

การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

Public Service by Local Administration Organization

and Quality of Life of the People

ธนภูมิ สันติรัตนมงคล¹

Thanapoom Santirattanamongkol¹

นักศึกษาลัทธิรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต¹

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์¹

96 หมู่ 3 ถนนพุทธมณฑลสาย 5 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170

E-mail: ¹Thanapoom.pet@gmail.com

Retrieved 14-11-2023; Revised 13-12-2023; Accepted 18-12-2023

บทคัดย่อ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่นนั้น การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย เป็นสถาบันที่ให้การฝึกฝน ให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองแก่ประชาชน โดยการทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เกิดสำนึกและตระหนักถึงความคุ้นเคยกับการใช้สิทธิทางการเมือง หน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่ความศรัทธาและความเลื่อมใสในระบบประชาธิปไตย บทความวิชาการนี้เสนอแนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยนำเสนอถึง (1) ความหมายและลักษณะการบริหารงานท้องถิ่น (2) แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ (3) ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

คำสำคัญ: การบริการสาธารณะ, ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะ, คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

Public service is very important in the democratic country. Local Administration is the major organization implemented the public service activity. As a result, local public service administration is different from the government public service administration both in the process or method and the outcomes. This article will indicate public service by Local Administration Organization and quality of life of the people which comprises (1) the meaning and characteristics of the local administration organization, (2) the concept of the

public service (3) the standard system of public service of the local administration organization, (4) Public Service by Local Administration Organization and Quality of Life of the People

Keywords: Public service, local administration, standard system of public service, Life of the people

บทนำ

การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมหรือบริการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม โดยเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหนึ่งในหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ของตน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่หลากหลาย ครอบคลุมทุกด้านของชีวิตของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา สาธารณสุข คมนาคม สาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และอื่นๆ การจัดบริการสาธารณะของอปท. มีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นและคุณภาพชีวิตของประชาชนภารกิจสำคัญของภาครัฐส่วนหนึ่ง คือ การมุ่งส่งเสริมบริการสาธารณะที่ดีให้แก่ประชาชน การปกครองท้องถิ่นคือ เครื่องมือที่รัฐบาลให้แก่ประชาชน เพื่อที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ มีทรัพยากร มีกฎหมายเพียงพอ ที่จะสร้างบ้านสร้างเมืองของตนเองด้วยตนเองมากขึ้น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2543, หน้า 37)

การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน การบริการสาธารณะของอปท. ครอบคลุมทุกด้านของชีวิตของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา สาธารณสุข คมนาคม สาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และอื่นๆ การบริการสาธารณะเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน สร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น การบริการสาธารณะของอปท. ช่วยให้ท้องถิ่นมีศักยภาพในการพัฒนาตนเองได้อย่างยั่งยืน การบริการสาธารณะเหล่านี้ช่วยสร้างโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น และส่งเสริมประชาธิปไตย การบริการสาธารณะของ อปท. ช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของท้องถิ่น การบริการสาธารณะเหล่านี้ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองตนเองและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่น

ความหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ทินพันธุ์ นาคะตะ อธิบายถึงองค์กรปกครองท้องถิ่น ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้(ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2552, หน้า 11-13)

1. การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม แต่ไม่กระทบกับอำนาจอธิปไตยของประเทศ โดยมีสิทธิตามกฎหมาย

2. เป็นหน่วยการปกครองต่าง ๆ จัดตั้งขึ้น และควบคุมโดยรัฐบาลกลาง
3. เป็นหน่วยการปกครองตนเองในท้องถิ่น ที่มีสภาท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบสำคัญ
4. การปกครองท้องถิ่น เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจการปกครองจากรัฐบาลกลาง โดยไม่ขึ้นกับการบังคับจากรัฐบาลส่วนกลาง แต่มีอำนาจกำหนดนโยบาย ตัดสินใจในการดำเนินงานต่าง ๆ ของตนเอง
5. เป็นหน่วยการปกครองตนเอง ที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ เพื่อให้บริการต่าง ๆ ตามความต้องการของท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ราษฎรเลือกตั้งเข้ามา และมีงบประมาณของตนเอง โดยเกิดขึ้นตามหลักการการกระจายอำนาจภายใต้กรอบของกฎหมาย

