2558 ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ลงนามรับรองวาระการพัฒนาดังกล่าว โดยหลังจากเสร็จสิ้นการประชุม พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (กพย.) ชุดใหม่ขึ้น ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากทุกกระทรวง ตัวแทนภาคเอกชน (สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) และตัวแทนภาควิชาการ (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย) และภายใต้ กพย. นี้ก็มีอนุกรรมการอีก 3 คณะ (ในขณะนั้นและอีก 1 คณะตั้งในภายหลัง) ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน คณะอนุกรรมการส่งเสริมความเข้าใจและประเมินผลการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน (เพิ่มเติมภายหลัง) และคณะอนุกรรมการว่าด้วยการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งเน้นการบริการสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยมากขึ้นเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ซึ่งจากกฎหมาย และนโยบายข้างต้นสะท้อนให้เห็นพัฒนาการทางด้านนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาค ความเป็นธรรม และการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและยิ่งปรากฏชัดเมื่อมีการนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) มาปรับใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา ส่งผลให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ที่เห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทยมีกลไกการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับพื้นที่ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2563 รับทราบผลการประชุมคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (กพย.) ครั้งที่ 1/2562 วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2562 ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบหลักการแผนการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับประเทศไทย (Thailand’s SDG Roadmap) และเห็นชอบหลักการจัดกลุ่มจังหวัดเป็น 4 ระดับจำแนกตามระดับการพัฒนา ได้แก่ กลุ่มที่ 1 เป็นพื้นที่/จังหวัดที่มีความเหลื่อมล้ำสูง ยังขาดความพร้อมและต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเร่งด่วน กลุ่มที่ 2 เป็นพื้นที่/จังหวัดที่มีศักยภาพ แต่ยังมีข้อจำกัดในการพัฒนา กลุ่มที่ 3 เป็นพื้นที่/จังหวัดที่มีศักยภาพและพร้อมที่จะพัฒนา และกลุ่มที่ 4 เป็นพื้นที่/จังหวัดที่มีความเข้มแข็ง และพร้อมขยายผลไปภายนอก (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2565)

สรุปภาพรวมของการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงที่ 1 พ.ศ. 2557-2561 พบว่า มีข้อจำกัดของการให้บริการสาธารณะ เช่น ความซ้ำซ้อนของพื้นที่ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ (วราพร องคะลอย. 2564) ซึ่งพิจารณาได้จากกฎหมาย นโยบาย และบทความวิชาการและบทความวิจัยที่เผยแพร่ในช่วง พ.ศ. 2557-2561 ในฐานข้อมูลศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย ที่ผลการสืบค้น

พบว่า ปรากฏงานจำนวน 43 เรื่อง โดยใน พ.ศ. 2559 มีจำนวน 8 เรื่อง และ พ.ศ. 2561 มีจำนวน 13 เรื่อง ต่างระบุผลการวิเคราะห์และผลการวิจัยในทิศทางเดียวกันที่สะท้อนผลเกี่ยวกับการศึกษาระดับความพึงพอใจการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต่างระบุถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณ การทับซ้อนภารกิจ และการจำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ

