



รายงานฉบับสมบูรณ์

การพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จพ
ร 15
010900
ธ.2

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ติดต่อขอใช้แผ่นซีดี
ได้ที่ห้องบริการหนังสือฯ

ติดต่อขอใช้แผ่นดิสเก็ตต์
ได้ที่งานบริการหนังสือฯ

โดย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
พฤษภาคม 2544

การพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ISBN 974-7083-05-1

พิมพ์ : พฤษภาคม 2544

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
มอบให้หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

11 / กพ. / 45

พิมพ์ที่

บริษัท อักษรโสภณ จำกัด

58 สุขุมวิท 36 ซ.นภาศัพท์ 5 คลองตัน คลองเตย กทม. 10110

โทรศัพท์ 258-5861 โทรสาร 258-9130

แบบปกโดย

Parich Co.,Ltd.

parich_t@yahoo.com

โทรศัพท์ 9410788-9 ต่อ 103 โทรสาร 9410788-9 ต่อ 108

เลขหมู่ 715
เลขทะเบียน 010900
วันเดือนปี 20 กพ 45

กติกรรูปประกาศ

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มุ่งกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยสนับสนุนการกระจายอำนาจควบคู่กับการพัฒนาขีดความสามารถการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการนี้จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายใต้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2542 เริ่มทำงานในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2542 และเสร็จสิ้นโครงการในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2544 (รวม 18 เดือน) โดยได้รับความร่วมมือช่วยเหลือจากบุคคลและหน่วยงานต่างๆ เป็นอย่างดี ความสำเร็จของโครงการจึงเป็นผลจากความร่วมมือประสานงานจากบุคคลและหน่วยงานต่างๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

การดำเนินโครงการได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากหน่วยงานหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ให้ความร่วมมือ ให้คำปรึกษา รวมทั้งให้คำแนะนำเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานเป็นอย่างดี

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น มีองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ ก) การพัฒนาฐานข้อมูลของท้องถิ่นและเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประชาชนจะสามารถสืบค้นข้อมูลได้สะดวกผ่านระบบอินเทอร์เน็ต โดยใช้เว็บไซต์ชื่อ www.localgov.nesdb.go.th ข) การวิจัยเชิงนโยบาย ประกอบด้วย ข้อเสนอการ จัดทำระบบงบประมาณและระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คู่มือการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการประเมินมูลค่าฐานภาษีทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานฯ ได้มอบหมายให้ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นแกนนำในการศึกษา ร่วมกับ คณะที่ปรึกษาและนักวิชาการ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มี ดร.ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์ ดร.วิจิต หล่อจิระชุนท์กุล ดร.จรัส สุวรรณมาลา และ ดร.สกันธ์ รัญญูวัฒนา เป็นคณะที่ปรึกษาหลัก

เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาทิ สำนักประสานการพัฒนาชนบทและเมือง 1 และ 2 สำนักพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ได้มีบทบาทสำคัญในการร่วมทำงานทั้งในด้านวิชาการและการบริหาร ภายใต้การกำกับและให้คำปรึกษาของนายสมเจตน์ เตระคุพ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานกรรมการกำกับโครงการ มีนายอุทิศ ขาวเขียว ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน เป็นผู้อำนวยการโครงการ ทั้งนี้ การประสานงานการศึกษาตลอดระยะเวลาของโครงการ เป็นความรับผิดชอบของ สำนักประสานการพัฒนาชนบทและเมือง 2 มีนายเกียรติศักดิ์ มัชฌิมานุกร กรรมการและเลขานุการโครงการ เป็นผู้ดูแล

ในนามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระผมใคร่ขอขอบคุณหน่วยงาน และบุคคลต่างๆ ดังกล่าวนามมานี้ ที่ได้ทุ่มเทความวิริยะอุตสาหะ เพื่อให้โครงการศึกษาประสบผลสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และหวังว่าโครงการนี้คงจะมีส่วนสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้วยการสร้างระบบที่ดีและเหมาะสมที่ยึดประโยชน์ของสาธารณะและประสิทธิภาพของการจัดการเงินเป็นหลัก เพื่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน



(นายสรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม)

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คณะกรรมการกำกับโครงการฯ

นายสมเจตน์ เตรศุภ	ประธานกรรมการ
นายอุทิศ ขาวเขียว	รองประธานกรรมการ
นายพรชัย รุจิประภา	กรรมการ
นายโกมล ชอบชื่นชม	กรรมการ
นางสาววิไลพร ลีวเกษมศานต์	กรรมการ
นายกิตติศักดิ์ สินธุวนิช	กรรมการ
นางจุฑามาศ บาระมีชัย	กรรมการ
นายสุวัฒน์ ตันประวัตติ	กรรมการ (สค. 42-กย. 43)
นายธวัชชัย พิทักษ์กุล	กรรมการ
นายวิวัฒน์ หลิมพานิช	กรรมการ
นางสนรยา ลือประไพ	กรรมการ
นายวีระยุค พันธุ์เพชร	กรรมการ (สค. 42-กย. 43)
นายสันติภาพ จินดาแสง	กรรมการ
นางสุวัฒนา ศรีภิรมย์	กรรมการ
นางเปรมฤดี ชามพูนท	กรรมการ (สค. 42-กย. 43)
ว่าที่ ร.ต. เสรีย์ นวลเพ็ง	กรรมการ
นายเกียรติศักดิ์ มัชฌิมานุกร	กรรมการและเลขานุการ
นายสมศักดิ์ ข้าทวิพรหม	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ (สค. 42-กย. 43)
นายพิณิจ เนตรพุกณะ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายวัลลภ พริ้งพงษ์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายปรเมธี วิมลศิริ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายศุภรัตน์ แม้นมินทร์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นางวนิดา มหากิจ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

สารบัญ

1. วัตถุประสงค์และวิธีการศึกษาวิจัย	1
วัตถุประสงค์	1
วิธีการวิจัย	2
รายนามคณะผู้วิจัย	6
2. แนวคิดว่าด้วยระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	7
ระบบมาตรฐานขั้นต่ำ (STANDARD PRACTICES)	7
ระบบมาตรฐานเพื่อความเป็นเลิศ (BEST PRACTICES)	9
ระบบมาตรฐานที่ให้สัญญาต่อผู้ใช้บริการ (CITIZEN CHARTER)	12
3. ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	14
ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน	14
4. มาตรฐานการจัดบริการสาธารณะขั้นต่ำ (STANDARD PRACTICES)	23
ประเภทกิจกรรม-บริการสาธารณะที่ควรมีหลักประกันด้านมาตรฐานขั้นต่ำ	23
องค์ประกอบของระบบมาตรฐานขั้นต่ำ	29
5. ระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านการบริหารจัดการ กิจกรรมสภาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน	33
การจัดองค์การบริหาร	34
การวางแผนยุทธศาสตร์	35
การบริหารงานคลัง	37
การบริหารงานบุคคล	40
กิจกรรมสภาท้องถิ่น	41
การมีส่วนร่วมของประชาชน	42
6. ระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคาร	47
การบังคับใช้มาตรฐานขั้นต่ำ	47
เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านกระบวนการดำเนินงาน	49
เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านผลการดำเนินงาน	49
7. ระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในชุมชน	54
การบังคับใช้มาตรฐานขั้นต่ำ	54
มาตรฐานขั้นต่ำด้านกระบวนการดำเนินงาน	56
มาตรฐานขั้นต่ำด้านผลการดำเนินงาน	57
8. ระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม	63
การจัดการทรัพยากรน้ำ	64
การจัดการทรัพยากรที่ดิน	66

การจัดการทรัพยากรป่าไม้.....	68
การจัดการทรัพยากรธรณี.....	70
การจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุ.....	71
การจัดการระบบระบายน้ำ ป้องกันน้ำท่วม บำบัดน้ำเสีย เก็บขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย.....	73
การเฝ้าระวัง ตรวจสอบควบคุมแหล่งมลพิษ เหตุอันตราย เหตุเดือดร้อนรำคาญ และการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน.....	75
9. ระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านการส่งเสริมอาชีพ การลงทุน การจ้างงาน การท่องเที่ยวและรายได้ของประชาชน88	
การฝึกอาชีพที่ต้องมีใบรับรองทางวิชาชีพ.....	88
การส่งเสริมการจ้างงาน การคุ้มครอง และการส่งเสริมสวัสดิการแรงงาน.....	89
การส่งเสริมผลผลิตเพื่อการส่งออก.....	89
การดำเนินกิจการเงินทุนส่งเสริมอาชีพ.....	89
10. ระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านสังคมสงเคราะห์และบริการชุมชน.....	94
การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส.....	94
การประกันสุขภาพ.....	95
การเคหะสำหรับผู้มีรายได้น้อย.....	95
11. ระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและ การรักษา ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในชุมชน.....	99
การรักษาความสงบเรียบร้อยและการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน.....	100
การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.....	100
การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค.....	101
12. ระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านการศึกษา.....	104
มาตรฐานด้านการกำกับดูแล.....	105
มาตรฐานด้านกระบวนการปฏิบัติงาน.....	106
มาตรฐานด้านผลงาน.....	106
13. ระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านการสาธารณสุข อนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล.....	109
มาตรฐานด้านการกำกับดูแล.....	109
มาตรฐานด้านกระบวนการปฏิบัติงาน.....	110
มาตรฐานด้านผลงาน.....	111
14. การบริหารระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	113
ปรัชญาการบริหารระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	113
ความสัมพันธ์กับระบบปฏิบัติการอื่นๆ.....	115
โครงสร้างองค์กร และระบบปฏิบัติการ.....	118
15. ระบบมาตรฐานบริการเพื่อความเป็นเลิศ.....	132

แนวความคิดพื้นฐาน.....	132
ความสัมพันธ์กับระบบมาตรฐานบริการขั้นต่ำ.....	133
การบริหาร และระบบปฏิบัติการของการส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศ.....	135
การพัฒนาเกณฑ์คุณภาพการจั้ดบริการที่เป็นเลิศ.....	137
กลุ่มคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศ	140
การรับรองและให้รางวัลท้องถิ่นที่สามารถพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงาน / การให้บริการ ที่มีคุณภาพบริการ เป็นเลิศ	142
16.กรณีตัวอย่างการประเมินคุณภาพบริการที่เป็นเลิศ: การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบ เรียบร้อย	146
วิธีการวัดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ชุมชน).....	157
เกณฑ์การประเมินความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง.....	157
การวัดประสิทธิภาพการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน	162
กรณีตัวอย่างการประเมินคุณภาพการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง.....	163
17.ก้าวต่อไปของระบบมาตรฐานบริการฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	170
การพัฒนาระบบมาตรฐานขั้นต่ำ.....	170
การพัฒนาระบบส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศ	173
ภาคผนวก	177
ดัชนีคำสำคัญ.....	179



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่ 3-1	อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16-18)	15
ตารางที่ 4-1	กิจกรรม /บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ ...	25
ตารางที่ 5-1	สรุปผลการวิเคราะห์สถานภาพของเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	43
ตารางที่ 6-1	สรุปผลการวิเคราะห์สถานภาพของเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคาร	51
ตารางที่ 7-1	สรุปผลการวิเคราะห์สถานภาพของเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในชุมชน.....	59
ตารางที่ 8-1	สรุปผลการวิเคราะห์สถานภาพของเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านอนุรักษ์ พัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง.....	77
ตารางที่ 9-1	สรุปผลการวิเคราะห์สถานภาพของเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการส่งเสริมอาชีพ รายได้และการจ้างงาน.....	90
ตารางที่ 10-1	สรุปผลการวิเคราะห์สถานภาพของเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านสวัสดิการสังคมและบริการชุมชน	96
ตารางที่ 11-1	สรุปผลการวิเคราะห์สถานภาพของเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชุมชน.....	102
ตารางที่ 12-1	สรุปผลการวิเคราะห์สถานภาพของเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการศึกษา	106
ตารางที่ 13-1	สรุปผลการวิเคราะห์สถานภาพของเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านสาธารณสุข.....	112
ตารางที่ 15-1	ตัวอย่างผลการสำรวจคุณภาพบริการ ด้านการจัดเก็บและกำจัดขยะ	139
ตารางที่ 15-2	ระดับคะแนนที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินคุณภาพบริการที่เป็นเลิศ.....	139
ตารางที่ 16-1	เกณฑ์การให้ คะแนนสำหรับการตรวจสอบระดับความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง.....	150
ตารางที่ 16-2	แบบสรุปผลการให้คะแนนของตัวชี้วัดด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง.....	158
ตารางที่ 16-3	แบบสรุปผลการให้คะแนนของตัวชี้วัดด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ชุมชน) ขององค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง พ.ศ. 2543	164
ตารางที่ 16-4	สรุปผลการแปลความหมายและประสิทธิภาพการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยขององค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง อ.พระประแดง จ.สมุทรปราการ พ.ศ. 2543	166

สารบัญแนบภูมิและรูปภาพ

รูปที่ 3-1: คุณลักษณะพื้นฐานของระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย	22
รูปที่ 14-1 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบมาตรฐานมาตรฐานขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับระบบ ปฏิบัติการอื่นๆ	116
รูปที่ 14-2 เครือข่ายการปฏิบัติการในระบบมาตรฐานฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	120
รูปที่ 14-3 กระบวนการปฏิบัติงานในระบบการบริหารมาตรฐานขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	125
รูปที่ 15-1 ระบบการส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศ	133
รูปที่ 15-2 กระบวนการรับรองและให้รางวัลคุณภาพบริการที่เป็นเลิศแก่ท้องถิ่น	142
รูปที่ 16-1 สะอาดมาก	140
รูปที่ 16-2 สะอาดปานกลาง	159
รูปที่ 16-3 สกปรกปานกลาง	140
รูปที่ 16-4 สกปรกมาก	159
แผนภูมิที่ 16-1 ประสิทธิภาพการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของแต่ละหมู่บ้านใน อบต.บางน้ำผึ้ง อ.พระประแดง จ.สมุทรปราการ พ.ศ. 2543	167
แผนภูมิที่ 16-2 ระดับความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยขององค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2543	168

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทที่ 1 วัตถุประสงค์และวิธีการศึกษาวิจัย

วัตถุประสงค์

การศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างหลักประกันด้านคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ และให้เป็นทางเลือกหนึ่งในการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดขึ้น

การกระจายอำนาจมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายที่จะให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น และให้การบริหารจัดการภาครัฐมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความใกล้ชิดและรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ใช้บริการมากที่สุด อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยไม่มีหลักการประกันคุณภาพบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ดีพอก็อาจทำให้การกระจายอำนาจไม่อาจบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวข้างต้นได้ และอาจนำไปสู่การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยเหตุผล ขาดความรับผิดชอบ ไม่สนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างกว้างขวาง

การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบมาตรฐานในการบริการสาธารณะเป็นการสร้างหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการรับบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้น รัฐบาลก็สามารถใช้ระบบการประกันคุณภาพบริการฯ ดังกล่าวนี้นเป็นกลไกในการกำกับดูแลและส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหาร-การจัดบริการของท้องถิ่นตามกฎหมาย และทดแทนกลไกการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางเรื่องที่จะต้องยกเลิกไป เพราะไม่สอดคล้องกับหลักการที่ว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้อีกด้วย

วิธีการวิจัย

กระบวนการศึกษาวิจัยประกอบด้วย 4 ขั้นตอนคือ (1) การพัฒนาระบบมาตรฐานบริการฯ เบื้องต้น (2) การประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของระบบต้นแบบ (3) การปรับปรุงระบบต้นแบบให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และ (4) การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อให้มีการนำระบบไปประยุกต์ใช้ต่อไป

การพัฒนาระบบมาตรฐานบริการฯ เบื้องต้น

ในขั้นตอนแรกนั้นผู้วิจัยได้ทำการสำรวจและประมวลประสบการณ์การพัฒนาคูณภาพบริการสาธารณะของท้องถิ่นในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้ประกอบการจัดทำระบบการประกันคุณภาพบริการฯ สำหรับประเทศไทย

จากการสำรวจและประมวลประสบการณ์เกี่ยวกับการพัฒนาคูณภาพบริการฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ รวมทั้งกรณีของประเทศไทยเราพบว่าได้มีการพัฒนาโดยลำดับ ในระยะเริ่มแรกนั้นมีการกำหนดกรอบภารกิจพื้นฐาน หลักเกณฑ์ และมาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยหลักกฎหมายปกครองเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการ จากนั้นก็ได้มีการนำหลักการส่งเสริมคุณภาพบริการโดยใช้ระบบสิ่งจูงใจเชิงบวก สภาวะแวดล้อมที่มีการแข่งขันระหว่างท้องถิ่น และระบบการบริหารจัดการสมัยใหม่ที่เน้นการควบคุมคุณภาพโดยผู้ใช้บริการและองค์กรตรวจสอบอิสระภายนอกประกอบกันไป โดยอาจมิได้อาศัยหลักกฎหมายหรือระบบปฏิบัติการทางราชการแต่อย่างใด

ผู้วิจัยได้นำประสบการณ์ดังกล่าวนี้ มากำหนดเป็นระบบมาตรฐานบริการฯ เบื้องต้นขึ้น 2 ระบบคือ ระบบมาตรฐานขั้นต่ำ และระบบการส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศ ทั้งสองระบบนี้มีลักษณะเกื้อกูลซึ่งกันและกัน สำหรับรายละเอียดในแต่ละระบบนั้นได้นำเสนอในรายงานฉบับนี้

การประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของระบบประกันคุณภาพ บริการฯ เบื้องต้น

การประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของระบบในที่นี้ใช้วิธีการประเมินฯ โดยการประชุม
เชิงปฏิบัติการ เพื่อประมวลความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และใช้วิธีการทดสอบเชิงปฏิบัติ
การในพื้นที่จริงในบางส่วน

การทดสอบโดยการประชุมเชิงปฏิบัติการนั้น ได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมแมน
ดาริน กรุงเทพมหานคร โดยผู้วิจัยได้เชิญผู้แทนของหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 130 คน จาก 50 หน่วยงานส่วนกลางและ 9 หน่วยงานส่วนท้องถิ่น มา
ร่วมกันพิจารณาเค้าโครงแนวความคิด หลักเกณฑ์และมาตรฐานขั้นต่ำของการดำเนินกิจกรรมของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากการสำรวจเบื้องต้น รวมทั้งร่วมกันระดมความคิดเห็นและให้
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์ประกอบของระบบมาตรฐานขั้นต่ำของบริการสาธารณะขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการประชุมครั้งนี้ทำให้ได้ข้อสรุปที่สำคัญ 3 ประการคือ ประการแรกส่วนราชการต่างๆ มีกฎหมาย
และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542) เป็นจำนวนมาก กฎหมายและ
ระเบียบปฏิบัติเหล่านี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานการดำเนินงานไว้เพื่อเป็นแนวทางการ
ปฏิบัติงานของส่วนราชการ เมื่อระบบการปฏิบัติงานเปลี่ยนแปลงไปสู่การกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเดิม (ปัจจุบัน) จึงต้องปรึกษารื้อกับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานการดำเนินงานขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับ
ระบบการบริหารจัดการที่เปลี่ยนแปลงไป ในขณะนี้บางส่วนราชการได้ริเริ่มดำเนินการปรับปรุงแก้ไข
กฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานบ้างแล้ว แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าหน่วยราชการส่วนใหญ่ยังมิได้เริ่ม
ดำเนินการใดๆ

ประการต่อมา ผู้เข้าร่วมประชุมได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์ประกอบของระบบมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับบริการและกิจกรรมด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งได้นำเสนอไว้ในรายงานฉบับนี้¹

ประการสุดท้าย การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติโดยไม่มีกลไกสนับสนุนใดๆ อาจไม่สามารถพัฒนามาตรฐานบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากนัก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของการจัดบริการด้านต่างๆได้ ดังนั้น ระบบมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีทั้งมาตรการกำกับดูแลมาตรฐาน และมาตรการสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีศักยภาพในการปฏิบัติงานตามมาตรฐานคู่ขนานกันไป

สำหรับการทดสอบระบบมาตรฐานในพื้นที่นั้น ผู้วิจัยได้ทำการทดสอบระบบการประเมินคุณภาพบริการด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ และได้นำเสนอผลการทดสอบไว้ในบทที่ 16 ของรายงานฉบับนี้ ผลการทดสอบในครั้งนี้ทำให้ทราบว่าระบบการกำหนดเกณฑ์คุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศที่กำหนดไว้นั้นสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

การปรับปรุงระบบฯ ต้นแบบ

ผู้วิจัยได้ประมวลผลการประชุมและการทดสอบระบบการประเมินคุณภาพบริการในพื้นที่ดังกล่าวข้างต้นมาประชุมปรึกษาหารือและปรับปรุงระบบปฏิบัติการต้นแบบได้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ระบบมาตรฐานขั้นต่ำที่ปรับปรุงแล้วมีลักษณะสำคัญ 4 ประการคือ

¹ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการนั้น ได้ประมวลไว้ในภาคผนวก 2 ของรายงานฉบับนี้

ประการแรก ระบบมาตรฐานขั้นต่ำมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระบบบริหารราชการแผ่นดิน และระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่น เนื่องจากระบบมาตรฐานขั้นต่ำต้องใช้กลไกการบริหารราชการแผ่นดิน และเงินอุดหนุนท้องถิ่นเป็นมาตรการหลักในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตาม มาตรฐานฯ

ประการที่สอง ระบบมาตรฐานขั้นต่ำมีมาตรฐานด้านการส่งเสริม และพัฒนาศักยภาพขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ประการที่สาม ระบบมาตรฐานขั้นต่ำมีความยืดหยุ่นและหลากหลาย สามารถปรับใช้กับกลุ่ม บริการและกิจกรรมด้านต่างๆ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ความแตกต่างกันทั้งในด้านความ ต้องการของชุมชนและศักยภาพในการจัดบริการของท้องถิ่น

ประการสุดท้าย ระบบมาตรฐานขั้นต่ำให้สิทธิแก่ชุมชนในการเลือกใช้หรือไม่ใช้มาตรฐานขั้นต่ำที่ กำหนดขึ้น

สำหรับระบบการส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศนั้น เป็นระบบที่เน้นความสมัครใจและ ความร่วมมือระหว่างประชาคมการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐาน ไม่มีการใช้อำนาจรัฐหรือกฎหมาย บังคับ และเป็นระบบที่เน้นการพัฒนาที่ยั่งยืนและต่อเนื่องโดยไม่มีขอบเขตจำกัด

การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อให้มีการนำระบบประกันคุณภาพบริการฯ ไป ประยุกต์ใช้จริง

นอกจากนำเสนอแนวคิดและระบบปฏิบัติการแล้ว ผู้วิจัยยังได้นำเสนอระบบการบริหารจัดการและ ขั้นตอนการนำแนวคิดไปสู่การกำหนดนโยบาย การยกร่างกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และการก้าวไปสู่ การปฏิบัติการตามลำดับ โดยนำเสนอไว้ในส่วนท้ายของรายงานฉบับนี้



รายนามคณะผู้วิจัย

- | | |
|--------------------------------------|---|
| 1. รองศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา | คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 2. รองศาสตราจารย์ ดร. สุทนต์ ศรีไสย์ | คณะครุศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 3. ดร. เศรษฐา ทวีศรี | วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า |
| 4. นายภควัต อัจฉริยะปัญญา | วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า |
| 5. นายชาญณวุฒ ไชยรักษา | วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า |
| 6. นายภาณุพงษ์ บวรดิเรกลาภ | ศูนย์ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 7. นายอรรถสิทธิ์ พานแก้ว | ศูนย์ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 8. นางสาววารินทร์ ชุมสาย ณ อยุธยา | ศูนย์ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทที่ 2 แนวคิดว่าด้วยระบบมาตรฐานบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะคือ (1) ระบบมาตรฐานขั้นต่ำ หรือที่เรียกว่า "Standard Practices" (2) ระบบมาตรฐานเพื่อความเป็นเลิศ หรือที่เรียกว่า "Best Practices" และ (3) ระบบมาตรฐานที่มีการให้สัญญาต่อผู้ใช้บริการ หรือที่เรียกว่า "Citizen Charter" ซึ่งจะได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของแต่ละระบบโดยสังเขปดังนี้

ระบบมาตรฐานขั้นต่ำ (Standard Practices)

ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขั้นต่ำ หรือที่เรียกว่า "Standard Practices" มีจุดมุ่งหมายหลักที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนให้ครอบคลุมและได้มาตรฐานขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด

ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขั้นต่ำมีนัยของการบังคับให้องค์กรปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐค่อนข้างสูง ดังนั้นในระบบมาตรฐานแบบนี้จึงมักจะต้องมีการออกกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติงาน กำหนดสิ่งที่เป็น "มาตรฐานขั้นต่ำ" ของการจัดบริการไว้ พร้อมทั้งกำหนดคกลไก และมาตรการกำกับดูแล ส่งเสริม หรือแม้กระทั่งการแทรกแซงการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขั้นต่ำจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบความสัมพันธ์แนวตั้ง (Vertical relationship) ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำโดยเสมอเหมือนกัน หากท้องถิ่นใดไม่ประสงค์ที่จะปฏิบัติตาม หรือไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานการดำเนินงาน หรือมาตรฐานการจัดบริการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ก็ให้ดำเนินการขอประชามติหรือขอคำยินยอมจากประชาชนในท้องถิ่น และเสนอขออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการจัดบริการของท้องถิ่นในเรื่องนั้นๆ ตามลำดับ หลักการขอยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการดำเนินงาน

โดยใช้มติการให้ความยินยอมหรือการรับรองของประชาชนท้องถิ่นดังกล่าวนี้อาจเรียกว่าหลัก
“Home Rule”²

ประเทศต่างๆ มีการใช้ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขั้นต่ำในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป เช่น
ในบางประเทศมีการกำหนดประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่
รับผิดชอบในการจัดบริการไว้ชัดเจน อีกทั้งกำหนดมาตรฐานคุณภาพขั้นต่ำของบริการบางประเภท
และกำหนดขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์การดำเนินงานสำหรับบริการหรือกิจกรรมบางประเภท เพื่อให้
ท้องถิ่นปฏิบัติตาม อีกทั้งอาจกำหนดให้มีองค์กรของรัฐทำหน้าที่กำกับดูแล และใช้มาตรการ
แทรกแซง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เหมาะสม

อย่างไรก็ตาม บางประเทศอาจมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ด้านการจัดบริการสาธารณะขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เพียงกว้างๆ และอาจไม่ได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพขั้นต่ำของบริการ
สาธารณะ หรือไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงาน หรืออาจไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล
หรือแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้แต่อย่างใด และ
ยิ่งไปกว่านั้น ในบางประเทศอาจไม่ได้กำหนดประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นต้องจัดให้มีขึ้นไว้แต่อย่างใด³ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถใช้ดุลพินิจในการเลือก
ประเภทบริการ ระดับคุณภาพของบริการ และวิธีการจัดบริการได้อย่างเต็มที่ อาจกล่าวได้ว่าในกรณี
หลังนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขั้นต่ำแต่อย่างใด

เป็นที่น่าสังเกตว่ากระแสการกระจายอำนาจยุคปัจจุบันมีส่วนทำให้รูปแบบการจัดการของระบบ
มาตรฐานบริการสาธารณะขั้นต่ำ เปลี่ยนแปลงไป จากการใช้ระบบการจัดการโดยรัฐบาล (หน่วยงาน
ของรัฐ) และใช้กลไกการกำกับดูแลและมาตรการแทรกแซงทางกฎหมาย ไปเป็นระบบการจัดการของ

² องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายมลรัฐของสหรัฐอเมริกา เช่น อิลินอยส์ เป็นต้น สามารถใช้หลัก Home Rules
เพื่อดำเนินกิจการของท้องถิ่นที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่นๆ ได้อย่างกว้างขวาง

³ ประเทศเหล่านี้จะกำหนดประเภทบริการหรือกิจกรรมที่ห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เนื่องจาก
บริการหรือกิจกรรมเหล่านั้นอาจกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ จึงให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลโดย
เฉพาะ

องค์กรอิสระที่ประกอบด้วยตัวแทนของรัฐบาล สมาคมวิชาชีพ ประชาชนผู้ใช้บริการ และประชาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น และมีกระแสการต่อต้านอำนาจการแทรกของรัฐบาลต่อกิจการของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น รัฐบาลในประเทศต่างๆ ได้ยกเลิกกลไกการกำกับดูแล /แทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตามหลักการ "Deregulation-decentralization") และเริ่มมีการเปลี่ยนรูปแบบการจัดการควบคุมแบบรวมศูนย์และดำเนินการโดยองค์กรของรัฐบาลเพียงองค์กรเดียว ไปเป็นระบบการควบคุมโดยหน่วยอิสระหลายๆหน่วย ซึ่งมีทั้งที่เป็นองค์กรของรัฐบาล องค์กรร่วมระหว่างท้องถิ่น-รัฐบาล-ผู้เชี่ยวชาญ และองค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองจากองค์กรภาครัฐ ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม แม้รูปแบบการจัดการของระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แต่สาระสำคัญของระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขั้นต่ำที่ต้องการสร้างหลักประกันให้กับประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะของท้องถิ่น ให้ได้รับบริการที่มีคุณภาพได้มาตรฐานขั้นต่ำเสมอเหมือนกัน โดยใช้แนวทางการกำหนดมาตรฐานบริการขั้นต่ำ และการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ นั้นยังคงดำรงอยู่เช่นเดิม

ระบบมาตรฐานเพื่อความเป็นเลิศ (Best Practices)

ระบบมาตรฐานบริการส่วนที่สองนี้มีจุดประสงค์ที่จะส่งเสริมท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการพัฒนาระบบบริการได้มีการริเริ่ม บุกเบิก ค้นคว้าพัฒนามาตรฐานคุณภาพบริการให้ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง และจัดให้มีศูนย์กลางการเรียนรู้ และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ด้านการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ขึ้นในอนาคต

ระบบมาตรฐานบริการเพื่อความเป็นเลิศเป็นระบบที่อาศัยความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ และไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐเข้าบังคับควบคุมหรือผลักดันให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด กลไกการปฏิบัติงานของระบบมาตรฐานแบบนี้จะเป็น

การสร้างแรงกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างท้องถิ่น โดยให้รางวัล ให้การยอมรับ รับรองคุณภาพ หรือให้ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ พร้อมทั้งให้การสนับสนุนในด้านเทคนิควิชาการ คำปรึกษา ฯลฯ เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาคุณภาพบริการของตนเองอย่างต่อเนื่อง และยั่งยืน

การพัฒนาระบบมาตรฐานเพื่อความเป็นเลิศมักจะเริ่มต้นโดยการบุกเบิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสูงเพียงไม่กี่แห่ง และค่อยๆ แพร่ขยายออกไปสู่ท้องถิ่นอื่นๆ ส่วนใหญ่ในเวลาต่อมา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสูงจะเริ่มต้นพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะในเรื่องที่ตนเองพร้อมมากที่สุดก่อน เมื่อมีต้นแบบที่ดี พร้อมกับกลไกการสนับสนุนของระบบส่งเสริมมาตรฐานฯ เช่นการรับรองคุณภาพ การให้รางวัล การประกาศเกียรติคุณ ฯลฯ และ ด้วยแรงขับเคลื่อนการแข่งขันและการเรียนรู้ระหว่างท้องถิ่นด้วยตนเอง จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เริ่มนำระบบการพัฒนาคุณภาพบริการฯ ตามมาเป็นลำดับ

ระบบ Best Practices Awards นี้มีการประยุกต์ใช้กันในหลายประเทศอย่างแพร่หลายมาช้านาน เนื่องจากเป็นวิธีการที่ไม่ใช้การบังคับให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นแบบดั้งเดิม ให้ความสำคัญต่อเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น ตัวอย่างประเทศที่นิยมใช้วิธีการนี้อย่างต่อเนื่องและแพร่หลายในปัจจุบันคือสหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น และประเทศไทย เรา เป็นต้น รูปแบบของการดำเนินงานมักจะเป็นการส่งเสริมการรวมกลุ่ม จัดตั้งสมาคมท้องถิ่น เพื่อร่วมกันค้นหา พัฒนา และแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับเทคนิควิธีการเพิ่มผลผลิตหรือพัฒนาคุณภาพบริการฯ ระหว่างท้องถิ่นต่างๆ นอกจากนั้น รัฐบาลในบางประเทศก็ดำเนินการจัดตั้งสถาบันอิสระขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ ประเมิน เปรียบเทียบคุณภาพหรือมาตรฐานการให้บริการของท้องถิ่นต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศการแข่งขัน-เปรียบเทียบผลการดำเนินระหว่างกัน และกัน รวมทั้งการค้นหาท้องถิ่นที่สามารถพัฒนาคุณภาพได้เป็นเลิศ (Best Practice Cases) และให้รางวัล ให้การยกย่อง และส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ การฝึกอบรม ถ่ายทอดประสบการณ์ไปยังท้องถิ่นอื่นๆ ต่อไป ดังนี้ เป็นต้น⁴

⁴ ในกรณีของสหรัฐอเมริกา นั้น มีการจัดตั้งองค์กรระดับที่เรียกว่า "Urban Institute" ที่ทำหน้าที่ศึกษาค้นคว้าสำรวจและเผยแพร่เกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง นอกจากนั้น ก็มีการจัดตั้งสมาคมการบริการงานท้องถิ่นนานาชาติ ที่

เป็นที่น่าสังเกตว่า ระบบการส่งเสริมมาตรฐานคุณภาพบริการสาธารณะแบบนี้ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งท้องถิ่นที่มีความพร้อมและกระตือรือร้นที่จะพัฒนาคุณภาพบริการของตนเองจะเข้าร่วมในโครงการ และมักเป็นผู้นำให้เกิดการริเริ่ม ชักจูง ช่วยเหลือท้องถิ่นอื่นๆ ให้สามารถดำเนินรอยตามได้ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าท้องถิ่นส่วนใหญ่อาจจะไม่กระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมโครงการ เพราะความไม่พร้อมหรือด้วยเหตุผลอื่นๆ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าวิธีการนี้ได้ผลในระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถขยายวงกว้างออกไปครอบคลุมท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้

ในกรณีของไทยเรานั้น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้เริ่มจัดให้มีการประกวดงานรักษาความสะอาดของเทศบาลเป็นประจำทุกปีมานานแล้ว มีเทศบาลได้รับรางวัลการรักษาความสะอาดดีเด่นประเภทต่างๆ ปีละหลายแห่ง ซึ่งทำให้เทศบาลจำนวนไม่น้อยเริ่มให้ความสนใจในเรื่องการพัฒนาคุณภาพงานรักษาความสะอาดของท้องถิ่นอย่างจริงจัง ในระยะหลังๆ นี้กรมการปกครองได้ขยายขอบเขตการประกวดความเป็นเลิศในกลุ่มบริการและกิจกรรมอื่นๆ ด้วย อาทิ งานบริหารการเงินบัญชี เป็นต้น

ประสบการณ์การส่งเสริมคุณภาพบริการในระบบ Best Practices ของประเทศไทยเราไม่แตกต่างจากกรณีของประเทศอื่นๆ ที่กล่าวข้างต้น กล่าวคือวิธีการดังกล่าวนี้สามารถใช้ได้ผลดีกับท้องถิ่นจำนวนน้อยที่มีความพร้อมสูง (ผู้บริหารท้องถิ่นมีความตั้งใจที่จะพัฒนาคุณภาพบริการฯ ท้องถิ่นมีศักยภาพทางการคลังและมีบุคลากรเพียงพอ สถานการณ์ทางการเมืองท้องถิ่นเอื้ออำนวย ฯลฯ) แต่สำหรับท้องถิ่นส่วนใหญ่ที่ไม่พร้อม ก็จะไม่ได้อะไรแต่อย่างใด

เรียกว่า "International City Management Association: ICMA" ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพบริการของท้องถิ่น และท้องถิ่นในมลรัฐต่างๆ ก็มีการจัดตั้งสมาคมเพื่อส่งเสริมในเรื่องเดียวกันนี้อาจจริงจังก่อระดับหนึ่งด้วย

ระบบมาตรฐานที่ให้สัญญาต่อผู้ใช้บริการ (Citizen Charter)

ระบบมาตรฐานบริการประเภทหลังสุดนี้พัฒนาขึ้นโดยรัฐบาลประเทศ สหราชอาณาจักร (อังกฤษ) ในปี 1990 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดโดยหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มุ่งสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการมากที่สุด

ระบบประกันคุณภาพบริการของอังกฤษที่เรียกว่า Citizen Charter นั้นใช้มาตรการทางกฎหมาย กำหนดให้หน่วยจัดบริการสาธารณะทุกหน่วยจัดทำมาตรฐานการให้บริการของตนเอง และประกาศให้ประชาชนผู้ใช้บริการได้รับทราบถึงสิทธิประโยชน์ของตนเองต่อการรับบริการในเรื่องนั้นๆ พร้อมทั้งนั้น ก็ให้ผู้ใช้บริการ ทำหน้าที่ควบคุมดูแลคุณภาพบริการ เพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของตนเองทุกครั้งที่ใช้บริการนั้นๆ ในขณะเดียวกัน หน่วยจัดบริการซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ก็รักษามาตรฐานการให้บริการของตนเองให้ได้ตามที่ได้ประกาศหรือให้สัญญาไว้แก่ประชาชนหรือผู้ใช้บริการ ถ้าทำไม่ได้ตามนั้น ผู้ใช้บริการก็จะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อหน่วยจัดบริการนั้น ซึ่งหน่วยจัดบริการฯ ก็ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายหรือข้อเรียกร้องนั้นๆ

ระบบ Citizen Charter เป็นวิธีการสร้างหลักประกันคุณภาพบริการสาธารณะแบบบังคับ โดยรัฐบาล (และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วม)ตราเป็นกฎหมายว่าด้วยระบบการประกันคุณภาพบริการสาธารณะโดยระบบการให้สัญญาแก่ประชาชนผู้ใช้บริการ (The Citizen Charter Act) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดทำมาตรฐานการให้บริการสาธารณะของตนเองตามรูปแบบและวิธีการที่กฎหมายกำหนด และต้องจัดบริการให้เป็นไปตามสัญญาที่ประกาศหรือให้ไว้ต่อประชาชน ในขณะเดียวกัน กฎหมายดังกล่าวจะกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนผู้ใช้บริการไว้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของการรับบริการฯ รวมทั้งทำหน้าที่ตรวจสอบกำกับดูแลหน่วยจัดบริการ ให้จัดบริการ ตามสัญญาที่ให้ไว้

