

# การจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สุดจิต นิมิตกุล

การกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นเป้าหมายสำคัญที่ประสงค์จะให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะจากรัฐบาลได้เพื่อมีประสิทธิภาพ และเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้กับประชาชนมากที่สุด โดยเป็นที่รู้ดีว่า ประชาชนมีความต้องการอย่างใดเพียงใด ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีมากกว่า 7,000 แห่ง ถ้าบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะการให้บริการด้านสาธารณะแก่ชุมชนและประชาชนแล้ว ประชาชนย่อมจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสะดวกสบายกว่าเดิม อันจะส่งผลให้ประชาชนเจริญในที่สุด โดยปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ซึ่งได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยราชการต่างๆ จากกระทรวง ทบวง กรม ในการให้บริการสาธารณะก็จะใช้แนวทางที่กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของทางราชการเคยทำอย่างไรก็นำแนวทางไปปฏิบัติอย่างนั้น ถึงแม้จะมีการปรับปรุงวิธีการให้กับสมัยและใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ แล้วก็ตาม ผมในฐานะเคยเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในของมิตเป็นเคยช่วยกันและดูแล ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่หลายปี ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงและเคยเป็นคณะกรรมการร่างกฎหมายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ยังเห็นว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ยังมีโอกาสที่จะเลือกใช้กลไกใหม่ๆ เพื่อมาช่วยองค์กรเหล่านี้ในการจัดการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน กลไกเหล่านั้น คือ การจัดการโดยหน่วยงานข้างนอก (Externality) เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายแทนที่ อปท. จะเป็นผู้ดำเนินการเองทุกอย่าง เช่น ผลิตเอง บริการเอง ซึ่งเป็นภาระมากเกินไป ฉะนั้นการค้นคว้าหากกลไกใหม่ๆ จึงจำเป็นและกลไกเหล่านี้เคยพิสูจน์มาแล้วว่า ใช้ได้ผลในต่างประเทศ กลไกเหล่านั้นได้แก่ การทำสัญญาใช้บริการกับหน่วยงานภายนอก (Outsourcings) การทำงานร่วมมือกันระหว่างรัฐ-เอกชน (Partnership) การรับบริการจากบรรดาอาสาสมัคร (Volunteering) และการร่วมมือเป็นเครือข่ายในการให้บริการต่างๆ (Multiple networks)

วิธีการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ด้วยการทำสัญญาใช้บริการจากหน่วยงานทั้งทางราชการ และท้องถิ่น เอกชนภายนอก ซึ่งขณะนี้เป็นที่นิยมทั้งระดับประเทศและระดับนานาชาติ เช่น สถานเอกอัครราชทูตในประเทศไทยจำนวนมาก ใช้วิธีจ้างบริษัทเอกชนให้จัดการทำใบอนุญาตตรวจลงตรา (Visa) สำหรับรัฐบาลนิยมให้หน่วยราชการต่างๆ จ้าง บริษัทเอกชนทำความสะอาดสถานที่แทนที่หน่วยงานนั้นจะจัดการเอง การจัดการเรื่องยามเฝ้าสถานที่ราชการ เป็นต้น และอีกวิธีหนึ่งคือ

การเช่ารถยนต์ตามระยะเวลาที่ต้องการเป็นต้น บริการทำนองแนวเดียวกันนี้ อปท. อาจนำแนวความคิดนี้ นำมาปรับใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน โดยวิธีทำสัญญาจ้างบริการจากหน่วยงานภายนอก (Outsourcings) ทั้งหน่วยราชการและบริษัทเอกชน เช่น บริการต่างๆ ของอปท. ในเรื่อง ทะเบียน การเก็บภาษี การบำรุงรักษาบรรดาสาธารณูปโภค เป็นต้น ขณะนี้เราได้ยินท้องถิ่นในสหรัฐล้มละลายหลายแห่ง เช่น เมืองดีทรอยต์ รัฐมิชิแกน และอีกหลายเมืองกำลังจะล้มละลาย เพราะรายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายเป็นประจำ และตัวอย่างเมืองเมย์วูด (Maywood) รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐฯ ไม่มีพนักงานรอบเมืองเลย แต่ทั้งหมดใช้วิธีรับบริการโดยสัญญาจ้างทั้งสิ้น (Outsourcings) ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการด้านตำรวจ ยาม การวางผังเมืองเพื่อตัดค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่างๆ ปรับปรุงคุณภาพ การแก้ไขปัญหาทุจริต และหนี้การล้มละลายในที่สุด การรับบริการโดยจ้างหน่วยงานภายนอกดำเนินการนี้ นอกจากจะก่อให้เกิดประหยัดแล้ว ยังสามารถตรวจสอบความโปร่งใสได้อย่างดี นอกจากนั้นยังเป็นการแยกผู้ผลิตและผู้รับบริการได้อย่างดีและชัดเจน ตัวอย่างที่มีชื่อเสียงในการทำแนวความคิดทำสัญญา บริษัทเอกชนมาทำงานให้แก่ราชการได้แก่ กรณีประเทศอินโดนีเซียที่จ้างบริษัทเอกชนมาทำหน้าที่แทนเจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากร โดยให้เจ้าหน้าที่ทั้งหมดไม่ต้องปฏิบัติหน้าที่ แต่บริษัททำหน้าที่แทนและผลปรากฏว่าสามารถทำรายได้ให้มากกว่าสมัยข้าราชการทำหน้าที่ ซึ่งเป็นรูปแบบที่หลายประเทศนำไปปรับใช้รวมทั้งท้องถิ่นด้วย