ช่วงที่ 2 พ.ศ. 2562-2566 จากการศึกษาเอกสาร พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น ซึ่งมีความแตกต่างจากเดิมที่เน้นการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างเสมอภาคมาเป็นคำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคม ความยุติธรรมทางสังคมมากขึ้น โดยมีการกำหนดให้มีรางวัลพระปกเกล้า ด้านการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมในปี 2564 เป็นต้นมา เพื่อยกระดับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินงานขับเคลื่อนประเด็นความเหลื่อมล้ำในระดับพื้นที่มากขึ้น และอีกนัยหนึ่งเพื่อเป็นการเชิดชูเกียรติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพยายามในการที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมให้เกิดขึ้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำโครงการที่คำนึงถึงความแตกต่างและการเข้าไม่ถึงโอกาสมากขึ้น เช่น โครงการเสริมสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตคนพิการในตำบลก้อ โครงการรวมพลังสร้างคน เริ่มต้นตั้งแต่เด็กแรกเกิดองค์การบริหารส่วนตำบลพลับพลาไชย อำเภออู่ทอง จังหวัดสุพรรณบุรี โครงการนวัตกรรม ธนาคารน้ำใต้ดินแบบพอเพียงขององค์การบริหารส่วนตำบลเก่าขาม จังหวัดอุบลราชธานี เป็นต้น และพิจารณาข้อมูลได้จากบทความวิชาการและบทความวิจัยที่เผยแพร่ในช่วง พ.ศ. 2562-2566 ในฐานข้อมูลศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทยที่ปรากฏงานจำนวน 52 เรื่อง โดยใน พ.ศ. 2562 มีจำนวน 9 เรื่อง ระบุถึงการบริการสาธารณะแนวใหม่ของ Denhardt & Denhardt (2007) ที่เข้ามาเปลี่ยนแปลงรูปแบบการให้บริการสาธารณะ เช่น แนวคิดการให้บริการแบบเครือข่าย คือ 1) การดึงความร่วมมือจากองค์การภายนอกมาร่วมให้บริการเฉพาะในบางส่วนของการให้บริการ 2) การดึงความร่วมมือจากองค์การภายนอกมาร่วมให้บริการในรูปแบบการทำสัญญาจ้างเหมาบริการ (Contract-out) และ 3) การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ แนวคิดการให้บริการแบบออนไลน์ คือ 1) การให้บริการตอบรับทางโทรศัพท์อัตโนมัติ 2) การให้บริการผ่านเครื่องให้บริการอัตโนมัติ และ 3) การให้บริการผ่านทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น การนำนวัตกรรมมาใช้ในการให้บริการและการปรับองค์กรสู่การเป็นองค์กรดิจิทัลมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) ซึ่งมีสาระสำคัญตอนหนึ่งระบุว่า “...ยกระดับการให้บริการสาธารณะให้ได้มาตรฐานสากล เพื่อให้ประชาชนและภาคธุรกิจได้รับบริการที่มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และอำนวยความสะดวก ตรงตามความต้องการของประชาชนและปรับรูปแบบการให้บริการของรัฐจากรูปแบบเดิมไปสู่การให้บริการประชาชนผ่านระบบดิจิทัลอย่างเป็นระบบ ลดขั้นตอนการดำเนินงาน ให้สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิต และความต้องการของผู้รับบริการแต่ละบุคคล โดยการใช้งานเอกสารอิเล็กทรอนิกส์แทนกระดาษ มีการจัดบริการภาครัฐที่อำนวยความสะดวกในลักษณะจุดเดียวเบ็ดเสร็จ ประชาชนสามารถใช้บริการผ่านระบบเว็บไซต์อุปกรณ์สื่อสารเคลื่อนที่” สะท้อนการเปลี่ยนแปลงเชิงมุมมองและการนำไปปฏิบัติ คือ ให้คุณค่ากับคนมากกว่าผลิตภาพ คำนึงถึงสิทธิพลเมือง และความเป็นประชาธิปไตย

ดังนั้นการจัดการสาธารณะแนวใหม่ จึงแก้จุดอ่อนของการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมอย่างสิ้นเชิง โดยอาศัยการจัดการที่ยืดหยุ่นได้ในภาคเอกชนนำมาดัดแปลงให้ดีขึ้น เพื่อนำไปใช้ในการจัดการภาครัฐ โดยอาศัยกลไกตลาดมาช่วยในการจัดการ และควรปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานดังที่ Osborn & Gaebler (1992) ได้เขียนหนังสือเรื่อง Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector ซึ่งให้ความสำคัญการปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากเป็นผู้กระทำเองทั้งหมดเป็นผู้ควบคุมดูแล และให้ความสำคัญกับการบริหารอย่างมืออาชีพ (professional management) กล่าวคือเน้นความเป็นอิสระของผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจในการบริหาร เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานที่สามารถนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จที่พึงประสงค์ พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จในการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม (พิมพ์กมล เกษแก้ว. 2563)

