องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
Local Government Organizations: Policy Implementation Process

ปาริชาติ ละดาไส,
ณัฐชยา ศรีจอมขวัญ และ ธนัสถา โรจนตระกูล
มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
Parichat Ladasai,
Natcharya Srichomkwan and Tanastha Rojanatrakul
Pibulsongkram Rajabhat University, Thailand
Corresponding Author, E-Mail : parichat-l@hotmail.com

****

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีความหลากหลาย และความซับซ้อนแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับแหล่งรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนได้รับ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินโครงการ ที่ได้รับเงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่กระทำการแทนรัฐบาลหรือรับจ้างรัฐบาลเท่านั้นการดำเนินการปรากฏในรูปทางผ่านเงินหรือเพียงแค่จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ หากโครงการใดเป็นโครงการที่ใช้เงินรายได้ของตนเอง หรือเงินอุดหนุนทั่วไป หรือหากงบประมาณไม่เพียงพอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกู้เงินมาใช้ดำเนินการโครงการ จึงส่งผลให้การดำเนินโครงการลักษณะนี้จะมีความซับซ้อนมากขึ้น อาจเป็นการดำเนินการในลักษณะเครือข่ายประเภทต่าง ๆ เช่น เครือข่ายที่ปรึกษา เครือข่ายจ้างเหมาเครือข่ายเฉพาะกิจ เครือข่ายศูนย์ประสานงานประชาชน เครือข่ายศูนย์ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูล ตลอดจนเครือข่ายหุ้นส่วน เพื่อใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่

คำสำคัญ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; กระบวนการ; นโยบาย

* วันที่รับบทความ: 29 พฤษภาคม 2565; วันแก้ไขบทความ 2 กรกฎาคม 2565; วันตอบรับบทความ: 5 กรกฎาคม 2565
Received: May 29, 2022; Revised: July 2, 2022; Accepted: July 5, 2022

Abstracts

This article aims to study the process of implementing public policy of local government organizations. It was found that public policy implementation is diverse. And the complexity varies depending on the source of income that the governing body receives. If the local government organization implements a project that receives objective-based subsidies and ad-hoc subsidies Local governments act only on behalf of the government or contract the government. Actions appear in the form of financing or simply purchasing materials and equipment if any project is self-funded. or general subsidies or if the budget is insufficient, the local government organization may borrow money to use for the project. As a result, the implementation of this kind of project becomes more complicated. It may be a network operation of various types, such as a network of consultants. network of contractors, special networks People's Coordination Center Network Network of public relations and information dissemination centers as well as a network of partners to share resources Increase the capacity to provide services to people in the area

Keywords : Local Government Organizations; Process; policy

บทนำ

การปกครองท้องถิ่นเป็นราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล พัทยา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547 : 22)

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำกิจการเพื่อประโยชน์ของประชาชน นโยบายสาธารณะมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดกิจกรรมและโครงการ โดยการกำหนดกิจกรรมนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการกำหนดโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการตามกฎหมายอื่น และการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายของราชการส่วนกลางแลส่วนภูมิภาค การจัดกิจกรรมต่าง ๆ นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภายในเขตขององค์กรส่วนท้องถิ่นเอง และในส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่นอกเขตการจัดกิจกรรมนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำด้วยตนเอง และอาจจัดทำโดยวิธีการอื่น ๆ เช่น มอบให้เอกชนดำเนินการแทนหรือการดำเนินการร่วมกับผู้อื่น ซึ่งการจัดทำนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ (ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร, 2563 : 186)

1. เป็นการจัดทำภารกิจตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการตามกฎหมายอื่น และการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

2. เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3. เป็นการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

4. เป็นการให้บริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยวิธีการอื่นๆ ได้แก่ มอบให้เอกชนดำเนินการแทน หรือการดำเนินการร่วมกับผู้อื่น

5. เป็นการจัดทำกิจการอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตและหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่นอกพื้นที่

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นหลังการได้รับอนุมัติจากหลักการต่าง ๆ ที่ครอบคลุมถึงคำสั่งในรูปแบบต่าง ๆ เช่น กฎหมาย คำตัดสินของศาล คำสั่งผู้บริหาร หรือการออกกฎหมายตามระบอบรัฐสภาหรือมติและคำสั่งของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องจัดการภายในองค์กร เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์โครงสร้างองค์การ ให้บรรลุเป้านโยบาย เพื่อให้การบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ สามารถผลักดันให้การทำงานบรรลุผลสำเร็จดังที่ตั้งเป้าหมายไว้ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะเขียนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า มีหลักการ กระบวนการอย่างไร ที่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ได้กำหนดไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวในกรณีประเทศไทย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล (เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร) องค์การบริหารส่วนตำบล พัทยาและกรุงเทพมหานคร เป็นต้น (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 13) ทั้งหมดนี้เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดการบริหารสาธารณะแก่ประชาชนที่มาจากหลักการกระจายอำนาจภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งการที่ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้นั้นต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย 5 ประการ คือ (อรทัย ก๊กผล, 2552 : 187)