จากประสบการณ์ของประเทศอังกฤษพบว่าระบบประกันคุณภาพบริการแบบนี้ได้ผลดีพอสมควร จึงได้มีการนำระบบนี้ไปประยุกต์ใช้ในประเทศอื่นๆ ในกลุ่มเครือจักรภพอังกฤษ เช่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย เป็นต้น แม้กระทั่งในกรณีของประเทศไทยก็ได้มีการนำมาทดลองใช้กับส่วนราชการบางแห่ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ แต่ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่ได้มีการนำมาใช้แต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุป ประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญกับการพัฒนามาตรฐานการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมานาน โดยในยุคเริ่มต้นนั้นมักจะใช้ระบบมาตรฐานบริการแบบ Standard Practices ที่รัฐบาลทำหน้าที่กำหนด “มาตรฐาน” การจัดบริการขึ้นเป็นกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติงาน และกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติอย่างเสมอเหมือนกัน หลังจากนั้นก็ได้ปรับปรุงระบบมาตรฐานบริการ แบบอื่นๆ เช่น ระบบมาตรฐานบริการตามสัญญาที่ให้ไว้ต่อประชาชนผู้ใช้บริการ และระบบมาตรฐานบริการเพื่อความเป็นเลิศ ซึ่งท้องถิ่นมีอิสระในการพัฒนาคุณภาพบริการอย่างเต็มที่

ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยควรเป็นอย่างไร? ข้อเขียนในส่วนต่อไปจะได้กล่าวถึงแนวความคิดว่าด้วยระบบมาตรฐานบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3 ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

อาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานบริการสาธารณะอยู่บ้างแล้วในระดับหนึ่ง กล่าวคือ ในเบื้องต้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังแสดงในตารางที่ 3-1

นอกจากนั้น ยังมีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) และกฎกระทรวงที่ออกตาม พ.ร.บ. ดังกล่าวข้างต้น พ.ร.บ. ควบคุมอาคารพ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงที่ออกตามความใน พ.ร.บ. ดังกล่าวข้างต้น ดังนี้ เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าบรรดากฎหมาย กฎกระทรวง และระเบียบปฏิบัติงานต่างๆ เหล่านี้ในสามารถใช้เป็นมาตรฐานการจัดบริการขั้นต่ำได้ในบางส่วน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3-1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการ
กระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16-18)

เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	กรุงเทพมหานคร
การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ของตนเอง	การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ของตนเอง และประสานการจัด ทำแผนพัฒนาจังหวัดตาม ระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด	การจัดระบบบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นของตน เอง เช่นเดียวกับที่กำหนดให้ เป็นหน้าที่ขององค์การ บริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วน จังหวัดรวมกัน
การจัดให้มีและบำรุงรักษาทาง บก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ	การสนับสนุนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนา ท้องถิ่น	
การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	การประสานและให้ความร่วม มือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์ กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	
การสาธารณสุขโรค และการก่อสร้าง อื่นๆ	การแบ่งสรรเงินซึ่งตาม กฎหมายจะต้องแบ่งให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	
การสาธารณสุขการ	การคุ้มครอง ดูแล และบำรุง รักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	
การส่งเสริม การฝึกอบรม และ ประกอบอาชีพ	การจัดการศึกษา	
การพาณิชย์และการส่งเสริม การลงทุน	การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรี ภาพของประชาชน	

เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	กรุงเทพมหานคร
การส่งเสริมการท่องเที่ยว	การส่งเสริมการพัฒนา เทคโนโลยีที่เหมาะสม	
การจัดการศึกษา	การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	
การสังคมสงเคราะห์ และการ พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัด น้ำเสียรวม	
การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวม	
การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่ อาศัย	การจัดการสิ่งแวดล้อม และ มลพิษต่างๆ	
การจัดให้มีและบำรุงรักษา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	การจัดการและดูแลสถานียขนส่ง ทั้งทางบกและทางน้ำ	
การส่งเสริมกีฬา	การส่งเสริมการท่องเที่ยว	
การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรี ภาพของประชาชน	การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะ ดำเนินการเองหรือร่วมกับ บุคคลอื่นหรือจากสหกรณ์	
ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	การสร้างและบำรุงรักษาทาง บกและทางน้ำที่เชื่อมต่อ ระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้น	
การรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง	การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง	
การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย	การส่งเสริมกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	

เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	กรุงเทพมหานคร
การสาธารณสุข การอนามัย ครอบครัว และการรักษา พยาบาล	การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ	
การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน	การจัดให้มีพิพิธภัณฑสถานและหอ จดหมายเหตุ	
การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	การขนส่งมวลชนและการ วิศวกรรมจราจร	
การจัดให้มีและควบคุมการฆ่า สัตว์	การป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย	
การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และ สถานการณ์อื่น ๆ	การจัดให้มีระบบรักษาความ สงบเรียบร้อยภายในจังหวัด	
การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และ กิจการนั้นเป็นการสมควรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ร่วมกันดำเนินการหรือให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด	
การผังเมือง	สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วน ราชการ หรือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนา ท้องถิ่น	

เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	กรุงเทพมหานคร
การขนส่งและการวิศวกรรม จราจร	การให้บริการแก่เอกชน ส่วน ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ องค์กรปก ครองส่วนท้องถิ่น	
การดูแลรักษาที่สาธารณะ	การสังคมสงเคราะห์ และการ พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	
การควบคุมอาคาร	จัดทำกิจการอื่นใดตามที่ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็น อำนาจและหน้าที่ขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด	
การป้องกันและบรรเทาสา ธารณภัย	กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด	
การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการ ป้องกันและการรักษาความ ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน		
กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด		

ในส่วนของการส่งเสริมคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแล ส่งเสริมกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ร่วมกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย จัดให้มีการประกวดผลการดำเนินงานของเทศบาลในด้านต่างๆ เช่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย การ

บริหารงานคลัง การทะเบียนราษฎร ฯลฯ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากิจกรรมดังกล่าวนี้เป็นการริเริ่มระบบมาตรฐานบริการที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งได้กระตุ้นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แข่งขันกันพัฒนาระบบบริการของตนเองเพื่อความเป็นเลิศได้ในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ระบบมาตรฐานการจัดบริการฯ ของท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น ยังมีข้อด้อยอยู่ในหลายประการ กล่าวคือ ในประการแรก หลักเกณฑ์และมาตรฐานการดำเนินงานที่ได้มีการกำหนดไว้เป็นกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานแล้วนั้นยังไม่ครอบคลุมบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดบริการทั้งหมดแต่อย่างใด นอกจากนั้น เนื้อหาสาระของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานที่มีอยู่ก็มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานการดำเนินงานไว้อย่างครบถ้วนเพียงพอแต่อย่างใด หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับระเบียบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่นระเบียบว่าด้วยการวางแผน การงบประมาณ การเงินการบัญชี การบริหารงานบุคคล การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสภาท้องถิ่น ฯลฯ) ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการแบบปิด ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นและผู้ให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นเข้าร่วมในกระบวนการบริหารงาน และไม่มีส่วนที่กล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้ใช้บริการ แต่อย่างใด

ข้อด้อยอีกประการหนึ่งคือการขาดกลไกการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติงาน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ (จัดบริการฯ) ตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือจัดบริการฯ ตามที่กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติงานกำหนดไว้ หรือในหลายกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเลือกจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ในระดับที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานทางวิชาการ จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและชุมชนต่างๆ เป็นระยะๆ เช่น การจัดเก็บหรือทำลายขยะที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ทำให้เกิดปัญหา มลภาวะและโรคภัยไข้เจ็บเกิดขึ้น หรือการไม่ควบคุมอาคารก่อสร้างและต่อเติมอาคารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการ ทำให้อาคารถล่ม ดังนี้ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและแทรกแซงการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องมาตรฐานการจัดบริการฯ แต่อย่างใด

ในประการสุดท้าย การริเริ่มให้มีระบบมาตรฐานบริการเพื่อความเป็นเลิศ หรือ "Best Practices" ที่มีอยู่ในปัจจุบันยังขาดระบบปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพ และยังไม่ครอบคลุมบริการสาธารณะสำคัญๆ ของท้องถิ่น อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยอยู่มากพอสมควร

ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่พึงปรารถนาควรเป็นอย่างไร? ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่พึงปรารถนาควรมีคุณสมบัติหลักๆ 3 ประการคือ

1. เป็นระบบที่สามารถสร้างหลักประกันให้กับประชาชนผู้ใช้บริการ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ได้รับบริการที่มีคุณภาพได้มาตรฐานขั้นต่ำอย่างน้อย
2. เป็นระบบที่ส่งเสริมให้กระบวนการจัดบริการฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเปิดเผย โปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไป และผู้ใช้บริการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และมาตรฐานบริการ มีส่วนร่วมตัดสินใจในการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานบริการฯ เปิดโอกาสให้ผู้ใช้บริการ สามารถร้องเรียน กล่าวโทษ อุทธรณ์ เมื่อไม่ได้รับบริการ ที่ได้มาตรฐานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เป็นระบบปฏิบัติการที่สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน และลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีความยั่งยืน และมีประสิทธิภาพ

ด้วยคุณสมบัติพื้นฐานข้างต้นนี้ ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยควรประกอบด้วยระบบมาตรฐาน 2 ประเภทประกอบกันคือ (1) ระบบมาตรฐานขั้นต่ำ (Standard practices) และ (2) ระบบมาตรฐานเพื่อความเป็นเลิศ (Best practices) โดยระบบมาตรฐานบริการแบบแรก (Standard practices) เป็นรากฐานและพื้นฐานของการประกันคุณภาพบริการ มีลักษณะบังคับโดยกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้ประชาชนในทุกท้องถิ่นมีหลักประกันที่จะได้รับ บริการสาธารณะพื้นฐานจากองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในระดับมาตรฐานขั้นต่ำเป็นอย่างน้อยโดยเท่าเทียมกัน เว้นแต่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มีการลงประชามติที่จะเลือกไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นเท่านั้น

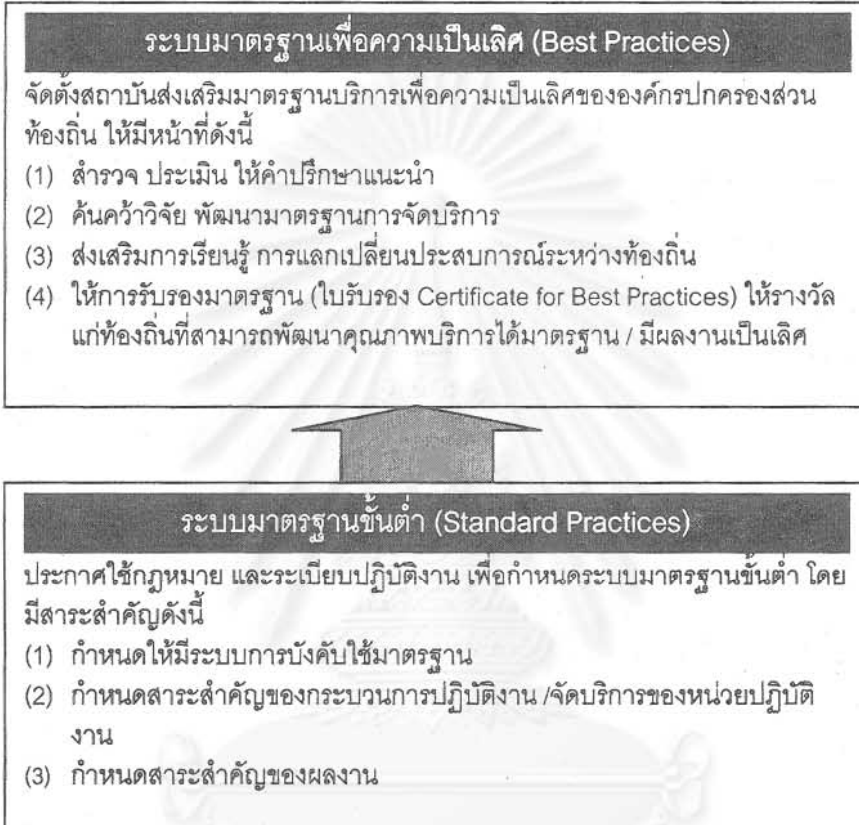
สำหรับระบบมาตรฐานเพื่อความเป็นเลิศ (Best practices) นั้นเป็นระบบที่เสริมต่อจากระบบมาตรฐานแบบแรก เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงได้ใช้ความคิดริเริ่มและความสามารถของตนเอง หรือร่วมกับองค์กรในประชาคมการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ในการพัฒนามาตรฐานคุณภาพบริการให้ดียิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ระบบมาตรฐานแบบหลังนี้ไม่มีการบังคับให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติแต่อย่างใด กลไกหลักของระบบมาตรฐานแบบนี้คือการสร้างสภาวะแวดล้อมให้ท้องถิ่นมีการแข่งขันกันในเรื่องการพัฒนาคุณภาพบริการของตนเอง พร้อมกับการจัดให้มีสิ่งจูงใจและมาตรการสนับสนุนที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ และไม่ใช้อำนาจรัฐเข้าบังคับควบคุมหรือผลักดันให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

สำหรับรายละเอียดของระบบมาตรฐานทั้งสองแบบนี้ จะได้กล่าวถึงโดยลำดับในข้อเขียนส่วนต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปที่ 3-1: คุณลักษณะพื้นฐานของระบบมาตรฐานบริการสาธารณะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4 มาตรฐานการจัดบริการสาธารณะขั้นต่ำ (Standard Practices)

เนื่องจากจุดมุ่งหมายของการกำหนดมาตรฐานบริการขั้นต่ำของท้องถิ่นคือการสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้รับบริการสาธารณะพื้นฐานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ในระดับที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ ดังนั้นประเด็นการพิจารณาในที่นี้จึงควรมี 2 ประการคือ

1. ในบรรดากิจกรรมที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายข้างต้นนั้น มีเรื่องใดบ้างที่ควรให้มีมาตรฐานขั้นต่ำ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการ ในระดับที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ ตามวัตถุประสงค์ข้างต้น
2. ระบบมาตรฐานขั้นต่ำของกิจกรรมหรือบริการฯ ที่กำหนดขึ้นในข้อแรกนั้น ควรมีคุณลักษณะอย่างไร จึงจะเหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย

ประเภทกิจกรรม-บริการสาธารณะที่ควรมีหลักประกันด้านมาตรฐานขั้นต่ำ

โดยหลักการแล้วกิจกรรมหรือบริการฯ ที่จะกำหนดให้เป็น “บริการมาตรฐานขั้นต่ำ” นั้นอาจไม่จำเป็นต้องครอบคลุมอำนาจหน้าที่ทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็ได้ หากแต่ควรเป็นกลุ่มกิจกรรมหรือบริการฯ ที่มีคุณลักษณะดังต่อไปนี้

1. เป็นกลุ่มกิจกรรมหรือบริการฯ ที่มีลักษณะเชิงเทคนิค หรือหลักวิชาการเป็นพื้นฐาน จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการดำเนินงานโดยอิงหลักวิชาการและเทคนิคขั้นพื้นฐาน เช่น การผังเมือง การควบคุมมลพิษ การจัดการศึกษาก่อนประถมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน ฯลฯ
2. เป็นกลุ่มกิจกรรมที่จำเป็นต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภคร่วมกำหนดคุณลักษณะของบริการ และกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัด

- บริการให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ให้ไว้แก่ประชาชน ดังนั้นจึงควรมีเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการให้
ผู้ให้บริการ และประชาชนทั่วไปเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นโดยตรง เช่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน การ
ขนส่งมวลชน การจัดการศึกษาขั้นปฐมวัย การจัดบริการด้านสาธารณสุข ฯลฯ
3. เป็นกิจกรรมที่ต้องมีระเบียบวิธีการดำเนินงานที่แน่นอนตายตัว และชัดเจน โปร่งใส ไม่เปิดโอกาส
ให้หน่วยปฏิบัติงานและผู้ปฏิบัติงานเลือกปฏิบัติหรือใช้ดุลพินิจ อันจะทำให้ประชาชนหรือชุมชน
ไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเสียผลประโยชน์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดเกณฑ์ มาตรฐาน
การดำเนินงานขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งดำเนินกิจกรรมประเภทนี้ในลักษณะ
เดียวกัน และเสมอเหมือนกัน เช่น การจัดการเลือกตั้ง การจัดเก็บภาษี การบริหารงานคลัง การ
รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การรักษาความสงบเรียบร้อย และการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ
 ฯลฯ
 4. เป็นกิจกรรมหรือบริการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ หรือมีผลกระทบต่อชุมชนอื่นๆ หรือต่อสังคมส่วนรวม
อย่างใกล้ชิด ดังนั้นทุกท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการด้วยมาตรฐานเดียวกัน เพื่อรักษาผลประโยชน์
ของชุมชนอื่นๆ และสังคมส่วนรวม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการดำเนิน
งานสำหรับ กิจกรรมเหล่านี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นมาตรฐานเดียว
กัน เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษ ฯลฯ

ตารางที่ 4-1 แสดงผลการวิเคราะห์คุณสมบัติของกิจกรรม /บริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้หลักเกณฑ์ 4 ประการข้างต้น จะเห็นว่ามียุทธศาสตร์ /บริการฯ ที่
จำเป็นต้องมีระบบมาตรฐานขั้นต่ำ มีคุณลักษณะเรื่องใดเรื่องใดหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกัน จำนวน
ทั้งสิ้น 13 กิจกรรม/บริการ

ตารางที่ 4-1 กิจกรรม /บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่ควรมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ

ด้าน	กิจกรรม/บริการฯ	1. จำเป็นต้อง ดำเนินการ ตามหลัก วิชาการ	2. จำเป็นต้อง ใช้กระบวนการ มีส่วนร่วมของ ประชาชน	3. ป้องกันการ ใช้ดุลพินิจ / เลือกปฏิบัติ ของผู้ปฏิบัติงาน	4. มีผลกระทบ ต่อชุมชน อื่นๆหรือต่อ สังคมส่วน รวมอย่าง ใกล้ชิด
1. การบริหารจัดการ การ และ กิจกรรมทาง การเมืองของ ท้องถิ่น	1. วางแผนยุทธศาสตร์	✓	✓		
	2. บริหารงานคลัง (งบประมาณ ประจำปีจัดเก็บรายได้ การเงิน การพัสดุ การบัญชี รายงาน การเงิน และการตรวจสอบทาง การเงิน)	✓	✓	✓	
	3. บริหารงานบุคคล			✓	✓
	4. กิจการสภาท้องถิ่น		✓	✓	
	5. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชน (องค์กรชุมชน คณะ กรรมการชุมชน ประชามติ ประชาพิจารณ์ สำรองความ เห็นของประชาชน ฯลฯ)		✓	✓	
2. การพัฒนา เมือง การผัง เมือง และการ ควบคุมอาคาร	6. วางแผนพัฒนาเมืองและการ ผังเมือง	✓	✓		✓
	7. ควบคุมอาคาร ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร	✓		✓	✓
	8. ส่งเสริมการลงทุน การท่องเที่ยว และการพาณิชย์กรรมใน เขตพื้นที่ของท้องถิ่น				
3. กิจการ สาธารณูปการ	9. จัดให้มีและบำรุงรักษาระบบ ทางหลวงของท้องถิ่น (ทาง หลวง อบจ. ทางหลวงเทศบาล	✓			

ด้าน	กิจกรรม/บริการฯ	1. จำเป็นต้อง ดำเนินการ ตามหลัก วิชาการ	2. จำเป็นต้อง ใช้กระบวนการ การมีส่วนร่วม ของ ประชาชน	3. ป้องกันการ ใช้ดุลพินิจ / เลือกปฏิบัติ ของผู้ปฏิบัติ งาน	4. มีผลกระทบต่อ ชุมชน อื่นๆหรือต่อ สังคมส่วน รวมอย่าง ใกล้ชิด
	ฯลฯ)				
	10. จัดระบบจราจรทางบก วิศวกรรมจราจร ระบบการขนส่ง มวลชน ระบบการขนส่งสินค้า และพัสดุภัณฑ์ สถานีรถไฟ โดยสาร และกิจการ สาธารณูปการอื่นๆ ในเขตพื้นที่ ของท้องถิ่น	✓		✓	✓
	11. จัดให้มีและบำรุงรักษาเส้นทาง เดินเรือ ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ระบบการขนส่งมวลชนทางน้ำ ในเขตพื้นที่ของท้องถิ่น	✓		✓	✓
4. กิจการ สาธารณูปโภค	12. ดำเนินกิจการประปา จัดให้มี และบำรุงรักษาแหล่งน้ำเพื่อ การอุปโภคบริโภคในเขตพื้นที่ ของท้องถิ่น	✓			
	13. จัดให้บริการพลังงานไฟฟ้า ก๊าซ ในเขตพื้นที่ของท้องถิ่น	✓			
	14. จัดให้มีบริการโทรศัพท์ในเขต พื้นที่ของท้องถิ่น	✓			
	15. จัดให้มีตลาดสด ตลาดกลาง การก่อสร้าง และกิจการ สาธารณูปโภคอื่นๆ ในเขตพื้นที่ ที่ท้องถิ่น				
5. บริการชุมชน	16. จัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อน ใจ สถานที่ออกกำลังกาย สนามกีฬา สระว่ายน้ำ ส่งเสริม การกีฬา ดนตรี ฯลฯ ในเขตพื้นที่ ของท้องถิ่น				
	17. ปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและ จัดให้มีที่อยู่อาศัย				
	18. จัดให้มีและควบคุมสุสานและ ฌาปนสถาน	✓			✓
	19. จัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจด หมายเหตุ				

ด้าน	กิจกรรม/บริการฯ	1. จำเป็นต้อง ดำเนินการ ตามหลัก วิชาการ	2. จำเป็นต้อง ใช้กระบวนการ การมีส่วนร่วม ของ ประชาชน	3. ป้องกันการ ใช้ดุลพินิจ / เลือกปฏิบัติ ของผู้ปฏิบัติ งาน	4. มีผลกระทบ ต่อชุมชน อื่นๆหรือต่อ สังคมส่วน รวมอย่าง ใกล้ชิด
6. อนุรักษ์ พัฒนาและจัด การทรัพยากร ธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อม และรักษา ความสะอาด และความเป็น ระเบียบเรียบร้อย ของบ้าน เมือง	20. สำรวจ ชี้นทะเบียน อนุรักษ์ พัฒนา และจัดการป่าไม้ ที่ดิน ที่สาธารณะ และทรัพยากร ธรรมชาติที่อยู่ในความรับผิดชอบ ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	✓		✓	✓
	21. อนุรักษ์ พัฒนาและส่งเสริม ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ศีลธรรมอันดีงาม และภูมิ ปัญญา ท้องถิ่น				
	22. จัดให้มีระบบระบายน้ำ ป้อง กันน้ำท่วม ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบเก็บขนและกำจัดขยะ และสิ่งปฏิกูลในเขตพื้นที่ของ ท้องถิ่น	✓			✓
	23. เฝ้าระวัง ตรวจสอบ ควบคุม แหล่งมลพิษ เหตุอันตราย และ เหตุเดือดร้อนรำคาญ จาก สถานประกอบการอุตสาหกรรม สถานบริการ การก่อสร้าง การเกษตร การสัตว์เลี้ยง สัตว์ เร่ร่อน วัชพืช คริวเรือน ยาน ยนต์ และชุมชน	✓		✓	✓
7. การศึกษา	24. จัดการศึกษาก่อนภาคบังคับ (การศึกษาปฐมวัย)	✓			
	25. จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน	✓			✓
	26. จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา	✓			✓
8. การ สาธารณสุข	27. ส่งเสริมสุขภาพ อนามัยครอบครัว อนามัยโรงพยาบาล และ	✓		✓	✓

ด้าน	กิจกรรม/บริการฯ	1. จำเป็นต้อง ดำเนินการ ตามหลัก วิชาการ	2. จำเป็นต้อง ใช้กระบวนการ มีส่วนร่วม ร่วมของ ประชาชน	3. ป้องกันการ ใช้ดุลพินิจ / เลือกปฏิบัติ ของผู้ปฏิบัติ งาน	4. มีผลกระทบ ต่อชุมชน อื่นๆหรือต่อ สังคมส่วน รวมอย่าง ใกล้ชิด
	สาธารณสถานอื่นๆ เฝ้าระวัง และป้องกันโรคติดต่อ และจัด ให้มีบริการรักษาพยาบาล				
9. พัฒนาอาชีพ รายได้ และ การจ้างงาน	28. ส่งเสริมอาชีพ รายได้ และการ จ้างงานของประชาชน				
	29. พัฒนาเด็ก สตรี และเยาวชน				
10. สวัสดิการ สังคม	30. การสังคมสงเคราะห์ การ พัฒนา คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส			✓	✓
11. รักษาความ สงบเรียบร้อย และความ ปลอดภัยใน ชุมชน	31. รักษาความสงบเรียบร้อย และ ความปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สินของประชาชนในเขต พื้นที่ของท้องถิ่น			✓	✓
12. ป้องกันและ บรรเทาสา ธารณภัย	32. ป้องกันและบรรเทาสาธารณ ภัยในเขตพื้นที่ของท้องถิ่น	✓			✓
13. ส่งเสริมความ ร่วมมือระหว่ งองค์กรปก ครองส่วนท้องถิ่น องค์กรของ รัฐ และองค์กร ภาคประชาชน	33. สนับสนุน ส่งเสริม ให้ความ ร่วมมือแก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่น หน่วยราชการ รัฐ วิสาหกิจ และหน่วยงานภาค เอกชนในการพัฒนาท้องถิ่น				
	34. ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่นในการดำเนินกิจ กรรม /จัดบริการสาธารณะ เช่น การป้องกันน้ำท่วม การ ระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย การกำจัดสิ่งปฏิกูล การขนส่ง มวลชน ฯลฯ				

องค์ประกอบของระบบมาตรฐานขั้นต่ำ

ระบบมาตรฐานขั้นต่ำของบริการ / กิจกรรม ควรมีองค์ประกอบหลัก 3 ประการคือ (1) ระบบการบังคับใช้มาตรฐาน (2) สารระสำคัญของมาตรฐานขั้นต่ำด้านกระบวนการดำเนินงาน และ (3) สารระสำคัญของมาตรฐานขั้นต่ำด้านผลงาน โดยมีรายละเอียดในแต่ละส่วนดังนี้

ระบบการบังคับใช้มาตรฐาน

กฎหมายควรกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระบบการจัดบริการให้ชัดเจน เช่น หน่วยควบคุมมาตรฐานสามารถแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/หน่วยจัดบริการได้อย่างไร มากน้อยเพียงใด โดยใช้กระบวนการหรือกลไกการจัดการใดบ้าง หน่วยงานอนุญาตตุลาการในกระบวนการบริหารควรมีสถานะอย่างไร มีความสัมพันธ์กับหน่วยควบคุมมาตรฐาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/หน่วยจัดบริการอย่างไร สถาบันศาลปกครองและศาลยุติธรรมจะรับพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการอย่างไร กระบวนการการบังคับคดีควรเป็นอย่างไร มีองค์กรใดรับผิดชอบ ดังนี้ เป็นต้น ระบบการบังคับใช้กฎหมายควรมีองค์ประกอบหลักดังนี้

- (1) มีกฎหมายกำหนดให้มีการบังคับใช้ระบบมาตรฐานสำหรับการปฏิบัติงาน-จัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องหรือ กิจกรรมที่กำหนด
- (2) มีประกาศใช้กฎกระทรวง /ระเบียบปฏิบัติงาน ที่กำหนดรายละเอียดของมาตรฐานการปฏิบัติงาน-จัดบริการ (เช่น หลักเกณฑ์ แนวทาง วิธีการทำงาน ฯลฯ) ในเรื่องหรือกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนด
- (3) กำหนดให้มี "หน่วยงานกำกับดูแลมาตรฐาน" ซึ่งมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติงาน ฯลฯ ที่กำหนดขึ้น

- (4) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ) มีหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดขึ้น
- (5) ให้อำนาจแก่หน่วยบังคับใช้มาตรฐานในการสั่งการ กำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตามประเมินผล จัดให้มีมาตรการจูงใจ และสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดขึ้น
- (6) ให้อำนาจแก่หน่วยบังคับใช้มาตรฐานในการแทรกแซงการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน
- (7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบ และได้รับการแนะนำ ส่งเสริมสนับสนุนให้มีศักยภาพในการปฏิบัติงานตามมาตรฐานได้อย่างเพียงพอ

สาระสำคัญของมาตรฐานขั้นต่ำ – ด้านกระบวนการดำเนินงาน

สาระสำคัญของมาตรฐานขั้นต่ำด้านกระบวนการดำเนินงานในที่นี้หมายถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติที่พึงปรารถนาของกระบวนการดำเนินงาน-จัดบริการสาธารณะต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้มีการกำหนดไว้ให้เป็นลายลักษณ์อักษร และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีกระบวนการจัดบริการที่โปร่งใส เปิดเผย เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมตัดสินใจอย่างกว้างขวาง รวมทั้งให้ประชาชนผู้ใช้บริการ และบุคคลทั่วไปสามารถร้องเรียน อุทธรณ์ กล่าวโทษ ฟ้องร้องดำเนินคดีผู้ปฏิบัติงาน และหน่วยปฏิบัติงานฯ ในกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือไม่ได้รับการ ตามมาตรฐานขั้นต่ำ ที่ได้ประกาศหรือให้สัญญาไว้แก่ประชาชน มาตรฐานด้านกระบวนการดำเนินงานควรประกอบด้วยเรื่องต่างๆ ดังนี้

- (1) กำหนดให้มีหลักเกณฑ์ว่าด้วยคุณสมบัติของหน่วยปฏิบัติงาน
- (2) กำหนดให้มีหลักเกณฑ์ว่าด้วยคุณสมบัติของบุคลากรหลักที่ใช้ในการปฏิบัติงาน
- (3) กำหนดให้มีหลักเกณฑ์ว่าด้วยคุณสมบัติของวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ อาคาร สิ่งก่อสร้างที่ใช้ในการปฏิบัติงาน



- (4) กำหนดให้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราส่วนระหว่างปัจจัยการผลิตต่อปริมาณงานหรือต่อผลงานเบื้องต้น เช่น อัตราส่วนครูต่อนักเรียน จำนวนนักเรียนต่อห้องเรียน ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนต่อตารางเมตรของสิ่งก่อสร้าง ฯลฯ
- (5) กำหนดให้มีหลักเกณฑ์การปฏิบัติงาน เกณฑ์การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการเปิดโอกาสให้ผู้ใช้บริการฯ และ/หรือบุคคลทั่วไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ให้ความเห็นในกระบวนการบริหารจัดการ
- (6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการผู้ใช้บริการ และบุคคลทั่วไปสามารถร้องเรียน อุทธรณ์ กล่าวโทษ ฟ้องร้องดำเนินคดีผู้ปฏิบัติงาน และหน่วยปฏิบัติงานฯ ในกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

สาระสำคัญของมาตรฐานขั้นต่ำ-ด้านผลงาน

สาระสำคัญของมาตรฐานขั้นต่ำด้านผลงานในที่นี้หมายถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติที่พึงปรารถนาของผลการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าประชาชนผู้ใช้บริการจะได้รับบริการ ในปริมาณและคุณภาพที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำอย่างเท่าเทียมกัน ในกรณีที่ไม่ได้รับบริการตามมาตรฐานขั้นต่ำ ที่ได้ประกาศหรือให้สัญญาไว้ ผู้ใช้บริการสามารถร้องเรียน อุทธรณ์ กล่าวโทษ ฟ้องร้องดำเนินคดีผู้ปฏิบัติงาน และหน่วยปฏิบัติงานฯ ได้ตามที่กฎหมายกำหนด มาตรฐานด้านผลการดำเนินงานควรประกอบด้วยเรื่องต่างๆ ดังนี้

- (1) กำหนดคุณลักษณะด้านกายภาพของผลงานที่ชัดเจนและครอบคลุมทุกด้าน เช่น องค์ประกอบหลัก หรือสาระสำคัญของผลงาน เป็นต้น ซึ่งสามารถวัดหรือสังเกตเห็นได้ (เป็นรูปธรรม)
- (2) กำหนดคุณลักษณะด้าน “คุณภาพ” ของผลงานที่ชัดเจนและครอบคลุม เช่น ถูกต้องตามหลักกฎหมาย ถูกต้องตามหลักวิชาการ เพียงพอ ทัวถึง เป็นธรรม ตรงกับความต้องการของสังคม / ชุมชน / ผู้ใช้บริการ ฯลฯ ซึ่งสามารถวัดหรือสังเกตเห็นได้ (เป็นรูปธรรม)
- (3) สิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการ กฎหมายควรระบุถึงสิทธิประโยชน์และหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดบริการ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง อันประกอบด้วยหน่วยควบคุมมาตรฐาน ผู้ใช้บริการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/หน่วยจัดบริการ

และองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในข้อเขียนส่วนที่ผ่านมาได้กล่าวถึงหน้าที่ความรับผิดชอบหลักขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไปแล้ว สำหรับสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการนั้น กฎหมายควรกำหนดเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานว่าหน่วยจัดบริการจะต้องระบุสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการไว้ในข้อตกลงว่าด้วยคุณภาพของบริการ (Citizen Charter) อย่างไรบ้าง และถ้าหากผู้ใช้บริการมิได้รับบริการในระดับคุณภาพที่กำหนดไว้ ผู้ใช้บริการมีสิทธิที่จะดำเนินการอย่างไร สำหรับรายละเอียดนั้น ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/หน่วยจัดบริการจัดทำขึ้นในภายหลัง โดยปรึกษาหารือกับองค์กรตัวแทนของผู้ใช้บริการในท้องถิ่นของตนเองต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5 ระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านการบริหารจัดการ กิจการสภาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องมีกิจกรรมด้านการบริหารจัดการภายใน และกิจการสภาท้องถิ่นของตนเอง กิจกรรมด้านการบริหารจัดการภายในประกอบด้วยการจัดองค์กรและระบบปฏิบัติการภายใน การวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร การบริหารงานคลัง และการบริหารงานบุคคล การประชาสัมพันธ์และการรายงานประชาชน ในส่วนของกิจการสภาท้องถิ่นนั้น ก็มีกิจกรรมของสภาท้องถิ่นเช่น การจัดการเลือกตั้ง การประชุมสภา การดำเนินการเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติ ข้อบังคับของท้องถิ่น และการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริการตามที่กฎหมายกำหนด ฯลฯ

ในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านต่างๆ ให้ท้องถิ่นดำเนินการมากขึ้น ในบรรดาภารกิจที่จะได้รับการถ่ายโอน ดังกล่าวนี้อาจมีภารกิจบางด้านหรือบางเรื่องที่ท้องถิ่นอาจต้องบริการจัดการในลักษณะพิเศษ เช่น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสาธารณสุขพื้นฐาน หรือภารกิจอื่นๆ ที่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนแบบ Sectoral Block grants ให้ดำเนินการตามเงื่อนไขข้อตกลงเฉพาะต่างๆ ดังนี้ เป็นต้น ดังนั้น กิจกรรมด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และจำเป็นต้องดำเนินจัดระบบการบริหารจัดการภายในให้มีประสิทธิภาพ และโปร่งใสมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการบริหาร จัดการภายใน และกิจการสภาท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การจัดองค์การบริหาร

ท้องถิ่นควรมีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการจัดองค์การบริหาร โดยมีสาระสำคัญที่ระบุถึงเรื่องหลักๆ คือ (1) คุณลักษณะขององค์การบริหารของท้องถิ่น และ (2) มาตรการกำกับดูแล-ส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดองค์การบริหารตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดขึ้น

คุณลักษณะขององค์การบริหารของท้องถิ่น ควรกำหนดให้มีคุณลักษณะพื้นฐาน 2 ประการ คือ (1) มีขนาดเล็กกระทัดรัด และมีประสิทธิภาพสูง และ (2) มีความยืดหยุ่นสูง เป็นระบบราชการน้อยที่สุด และสามารถปรับเปลี่ยน เพิ่ม หรือยุบรวมได้อย่างคล่องตัวตามภารกิจและวิธีการบริหารจัดการของท้องถิ่นแต่ละแห่ง สำหรับคุณสมบัติด้านความมีประสิทธิภาพและประหยัดนั้นก็อาจกำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำไว้เป็นอัตราส่วนขั้นสูงสุด (Maximum ratio) ระหว่างรายจ่ายด้านการบริหารจัดการ (ต้นทุนทางอ้อมของการจัดบริการ) ต่อรายจ่ายด้านการจัดบริการโดยตรง (ต้นทุนทางตรงของการจัดบริการ) เช่น อาจกำหนดให้สัดส่วนของรายจ่ายด้านการบริหารจัดการ(ต้นทุนทางอ้อมของการจัดบริการ) มีจำนวนไม่เกินร้อยละ 20 ของรายจ่ายด้านการจัดบริการโดยตรง (ต้นทุนทางตรงของการจัดบริการ) ดังนี้ เป็นต้น

มาตรการกำกับดูแล-ส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดองค์การบริหารตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดขึ้น ควรให้มีระเบียบปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดโครงสร้างและอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กรมการปกครอง (โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ) มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดองค์การบริหารให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ

ในส่วนของมาตรการส่งเสริมนั้น กรมการปกครองควรได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และดำเนินการฝึกอบรม เผยแพร่ ส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้นำไปประยุกต์ใช้ โดยอาจใช้กลไกการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป หรือกลไกอื่นๆ เป็นสิ่งจูงใจให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องการจัดองค์การบริหารที่กำหนดไว้

ในปัจจุบันนี้ได้มีระเบียบปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดโครงสร้างและอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรมการปกครองใช้เป็นมาตรฐานในการกำหนดโครงสร้างองค์กรและอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ อย่างไรก็ตาม ระเบียบปฏิบัติดังกล่าวแตกต่างจากหลักการที่กล่าวถึงข้างต้นหลายประการ ในประการแรกระเบียบปฏิบัติที่มีอยู่ในปัจจุบันกำหนดโครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่นโดยคำนึงถึงรายได้ของท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับภารกิจและวิธีการบริหารจัดการของท้องถิ่น นอกจากนี้ระเบียบปฏิบัติในปัจจุบันมีลักษณะค่อนข้างตายตัว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระที่จะเลือกปรับใช้ให้สอดคล้องกับภารกิจและวิธีการบริหารจัดการของตนเองได้ อีกทั้งยังส่งผลให้ระบบราชการของท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ตามระดับรายได้ แต่เมื่อท้องถิ่นมีรายได้ลดลงก็ไม่มีการยุบรวมแต่อย่างใด ดังนั้นจึงควรปรับปรุงระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างและอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ โดยใช้แนวทางที่กล่าวถึงข้างต้น