สรุปและอภิปรายผล

ช่วงที่ 1 พ.ศ. 2557-2561 การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดทำที่คำนึงถึงอำนาจหน้าที่ผ่านกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติใน 2 ประเภท คือ 1) อำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งรวมถึงในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกตามความในพระราชบัญญัติด้วย และ 2) อำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพัฒนาการทางด้านนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏแนวคิดการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมชัดเจนมากขึ้นเมื่อมีการนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) มาปรับใช้ตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นมา การจัดทำบริการสาธารณะที่ผ่านมายังคงมุ่งเน้นไปที่การจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค การกำจัดขยะ การซ่อมแซมถนน เป็นต้น ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะนี้เป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและมีการวัดผลโดยพิจารณาจากความพึงพอใจของประชาชน สอดคล้องกับงานวิจัยของจารุวรรณ ละอองเอก และ สุวัฒน์ จิตต์จันทร์ (2561) ที่ศึกษาเรื่องความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด และงานวิจัยของวัชรินทร์ สุทธิศัย, รัชนิดา ไสยรส, และ สมเกียรติ เกียรติเจริญ (2561) ที่ศึกษาเรื่องความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ต่างระบุผลการวิจัยในทิศทางเดียวกันว่า ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะโดยรวมอยู่ในระดับมาก

อย่างไรก็ตาม การจัดบริการสาธารณะในช่วงที่ 1 พ.ศ. 2557-2561 ยังขาดแนวทางการดำเนินงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่ชัดเจน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่าการจัดบริการสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมควรจัดอยู่ในบริการสาธารณะระดับชาติประกอบกับส่วนกลางยังไม่ถ่ายโอนอำนาจให้กับส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดข้อจำกัดด้านการจัดบริการสาธารณะ สอดคล้องกับวาสนา ยี่รงค์ (2563) ที่ระบุว่านโยบายการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมายังทำได้ล่าช้าและไม่สามารถขับเคลื่อนได้มากนัก เนื่องจากรัฐบาลยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจมากเท่าที่ควร และไม่ได้กำหนดให้การกระจายอำนาจเป็นวาระแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลที่ไม่เข้มแข็งทำให้การถ่ายโอนภารกิจเกิดการชะลอตัว ไม่เข้มข้นเหมือนกับการถ่ายโอนในช่วงเริ่มต้น

การกระจายอำนาจ บางภารกิจการถ่ายโอนไม่ก้าวหน้า เนื่องจากใช้หลักอาสาสมัครตามความพร้อมและความสมัครใจเช่นภารกิจสถานศึกษา(โรงเรียน)และภารกิจด้านสุขภาพนอกจากนี้ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบก็มีจำนวนมาก ส่วนราชการที่มีภารกิจถ่ายโอนเองก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการถ่ายโอนภารกิจตามที่แผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ กำหนด รวมทั้งขาดเจตนารมณ์และความมุ่งมั่นในการถ่ายโอนภารกิจ ไม่ได้จัดเตรียมแผนงานรองรับและเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบให้ทั่วถึงและเพียงพอ ทั้งนี้มีความเชื่อมโยงกับการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันสอดคล้องกับเรืองศักดิ์ เดชณุกูล และ สมปอง สีชมพู (2561) ที่สรุปว่าความเหลื่อมล้ำด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากปัญหาหลัก คือ ความไม่สมดุลทางการคลังใน 2 ลักษณะ คือ 1) ความไม่สมดุลตามแนวตั้ง (Vertical Fiscal Imbalance) เป็นความไม่เหมาะสมกับภารกิจแสวงหาได้ เช่น การที่รัฐบาลกลางมีอำนาจจัดเก็บภาษีมากแต่ว่าภารกิจน้อย ในขณะที่ท้องถิ่นมีภารกิจมากแต่ว่าการจัดเก็บรายได้น้อย หรือหมายถึงความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างสองระนาบ และ 2) ความไม่สมดุลตามแนวนอน (Horizontal Fiscal Imbalance) หมายถึง ความไม่สมดุลระหว่างท้องถิ่นประเภทเดียวกันเนื่องจากฐานภาษีกระจุกตัวในบางพื้นที่ เช่น บางพื้นที่ของเทศบาลมีบ้านเรือน ร้านค้า หรือโรงงานน้อย ทำให้ฐานภาษีต่ำ แต่ถ้าในบางพื้นที่ของเทศบาลมีบ้านเรือน ร้านค้า หรือโรงงานมาก ทำให้ฐานภาษีสูง เป็นต้น

ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องความไม่เพียงพอของงบประมาณและทรัพยากรทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการแก้ไขกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมกันจัดบริการสาธารณะได้ ซึ่งในงานของ วรฉัตร วริวรรณ (2566) ยังระบุถึงปัญหาการจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาเชิงกฎหมายเนื่องมาจากมีการให้อำนาจการจัดตั้งสหการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 3 รูปแบบ คือ เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สามารถจัดตั้งสหการได้ อันส่งผลต่อการเสริมสร้างความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้อภิชาติ เสียงล้ำ (2564) เสนอให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งองค์การสหการได้ และเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อให้เทศบาลสามารถร่วมกับหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนจัดตั้งองค์การสหการได้ เพื่อเป็นฐานอำนาจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสหการ เป็นองค์กรความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ สอดคล้องกับคณะกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา (2567 อ้างถึงใน ศุภลักษณ์ ปรางนาคี. 2567) ได้ให้ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย คือ ควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งสหการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันได้ การแก้ไขประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ที่ไม่ติดต่อกัน ไม่ว่าจะอยู่ในจังหวัดเดียวกันหรือต่างจังหวัดกันก็สามารถทำความตกลงร่วมมือกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้ ตลอดจนรัฐบาลควรเร่งรัดเสนอให้มีการพิจารณาและประกาศใช้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสม และข้อเสนอแนะด้าน

นโยบายรัฐบาลควรกำหนดนโยบายและพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนในกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน รวมทั้งสั่งการให้ทุกส่วนราชการ ทั้งในส่วนกลาง และในส่วนภูมิภาคสนับสนุนภารกิจในการดำเนินการร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงสนับสนุนผู้บริหารท้องถิ่น ให้มีทัศนคติและให้ความสำคัญกับการร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ

ช่วงที่ 2 พ.ศ. 2562-2566 การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดทำที่คำนึงความเป็นธรรมทางสังคม ความยุติธรรมทางสังคมมากขึ้น แนวคิดการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมชัดเจนมากขึ้นตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เช่น สถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ได้ส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับเด็กและเยาวชน และมีการคำนึงถึงกลุ่มประชาชนที่มีความหลากหลายมากขึ้น มีการใช้คำ อาทิ คนชายขอบ ผู้สูงอายุ พลเมือง คนไร้สัญชาติ นอกจากนี้เพื่อให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการนำแนวคิดการบริหารงานแบบเครือข่ายมาใช้เพื่อลดข้อจำกัดในด้านงบประมาณ ข้อจำกัดด้านกำลังคน เพื่อให้มีความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาและเพื่อตอบสนองต่อความคาดหวังที่สูงขึ้นของประชาชน สอดคล้องกับ สรัญพัทธ์ เอี๊ยวเจริญ สงคราม สมณวัฒนา และ เดชา พวงงาม (2566) ที่ระบุว่าการจัดทำบริการสาธารณะที่มีการดำเนินภารกิจในรูปแบบเครือข่ายการสร้างปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายเพื่อให้เกิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและการมีกิจกรรมที่แลกเปลี่ยนกันเป็นสิ่งสำคัญ