1. มีการกำหนดพื้นที่หรือชุมชนที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบให้ชัดเจน

2. มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากประชาชน โดยมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารในเขตความรับผิดชอบ

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่ง ถือว่าเป็นหัวใจของการปกครองตนเองของการปกครองท้องถิ่น

4. มีการโอนอำนาจหน้าที่หลากหลายและยืดหยุ่น เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

5. มีความอิสระในการบริหารโดยมีฐานะทางกฎหมายมีอำนาจในการหารายได้ การจัดทำงบประมาณรายจ่าย มีแหล่งรายได้ และบุคลากร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 284 กำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของประเทศไทยไว้ให้มีสภาท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหาร ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น โดยทั้งสองส่วนมีวาระ การดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบจะไปกำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนี้ (ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร มวังมหาพร, 2563 : 19-26)

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยปกติทั่วไปเมื่อพูดถึงองค์กรภายในที่สำคัญของหน่วยปกครองท้องถิ่น ความหมายจะครอบคลุมองค์ประกอบสภาท้องถิ่น (สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้ง) หมายถึงลักษณะทางสถาบันและลักษณะของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบภารกิจต่างๆ ในเขต ของท้องถิ่นนั้นโดยถือว่าสภาท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจและดำเนินงานต่างๆ ในนามรัฐบาลท้องถิ่น ฝ่ายบริหารทั้งในแง่ความเป็นสถาบันและในแง่ฐานะตำแหน่ง ทั้งที่เป็นพนักงานประจำในหน่วยปกครองท้องถิ่นและฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ในฐานะที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจและจัดทำบริการต่าง ๆ ของหน่วยปกครองท้องถิ่นพนักงานท้องถิ่นคือบุคลากรผู้ที่ได้รับมอมหมายให้รับผิดชอบในภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ ในการทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดของท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายตามกฎหมายกำหนดการบริการประชาชน คือการบริการประชาชนถือเป็นเป้าหมายระดับสูงของการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอันจำเป็นแก่สถานะที่พึงเป็นการบริการประชาชนนี้ ครอบคลุมถึงการบริการสาธารณะทั้งหมดที่จำเป็นและเหมาะสมกับท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ให้เป็นความรับผิดชอบของท้องถิ่น กระบวนการย่อย ๆ ภายในความรับผิดชอบของสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนที่กล่าวมาข้างต้น เช่น กระบวนการจัดกระบวนการทำงานของคณะกรรมการประจำหรือคณะกรรมการเฉพาะกิจแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2. เทศบาล กฎหมายได้กำหนดการกำกับดูแลโดยทั่วไปเป็นหน้าที่โดยตรงของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตที่เทศบาลนั้นตั้งอยู่ โดยกรณีนายอำเภอจะเป็นการกำกับดูแลเทศบาลตำบลภายในอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาลเมืองและเทศบาลนครภายในจังหวัดนั้น ๆ อำนาจในการกำกับดูแลโดยทั่วไปของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะมุ่งเน้นให้เทศบาลมีการปฏิบัติอยู่ภายในกรอบของกฎหมาย เทศบาลในประเทศไทยมีทั้งหมด 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล

3. องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะภายเขตท้องถิ่น เพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาหรือเพื่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีโครงสร้างคล้าย ๆ กับเทศบาลมีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบไปด้วยฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และจะเห็นได้ว่า อบต. ในฐานะเป็นนิติบุคคลและข้าราชการบริหารส่วนตำบลท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินกิจการพัฒนามากมายหลายอย่าง และแม้แต่หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรใด ๆ จะไปดำเนินการในพื้นที่ อบต. ต้องแจ้ง อบต. ล่วงหน้าด้วยนอกจากนี้ในการดำเนินการกิจการ อบต. ยังมีรายได้อันเป็นเงินงบประมาณของตนเองและสภา อบต. สามารถให้ความเห็นชอบ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่ายจ่ายเพิ่มได้ ในส่วนของรายได้นั้น อบต. แต่ละแห่งอาจมีรายได้ไม่ท่ากัน โดยแหล่งที่มาของรายได้ อบต. อยู่มากมาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการทำหน้าที่ใช้อำนาจซึ่งรัฐบาลกระจายให้ชุมชนท้องถิ่นแทนประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้การใช้อำนาจ ดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หลักการเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศประชาธิปไตยมีสาระสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังต่อไปนี้ (รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2554 : 25-26)