การวางแผนยุทธศาสตร์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีมาตรฐานขั้นต่ำด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ โดยมีสาระสำคัญหลัก ประการคือ (1) คุณลักษณะของแผนยุทธศาสตร์ และ (2) กระบวนการวางแผนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง

คุณสมบัติของแผนยุทธศาสตร์ ควรกำหนดเป็นเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำให้แผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นมีสาระสำคัญอย่างน้อย 3 ส่วนคือ วิสัยทัศน์ของท้องถิ่น (สถานภาพของชุมชนในอนาคต 5-10 ปีข้างหน้า ซึ่งควรสอดคล้องกับวิสัยทัศน์การพัฒนาของจังหวัดและภูมิภาคนั้น) สถานภาพของท้องถิ่นในปัจจุบัน (สถานะทางสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนในปัจจุบัน รวมทั้งผลการวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจในอนาคตที่อิงหลักเกณฑ์ทางวิชาการ) และยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่น (โครงการ /กิจกรรมยุทธศาสตร์ รวมทั้งงบประมาณ และแหล่งที่มาของรายได้สำหรับการจัดทำโครงการ/กิจกรรมยุทธศาสตร์ข้างต้น)

กระบวนการวางแผนฯ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ควรกำหนดเป็นเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างน้อยใน 2 ขั้นตอน กล่าวคือในขั้นตอนการกำหนดกรอบวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นนั้น ควรกำหนดให้มีการสำรวจความต้องการ และการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และในขั้นตอนการให้ความเห็นชอบแผนฯ ก็ควรกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ลงประชามติให้ความเห็นชอบร่างแผน ยุทธศาสตร์ รวมทั้งกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของผลการลงประชามติให้ความเห็นชอบไว้ด้วย เช่นกำหนดให้มีจำนวนผู้มาลงประชามติไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิ และให้ผลการลงประชามติ “เห็นชอบแผนฯ” ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 จึงจะสามารถประกาศใช้เป็นแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นได้ ดังนี้ เป็นต้น

ในปัจจุบันได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับคุณลักษณะของแผนฯ และกระบวนการวางแผนฯ ไว้ละเอียดครบถ้วนพอสมควร อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยอาจพิจารณาปรับปรุงระเบียบฯ ในส่วนของสาระสำคัญและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำข้างต้นนี้ เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ข้อด้อยที่สำคัญประการหนึ่งของระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นก็คือ การขาดระบบการส่งเสริมและการแทรกแซงที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ท้องถิ่นไม่ได้ให้ความสำคัญกับการวางแผนและการใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือในการบริหาร และทำให้การดำเนินงานของท้องถิ่นขาดทิศทางและขาดประสิทธิภาพ ไม่โปร่งใส ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น จึงควรปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น โดยอาจให้อำนาจแก่ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นในการตรวจสอบมาตรฐานขั้นต่ำของแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น รวมทั้งให้คำแนะนำ ส่งเสริม สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีศักยภาพในการวางแผนฯ ที่เพียงพอ นอกจากนั้น ควรกำหนดให้นำผลการตรวจสอบมาตรฐานแผนฯ ดังกล่าวข้างต้นมาเป็นเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแก่ท้องถิ่นอีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้มาตรฐานขั้นต่ำด้านการวางแผนฯ มีประสิทธิผลอย่างแท้จริง

การบริหารงานคลัง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกิจกรรมด้านการบริหารงานคลังหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกันคือ การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณรายจ่าย การบริหารการเงิน พัสดุและบัญชี การตรวจสอบภายใน และการจัดทำรายงานการเงิน การดำเนินการในเรื่องเหล่านี้จำเป็นต้องมีมาตรฐานการดำเนินงานขั้นต่ำที่อิงหลักการ 3 ประการคือ (1) หลักเกณฑ์ทางเทคนิควิชาการด้านการคลัง งบประมาณ และ บัญชี (2) การป้องกันการใช้ดุลพินิจและการเลื้อกปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงาน และ (3) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและตรวจสอบโดยตรง เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิบัติงาน ซึ่งน่าจะประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้

การจัดเก็บรายได้ ควรมีมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับผลการจัดเก็บรายได้และกระบวนการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นในส่วนของผลการจัดเก็บรายได้นั้น ควรกำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับอัตราส่วนร้อยละของรายได้ที่จัดเก็บได้ต่อประมาณการรายได้ อัตราส่วนร้อยละของผู้ค้างชำระภาษี (หรืออัตราส่วนร้อยละของจำนวนเงินภาษีค้างชำระต่อปี) เช่น อาจกำหนดอัตราส่วนร้อยละของรายได้ที่จัดเก็บได้ต่อประมาณการรายได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 หรือกำหนดให้อัตราส่วนภาษีค้างชำระไม่เกินร้อยละ 10 หรือกำหนดให้อัตราส่วนผู้ค้างชำระฯ ไม่เกินร้อยละ 20 ของประมาณการในแต่ละปี ดังนี้เป็นต้น

ในส่วนของกระบวนการจัดเก็บภาษีนั้น ควรกำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับความสมบูรณ์ ความถูกต้องของระบบข้อมูลฐานภาษี(หรือฐานรายได้ประเภทอื่นๆที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน) กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการปรับปรุง ข้อมูลฐานภาษีให้ถูกต้อง ครบถ้วน และทันสมัย เช่น กำหนดให้ข้อมูลฐานภาษีที่ใช้ในการประมาณการและจัดเก็บรายได้มีความถูกต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 หรือกำหนดให้มีการตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไขข้อมูลฐานภาษีทุกๆ 3 เดือน ดังนี้เป็นต้น

ในปัจจุบันมีระเบียบปฏิบัติงาน และคู่มือปฏิบัติงานเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการเก็บรายได้ของท้องถิ่นซึ่งกำหนดโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยไว้แล้วเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม

กระทรวงมหาดไทยอาจปรับปรุงระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้เพิ่มเติมในบางประการ กล่าวคือใน ประการแรก ควรให้มีระเบียบในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับใช้ระเบียบฯ ที่ได้ผล เช่น กำหนดให้ผู้มี หน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นในพื้นที่ (ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด) ดำเนิน การตรวจสอบมาตรฐานขั้นต่ำเรื่องการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นอย่างจริงจัง หากพบข้อบกพร่องก็ ควรมีการตั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ และติดตามดูแลให้มีการปรับปรุงให้ถูกต้อง และควรเผยแพร่ ผลการตรวจสอบให้ประชาชนทราบ นอกจากนี้ ในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่ท้องถิ่น อาจ นำตัวแปร "ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น" มาเป็นเกณฑ์หนึ่งของการจัดสรร เพื่อจูงใจ ให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการจัดเก็บรายได้ ดังนี้เป็นต้น

การจัดทำงบประมาณ ควรมีเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับคุณลักษณะของระบบงบประมาณ เช่น โครงสร้างแผนงาน ระบบงบประมาณที่เน้นผลงาน (Result-Base Budget) และควรมีเกณฑ์ มาตรฐานเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ เช่น การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะ กรรมการนโยบายการคลังท้องถิ่น ประกอบด้วยตัวแทนของผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้เสีย ภาษีในท้องถิ่น มีหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายด้านการจัดหารายได้ กรอบวงเงิน งบประมาณรายจ่าย การกู้เงิน การดำเนินการเกี่ยวกับรายจ่ายลงทุนผูกพันข้ามปีงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการ คลัง ฯลฯ นอกจากนี้ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้รับบริการได้มีส่วนร่วมในกระบวนการงบ งบประมาณของท้องถิ่น เช่นการให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ หรือเป็นกรรมการตรวจรับงานใน กิจกรรมที่เหมาะสม และควรกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณฉบับประชาชน เพื่อเผยแพร่ให้ ประชาชนทุกครัวเรือนได้ทราบถึงแผนการเงินและงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณา อนุมัติของท้องถิ่น และให้มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเมื่อสิ้นปีงบประมาณ เผยแพร่ให้ประชาชนทราบทุกครัวเรือน

ในปัจจุบันได้มีระเบียบว่าด้วยการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดโครงสร้างและกระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นไว้อย่างละเอียด อย่างไรก็ตาม ระเบียบปฏิบัติงานใน ปัจจุบันยังมีข้อด้อยที่ควรปรับปรุงอีกบางประการ เช่น ประการแรก ควรกำหนดให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ กำกับดูแลการจัดทำงบประมาณของท้องถิ่น ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ และผู้ว่า ราชการจังหวัด ทำหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานขั้นต่ำของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ

ท้องถิ่นอย่างจริงจัง หากพบว่าท้องถิ่นมิได้ทำตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ ก็ตั้งข้อสังเกต และคำแนะนำให้ท้องถิ่นปรับปรุงให้ถูกต้อง หรือถ้าหากมีข้อผิดพลาดที่ร้ายแรงก็ไม่ควรให้การรับรองข้อบัญญัติ/ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่น และควรเผยแพร่ผลการตรวจสอบให้ประชาชนทราบโดยตรงอีกทางหนึ่งด้วย

ในประการต่อมา ควรปรับปรุงระเบียบฯ ให้ท้องถิ่นจัดทำงบประมาณแสดงผลงาน มีโครงสร้างแผนงานที่ถูกต้อง เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมในการจัดทำกรอบนโยบายงบประมาณ และมีระบบรายงานประชาชนทั้งในช่วงต้นปีและปลายปีงบประมาณที่ได้มาตรฐาน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และให้ประชาชนตรวจสอบผลการดำเนินงานได้โดยตรง

การบริหารการเงิน การพัสดุ การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบภายใน ควรกำหนดให้มีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับระบบบัญชี โครงสร้างบัญชี และระบบการบริหารการเงิน ระบบการพัสดุ ระบบการจัดทำรายงานการเงิน และระบบการตรวจสอบภายในของท้องถิ่น ทั้งในส่วนของคุณลักษณะของระบบการจัดการ และกระบวนการดำเนินงาน ในส่วนของคุณลักษณะของระบบการดำเนินการนั้น ควรกำหนดให้ระบบการบริหารการเงิน การพัสดุ การบัญชี และการตรวจสอบภายในของท้องถิ่นมีความสัมพันธ์สอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน รวมทั้งมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน โครงสร้างแผนงาน และโครงสร้างแหล่งที่มาของเงินงบประมาณอีกด้วย⁵ การออกแบบระบบและการบริหารจัดการระบบต่างๆ ดังกล่าวนี้นี้จึงควรดำเนินการแบบเบ็ดเสร็จเป็นชุด (Package) เดียวกัน

ในส่วนของกระบวนการนั้น ควรเน้นเรื่องความโปร่งใส และการป้องกันการใช้ดุลพินิจหรือการเลือกปฏิบัติของผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงาน

ในปัจจุบันกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้มีระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการบริหารการเงิน การพัสดุ การบัญชี และการตรวจสอบภายในของท้องถิ่นไว้อย่างละเอียดครบถ้วนแล้วเป็น

⁵ ระบบบัญชีที่เหมาะสมกับระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานนั้นควรเป็นระบบบัญชีแบบพึ่งรับพึ่งจ่าย (ทั้งในด้านรายได้และรายจ่าย)

ส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของคุณสมบัติพื้นฐานของระบบบัญชีนั้น อาจจำเป็นต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณ และโครงสร้างแผนงานที่เปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนั้น การปรับปรุงระเบียบฯ ในอนาคตควรให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการบริหารการเงิน การบัญชี การพัสดุ และการตรวจสอบภายใน โดยกำหนดให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ (ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ และ ผู้ว่าราชการจังหวัด) ดำเนินการตรวจสอบมาตรฐานในเรื่องเหล่านี้ของท้องถิ่นอย่างจริงจัง และควรเผยแพร่ผลการตรวจสอบให้ประชาชนทราบ อีกทั้งควรนำผลการตรวจสอบ มาใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่ท้องถิ่นนั้นๆ ด้วยเช่นเดียวกัน

การบริหารงานบุคคล

ระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเอง ในขณะเดียวกันก็กำหนดให้ท้องถิ่นยึดถือหลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล ดังนั้น มาตรฐานขั้นต่ำของการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงานบุคคลที่ยึดถือหลักคุณธรรมเป็นสำคัญ โดยอาจกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องต่างๆ ดังนี้

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับประเภทและตำแหน่งของบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีพนักงานได้หลายประเภท ในแต่ละประเภทอาจมีกลุ่มตำแหน่งหลายตำแหน่ง เช่น พนักงานบริหารทั่วไป (ประกอบด้วยบุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านบริหารและการสนับสนุนการปฏิบัติการ เช่น ปลัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารระดับสูง เจ้าหน้าที่วางแผนและงบประมาณ เจ้าหน้าที่บัญชี เจ้าหน้าที่การเงิน ฯลฯ) พนักงานครู (ประกอบด้วยบุคลากรหลักในสถานศึกษา เช่นผู้บริหารสถานศึกษา ครูหรืออาจารย์ ฯลฯ) พนักงานสาธารณสุข (ประกอบด้วยบุคลากรในสถานบริการด้านการแพทย์ อนามัย และสาธารณสุขของท้องถิ่น เช่น ผู้บริหารสถานพยาบาล แพทย์ พยาบาล เจ้าหน้าที่อนามัย ฯลฯ) พนักงานช่าง (ประกอบด้วยบุคลากรหลักด้านช่าง เช่น วิศวกร สถาปนิก นักผังเมือง

ฯ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจมีโครงสร้างอัตรากำลังแตกต่างกันได้ตามภารกิจและความจำเป็นในการดำเนินงานของท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ให้แต่ละท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดโครงสร้างอัตรากำลังของตนเอง

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการจ้าง วินัยและจรรยาบรรณ และการพัฒนาบุคลากร พนักงานท้องถิ่นแต่ละประเภทอาจมีระบบบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกันได้ เช่น พนักงานบริหารทั่วไปอาจมีระบบการจ้าง ระบบเงินเดือน ระบบวินัยและจรรยาบรรณ และระบบการพัฒนาบุคลากร เฉพาะของตนเอง ในขณะที่เดียวกัน พนักงานครู พนักงานสาธารณสุข และพนักงานช่างก็จะมีระบบการจ้าง ระบบเงินเดือน ระบบวินัยและจรรยาบรรณ และระบบการพัฒนาบุคลากร เฉพาะของตนเองเช่นเดียวกัน ฯลฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนึ่งๆ อาจมีระบบการจัดการพนักงานท้องถิ่นร่วมกันในบางเรื่อง เพื่อให้ท้องถิ่นทุกแห่งใช้มาตรฐานขั้นต่ำในการบริหารงานบุคคลเสมอเหมือนกัน

ในปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำของการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้นแต่อย่างใด หน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนี้จึงควรเร่งดำเนินงานกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ โดยอาจพิจารณาหลักการที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นแนวทางต่อไป

กิจการสภาท้องถิ่น

กิจการสภาท้องถิ่นประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ คือ การเลือกตั้ง การประชุมสภาท้องถิ่น การออกข้อบัญญัติ/ข้อบังคับท้องถิ่น และมาตรการควบคุมฝ่ายบริหารของสภาท้องถิ่น สาธารณสุขของมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับกิจการสภาท้องถิ่นควรเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อป้องกันการใช้อิทธิบาท / การเลือกปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงาน และให้การดำเนินงานมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชนทั่วไป

ในปัจจุบันได้มีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างละเอียดมากพอสมควร จึงไม่จำเป็นต้องพัฒนามาตรฐานในเรื่องนี้ขึ้นอีกแต่อย่างใด

การมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายลักษณะ อาทิ การรายงานประชาชน การสำรวจความเห็นของประชาชน การประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การจัดทำประชาคมติ การจัดทำประชาพิจารณ์ ฯลฯ เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีสาระสำคัญอย่างน้อย 3 ประการคือ

- (1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องหรือประเด็นที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นหรือตัดสินใจโดยวิธีการต่างๆ เช่น กำหนดให้มีการสำรวจประชาคมติและการลงประชามติในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ หรือกำหนดให้มีการรายงานประชาชนในกระบวนการงบประมาณ หรือกำหนดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์และการลงประชามติในกระบวนการกู้เงินเพื่อจัดทำโครงการขนาดใหญ่ของท้องถิ่น ดังนี้เป็นต้น
- (2) กระบวนการดำเนินงาน เช่น คุณลักษณะ (องค์กรประกอบหลัก) ของเอกสารรายงานประชาชน วิธีการสำรวจความเห็นประชาชน วิธีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน วิธีการจัดทำประชาคมติ วิธีการจัดทำประชาพิจารณ์ ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานในเรื่องต่างๆ ช่างต้นมีความโปร่งใส เปิดเผย เป็นธรรม และเชื่อถือได้
- (3) การบังคับใช้มาตรฐานขั้นต่ำ ควรกำหนดให้หน่วยงานและผู้มีหน้าที่กำกับดูแลในพื้นที่ (ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด) มีหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานขั้นต่ำของท้องถิ่น ในกรณีพบว่าท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ ก็ให้ตั้งข้อสังเกต เปิดเผยให้ประชาชนทราบทั่วกัน และดำเนินการตามที่ระเบียบฯ กำหนดไว้

ในปัจจุบันยังไม่มีระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้แต่อย่างใด ดังนั้นกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยจึงควรพิจารณากำหนดระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยพิจารณาหลักการที่เสนอไว้ข้างต้น

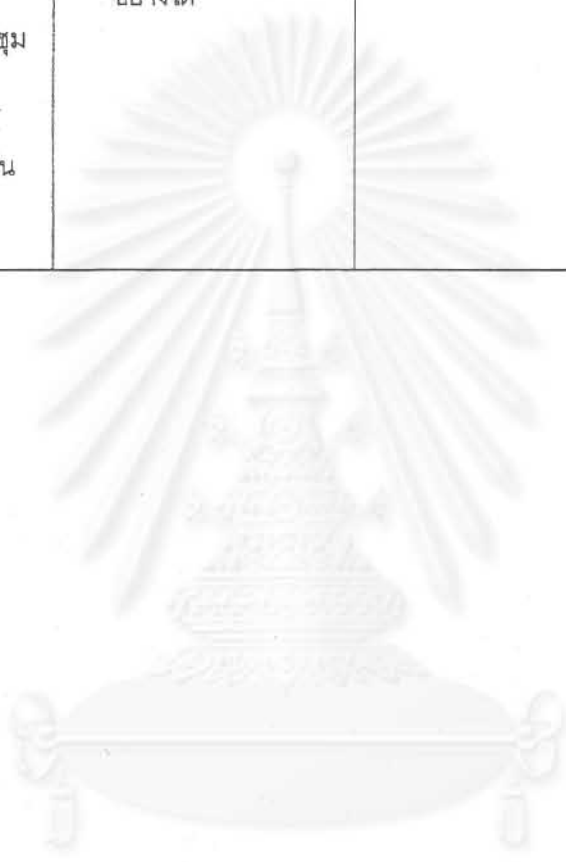
ตารางที่ 5-1 สรุปผลการวิเคราะห์สถานภาพของเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และการบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐานด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตรฐานด้านผลงาน
1. วางแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	<ol style="list-style-type: none"> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติ แต่ไม่มีระบบการกำกับดูแลจากหน่วยงานส่วนกลาง) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่น พ.ศ. 2539 (กำหนดให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยปฏิบัติ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน) 	<ol style="list-style-type: none"> การมีส่วนร่วมของประชาชน การให้ความเห็นชอบและการประกาศใช้แผนฯ 	<ol style="list-style-type: none"> สาระสำคัญของแผนฯ เช่น องค์ประกอบหลัก เป็นต้น
2. บริหารงานคลัง (งบประมาณประจำปีจัดเก็บรายได้ การเงิน การพัสดุ การบัญชี รายงานการเงิน และการตรวจสอบทางการเงิน)	<ol style="list-style-type: none"> กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 	<ol style="list-style-type: none"> ระบบและกระบวนการงบประมาณ (โครงสร้างแผนงาน) องค์ประกอบของเอกสารงบประมาณ กระบวนการงบประมาณ ระบบการบริหารการเงิน 	<ol style="list-style-type: none"> คุณลักษณะของข้อบัญญัติ-ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี คุณลักษณะของ

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้านผลงาน
	<p>หน่วยปฏิบัติ มีระบบ การกำกับดูแลโดย นายอำเภอ-ผู้ว่าฯ ใน บางส่วน)</p> <p>2. กฎหมายว่าด้วยการ จัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และ ระเบียบกระทรวง มหาดไทยเรื่องการ จัดเก็บรายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นหน่วย ปฏิบัติ ไม่มีระบบการ กำกับดูแลจากหน่วย งานส่วนกลาง)</p> <p>3. ระเบียบกระทรวง มหาดไทยเรื่องการ พัสดุขององค์กรปก ครองส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นหน่วย ปฏิบัติ มีระบบการ กำกับดูแลโดยนาย อำเภอ-ผู้ว่าฯ ในบาง ส่วน)</p> <p>4. ระเบียบกระทรวง มหาดไทยเรื่องการ บัญชีและรายงานการ เงินขององค์กรปก ครองส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นหน่วย ปฏิบัติ มีระบบการ กำกับดูแลโดยนาย</p>	<p>5. กระบวนการจัดเก็บ รายได้ (ประเภทรายได้ ที่ท้องถิ่นจัดเก็บ กระบวนการบริหารจัดการ เก็บรายได้แต่ละ ประเภท</p> <p>6. การพัสดุ (หลักเกณฑ์ และกระบวนการ บริหารพัสดุ)</p> <p>7. การบัญชีและรายงาน การเงิน (ระบบบัญชี โครงสร้างบัญชี หลัก การและกระบวนการ บัญชี รายงานการเงิน คุณสมบัติของ บุคลากรหลักด้านการ บัญชี)</p> <p>8. ระบบการตรวจสอบ ภายใน</p>	<p>ระบบบัญชี และ องค์ประกอบ ของรายงานการ เงิน</p>

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้านผลงาน
	อำเภอ-ผู้ว่าฯในบาง ส่วน 5. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการควบคุมและการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติ มีระบบการกำกับดูแลโดยนายอำเภอ-ผู้ว่าฯ ในบาง ส่วน)		
6. บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 2. ยังไม่มีระเบียบปฏิบัติตามพ.ร.บ.แต่อย่างใด	องค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลาง การบริหารงานบุคคล และ หน่วยปฏิบัติงานในระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ไม่มี
7. จัดการเลือกตั้ง	1. กฎหมายและระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการจัดการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กระบวนการจัดการเลือกตั้ง เช่น การทะเบียนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การกำหนดเขตเลือกตั้ง การรับสมัคร การจัดหน่วยเลือกตั้ง การลงคะแนน การตรวจนับคะแนน การประกาศผล การเลือกตั้ง คุณสมบัติของบุคลากรหลักด้านการจัดการเลือกตั้งฯลฯ	ไม่มี
8. ดำเนินการเกี่ยวกับกิจการสภาท้องถิ่น	1. กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาท้องถิ่น) 2. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกิจการ	การเปิดสมัยประชุมสภา การดำเนินการประชุมสภา การลงคะแนน การออกข้อบัญญัติ /ข้อบังคับของท้องถิ่น การควบคุมฝ่ายบริหาร การฟื้นฟูสภาพของสมาชิกสภาฯลฯ	ไม่มี

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้านผลงาน
	การสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		
9. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (องค์กรชุมชน คณะกรรมการชุมชน ประชาชาติ ประชาพิจารณ์ สำนวญความเห็นของประชาชน ฯลฯ)	1. ยังไม่มีระเบียบฯ ในเรื่องดังกล่าวนี้แต่อย่างใด	ไม่มี	ไม่มี



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6 ระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีหน้าที่จัดทำและบังคับใช้ผังเมือง ตาม พ.ร.บ. การผังเมือง รวมทั้งควบคุมการก่อสร้าง ต่อเติม บำรุงรักษา อาคารและสิ่งก่อสร้าง ตาม พ.ร.บ. การควบคุมอาคาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวนี้อยู่บ้างแล้วในบางส่วน และในอนาคตหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค (กรมการผังเมือง และกรมโยธาธิการ) จะถ่ายโอนภารกิจในเรื่องเหล่านี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อาจรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด) เพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่ง ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการชุมชนของตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ โดยหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องจะทำหน้าที่กำกับดูแล และส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ

การผังเมืองและการควบคุมอาคารจำเป็นต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำด้วยเหตุผล 3 ประการคือ (1) เป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการตามหลักวิชาการและเทคนิคเฉพาะด้าน (2) เป็นกิจกรรมที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และ (3) เป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสะอาดสวยงามของประชาชนในชุมชน และประชาชนทั่วไปที่เข้ามาพักอาศัยในชุมชนนั้นๆ สาระสำคัญของมาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องนี้ควรประกอบด้วยเรื่องการบังคับใช้มาตรฐานขั้นต่ำ กระบวนการดำเนินงาน และผลการดำเนินงาน ดังนี้

การบังคับใช้มาตรฐานขั้นต่ำ

ในด้านการผังเมืองนั้นควรมีกฎหมาย กฎกระทรวง และระเบียบปฏิบัติงานที่กำหนดหลักการและรายละเอียดเกี่ยวกับสาระสำคัญของการผังเมืองแต่ละประเภท (ผังภาค ผังเมืองรวม ผังเขต ผังเฉพาะ ฯลฯ) อำนาจหน้าที่ของกรมการผังเมืองในฐานะเป็นหน่วยงานกำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานการผังเมือง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นหน่วยปฏิบัติการด้านการผังเมือง

และมาตรการที่จำเป็นสำหรับกรมการผังเมืองที่ต้องใช้ในการกำกับดูแล แทรกแซง ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำด้านการผังเมืองที่กำหนดขึ้น

ในด้านการควบคุมอาคารนั้น ควรกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำให้มีความสัมพันธ์กับหลักการผังเมืองที่กล่าวถึงข้างต้น⁶ ทั้งนี้เพราะการควบคุมอาคารเป็นมาตรการหลักที่จำเป็นต้องใช้ในการควบคุมกำกับดูแลให้เป็นไปตามผังเมืองรวม ผังเขต ผังเฉพาะ ฯลฯ ที่กำหนดขึ้น

ในปัจจุบันมี พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 กำหนดหลักการผังเมืองและการควบคุมอาคารไว้พอสมควร แต่อาจจำเป็นต้องปรับปรุงเพิ่มเติมสาระสำคัญในบางเรื่อง เช่น การกำหนดให้ผังเขต (Zoning Plan) การกำหนดเรื่องการควบคุมอาคารไว้ในกฎหมายผังเมือง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมการผังเมือง (ในฐานะหน่วยกำหนดและกำกับดูแลและมาตรฐานการผังเมือง) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในฐานะหน่วยปฏิบัติการด้านการผังเมือง) และความสัมพันธ์ระหว่างกรมการผังเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรการกำกับดูแล แทรกแซง ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด) เช่น กำหนดให้กรมการผังเมืองมีอำนาจหน้าที่ให้การรับรองมาตรฐานการผังเมืองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น ก่อนที่จะประกาศใช้และถือปฏิบัติ ฯลฯ

ในส่วนของ การควบคุมอาคารนั้น ในปัจจุบันมี พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2535 และ 2543 และ พ.ร.บ. การขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พ.ร.บ. อาคารชุด พ.ร.บ. จัดสรรที่ดิน และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องจำนวน 2 ฉบับ กฎหมายและระเบียบปฏิบัติดังกล่าวนี้ได้กำหนดหลักการและรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติไว้แล้ว สามารถใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินงานได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม กฎหมายและระเบียบดังกล่าวนี้ยังมีได้กำหนดหลักการว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่จะให้กรมโยธาธิการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ดังกล่าวไว้ให้ชัดเจนแต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรปรับปรุงแก้

⁶ การอนุญาตให้มีการก่อสร้าง ต่อเติม และบำรุงรักษาอาคารและสิ่งก่อสร้างจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในผังเขต (Zoning plan) อย่างเข้มงวด

ไขกฏหมาย กฎกระทรวง และระเบียบปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว ให้สอดคล้องกับบริบทของการกระจาย
อำนาจสู่ท้องถิ่นแบบใหม่

เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านกระบวนการดำเนินงาน

ควรมีมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยแนวทางและหลักเกณฑ์การดำเนินงานเกี่ยวกับการผังเมืองและการควบคุม
อาคาร เช่น คุณสมบัติของหน่วยงานที่ทำหน้าที่วางผังเมือง ควบคุมอาคาร (เช่น กำหนดให้มี
คณะกรรมการผังเมืองและควบคุมอาคาร ประกอบด้วยตัวแทนของฝ่ายบริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่น
และประชาชนในท้องถิ่น ให้มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือกำหนดให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัด
ทำผังเมืองมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฯลฯ) คุณสมบัติของบุคลากรหลักของหน่วย
ปฏิบัติงาน (นักวางผังเมือง วิศวกรโยธาที่มีหน้าที่ตรวจและอนุมัติแบบแปลนการก่อสร้าง ฯลฯ) การมี
ส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมืองและการควบคุมอาคาร ฯลฯ

ในปัจจุบัน ได้มีกฎกระทรวง และระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับกำหนดกระบวนการปฏิบัติงานไว้ในบางเรื่อง
เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมือง เป็นต้น แต่ก็ยังมิได้มีการกำหนดหลัก
เกณฑ์การปฏิบัติงานในเรื่องอื่นๆ ที่จำเป็น เช่นคุณสมบัติของหน่วยปฏิบัติงาน คุณสมบัติของ
บุคลากรหลักในการปฏิบัติงาน เป็นต้น ดังนั้น จึงควรปรับปรุงกฎกระทรวงและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง
ข้อให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านผลการดำเนินงาน

ในด้านการผังเมืองควรมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และหน้าที่ของพลเมือง
เกี่ยวกับการผังเมือง คุณสมบัติของผังเมืองประเภทต่างๆ เช่นผังภาค ผังเมืองรวม ผังเขต ผังเฉพาะ
ฯลฯ ทั้งโดยอาศัยหลักเกณฑ์ทางวิชาการผังเมือง

ในด้านการควบคุมอาคารและสิ่งก่อสร้าง ควรกำหนดคุณสมบัติของอาคารในเขตผังเมืองประเภท
ต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาเมืองด้านกายภาพเป็นไปตามแนวคิดของผังเมืองที่กำหนดขึ้น นอกจากนั้น

ควรกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับคุณสมบัติทางวิศวกรรมของอาคารและสิ่งก่อสร้างต่างๆ โดยอาศัยหลักวิชาการทางวิศวกรรม เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตการก่อสร้างในชุมชน

ในปัจจุบันได้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานด้านผลการดำเนินงานไว้หลายเรื่อง เช่น พ.ร.บ. การผังเมืองได้กำหนดประเภทและองค์ประกอบหลักของผังเมือง (ผังเมืองเฉพาะ ผังเมืองรวม) อย่างไรก็ตาม ในเรื่อง คุณลักษณะของการผังเมืองนี้ยังจำเป็นต้องกำหนดประเภทของผังเมืองประเภทผังเขตเพิ่มขึ้นเพื่อใช้ในการควบคุมการใช้ที่ดิน การก่อสร้าง และการพัฒนาเมือง อีกทั้งควรกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการในเขตชุมชนประเภทต่างๆ เช่น ชุมชนชนบท ชุมชนเมืองขนาดเล็ก ขนาดกลาง และเมือง มหานครขนาดใหญ่ รวมทั้งชุมชนที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจเฉพาะ (เช่น ชุมชนเกษตรกรรม ชุมชนอุตสาหกรรม ชุมชนพาณิชย์กรรม ท้องเที่ยวชุมชนในพื้นที่ป่าต้นน้ำ พื้นที่ชายทะเล พื้นที่เขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ฯลฯ) ควรมีระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการประเภทถนน ทางเดิน ระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ฯลฯอย่างไร ดังนั้นจึงควรกำหนดมาตรฐานในเรื่องเหล่านี้ขึ้นเพิ่มเติมในกฎกระทรวง หรือระเบียบปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องต่อไป

ในด้านการควบคุมอาคารนั้น ในปัจจุบัน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ร.บ. อาคารชุด และ พ.ร.บ. จัดสรรที่ดิน กฎกระทรวง และระเบียบปฏิบัติ ได้กำหนดหลักการพื้นฐานของการควบคุมอาคารไว้หลายประการ อาทิ ประเภทสิ่งก่อสร้างที่อยู่ในขอบเขตการควบคุมดูแล อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมอาคาร สิทธิและหน้าที่ของเจ้าของอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย การรักษาความปลอดภัยในการก่อสร้าง คุณสมบัติของผู้ควบคุมงาน การขออนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้าย ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. ดังกล่าวมิได้กำหนดมาตรฐานของอาคารด้านโครงสร้าง ความมั่นคงปลอดภัย การอนุรักษ์พลังงาน การป้องกันมลพิษ การรักษาสภาพแวดล้อมด้านภูมิทัศน์ของชุมชน การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและมรดกทางสถาปัตยกรรมและผลกระทบต่อระบบบริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการต่างๆ ของชุมชน ฯลฯ มาตรฐานการดำเนินงานเกี่ยวกับการตรวจสอบความปลอดภัยของอาคาร มาตรฐานเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ ดังนั้น จึงควรปรับปรุงกฎกระทรวง หรือระเบียบปฏิบัติให้มีเกณฑ์มาตรฐานสำหรับเรื่องเหล่านี้ขึ้น

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเมือง และให้หน่วยงานส่วนกลางได้กำกับดูแลให้ท้องถิ่นได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานการดำเนินงานต่อไป

ตารางที่ 6-1 สรุปผลการวิเคราะห์สถานภาพของเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ
ด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคาร

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐานด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตรฐานด้านผลงาน
1. วางแผนพัฒนาเมืองและการผังเมือง	1. พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ.2518 (กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติ และมีระบบการกำกับดูแลจากหน่วยงานส่วนกลางเพียงบางส่วน) 2. พ.ร.บ. จัดสรรที่ดิน พ.ศ.2511 3. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติ แต่ไม่มีระบบการกำกับดูแลจากหน่วยงานส่วนกลาง)	กระบวนการจัดทำและการบริหารผังเมือง เช่น กระบวนการจัดทำผังเมือง การประกาศใช้ผังเมือง การปรับปรุงแก้ไขผังเมือง ฯลฯ	ประเภทและคุณสมบัติหลักของผังเมืองประเภทต่างๆ (ผังเมืองหลัก ผังเมืองเฉพาะ)
2. ควบคุมอาคาร ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร	1. พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (กำหนดให้องค์กร	1. กระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร เช่น อำนาจ	1. ประเภทของอาคารและสิ่งก่อสร้าง คุณสมบัติ

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐานด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตรฐานด้านผลงาน
	<p>ปกครองครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติ-บางส่วน และยังไม่ระบบการกำกับดูแลจากหน่วยงานส่วนกลางที่ชัดเจน)</p> <p>2. พ.ร.บ. อาคารชุด</p> <p>3. พ.ร.บ. จัดสรรที่ดิน พ.ศ.2511</p> <p>4. กฎกระทรวง (หลายฉบับ) กำหนดให้องค์กรปกครองครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติ-เพียงบางส่วน และยังไม่มียระบบการกำกับดูแลจากหน่วยงานส่วนกลางที่ชัดเจน</p> <p>5. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการควบคุมอาคารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กำหนดให้องค์กรปกครองครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติ และยังไม่มียระบบการกำกับดูแลจากหน่วยงานส่วนกลางที่ชัดเจน)</p>	<p>หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิและหน้าที่ของประชาชนเกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้าง ปรับปรุงต่อเติม ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายอาคาร และสิ่งก่อสร้าง และการขุดดินในบริเวณที่โกลหรือติดต่อกับบริเวณที่สาธารณะ อาคาร ถนน หรือกำแพง</p> <p>2. กระบวนการตรวจสอบควบคุมการก่อสร้างต่อเติมฯ อาคารและสิ่งก่อสร้าง</p> <p>3. มาตรการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในบริเวณการก่อสร้าง</p> <p>4. คุณสมบัติของวิศวกรและสถาปนิกผู้ออกแบบ ตรวจสอบ นายช่าง นายตรวจ อนุมัติแบบ ควบคุมงาน</p> <p>5. แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการควบคุมอาคาร คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าพนักงานท้องถิ่น</p> <p>6. แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายอาคารประเภท</p>	<p>และองค์ประกอบหลักของอาคารและสิ่งก่อสร้างประเภทต่างๆ</p> <p>2. ความมั่นคงแข็งแรงและความสามารถในการรับน้ำหนักของอาคาร</p> <p>3. ระบบป้องกันอัคคีภัย</p> <p>4. ระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้</p> <p>5. คุณสมบัติอาคารสูง และอาคารขนาดใหญ่ (ที่ว่างฯ ระบบระบายน้ำทิ้ง ระบบประปา ระบบกำจัดขยะมูลฝอย ระบบลิฟท์ ระบบระบายอากาศ</p> <p>6. ฯลฯ</p>

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และการบังคับใช้ มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้านผลงาน
		<p>ต่างๆ เช่น อาคารของ หน่วยราชการ อาคาร ชั่วคราว อาคารของ องค์การระหว่าง ประเทศ สถานทูต อาคารที่อยู่อาศัย อาคารอุตสาหกรรม อาคารในเขตเพลิงไหม้ ฯลฯ</p> <p>7. การทดสอบด้านโครง สร้างและปฐพีกล ศาสตร์ฯลฯ</p> <p>8. มาตรฐานการก่อสร้าง อาคารชุด</p> <p>9. มาตรฐานการก่อสร้าง ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวด ล้อมในชุมชน</p>	

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 7 ระบบมาตรฐานขั้นต่ำระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ ในชุมชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการในชุมชนหลายประการ เช่น ถนน สะพาน ทางเดิน ระบบการจราจร ระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ท่าเทียบเรือ ประปา แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค แหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรม ฯลฯ

การจัดให้มีและบำรุงรักษาระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการในชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้วยเหตุผลหลัก 3 ประการคือ (1) กิจกรรมสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการจำเป็นต้องดำเนินการโดยอาศัยหลักวิชาการและเทคโนโลยีด้านวิศวกรรมโยธา วิศวกรรมการคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร การพลังงาน รวมทั้งหลักวิชาการด้านสาธารณสุข (2) เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดระเบียบชุมชน จึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน แน่นอนตายตัว ไม่เลือกปฏิบัติ มีความโปร่งใส และเชื่อถือได้ และ (3) กิจกรรมสาธารณสุขปโภคในชุมชนหนึ่งๆ มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบสาธารณสุขปโภคของชุมชนอื่นๆ และของสังคมส่วนรวม ดังนั้นจึงมีกฎเกณฑ์มาตรฐานในบางเรื่องร่วมกัน มาตรฐานขั้นต่ำด้านระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรประกอบด้วยเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

การบังคับใช้มาตรฐานขั้นต่ำ

ควรกำหนดเป็นกฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้กรมโยธาธิการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่เป็นหน่วยกำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานขั้นต่ำของการจัดบริการด้านระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีมาตรการตรวจสอบและแทรกแซงการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อท้องถิ่นละเลยไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานฯ และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “หน่วยปฏิบัติงาน” มี

อำนาจหน้าที่จัดให้มีระบบบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการในชุมชนของตนเอง กฎกระทรวงฯ ดังกล่าวนี้นี้ควรกำหนดหลักการจัดระบบบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทไว้ในที่เดียวกันอย่างเบ็ดเสร็จ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านกระบวนการดำเนินงานและผลงานของบริการฯ แต่ละประเภทยานั้น ควรกำหนดเป็นระเบียบปฏิบัติแยกเป็นเรื่องๆ ไป

ในปัจจุบันมีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไว้ในหลายเรื่อง แต่ส่วนใหญ่เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นสำหรับให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดบริการฯ โดยตรงได้ถือปฏิบัติ และไม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์เหล่านั้นไว้แต่อย่างใด เช่น ในด้านถนนและทางหลวง มี พ.ร.บ. การทางหลวง พ.ศ. 2535 กฎกระทรวง และระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการทางหลวง ซึ่งกำหนดประเภททางหลวงไว้ (รวมทางหลวงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติสำหรับทางหลวงของท้องถิ่นไว้แต่อย่างใด

ในด้านการขนส่งมวลชน ก็มี พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 กฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการขนส่งมวลชนสำหรับให้หน่วยราชการถือปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการจัดการขนส่งมวลชนทั้งในระดับชาติและระดับชุมชน

ในด้านการพลังงานไฟฟ้าก็ยังไม่ระเบียบปฏิบัติใดๆ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สำหรับกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคนั้น ได้มีประกาศของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานการดำเนินงานไว้แล้ว เช่นเดียวกับด้านระบบโทรศัพท์ และการประปาชุมชน ซึ่งยังไม่มีระเบียบปฏิบัติใดๆ ที่กำหนดเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แต่อย่างใด แต่สำหรับกิจการขององค์การโทรศัพท์ฯ และกิจการประปาของการประปาส่วนภูมิภาคนั้น ได้มีระเบียบของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง (เช่น ระเบียบ ทศท. ว่าด้วยการให้บริการโทรศัพท์แก่ประชาชน พ.ศ. 2532 เป็นต้น) กำหนดไว้สำหรับเป็นหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าว

ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงควรกำหนดเป็นกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดระบบสาธารณสุขโลก สาธารณูปการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นโดยพิจารณารายละเอียดตามข้อเสนอข้างต้น เพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการดำเนินกิจกรรมในเรื่องเหล่านี้ต่อไป

มาตรฐานขั้นต่ำด้านกระบวนการดำเนินงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการดำเนินงานที่อิงหลักวิชาการและเทคนิคการดำเนินงานพื้นฐาน เช่น เกณฑ์มาตรฐานด้านการออกแบบ การก่อสร้าง การควบคุมงาน และการบำรุงรักษา คุณสมบัติของวัสดุการก่อสร้าง อุปกรณ์ เครื่องมือการปฏิบัติงาน คุณสมบัติของหน่วยปฏิบัติงาน คุณสมบัติของบุคลากรหลักในการปฏิบัติงาน ฯลฯ

ในปัจจุบันได้มีการพัฒนามาตรฐานกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับระบบสาธารณสุขโลก สาธารณูปการไว้แล้วในบางเรื่อง เช่น พ.ร.บ. ทางหลวงได้กำหนดประเภททางหลวง การแต่งตั้งเจ้าพนักงานทางหลวง หรือในกรณีของกรมโยธาธิการและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ก็ได้พัฒนาแบบมาตรฐานการควบคุมงาน มาตรฐานการก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน สะพาน ระบบประปาชุมชน ระบบไฟฟ้าสาธารณะ ระบบการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซ⁷ ในขณะเดียวกัน กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขก็ได้พัฒนามาตรฐานระบบประปาชุมชนไว้ด้วยเช่นเดียวกัน

สำหรับกิจกรรมอื่นๆ เช่น ระบบจรรยาทางบก การจราจรและการขนส่งทางน้ำ ท่าเทียบเรือ ระบบระบายน้ำ การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และแหล่งน้ำเพื่อการอุตสาหกรรม ฯลฯ นั้น ก็มีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทางหลวง ระบบการจราจรทางบก ทางน้ำ การบำรุงรักษาร่องน้ำ การก่อสร้างและบำรุงรักษาท่าเทียบเรือ ซึ่งหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องได้กำหนดและถือปฏิบัติอยู่ใน

⁷ ขณะนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบกำลังปรับปรุงมาตรฐานด้านต่างๆ ให้ทันสมัยและสอดคล้องกับระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในอนาคต

ปัจจุบัน ต่อไปเมื่อมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในเรื่องเหล่านี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ ก็สามารถปรับปรุงหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติเหล่านี้เสียใหม่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติงานที่ได้รับการถ่ายโอนมาต่อไป

มาตรฐานขั้นต่ำด้านผลการดำเนินงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านกายภาพและคุณภาพของระบบสาธารณูปโภค เช่น เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านกายภาพของถนนประเภทต่างๆ เกณฑ์มาตรฐานด้านกายภาพของระบบการขนส่งมวลชน เกณฑ์มาตรฐานด้านกายภาพของระบบสัญญาณและการควบคุมจราจร เกณฑ์มาตรฐานด้านกายภาพของท่าเรือ สถานีรถไฟโดยสาร สถานีขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ระบบประปาชุมชน ตลาดสด ฯลฯ

ในด้านคุณภาพของผลการดำเนินงานก็อาจกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักวิชาการ เช่น เกณฑ์มาตรฐานด้านคุณภาพของถนน (เช่น ความสามารถในการรับน้ำหนักบรรทุกของถนนประเภทต่างๆ เป็นต้น) เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำประปา คุณภาพน้ำบาดาล คุณภาพพลังงานไฟฟ้า คุณภาพบริการโทรศัพท์ เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำ-สำหรับควบคุมคุณภาพน้ำและการบำบัดน้ำเสีย (ของกรมควบคุมมลพิษ) สิทธิและหน้าที่ของประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ฯลฯ^๑

จากการสำรวจพบว่าได้มีกฎกระทรวงและระเบียบปฏิบัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานด้านกายภาพและคุณภาพของผลงานด้านระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการประเภทต่างๆไว้แล้วจำนวนหนึ่ง เช่น เกณฑ์มาตรฐานด้านกายภาพของถนน สะพานบางประเภท (ของกรมโยธาธิการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท) เกณฑ์มาตรฐานด้านกายภาพของท่าเรือ (ของกรมเจ้าท่า) เกณฑ์มาตรฐานด้านตลาดสด (ของกระทรวงมหาดไทย) ฯลฯ ในด้านคุณภาพของผลการดำเนินงานก็มีเกณฑ์

^๑ สำหรับเกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการดำเนินงานด้านอื่นๆ เช่น ระบบการจราจรทางบก การจราจรและการขนส่งทางน้ำ ท่าเทียบเรือ ระบบระบายน้ำ การก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และแหล่งน้ำเพื่อการอุตสาหกรรมนั้น ผู้วิจัยยังไม่มีข้อมูลเพียงพอ จึงไม่ทราบว่าได้การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานด้านผลการดำเนินงานในเรื่องเหล่านี้ไว้แล้วหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

มาตรฐานด้านคุณภาพของถนน (ความสามารถในการรับน้ำหนักของถนน) เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพ
น้ำประปา เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำ (กรมควบคุมมลพิษ) ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่ายังไม่มีข้อกำหนดมาตรฐานด้านกระบวนการและผลงาน (ทั้งใน
ด้านกายภาพ ปริมาณ และคุณภาพของผลการดำเนินงาน) ของระบบสาธารณสุขโลกและ
สาธารณสุขการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายประเภท ดังที่ได้กล่าวถึงไปบ้างแล้วข้างต้น
ดังนั้น จึงควรได้มีการกำหนดรายละเอียดของเกณฑ์มาตรฐานในเรื่องต่างๆ โดยจัดทำเป็นประกาศ
กระทรวง และระเบียบปฏิบัติตามความเหมาะสมต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 7-1 สรุปผลการวิเคราะห์สถานภาพของเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ
ด้านการจัดระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการในชุมชน

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้าน กระบวนการ	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้านผลงาน
1. จัดให้มีและบำรุงรักษา ระบบทางหลวงของ ท้องถิ่น (ทางหลวง อบจ. ทางหลวง เทศบาล ฯลฯ)	1. ระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยการ ลงทะเบียนเป็นทาง หลวงชนบท ทางหลวง เทศบาล และทาง หลวง สุขาภิบาล พ.ศ. 2537 (กำหนดให้องค์ กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยปฏิบัติการ แต่ยังไม่มีระบบ การกำกับดูแลจาก หน่วยงานส่วนกลางที่ ชัดเจน) 2. คำสั่งกระทรวง มหาดไทย 709/35 เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงาน ทางหลวง 3. พระราชบัญญัติทาง หลวง พ.ศ. 2535 (กำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็น หน่วยปฏิบัติการ แต่ ยังไม่มีระบบการกำกับ ดูแลจากหน่วยงาน ส่วนกลางที่ชัดเจน) 4. พ.ร.บ.วิชาชีพ วิศวกรรม พ.ศ. 2505 5. ประกาศกรมโยธา ธิการ เรื่อง มาตรฐาน และลักษณะของทาง หลวงและงานทางฯ พ.ศ. 2543 (มิได้ กำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็น หน่วยปฏิบัติการแต่	1. ขั้นตอนการลงทะเบียน ทางหลวง 2. การแต่งตั้งเจ้า พนักงานทางหลวง ท้องถิ่น 3. การขออนุญาตก่อสร้าง สิ่งก่อสร้างใน เขตทางหลวง (เช่น ทางเข้าออก ระบบ สาธารณูปโภค ฯลฯ) 4. วัสดุที่ใช้ก่อสร้าง ผิวจราจร 5. คุณสมบัติของ บุคลากรหลัก (วิศวกร)	1. คุณสมบัติทาง/ ถนนในหมู่บ้าน (ผิวจราจร ไหล่ ทาง) 2. คุณสมบัติทาง หลวงชนบทชั้นที่ 1, 2, 3 และชั้น พิเศษ ทางหลวง รพช. ชั้นที่ 1-5 ทางหลวงเทศบาล ชั้นที่ 1-4 (ความ เพียงพอ ผิวจราจร ความสูง ความโค้ง ที่จอดรถ เขตทาง แนวต้นไม้ เสา พาดสาย ช่องลอด ทางแยก เครื่อง หมายควบคุม จราจร ฯลฯ)

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้าน กระบวนการ	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้านผลงาน
	6. ประกาศสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เรื่อง มาตรฐานและ ลักษณะของทางหลวง และงานทางฯ (มิได้ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น หน่วยปฏิบัติการแต่อย่างใด)		
2. จัดระบบจราจรทางบก วิศวกรรมจราจร ระบบ การขนส่งมวลชน ระบบการขนส่งสินค้า และพัสดุภัณฑ์ สถานี รถโดยสาร และกิจการ สาธารณูปการอื่นๆ ใน เขตพื้นที่ของท้องถิ่น	พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 (มิได้กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยปฏิบัติแต่อย่าง ใด)	การขออนุญาต ประกอบการขนส่งทาง บก	
3. จัดให้มีและบำรุงรักษา เส้นทางเดินเรือ ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ระบบการขนส่งมวลชน ทางน้ำในเขตพื้นที่ ของท้องถิ่น	พ.ร.บ. การเดินเรือในน่าน น้ำไทย พ.ศ. 2456 (มิได้ กำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วย ปฏิบัติแต่อย่างใด)	การกำหนดเขตท่าเรือ เขตจอดเรือ ทางเดินเรือ	คุณสมบัติด้านความ ปลอดภัยของท่ารับส่ง ท่าเทียบเรือ และแพ
4. ดำเนินกิจการประปา จัดให้มีและบำรุงรักษา แหล่งน้ำเพื่อการ อุปโภคบริโภคในเขต พื้นที่ของท้องถิ่น และ	1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ บริหารกิจการและการ บำรุงรักษาระบบ ประปาชนบท พ.ศ. 2535 (มิได้กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นหน่วย ปฏิบัติแต่อย่างใด) 2. กองประปาชนบท กรม อนามัย รูปแบบและ แนวทางการขอจัด สร้างระบบประปา ชนบท (กำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัด	1. การขอจัดสร้าง ระบบประปา ชนบท 2. การบริหารกิจการ และการบำรุง รักษา ระบบประปา ชนบท	1. ขนาดและคุณสมบัติของระบบ ประชาชนบท (ขนาด 30 และ 50 คิวเรือน กำหนด คุณสมบัติของ ระบบกรองน้ำ ระบบจ่ายน้ำ ระบบสูบน้ำ แหล่ง น้ำดิบ) คุณภาพ น้ำ

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้าน กระบวนการ	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้านผลงาน
	<p>ทำคำขอฯ ให้กรม อนามัยเป็นผู้ก่อสร้าง)</p> <p>3. กองประปาชนบท กรม อนามัย คู่มือการดูแล และการบริหารจัดการ ระบบธนาคารน้ำ สำหรับผู้ดูแลและ กรรมการบริหาร (กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ กรรมการหมู่บ้านเป็น หน่วยปฏิบัติการ แต่ ยังไม่มีระบบการกำกับ ดูแลจากหน่วยงาน ส่วนกลางที่ชัดเจน)</p>		
<p>5. จัดให้บริการพลังงาน ไฟฟ้า ก๊าซ ในเขตพื้นที่ ของท้องถิ่น</p>	<p>ประกาศการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (มิได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น หน่วยปฏิบัติแต่อย่างใด)</p>	<p>การขอใช้บริการไฟฟ้า</p>	<p>1. คุณสมบัตินของ กระแสไฟ (แรงดัน ไฟฟ้า จำนวนครั้ง ไฟฟ้าดับต่อปี ฯลฯ)</p> <p>2. คุณภาพบริการไฟฟ้า (การขอใช้ไฟ ตอบข้อร้องเรียน การแจ้งไฟฟ้าดับ/ ชัดข้องล่วงหน้า การอ่านค่าไฟฟ้า การส่งใบแจ้งหนี้ การต่อกลับการใช้ ไฟฟ้า</p>
<p>6. จัดให้มีบริการโทรศัพท์ ในเขตพื้นที่ของท้องถิ่น</p>	<p>ระเบียบองค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทย (มิได้ กำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วย ปฏิบัติแต่อย่างใด)</p>	<p>การขอใช้บริการ โทรศัพท์</p>	<p>คุณภาพของบริการ (การขอใช้บริการ การ ขอคืนเงินค่าบริการ การขอติดตั้งโทรศัพท์ เคลื่อนที่ การขอติดตั้ง วิทยุโทรศัพท์ การตรวจ สอบใช้บริการสูงมิติ ปกติ ฯลฯ)</p>

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้าน กระบวนการ	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้านผลงาน
7. จัดให้มีและควบคุม สุสานและฌาปน สถาน	พ.ร.บ. สุสานและฌาปน สถาน พ.ศ. 2528 (มิได้ กำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วย ปฏิบัติแต่อย่างใด)	<ol style="list-style-type: none"> 1. การจัดตั้ง ก่อสร้าง ต่อเติมสุสานและ ฌาปนสถาน (กระบวนการขอ อนุญาต เงินไซ การจัดตั้ง 2. การดำเนินการ เกี่ยวกับการเก็บ ฝัง เผาศพในและ นอกสุสานและฌา ปนสถาน (ข้อห้าม เกี่ยวกับการกร เก็บ ฝัง เผาศพใน และนอกสุสานฯ สัญลักษณ์ของ สุสานและ ฌาปนสถาน ฯลฯ) 	มาตรฐานสุขลักษณะ ของสุสานและ ฌาปนสถาน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 8 ระบบมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่คุ้มครองดูแล อนุรักษ์ ส่งเสริม บำรุงรักษา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรมของชุมชนตามรัฐธรรมนูญ และตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง ประกอบด้วยกิจกรรมหลายด้านและหลายระดับ อีกทั้งมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ และความยั่งยืนของชุมชนแต่ละแห่ง ในขณะที่เดียวกันการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในบางเรื่องของชุมชนแต่ละแห่งก็อาจมีผลกระทบในระดับกว้างต่อชุมชนอื่นๆ ในภูมิภาคและต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมอีกด้วย ผลกระทบระดับกว้างดังกล่าวนี้อาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้ง และข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและอำนาจหน้าที่ของรัฐและของชุมชนแต่ละแห่งในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นได้โดยง่าย ดังที่ได้พบเห็นในปัจจุบัน ดังนั้นจึงควรจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

อาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับบริบทของภารกิจในด้านนี้ทั้งหมด กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำเนินการในปัจจุบันเป็นเรื่องการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของชุมชน เช่น การระบายน้ำ ป้องกันน้ำท่วม บำบัดน้ำเสีย เก็บขนและกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล และควบคุมดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน เป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความน่าอยู่ของชุมชนมากเท่าที่ควร

สำหรับการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินการใดๆ แม้ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจให้ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในบางเรื่อง เช่น การให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่คุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติร่วมกับ

เจ้าพนักงานปกครอง (นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) เป็นต้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังมิได้ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจังแต่อย่างใด ในส่วนของการจัดการทรัพยากรน้ำ แหล่งประมง ป่าไม้ รวมทั้งโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุในท้องถิ่น ก็ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มิได้มีกิจกรรมในเรื่องเหล่านี้ เพราะกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่มีอยู่ในปัจจุบันมิได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการจัดการเรื่องเหล่านี้

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้หน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีเกณฑ์มาตรฐานการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรมในเรื่องต่างๆ ดังนี้

การจัดการทรัพยากรน้ำ

รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรร่วมกันสำรวจและจัดทำทะเบียนแหล่งน้ำธรรมชาติ คูคลองส่งน้ำ ระบบชลประทานขนาดเล็ก/ ขนาดกลาง ที่กำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการ (รัฐบาล) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา) ในส่วนของการจัดการแหล่งน้ำ คูคลอง และระบบชลประทานที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการก่อสร้าง บำรุงรักษา และจัดการทรัพยากรน้ำ ประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานด้านการกำกับดูแล เกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการ และเกณฑ์มาตรฐานด้านผลงาน ดังนี้

เกณฑ์มาตรฐานด้านการกำกับดูแล

ควรมีกฎหมายกำหนดแนวทางการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการจัดทำทะเบียนแหล่งน้ำธรรมชาติ คูคลองส่งน้ำ ระบบชลประทานขนาดเล็ก/ ขนาดกลาง ที่กำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วย

ราชการ (รัฐบาล) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น นอกจากนั้น กฎหมายดังกล่าวควรกำหนดให้กรมชลประทานมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดการทรัพยากรน้ำ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดขึ้น ในการนี้กรมชลประทาน ควรมีมาตรการกำกับดูแลและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการปฏิบัติงานที่ เพียงพอและมีประสิทธิผล

เกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการ

ควรประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการก่อสร้าง บำรุงรักษา และจัดการแหล่งน้ำ เกณฑ์ มาตรฐานขั้นต่ำของหน่วยปฏิบัติการด้านวิศวกรรมชลประทานและเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของ บุคลากรหลักที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านวิศวกรรม ซึ่งควรกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักวิชาการ

นอกจากเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านเทคนิคและวิชาการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเกณฑ์ มาตรฐานด้านการให้ประชาชนในชุมชนผู้ใช้บริการและผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานมีส่วน ร่วมรับผิดชอบ (ร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมรับภาระ และร่วมตรวจสอบ) ในกระบวนการ ดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ

เกณฑ์มาตรฐานด้านผลงาน

ควรประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านปริมาณน้ำต่อพื้นที่ / ต่อหัวประชากร เกณฑ์มาตรฐาน ด้านประสิทธิภาพการใช้น้ำ และเกณฑ์มาตรฐานด้านคุณภาพน้ำ (ที่มีและนำมาใช้ประโยชน์ และ คุณภาพน้ำที่ใช่แล้ว) ซึ่งกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักวิชาการ

ในปัจจุบันมี พ.ร.บ. การชลประทาน พ.ร.บ. วิชาชีพวิศวกรรม และระเบียบปฏิบัติงานของกรมชล ประทานกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินงานด้านเทคนิคและวิชาการไว้มากพอสมควร แต่ ยังขาดเกณฑ์มาตรฐานการกำกับดูแล (การบังคับใช้เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำกับองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น) เกณฑ์มาตรฐานด้านการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงาน และเกณฑ์มาตรฐานด้านผลงานในบางส่วน (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 8-1) จึงควรมีการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องเหล่านี้ขึ้นไป

การจัดการทรัพยากรที่ดิน

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่สุดของระบบสังคมไทย ด้วยเป็นสังคมเกษตรกรรมมาช้านาน การจัดการทรัพยากรที่ดินในที่นี้หมายถึงการกำกับดูแลจัดการเกี่ยวกับการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของภาครัฐและเอกชน รวมทั้งการอนุรักษ์ บูรณะ และพัฒนาคุณภาพดินให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรที่ดินมีหลากหลาย อาทิ การออกเอกสารสิทธิการถือครองที่ดิน การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม การจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม การพัฒนาที่ดิน และการคุ้มครองดูแลที่สาธารณะของแผ่นดิน ฯลฯ ในปัจจุบันกิจกรรมเหล่านี้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีบทบาทแต่อย่างใด เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลให้ดำเนินการเป็นบางส่วน เช่น การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลที่สาธารณะร่วมกับเจ้าพนักงานของรัฐ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

ในอนาคตรัฐบาลอาจพิจารณาถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมบางประเภท เช่น อาจถ่ายโอนภารกิจด้านการอนุรักษ์และพัฒนาคุณภาพดิน การจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร การจัดรูปที่ดินเพื่อการบูรณะและพัฒนาเมือง ฯลฯ ในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานด้านการกำกับดูแล เกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการ และเกณฑ์มาตรฐานด้านผลงาน ดังนี้

เกณฑ์มาตรฐานด้านการกำกับดูแล

ควรมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดินของรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (เช่นกรมที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ สำนักงานจัดรูปที่ดินฯ สำนักงานพัฒนาที่ดินฯ เป็นต้น) กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องดังกล่าวนี้ ควรมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตาม มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดขึ้น และให้การสนับสนุนทางวิชาการและงบประมาณแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการ

ควรประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการจัดการ การก่อสร้าง บำรุงรักษา การวิเคราะห์ทาง เทคนิควิชาการ ฯลฯ ซึ่งควรกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักวิชาการ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นควรมีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการให้ประชาชนผู้ใช้บริการและผู้ได้รับผลกระทบจากการ ดำเนินงานมีส่วนร่วมรับผิดชอบ (ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับภาระ และร่วมตรวจสอบ) ในกระบวนการ ดำเนินงาน เพื่อให้การจัดการทรัพยากรที่ดินของท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และ ยั่งยืน

เกณฑ์มาตรฐานด้านผลงาน

ควรประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านผลงานซึ่งกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักวิชาการ เช่น ในการ ดูแลคุ้มครองที่สาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแผนที่แสดงแนวเขตที่สาธารณะที่ได้ มาตรฐาน มีหลักแสดงแนวเขตและเครื่องหมายหรือป้ายประกาศที่ชัดเจน มีทะเบียนหรือเอกสาร แสดงการถือครองที่สาธารณะที่ถูกต้องตามกฎหมาย ประชาชนในชุมชนได้รับทราบและมีความรู้สึก เป็นเจ้าของร่วมกัน มีการจัดการใช้ประโยชน์ที่สาธารณะที่เหมาะสมและเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ ดังนี้เป็นต้น

ในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรที่ดิน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ร.บ. ปฎิรูปที่ดิน พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ร.บ. พัฒนาที่ดิน และระเบียบปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดิน และกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการดำเนินงานไว้หลายเรื่อง (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 8-1) หากรัฐบาลมีนโยบายที่จะถ่ายโอนภารกิจเหล่านี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ก็ควรปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปรับปรุงระบบมาตรฐานการปฏิบัติงานเสียใหม่ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติการ และให้หน่วยงานส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นในเรื่องนั้นๆ นอกจากนี้ ก็ควรปรับปรุงเพิ่มเติมเกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการดำเนินงาน และผลงานให้ครอบคลุม ชัดเจน สามารถตรวจสอบ ติดตามประเมินผลได้ง่าย

การจัดการทรัพยากรป่าไม้

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบันเป็นหน้าที่ของรัฐบาล (กรมป่าไม้) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีบทบาทแต่อย่างใด ในอนาคตรัฐบาลอาจพิจารณาถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมบางประเภท เช่น อาจกำหนดพื้นที่ป่าบางส่วนให้เป็นป่าชุมชน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชนร่วมกันดูแลบำรุงรักษาและจัดการ หรืออาจมอบอำนาจให้ท้องถิ่นเฝ้าระวังการบุกรุกแนวเขตป่า แม้วางป่า ครอบครองทำประโยชน์ ทำไม้ ทำลายป่า ไฟป่า สัตว์ป่า และมีอำนาจเข้าตรวจค้นจับกุมผู้กระทำผิด หรือรายงานให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ ฯลฯ ในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติงานดังนี้

เกณฑ์มาตรฐานด้านการกำกับดูแล

ควรมีกฎหมายป่าชุมชน และแนวทางการมอบอำนาจด้านการจัดการป่าไม้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการเฝ้าระวังและปฏิบัติการตามกฎหมายที่ชัดเจน รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการในสังกัดกรมป่าไม้ในพื้นที่ปฏิบัติการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้

ส่วนราชการในพื้นที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดขึ้น และให้การสนับสนุนทางวิชาการและงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการ

ควรประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการจัดการป่าชุมชน การเฝ้าระวังการบุกรุกทำลายป่า การเฝ้าระวังไฟป่า ฯลฯ ซึ่งควรกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักวิชาการ นอกจากนี้ ควรมีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชนและการอนุรักษ์ป่า เพื่อให้การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของท้องถิ่นมีความโปร่งใสและยั่งยืน

เกณฑ์มาตรฐานด้านผลงาน

ควรประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านผลงานซึ่งกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักวิชาการ เช่น ในการจัดการป่าชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าชุมชน มีหลักแสดงแนวเขตและเครื่องหมายหรือป้ายประกาศที่ชัดเจน มีทะเบียนหรือเอกสารแสดงการถือครองพื้นที่ป่าชุมชนที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีการจัดการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนที่เหมาะสมและเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ ดังนี้ เป็นต้น

ในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เช่น พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ และระเบียบปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่และเกณฑ์ มาตรฐานการดำเนินงานของกรมป่าไม้ (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 8-1) หากรัฐบาลมีนโยบายที่จะถ่ายโอนภารกิจเหล่านี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ก็ควรปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปรับปรุงระบบมาตรฐานการปฏิบัติงานเสียใหม่ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติการ และให้กรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นในเรื่องนั้นๆ นอกจากนี้ ก็ควรปรับปรุง เพิ่มเติมเกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการดำเนินงาน และผลงานให้ครอบคลุม ชัดเจน สามารถตรวจสอบ ติดตามประเมินผลได้ง่าย

การจัดการทรัพยากรธรณี

การจัดการทรัพยากรธรณีในปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล (กรมทรัพยากรธรณี) เช่น การสำรวจแร่ การขอประทานบัตรทำเหมือง การควบคุมการขุดเจาะและการประกอบกิจการน้ำบาดาล น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ฯลฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในบางส่วน เช่น การควบคุมการขุดดินลูกรัง การย่อยหิน ฯลฯ

การถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรณีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดค่อนข้างมาก ด้วยลักษณะทางธรรมชาติของทรัพยากรธรณีที่ไม่อาจแบ่งออกเป็นส่วนย่อยตามแนวเขตการปกครองท้องถิ่น และจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีและเงินทุนสูง ทำให้ต้องใช้วิธีการจัดการแบบรวมศูนย์ในระดับชาติเป็นส่วนใหญ่ การปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานในอนาคตควรเป็นเรื่องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมเป็นหุ้นส่วน (เมื่อมีการลงทุนดำเนินกิจการเชิงธุรกิจ) และร่วมตรวจสอบผลการดำเนินงานกับรัฐบาล (กรมทรัพยากรธรณี) มากกว่าการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการดังเช่นการจัดการทรัพยากรอื่นๆ

การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมดูแลการจัดการทรัพยากรธรณีในปัจจุบัน เช่น การขุดดินลูกรัง และการย่อยหิน ฯลฯ นั้น ก็อาจจำเป็นต้องกำหนดระบบมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติงาน เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดูแล อนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ ยั่งยืน และไม่มีผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมของชุมชน เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติงานควรมีดังนี้

เกณฑ์มาตรฐานด้านการกำกับดูแล

ควรกำหนดให้กรมทรัพยากรธรณีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนิน กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมดูแล อนุญาตให้มีการขุดดินลูกรัง การระเบิดหิน การย่อยหิน ฯลฯ ให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดขึ้น และให้การสนับสนุนทางวิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการปฏิบัติงาน

ควรประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการจัดการ การวิเคราะห์ทางเทคนิควิชาการ และเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการให้ประชาชนในชุมชนและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานทั้งในและนอกชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบ (ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบ) ในกระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานของท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน

เกณฑ์มาตรฐานด้านผลงาน

ควรประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านผลงานซึ่งกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักวิชาการ

ในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดให้กรมทรัพยากรธรณีมีอำนาจหน้าที่จัดการทรัพยากรธรณี เช่น พ.ร.บ. แร่ พ.ร.บ. น้ำบาดาล ฯลฯ (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 8-1) รัฐบาลอาจปรับปรุงกฎหมายเหล่านี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรณีตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดระบบมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการควบคุม /อนุญาตเกี่ยวกับการขุดดินลูกรัง การย่อยหิน ฯลฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวข้างต้น

การจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุ

รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรร่วมกันสำรวจและจัดทำทะเบียนโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุในพื้นที่ชุมชนต่างๆ และจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลบำรุงรักษาและจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุระหว่างรัฐบาล (กรมศิลปากร) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา) ให้ชัดเจน ในส่วนของโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำการดูแลบำรุงรักษาและจัดการ ประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานด้านการกำกับดูแล เกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการ และเกณฑ์มาตรฐานด้านผลงาน ดังนี้

เกณฑ์มาตรฐานด้านการกำกับดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุ

ควรมีการปรับปรุง พ.ร.บ. โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2508 (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 8-1) ให้มีการร่วมกันสำรวจและจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลบำรุงรักษาและจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุระหว่างรัฐบาล (กรมศิลปากร) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และควรกำหนดให้กรมศิลปากรมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดขึ้น ในการนี้กรมศิลปากรควรมีมาตรการกำกับดูแลและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการปฏิบัติงานที่เพียงพอและมีประสิทธิผล

เกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการจัดการ

ควรประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการก่อสร้าง ต่อเติม บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์โบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกณฑ์มาตรฐานด้านการให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงาน (ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับภาระ และร่วมตรวจสอบ) และเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของบุคลากรหลักที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านนี้ ซึ่งควรกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักวิชาการ

เกณฑ์มาตรฐานด้านผลงาน

ควรประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านผลการดำเนินงาน ซึ่งกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักวิชาการ

ในปัจจุบันมี พ.ร.บ. โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และระเบียบปฏิบัติงานของกรมศิลปากรกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินงานด้านเทคนิคและวิชาการไว้มากพอสมควร แต่ยังคงขาดรายละเอียดเกี่ยวกับการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติการด้านการดูแล บำรุงรักษาและจัดการโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน

การให้อำนาจแก่กรมศิลปากรในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ
เกณฑ์มาตรฐานด้านการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงาน จึงควรมีการพัฒนา
เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องเหล่านี้ขึ้นไป

การจัดการระบบระบายน้ำ ป้องกันน้ำท่วม บำบัดน้ำเสีย เก็บขนและ กำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทด้านการจัดการระบบระบายน้ำ ป้องกันน้ำท่วม
บำบัดน้ำเสีย เก็บขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยในชุมชนของตนเอง ในขณะที่รัฐบาล (กรม
โยธาธิการ กรมการปกครอง กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม) ก็มีกิจกรรมเชิง
ปฏิบัติการด้านการก่อสร้าง บำรุงรักษา ระบบสาธารณูปการด้านนี้ รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องนี้อยู่มากพอสมควร ในอนาคตหน่วยงานส่วนกลางจะถ่ายโอน
กิจกรรมเชิงปฏิบัติการด้านการจัดการระบบระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม และการบำบัดน้ำเสียให้
แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

ในปัจจุบันมีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการใน
เรื่องนี้ไว้อย่างกว้างขวาง เช่น พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้าน
เมือง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ร.บ. สาธารณสุข ฯลฯ (โปรดดูราย
ละเอียดในตารางที่ 8-1) อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายและระเบียบปฏิบัติดังกล่าวนี้มี
ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ไว้แต่
อย่างเดียว (ด้วยเหตุนี้จึงพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินการตาม พ.ร.บ.
ดังกล่าว หรือเลือกดำเนินการเพียงบางส่วน บางระดับ เท่านั้น) นอกจากนั้น กฎหมายและระเบียบ
ปฏิบัติที่มีอยู่มิได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการปฏิบัติงาน และเกณฑ์มาตรฐานด้านผล
งานไว้ให้ครบถ้วนแต่อย่างใด (มีเพียงบางเรื่องและบางส่วนเท่านั้น) ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุง
กฎหมายและระเบียบปฏิบัติให้มีระบบมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติงานด้านการจัดการระบบ
ระบายน้ำ ป้องกันน้ำท่วม บำบัดน้ำเสีย เก็บขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยในชุมชนไว้ดังนี้

เกณฑ์มาตรฐานด้านการกำกับดูแล

ควรมีกฎหมายให้หน่วยงานส่วนกลาง (กรมการปกครอง กรมโยธาธิการ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรมควบคุมมลพิษ) มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล (ตรวจสอบ ติดตามผลการดำเนินงาน และใช้มาตรการแทรกแซงที่จำเป็น เช่น ตั้งข้อสังเกต ให้ข้อมูลแก่ประชาชนในท้องถิ่น ระวังการจัดสรรเงินอุดหนุน ฯลฯ) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานด้านการจัดการระบบระบายน้ำ ป้องกันน้ำท่วม บำบัดน้ำเสีย เก็บขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยในชุมชนให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดขึ้น

เกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการดำเนินงาน

ควรมีเกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการดำเนินงานที่สอดคล้องกับหลักวิชาการ เช่น แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสีย (จากชุมชนและบ้านเรือน ตลาดสด โรงงานอุตสาหกรรม) แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเก็บขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย (จากบ้านเรือน สิ่งปฏิกูลที่เป็นสารพิษและติดเชื้อ) แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพของผู้ปฏิบัติงานด้านการเก็บขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย ฯลฯ

เกณฑ์มาตรฐานด้านผลงาน

ควรมีเกณฑ์มาตรฐานด้านผลงานด้านการจัดการระบบระบายน้ำ ป้องกันน้ำท่วม บำบัดน้ำเสีย เก็บขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยในชุมชน เช่น คุณภาพขั้นต่ำของน้ำที่ผ่านการบำบัด คุณภาพขั้นต่ำของกากของเสีย ควัน กลิ่นจากระบบการกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย คุณสมบัติของระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยสำหรับชุมชนประเภทต่างๆ ฯลฯ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การเฝ้าระวัง ตรวจสอบควบคุมแหล่งมลพิษ เหตุอันตราย เหตุเดือดร้อน รำคาญ และการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมด้านการเฝ้าระวังและควบคุมดูแลเหตุเดือดร้อนรำคาญจากสถานบริการ การก่อสร้าง การเลี้ยงสัตว์ และสัตว์เร่ร่อน ตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข (และกฎกระทรวงที่ออกตามความใน พ.ร.บ. สาธารณสุข) และ พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม และจัดระเบียบการจราจรในชุมชนตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503

หน่วยราชการส่วนกลางและภูมิภาค เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมโยธาธิการ กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมการเกษตร กรมอนามัย กรมตำรวจ และกรมการขนส่ง ฯลฯ ก็มีอำนาจหน้าที่เฝ้าระวัง ตรวจสอบควบคุมแหล่งมลพิษ และเหตุอันตรายจากสถานประกอบการ สถานบริการ การก่อสร้าง การเกษตร การเลี้ยงสัตว์ สัตว์เร่ร่อน วัชพืช คริวเรื้อน ยานยนต์ และชุมชน ตามกฎหมายหลายฉบับ เช่น พ.ร.บ. โรงงาน พ.ร.บ. ฝุ่น พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ร.บ. ควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม พ.ร.บ. การขนส่ง (ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบ ยานยนต์) ประกาศกรมโยธาธิการ เรื่อง มาตรฐานความปลอดภัยของสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ฯลฯ

ในอนาคตส่วนราชการอาจพิจารณาถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในบางเรื่องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติให้มีระบบมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงานด้านการเฝ้าระวัง ตรวจสอบควบคุมแหล่งมลพิษ เหตุอันตราย เหตุเดือดร้อนรำคาญดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เกณฑ์มาตรฐานด้านการกำกับดูแล

ควรมีกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติงานกำหนดให้หน่วยงานส่วนกลาง (กรมโยธาธิการ กรมโรงงาน อุตสาหกรรม กรมการขนส่ง กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรมควบคุมมลพิษ ฯลฯ) กำหนดแนวทางการจัดแบ่งและถ่ายโอน (มอบอำนาจ หรือถ่ายโอนโดยวิธีอื่นๆ ตามที่เห็นสมควร) อำนาจหน้าที่ งาน หรือกิจกรรมเกี่ยวกับการเฝ้าระวัง ตรวจสอบควบคุมแหล่งมลพิษ เหตุอันตรายจากแหล่งต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และให้หน่วยงานส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล(ตรวจสอบ ติดตามผลการดำเนินงาน และใช้มาตรการแทรกแซงที่จำเป็น) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานที่ได้รับการถ่ายโอนให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดขึ้น

เกณฑ์มาตรฐานด้านกระบวนการดำเนินงาน

ควรมีเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเฝ้าระวังและตรวจสอบควบคุมแหล่งมลพิษ เหตุอันตราย เหตุเดือดร้อนรำคาญจากสถานประกอบการอุตสาหกรรม สถานบริการ การก่อสร้าง การเกษตร การเลี้ยงสัตว์ สัตว์เร่ร่อน วัชพืช คริวเรือน ยานยนต์ และชุมชน เช่น วิธีการเฝ้าระวัง ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม มลภาวะ เหตุอันตราย เหตุเดือดร้อนรำคาญ คุณสมบัติของบุคลากรซึ่งทำหน้าที่วิเคราะห์ ตรวจสอบแหล่งมลพิษ ระดับมลภาวะ คุณสมบัติของอุปกรณ์ตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณสมบัติของหน่วยปฏิบัติงานที่มีหน้าที่วิเคราะห์ให้ความเห็นเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมลภาวะ ฯลฯ

เกณฑ์มาตรฐานด้านผลงาน

ควรมีเกณฑ์มาตรฐานด้านผลงานด้านการเฝ้าระวังและตรวจสอบควบคุมแหล่งมลพิษ เหตุอันตราย เหตุเดือดร้อนรำคาญจากสถานประกอบการอุตสาหกรรม สถานบริการ การก่อสร้าง การเกษตร การเลี้ยงสัตว์ สัตว์เร่ร่อน วัชพืช คริวเรือน ยานยนต์ และชุมชน เช่น คุณภาพชั้นต่ำของอากาศ เสียงฝุ่น การควบคุมมลพิษจากการก่อสร้าง ตัวชี้วัดคุณภาพชุมชนที่น่าอยู่ ฯลฯ

ตารางที่ 8-1 สรุปผลการวิเคราะห์สถานภาพของเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านอนุรักษ์ พัฒนาและจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความสะอาด
และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตร ฐานด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตร ฐานด้านผลงาน
1. ตรวจสอบ ขึ้นทะเบียน อนุรักษ์ พัฒนา และ จัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อการเกษตร ที่อยู่ ในความรับผิดชอบ ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	1. พระราชบัญญัติการ ชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 (มิได้ กำหนดให้องค์กรปก ครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยปฏิบัติการ แต่อย่างใด) 2. พ.ร.บ. วิชาชีพวิศว กรรม พ.ศ. 2505 3. ระเบียบงานสูบน้ำ ช่วยเหลือชาวบ้าน ไร่	1. การขอสัมปทาน 2. การทำการ ชลประทานส่วนการ ค้า ชลประทานส่วน บุคคล และชล ประทานส่วนราษฎร 3. การแบ่งปันน้ำในเขต ชลประทานส่วน ราษฎร 4. แนวทางปฏิบัติเกี่ยว กับงานสูบน้ำ 5. มาตรฐานด้านวิศว กรรมชลประทาน (ไม่มีข้อมูลราย ละเอียด) 6. ค่าใช้จ่ายระบบลง ทุนต่อไร่ 7. ความยาวของระบบ ส่งน้ำต่อขนาดพื้นที่	ไม่มีข้อมูล
2. ตรวจสอบ ขึ้นทะเบียน อนุรักษ์ พัฒนา และ จัดการที่หลวง (ที่ สาธารณะ) สาธารณะที่อยู่ใน ความรับผิดชอบของ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	1. ประมวลกฎหมายที่ ดิน 2. ระเบียบกระทรวง มหาดไทยว่าด้วย การมอบอำนาจให้ สภาตำบลมีส่วน ช่วยเหลือควบคุม การดำเนินการออก หนังสือสำคัญ	กระบวนการออกหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวง (ที่ สาธารณะ) กำหนดให้ สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ ออกหนังสือสำคัญ ชี้แจง ประกาศให้ประชาชน ทราบ และแก้ไขปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้น	ไม่มี

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตร ฐานด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตร ฐานด้านผลงาน
	<p>สำหรับที่หลวง พ.ศ. 2519 (ระเบียบ ปฏิบัติดังกล่าวนี้มิได้ กำหนดให้องค์กรปก ครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยปฏิบัติการ แต่อย่างใด)</p> <p>3. คำสั่งกระทรวง มหาดไทย 12/2543 เรื่องมอบอำนาจให้ ทรวงการเมืองอื่นมี หน้าที่ดูแลและเนิน การป้องกันคุ้มครอง ที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของ แผ่นดินหรือทรัพย์สิน ของแผ่นดิน (กำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ตาม คำสั่งข้างต้น)</p>		
<p>3. การปฏิรูปที่ดินเพื่อ การเกษตร</p>	<p>1. พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดิน 2. ประกาศกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ เรื่องการกำหนด แบบและวิธีการแจ้ง ที่ดินเพื่อเกษตร กรรมตาม พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518</p> <p>หมายเหตุ: กฎหมายและ ระเบียบปฏิบัติเหล่านี้มิ ได้กำหนดให้องค์กรปก ครองส่วนท้องถิ่นเป็น</p>	<p>การแจ้งการถือครองที่ดิน ในเขตการปฏิรูปที่ดิน</p>	<p>ไม่มี</p>

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตร ฐานด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตร ฐานด้านผลงาน
	หน่วยปฏิบัติแต่อย่างใด		
4. การพัฒนาที่ดิน	<p>1. พระราชบัญญัติ พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526</p> <p>2. ระเบียบกรมพัฒนา ที่ดินว่าด้วยขั้นตอน และระยะเวลาการ วิเคราะห์ดินเพื่อ ประชาชน พ.ศ. 2532</p> <p>3. ระเบียบของคณะ กรรมการพัฒนาที่ ดิน พ.ศ. 2533 ว่า ด้วยหลักเกณฑ์คำ ขอให้ปรับปรุงดิน หรือที่ดินหรือการ อนุรักษ์ดินและน้ำ เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 14 พ.ร.บ. พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526</p> <p>4. ระเบียบกรมพัฒนา ที่ดินว่าด้วยขั้นตอน และระยะเวลาการ ปฏิบัติราชการเพื่อ ประชาชนเกี่ยวกับ คำขอให้ปรับปรุงที่ ดินหรือการอนุรักษ์ ดินและน้ำเป็นการ เฉพาะราย พ.ศ. 2536</p> <p>หมายเหตุ: กฎหมายและ ระเบียบปฏิบัติเหล่านี้มี ได้กำหนดให้องค์กรปก ครองส่วนท้องถิ่นเป็น หน่วยปฏิบัติแต่อย่างใด</p>	<p>1. กระบวนการตรวจ สอบที่ดิน</p> <p>2. หลักการและ กระบวนการปรับ ปรุงดิน (กำหนด ประเภทดินที่ต้อง ปรับปรุง-ดินเค็ม ดิน ทราย)</p> <p>3. หลักการและ กระบวนการการ อนุรักษ์ดินและน้ำ (กำหนดให้มี 16 ประเภท ขั้นตอนการ ดำเนินงาน)</p> <p>4. ขั้นตอนและระยะ เวลาการวิเคราะห์ ดิน เครื่องมือ วิเคราะห์ดิน คู่มือ การวิเคราะห์ดิน</p> <p>5. ขั้นตอนการยื่นคำขอ ให้ปรับปรุงดิน</p>	<p>1. ประเภทและคุณ สมบัติของดินที่ต้อง พัฒนาและที่ได้รับ การพัฒนาหรือปรับ ปรุงแล้ว</p> <p>2. ประเภทและคุณ สมบัติของดินและ น้ำที่ต้องอนุรักษ์ และผลของการ อนุรักษ์</p> <p>3. มาตรฐานผลการ วิเคราะห์ดินตาม หลักเกณฑ์ทางวิชา การ</p>

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตร ฐานด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตร ฐานด้านผลงาน
5. การจัดรูปที่ดิน	<ol style="list-style-type: none"> พ.ร.บ. จัดรูปที่ดิน เพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2 ฉบับ กฎกระทรวง 2 ฉบับ ระเบียบคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน กลางประมาณ 10 ฉบับ <p>หมายเหตุ: กฎหมายและ ระเบียบปฏิบัติเหล่านี้มี ได้กำหนดให้องค์กรปก ครองส่วนท้องถิ่นเป็น หน่วยปฏิบัติแต่อย่างไร</p>	<ol style="list-style-type: none"> แนวทางปฏิบัติว่า ด้วยการจัดรูปที่ดิน เพื่อการเกษตรกรรม (ไม่มีข้อมูลในราย ละเอียด) แนวทางปฏิบัติให้ เจ้าของที่ดินยินยอม ให้ดำเนินการจัดรูป ที่ดิน 	<p>คุณสมบัติของพื้นที่ที่ได้ ดำเนินการจัดรูปที่ดินแล้ว (ข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น ถนน ระบบคูส่งน้ำ คูระบายน้ำ เป็นต้น)</p>
6. สำรวจ ขึ้นทะเบียน อนุรักษ์ พัฒนา โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ที่อยู่ใน ความรับผิดชอบของ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	<p>พระราชบัญญัติโบราณ สถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ สถานแห่งชาติ พ.ศ. 2508 (ไม่มีข้อมูลเกี่ยว กับระเบียบปฏิบัติตาม พ. ร.บ. ดังกล่าว)</p> <p>หมายเหตุ: กฎหมายดัง กล่าวนี้นี้ไม่ได้กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยปฏิบัติแต่ อย่างไร</p>	<p>หลักเกณฑ์ว่าด้วยการขึ้น ทะเบียน การอนุรักษ์ การ ซ่อมแซม แก้ไข หรือ เปลี่ยนแปลง และการ โอนโบราณสถานหรือ ศิลปวัตถุ</p>	ไม่มีข้อมูล
7. สำรวจ ขึ้นทะเบียน อนุรักษ์ พัฒนาป่าไม้ ป่าสงวน ป่าชุมชนที่ อยู่ในความรับผิดชอบ ขององค์กรปก ครองส่วนท้องถิ่น	<ol style="list-style-type: none"> พระราชบัญญัติป่า ไม้ พ.ศ.2484 พ.ร.บ. อุทยานแห่ง ชาติ พ.ศ. 2504 พ.ร.บ. สงวนและคุ้ม ครองสัตว์ พ.ศ. 2535 	<ol style="list-style-type: none"> การขออนุญาตแผ้ว ถางป่าที่ไม่เคยแผ้ว ถาง หรือแผ้วถาง และทิ้งร้างเกิน 10 ปี) การอนุรักษ์ของป่า หวงห้าม (กำหนด 	ไม่มีข้อมูล

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านผลงาน
	<p>4. พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ.2535</p> <p>5. พระราชกฤษฎีกา กำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ.2530</p> <p>6. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p> <p>7. ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงาน หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่น ของส่วนราชการ หรือองค์การของรัฐ ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530</p> <p>8. ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วย การอนุญาต ให้ใช้ประโยชน์หรือเข้าอยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2539</p> <p>9. ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาต ให้กระทำการเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2530</p> <p>10. พระราชกฤษฎีกา กำหนดไม้หวงห้าม</p>	<p>ประเภทของป่าหวงห้าม</p> <p>3. การจัดการป่าสงวนแห่งชาติ (การกำหนดและแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ การครอบครอง ทำประโยชน์หรือใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ฯลฯ)</p> <p>4. การทำไม้ (กำหนดประเภทไม้หวงห้าม การขออนุญาตทำไม้ ฯลฯ)</p> <p>5. มาตรฐานระบบพิกัดแผนที่ GPS</p> <p>6. การจัดการสวนป่า (การกำหนดแนวเขตสวนป่า การจัดการสวนป่า ฯลฯ)</p>	

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตร ฐานด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตร ฐานด้านผลงาน
	<p>พ.ศ.2530</p> <p>11. ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วย การอนุญาต ให้ใช้ประโยชน์หรือ เข้าอยู่อาศัยภายใน เขตป่าสงวนแห่ง ชาติ พ.ศ.2539</p> <p>หมายเหตุ: กฎหมายและ ระเบียบปฏิบัติเหล่านี้มี ได้กำหนดให้องค์กรปก ครองส่วนท้องถิ่นเป็น หน่วยปฏิบัติแต่อย่างใด</p>		
<p>8. สํารวจ ชิ่นทะเลเบียน อนุรักษ์ พัฒนา ทรัพยากรธรณี (แร่ และน้ำบาดาล) ที่อยู่ ในความรับผิดชอบ ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น</p>	<p>1. พ.ร.บ.แร่ พ.ศ. 2510 หมวด 4 การทำ เหมือง มาตรา 44 และ มาตรา 49, มาตรา 16 และ มาตรา 18 ของ พ.ร.บ.แร่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516</p> <p>2. พ.ร.บ.น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 แก้ไข เพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. น้ำบาดาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 กฎ กระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2521) ออก ตามความใน พ.ร.บ. น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ลง 31 พ.ค.21 กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2537) ออก ตามความใน พ.ร.บ. น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ลง 25 มี.ค.37</p>	<p>1. การขอประทานบัตร ทำเหมือง (หลัก เกณฑ์ กระบวนการ คุณสมบัติของผู้ขอ ประทานบัตร)</p> <p>2. การสำรวจแร่ (หลัก เกณฑ์การยื่นคำขอ สำรวจฯ คุณสมบัติ ของผู้ขอ)</p> <p>3. การประกอบกิจการ น้ำบาดาล (กระบวนการ ขอใบอนุญาต กาออกใบอนุญาต การวิเคราะห์คุณ ภาพน้ำบาดาลเพื่อ การบริโภค)</p>	<p>คุณสมบัติน้ำบาดาลเพื่อ การบริโภค</p>

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตร ฐานด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตร ฐานด้านผลงาน
	<p>3. ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2521) ออกตามความใน พ.ร.บ. น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ลง 31 พ.ศ. 2521 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในทางวิชาการสำหรับการป้องกันด้านสาธารณสุข และการป้องกันในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ</p> <p>หมายเหตุ: กฎหมายและระเบียบปฏิบัติเหล่านี้มิได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติแต่อย่างใด</p>		
<p>9. จัดให้มีระบบระบายน้ำ ป้องกันน้ำท่วม ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบเก็บขนและกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลในเขตพื้นที่ของท้องถิ่น</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 2. พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2535 3. กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 ออกตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2535 4. กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 ออกตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2535 5. พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 	<ol style="list-style-type: none"> 1. อำนาจหน้าที่และแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2. อำนาจหน้าที่และแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ 3. แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย 	<ol style="list-style-type: none"> 1. คุณสมบัติของระบบการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย 2. คุณสมบัติน้ำที่ผ่านระบบการบำบัด

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตร ฐานด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตร ฐานด้านผลงาน
	<p>แห่งชาติ พ.ศ. 2535</p> <p>หมายเหตุ: กฎหมายและ ระเบียบปฏิบัติเหล่านี้ กำหนดให้องค์กรปก ครองส่วนท้องถิ่นเป็น หน่วยปฏิบัติการ แต่ไม่มี ระบบการกำกับดูแลจาก หน่วยงานส่วนกลางที่ชัด เจนแต่อย่างใด)</p>		
<p>10. เฝ้าระวัง ตรวจสอบ ควบคุม แหล่งมล พิษ เหตุอันตราย และเหตุเดือดร้อน รำคาญ จากสถาน ประกอบการ อุตสาหกรรม สถาน บริการ การก่อสร้าง การเกษตร การสัตว์ เลี้ยง สัตว์เร่ร่อน วัช พืช คริวเรือน ยาน ยนต์ และชุมชน</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ.2535 2. กฎกระทรวง ที่ออกตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 3. พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 4. พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2535 5. พ.ร.บ. ปุ๋ย 6. พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 7. พ.ร.บ. ควบคุมน้ำ มันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 8. ปว. 28 ว่าด้วยการ ปิโตรเลียมไทย 9. กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 ออกตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2535 10. กฎกระทรวง ฉบับที่ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การขออนุญาต ประกอบกิจการโรง งาน การขยายกิจ การโรงงาน การต่อ อายุโรงงาน 2. การควบคุมมลพิษ จากโรงงาน อุตสาหกรรมที่ กระทบต่อสิ่งแวดล้อม (ทำเลที่ตั้ง ระบบการกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล และวัสดุที่ไม่ใช้ การขนย้ายสิ่ง ปฏิกูลวิธีการทำลาย การระบายน้ำทิ้ง อากาศเสีย เสียง สารกัมมันตภาพรังสี จากโรงงาน ฯลฯ) 3. คุณสมบัติของ อาคารโรงงาน (กำหนดเรื่องความ มั่นคงแข็งแรง ระบบ ระบายอากาศ ประตู เข้าออก ความปลอดภัย) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. คุณสมบัติของระบบ ระบบการกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล และวัสดุที่ไม่ใช้ (สะอาด ปราศจากขยะและ สิ่งปฏิกูล ปลอดภัย ไม่ก่อให้เกิดความ เดือดร้อนรำคาญ 2. มาตรฐานน้ำทิ้ง อากาศเสีย ระดับ เสียงจากโรงงาน 3. มาตรฐานหม้อไอน้ำ ภาชนะที่มีความกด ดัน วัตถุอันตราย ระบบไฟฟ้า เครื่อง ยนต์ ฯลฯ ที่โรงงาน สถานประกอบการ นำไปติดตั้ง 4. มาตรฐานเกี่ยวกับ ตลาด(ประเภท ตลาดและองค์ ประกอบของระบบ สาธารณูปโภค สาธารณูปการของ ตลาดประเภทต่างๆ

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านผลงาน
	<p>4 ออกตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2535</p> <p>11. พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม (ในส่วนของ การควบคุมมลพิษ)</p> <p>12. พ.ร.บ. การขนส่ง (ในส่วนของ การตรวจสอบยานยนต์)</p> <p>13. ประกาศกรมโยธาธิการ เรื่อง มาตรฐานความปลอดภัยของ สถานีบริการน้ำมัน เชื้อเพลิง ประเภทที่ 1</p> <p>14. ประกาศกรมโยธาธิการ เรื่อง มาตรฐานความปลอดภัยของ สถานีบริการน้ำมัน เชื้อเพลิง ประเภทที่ 2</p> <p>15. ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2521) ออกตามความใน พ.ร.บ. น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ลง 31 พ.ค. 2521 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และ มาตรการในทางวิชาการ สำหรับการป้องกันด้านสาธารณสุข และการป้องกันใน เรื่องสิ่งแวดล้อมเป็น พิษ</p>	<p>4. การควบคุมดูแลที่ หรือทางสาธารณะ (กำหนดบริเวณเขต ห้ามจำหน่ายหรือวางสินค้า กำหนดหลักเกณฑ์การจัดวางสินค้า ประกอบอาหาร เก็บสะสมอาหาร)</p> <p>5. การควบคุมการเลี้ยง หรือปล่อยสัตว์</p> <p>6. การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ(กำหนด ประเภทกิจการ การขออนุญาต เงื่อนไข การประกอบกิจการ)</p> <p>7. การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน (กำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการใช้สถานที่สถานที่ สาธารณะข้อกำหนด เกี่ยวกับการดูแล อาคารบ้านเรือน</p> <p>8. การกำจัดสิ่งปฏิกูล และมูลฝอย (กำหนดข้อห้าม เกี่ยวกับการถ่ายเท ทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย อุจจาระ ปัสสาวะ การบ้วน ถ่มน้ำลาย เสมหะ ฯลฯ ลงในที่ สาธารณะ ระบบ การจัดเก็บสิ่งปฏิกูล และมูลฝอย)</p>	<p>ฯลฯ)</p>

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐานด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตรฐานด้านผลงาน
	<p>หมายเหตุ : พ.ร.บ. โรงงานฯ (และกฎกระทรวงที่ออกตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว) ประกาศกรมโยธาธิการเรื่องการมาตรฐานความปลอดภัยของสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงและประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 4 ออกตามความใน พ.ร.บ. น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มิได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติการแต่อย่างใด)</p>	<p>9. การควบคุมความสะอาดและสุขอนามัยของตลาดและบริเวณโดยรอบ (ประเภทตลาด 1,2,3 การขออนุญาตจัดตั้ง การตรวจสอบควบคุมข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดวางสินค้าทางระบายน้ำ ประปา บ่อบำบัดน้ำเสีย ส้วม ชยะมูลฝอย โรคระบาด เหตุเดือดร้อนรำคาญ)</p> <p>10. การควบคุมสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง (ประเภทสถานี 1,2 ทำเลที่ตั้ง แนวเขตและระยะปลอดภัย อาคาร ท่อน้ำมันเชื้อเพลิงใต้ดิน เครื่องสูบและตู้จ่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ท่อหรือรางระบายน้ำ ระบบป้องกันอัคคีภัย ฯลฯ)</p> <p>11. การจัดการเหตุรำคาญ (ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดมาตรการควบคุมตรวจสอบเหตุรำคาญในชุมชน)</p>	

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐานด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตรฐานด้านผลงาน
		12. การควบคุมสุขลักษณะของอาคาร (ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดมาตรการควบคุมตรวจสอบสุขลักษณะของอาคาร)	
11. จัดระเบียบชุมชน	พ.ร.บ. จัดระเบียบการจอยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503	แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบการจอยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล	ไม่มี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 9 ระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านการส่งเสริมอาชีพ การลงทุน การจ้างงาน การท่องเที่ยว และรายได้ของประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริมอาชีพ ส่งเสริมการลงทุน การจ้างงาน และการท่องเที่ยวในชุมชน ในขณะเดียวกัน หน่วยราชการในส่วนกลาง /ภูมิภาค เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมอาชีวศึกษา กรมพัฒนาชุมชน กรมการปกครอง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ฯลฯ ก็มีหน้าที่ส่งเสริมอาชีพ ส่งเสริมการลงทุน การจ้างงาน และการท่องเที่ยวในระดับมหภาค

ในอนาคตหน่วยราชการส่วนกลางและภูมิภาคจะดำเนินการถ่ายโอน ภารกิจด้านการส่งเสริมอาชีพ การลงทุน การจ้างงาน และการท่องเที่ยวในชุมชนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้วยตนเองเป็นหลัก ในขณะที่หน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาคมีหน้าที่ให้การสนับสนุนทางวิชาการ ตามความต้องการของท้องถิ่นเป็นหลัก และกำกับดูแลให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามมาตรฐานการอาชีพ มีความยั่งยืน และสามารถแข่งขันในระบบตลาดทั้งในและต่างประเทศได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการ กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพ การลงทุน การจ้างงาน และการท่องเที่ยว สำหรับให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ ดังนี้

การฝึกอาชีพที่ต้องมีใบรับรองทางวิชาชีพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีบทบาทด้านการฝึกอาชีพแก่ประชาชนมากขึ้นในอนาคต ในการนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการฝึกอาชีพที่มีการให้ใบรับรองทางวิชาชีพ (เช่น มาตรฐานเกี่ยวกับหลักสูตรการจัดการศึกษาหรือฝึกอบรม คุณสมบัติของวิทยากร คุณสมบัติของ หน่วยงานหรือสถาบันที่จัดการศึกษาหรือฝึกอบรม เกณฑ์การประเมินผลให้ผ่านการฝึกอบรม ฯลฯ)

การส่งเสริมการจ้างงาน การคุ้มครอง และการส่งเสริมสวัสดิการแรงงาน

ในโอกาสกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอาจมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เฝ้าระวังและตรวจสอบสถานประกอบการด้าน สวัสดิการแรงงาน การหางาน ฯลฯ เพื่อให้การจ้างงานเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง ในการนี้หน่วยงานส่วนกลางควรกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าด้วยการเฝ้าระวังและตรวจสอบสถานประกอบการด้านการจ้างงาน การคุ้มครองแรงงาน และสวัสดิการแรงงาน เพื่อให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ

การส่งเสริมผลผลิตเพื่อการส่งออก

การส่งเสริมผลผลิตเพื่อการส่งออกจำเป็นต้องมีแนวทางปฏิบัติเฉพาะ เพื่อให้ได้ผลผลิตที่ตรงกับความต้องการของตลาด ได้มาตรฐาน และสามารถแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศในระยะยาวได้ ในการนี้หน่วยงานส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรร่วมกันกำหนดแนวทางปฏิบัติว่าด้วยการส่งเสริมผลผลิตเพื่อการส่งออก โดยอาจจำแนกตามประเภทผลผลิตในสาขาต่างๆ

การดำเนินกิจการเงินทุนส่งเสริมอาชีพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจส่งเสริมอาชีพโดยการจัดให้มีกองทุนส่งเสริมอาชีพ ในลักษณะสหกรณ์ออมทรัพย์ หรือกลุ่มสัจจะออมทรัพย์และอื่นๆ ในเรื่องนี้ควรมีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการกองทุน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ยั่งยืน และเชื่อถือได้

ในปัจจุบันมีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพ การลงทุน การจ้างงาน และการท่องเที่ยวหลายฉบับ เช่น พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงาน ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง สาขาอาชีพที่จะให้มีการส่งเสริมการฝึก ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ เรื่อง การกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงาน ประกาศกระทรวงแรงงาน

และสวัสดิการสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับการฝึก ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก ระเบียบกรมพัฒนาชุมชนว่าด้วยกองทุนพัฒนาสตรี ระเบียบฯ เงินทุนหมุนเวียนเพื่อส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเยาวชน ระเบียบสำนักงานส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนกิจกรรมเยาวชน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม กฎหมายและระเบียบปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นมิได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติการโดยตรงแต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรได้มีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติดังกล่าวนี้ให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติงานตามกฎหมายและ/หรือระเบียบ และกำหนดให้หน่วยงานส่วนกลาง/ภูมิภาคมีหน้าที่กำกับดูแลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ต่อไป

ตารางที่ 9-1 สรุปผลการวิเคราะห์สถานการณ์ภาพของเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้าน
การส่งเสริมอาชีพ รายได้ และการจ้างงาน

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตรฐานด้านผลงาน
1. ส่งเสริมการท่องเที่ยว ในชุมชน	1. พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 2. กฎกระทรวงแนบ ท้าย พ.ร.บ. ฯ	1. แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ การควบคุมธุรกิจนำ เที่ยวและมัคคุเทศก์ 2. คุณสมบัติของบริษัทนำ เที่ยวฯ 3. คุณสมบัติของมัคคุเทศก์ การฝึกอบรมมัคคุเทศก์ (หลักสูตร และการ บริหารจัดการ)	คุณสมบัติของผู้ผ่านการ ฝึกอบรม
2. ส่งเสริมการเกษตร	1. พ.ร.บ. ควบคุมพืช และวัสดุการเกษตร 2. พ.ร.บ. ควบคุมพันธุ์ พืช 3. พ.ร.บ. ปุ๋ย	1. แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ การพันธุ์พืช พืช วัสดุ การเกษตร ปุ๋ย (ไม่ข้อ มูลในรายละเอียด) 2. แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ	



กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตร ฐานด้านผลงาน
	4. พ.ร.บ. สถาน พยาบาลสัตว์ พ.ศ. 2533 5. พ.ร.บ. ควบคุมการ บำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505 6. ระเบียบปฏิบัติเกี่ยว กับการผลิตสินค้า เกษตรเพื่อการส่ง ออก	การคุ้มครองพันธุ์พืช 3. หลักเกณฑ์มาตรฐาน สถานพยาบาลสัตว์ 4. แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ การควบคุมการบำบัด โรคสัตว์ 5. คุณสมบัติของบุคลากร หลักทางการแพทย์ (เช่น แพทย์ พยาบาล สัตวแพทย์ ฯลฯ) 6. แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ การส่งเสริมการผลิตสิน ค้าเกษตรเพื่อส่งออก	
3.พัฒนาฝีมือแรงงาน ฝึก อาชีพ สวัสดิการและคุ้ม ครองแรงงาน	1. พ.ร.บ. ส่งเสริมการ ฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 2. พ.ร.บ. คุ้มครองแรง งาน พ.ศ. 2541 3. ประกาศคณะ กรรมการส่งเสริม การฝึกอาชีพ ว่าด้วย การกำหนด มาตรฐานฝีมือ แรงงาน 4. ประกาศกระทรวง แรงงานและ สวัสดิการสังคม เรื่อง สาขาอาชีพที่ จะให้มีการส่งเสริม การฝึก ตาม พ.ร.บ.	1. แนวทางการส่งเสริมการ ฝึกอาชีพ (สำรวจความ ต้องการ การรับสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร การกำหนดมาตรฐาน ฝีมือแรงงาน การขอ อนุญาตจดทะเบียนเพื่อ ดำเนินการฝึกอาชีพ ข้อ กำหนดเกี่ยวกับสัญญา การจัดฝึกอาชีพ สาขา อาชีพที่ส่งเสริมให้มีการ ฝึก เกณฑ์และวิธีการ ทดสอบมาตรฐานฝีมือ แรงงาน คุณลักษณะ ของสถานฝึกอาชีพใน เรื่องสาธารณูปโภค และ	มาตรฐานฝีมือแรงงานที่ ผ่านการฝึกอาชีพ

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตร ฐานด้านผลงาน
	<p>ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537</p> <p>5. ประกาศคณะ กรรมการส่งเสริม การฝึกอาชีพ เรื่อง การกำหนด มาตรฐานฝีมือแรง งาน</p> <p>6. ประกาศกระทรวง แรงงานและสวัสดิ การสังคม เรื่อง หลัก เกณฑ์เกี่ยวกับการ คุ้มครองผู้รับการฝึก</p> <p>7. ประกาศคณะ กรรมการส่งเสริม การฝึกอาชีพ เรื่อง คุณสมบัติของผู้ฝึก ในแต่ละสาขาอาชีพ</p> <p>8. กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2541) ว่า ด้วย การลาเพื่อฝึก อบรมหรือพัฒนา ความรู้ของลูกจ้าง</p> <p>9. กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541) ว่า ด้วย กำหนดเวลา ทำงานปกติและงาน ที่อาจเป็นอันตราย ต่อ สุขภาพและ</p>	<p>ความปลอดภัย)</p> <p>2. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการ จ้างและการใช้แรงงาน เด็ก (อายุ ลักษณะงาน ต้องห้าม เวลาพัก วัน หยุด ฯลฯ)</p> <p>3. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการ จ้างและการใช้แรงงาน ทั่วไป (ลักษณะงานที่ อาจเป็นอันตรายต่อสุข ภาพและความปลอดภัย เวลาทำงาน วันหยุด เวลาพัก การลาป่วย ลา คลอด สิทธิในการลา เพื่อฝึกอบรมพัฒนา ความรู้ ค่าจ้าง ฯลฯ)</p> <p>4. ข้อกำหนดเกี่ยวกับ เครื่องมือวัดมาตรฐาน ความปลอดภัยของ สถานประกอบการ กระบวนการพิจารณาข้อ ร้องเรียน ร้องทุกข์ อุทธรณ์ ฯลฯ</p> <p>5. ข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบ อัตราส่วนระบบ สาธารณสุขภาค สาธารณสุขการ ต่อ จำนวนผู้ปฏิบัติงานใน สถานประกอบการ</p>	

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตร ฐานด้านผลงาน
	<p>ความปลอดภัยของ ลูกจ้าง</p> <p>10. กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2541) ว่า ด้วยงานที่ไม่อาจให้ ลูกจ้างหยุดทำงาน ในวันหยุดตาม ประเพณี</p> <p>11. กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2541) ว่า ด้วยงานห้ามมิให้ ลูกจ้างที่เป็นเด็กอายุ ต่ำกว่าสิบแปดปีทำ</p> <p>หมายเหตุ : กฎหมายและ ระเบียบปฏิบัติดังกล่าว ข้างข้างต้นมิได้กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยปฏิบัติการ โดยตรงแต่อย่างใด</p>		

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 10 ระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านสังคมสงเคราะห์และบริการชุมชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดบริการสังคมสงเคราะห์และบริการชุมชน ซึ่งอาจดำเนินกิจกรรมได้หลายลักษณะ เช่น การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส (เด็ก สตรี คนชรา และผู้ไร้ที่พึ่ง) การจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนากลุ่มสตรีและเยาวชน การประกันสุขภาพ โรงรับจำนำ การเคหะสำหรับผู้มีรายได้น้อย การให้บริการคำปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาชีวิต สุขภาพจิต การส่งเสริมการกีฬา การดนตรี การพักผ่อนหย่อนใจ ฯลฯ ในขณะเดียวกัน ก็มีหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ อาทิ กรมประชาสงเคราะห์ การเคหะแห่งชาติ กรมพัฒนาชุมชน สำนักงานเยาวชนแห่งชาติ ฯลฯ มีหน้าที่จัดบริการด้านสังคมสงเคราะห์และบริการชุมชนตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเฉพาะของตนเอง เป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบันนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มิได้ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจังแต่อย่างใด⁹ ประชาชนจึงได้รับบริการด้านการสังคมสงเคราะห์และบริการสังคมจากหน่วยงานของรัฐบาลและองค์กรสาธารณกุศลเป็นหลัก ในอนาคตหน่วยงานของรัฐอาจถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการสังคมสงเคราะห์และบริการสังคมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับการดำเนินการด้านสังคมสงเคราะห์และบริการชุมชนดังนี้

การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส

ในอนาคตหากกรมประชาสงเคราะห์จะถ่ายโอนหน้าที่ด้านการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในชุมชนและในสถานสงเคราะห์ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรมีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับการให้การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในชุมชนและในสถานสงเคราะห์ เช่น เกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับกลุ่มบุคคลที่สมควรให้การสงเคราะห์ (เช่น คนพิการ คนชรา เด็ก สตรีที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ผู้ประสบภัย ฯลฯ) ประเภทสิ่งของหรือจำนวนเงินสงเคราะห์ที่จ่ายหรือมอบให้แก่กลุ่มบุคคลเป้าหมาย ขั้นตอนการดำเนินงาน ฯลฯ และให้กรมประชาสงเคราะห์มีหน้าที่กำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁹ ยกเว้นกรณีของ กทม. ที่มีการดำเนินกิจกรรมด้านสังคมสงเคราะห์และบริการชุมชนอย่างกว้างขวาง

ดำเนินการให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดขึ้น พร้อมทั้งให้การสนับสนุนด้านวิชาการ
ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้ที่สมควรได้รับการช่วยเหลือเกื้อกูลในชุมชนต่างๆทั่ว
ประเทศมีโอกาสได้รับการสงเคราะห์จากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกัน

การประกันสุขภาพ

ในปัจจุบันกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานบัตรประกันสุขภาพ) ได้จัดให้มีบริการบัตรประกันสุขภาพ
โดยสมัครใจแก่ประชาชน โดยมุ่งเน้นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในชุมชนต่างๆ เป็นสำคัญ องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้เข้าร่วมสนับสนุนกิจการบัตรประกันสุขภาพ ซึ่งช่วยให้ระบบบัตรประกันสุขภาพ
ของกระทรวงสาธารณสุขมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในอนาคตกระทรวงสาธารณสุขอาจปรับปรุง
ระบบบัตรประกันสุขภาพโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ
มากขึ้น เช่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการกองทุนบัตรประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น
หรือระดับจังหวัดตามแต่กรณี การให้สถานพยาบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยจัด
บริการทางการแพทย์ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนกองทุนบัตรประกันสุขภาพฯ ด้าน
การเงิน หรือด้านอื่นๆ เพื่อให้บริการทางการแพทย์ในระบบบัตรประกันสุขภาพขยายกว้างออกไปให้
ครอบคลุมบริการฯ และกลุ่มประชากรเป้าหมายได้มากยิ่งขึ้นต่อไป

การเคหะสำหรับผู้มีรายได้น้อย

หากรัฐบาลและการเคหะแห่งชาติถ่ายโอนภารกิจด้านการปรับปรุงแหล่งที่อยู่อาศัย และการเคหะ
สำหรับผู้มีรายได้น้อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินกิจกรรม ก็อาจกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ
ที่ว่าด้วยคุณลักษณะของอาคารที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และพื้นที่โดยรอบ
ของที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้ท้องถิ่นได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป พร้อมกันนั้น ก็
อาจกำหนดให้การเคหะแห่งชาติมีหน้าที่ให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านวิชาการ
เงินลงทุน และอื่นๆ

ในปัจจุบันได้มีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์และบริการชุมชนจำนวนหนึ่ง เช่น พ.ร.บ. การเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 พ.ร.บ. ส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2539 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาสตรี พ.ศ. 2538 ระเบียบกรมพัฒนาชุมชนว่าด้วยกองทุนพัฒนาสตรี พ.ศ. 2540 ระเบียบกรมพัฒนาชุมชนว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนเพื่อส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเยาวชน ระเบียบสำนักงานส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนกิจกรรมเยาวชน พ.ศ. 2536 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย สวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2537 ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยบัตรประกันสุขภาพ พ.ศ. 2538, 2540 ประกาศคณะกรรมการบริหารเงินทุนหมุนเวียนบัตรประกันสุขภาพ เรื่องหลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าบริการทางการแพทย์ พ.ศ. 2540 ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ระเบียบปฏิบัติเหล่านี้ยังมิได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติ และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ กับการดำเนินงานของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจในด้านสวัสดิการสังคมและบริการชุมชน ดังนั้นจึงควรได้ทำการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติตามข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นต่อไป

ตารางที่ 10-1 สรุปผลการวิเคราะห์สถานภาพของเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ
ด้านสวัสดิการสังคมและบริการชุมชน

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และการบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตรฐานด้านผลงาน
1. การสังคมสงเคราะห์	1. ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2539 หมายเหตุ : ระเบียบปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นมิได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติการโดยตรงแต่อย่างใด	1. แนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการสงเคราะห์เด็ก สตรี คนชรา และผู้ไร้ที่พึ่ง (ประเภทสวัสดิการ คุณสมบัติของผู้ขอรับบริการสงเคราะห์ในและนอกสถานสงเคราะห์ 2. แนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการสงเคราะห์ผู้ที่มีรายได้น้อย	ไม่มีข้อมูล