ทั้งนี้เพื่อความสำเร็จของการจัดทำบริการสาธารณะแบบเครือข่าย การบริหารจัดการควรเริ่มตั้งแต่การวางแผนพัฒนาองค์กร การออกแบบและสร้างเครือข่ายที่สอดคล้องต่อเป้าหมาย และการพัฒนาระบบสารสนเทศให้เป็นระบบเปิดเชื่อมโยงกัน การจัดทำบริการสาธารณะแบบเครือข่ายจะช่วยปรับเปลี่ยนบทบาทการทำงานของรัฐที่หน่วยภาคีผู้แสดงต่างเข้ามามีบทบาทในการสร้างคุณค่าให้แก่รัฐ รวมถึงการจัดให้มีการนำนวัตกรรมมาใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ สอดคล้องกับศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ม.ป.ป.) ที่ระบุว่าเพราะความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโลกอย่างรวดเร็ว รุนแรง และผันผวน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการภายในองค์กร โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้ภาครัฐต้องเร่งพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริการประชาชนให้เป็นรูปแบบดิจิทัลอย่างสมบูรณ์ มีการปฏิรูปโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศ ปรับวิธีการทำงานจาก “การทำตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด” เป็น “การให้บริการที่ให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ” ปรับปรุงวิธีการทำงานเพื่อสนับสนุนการพัฒนาบริการภาครัฐที่มีคุณค่าและได้มาตรฐานสากล โดยเปลี่ยนจากการทำงานด้วยมือเป็นการทำงานบนระบบดิจิทัลทั้งหมด เชื่อมโยงและบูรณาการการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐเข้าด้วยกันเสมือนเป็นองค์กรเดียว มีการพัฒนาบริการเดิมและสร้างบริการใหม่ที่เป็นพลวัตสอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์และขับเคลื่อนโดยความต้องการของประชาชน ภาคธุรกิจ และผู้ใช้บริการและเปิดโอกาสให้เสนอความเห็นต่อการดำเนินงานของภาครัฐได้อย่างสะดวก ทันสถานการณ์ อย่างไรก็ตาม การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงนี้สะท้อนให้เห็นถึงการปรับมุมมองและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการทำงานตามภารกิจสู่การทำงานที่มุ่งหวัง

ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เป็นการให้คุณค่าสาธารณะและการทำให้ประชาชนรู้สึกถึงการมีส่วนร่วมในการบริการสาธารณะ (Meynhardt. 2015; Robinson. 2015; Pooe & Munyany. 2022)

ข้อเสนอแนะ

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ควรพิจารณาร่วมกันถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งองค์การสหการได้ และเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อกำหนดแนวทางการจัดบริการสาธารณะที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

2. หน่วยงานราชการส่วนกลาง ควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นธรรมลดความไม่เท่าเทียมทางการคลังและพิจารณาการถ่ายโอนอำนาจภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

3. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรส่งเสริมให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรตระหนักและเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจการให้บริการสาธารณะที่ลดความเหลื่อมล้ำ โดยการกำหนดนโยบายและเป้าหมายไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในท้องถิ่นอย่างชัดเจน

4. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สถาบันการศึกษา นักวิชาการควรร่วมมือกันสร้างความรู้และจัดการความรู้เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดอบรม การสัมมนา การเผยแพร่ผลงานเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

เอกสารอ้างอิง

กรพจน์ อัศวินวิจิตร. (2560). หลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะของรัฐ. **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ.** 19(55): 1-12.

จารุวรรณ ละอองเอก และ สุวัฒน์ จิตต์จันทร์. (2561). ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน อำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด. **วารสารมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตร้อยเอ็ด.** 7(1): 47-59.

เจนจบทิศ จารึกกลาง และ ศิวัช ศรีโภคางกุล. (2562). การแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557. **Veridian E-Journal,Silpakorn University.** 12(6): 1035-1052.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). **การปกครองท้องถิ่นไทย.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณัฐวัตร สนามชัย. (2564). **รัฐประหารกับความถดถอยของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นกรณีศึกษาจังหวัดสิงห์บุรีภายหลังรัฐประหารในประเทศไทย พ.ศ. 2557.** การค้นคว้าอิสระ ร.ม. (การเมืองและการจัดการ). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ดนุวัศ สุวรรณวงศ์ และ นวิทย์ เอมเอก. (2560). สภาพปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่. **รายงานการประชุมหาดใหญ่วิชาการระดับชาติและนานาชาติครั้งที่ 8:** 245-255.