จากความหมายและแนวคิดลักษณะการบริหารงานท้องถิ่น สรุปโดยสังเขปได้ว่า การบริหารท้องถิ่นเป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับการบริหารประเทศเป็นภารกิจหลักของรัฐบาล การบริหาร งานท้องถิ่นมีลักษณะเฉพาะบางประการที่แตกต่างจากการบริหารงานภาครัฐในระดับชาติ การบริหารท้องถิ่นและการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

1. การบริหารท้องถิ่นเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น
2. การบริหารท้องถิ่นเป็นกระบวนการหรือกรรมวิธีในการนำเอาการตัดสินใจและนโยบายของท้องถิ่นไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ รวมทั้งการนำกฎหมายที่ท้องถิ่นกำหนด ไปใช้บังคับในเขตท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ นโยบายและกฎหมายของท้องถิ่นดังกล่าวต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของท้องถิ่นที่จะกำหนดขึ้นโดยประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น
3. การบริหารท้องถิ่นเป็นการผสมผสานของความรู้ ความสามารถทางการบริหารกับความรับผิดชอบต่อท้องถิ่น ซึ่งหลักเหตุผลการดำเนินการบริหารจะต้องคำนึงถึงเจตจำนงของประชาชนในท้องถิ่น (Popular Will) ตลอดจนความเสมอภาคและยุติธรรมในสังคม
4. การบริหารท้องถิ่นเป็นการนำทรัพยากรทางการบริหารของท้องถิ่น อันได้แก่ บุคลากร เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และการจัดการ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อบรรลุเป้าหมายในการสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ

ความหมายของบริการสาธารณะ มีนักวิชาการหลายคนให้ความหมายไว้ โดยในช่วงแรกของการศึกษา ทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะนั้น Dugit (อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, หน้า 31) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าบริการสาธารณะว่า บริการสาธารณะเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐ ซึ่งก็คือกิจกรรมทุกประเภทที่จัดทำ ดำเนินการ และควบคุมโดยฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ คำจำกัดความนี้สะท้อนให้เห็นความมีอยู่ของบริการสาธารณะคู่กับรัฐ และความสัมพันธ์ของรัฐกับประชาชนโดยผ่านทางบริการสาธารณะ บริการสาธารณะเป็นภารกิจของภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน เป็นการดำเนินงานเพื่อปกป้องความสงบเรียบร้อยและส่งเสริมบำรุงฐานะความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งในเรื่องความเป็นอยู่ สุขภาพ การศึกษา ความปลอดภัย และสวัสดิการสังคม (McKevitt, 1998, p.1)

จากความหมายดังกล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงเป้าหมายของบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นไปที่การสร้างประโยชน์แก่ส่วนรวม และตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น จึงเป็นความรับผิดชอบของบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐที่จะใช้กระบวนการบริหาร รวมทั้งออกแบบโครงสร้างองค์การให้เหมาะสมกับประเภทของบริการสาธารณะ เพื่อที่จะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

ความหมายของคำว่าบริการสาธารณะตามหลักการของ “กฎหมายปกครอง” การบริการสาธารณะหมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชน โดยมีลักษณะดังนี้ (ประยูร กาญจนดุล, 2549, หน้า 119 – 121)