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองของประชาชนในท้องถิ่น ตาม หลักการประชาธิปไตย ประชาชนในท้องถิ่นเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองท้องถิ่น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกลไกในการใช้อำนาจของท้องถิ่น จึงเป็นองค์กรของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจท้องถิ่นย่อมเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยในฐานะที่เป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนย่อมมีอำนาจเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดกว่าองค์กรจะมีลักษณะอย่างไรใหญ่เล็กแค่ไหน มีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใด มีรูปแบบโครงสร้างอย่างไรรัฐที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงจะตรากฎหมายรับรองความเป็นเจ้าของดังกล่าวนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชนอย่างแท้จริง

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรโดยประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย การปกครองโดยประชาชนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประชาชนเป็นผู้ปกครอง แต่เนื่องจากประชาชนไม่สามารถดำเนินการปกครองได้ด้วยตนเองจึงมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นกลไกดำเนินกิจกรรมการปกครองและบริหารท้องถิ่นแทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นบุคคลที่ทำหน้าที่สำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมาจากประชาชนอันหมายถึงประชาชนในแต่ละท้องถิ่นคือผู้ที่จะดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้ ภายใต้ความเห็นชอบของประชาชนในท้องถิ่นด้วยกันเอง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรโดยประชาชนอย่างแท้จริง ผู้ที่จะเข้ามาใช้อำนาจแทนประชาชนโดยการดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องมีคุณสมบัติสำคัญคือ การเป็นพลเมืองของท้องถิ่น และจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นไม่ทางตรงก็ทางอ้อม

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรเพื่อประชาชนในท้องถิ่นเป้าหมายหลักของการปกครองและบริหารท้องถิ่นตามระเบียบประชาธิปไตยคือการสนองเจตนารมย์ของประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการจัดระเบียบการอยู่ร่วมกัน ของประชาชนในท้องถิ่นหรือการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ จะต้องคำนึงถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักโดยมีการสำรวจปัญหาและความต้องการของประชาชนก่อนที่จะตัดสินใจกำหนดนโยบายของท้องถิ่น รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เช่น สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายท้องถิ่น สิทธิในการคัดค้านการดำเนินกิจการของท้องถิ่นสิทธิในการแสดงประชามติและเสนอความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่นเป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญที่สุดในระดับรากหญ้า และมีบทบาทสำคัญในระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน เพราะเป็นการปกครองที่เกิดขึ้นโดยประชาชนที่รู้และเข้าใจในปัญหารวมถึงความต้องการของประชาชนในชุมชนและหมู่บ้านด้วยกันอย่างแท้จริง นอกจากนั้นยังสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างตรงประเด็น รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นได้ถูกกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ที่มุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และกิจกรรมการปกครองตนเองซึ่งถือเป็นความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

แนวคิดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นโยบาย” หมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2556 : 607) เมื่อพิจารณาคำว่า “สาธารณะ” หมายถึง เพื่อประชาชนทั่วไป (ราชบัณฑิตยสถาน, 2556 : 1214) เมื่อนำสองคำมารวมกัน “นโยบายสาธารณะ” หมายถึง หลักและวิธีการปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการเพื่อประชาชนทั่วไป หรือเป็นการนำความรู้ความคิดที่มีเหตุผลและตั้งใจเพื่อนำไปแก้ไขปัญหา เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อการปฏิบัติของรัฐบาล เป็นการกำหนดแนวทางในอนาคต เน้นเป้าหมาย วัตถุประสงค์ เงื่อนไข ผลลัพธ์ และเป็นความพยายามที่จะกระทำเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์สาธารณะ (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550 : 3-5) อีกเป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้นำให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงาน หรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการแต่ละเรื่อง (มยุรี อนุมานราชธน, 2547 : 4-6)

นโยบายสาธารณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างกว้างขวาง ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีขอบเขตภาระหน้าที่กว้างขวางย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตพื้นที่ที่ท้องถิ่นรับผิดชอบ เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของนโยบายสาธารณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้ 4 มิติ คือ (ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร มวังมหาพร, 2563 : 187-191)

มิติที่ 1 นโยบายสาธารณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อประชาชน การออกกฎหมายควบคุมพฤติกรรม หรือการกระจายทรัพยากร เช่น จัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และเพื่อดำเนินนโยบายสาธารณะที่ประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นสำคัญ

มิติที่ 2 นโยบายสาธารณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อนักการเมืองท้องถิ่น ให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดได้ และทำให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดีแล้วจะทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับความเชื่อถือ ความไว้วางใจ และมีโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งกลับมาดำรงตำแหน่งในวาระต่อไปได้