กลไกที่เป็นที่นิยมในการที่รัฐบาลและท้องถิ่นนิยมนำมาใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน ในต่างประเทศ คือ ความร่วมมือระหว่างรัฐ-เอกชน หรือหุ้นส่วน (Partnership) หรือระหว่างรัฐ-รัฐ หรือ ผู้เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ความร่วมมือระหว่างรัฐ-เอกชน (Public – private partnerships) หรือระบบ PPP. ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดความร่วมมือระหว่าง รัฐ-เอกชนที่ชัดเจน ได้แก่ เรื่องการฝึกอบรมด้านช่าง โดยรัฐให้การศึกษางานบางส่วนและเอกชนไปดำเนินการฝึกอบรมต่อ เช่น รัฐจัดการศึกษาด้านอาชีพะ 2 ปีแรก และอีก 2 ปีในต่างประเทศโดยเฉพาะภาคเอกชนจัดให้มาเรียนอีก 2 ปี ได้แก่ บริษัทเอกชนของเยอรมนีเพื่อแก้ปัญหาความสอดคล้องและความต้องการของตลาด สำหรับความร่วมมืออีกรูปแบบหนึ่ง เกี่ยวกับการเป็นหุ้นส่วนกับชุมชน (Community Partnerships) ความร่วมมือระหว่างราชการกับองค์กรไม่แสวงผลประโยชน์ในชุมชนและเพราะสาเหตุความล้มเหลวของทางราชการที่จำเป็นจะต้องขอความร่วมมือกับองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร เช่น การจ่ายค่าทดแทนไม่คุ้มค่าบริการและการจัดการ การแก้ไขสัญญาระหว่างดำเนินการ การจ่ายล่าช้า ความยุ่งเหยิงของสัญญา และความยุ่งเหยิงในเรื่องของงาน ตัวอย่างเช่น ความร่วมมือระหว่างตำรวจร่วมมือกับกลุ่มคนในพื้นที่ที่ประสงค์จะลดอาชญากรรมและเพิ่มความปลอดภัยในชุมชนให้มากยิ่งขึ้น ความร่วมมืออีกรูปแบบหนึ่งคือ ความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการด้วยกัน (Joined-up government) โดยร่วมมือกันทั้งระดับแนวตั้งและแนวนอน อย่างน้อยเพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานซ้ำซ้อนในทุกระดับชั้น เพื่อบรรลุนโยบายเดียวกัน อนึ่งความร่วมมือในรูปแบบหุ้นส่วนนี้เพื่อเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่ง นอกจากการทำสัญญากับเอกชนให้เข้ามาให้บริการแก่ประชาชน

อาสาสมัคร (Volunteering) เป็นอีกกลไกหนึ่งที่นิยมใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน และชุมชน โดยเฉพาะในสาขาเกี่ยวกับบริการด้านทรัพยากรมนุษย์ เช่น การศึกษาสาธารณูปโภค สวัสดิการสังคม วัฒนธรรม ศิลปะ และการพักผ่อนหย่อนใจ หรือแม้แต่บริการฉุกเฉิน เช่น การดับเพลิง สถานพยาบาล หลายกรณีเช่น โครงการด้านอาหาร ยาเสพติด สวัสดิการเยาวชน ห้องสมุด และการศึกษาพิเศษ งานเหล่านี้ต้องอาศัยอาสาสมัคร (อส.) แทบทั้งสิ้น บริการอาสาสมัครที่เด่นคือ เป็น

บริการฟรีไม่มีค่าใช้จ่าย ฉะนั้นทุกๆหน่วยจึงนิยมใช้บริการอาสาสมัคร ขณะนี้ทางราชการนิยมใช้การให้บริการผ่านอาสาสมัคร (อส.) แทบทุกกระทรวง ทบวง กรม เช่น อสม. ของกระทรวงสาธารณสุข อส. สาธารณภัย และอส.อื่นๆ อีกมาก และในต่างประเทศที่นิยมใช้ อส. คือ งานด้านอุตสาหกรรมและการดูแลสิ่งแวดล้อม และที่เด่นการใช้อาสาสมัครในสหรัฐ ตัวอย่างการใช้อาสาสมัครที่มีชื่อเสียงคือ ออสเตรเลีย คือ สถานีดับเพลิงที่เอลเทม (Eltham) มีพนักงานรับเงินเดือน 16 คน และอาสาสมัคร 50 คน สำหรับไทยอาสาสมัครที่ควรนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ เช่น ผู้สูงอายุที่ยังมีสุขภาพดี อาจเชิญมาเป็นที่ปรึกษาในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือเรียกคลังสมอง และในต่างประเทศใช้อาสาสมัครดูแลแม่น้ำลำคลอง เป็นผู้ช่วยจรรยาจร เป็นต้น

กลไกให้บริการแก่ประชาชนที่ อปท. จะได้นำไปปรับปรุงใช้ให้เหมาะกับสถานการณ์ และสถานที่ไม่ว่าจะเป็นบริการที่ทำสัญญากับหน่วยงานภายนอก การเป็นหุ้นส่วน และการใช้กลไกอาสาสมัคร ซึ่งรัฐบาลต้องมีนโยบายที่ชัดเจนและพยายามออกกฎหมาย ข้อบังคับให้อำนาจต่อการใช้กลไกดังกล่าว รวมทั้งมีหน่วยที่ทำหน้าที่ส่งเสริม และ อำนาจความสะดวกให้ใช้บริการเหล่านี้ด้วยความสะดวกและใช้กำลังคนอย่างมีประสิทธิภาพ