1. เป็นกิจกรรมที่อยู่ในความควบคุมของรัฐ
2. มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
3. การจัดระเบียบและวิธีดำเนินการบริการสาธารณะ ย่อมแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอเพื่อให้เหมาะสมกับความจำเป็นแห่งกาลสมัย
4. ต้องจัดดำเนินการโดยสมำเสมอ
5. เอกชนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีการจัดแนวทางในการบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขเพื่อประชาชนนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. สนับสนุน ส่งเสริมและจัดให้มีระบบ การคมนาคม การขนส่ง ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. สนับสนุน ส่งเสริม ให้มีระบบขนส่งมวลชน เพื่อความสะดวกในการเดินทางและการสัญจรเพื่อกระจายความเจริญไปทุกพื้นที่
3. สนับสนุน ส่งเสริมและบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาการจราจรที่ติดขัดอย่างเป็นระบบ
4. พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมอย่างเพียงพอและทั่วถึง เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้งและปัญหาน้ำขาดแคลน
6. สนับสนุนส่งเสริมบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางและจัดทำผังเมืองรวม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ
7. สนับสนุน ส่งเสริมให้มีการพัฒนาและนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารใหม่ ๆ มาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
8. สนับสนุนส่งเสริมให้มีระบบไฟฟ้าสาธารณะอย่างทั่วถึง เพื่อความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน
9. สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีสุขภาพอนามัยที่ดี และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่สะอาดปลอดภัยสุขภาพดี

10. สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การจัดบริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน หรือที่เรียกว่า Standard Public Services
2. การจัดบริการสาธารณะเพื่อความเป็นเลิศ หรือที่เรียกว่า Best Practices และ
3. การจัดบริการสาธารณะที่มีการให้สัญญาต่อผู้ใช้บริการหรือที่เรียกว่า Citizen Charter (จรัส สุวรรณมาลา, 2544, หน้า 7) โดยมีลักษณะดังนี้

1. การจัดบริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน (Standard Public Services) มีจุดมุ่งหมายหลักที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนให้ครอบคลุมและได้มาตรฐานขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีนัยของการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ ดังนั้นในระบบมาตรฐานนี้จึงมีการออกกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติงาน พร้อมทั้งกำหนดกลไกและมาตรการกำกับดูแล หรือแม้กระทั่งการแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ ระบบมาตรฐานการบริการสาธารณะขั้นต่ำจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบความสัมพันธ์แนวตั้ง (Vertical relationship) ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ หากท้องถิ่นใดไม่ประสงค์ที่จะปฏิบัติตาม หรือไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานการดำเนินงาน หรือมาตรฐานการจัดบริการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ก็ให้ดำเนินการขอประชาติหรือขอความยินยอมจากประชาชนในท้องถิ่น แล้วเสนอขออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นในเรื่องนั้น ๆ ตามลำดับ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546, หน้า 8)

2. การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อความเป็นเลิศ (Best Practices) มีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการพัฒนาระบบบริการ ได้มีการริเริ่มบุกเบิก ค้นคว้าพัฒนามาตรฐานคุณภาพบริการให้ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง และจัดให้มีศูนย์กลางการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ด้านการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ขึ้นในอนาคต โดยอาศัยความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ และไม่ต้องใช้อำนาจรัฐเข้าควบคุมหรือผลักดันให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม กลไกการปฏิบัติงานของระบบมาตรฐานลักษณะนี้จะเป็นการสร้างแรงกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างท้องถิ่น โดยให้รางวัล ให้การยอมรับ รับรองคุณภาพ หรือให้ผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ พร้อมทั้งให้การสนับสนุนในด้านเทคนิควิชาการ คำปรึกษา เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาคุณภาพบริการของตนเองอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน การพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อความเป็นเลิศนี้จะเริ่มต้นโดยการบุกเบิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสูงก่อน และแพร่ต้นแบบขยายออกไปสู่ท้องถิ่นอื่น ๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสูงเริ่มพัฒนาคุณภาพการบริการสาธารณะในเรื่องที่ตนเองพร้อมมากที่สุดก่อน โดยเมื่อมีต้นแบบที่ดีพร้อมกับกลไกการสนับสนุนของระบบ

ส่งเสริมมาตรฐานบริการสาธารณะ เช่น การรับรองคุณภาพ การให้รางวัล การประกาศเกียรติคุณ และด้วยแรงขับเคลื่อนของการแข่งขันรวมทั้งการเรียนรู้ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เริ่มนำระบบการพัฒนาคุณภาพบริการการจัดทำบริการสาธารณะเข้ามาใช้มากขึ้น