มิติที่ 3 นโยบายสาธารณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อส่วนราชการ การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการยังมีความสำคัญต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องด้วย แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการมีหน้าที่สำคัญและจำเป็นต้องทำหน้าที่แทนกันและกันตามที่กฎหมายระบุไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชน

มิติที่ 4 นโยบายสาธารณะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อกันเอง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งไม่สามารถจัดบริการได้ อาจด้วยเหตุผลของความสามารถในการดำเนินการหรืองบประมาณไม่เพียงพอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นสามารถดำเนินการแทนไม่เช่นนั้นแล้วประชาชนอาจได้รับผลกระทบ

สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดกิจกรรม/โครงการ โดยการจัดกิจกรรมนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำด้วยตนเอง และอาจดำเนินการโดยวิธีการอื่น ๆ โดยมีการจัดทำภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด การตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การให้บริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมอบให้เอกชนดำเนินการแทน หรือการดำเนินการร่วมกับผู้อื่น และการจัดทำกิจการอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตและหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่นอกเขต ดังนั้น นโยบายสาธารณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประชาชน นักการเมืองท้องถิ่น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแหล่งที่มาจากกฎหมายจัดตั้งของตนเอง จากนโยบายรัฐบาล จากกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นจากสมาชิกสภาท้องถิ่น ตลอดจนจากประชาชนและส่วนราชการ จากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำนโยบายจากแหล่งที่มาต่าง ๆ มาจัดทำเป็นโครงการ กิจกรรม ด้วยวิธีการดำเนินการใน 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำเป็นแผน คือ แผนพัฒนาท้องถิ่น โดยแผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2560-2565) ดังกล่าวต้องมีความสอดคล้องกับแผนระดับชาติ ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และ แนวคิด Thailand 4.0 นอกจากนี้ยังต้องสอดคล้องกับแผนระดับภูมิภาค ได้แก่ แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดอีกด้วย (ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร มวังมหาพร, 2563 : 260-261) หลักในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแนวคิดในการจัดทำและประสานแผนพัฒนาอย่างน้อย 4 แนวคิด ได้แก่

แนวคิดที่ 1 คือ กระบวนการแก้ไขปัญหา โดยเริ่มด้วยการตอบคำถามอย่างเป็นขั้นตอนดังนี้ ปัญหาคืออะไร ปัญหามีสาเหตุมาจากอะไร จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาคืออะไร วิธีการหรือแนวทางแก้ปัญหาคืออะไร

แนวคิดที่ 2 คือ กระบวนการและเนื้อหาของวิธีการ โดยแนวคิดนี้ จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และมุ่งสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ โดยจะต้องตอบคำถาม คือ จะทำไปทำไม จะทำอะไร จะทำที่ไหน จะทำเมื่อไร จะทำโดยใคร จะทำเพื่อใคร จะทำอย่างไร และจะใช้จ่ายเท่าไร

แนวคิดที่ 3 คือ ความคิดสร้างสรรค์ เป็นการมองอนาคตที่ต้องอาศัยความรู้ที่เกิดจาก สัญชาตญาณ หรือการเรียนรู้จากประสบการณ์ องค์กรแห่งการเรียนรู้ หรือเรียนจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เรียนรู้จากผู้อื่น หรือหน่วยงานอื่น เพื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบถึงข้อดี-ข้อเสียหรือการวิเคราะห์แบบ Benchmark ตลอดจนการวิเคราะห์ SWOT

แนวคิดที่ 4 คือ การตัดสินใจ ต้องอยู่บนฐานของข้อมูลที่หลากหลาย เพื่อให้เกิดการตัดสินใจได้อย่างเป็นเหตุเป็นผล และบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการพัฒนาและประโยชน์ของประชาชน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2550 : 16-17)

ผู้เขียนเห็นว่า แผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์ โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนา ที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า และให้หมายความรวมถึงการ

เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาท้องถิ่นนี้ถือได้เป็นการแปลงนโยบายสาธารณะ ไปสู่การปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