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตรฐานด้านผลงาน
		<p>น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง (คุณสมบัติของผู้ขอรับการสงเคราะห์ เกณฑ์ การให้ความช่วยเหลือ ด้านการเงิน)</p> <p>3. แนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการสงเคราะห์ครอบครัวผู้ว่างงานและประสบภัยทางเศรษฐกิจ (ประเภทความช่วยเหลือ วงเงินที่ให้การช่วยเหลือ)</p>	
<p>2.การพัฒนากลุ่มสตรี และเยาวชน</p>	<p>1. พ.ร.บ. ส่งเสริมและ ปรองดองงานเยาวชน แห่งชาติ พ.ศ. 2521</p> <p>2. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาสตรี พ.ศ. 2538</p> <p>3. ระเบียบกรมพัฒนาชุมชนว่าด้วยกองทุนพัฒนาสตรี พ.ศ. 2540</p> <p>4. ระเบียบกรมพัฒนาชุมชนว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนเพื่อส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเยาวชน เพื่อส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเยาวชน</p> <p>5. ระเบียบสำนักงานส่งเสริมและ ปรองดองงานเยาวชน แห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุน กิจกรรม เยาวชน พ.ศ. 2536</p> <p><u>หมายเหตุ</u> : ระเบียบปฏิบัติ ดังกล่าวข้างต้นมิได้กำหนด</p>	<p>1. การจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาสตรี ระดับชาติ</p> <p>2. การดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนพัฒนาสตรี หมู่บ้าน ตำบล และ จังหวัด</p> <p>3. การดำเนินการเกี่ยวกับเงินทุนหมุนเวียน เพื่อส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเยาวชน</p> <p>4. การดำเนินการเกี่ยวกับการจ่ายเงิน อุดหนุนกิจกรรมเยาวชนของสำนักงานส่งเสริมและปรองดองงานเยาวชนแห่งชาติ</p>	

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของมาตรฐานด้านผลงาน
	ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติการ โดยตรงแต่อย่างใด		
3.การประกันสุขภาพ	1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2537 2. ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยบัตรประกันสุขภาพ พ.ศ. 2538, 2540 3. ประกาศคณะกรรมการการบริหารเงินทูนหมุนเวียนบัตรประกันสุขภาพ เรื่องหลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าบริการทางการแพทย์ พ.ศ. 2540 หมายเหตุ : ระเบียบปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นมิได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติการโดยตรงแต่อย่างใด	การดำเนินการเกี่ยวกับการประกันสุขภาพในระบบบัตรประกันสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข (คุณสมบัติผู้มีสิทธิซื้อบัตรสิทธิประโยชน์ของผู้ถือบัตรสถานพยาบาลในระบบประกันฯการจ่ายค่าบริการรักษาพยาบาล ฯลฯ)	สิทธิประโยชน์ของผู้ถือบัตรประกันสุขภาพ
4.การเคหะสำหรับผู้มีรายได้น้อย	1. พ.ร.บ. การเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 2. ข้อบังคับของการเคหะแห่งชาติ (ว่าด้วยการปฏิบัติการด้านต่างๆ)	แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัย การปรับปรุงชุมชนแออัด	มาตรฐานของระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งแวดล้อมของชุมชน

บทที่ 11 ระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริม และสนับสนุนการป้องกันและการรักษา ความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินในชุมชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งมีกิจกรรมด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และบริการดับเพลิงในชุมชน สำหรับด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมิได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด ในขณะที่เดียวกันหน่วยราชการส่วนกลาง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการปกครอง และหน่วยงานอื่นๆ เป็นต้น ก็มีอำนาจหน้าที่ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในอนาคต หน่วยงานส่วนกลางเหล่านี้อาจถ่ายโอนภารกิจของตนเองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางเรื่อง เช่น การจัดให้มีหน่วยปฏิบัติการเฝ้าระวังรักษาความปลอดภัยของชุมชน หน่วยรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว (ในชุมชนที่มีกิจการส่งเสริมการท่องเที่ยว) และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฯลฯ

ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจดำเนินการตามเทศบัญญัติหรือข้อบังคับของท้องถิ่น รวมทั้งอาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยและสงบเรียบร้อย ในขอบเขตที่ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลาง ในการนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเกณฑ์มาตรฐานว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อย และการป้องกันและการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องดังต่อไปนี้

การรักษาความสงบเรียบร้อยและการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

ควรมีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและการรักษาความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คุณสมบัติของบุคลากรหลัก ("เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยชุมชน" ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการตามกฎหมาย) ระบบหรือกระบวนการปฏิบัติงาน อัตราส่วนระหว่างจำนวนเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยต่อจำนวนประชากร ฯลฯ

ในปัจจุบันยังไม่มีเกณฑ์มาตรฐานในเรื่องดังกล่าวสำหรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติแต่อย่างใด ดังนั้นจึงควรจัดทำเกณฑ์มาตรฐานเรื่องนี้ขึ้น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติพร้อมกับกำกับดูแลให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นต่อไป

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ควรมีเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบและออกใบรับรองความปลอดภัยของอาคารสิ่งก่อสร้าง ยานยนต์ และสถานที่สาธารณะที่สำคัญในชุมชน ฯลฯ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเกณฑ์มาตรฐานด้านการเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันภัย (เช่น แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเตือนภัย การเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันภัยด้านสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ เครื่องมือ บุคลากร ฯลฯ) การปฏิบัติการกู้ภัย การดับเพลิง (เช่น แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกกู้ภัย / การดับเพลิง หน่วยปฏิบัติการ บุคลากร เครื่องมือและยานพาหนะ สถานที่หลบภัย การสื่อสาร การแพทย์และพยาบาล การจัดระบบการจราจร การรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ) และการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัยหลังเกิดอุบัติเหตุ (เช่น แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหาเครื่องยังชีพ ที่พักอาศัยชั่วคราว การรักษาพยาบาลสำหรับผู้ประสบภัย และการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่ประสบภัยหลังการเกิดอุบัติเหตุ ฯลฯ)

ในปัจจุบันได้มีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้มากพอสมควร เช่น พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันอุบัติเหตุภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2538 ระเบียบกรมประชาสัมพันธ์ว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้มีความพิการได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2539 ฯลฯ เป็นต้น (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 11-1) อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายและระเบียบปฏิบัติเหล่านี้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้เป็นเรื่องๆ แยกจากกัน เช่น เรื่องป้องกันสาธารณภัย การดับเพลิง ฯลฯ ยังไม่เป็นระบบปฏิบัติการเดียวกัน (เนื่องจากเป็นระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานส่วนกลางหลายหน่วยงาน) และยิ่งขาดระบบการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ ซึ่งทำให้เกิดอุบัติเหตุภัยขึ้นบ่อยครั้ง รวมทั้งเมื่อเกิดอุบัติเหตุภัยขึ้นแล้วก็สร้างความเสียหายขึ้นมากกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นจึงควรทำการประมวลและปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ โดยในขั้นต้นควรจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง/ภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและชุมชน (กทม. เทศบาล อบต. เมืองพัทยา) และความสัมพันธ์เชิงพันธกิจระหว่างหน่วยงานระดับต่างๆ ให้ชัดเจน จากนั้นจึงกำหนดแนวทางปฏิบัติด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานต่างๆ ในระบบป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวทางที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นต่อไป

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีหน้าที่ด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในอนาคตหน่วยงานที่รับผิดชอบในส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในเรื่องนี้ตามความเหมาะสมก็ได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับชุมชนมากกว่าองค์กรอื่นๆ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ก็ควรมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยแนวทางปฏิบัติด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ตารางที่ 11-1 สรุปผลการวิเคราะห์สถานภาพของเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ
ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชุมชน

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้านผลงาน
1. รักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
2. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดับเพลิงในเขตพื้นที่ของท้องถิ่น	<ol style="list-style-type: none"> พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ พ.ศ. 2538 ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2539 	<ol style="list-style-type: none"> แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันภัย (ด้านสถานที่ ที่หลบภัย วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ เครื่องมือ) แนวทางปฏิบัติของพนักงานท้องถิ่นในการป้องกันและระงับอัคคีภัย (อาณัติสัญญาณแจ้งเหตุดับเพลิง การเตรียมความพร้อมด้านสถานที่ ที่หลบภัย วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ เครื่องมือ การฝึกซ้อมดับเพลิง การอบรมอาสาสมัครการรักษาความสงบเรียบร้อยเมื่อเกิดเพลิงไหม้ ฯลฯ) การตรวจสอบความปลอดภัยด้านอัคคีภัยของอาคารสิ่งก่อสร้างในชุมชน (คุณสมบัติของนายตรวจ อำนาจหน้าที่ แนวทางการดำเนินงาน ฯลฯ) แนวทางปฏิบัติเกี่ยว 	ไม่มีข้อมูล

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้านผลงาน
		กับการอำนวยความสะดวก เพลิง (ผู้อำนวยการดับ เพลิง การจัดการด้าน การรักษาพยาบาล การจัดระเบียบการ จราจร การรักษาความ สงบเรียบร้อยในพื้นที่ เพลิงไหม้ การขนย้าย ทรัพย์สิน การหาแหล่ง น้ำ ฯลฯ)	
3.การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	พระราชบัญญัติคณะ กรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2542	การจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชน	ไม่มีข้อมูล
4.การคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ในเขตพื้นที่ของท้องถิ่น	1. พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2. พ.ร.บ. กำหนดหลัก เกณฑ์และวิธีการใน การกำหนดธุรกิจที่ ควบคุมสัญญาและ ลักษณะของสัญญา พ.ศ. 2542 3. กฎกระทรวง(2 ฉบับ)	1. อำนาจหน้าที่ของคณะ กรรมการคุ้มครองผู้ บริโภค และเจ้า พนักงาน 2. แนวทางปฏิบัติเกี่ยว กับการควบคุมการ โฆษณา ฉลาก สัญญา 3. สิทธิของผู้บริโภค	ไม่มีข้อมูล

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 12 ระบบมาตรฐานขั้นต่ำทางการศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในด้านการจัดการศึกษาทุกระดับ ตามความสามารถและความประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่แล้วในระดับหนึ่ง นอกจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรชุมชนจำนวนหนึ่งก็จัดบริการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและการศึกษาปฐมวัยแล้วเช่นเดียวกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนของบริการด้านการศึกษาที่จัดโดยหน่วยราชการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งองค์กรสาธารณกุศล องค์กรทางศาสนา และภาคเอกชนแล้ว อาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทด้านการจัดการศึกษาเพียงส่วนน้อยเท่านั้น

ในอนาคตจะมีการกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในการนี้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งออกตามความใน พ.ร.บ. กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยให้มีการถ่ายโอนกิจการสถานศึกษาระดับพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความพร้อมของสถานศึกษาและท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้ตามความต้องการของท้องถิ่น ในขณะที่รัฐบาลมีหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐาน(ขั้นต่ำ)ตามที่กำหนด และมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นหลัก

การจัดการศึกษาของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันแม้จะมีหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินงานอยู่แล้วในหลายเรื่อง เช่น คุณสมบัติของบุคลากรหลัก (ครู อาจารย์) อัตราส่วนระหว่างครู นักเรียน ห้องเรียน ฯลฯ แต่ก็ยังขาดความสมบูรณ์อยู่มาก เนื่องจากยังมิได้ครอบคลุมประเด็นสำคัญอีกหลายเรื่อง อีกทั้งยังไม่มีระบบการตรวจสอบ กำกับดูแล สนับสนุนให้สถานศึกษา

และหน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้อย่างจริงจังแต่อย่างใด ดังนั้น การจัดการศึกษาในระบบใหม่ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงควรมีระบบมาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำ สำหรับให้สถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาในสังกัดหน่วยงานอื่นๆ ถือปฏิบัติ ระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านการศึกษาควรประกอบด้วยเรื่องต่างๆ ดังนี้

มาตรฐานด้านการกำกับดูแล

ควรมีกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยกำกับดูแลมาตรฐานการจัดบริการด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้หน่วยกำกับดูแลมาตรฐานสถานศึกษาและบุคลากรหลักของสถานศึกษา (ครู อาจารย์) ของกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานการศึกษา ประจำเขตพื้นที่ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรับรองมาตรฐานของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่นเดียวกับสถานศึกษาในสังกัดอื่นๆ) รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแลมาตรฐานหลักสูตร มาตรฐานวิชาชีพของครู อาจารย์ และมาตรฐานด้านผลการเรียนการสอน นอกจากนี้หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาข้างต้นควรมีมาตรการส่งเสริมสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดขึ้น และควรมีมาตรการ “แทรกแซง” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือสถานศึกษาในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่สถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษา เช่น การตั้งข้อสังเกต การรายงานผลการตรวจสอบให้ประชาชนทราบ การระงับการจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปิดสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁰

¹⁰ โปรดพิจารณาแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษา กับสถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมในรายงานการวิจัยเชิงนโยบายเรื่อง “การพัฒนาระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายงานผลการวิจัยในโครงการเดียวกันนี้

มาตรฐานด้านกระบวนการปฏิบัติงาน

ควรมีมาตรฐานด้านการบริหารสถานศึกษา เช่น มาตรฐานสถานศึกษา (และแนวปฏิบัติว่าด้วยการรับรองมาตรฐานสถานศึกษาโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ) แนวปฏิบัติว่าด้วยการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการอำนวยการสถานศึกษา มาตรฐานด้านการบริหารงานและการพัฒนาบุคลากรหลักของสถานศึกษา (ควรประกอบมาตรฐานวิชาชีพครู มาตรฐานวิชาชีพผู้บริหารการศึกษา ซึ่งมีคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถ ด้านการปฏิบัติงาน ด้านการปฏิบัติตน และข้อกำหนดเกี่ยวกับโอกาสความก้าวหน้า และสิทธิประโยชน์ในวิชาชีพ เช่น เงินเดือน สวัสดิการ การพัฒนาบุคลากร ข้อกำหนดการจ้าง ฯลฯ) และมาตรฐานด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น หลักสูตร วิธีการเรียนการสอน การประเมินผล ฯลฯ

มาตรฐานด้านผลงาน

ควรกำหนดมาตรฐานด้านเป้าหมายหรือผลการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษา ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน และเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษาในแต่ละปีงบประมาณ โดยระบุเป้าหมายในเชิงปริมาณ คุณภาพ และเวลา เช่น จำนวนนักเรียนในสถานศึกษา จำนวนนักเรียนต่อห้องเรียน จำนวนครู-อาจารย์ต่อนักเรียน คะแนนเฉลี่ยผลการสอบข้อสอบมาตรฐานของนักเรียนในชั้นเรียนต่างๆ ดังนี้ เป็นต้น

ตารางที่ 12-1 สรุปผลการวิเคราะห์สถานภาพของ
เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านการศึกษา

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้านผลงาน
1. จัดการศึกษาปฐมวัย และการศึกษาขั้นพื้นฐาน	1. พ.ร.บ. การศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 2. พ.ร.บ. การศึกษา ภาคบังคับ	1. การจัดตั้งและการจัด การศูนย์พัฒนาเด็ก (กำหนดคุณลักษณะ ของอาคารสถานที่	

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้านผลงาน
	<p>3. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก พ.ศ. 2536</p> <p>4. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยคณะกรรมการดำเนินงานโครงการพัฒนาเด็กก่อนเข้าโรงเรียน พ.ศ. 2512</p> <p>5. เอกสารสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู กระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังข้าราชการครูในสถานศึกษา</p> <p>6. ประกาศกรมการศึกษานอกโรงเรียน เรื่อง หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ พ.ศ. 2533</p> <p>7. ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญ พ.ศ.2535</p> <p>8. ระเบียบกรมอาชีวศึกษา ลง 30 ก.ค.40 เรื่องการจัดการศึกษาตามหลักสูตรวิชาชีพพระยะสัน พุทธศักราช 2540</p> <p>9. คำสั่งกรม</p>	<p>ขนาดพื้นที่ องค์ประกอบและหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาเด็ก คุณสมบัติและหน้าที่ของผู้ดูแลเด็ก กิจกรรมของศูนย์ฯ การดำเนินการรับ-จ่ายเงิน ฯลฯ)</p> <p>2. หลักสูตรการฝึกอบรม (คณะกรรมการพัฒนาเด็ก และผู้ดูแลเด็ก)</p> <p>3. มาตรฐานด้านอาคารสถานที่และอุปกรณ์ (เช่น เครื่องเล่น สนามเด็กเล่น ฯลฯ) ของศูนย์พัฒนาเด็กของกรมพัฒนาชุมชน</p> <p>4. อัตราส่วนผู้ดูแลเด็กต่อจำนวนเด็กปฐมวัย (1:20)</p> <p>5. อัตราส่วนครู: นักเรียน ในสถานศึกษาประเภทและระดับต่างๆ</p> <p>6. อัตราส่วนครู: ห้องเรียน ในสถานศึกษาประเภทและระดับต่างๆ</p> <p>7. อัตราส่วนห้องเรียน:นักเรียน : ผู้ช่วยผู้บริหาร ในสถานศึกษาประเภทและระดับต่างๆ</p> <p>8. การจัดตั้งและการดำเนินกิจการสถานศึกษาของสงฆ์ (การขออนุญาต หลักสูตร คุณสมบัติของหัวหน้าสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษา</p>	

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้านผลงาน
	<p>อาชีวศึกษา ที่ 1955/2540 ลง 30 ก.ค. 40 ให้ใช้หลักสูตรวิชาสี่พระยะสั้น พุทธศักราช 2540</p> <p>10. คำสั่งกรม อาชีวศึกษา ที่ 2373/2539 ลง 28 ส.ค.39 เรื่อง แต่งตั้ง คณะกรรมการเพื่อ ปรับปรุงเนื้อหาวิชา หลักสูตรวิชาสี่พระยะสั้น ประเภท วิชาช่างอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ศิลปกรรม และ คหกรรม</p> <p>11. ฯลฯ ไม่มีข้อมูล</p> <p>หมายเหตุ: กฎหมายและ ระเบียบปฏิบัติเหล่านี้ (ยกเว้น พ.ร.บ. การศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542) มิ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น หน่วยปฏิบัติการแต่อย่างใด)</p>	<p>ฯลฯ)</p> <p>9. การจัดหลักสูตรการ ศึกษาวิชาสี่พระยะสั้น แก่นักเรียน นักศึกษา และประชาชนเพื่อ ประกอบอาชีพ</p>	
<p>2. จัดการศึกษาระดับ อุดมศึกษา</p>	<p>พ.ร.บ. การศึกษาแห่ง ชาติ พ.ศ. 2542</p>	<p>ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้</p>	<p>ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้</p>

บทที่ 13 ระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านการสาธารณสุข อนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในด้านการจัดบริการสาธารณสุข อนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาลในชุมชน ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งได้ดำเนินกิจกรรมด้านการเฝ้าระวังป้องกันโรคติดต่อ การจัดให้มีสถานพยาบาล เพื่อให้บริการด้านการรักษาพยาบาลขั้นต้นแก่ประชาชนในชุมชน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองบางแห่งได้จัดตั้งโรงพยาบาลชุมชนเพื่อให้บริการทางการแพทย์แก่ประชาชน และดำเนินกิจกรรมด้านการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยของชุมชนอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม การจัดบริการด้านสาธารณสุข อนามัย และรักษาพยาบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังนับว่ามีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับของกระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาล และเอกชน

ในอนาคตกระทรวงสาธารณสุขอาจถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุข อนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยอาจถ่ายโอนงานเฝ้าระวังป้องกันโรคติดต่อในชุมชน งานส่งเสริมสุขภาพในชุมชน งานอนามัยครอบครัว และกิจการสถานพยาบาลขั้นต้น (สถานีอนามัยและศูนย์การแพทย์ชุมชน) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง และให้กระทรวงสาธารณสุขทำหน้าที่เป็นหน่วยกำกับดูแล และส่งเสริมมาตรฐานการดำเนินงานของท้องถิ่น จึงควรมีการพัฒนาาระบบมาตรฐานขั้นต่ำด้านสาธารณสุข อนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

มาตรฐานด้านการกำกับดูแล

ควรมีกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถานพยาบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยกำกับดูแลมาตรฐานด้านสาธารณสุข อนามัย และการจัดบริการทางการแพทย์ของกระทรวง

สาธารณสุข โดยให้กระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานของสถานบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลมาตรฐานวิชาชีพของแพทย์ พยาบาล และส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดขึ้น นอกจากนี้ กระทรวงสาธารณสุขควรมีมาตรการ “แทรกแซง” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือสถานบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่สถานบริการฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ เช่น การตั้งข้อสังเกต การรายงานผลการตรวจสอบให้ประชาชนทราบ การระงับการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านสาธารณสุขแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปิดสถานบริการฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่สถานบริการฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ ฯลฯ¹¹

มาตรฐานด้านกระบวนการปฏิบัติงาน

ควรมีมาตรฐานด้านการบริหารสถานบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มาตรฐานของสถานบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุข มาตรฐานด้านการบริหารงานและการพัฒนาบุคลากรหลักของสถานบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุข(ควรประกอบด้วยมาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งมีคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถ ด้านการปฏิบัติงาน ด้านการปฏิบัติตน และข้อกำหนดเกี่ยวกับโอกาสความก้าวหน้า และสิทธิประโยชน์ในวิชาชีพ เช่น เงินเดือน สวัสดิการ การพัฒนาบุคลากร ข้อกำหนดการจ้าง ฯลฯ) และมาตรฐานด้านการจัดบริการด้านการแพทย์ มาตรฐานการจัดบริการรพพยาบาลฉุกเฉิน มาตรฐานการจัดบริการด้านอนามัยครอบครัว และชุมชน ฯลฯ

¹¹โปรดพิจารณาแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยกำกับดูแลมาตรฐานด้านสาธารณสุขกับสถานบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมในรายงานการวิจัยเชิงนโยบายเรื่อง “การพัฒนาระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายงานผลการวิจัยในโครงการเดียวกันนี้

มาตรฐานด้านผลงาน

ควรกำหนดมาตรฐานด้านเป้าหมายหรือผลการดำเนินงานด้านของสถานบริการฯ ในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระบุเป้าหมายผลการปฏิบัติงานในเชิงปริมาณ คุณภาพ และเวลาของสถานบริการฯ แต่ละแห่ง เช่น จำนวนผู้ป่วยนอกต่อปี จำนวนบุคลากรด้านการแพทย์ต่อประชากรในพื้นที่รับผิดชอบ อัตราการตายด้วยโรคติดต่อ อัตราผู้ป่วยโรคขาดสารอาหาร ดังนี้ เป็นต้น

ในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. โรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2523 ระเบียบการควบคุมโรคติดต่อ พ.ศ. 2542 ฯลฯ อย่างไรก็ตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเหล่านี้อาจยังไม่ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการกำกับดูแลการจัดบริการด้านสาธารณสุข อนามัยครอบครัว อนามัยชุมชนและการรักษาพยาบาลของสถานบริการฯ ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำด้านกระบวนการปฏิบัติงานและผลการดำเนินงานดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแต่อย่างใด จึงสมควรจัดทำเกณฑ์มาตรฐานเหล่านี้ขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 13-1 สรุปผลการวิเคราะห์สถานภาพของ
เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำด้านสาธารณสุข

กิจกรรม	สถานะทางกฎหมาย และ การบังคับใช้มาตรฐาน	สาระสำคัญของมาตรฐาน ด้านกระบวนการ	สาระสำคัญของ มาตรฐานด้านผลงาน
1. ส่งเสริมสุขภาพ อนามัยครอบครัว อนามัยโรงพยาบาล และสาธารณสุขสถาน อื่นๆ	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
2. ฝ้าระวัง และป้องกัน โรคติดต่อ	1. พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 2523 2. ระเบียบการควบคุม โรคติดต่อ พ.ศ. 2542 หมายเหตุ : กฎหมายข้าง ต้นมิได้กำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น หน่วยปฏิบัติการโดยตรงแต่ อย่างใด	กระบวนการดำเนินงาน เกี่ยวกับการควบคุมโรคติด ต่อ (การกำหนด-ประกาศ รายชื่อโรคติดต่อ การแจ้ง ความเมื่อเกิดโรคติดต่อ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร โรคติดต่อ	อัตราการเจ็บป่วย ตาย ของประชากรจากโรค ติดต่อ (ไม่มีข้อมูลราย ละเอียด)
3. จัดให้มีบริการรักษา พยาบาล	1. พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. 2541	1. หลักเกณฑ์มาตรฐาน สถานพยาบาล (พบส.) 2. แนวปฏิบัติเกี่ยวกับ การอนุญาตให้จัดตั้ง และดำเนินกิจการ สถานพยาบาล	ไม่มีข้อมูล

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 14 การบริหารระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขั้นต่ำ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปรัชญาการบริหารระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปรัชญาการบริหารระบบมาตรฐานบริการสาธารณะของท้องถิ่นควรมีหลักการพื้นฐาน 4 ประการคือ (1) การบริหารจัดการแบบภาคี (2) การยึดหลักกฎหมายและวิชาชีพ (3) การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนผู้รับบริการ และ (4) การยึดหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในระบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว

การบริหารจัดการแบบภาคี

การกำหนดนโยบายและการบังคับใช้มาตรฐานขั้นต่ำฯ ควรดำเนินการในรูปของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพเฉพาะด้านในสาขาต่างๆ และประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนผู้ใช้บริการ

การยึดหลักกฎหมายและวิชาชีพ

การบังคับใช้มาตรฐานขั้นต่ำฯ ควรใช้หลักกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลภายใต้หลักการแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการจัดบริการขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายมาตรฐานการจัดบริการขั้นต่ำ ให้มีหน่วยราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานฯ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนั้น ในการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่ต้องอาศัยเทคนิคและวิชาชีพเฉพาะด้านควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ทางวิชาชีพด้านนั้นๆ เพื่อให้คุณภาพการจัดบริการหรือการดำเนินงานกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักวิชาชีพเฉพาะด้าน

การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนผู้รับบริการ

ระบบการบริการมาตรฐานขั้นต่ำฯ ควรให้ประชาชนผู้ใช้บริการมีทางเลือกที่จะกำหนดระดับคุณภาพและมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งอาจแตกต่างจากหลักเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำตามที่รัฐบาลหรือคณะกรรมการมาตรฐานฯ กำหนดขึ้นก็ได้ นอกจากนี้ ควรให้ประชาชนผู้ใช้บริการมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมคุณภาพบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองโดยตรง ควบคู่ไปกับการตรวจสอบและกำกับดูแลของคณะกรรมการมาตรฐานฯ และหน่วยกำกับดูแล และส่งเสริมมาตรฐานการจัดบริการฯ ของรัฐบาล

การยึดหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในระบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในระบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยวนั้นยึดหลักการว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทบวงการเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล และดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบการจัดบริการสาธารณะแบบกระจายอำนาจดังกล่าวนี้อาจมีได้หลายลักษณะ เช่น

1. รัฐบาลอาจมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยปฏิบัติการแทนหน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาค โดยรัฐบาลอาจจัดสรรทรัพยากรการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมกันนั้น รัฐบาลก็จะทำหน้าที่กำกับดูแลคุณภาพการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องนั้นๆ ให้ได้มาตรฐานที่กำหนดไว้ หรือ

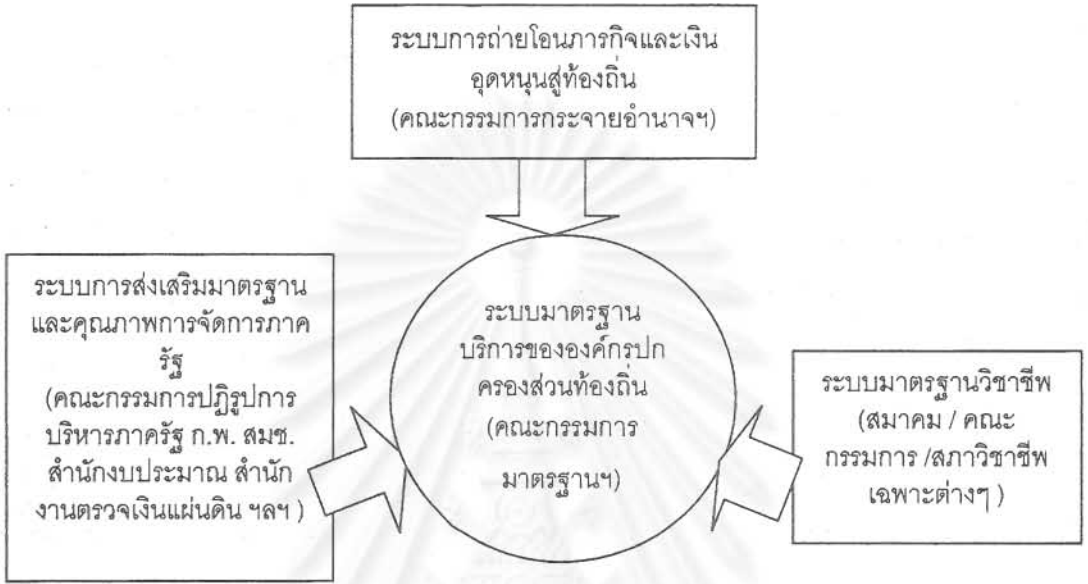
2. รัฐบาลอาจถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเบ็ดเสร็จ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการหรือดำเนินกิจกรรมในเรื่องนั้นๆ โดยสมบูรณ์ ในขณะที่รัฐบาลจะไม่จัดบริการหรือดำเนินกิจกรรมนั้นๆ เข้าซ้อนกับท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจที่จะเลือกจัดบริการหรือดำเนินกิจกรรมนั้นๆ หรือไม่ และจะดำเนินการมากน้อยเพียงใดก็ได้ สำหรับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดบริการฯ นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดหาทรัพยากรจากท้องถิ่นของตนเอง หรืออาจนำได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ท้องถิ่นและเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลมาใช้ในการจัดซื้อหรือผลิตบริการฯ ในขณะที่รัฐบาลจะทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพขั้นต่ำของบริการสาธารณะของท้องถิ่น และตรวจสอบผลการจัดบริการของท้องถิ่น พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบให้ประชาชนในท้องถิ่นและสาธารณชนโดยทั่วไปทราบ เพื่อให้ประชาชนผู้ใช้บริการและผู้บริหารท้องถิ่นได้ร่วมกันตรวจสอบและปรับปรุงผลการดำเนินงานของตนเองให้ได้มาตรฐาน หรือ

3. รัฐบาลอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดความต้องการบริการฯ และ “เลือกซื้อบริการ” จากหน่วยงานของรัฐ (ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรอิสระอื่นๆ ของรัฐ) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดหาทรัพยากรจากท้องถิ่นของตนเอง หรืออาจนำรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ท้องถิ่น หรือเงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลมาใช้ในการจัดซื้อบริการสาธารณะนั้นๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

ความสัมพันธ์กับระบบปฏิบัติการอื่นๆ

ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับระบบปฏิบัติการอื่นๆ อย่างน้อย 3 ระบบหลักๆ คือ (1) ระบบการถ่ายโอนภารกิจและเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ระบบการส่งเสริมมาตรฐานการบริหารและการจัดบริการภาครัฐ และ (3) ระบบมาตรฐานวิชาชีพ

รูปที่ 14-1 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบมาตรฐานมาตรฐานขั้นต่ำของ องค์กรปกครองท้องถิ่นกับระบบปฏิบัติการอื่นๆ



ความสัมพันธ์ระหว่างระบบมาตรฐานบริการฯ กับการถ่ายโอนภารกิจและเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบมาตรฐานบริการฯ มีความสัมพันธ์กับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือในกระบวนการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากร (งาน คน เงิน) สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะมีการประเมินความพร้อม และการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานส่วนกลาง / ภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนงาน / กิจกรรม ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยระบบมาตรฐานบริการฯ ที่พัฒนาขึ้นเป็นแนวทางในการดำเนินงาน

ในประการต่อมา การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับดำเนินกิจกรรมในบางเรื่องจำเป็นต้องมีมาตรการกำกับดูแลคุณภาพการจัดการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการพื้นฐานที่ได้คุณภาพเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ซึ่งจำเป็น

ต้องอาศัยระบบมาตรฐานบริการฯ ที่พัฒนาขึ้นเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ในขณะเดียวกัน การบังคับใช้ระบบมาตรฐานขั้นต่ำก็อาจจำเป็นต้องใช้มาตรการด้านเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการเช่นเดียวกัน ดังนั้นระบบมาตรฐานบริการฯ กับระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์และพึ่งพาซึ่งกันและกัน¹²

เนื่องจากคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวนี้โดยตรง ดังนั้นคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ จึงควรมีส่วนร่วมในการบริหารระบบมาตรฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างระบบมาตรฐานบริการฯ กับระบบการส่งเสริมมาตรฐานการบริหารและการจัดบริการในภาครัฐ

ในปัจจุบันได้มีการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมมาตรฐานและคุณภาพการบริหารจัดการในภาครัฐขึ้นบ้างแล้ว อาทิ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน (ระบบ P.S.O) สำนักงานส่งเสริมมาตรฐานแห่งชาติ (สมช.) และสำนักงบประมาณ (การนำระบบงบประมาณแบบ Performance-Base Budget มาประยุกต์ใช้) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ระบบการตรวจสอบผลการดำเนินงาน) และคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ฯลฯ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยปฏิบัติการหลักที่สำคัญในระบบการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ ซึ่งเน้นการกระจายอำนาจให้องค์กรระดับล่าง ดังนั้นการส่งเสริมคุณภาพและมาตรฐานบริการฯ ของหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องประสานสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและการกำกับดูแลมาตรฐานบริการฯ ในภาครัฐดังกล่าวข้างต้น จึงควรมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดในระบบมาตรฐานบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹² โดยให้นำตัวแปรด้านการปฏิบัติตามมาตรฐานฯ มาเป็นเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเป็นก้อนสำหรับกิจการเฉพาะ (Sectoral Block Grants) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างระบบมาตรฐานบริการฯ กับระบบมาตรฐานวิชาชีพ

ในปัจจุบันได้มีกฎหมายกำหนดให้การประกอบวิชาชีพเฉพาะต่างๆ มีระบบการควบคุมมาตรฐาน และคุณภาพของการประกอบวิชาชีพที่เป็นอิสระของตนเอง องค์กรในภาครัฐทั้งในระดับชาติและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีบุคลากรในสาขาวิชาชีพด้านต่างๆ เป็นจำนวนมาก ดังนั้นองค์กรหรือ สมาคมวิชาชีพตามกฎหมายต่างๆ เช่น สมาคมนายความ แพทย์สภา สมาคมวิชาชีพวิศวกร สมาคม วิชาชีพสถาปนิก สมาคมวิชาชีพนักบัญชี ฯลฯ จึงควรมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดกับการกำหนดนโยบาย และการบริหารระบบมาตรฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นเดียวกัน

โครงสร้างองค์กร และระบบปฏิบัติการ

ระบบการบริหารมาตรฐานบริการสาธารณะขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรประกอบด้วย คณะกรรมการมาตรฐานบริการสาธารณะ คณะอนุกรรมการเฉพาะด้าน เครือข่ายองค์กรในระบบ ปฏิบัติการ และกระบวนการปฏิบัติงานหลัก 6 ขั้นตอนดังนี้

คณะกรรมการมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการมาตรฐานฯ ควรมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบายว่าด้วย มาตรฐานขั้นต่ำของการจัดบริการฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำกับดูแล และติดตามผลการ ดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายการมาตรฐานฯ ที่กำหนดขึ้น ในกรณีนี้คณะกรรมการมาตรฐานฯ จึงควรมีภารกิจหลักๆ 3 ประการดังนี้

1. กำหนดประเภทบริการหรือกิจกรรมที่จำเป็นต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำ
2. กำหนดองค์ประกอบหลักของระบบมาตรฐานฯ เช่น หน่วยกำกับดูแลมาตรฐานฯ หน่วยปฏิบัติ ตามมาตรฐานฯ มาตรการบังคับใช้ มาตรฐานฯ และเกณฑ์มาตรฐานฯ ของการจัดบริการหรือการ ดำเนินกิจกรรมแต่ละด้าน ฯลฯ

3. ติดตามประเมินผลและรายงานผลการบังคับใช้และการปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานฯ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนทราบ

องค์ประกอบ คณะกรรมการมาตรฐานฯ ควรประกอบด้วยคณะบุคคล 4 ประเภทในสัดส่วนเท่ากัน (หรืออย่างน้อยใกล้เคียงกัน) ดังนี้

1. ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ผู้แทนของหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการถ่ายโอน ภารกิจและเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ
3. ผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐานบริการสาธารณะในภาครัฐ เช่น สำนักงานมาตรฐานการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานมาตรฐานแห่งชาติ (สมช.) ฯลฯ
4. ผู้แทนองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลระบบมาตรฐานวิชาชีพตามกฎหมาย เช่น สมาคม / สภาวิชาชีพด้านต่างๆ เป็นต้น

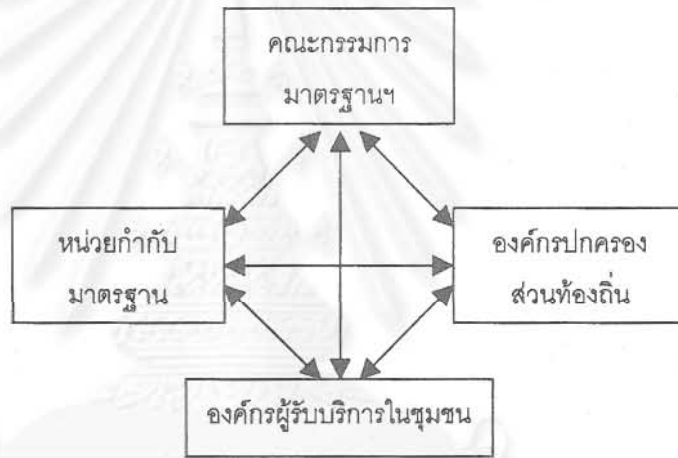
คณะอนุกรรมการเฉพาะด้าน

ในการปฏิบัติงานนั้น คณะกรรมการมาตรฐานฯ ควรมีคณะอนุกรรมการเฉพาะด้าน เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับดูแล และติดตามผลการใช้ มาตรฐานบริการเฉพาะด้าน ภายใต้กรอบนโยบายและการประสานงานของคณะกรรมการมาตรฐานฯ ดังกล่าวข้างต้น ในกรณีนี้คณะกรรมการมาตรฐานฯ อาจกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการเฉพาะด้านได้หลายคณะตามความเหมาะสม เช่น คณะอนุกรรมการมาตรฐานด้านการบริหารจัดการ คณะอนุกรรมการมาตรฐานด้านการผังเมือง ระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ คณะอนุกรรมการ มาตรฐานด้านการศึกษา คณะอนุกรรมการมาตรฐานด้านสาธารณสุข ฯลฯ