3. การจัดบริการสาธารณะที่มีการให้สัญญาต่อผู้ใช้บริการ (Citizen Charter) ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะประเภทนี้พัฒนาขึ้นในปี ค.ศ. 1990 โดยรัฐบาลประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดโดยหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สนองตอบความต้องการของผู้ใช้บริการมากที่สุดระบบประกันคุณภาพบริการของอังกฤษที่เรียกว่า Citizen Charter นั้นใช้มาตรการทางกฎหมายกำหนดให้หน่วยจัดบริการสาธารณะทุกหน่วยจัดทำมาตรฐานการให้บริการของตนเอง (Benjamin, 2003, p.46) และประกาศให้ประชาชนผู้ใช้บริการได้รับทราบถึงสิทธิประโยชน์ของตนเองต่อการรับบริการ พร้อมกันนั้นก็ให้ผู้ใช้บริการทำหน้าที่ควบคุมดูแลคุณภาพการให้บริการเพื่อรักษาสหสิทธิประโยชน์ของตนเองที่ใช้บริการ ในขณะเดียวกัน หน่วยจัดบริการต้องรักษามาตรฐานการให้บริการของตนเองตามที่ประกาศหรือให้สัญญาไว้แก่ประชาชนหรือผู้ใช้บริการ ถ้าทำไม่ได้ตามนั้น ผู้ใช้บริการสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือดำเนิน การอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อหน่วยจัดบริการนั้น ซึ่งหน่วยจัดบริการต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายหรือข้อเรียกร้องนั้น ๆ

ระบบ Citizen Charter เป็นวิธีการสร้างหลักประกันคุณภาพการบริการสาธารณะแบบบังคับโดยรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วม ตราเป็นกฎหมายว่าด้วยระบบการประกันคุณภาพบริการสาธารณะโดยระบบการให้สัญญาแก่ประชาชนผู้ใช้บริการ (The Citizen Charter Act) ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดทำมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะของตนเองตามรูปแบบและวิธีการที่กฎหมายกำหนด (Paul Heywood, 2002, pp. 167-168) และต้องจัดบริการให้เป็นไปตามสัญญาที่ประกาศหรือให้ไว้ต่อประชาชน ในขณะเดียวกัน กฎหมายดังกล่าวจะกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนผู้ใช้บริการไว้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของการรับบริการ รวมทั้งทำหน้าที่ตรวจสอบกำกับดูแลหน่วยจัดบริการ ให้จัดบริการตามสัญญาที่ให้ไว้ ในต่างประเทศระบบประกันคุณภาพบริการแบบนี้ว่าได้ผลดี จึงได้มีการนำระบบนี้ไปประยุกต์ใช้ รวมถึงในกรณีของประเทศไทย ก็ได้มีการนำมาทดลองใช้กับส่วนราชการบางแห่ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ แต่ในปัจจุบันในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่ได้มีการนำมาใช้แต่อย่างใด

การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

การพัฒนาคุณภาพชีวิตมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพื่อให้ประชาชนสามารถพัฒนาตนเองและสังคมไปสู่เป้าหมายที่พึงปรารถนา ทั้งในส่วนบุคคล ครอบครัว ชุมชน จึงต้องมีการพัฒนาในด้านร่างกายและจิตใจ เพื่อให้มีแนวคิดเจตคติที่ดี รู้จักการบริหารตนเอง การเอื้ออาทรต่อบุคคลอื่น มีอาชีพและรายได้ที่พอเพียงต่อการดำรงชีวิต มีคุณธรรม ศีลธรรม ถ้าหากปฏิบัติได้เช่นนี้เท่ากับเป็นการยกระดับทั้งตนเองและสังคม ทำให้มีคุณค่า มีความเจริญงอกงาม ปัญหาต่าง ๆ ในสังคมลดน้อยลง เป็นการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

ความหมายคุณภาพชีวิต (Quality of Life)