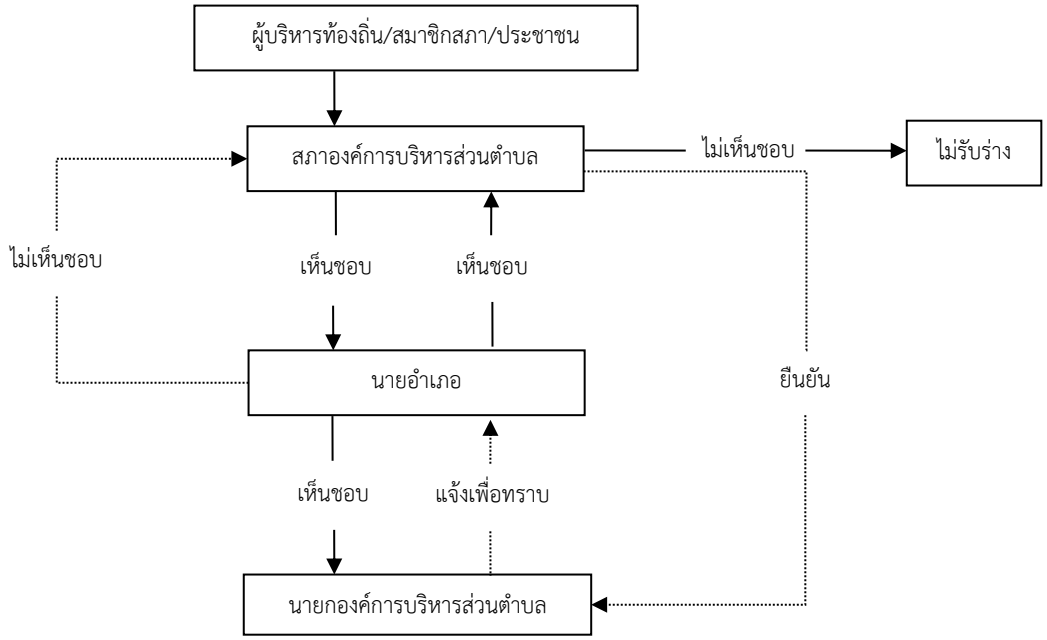
ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำเป็นกฎหมาย คือ ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติประเภททั่วไป ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติประเภทฉุกเฉิน/ชั่วคราว และข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติประเภทการคลัง ในการจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตรากฎหมายที่เรียกว่า ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ มีรายละเอียด ดังนี้

1. ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติประเภททั่วไป การตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติประเภททั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนจะยกตัวอย่างในการตราข้อบัญญัติทั่วไปในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562) ได้กำหนดเงื่อนไขการตราข้อบัญญัติ ผู้เสนอร่างข้อบัญญัติ และขั้นตอนการตราข้อบัญญัติไว้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (คณะวิชาการ, 2562 : 83-84)

1.1 เงื่อนไขการตราข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล ออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ (มาตรา 71)

1.2 ผู้เสนอร่างข้อบัญญัติ การเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้โดย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 71)

1.3 ขั้นตอนการตราข้อบัญญัติ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562) กำหนดขั้นตอนการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 71 ดังแสดงในแผนภาพที่ 1



ภาพ 1 ขั้นตอนการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : ผู้เขียน (2565)

จะเห็นได้ว่า เมื่อร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอได้โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าเสนอชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอเข้าสู่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ส่งร่างข้อบัญญัติกลับไปยังสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันตั้งแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใหม่ หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การ

บริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติรบริหารส่วนตำบลคืนจากนายอำเภอหรือยืนด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตกไป

2. การจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติประเภทฉุกเฉิน/ชั่วคราว นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จะตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติท้องถิ่นประเภททั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" อาจเสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติท้องถิ่นประกาศใช้เป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้เมื่อมีการประชุมสภาในคราวต่อไป จะต้องนำข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติชั่วคราวเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาอนุมัติให้ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติต่อไปได้ ถ้าสภาไม่อนุมัติ ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นไม่มีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่สภาลงมติไม่อนุมัติ

3. การจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติประเภทการคลัง ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เมืองพัทยา มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 23-25 และกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ตามมาตรา 23 เช่น รายได้จากภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีธุรกิจเฉพาะ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติดังกล่าวในมาตรา 24 ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ เช่น ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และมาตรา 25 กำหนดให้กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ทั้งนี้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทกำหนดอำนาจในการบัญญัติหรือเทศบัญญัติด้านการคลังไว้ 2 ลักษณะ คือ การตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติรายจ่ายเพิ่มเติมและการตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติในกรณีอื่น ๆ

ผู้เขียนสามารถสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องการตรากฎหมายนี้แบ่งออกเป็นการจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติซึ่งแบ่งออกเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติประเภททั่วไป ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติประเภทฉุกเฉิน/ชั่วคราวและข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติประเภทการคลัง การจัดทำกฎหมายลักษณะต่าง ๆ โดยเฉพาะข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติทั่วไป ผู้มีสิทธิเสนอกฎหมาย ได้แก่ ประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยมีการกำกับการตรากฎหมายจากราชการส่วนภูมิภาคคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และการกำกับจากส่วนกลาง ปัจจุบันกฎหมายที่เสนอส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่เสนอโดยผู้บริหารท้องถิ่น หากเปรียบเทียบการตรากฎหมายระดับท้องถิ่นและระดับชาติแล้วพบว่าไม่แตกต่างกันมากนัก หากแต่จะต่างก็เพียงผู้มีอำนาจพิจารณาเท่านั้น