เครือข่ายองค์กรในระบบปฏิบัติการ

การปฏิบัติการของระบบมาตรฐานขั้นต่ำฯ มีลักษณะเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4 ประเภทคือ คณะกรรมการมาตรฐานฯ ส่วนราชการซึ่งทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมมาตรฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรผู้รับบริการในชุมชน หน่วยงานและองค์กรเหล่านี้ ควรจะมีหน่วยปฏิบัติการของตนเองดังนี้

รูปที่ 14-2 เครือข่ายการปฏิบัติการในระบบมาตรฐานฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



หน่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการมาตรฐานฯ

คณะกรรมการมาตรฐานฯควรมีหน่วยปฏิบัติงานหลัก 3 หน่วยงานคือ

สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการอำนวยความสะดวก ประสานงาน อุดหนุน และจัดการประชุมของคณะกรรมการและอนุกรรมการด้านต่างๆ

หน่วยพัฒนาระบบมาตรฐาน มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการกำหนดกรอบนโยบายมาตรฐานบริการฯ และการพัฒนา/ปรับปรุงระบบมาตรฐานบริการ และการเสนอกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ระบบ มาตรฐานฯ ของคณะกรรมการและอนุกรรมการด้านต่างๆ

หน่วยติดตามประเมินผลและเผยแพร่ มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการสำรวจ ติดตามประเมินผลการใช้มาตรฐานฯ ของหน่วยกำกับดูแลมาตรฐาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรฐานฯ และจัดทำรายงานผลการสำรวจ ติดตาม และประเมินผลให้องค์กรที่เกี่ยวข้อง ประชาชนในท้องถิ่น และ สาธารณชนได้ทราบโดยทั่วกัน

หน่วยปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานตามมาตรฐานฯ

ส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหน่วยปฏิบัติงานหลักๆ 2 หน่วยงานคือ

หน่วยพัฒนาระบบมาตรฐาน มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการศึกษาวิจัย พัฒนา และยกวางระบบมาตรฐานการจัดบริการหรือการดำเนินกิจกรรมที่หน่วยงานนั้นๆ มีหน้าที่กำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ ตามกรอบนโยบายของคณะกรรมการมาตรฐานฯ รวมทั้งดำเนินการยกวางกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ระบบมาตรฐานฯ และนำเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะอนุกรรมการ และกรรมการมาตรฐานฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการประกาศใช้ระบบมาตรฐานฯ ในเรื่องนั้นๆ ต่อไป

หน่วยตรวจสอบ ติดตามประเมินผล และเผยแพร่ มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการตรวจสอบ ติดตามประเมินผลการใช้มาตรฐานฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่มีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานกำหนดไว้ ในการนี้หน่วยงานหรือบุคคลที่มีหน้าที่ตรวจสอบฯ อาจตั้งข้อสังเกต ข้อเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานฯ หรืออาจเสนอแนะให้มีการใช้มาตรการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่เห็นสมควร เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามมาตรฐานฯ ที่กำหนดไว้ พร้อมกันนั้น ก็ให้มีหน้าที่จัดทำสื่อการเผยแพร่

แพร่ผลการตรวจสอบประเมินผลฯ ให้องค์กรที่เกี่ยวข้อง ประชาชนในท้องถิ่น และสาธารณชนได้ทราบโดยทั่วกัน

หน่วยส่งเสริมมาตรฐาน มีหน้าที่ให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านทรัพยากรการบริหาร (เงินงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมืออุปกรณ์ ฯลฯ) และด้านเทคนิค-วิชาการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานตามมาตรฐานฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หน่วยให้บริการท้องถิ่นในระบบสัญญาจ้าง หน่วยงานส่วนกลางบางประเภทอาจจัดให้มีองค์กรที่สามารถดำเนินการในระบบสัญญาจ้าง (Public Corporation Agencies) ทำหน้าที่จัดบริการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบสัญญาจ้างได้ เช่น กรมโยธาธิการอาจจัดให้มีหน่วยวิศวกรรมบริการ ทำหน้าที่ให้บริการคำปรึกษา สรรวจออกแบบ ควบคุมการก่อสร้าง ฯลฯ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบสัญญาจ้าง ฯลฯ

หน่วยปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหน่วยปฏิบัติการหลัก 3 หน่วยงานคือ

หน่วยพัฒนาระบบมาตรฐานบริการ ควรกำหนดให้หน่วยวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการพัฒนาระบบมาตรฐานบริการฯ ของท้องถิ่น เนื่องจากหน่วยวางแผนมีหน้าที่ในการวางแผนและการจัดทำงานประมาณขององค์กรซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการพัฒนาระบบมาตรฐานบริการมากกว่าหน่วยงานใดๆ

หน่วยวางแผนฯ ในฐานะเป็นหน่วยพัฒนาระบบมาตรฐานบริการฯ จะมีกิจกรรมหลักๆ 4 ประการคือ (1) ประมวลกฎหมายและระเบียบปฏิบัติการเกี่ยวกับมาตรฐานการจัดบริการและการดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ให้คำปรึกษาแก่หน่วยปฏิบัติงานเฉพาะด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น หน่วยช่างโยธา หน่วยสาธารณสุข หน่วยการศึกษา ฯลฯ) เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามมาตรฐานฯที่มีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานกำหนดไว้ (3) ติดตามผลการ

ดำเนินงานตามมาตรฐานฯของหน่วยปฏิบัติงานเฉพาะด้าน และ(4) จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายต่อผู้บริหารและสภาท้องถิ่นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการดำเนินงานของท้องถิ่นให้ได้มาตรฐานฯ

หน่วยปฏิบัติงานเฉพาะด้าน ในที่นี้หมายถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดบริการ หรือดำเนินกิจกรรม เฉพาะด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ หน่วยช่างโยธา หน่วยสาธารณสุข หน่วยการศึกษา หน่วยการคลัง สำนักงานปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ หน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่ปฏิบัติงานตามมาตรฐานการดำเนินงานตามที่มีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานกำหนดไว้โดยตรง

กลุ่มหรือองค์กรของผู้รับบริการในชุมชน

ในระบบมาตรฐานบริการขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ จำเป็นต้องมีกลุ่มหรือองค์กรของผู้รับบริการในชุมชน ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้รับบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการตรวจสอบคุณภาพของบริการที่ประชาชนได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้น องค์กรดังกล่าวนี้อาจปรึกษาหารือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการขอประชามติจากชุมชนให้มีการปรับเปลี่ยนมาตรฐานการจัดบริการฯของท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการ หรือตามความเหมาะสมของชุมชนนั้นๆ ก็ได้ ดังนั้น ประชาชนในชุมชนจึงควรรวมกลุ่มและจัดตั้งองค์กรของตนเองขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น

กระบวนการปฏิบัติงาน

กระบวนการปฏิบัติงานในระบบการบริหารมาตรฐานขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยขั้นตอนหลักๆ 6 ขั้นตอนคือ (1) คณะกรรมการมาตรฐานฯ กำหนดประเภทบริการ /กิจกรรม ที่ต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำ (2) หน่วยกำกับดูแลมาตรฐานดำเนินการร่างมาตรฐานขั้นต่ำ (3) คณะกรรมการมาตรฐานฯ ให้ความเห็นชอบ ประกาศใช้ และประเมินผลการใช้มาตรฐานขั้นต่ำ (4) หน่วยกำกับดูแลและมาตรฐานกำกับดูแล และส่งเสริมการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ (5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการ/ ดำเนินกิจกรรมตามมาตรฐานขั้นต่ำ และ

(6) ประชาชนผู้ใช้บริการได้รับบริการ และตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดดังนี้

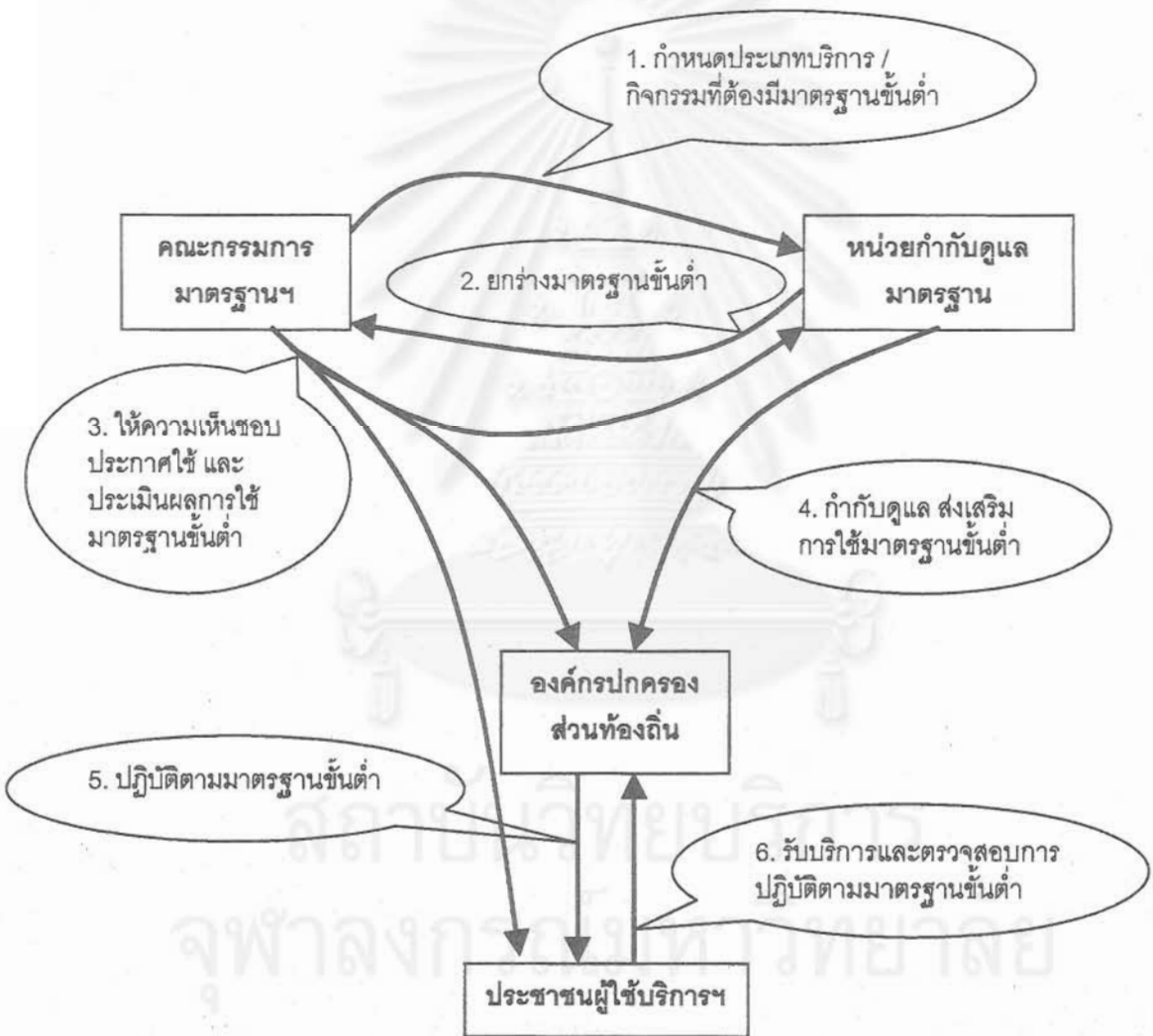
1. คณะกรรมการมาตรฐานฯ กำหนดประเภทบริการ /กิจกรรม ที่ต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำ

ในขั้นต้น คณะกรรมการมาตรฐานฯ จะกำหนดกรอบประเภทบริการหรือกิจกรรมที่จะต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำ โดยอาจจะพิจารณาแนวทางการดำเนินงานที่เสนอไว้ในรายงานฉบับนี้¹³ ในขั้นต้นนั้น คณะกรรมการมาตรฐานฯ อาจกำหนดให้มีการพัฒนาระบบมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับบริการหรือกิจกรรมที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและสามารถดำเนินการมากที่สุดก่อนเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงค่อยขยายขอบเขตของกลุ่มบริการหรือกิจกรรมอื่นๆ ในลำดับต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³ โปรดพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของบริการฯ ที่ควรมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในบทที่ 4 ของรายงานฉบับนี้

รูปที่ 14-3 กระบวนการปฏิบัติงานในระบบการบริหารมาตรฐานขั้นต่ำ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



2. คณะอนุกรรมการและหน่วยกำกับดูแลมาตรฐานยกร่างมาตรฐานขั้นต่ำ

ในลำดับต่อมาคณะกรรมการมาตรฐานควรจะมีมอบหมายให้คณะอนุกรรมการเฉพาะด้านร่วมกับส่วนราชการที่มีกำกับดูแลมาตรฐานที่เกี่ยวข้องในด้านนั้นๆ ดำเนินการยกร่างมาตรฐานขั้นต่ำขึ้น ในกรณีนี้คณะอนุกรรมการฯ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการในรูปของคณะทำงาน ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยกำกับดูแลมาตรฐานฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง สมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานส่งเสริมมาตรฐานการและคุณภาพการบริหารภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยให้คณะบุคคลเหล่านี้ได้ร่วมกันศึกษาข้อมูล ปรึกษาหารือ เปรียบเทียบข้อตกลงเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐาน และแนวทางการบริหารจัดการระบบมาตรฐานที่ยอมรับร่วมกันได้มากที่สุด

ระบบมาตรฐานขั้นต่ำของกิจกรรมหรือบริการฯ ควรมีองค์ประกอบหลัก 3 ประการคือ (1) ระบบการบังคับใช้มาตรฐาน (2) สาระสำคัญของมาตรฐานขั้นต่ำด้านกระบวนการดำเนินงาน และ (3) สาระสำคัญของมาตรฐานขั้นต่ำด้านผลงาน รายละเอียดขององค์ประกอบแต่ละด้านได้เสนอไว้ในบทที่ 4 ของรายงานฉบับนี้¹⁴

3. คณะกรรมการมาตรฐานฯ ให้ความเห็นชอบ ประกาศใช้ และประเมินผลการใช้มาตรฐานขั้นต่ำ

เมื่อคณะอนุกรรมการฯ และหน่วยกำกับดูแลได้ยกร่างมาตรฐานขั้นต่ำ พร้อมทั้งร่างกฎหมายระเบียบปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องเสร็จแล้ว ก็จะเสนอให้คณะกรรมการมาตรฐานฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบ และดำเนินการเสนอร่างกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติงานให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบ และประกาศใช้ตามลำดับ

ในการให้ความเห็นชอบร่างมาตรฐานขั้นต่ำในแต่ละเรื่องนั้น คณะกรรมการมาตรฐานควรได้พิจารณาประเด็นหลักๆ 3 ประการดังนี้

¹⁴ โปรดพิจารณารายละเอียดของระบบมาตรฐานเฉพาะด้านเพิ่มเติมในบทที่ 4 ของรายงานฉบับนี้

1. ระบบมาตรฐานขั้นต่ำฯ ควรสอดคล้องและสนับสนุนมาตรการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม
2. ระบบมาตรฐานขั้นต่ำฯ ควรเป็นส่วนหนึ่งของ (หรือมีความสัมพันธ์กับ) ระบบการส่งเสริมมาตรฐานและคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่ดำเนินการโดยสถาบันและองค์กรต่างๆ ในปัจจุบัน
3. ระบบมาตรฐานขั้นต่ำฯ ควรสอดคล้องกับมาตรฐานวิชาชีพเฉพาะด้านตามที่กฎหมายกำหนดไว้

เมื่อได้ประกาศใช้ระบบมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเป็นทางการแล้ว (เช่น ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เป็นต้น) คณะกรรมการมาตรฐานฯ และหน่วยกำกับดูแลมาตรฐานควรเผยแพร่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนผู้ใช้บริการได้ทราบและเข้าใจอย่างทั่วถึง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามมาตรฐานได้อย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และให้ประชาชนผู้ใช้บริการฯ ได้ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง

ในส่วนของการประเมินผลการใช้มาตรฐานนั้น คณะกรรมการมาตรฐานฯ ควรทำการสำรวจและติดตามผลการบังคับใช้มาตรฐานและการส่งเสริมการใช้มาตรฐานของหน่วยกำกับดูแลมาตรฐาน รวมทั้งดำเนินการสำรวจและติดตามประเมินผลการใช้มาตรฐานปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจทำการสำรวจครอบคลุมทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อย 1 ครั้งทุกๆ 2 ปี¹⁵

4. หน่วยกำกับดูแลและมาตรฐานกำกับดูแล และส่งเสริมการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ

เมื่อได้ประกาศใช้มาตรฐานขั้นต่ำแล้ว ในขั้นตอนต่อมาส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้

¹⁵ คณะกรรมการมาตรฐานฯ อาจทำสัญญาว่าจ้างหน่วยงานภายนอกให้ทำหน้าที่ติดตามประเมินผลดังกล่าวนี้ก็ได้

ก็จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยในส่วนของการทำงานกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้น หน่วยกำกับดูแลมาตรฐานอาจเลือกใช้มาตรการต่างๆ เช่น (1) การตรวจสอบ ติดตามผล ตั้งข้อสังเกต และข้อเสนอแนะ (2) การรับรองมาตรฐาน (3) การปรับเพิ่ม-ลด หรือระงับเงินอุดหนุน และ (4) การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระงับการดำเนินงาน โดยมีแนวทางปฏิบัติในรายละเอียดดังนี้

1.การตรวจสอบ ติดตามผล ตั้งข้อสังเกต และข้อเสนอแนะ ระบบการบังคับใช้มาตรฐานโดยทั่วไปควรกำหนดให้หน่วยกำกับดูแลมาตรฐานมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในช่วงก่อนการดำเนินกิจกรรม ระหว่างการดำเนินกิจกรรม และเมื่อกิจกรรมสิ้นสุดแล้ว การตรวจสอบและติดตามประเมินผลการดำเนินการดำเนินการควรมีลักษณะเป็นระบบ มีขั้นตอน ระยะเวลา วิธีการ และหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลที่ชัดเจน เมื่อผู้ตรวจสอบและประเมินผลพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ ก็ให้ตั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง พร้อมกันนั้น ก็ให้รายงานผลการตรวจสอบ ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะให้ประชาชนผู้ใช้บริการได้ทราบทั่วกัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการ และเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนได้ร่วมกันตรวจสอบผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองอีกทางหนึ่งด้วย

2.การรับรองมาตรฐาน ระบบการบังคับใช้มาตรฐานในบางเรื่องอาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หรือหน่วยงานอื่นๆ) ที่ต้องการจัดบริการหรือดำเนินกิจกรรมในเรื่องนั้นๆ ต้องได้รับใบอนุญาต หรือใบรับรองมาตรฐานจากหน่วยกำกับดูแลมาตรฐาน ก่อนที่จะดำเนินกิจกรรมในเรื่องนั้นๆ ได้ ในกรณีดังกล่าวนี้ หน่วยกำกับดูแลสามารถใช้กระบวนการตรวจสอบและออกใบอนุญาต หรือใบรับรองมาตรฐานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นมาตรการหลักในการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐาน การรับรองมาตรฐานอาจมีหลายลักษณะ เช่น การรับรองมาตรฐานหน่วยปฏิบัติงาน (เช่น รับรองมาตรฐานสถานศึกษา และสถานพยาบาล ฯลฯ) การรับรองระบบปฏิบัติงาน (เช่น ให้การรับรองมาตรฐานหลักสูตร หรือรับรองมาตรฐานระบบการรักษา

ความปลอดภัยของชุมชน ฯลฯ) และการรับรองมาตรฐานบุคลากรหลัก (เช่น มาตรฐานวิชาชีพแพทย
พยาบาล วิศวกร สถาปนิก นักบัญชี ฯลฯ) ดังนี้เป็นต้น

3.การปรับลดหรือระงับเงินอุดหนุนท้องถิ่น ในกรณีที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่ปรับ
ปรุงแก้ไขข้อบกพร่องให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ หน่วยกำกับดูแลมาตรฐานอาจเสนอให้หน่วย
งานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เงินอุดหนุนทั่วไป
และเงินอุดหนุนประเภทอื่นๆ) พิจารณาปรับลดหรือระงับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ก็ได้

4.การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระงับการปฏิบัติการ ในกรณีที่พบว่าองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นใดจัดบริการหรือดำเนินกิจกรรมไม่เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำและอาจเป็นสาเหตุให้เกิด
อันตรายหรือก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชนหรือสังคมส่วนรวม หน่วยกำกับดูแลมาตร
ฐานขั้นต่ำอาจดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระงับการจัดบริการหรือดำเนินกิจกรรมนั้นได้
เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตหรือใบรับรองมาตรฐานของสถานบริการ หรือของบุคลากร หรืออาจสั่ง
การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระงับการดำเนินกิจกรรมหรืออาจนำเรื่องฟ้องร้องต่อศาลเพื่อ
บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระงับการดำเนินกิจกรรม ดังนี้เป็นต้น

ในส่วนของการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้มาตรฐานขั้นตานั้น หน่วยงานส่วนกลางซึ่ง
ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้มาตรการต่างๆ ได้หลายลักษณะ เช่น

1. การสนับสนุนด้านเครื่องมือ เช่น ให้บริการเครื่องมือทดสอบ ตรวจสอบ ห้องปฏิบัติการ ฯลฯ แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การสนับสนุนด้านเทคนิคและวิชาการ เช่น ให้บริการฝึกอบรม ประชุมชี้แจงทำความเข้าใจ ให้
คำปรึกษาทางวิชาการ หรือให้ยืมตัวบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ
3. การสนับสนุนด้านงบประมาณ เช่น จัดสรรเงินอุดหนุนเป็นก้อน เงินอุดหนุนรายโครงการ และเงิน
อุดหนุนเฉพาะกิจ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การสนับสนุนโดยมีสัญญาจ้างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นจัดให้มีหน่วยปฏิบัติงานที่สามารถให้บริการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบการว่าจ้างตามสัญญาเฉพาะ ให้ทำหน้าที่ศึกษา สำรวจ ออกแบบ ทดสอบ ปฏิบัติการเกี่ยวกับการจัดบริการ ควบคุมงาน ฯลฯ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการ/ ดำเนินกิจกรรมตามมาตรฐานขั้นต่ำ

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด โดยอาจดำเนินการขอใบอนุญาต หรือใบรับรองมาตรฐานจากหน่วยกำกับดูแลมาตรฐาน(ในกรณีของบริการหรือกิจกรรมที่กำหนดให้หน่วยจัดบริการต้องมีใบอนุญาตหรือใบรับรองมาตรฐาน) และให้ความร่วมมือแก่หน่วยกำกับดูแลมาตรฐานในการเข้าไปตรวจสอบระบบการดำเนินงาน และประเมินการดำเนินงานตามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจำเป็นต้องปรับโครงสร้างและระบบปฏิบัติการที่เกี่ยวข้อง หรืออาจพัฒนาบุคลากรหลักให้เป็นไปตามมาตรฐาน หรืออาจว่าจ้างองค์กรหรือบุคคลภายนอกที่ได้รับการรับรองมาตรฐานมาทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการของท้องถิ่น หรืออาจร่วมดำเนินกิจกรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภายนอกอื่นๆ เพื่อยกระดับคุณภาพการปฏิบัติการให้ได้มาตรฐาน ฯลฯ

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแจ้งผลการตรวจสอบหรือการประเมินผลการดำเนินงานจากหน่วยกำกับดูแลมาตรฐาน หากมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะใดๆ ก็ควรนำมาพิจารณาปรับปรุงระบบการดำเนินงานให้มีคุณภาพได้มาตรฐานขั้นต่ำโดยทันที พร้อมกันนั้น ก็อาจขอรับการสนับสนุนทางเทคนิควิชาการ เครื่องมือ ฯลฯ จากหน่วยกำกับดูแลมาตรฐานได้เช่นเดียวกัน

ในกรณีที่พบว่าระบบการกำกับดูแล หรือเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นไม่เหมาะสมหรือไม่สามารถปฏิบัติได้จริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเสนอความเห็นไปยังคณะกรรมการมาตรฐานฯ เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไป

6. ประชาชนผู้ใช้บริการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประชาชนผู้ใช้บริการควรได้รับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับมาตรฐานบริการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเผยแพร่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยกำกับดูแลมาตรฐานหรือคณะกรรมการมาตรฐานฯ ประชาชนควรให้ความสนใจ และตรวจสอบผลการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองว่าได้ดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำในด้านต่างๆ หรือไม่ เมื่อได้รับทราบข้อมูลข่าวสารว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องใด ก็ควรได้ร่วมกันตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง และให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับปรุงมาตรฐานการดำเนินงานให้ได้มาตรฐาน¹⁶

ประชาชนภายในชุมชนในฐานะที่เป็นผู้ใช้บริการควรรวมกลุ่มกันจัดตั้งองค์กรของตนเองขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการตรวจสอบผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพของบริการฯ ให้ได้มาตรฐาน หรืออาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการลงประชามติเพื่อเปลี่ยนแปลงเกณฑ์มาตรฐานฯ ให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเองก็ได้

¹⁶ หน่วยกำกับดูแลมาตรฐาน และคณะกรรมการมาตรฐานฯ จะจัดทำรายงานผลการประเมินสถานภาพของมาตรฐานการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

บทที่ 15 ระบบมาตรฐานบริการเพื่อความเป็นเลิศ

แนวความคิดพื้นฐาน

ระบบการส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศมีจุดประสงค์ที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการพัฒนาระบบบริการได้มีการริเริ่ม บุกเบิก ค้นคว้าพัฒนาคุณภาพบริการให้ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง และเพื่อพัฒนาศูนย์กลางการเรียนรู้และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ด้านการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ขึ้นในอนาคต

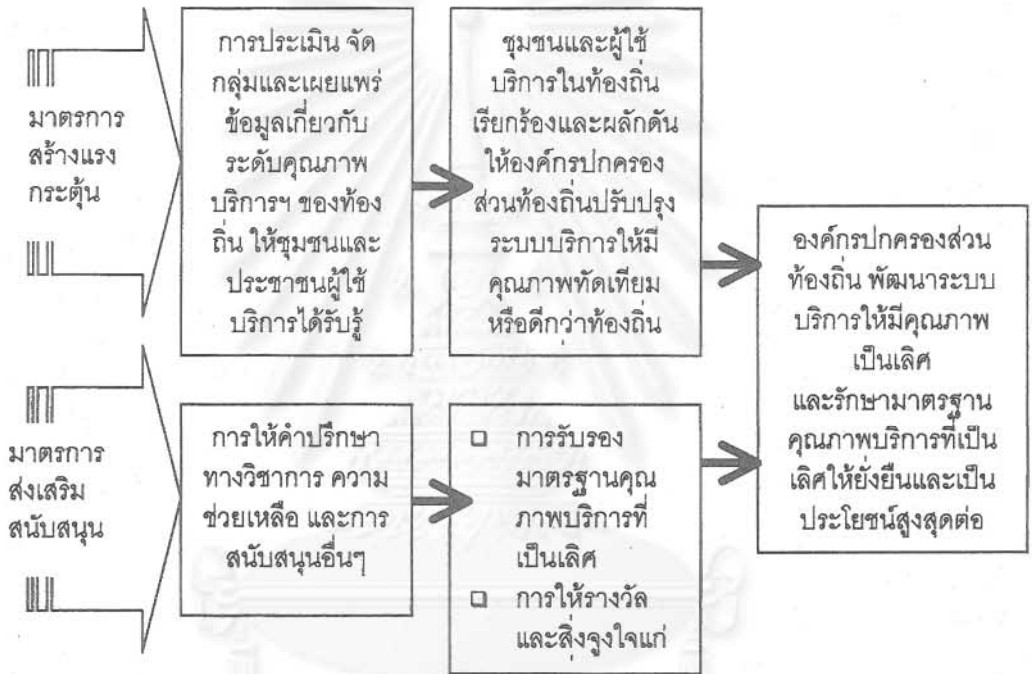
ระบบการส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศเป็นระบบปฏิบัติการที่ไม่มีการบังคับ หากจะต้องอาศัยความสมัครใจของท้องถิ่น และการสร้างสภาวะแวดล้อมให้ท้องถิ่นมีการแข่งขันกันในเรื่องการพัฒนาคุณภาพบริการของตนเอง ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ และไม่ต้องใช้อำนาจรัฐเข้าบังคับควบคุมหรือผลักดันให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

ระบบการส่งเสริมคุณภาพบริหารเพื่อความเป็นเลิศประกอบด้วยมาตรการหลัก 2 ด้านคือ การสร้างแรงกระตุ้น และการส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มและพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะของตนเอง เพื่อมุ่งความเป็นเลิศของคุณภาพการให้บริการที่ยั่งยืนและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนและประชาชนผู้ใช้บริการ โดยในด้านการสร้างแรงกระตุ้นนั้น ประกอบด้วยกระบวนการสำรวจประเมินคุณภาพบริการฯ ของท้องถิ่นต่างๆ เพื่อนำมาจัดกลุ่ม เปรียบเทียบคุณภาพบริการของท้องถิ่นในด้านต่างๆ และเผยแพร่ให้ประชาชนผู้ให้บริการ สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นได้รับทราบ ซึ่งจะสร้างแรงกระตุ้น แรงผลักดัน และการเรียกร้องจากชุมชน ผู้ใช้บริการในท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองได้ริเริ่มการปรับปรุงระบบบริการให้มีคุณภาพทัดเทียมหรือดีกว่าท้องถิ่นอื่นๆ

ในด้านการส่งเสริมสนับสนุนนั้น ก็จะมีมาตรการส่งเสริมสนับสนุน ให้คำปรึกษา และความช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่ท้องถิ่น เพื่อให้มีศักยภาพในการพัฒนาคุณภาพบริการให้เป็นเลิศตามความต้องการ

ของท้องถิ่น นอกจากนั้น เมื่อท้องถิ่นได้พัฒนาคุณภาพบริการจนได้คุณภาพที่เป็นเลิศแล้ว ก็จะทำให้มีระบบการรับรองคุณภาพ ให้รางวัล และเผยแพร่ความสำเร็จของท้องถิ่นให้สาธารณชนและท้องถิ่นอื่นๆ ได้ทราบ และจัดให้มีมาตรการส่งเสริมและจูงใจให้ท้องถิ่นรักษา คุณภาพที่เป็นเลิศนั้นไว้ให้ยั่งยืน อันเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประชาชนผู้ใช้บริการ

รูปที่ 15-1 ระบบการส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศ



ความสัมพันธ์กับระบบมาตรฐานบริการขั้นต่ำ

ระบบมาตรฐานบริการขั้นต่ำเป็นพื้นฐานของการพัฒนาคุณภาพบริการสู่ความเป็นเลิศ อย่างไรก็ตาม ระบบมาตรฐานทั้งสองประเภทมีปรัชญา พื้นฐานที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ระบบมาตรฐานขั้นตำนั้นเป็นระบบการบังคับใช้กฎหมาย การปฏิบัติการจึงต้องอาศัยระบบราชการในการปฏิบัติงานเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ระบบคุณภาพเพื่อความเป็นเลิศเป็นการปฏิบัติการด้านการส่งเสริม พัฒนา วิจัย คิดค้น ทดลองใช้ เรียนรู้ ให้คำปรึกษา และปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่อง และไม่มีลักษณะของการ

บังคับใช้กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติการ จึงไม่จำเป็นต้องใช้ระบบปฏิบัติการแบบราชการแต่อย่างใด แต่ควรจะมีระบบบริหารจัดการที่คล่องตัว เป็นอิสระ และมีระบบเครือข่ายที่กว้างขวาง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ระบบมาตรฐานทั้งสองประเภทนี้จึงควรมีองค์กรและระบบปฏิบัติการที่เป็นอิสระจากกัน แต่ให้มีความสัมพันธ์กันในลักษณะเครือข่ายระหว่างองค์กร และให้มีกระบวนการปฏิบัติงานบางส่วนร่วมกันและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ในการจัดองค์กรที่เป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในระบบมาตรฐานทั้งสองประเภทนั้น อาจกำหนดให้องค์กรมาตรฐานทั้งสองประเภทมีผู้แทนองค์กรอยู่ในคณะกรรมการอำนวยการ (คณะกรรมการที่มีหน้าที่กำหนดและกำกับดูแลนโยบาย) ไขว้กัน เพื่อให้มีการกำหนดกรอบนโยบายและการปฏิบัติการที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน

สำหรับการปฏิบัติกรนั้น ควรให้มีระบบการปฏิบัติการร่วมกันในเรื่องการพัฒนาตัวชี้วัดมาตรฐานบริการและการสำรวจมาตรฐานของบริการฯ ในด้านการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดมาตรฐาน/คุณภาพของบริการนั้น ระบบมาตรฐานทั้งสองประเภทจะต้องใช้เกณฑ์มาตรฐานขั้นพื้นฐานร่วมกัน ดังนั้นจึงควรให้องค์กรมาตรฐานทั้งสองประเภทได้ร่วมกันพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำของบริการ โดยให้องค์กรมาตรฐานขั้นต่ำเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการ

ในส่วนของการสำรวจมาตรฐาน/คุณภาพบริการฯ ของท้องถิ่นนั้น เนื่องระบบมาตรฐานทั้งสองประเภทมีการสำรวจและเผยแพร่คุณภาพการจัดบริการของท้องถิ่นอย่างน้อย 3 ปีต่อ 1 ครั้งเหมือนกัน ดังนั้นจึงควรให้มีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวข้างต้นร่วมกัน แต่ให้มีองค์ประกอบของการสำรวจและเผยแพร่มาตรฐาน/คุณภาพบริการฯ แยกออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือส่วนแรกควรเป็นการสำรวจและเผยแพร่มาตรฐานขั้นต่ำ และส่วนที่สองควรเป็นการสำรวจและเผยแพร่คุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศ

การบริหารและระบบปฏิบัติการของการส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศ

การบริหารระบบการส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศฯ ควรมียุทธศาสตร์การปฏิบัติงานและระบบปฏิบัติการหลักของตนเอง ในที่นี้จะได้กล่าวถึงองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำหนดและกำกับดูแลนโยบายและการปฏิบัติการในระบบการส่งเสริมคุณภาพบริการฯ และระบบปฏิบัติการหลัก 2 ระบบ คือ (1) ระบบการกำหนดเกณฑ์การประเมินคุณภาพบริการฯ และ (2) ระบบการรับรองคุณภาพบริการที่เป็นเลิศ โดยมีรายละเอียดดังนี้

สถาบันส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรในเครือข่ายการปฏิบัติงาน

การส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมียุทธศาสตร์หลักในระดับชาติ มีฐานะเป็นองค์กรอิสระนอกกระบวนราชการ ทำหน้าที่เป็นหน่วยกำหนดนโยบายและเป็นศูนย์กลางการปฏิบัติการด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้จะเรียกองค์กรดังกล่าวนี้ว่า “สถาบันส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” สถาบันดังกล่าวนี้ควรมีหน้าที่หลักดังนี้

1. สำรวจและเผยแพร่สถานภาพเกี่ยวกับคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทั่วประเทศอย่างน้อย 3 ปีต่อ 1 ครั้งเป็นอย่างน้อย
2. ให้คำปรึกษาทางวิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพบริการของท้องถิ่น
3. จัดให้มีระบบการรับรองคุณภาพบริการที่เป็นเลิศ และการให้รางวัล การจัดบริการที่เป็นเลิศแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ส่งเสริมการคิดค้น ริเริ่ม และพัฒนาคุณภาพการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ส่งเสริมการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ระหว่างท้องถิ่นเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพบริการ สาธารณะ

สถาบันฯ ควรมีระบบการบริหารจัดการในลักษณะเป็นคณะบุคคล โดยให้มีคณะกรรมการอำนวยการของสถาบันฯ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และกำกับ ดูแลการบริหารจัดการของสถาบันฯ คณะกรรมการอำนวยการของสถาบันฯ ควรประกอบด้วยตัวแทนของสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ตัวแทนสถาบันการศึกษา / ศูนย์วิจัยทางด้านการปกครองท้องถิ่น นักวิชาการ / นักวิจัยในหน่วยปฏิบัติงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนคณะกรรมการกระจายอำนาจ ตัวแทนหน่วยงาน กองทุน มูลนิธิสาธารณกุศลที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการปกครองตนเอง ฯลฯ

ในระดับปฏิบัติงานนั้น สถาบันฯ ควรมีหน่วยปฏิบัติงานขนาดเล็ก อาจประกอบด้วยผู้อำนวยการสถาบัน ผู้เชี่ยวชาญ พนักงานประจำ และพนักงานระดับปฏิบัติการในโครงการหรือกิจกรรมเฉพาะ เป็นสัญญาช่วงสั้นๆ อีกจำนวนหนึ่ง ตามความเหมาะสมของโครงการหรืองานนั้นๆ

นอกจากหน่วยปฏิบัติการภายในของสถาบันฯ แล้ว สถาบันฯ ควรพัฒนาเครือข่ายการปฏิบัติการให้มีหน่วยงานและองค์กรภายนอก ทั้งในภาครัฐและ เอกชนทั้งในและต่างประเทศที่มีกิจกรรมด้านการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพการจั้ดบริการเพื่อความเป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการร่วมมือประสานงาน ส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติการซึ่งกันและกันได้อย่างกว้างขวางอีกด้วย ตัวอย่างองค์กรในระบบเครือข่ายการปฏิบัติงานดังกล่าวนี้คือ สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา ศูนย์วิจัยทางด้านการปกครองท้องถิ่น ส่วนราชการ องค์กรภาครัฐ กองทุน มูลนิธิ สาธารณกุศล และหน่วยงานภาคเอกชนที่มีกิจกรรมด้านการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ องค์กรในระบบเครือข่ายดังกล่าวนี้ควรมีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการอำนวยการของสถาบันฯ ดังที่ได้กล่าวแล้ว ข้างต้น