คุณภาพชีวิต มีความสำคัญยิ่งในการทำงานเพราะคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญ ในปัจจุบันคนเราทำงานเพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้และตอบสนองความต้องการพื้นฐาน ดังนั้นสถานที่ทำงานต้องมีความเหมาะสม คือ ทำให้เกิดความสุข ความมั่นคง หากเกิดความรู้สึกที่ดีต่องานจะส่งผลดีต่อทั้งตัวบุคคล และองค์กร คุณภาพชีวิตส่งผลต่อองค์กร เช่น ช่วยเพิ่มผลผลิตขององค์กร ปรับปรุงศักยภาพของพนักงาน เพิ่มขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนเป็นแรงจูงใจในการดำรงชีวิต

“คุณภาพชีวิต” ถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตในปัจจุบัน และมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคุณภาพชีวิต ซึ่งผู้ศึกษาได้รวบรวมความหมายไว้ ดังนี้

องค์การอนามัยโลก (WHO, 1995, อ้างถึงใน ชูติมา เทียนใส, 2551, หน้า 7) กล่าวว่า คุณภาพชีวิตของแต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมวัฒนธรรม และค่านิยมในเวลานั้น ๆ มีความสัมพันธ์กับจุดมุ่งหมาย ความคาดหวัง และมาตรฐานที่แต่ละคนกำหนดขึ้น ซึ่งประกอบด้วย 4 มิติ ดังนี้

1. ด้านสุขภาพกาย (Physical Domain) คือ การรับรู้สภาพทางด้านร่างกายของบุคคล ซึ่งมีผลต่อชีวิตประจำวัน เช่น การรับรู้สภาพความสมบูรณ์แข็งแรงของร่างกาย การรับรู้ถึง ความรู้สึกสุขสบายไม่มีความเจ็บปวด การรับรู้ถึงความสามารถที่จะจัดการกับความเจ็บปวดทางร่างกายได้ การรับรู้ถึงผละกำลังในการดำเนินชีวิตประจำวัน การรับรู้ถึงความเป็นอิสระที่ไม่ต้องพึ่งพาผู้อื่น การรับรู้ถึงความสามารถในการเคลื่อนไหวของตน การรับรู้ถึงความสามารถในการปฏิบัติกิจวัตรประจำวันของตน การรับรู้ถึงความสามารถในการทำงาน การรับรู้ว่าคุณไม่ต้องการพึ่งพาต่าง ๆ หรือ การรักษาทางการแพทย์อื่น ๆ เป็นต้น

2. ด้านจิตใจ (Psychological Domain) คือ การรับรู้สภาพทางจิตใจของตนเอง เช่น การรับรู้ความรู้สึกทางบวกที่บุคคลมีต่อตนเอง การรับรู้ภาพลักษณ์ของตนเอง การรับรู้ถึง ความรู้สึก ภาคภูมิใจในตนเอง การรับรู้ถึงความมั่นใจในตนเอง การรับรู้ถึงความคิด ความจำ สมาธิ การตัดสินใจ และความสามารถในการเรียนรู้เรื่องราวต่าง ๆ ของตน การรับรู้ถึงความสามารถในการจัดการกับความเครียดหรือกังวล การรับรู้เกี่ยวกับความเชื่อต่าง ๆ ของตนที่มีผลต่อการดำเนินชีวิต เช่น การรับรู้ถึงความเชื่อด้านวิญญาณ ศาสนา การให้ความหมายของชีวิต และความเชื่ออื่น ๆ ที่มีผลในทางที่ดีต่อการดำเนินชีวิตมีผลต่อการเอาชนะอุปสรรค

3. ด้านความสัมพันธ์ทางสังคม (Social Relationships) คือ การรับรู้เรื่องความสัมพันธ์ของตนกับบุคคลอื่น การรับรู้ถึงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลอื่นในสังคม การรับรู้ว่าคุณได้เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือบุคคลอื่นในสังคมด้วย รวมทั้งการรับรู้ในเรื่องอารมณ์ทางเพศ หรือการมีเพศสัมพันธ์