เมื่อองค์การบริหารสวนตำบลได้ตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสร็จ ก็สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การแปลงนโยบายที่มีแหล่งที่มาจากนโยบายรัฐบาล นโยบายจากสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนโยบายที่มาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ริเริ่มจากประชาชน ให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นรูปธรรม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ นโยบาย โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวอาจโครงการหรือกิจกรรมที่ใช้เงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนของรัฐบาลมาดำเนินการ โดยมีตัวแสดงลักษณะและกระบวนการดำเนินการของโครงการแตกต่างกันไปตามประเภทของโครงการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จำต้องจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ให้มากที่สุด โดยการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดทำได้นั้น จำต้องเป็นไปตามเนื้อหาสาระที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศในภาพรวมอีกด้วย ซึ่งกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนด รูปแบบและวิธีการการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนด สามารถแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ (วุฒิสาร ตันไชย, 2559 : 42-59) ได้แก่

1.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องส่วนใหญ่ดำเนินการจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยทรัพยากรงบประมาณ บุคลากร องค์ความรู้ อำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองมีข้อดีคือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมกระบวนการดำเนินการด้วยตนเอง เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี สำหรับข้อจำกัดนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง เช่น การเสียงบประมาณว่าจ้างเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน หรือการลงทุนในเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นต้น

1.2 การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งสหการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสหการ เพื่อร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หรือร่วมกันกับเอกชนในการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมา เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2596 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายทั้ง 3 ฉบับข้างต้น ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดตั้งสหการได้นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผน

และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ตามมาตรา 17 ว่าด้วยการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ในด้านการพาณิชย์การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการใด ๆ สามารถที่จะดำเนินการเอง การร่วมกับบุคคลอื่นหรือการจัดตั้งสหการ

กล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดตั้งสหการได้ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจัดตั้งสหการมีข้อดีคือ สามารถจัดบริการสาธารณะในอาณาบริเวรที่อยู่นอกเหนือเขตพื้นที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 1 แห่ง เนื่องจากบริการสาธารณะบางประเภทต้องอาศัยความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากในการจัดบริการ เช่น การจัดพื้นที่ทางธรรมชาติ การจัดการระบบการคมนาคม นอกจากนี้ยังสามารถช่วยให้การจัดบริการสาธารณะเกิดการประหยัดต้นทุนจากขนาด เพราะการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่ง ร่วมกันจัดบริการจะช่วยให้เกิดการประหยัดและความคุ้มค่ามากขึ้น แต่ก็มีข้อจำกัด คือ บริบทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมีความแตกต่างกัน ส่วนใหญ่ในการร่วมกันดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักพบในรูปแบบของบันทึกข้อตกลง โดยไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลในการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน

1.3 การจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 22 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร้องขอให้ส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แทนได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด นอกจากนี้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ยังได้กำหนดให้ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากเอกชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นต้องเป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิค ทักษะ วิชาการ ความรู้ความชำนาญ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเอง หรือดำเนินการเองแล้วไม่มีประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถซื้อบริการจากเอกชน หน่วยงานอื่นที่มีประสบการณ์หรือเคยดำเนินการมาก่อนแล้ว ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทน มีข้อดีคือ ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเบาภาระการจัดบริการสาธารณะในบางประเภทให้ผู้อื่นดำเนินการ เปิดโอกาสให้ผู้อื่นมีความเชี่ยวชาญในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพเข้ามาดำเนินการแทน อย่างไรก็ตามการจัดทำบริการสาธารณะโดยผู้อื่นจำต้องถูกดำเนินไปอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 การจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง (Outsourcing) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้วิธีการว่าจ้างให้บุคคลภายนอกเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2553 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะโดยอาศัยการว่าจ้างได้ 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) การจ้างเหมารักษาความปลอดภัยสถานที่ราชการ ไม่รวมถึงบ้านพักของข้าราชการ 2) การจ้างหมาทำความสะอาดที่ทำการ 3) การจ้างเหมาดูแลรักษาต้นไม้ สวนไม้ประดับ สวนหย่อมหรือสนามหญ้าของทางราชการ 4) การจ้างเหมาอื่น ๆ ที่เป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นการเก็บขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล การจ้างครูฝึกสอนออกกำลังกาย เป็นต้น ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้างมีข้อดีคือ การจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง ซึ่งมีข้อดีเช่นกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทน อีกทั้งเป็นการช่วยในการถ่ายโอนงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักถือเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้อื่นที่มีความพร้อมและความเชี่ยวชาญในการจัดบริการสาธารณะบางประเภท ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้างจำต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ว่าจ้าง