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

พิธุวรรณ กิติคุณ. (2563). **การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

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

เรืองศักดิ์ เดชณุกูล และ สมปอง สีชมพู. (2561). ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. **วารสารราชภัฏเพชรบูรณ์สาร.** 20(2): 11-23.

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

วราพร องคะลอย. (2564). ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะเพื่อการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. **วารสาร มจร.หริภุญชัยปริทรรศน์.** 5(2): 23-34.

วัชรินทร์ สุทธิศัย, รัชนิดา ไสยรส, และ สมเกียรติ เกียรติเจริญ. (2561). ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม. **วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด.** 12(1): 75-84.

วาสนา ยี่รงค์. (2563). การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอน. **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์.** 18(2): 27-57.

วิจักษณ์ อภิรักษ์นันท์ชัย. (ม.ป.ป.). **ดุลยภาพระหว่างการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นกับบทบาทอำนาจของส่วนกลางในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. (2551). **การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ' 50 สู่การปฏิบัติ: กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: ส เจริญ การพิมพ์.

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

ศุภลักษณ์ ปรางนาคี. (2567). **สหการ: รูปแบบความร่วมมือ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะของ อปท.** สืบค้นเมื่อ 31 พฤษภาคม 2567, จากhttps://www.senate.go.th/view/386/%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%94%E0%B8%82%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A7/ExclusiveStory/132/TH-TH

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (ม.ป.ป.). **รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการการพัฒนาระบบสถิติข้อมูลและตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินตามยุทธศาสตร์ชาติ.** กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สรัญพัทธ์ เอี๊ยวเจริญ สงคราม สมณวัฒนา และ เดชา พวงงาม. (2566). การจัดทำบริการสาธารณะแบบเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. **วารสารมณีเขษฐาราม วัดจอมมณี.** 6(5): 598-612.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). **การขับเคลื่อน SDGs ในระดับพื้นที่ (SDG Localization).** สืบค้นเมื่อ 31 ธันวาคม 2567, จากhttps://sdgs.nesdc.go.th/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%82%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B9%80%E0%B8%84%E0%B8%A5%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%8A%E0%B8%B4%E0%B8%87%E0%B8%9E%E0%B8%B7%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B8%97/

อภิชาติ เสียงล้ำ. (2564). กฎต้นแบบว่าด้วยรูปแบบสหการ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ. **วารสารสหวิทยาการจัดการ.** 5(2): 96-105.

Arya, A. (2020). An Overview of Textual Analysis as a Research Method for Cultural Studies. **International Journal for Innovative Research in Multidisciplinary Field.** 6(3): 173-177.

Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V. (2007). **The New Public Service: Serving, Not Steering.** New York: M.E. Sharpe.

Fusch, P., Fusch, G.E., & Ness, L.R. (2018). Denzin's Paradigm Shift: Revisiting Triangulation in Qualitative Research. **Journal of Social Change.** 10(1): 19-32.

Meynhardt, T. (2015). Public Value: Turning a Conceptual Framework into a Scorecard. In: **Public Value and Public Administration.** Edited by J.M. Bryson, B.C. Crosby & L. Bloomberg: Georgetown University Press.

Osborn, D. & Gaebler, T. (1992). **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.** New York: Addison-Wesley.

Pooe, D. & Munyany, W. (2022). Delivering Public Value to Selected Government Departments in South Africa–Perceptions of Senior Managers, South Africa. **Journal of Economic and Management Sciences.** 25(1): 1-12.

Robinson, M. (2015). **From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries.** Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence.

Roller, M.R. (2019). A Quality Approach to Qualitative Content Analysis: Similarities and Differences Compared to Other Qualitative Methods. **Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research.** 20(3): 1-21.