4. ด้านสิ่งแวดล้อม (Environment) คือ การรับรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการดำเนินชีวิต เช่น การรับรู้ว่าคุณมีชีวิตอยู่อย่างอิสระไม่ถูกกักขัง มีความปลอดภัยและมั่นคงในชีวิต การรับรู้ว่าคุณได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่ดีปราศจากมลพิษต่าง ๆ การคมนาคมสะดวก มีแหล่งประโยชน์ ด้านการเงิน สถานบริการทางสุขภาพและสังคมสงเคราะห์ การรับรู้ว่าคุณมีโอกาสที่จะได้รับข่าวสาร หรือฝึกฝนทักษะต่าง ๆ การรับรู้ว่าคุณได้มีกิจกรรมสันทนาการ และมีกิจกรรมในเวลาว่าง เป็นต้น

แนวทางการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

จากการทบทวนแนวคิดคุณภาพชีวิตที่สรุปว่ามีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตในปัจจุบัน ตามกรอบองค์การอนามัยโลก (WHO, 1995) สามารถสรุปแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน 4 ด้าน ตามแนวคิดคุณภาพชีวิตของ WHO ดังนี้

1. ด้านร่างกาย การจัดให้มีการบริการสาธารณะด้านสุขภาพ และการส่งเสริมสุขภาพแก่ประชาชน พร้อมด้วยการเชื่อมโยงสัมพันธ์กับโรงพยาบาลในชุมชน ท้องถิ่น เช่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เช่น การฉีดวัคซีน การดูแลผู้สูงอายุ ตลอดจนการมีศูนย์สุขภาพของเด็กก่อนวัยเรียน
2. ด้านจิตใจ การจัดให้มีการดูแลจิตใจแก่ประชาชน เช่น การจัดให้มีสันทนาการ การประเพณี ความเครียดด้วยบุคลากรทางการแพทย์จากโรงพยาบาลในชุมชน ท้องถิ่น จัดกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพจิต การผ่อนคลายความเครียด และจัดกิจกรรมการฝึกทักษะการจัดการความเครียดด้วยตัวเอง
3. ด้านสิ่งแวดล้อม การกำหนดเป็นนโยบายในการสร้างสิ่งแวดล้อมให้เอื้อต่อการมีสุขภาพดี มีความปลอดภัยแก่ประชาชนในชุมชน ท้องถิ่น
4. ด้านสัมพันธภาพทางสังคม การจัดให้มีการรวมกลุ่มสานสัมพันธ์ของประชาชนในชุมชน ท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนสมาชิกในชุมชนมีสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน

สรุป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจมุ่งที่จะให้ได้รับการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างทั่วถึง เพื่อให้บริการแก่ประชาชนรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชน การปรับปรุงและพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณสุข ปลอดภัยและสาธารณสุขการและด้านการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินตลอดจนสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน โดยมีการพัฒนาด้านขั้นตอนและวิธีการการให้บริการ มีการลดขั้นตอนในการขอรับบริการ เช่น การเพิ่มช่องทางในการขอรับบริการ โดยมีการเพิ่มช่องทางการติดต่อหรือนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ควบคู่กับการขอรับบริการเพื่อให้การบริการเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การพัฒนาด้านวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีและสารสนเทศมาใช้ในการสื่อสารใหม่ ๆ มาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน เป็นการสนองนโยบายของรัฐบาลในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- จรัส สุวรรณมาลา. (2544). *การบริหารงานคลังของรัฐ. (เอกสารประกอบการสอน)*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชุติมา เทียนใส. (2551). *คุณภาพชีวิตในการทำงานของข้าราชการทหารชั้นประทวน กรมพลศึกษาทหารบก จังหวัดนนทบุรี. การค้นคว้าแบบอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ. มหาวิทยาลัยบูรพา*

ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2552). *การปกครองท้องถิ่นกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว*. กรุงเทพฯ : อินท
ภาษา.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*.
กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2550). *สัญญาทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ประยูร กาญจนดุล. (2549). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). *การเมืองของพลเมือง : สู่สหัสวรรษใหม่*. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : โครงการ
จัดพิมพ์คบไฟ.

Heywood, P. (2002). *Political corruption: Problems and perspectives*. Political Studies
Association.

McKevitt, D. (1998). Public participation and new modes of governance: Theoretical
perspectives. *Current Topics in Management*, 10, 1-42.

World Health Organization. (1995). *The World Health Report 1995: Bridging the gaps*. Geneva:
World Health Organization.