1.5 การจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ได้ เช่น เทศบาลสามารถมีรูปแบบการดำเนินกิจการพาณิชย์ได้มากถึง 4 รูปแบบ แต่ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลกลับสามารถดำเนินกิจการพาณิชย์ได้เพียง 2 รูปแบบ ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อดีคือสามารถช่วยเสริมสร้างรายได้และแสวงหาผลกำไรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดภาระด้านงบประมาณจากภาครัฐแต่การจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจประสบปัญหาการดำเนินงานได้ หากขาดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยประเภทบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินในรูปแบบกิจการพาณิชย์มากที่สุด เช่น ประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ โรงรับจำนำ บ่อบำบัดน้ำเสีย กิจการสนามกีฬาและสันทนาการ น้ำดื่ม เป็นต้น

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแหล่งรายได้ รูปแบบและวิธีการการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแหล่งรายได้ สามารถแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ (ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร มวังมหาพร, 2563 : 382-402) ได้แก่

2.1 โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์หรือโครงการที่รัฐบาลกำหนดให้ทำ โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์หรืออาจเรียกว่าเป็นโครงการที่รัฐบาลกำหนดให้ทำหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น "รับจ้างทำ" เป็นโครงการตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยโครงการ 2 ประเภท ได้แก่ 1) โครงการด้านสวัสดิการสังคม เช่น เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุน

การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ 2) โครงการด้านการศึกษา เช่น เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารเสริม(นม) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวัน เงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาปฐมวัย เป็นต้น

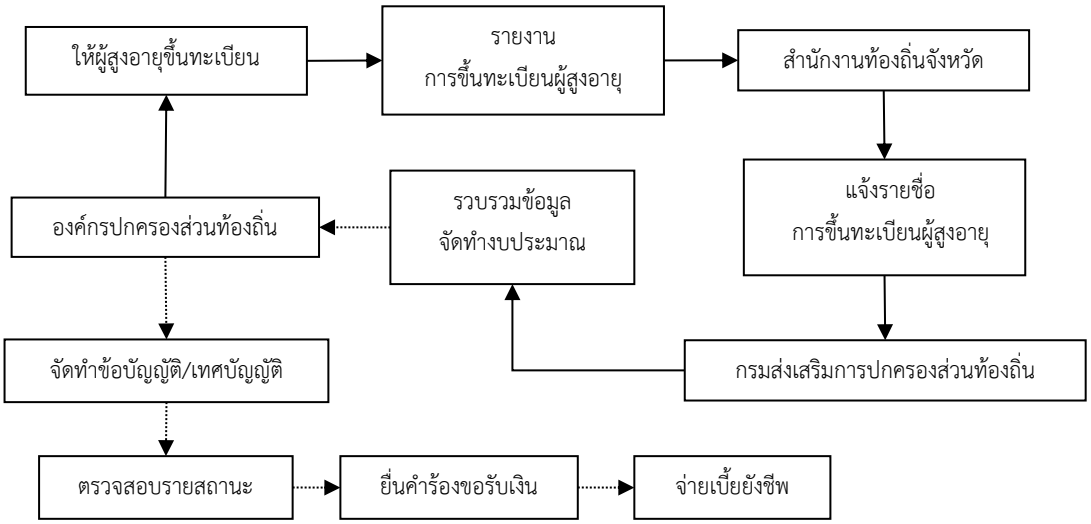
2.2 โครงการที่ใช้เงินสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน สำหรับโครงการที่ใช้เงินสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตั้งงบประมาณสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐในภารกิจด้านต่าง ๆ ได้แก่ 1) ด้านการศึกษา 2) ด้านการสาธารณสุข หรือ 3) ด้านภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินโครงการโดยใช้เงินสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันจำต้องปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณะ

2.3 โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรืออาจเรียกว่าเป็นโครงการที่รัฐบาลกำหนดให้ทำนอกเหนือจากโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์ ลักษณะของโครงการนั้น เป็นโครงการตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับการดำเนินงานตามแผนชุมชนและแผนพัฒนาท้องถิ่น เช่น ปีงบประมาณ 2564 จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในพื้นที่และเป็นโครงการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่สอดคล้องกับแผนชุมชนและแผนพัฒนาท้องถิ่น เช่น โครงการตามนโยบายของรัฐบาล โครงการพัฒนาเส้นทางคมนาคม โครงการป้องกันภัยสาธารณะหรือการบูรณะสาธารณประโยชน์ที่เสียหายหลังเกิดภัยพิบัติเป็นโครงการที่กำหนดมูลค่าไม่ต่ำกว่า 50,000 บาท เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่ต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

2.4 กรณีโครงการใช้เงินอุดหนุนทั่วไป/เงินรายได้ของท้องถิ่น/เงินกู้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เงินอุดหนุนทั่วไป เงินรายได้ เงินกู้ หรือเงินจากแหล่งเงินอื่น ๆ เช่น เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (กรณีกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และยกเว้นเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์ หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เพื่อการดำเนินการได้ตามที่ท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องการ เช่น โครงการตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งโครงการประเภทดังกล่าว สามารถแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) โครงการที่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง 2) โครงการที่ดำเนินการในลักษณะเครือข่าย และ3) โครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการอื่น

2.5 โครงการที่ได้รับเงินสนับสนุนจากส่วนราชการอื่น ๆ โครงการที่ได้รับเงินสนับสนุนจากส่วนราชการอื่น ๆ นอกเหนือจากส่วนราชการต้นสังกัด (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) มักจะเป็นโครงการที่ได้รับข้อมูลจากส่วนราชการนั้น หรือข้อมูลจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น ๆ โครงการที่ได้รับการสนับสนุนมีหลายประเภท เช่นโครงการด้านสาธารณสุข โครงการประเภทโครงสร้างพื้นฐาน ลักษณะการดำเนินโครงการมีความหลากหลายเช่นเดียวกับโครงการที่ใช้เงินรายได้/เงินอุดหนุนทั่วไป/เงินกู้ และมีการดำเนินการในลักษณะพิเศษ กล่าวคือ เป็นโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมสมทบ โดยมีการดำเนินการในลักษณะเครือข่ายที่เรียกว่า "เครือข่ายหุ้นส่วนร่วมสมทบ"

ผู้เขียนเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบแต่ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด การดำเนินการเหล่านั้นล้วนเป็นไปเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะ สำหรับการรวมตัวเป็นเครือข่ายเกิดขึ้นจากความตระหนักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เนื่องจากหากไม่มีเครือข่ายแล้วอาจทำให้บริการสาธารณะไม่บรรลุเป้าหมาย หรืออาจเกิดจากการส่งเสริมของส่วนราชการ บางครั้งการทำงานในลักษณะเครือข่ายอาจเกิดจากการกระตุ้นส่งเสริมสนับสนุนให้จัดทำการให้บริการสาธารณะผู้เขียนยกตัวอย่างขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในกรณีโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์หรือโครงการที่รัฐบาลกำหนดให้ทำ ดังภาพ



ภาพ 2 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในกรณีโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนกำหนดแบบกำหนดวัตถุประสงค์ โครงการเงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา

ที่มา : ผู้เขียน (2565)

สรุป

นโยบาย และการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของพระราชบัญญัติและแผน ตลอดจนการกำหนดนโยบายในระดับชาติหรือระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ล้วนแล้วแต่ต้องมีนโยบายภายใต้กรอบของกฎหมายทั้งสิ้น กล่าวคือ รัฐบาลระดับชาติดำเนินนโยบายภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำตามกฎหมายที่จัดตั้ง ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด เป็นต้น การจัดทำนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายของราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง เช่น การจัดทำแผน การจัดทำกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กับการจัดทำข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ใน 3 ประเด็น ได้แก่ การเสนอร่างกฎหมาย การพิจารณาร่างกฎหมาย การตรากฎหมายซึ่งมีวิธีการคล้ายคลึงกัน ตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดทำอาจแตกต่างกัน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดนโยบายแล้ว การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนจะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ จะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ ตามกฎหมายกำหนด และตามแหล่งรายได้ แต่ละแบบนั้นก็มีกระบวนการที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบแต่ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด การดำเนินการเหล่านั้นล้วนเป็นไปเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะกับประชาชนทั้งสิ้น

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2550). *คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติการ และการติดตามประมวลผล*. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.

โกวิทย์ พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นว่าด้วยทฤษฎีแนวคิดและหลักการ*. กรุงเทพมหานคร: เอ็กซเปอร์เน็ท.

คณะวิชาการ. (2562). *รวมกฎหมายท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. หมวดแนวคิดพื้นฐาน : รัฐกับการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพลส.

มยุรี อนุมานราชธน. (2547). *นโยบายสาธารณะ : แนวคิด กระบวนการและการวิเคราะห์*. เชียงใหม่: คนึงนิจการพิมพ์.

รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. (2554). *แนวคิดและหลักการทั่วไปในการบริหารท้องถิ่น*. สาขาวิชาวิทยาการจัดการ. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน. (2556). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานราชบัณฑิตยสถาน.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.

วุฒิสาร ตันไชย. (2559). *รูปแบบและประเภทการจัดการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. (2563). *นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย (ฉบับปรับปรุง)*. กรุงเทพมหานคร: โอ เอส พริ้นติ้ง เฮ้าส์.

อรทัย ก๊กผล. (2552). *คู่คิด คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร : จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์.