การพัฒนาเกณฑ์คุณภาพการจั้ดบริการที่เป็นเลิศ

การประเมินคุณภาพบริการที่เป็นเลิศจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์การประเมินที่ดีและเป็นที่ยอมรับร่วมกันในระหว่างผู้เกี่ยวข้อง หลักเกณฑ์การประเมินฯ ควรมีองค์ประกอบหลัก 2 ส่วนคือ ตัวชี้วัดคุณภาพบริการ และเกณฑ์การประเมินระดับคุณภาพบริการที่เป็นเลิศ “ตัวชี้วัดคุณภาพบริการ” ในที่นี้หมายถึงตัวแปรที่ใช้สื่อคุณภาพหรือคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในด้านต่างๆ ของบริการที่กำลังทำการประเมินคุณภาพ เช่น ในกรณีของบริการจัดเก็บและกำจัดขยะมีตัวชี้วัดคุณภาพของบริการในเชิงกระบวนการจำนวน 2 ตัว คือการใช้อุปกรณ์ที่ได้คุณภาพ และการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัย และมีตัวชี้วัดคุณภาพของผลการดำเนินงานจำนวน 3 ตัวคือ การไม่มีขยะตกค้างเกิน 2 วัน ความครอบคลุมประชากรเป้าหมาย และระดับความพอใจของผู้ใช้บริการในระดับสูงถึงสูงมาก ดังนี้ เป็นต้น

ในการพัฒนาเกณฑ์การประเมินคุณภาพบริการที่เป็นเลิศนั้น จะใช้ตัวแปรกำหนดคุณภาพบริการขั้นต่ำ ซึ่งกำหนดขึ้นในระบบคุณภาพบริการขั้นต่ำที่ได้กล่าวถึงในรายงานส่วนที่ผ่านมาเป็นตัวชี้วัดคุณภาพของบริการ สำหรับบริการหรือกิจกรรมที่ไม่มีการจัดทำคุณภาพขั้นต่า่นั้น ให้มีการพัฒนาตัวชี้วัดขึ้นมาใหม่

สำหรับ “เกณฑ์การประเมินระดับคุณภาพบริการที่เป็นเลิศ” นั้น หมายถึงระดับคะแนนผลการประเมินคุณภาพบริการที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดระดับคุณภาพที่เป็นเลิศ สำหรับตัวชี้วัดคุณภาพแต่ละตัว ในที่นี้ใครที่จะเสนอใช้วิธีการกำหนดคะแนนประเมินคุณภาพบริการที่เป็นเลิศโดยใช้ “เกณฑ์อิงกลุ่ม” กล่าวคือ

ในขั้นต้นจะทำการสำรวจประเมินคุณภาพของบริการฯ แต่ละด้านของท้องถิ่นทุกแห่งทั่วประเทศ (กำหนดให้มีการประเมินทุกๆ 3 ปีต่อ 1 ครั้ง) โดยใช้ตัวชี้วัดคุณภาพบริการที่กำหนดขึ้นในระบบคุณภาพบริการขั้นต่ำ ตัวชี้วัดคุณภาพแต่ละตัวจะมีคะแนนเต็ม 10 คะแนน ผลการประเมินจะทำให้ทราบว่ากลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคะแนนผลการประเมินสูงสุด 20% แรก (จากจำนวนท้องถิ่นที่ได้ทำการสำรวจและประเมินทั้งหมด) ได้คะแนนต่ำสุดเท่าใด ก็ให้ถือเอาคะแนนดังกล่าวนั้น

เป็นเกณฑ์ในการประเมินคุณภาพบริการที่เป็นเลิศสำหรับตัวชี้วัดนั้นๆ เช่น สมมติว่าในการสำรวจคุณภาพบริการด้านการจัดเก็บและกำจัดขยะของท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น 70 แห่ง โดยใช้ตัวชี้วัดคุณภาพฯ จำนวน 5 ตัวคือ (1) การใช้อุปกรณ์ที่ได้คุณภาพ (2) การปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัย (3) การไม่มีขยะตกค้างเกิน 2 วัน (4) ความครอบคลุมประชากรเป้าหมาย และ (5) ระดับความพอใจของผู้ใช้บริการในระดับสูงถึงสูงมาก เมื่อจัดกลุ่มจำนวนท้องถิ่นตามลำดับคะแนนที่ได้รับในแต่ละตัวชี้วัดก็พบว่ามีการกระจายตัวแตกต่างกันออกไป ดังแสดงในตารางที่ 15-1

ในการกำหนดระดับคะแนนที่จะใช้เป็นเกณฑ์ประเมินคุณภาพบริการที่เป็นเลิศนั้น ควรมีขั้นตอนการดำเนินงาน 2 ขั้นตอนคือ ในขั้นต้นจะต้องกำหนดจำนวนท้องถิ่นที่ได้คะแนนสูงสุดในลำดับ 20% แรก ขึ้นก่อน ซึ่งในกรณีตัวอย่างนี้ มีจำนวนท้องถิ่นที่ทำการสำรวจ 70 แห่ง ดังนั้น 20% ของจำนวนนี้จึงควรเท่ากับ 14 แห่ง

ในขั้นตอนต่อมา จะเป็นการกำหนดระดับคะแนนที่จะใช้เป็นเกณฑ์การประเมินคุณภาพที่เป็นเลิศในแต่ละตัวชี้วัด โดยการใช้คะแนนต่ำสุดของกลุ่มท้องถิ่นที่มีคะแนนสูงสุด 20% แรก เช่น ในกรณีของบริการจัดเก็บและกำจัดขยะนี้ ตัวชี้วัดแรก (ใช้อุปกรณ์ที่ได้คุณภาพ) กลุ่มท้องถิ่นที่มีคะแนนสูงสุด 20% แรกมีคะแนนต่ำสุดเท่ากับ 7 คะแนน ก็ให้ถือว่าตัวชี้วัดนี้จะใช้คะแนนประเมินคุณภาพบริการที่เป็นเลิศตั้งแต่ 7 คะแนนขึ้นไป ในทำนองเดียวกัน ตัวชี้วัดที่ 2 (การปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการป้องกันอันตราย) ใช้คะแนนประเมินคุณภาพบริการที่เป็นเลิศตั้งแต่ 8 คะแนนขึ้นไป ดังนี้เป็นต้น (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 15-2)

อนึ่ง ระดับคะแนนที่ใช้เป็นเกณฑ์ประเมินคุณภาพบริการที่เป็นเลิศนี้ควรใช้ในการปฏิบัติการในช่วงระยะเวลาประมาณ 3 ปี เมื่อมีการสำรวจคุณภาพบริการครั้งใหม่ ก็จะได้ระดับคะแนนที่จะใช้เป็นเกณฑ์ฯ ใหม่ที่อาจจะสูงกว่าเดิม เนื่องจากท้องถิ่นส่วนใหญ่จะพัฒนาคุณภาพของบริการให้ดียิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง การปรับเปลี่ยนระดับคะแนนที่ใช้เป็นเกณฑ์การประเมินคุณภาพบริการที่เป็นเลิศจึงมีลักษณะต่อเนื่องไม่สิ้นสุด

ตารางที่ 15-1 ตัวอย่างผลการสำรวจคุณภาพบริการ ด้านการจัดเก็บและกำจัดขยะ

เกณฑ์การประเมิน	จำนวน ราย	ผลการประเมิน										
		10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
กระบวนการดำเนินงาน												
1. ใช้อุปกรณ์ที่ได้คุณภาพ	70	1	3	8	18	20	11	5	3	1	0	0
2. ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการป้องกันอันตราย	70	2	5	8	22	18	9	5	2	0	0	0
ผลการดำเนินงาน												
1. ไม่มีขยะตกค้างเกิน 2 วัน	70	0	0	1	20	30	18	1	0	0	0	0
2. ครอบคลุมประชากรเป้าหมาย	70	0	5	15	30	10	5	2	2	1	0	0
3. ผู้ใช้บริการมีความพอใจในระดับสูงถึงสูงมาก	70	1	15	30	20	3	1	0	0	0	0	0

ตารางที่ 15-2 ระดับคะแนนที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินคุณภาพบริการที่เป็นเลิศ

เกณฑ์การประเมิน	ระดับคะแนนที่ใช้เป็นเกณฑ์ ประเมินคุณภาพบริการที่เป็น เลิศ
กระบวนการดำเนินงาน	
1. ใช้อุปกรณ์ที่ได้คุณภาพ	7
2. ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการป้องกันอันตราย	8
ผลการดำเนินงาน	
1. ไม่มีขยะตกค้างเกิน 2 วัน	7
2. ครอบคลุมประชากรเป้าหมาย	8
3. ผู้ใช้บริการมีความพอใจในระดับสูงถึงสูงมาก	9

กลุ่มคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศ

การรับรองคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศของท้องถิ่นควรจำแนกเป็นด้านต่างๆ 10 ด้านดังนี้

1. **ด้านการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน** เน้นคุณภาพด้านความโปร่งใส การยอมรับประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปกครองท้องถิ่น
2. **ด้านการบริหารงานคลัง** เน้นคุณภาพด้านการจัดเก็บรายได้ (ทั่วถึง เป็นธรรม เท่าเทียม และมีภาษีค้างจ่ายน้อย) คุณภาพด้านการจัดหางบประมาณ (ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (Result-Base Budget) คุณภาพด้านการบริหารการเงิน การจัดทำบัญชีและรายงานการเงิน (ระบบบัญชีและรายงานการเงินแบบพึงรับพึงจ่ายที่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายและได้รับการรับรองจากหน่วยตรวจสอบภายนอก)
3. **ด้านการบริหารทั่วไป** เน้นคุณภาพด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการ (สัดส่วนค่าใช้จ่ายของกิจกรรมด้านการบริหาร อำนวยการ และการสนับสนุนอื่นๆ ต่อค่าใช้จ่ายรวม) ความพึงพอใจ และขวัญกำลังใจของพนักงานท้องถิ่น
4. **ด้านสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน** เน้นคุณภาพด้านการผังเมือง คุณภาพอาคารและสิ่งก่อสร้าง คุณภาพถนน สะพาน ท่าเทียบเรือ ทางเดินเรือ ประปา สวนหย่อม สวนสาธารณะและกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการต่างๆ (คุณภาพด้านเทคนิคของบริการ ความเพียงพอ ความทั่วถึง และความพึงพอใจของประชาชนต่อบริการของท้องถิ่น)
5. **ด้านการศึกษา** เน้นคุณภาพของสถานศึกษา (จำนวนและสัดส่วนของสถานศึกษาของท้องถิ่นที่ได้รับการรับรองคุณภาพจากสำนักคุณภาพฯ ของกระทรวงศึกษาธิการ) และความพึงพอใจของประชาชนต่อบริการด้านการศึกษาของท้องถิ่น

6. ด้านสาธารณสุข เน้นคุณภาพของสถานบริการด้านสาธารณสุข (จำนวนและสัดส่วนของสถานบริการฯ ที่ได้รับการรับรองคุณภาพจากหน่วย คุณภาพฯ ของกระทรวงสาธารณสุข) ผลลัพธ์ของการจัดบริการ (เช่น จำนวนและอัตราส่วนผู้ป่วย / เสียชีวิตจากการโรคติดต่อที่สามารถป้องกันได้ ฯลฯ) และความพึงพอใจของประชาชนต่อบริการด้านการสาธารณสุข
7. ด้านสังคมสงเคราะห์ เน้นคุณภาพสถานสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส (สถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา สตรีไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบภัย และผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ) การเคหะสำหรับผู้มีรายได้น้อย และการประกันสุขภาพ และความพึงพอใจของประชาชนต่อบริการด้านสังคมสงเคราะห์
8. ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เน้นคุณภาพการจัดการจัดการทรัพยากรน้ำ ที่ดิน ป่าไม้ ทรัพยากรธรณี โบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุ การจัดการระบบระบายน้ำ ป้องกันน้ำท่วม บำบัดน้ำเสีย เก็บขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย การเฝ้าระวังตรวจสอบควบคุมแหล่งมลพิษ เหตุอันตราย เหตุเดือดร้อนรำคาญ และการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน (คุณภาพด้านเทคนิค และความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆ ข้างต้น)
9. ด้านการส่งเสริมอาชีพ เน้นคุณภาพด้านการส่งเสริมการลงทุน การจ้างงาน การท่องเที่ยว และรายได้ของประชาชน เน้นคุณภาพด้านการฝึกอาชีพ การคุ้มครองแรงงานและส่งเสริมสวัสดิการแรงงาน การส่งเสริมผลผลิตเพื่อการส่งออก และการจัดการกองทุนส่งเสริมอาชีพ (จำนวน/มูลค่าการลงทุนในชุมชน อัตราส่วนการจ้างงาน/ การว่างงาน คุณภาพทางวิชาชีพ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการส่งเสริมอาชีพ การลงทุน การจ้างงาน การท่องเที่ยว และรายได้ของประชาชน)
10. การรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในชุมชน เน้นคุณภาพด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค (เช่น คุณภาพด้านความพร้อมของหน่วย

ปฏิบัติงาน อัตราส่วนการเกิดอาชญากรรมในชุมชน มูลค่าและอัตราส่วนความสูญเสียจากการเกิด
ภัยธรรมชาติ / เพลิงไหม้ และความพึงพอใจของประชาชนต่อคุณภาพของบริการ ฯลฯ)

**การรับรองและให้รางวัลท้องถิ่นที่สามารถพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงาน /
การให้บริการที่มีคุณภาพบริการเป็นเลิศ**

การรับรองและให้รางวัลท้องถิ่นที่มีคุณภาพบริการเป็นเลิศควรมีขั้นตอนการดำเนินงานหลัก 6 ขั้นตอนคือ

- (1) ท้องถิ่นแสดงความจำนงขอรับการรับรองคุณภาพ
- (2) สถาบันฯ ประเมินคุณภาพบริการเบื้องต้น
- (3) สถาบันฯ ให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือท้องถิ่นเพื่อปรับปรุงคุณภาพบริการตามความจำเป็น
- (4) สถาบันฯ ประเมินคุณภาพบริการเพื่อให้การรับรองและ/ หรือให้รางวัล
- (5) สถาบันฯ ประเมินคุณภาพบริการและให้การรับรองคุณภาพบริการที่เป็นเลิศแก่ท้องถิ่น
- (6) สถาบันฯ ประเมินผลคุณภาพบริการเพื่อต่ออายุใบรับรองคุณภาพทุกๆ 2 ปี (โปรดดูรูปที่ 15-2)

รูปที่ 15-2 กระบวนการรับรองและให้รางวัลคุณภาพบริการที่เป็นเลิศแก่ท้องถิ่น



1. **ท้องถิ่นแสดงความจำนงที่จะขอรับการรับรองคุณภาพ** ในขั้นต้นนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะขอรับการรับรองคุณภาพบริการที่เป็นเลิศจะต้องแสดงความจำนงต่อสถาบันฯ เพื่อขอรับการประเมินและให้การรับรองคุณภาพบริการฯ ด้านใดด้านหนึ่งของท้องถิ่นหรือหลายๆ ด้านพร้อมกันก็ได้
2. **สถาบันฯ ประเมินคุณภาพบริการเบื้องต้น** สถาบันฯ จะแต่งตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญขึ้นคณะหนึ่งให้ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพบริการของท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงระดับคุณภาพของบริการในเบื้องต้น รวมทั้งปัญหาและข้อบกพร่องเกี่ยวกับคุณภาพและระบบการจัดบริการ ในกรณีที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบบริการและผลการจัดบริการเข้าเกณฑ์ที่ได้คุณภาพเป็นเลิศ ก็จะออกไปรับรองคุณภาพที่เป็นเลิศให้แก่ท้องถิ่น แต่ถ้าหากคุณภาพไม่ถึงเกณฑ์ คณะผู้ประเมินฯ จะเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงคุณภาพบริการให้สามารถผ่านเกณฑ์ที่เป็นเลิศได้
3. **สถาบันฯ ให้คำปรึกษาทางวิชาการ และความช่วยเหลือด้านการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพบริการและการปฏิบัติการที่จำเป็น** สถาบันฯ อาจให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ท้องถิ่นเพื่อพัฒนาคุณภาพบริการให้ได้ตามเกณฑ์ที่เป็นเลิศ โดยอาจดำเนินการทั้งในระบบจ้างที่ปรึกษา (ท้องถิ่นต้องจ่ายค่าบริการที่ปรึกษา) และในระบบการให้ความช่วยเหลือ
4. **สถาบันฯ ประเมินคุณภาพบริการเพื่อให้การรับรองและให้รางวัล** เมื่อท้องถิ่นได้ปรับปรุงระบบบริการฯ ตามข้อเสนอแนะของสถาบันฯ แล้ว สถาบันฯ ทำการประเมินคุณภาพของบริการฯ อีกครั้งหนึ่ง การประเมินในขั้นนี้จะมีลักษณะวิธีการดำเนินงานเช่นเดียวกับกรณีการประเมินคุณภาพในขั้นตอนที่ผ่านมา
5. **สถาบันฯ ให้การรับรองคุณภาพ และให้รางวัล** หากผลการประเมินคุณภาพของบริการฯ เข้าเกณฑ์คุณภาพที่เป็นเลิศแล้ว สถาบันฯ ก็จะออกไปประกาศนียบัตรพร้อมรางวัลที่แสดงถึงความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพบริการที่เป็นเลิศในเรื่องนั้นๆ และจะสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้และการถ่ายทอดประสบการณ์ไปสู่ท้องถิ่นอื่นๆ ต่อไป

6. **สถาบันประเมินคุณภาพบริการเพื่อต่ออายุใบรับรองคุณภาพ** ใบรับรองคุณภาพของบริการฯ ที่ท้องถิ่นได้รับนั้น ให้มีผลรับรองคุณภาพบริการฯ เป็นระยะเวลา 2 ปีเท่านั้น หากท้องถิ่นต้องการให้สถาบันฯ ต่ออายุใบรับรองคุณภาพบริการฯ จะต้องแสดงความจำนงขอต่ออายุใบรับรองคุณภาพทุกๆ 2 ปี ในการนี้สถาบันฯ จะกำหนดให้มีคณะทำงานประเมินคุณภาพ เพื่อพิจารณาต่ออายุใบรับรองคุณภาพของท้องถิ่น ในการนี้สถาบันฯ จะดำเนินการประเมินคุณภาพบริการในลักษณะเช่นเดียวกับกรณีการประเมินคุณภาพบริการในขั้นตอนที่ผ่านมา หากพบว่าท้องถิ่นมีระบบบริการเข้าเกณฑ์คุณภาพที่เป็นเลิศ ก็จะทำใบรับรองคุณภาพใหม่แก่ท้องถิ่น แต่ถ้าหากไม่เข้าเกณฑ์คุณภาพที่เป็นเลิศก็จะเสนอแนะให้ท้องถิ่นปรับปรุงคุณภาพบริการฯ และอาจให้ความช่วยเหลือหรือให้บริการคำปรึกษาตามความจำเป็น เมื่อท้องถิ่นได้รับปรับปรุงคุณภาพบริการจนเข้าเกณฑ์คุณภาพที่เป็นเลิศแล้ว สถาบันฯ จะทำการประเมินคุณภาพฯ อีกครั้งหนึ่ง หากพบว่าเข้าเกณฑ์คุณภาพที่เป็นเลิศแล้ว ก็จะทำให้การรับรองคุณภาพใหม่ให้แก่ท้องถิ่นต่อไป

ระบบปฏิบัติการหลัก

ระบบปฏิบัติการหลักในกระบวนการให้การรับรองคุณภาพบริการที่เป็นเลิศแก่ท้องถิ่นประกอบด้วย 2 ระบบย่อยคือ (1) ระบบการประเมินคุณภาพบริการ และ (2) ระบบการให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นเพื่อพัฒนาคุณภาพบริการ

1. **ระบบประเมินคุณภาพบริการ** ระบบปฏิบัติการแรกนี้ควรมีหน่วยปฏิบัติงาน 2 ประเภทคือ สำนักงานเลขานุการ และคณะทำงานประเมินคุณภาพบริการ สำนักงานเลขานุการนั้นควรทำหน้าที่อำนวยความสะดวกด้านการประเมินคุณภาพบริการ เช่น รับใบแจ้งความจำนงขอรับการรับรองคุณภาพที่เป็นเลิศของท้องถิ่น ดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะทำงานด้านการประเมินคุณภาพบริการฯ ออกใบรับรองคุณภาพบริการฯ ตามที่คณะทำงานประเมินคุณภาพบริการเสนอความเห็นและประสานงานกับหน่วยให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นเพื่อพัฒนาคุณภาพบริการ

สำหรับการประเมินคุณภาพบริการเพื่อให้การรับรองคุณภาพ และการต่ออายุใบรับรองคุณภาพบริการนั้น เป็นหน้าที่ของคณะทำงานประเมินคุณภาพบริการ ซึ่งสถาบันฯ คัดเลือก ว่าจ้าง และมี

คำสั่งแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพบริการของท้องถิ่นเป็นกรณีๆไป สำหรับองค์ประกอบของ
คณะทำงานแต่ละคณะนั้นควรประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับ
บริการที่จะทำการประเมินคุณภาพในกรณีนั้นๆ คณะทำงานประเมินคุณภาพบริการควรมีอิสระใน
การประเมินคุณภาพบริการ โดยมีเงื่อนไขพื้นฐาน 2 ประการคือ ประการแรกคณะทำงานฯ จะต้องใช้
หลักเกณฑ์คุณภาพการประเมินคุณภาพบริการที่เป็นเลิศที่สถาบันฯ กำหนดและประกาศใช้ในช่วง
เวลานั้นๆ และประการที่สอง คณะทำงานฯ จะต้องดำเนินการประเมินคุณภาพบริการให้เสร็จสิ้นภายใน
ในกำหนดเวลาที่สถาบันกำหนด

2. ระบบการให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นเพื่อพัฒนาคุณภาพบริการ เป็นระบบ
ปฏิบัติการที่มีลักษณะคล้ายกับระบบแรก กล่าวคือ ประกอบด้วยหน่วยงาน 2 ประเภทคือ สำนักงาน
เลขานุการ และคณะทำงานให้คำปรึกษาทางวิชาการ สำนักงานเลขานุการนั้นจะทำหน้าที่ด้าน
อำนวยความสะดวกและธุรการด้านการให้คำปรึกษาทางวิชาการแก่ท้องถิ่น เช่น รับผิดชอบความจำนง ขอรับ
การสนับสนุนด้านวิชาการ ดำเนินการเกี่ยวกับการทำสัญญาให้คำปรึกษากับท้องถิ่น สรรหา ว่าจ้าง
และแต่งตั้งคณะทำงานให้บริการคำปรึกษาฯ ติดตามผล ประสานงาน และให้การสนับสนุนคณะ
ทำงานฯ ตามที่จำเป็น

สำหรับคณะทำงานให้บริการทางวิชาการและคำปรึกษานั้น มีหน้าที่ให้บริการฯ แก่ท้องถิ่น ทั้งใน
ระบบให้ความช่วยเหลือ (ไม่คิดค่าบริการ) และระบบสัญญาจ้าง ตามแต่กรณี เพื่อส่งเสริมสนับสนุน
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาระบบบริการให้ผ่านเกณฑ์คุณภาพที่เป็นเลิศในที่สุด
คณะทำงานแต่ละคณะควรประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับ
บริการที่จะให้บริการฯ ในกรณีนั้นๆ คณะทำงานประเมินคุณภาพบริการควรมีอิสระในการปฏิบัติ
งาน โดยคำนึงถึงแผนการปฏิบัติงานของสถาบันฯ หรือข้อกำหนดในสัญญาจ้างที่สถาบันฯ ทำความ
ตกลงไว้กับท้องถิ่นในกรณีนั้นๆ

บทที่ 16 กรณีตัวอย่างการประเมินคุณภาพบริการที่เป็นเลิศ

: การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

ข้อเขียนในส่วนที่ผ่านมาได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับวิธีการพัฒนาเกณฑ์การประเมินคุณภาพบริการที่เป็นเลิศของท้องถิ่น ในส่วนต่อไปนี้จะได้นำเสนอองค์ประกอบหลักของเกณฑ์การประเมินคุณภาพที่เป็นเลิศของบริการฯ ด้านต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาเกณฑ์การประเมินฯ ที่สามารถใช้ปฏิบัติได้จริงในโอกาสต่อไป

สาระสำคัญของเกณฑ์การประเมินคุณภาพบริการที่เป็นเลิศควรมีองค์ประกอบพื้นฐานคล้ายกับเกณฑ์คุณภาพขั้นต่ำที่ได้กล่าวแล้วในข้อเขียนส่วนที่ผ่านมา กล่าวคือ ควรประกอบด้วยตัวชี้วัดและคะแนนที่ใช้เป็นเกณฑ์การประเมินความเป็นเลิศของกระบวนการดำเนินงานหรือจัดบริการ และตัวชี้วัดและคะแนนที่ใช้เป็นเกณฑ์การประเมินความเป็นเลิศผลการจัดบริการ ในส่วนของตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินกระบวนการดำเนินงานนั้น จะเน้นคุณลักษณะกระบวนการจัดบริการที่โปร่งใส เปิดเผย เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมตัดสินใจอย่างกว้างขวาง รวมทั้งให้ประชาชนผู้ใช้บริการผู้ใช้บริการ และบุคคลทั่วไปสามารถร้องเรียน อุทธรณ์ กล่าวโทษ ฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ปฏิบัติงานและหน่วยปฏิบัติงานฯ ในกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือไม่ได้รับบริการฯ ตามคุณภาพขั้นต่ำ ที่ได้ประกาศหรือให้สัญญาไว้แก่ประชาชน

สำหรับสาระสำคัญของตัวชี้วัดและคะแนนที่ใช้เป็นเกณฑ์การประเมินความเป็นเลิศของผลการจัดบริการนั้น ควรแสดงถึงคุณลักษณะด้านกายภาพของผลงาน เช่น องค์ประกอบหลัก หรือสาระสำคัญของผลงาน เป็นต้น ซึ่งสามารถวัดหรือสังเกตเห็นได้ (เป็นรูปธรรม) คุณลักษณะด้าน "คุณภาพ" ของผลงาน (เช่น ถูกต้องตามหลักกฎหมาย ถูกต้องตามหลักวิชาการ เพียงพอ ทั่วถึง เป็นธรรม ตรงกับความต้องการของสังคม /ชุมชน /ผู้ใช้บริการ ฯลฯ ซึ่งสามารถวัดหรือสังเกตเห็นได้

ข้อเขียนส่วนต่อไปนี้เป็นตัวอย่างการประเมินคุณภาพที่เป็นเลิศของบริการด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ทดลองเสนอเพื่อเป็นตัวอย่างในการ

พัฒนาระบบการประเมินฯ โดยใช้แนวทางการพัฒนาเกณฑ์การการประเมินคุณภาพบริการที่เป็นเลิศที่ได้เสนอไว้ข้างต้น

การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ควรจะได้มีการพัฒนาระบบตรวจสอบการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการรักษาความสะอาดฯ เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างทุกประเภท¹⁷

การกำหนดตัวบ่งชี้ (ตัวชี้วัด) ผลการดำเนินงานนั้น ได้จากการประมวลสาระสำคัญของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับดังกล่าวได้จัดแบ่งกิจกรรมด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองออกเป็น 4 ด้านคือ

- 1)การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะ
- 2)การดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานที่สาธารณะ
- 3)การทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะ
- 4)การรักษาความความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

สำหรับรายละเอียดของตัวบ่งชี้ในแต่ละด้านนั้น ควรจะประกอบด้วยตัวแปรสำคัญต่างๆ ดังนี้

1. การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ จะเป็นการพิจารณาลักษณะทางกายภาพที่แสดงคุณภาพจาก ทางเท้า/ถนน/ซอย/บริเวณที่สาธารณะต่างๆ ความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองนั้น และ จำนวนงบประมาณที่ได้รับจริงสำหรับการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะ โดยตัวบ่งชี้ในด้านนี้จะมีจำนวนทั้งสิ้น 24 ตัวบ่งชี้ ในจำนวนดังกล่าวจะเป็นการเปรียบเทียบภาพถ่ายจริงในสถานที่ตรวจสอบกับภาพถ่ายเกณฑ์ที่กำหนดไว้ 1 ตัว

¹⁷ ยกเว้นกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งไม่มีภารกิจด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยแต่อย่างใด

บ่งชี้ พิจารณาจากผู้สังเกตโดยการประมาณค่าตามแบบฟอร์มที่ตั้งไว้โดยนักวิจัยผู้ช่วยที่ได้รับการฝึกหัดเป็นอย่างดีแล้วจำนวน 21 ตัวบ่งชี้ พิจารณาจากกลุ่มตัวแทนประชาชนที่อาศัยในเมืองนั้นโดยการประมาณค่าระดับความพึงพอใจในภาพรวมของการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะ จำนวน 1 ตัวบ่งชี้ และ พิจารณางบประมาณที่ได้รับจริงในการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะโดยรวบรวมจากรายงานประจำปีหรืองบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงอีกจำนวน 1 ตัวบ่งชี้

2. การดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานที่สาธารณะ จะเป็นการพิจารณา ลักษณะทางกายภาพที่แสดงคุณภาพจาก สนามหญ้า ต้นไม้ในถนนและสถานที่สาธารณะ ความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองนั้น และ จำนวนงบประมาณที่ได้รับจริงสำหรับการดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานที่สาธารณะ โดยตัวบ่งชี้ในด้านนี้จะมีจำนวนทั้งสิ้น 5 ตัวบ่งชี้ ในจำนวนดังกล่าวจะเป็นการพิจารณาจากผู้สังเกต (นักวิจัยผู้ช่วยที่ได้รับการฝึกหัดเป็นอย่างดีแล้ว) เป็นผู้ประมาณค่าตามแบบฟอร์มที่ตั้งไว้จำนวน 2 ตัวบ่งชี้ พิจารณาจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ดูแลสนามหญ้าและต้นไม้จำนวน 1 ตัวบ่งชี้ พิจารณาจากกลุ่มตัวแทนประชาชนที่อาศัยในเมืองนั้นโดยการประมาณค่าระดับความพึงพอใจในภาพรวมของการดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานที่สาธารณะ จำนวน 1 ตัวบ่งชี้ และ พิจารณางบประมาณที่ได้รับจริงในการดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะโดยรวบรวมจากรายงานประจำปีหรืองบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงอีกจำนวน 1 ตัวบ่งชี้

3. การจัดระเบียบการทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะ จะเป็นการพิจารณา ลักษณะทางกายภาพที่แสดงคุณภาพจาก บริเวณ/สถานที่สาธารณะทั่วไปภายในเมืองที่อยู่อาศัย ความพึงพอใจของกลุ่ม ตัวอย่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองนั้น และ จำนวนงบประมาณที่ได้รับจริงสำหรับการกำจัดสิ่งปฏิกูล/มูลฝอยในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะ โดยตัวบ่งชี้ในด้านนี้จะมีจำนวนทั้งสิ้น 8 ตัวบ่งชี้ ในจำนวนดังกล่าวจะเป็นการพิจารณาจากผู้สังเกตโดยการประมาณค่าตามแบบฟอร์มที่ตั้งไว้โดยนักวิจัยผู้ช่วยที่ได้รับการฝึกหัดเป็นอย่างดีแล้วจำนวน 5 ตัวบ่งชี้ พิจารณาจากกลุ่มตัวแทนประชาชนที่อาศัยในเมืองนั้นโดยการประมาณค่าระดับความพึงพอใจใน

ภาพรวมของการกำจัดการทิ้งสิ่งปฏิกูล/มูลฝอยในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะ จำนวน 1 ตัวอย่าง
ชี้ และ พิจารณาจำนวนขยะหรือสิ่งปฏิกูล/มูลฝอย รวมทั้งงบประมาณที่ได้รับจริงต่อปีในการกำจัดการ
การทิ้งสิ่งปฏิกูล/มูลฝอยในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะ โดยรวบรวมจากรายงานประจำปีหรือ
งบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงอีกจำนวน 2
ตัวอย่างชี้

4. การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ชุมชน) จะเป็นการพิจารณาลักษณะ
ทางกายภาพที่แสดงคุณภาพจาก บริเวณ/สถานที่สาธารณะทั่วไปภายในเมืองที่อยู่อาศัย ความพึง
พอใจของกลุ่ม ตัวอย่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองนั้น และ จำนวนงบประมาณที่ได้รับจริงสำหรับ
การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือชุมชน โดยตัวอย่างชี้ในด้านนี้จะมีจำนวนทั้งสิ้น
8 ตัวอย่างชี้ ในจำนวนดังกล่าวจะเป็นการพิจารณาจากผู้สังเกตโดยการประมาณค่าตามแบบฟอร์มที่
ตั้งไว้โดยนักวิจัยผู้ช่วยที่ได้รับการฝึกหัดเป็นอย่างดีแล้วจำนวน 6 ตัวอย่างชี้ พิจารณาจากกลุ่มตัวแทน
ประชาชนที่อาศัยในเมืองนั้นโดยการประมาณค่าระดับความพึงพอใจในภาพรวมของการรักษาความ
เป็นระเบียบเรียบร้อย จำนวน 1 ตัวอย่างชี้ และพิจารณางบประมาณที่ได้รับจริงในการรักษาความ
เป็นระเบียบเรียบร้อยโดยรวบรวมจากรายงานประจำปีหรืองบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการจาก
การสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงอีกจำนวน 1 ตัวอย่างชี้

สำหรับการพิจารณาวัตถุประสงค์ ลักษณะทางกายภาพที่แสดงคุณภาพ ตัวอย่างชี้สำหรับการวัด และ
เกณฑ์การให้คะแนน การตรวจสอบระดับความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
หรือชุมชนสรุปเป็นไปตามตารางที่ 16-1 ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 16-1 เกณฑ์การให้ คะแนนสำหรับการตรวจสอบระดับความสะอาดและความเป็น
ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

วัตถุประสงค์/การรวบรวมข้อมูล	ลักษณะทางกายภาพที่ แสดงคุณภาพ	ตัวบ่งชี้สำหรับการวัด	เกณฑ์การให้คะแนน
<p>❶ เพื่อตรวจสอบระดับความ สะอาดในที่สาธารณะและสถานที่ สาธารณะ</p> <p>■ ข้อ 1.1-1.22</p> <p>ประมาณค่าโดยผู้สังเกต(นักวิจัยผู้ช่วย 4-8 คน) ที่ได้รับการฝึกหัดอย่างดีแล้ว</p>	<p>● ทางเท้า/ถนน/ซอย/ บริเวณที่สาธารณะ</p>	<p>1.1 ความสะอาดและ/หรือ ความสกปรกโดยทั่วไป บริเวณทางเท้า/ถนน/ ซอยในบ้านเมือง</p>	<p>■ เปรียบเทียบภาพถ่าย จริงกับภาพถ่าย เกณฑ์ที่กำหนดไว้โดย ให้คะแนนดังนี้</p> <p>4 = สะอาดมาก</p> <p>3 = สะอาดปานกลาง</p> <p>2 = สกปรกปานกลาง</p> <p>1 = สกปรกมาก</p>
		<p>1.2 ความสะอาดของ กระถางต้นไม้หรือ บริเวณที่ปลูกต้นไม้ นอก ตัวอาคารติดกับถนน หรือทางเท้า (มีสิ่งปฏิกูล หรือขยะมูลฝอยใน กระถางต้นไม้ หรือ บริเวณที่ปลูกต้นไม้ น้อยเพียงใด)</p>	<p>■ พิจารณาโดยผู้สังเกต</p> <p>2 = ไม่มีสิ่งปฏิกูล/มูล ฝอย</p> <p>1 = มีสิ่งปฏิกูล/มูลฝอย น้อย</p> <p>0 = มีสิ่งปฏิกูล/มูลฝอย มาก</p>
		<p>1.3 สิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย บริเวณรอบนอกบ้าน พักที่อยู่อาศัย</p>	<p>■ พิจารณาโดยผู้สังเกต</p> <p>2 = ไม่มีสิ่งปฏิกูล/มูลฝอย</p> <p>1 = มีสิ่งปฏิกูล/มูลฝอยน้อย</p> <p>0 = มีสิ่งปฏิกูล/มูลฝอย มาก</p>
		<p>1.4 การอาบน้ำ หรือซักล้าง สิ่งต่างๆ บนถนน ทาง น้ำ หรือในที่สาธารณะ (ที่มีได้จัดไว้เป็นการ เฉพาะ)</p>	<p>■ พิจารณาโดยผู้สังเกต</p> <p>1 = ไม่มี</p> <p>0 = มี</p>
		<p>1.5 การปิด ทิ้ง หรือโปรย แผ่นประกาศหรือใบ ปลิวในที่สาธารณะที่มี ได้เป็นสถานที่เพื่อการนี้</p>	<p>■ พิจารณาโดยผู้สังเกต</p> <p>1 = ไม่มี</p> <p>0 = มี</p>
		<p>1.6 การขีด กะเทาะ ซีด</p>	<p>■ พิจารณาโดยผู้สังเกต</p>

วัตถุประสงค์/การรวบรวมข้อมูล	ลักษณะทางกายภาพที่ แสดงคุณภาพ	ตัวบ่งชี้สำหรับการวัด	เกณฑ์การให้คะแนน
		เขียน ฟันสี หรือทำให้ ปรากฏด้วย ข้อความ ภาพ หรือรูปรอยใด ที่ กำแพงติดกับถนน บน ถนน ที่ต้นไม้ หรือส่วน หนึ่งส่วนใดของอาคารที่ ติดกับถนนหรืออยู่ในที่ สาธารณะ	1 = ไม่มี 0 = มี
		1.7 กรวด หิน ดิน เลน ทราฟ สิ่งปฏิกูล มูลฝอย มูล สัตว์ น้ำมันหล่อลื่นตก หล่น รั่วไหล ปลิวฟุ้ง กระจาย อยู่บนถนน	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 2 = ไม่มี 1 = มีเล็กน้อย 0 = มีมาก
		1.8 การจูงสัตว์ ปล่อยสัตว์ หรือนำสัตว์ไปตามท้อง ถนน หรือเข้าไปใน บริเวณประกาศห้าม	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
		1.9 การล้างรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อ เลื่อน บนถนนหรือสถานที่ ที่สาธารณะทำให้ สกปรกเลอะเทอะ	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
		1.10 การใช้ส่วนหนึ่งส่วนใด ของถนนเป็นสถานที่ ซอม เปลี่ยนแปลง ค่อ เดิม หรือติดตั้งอุปกรณ์ รถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
		1.11 ทางเท้าชำรุดเสียหาย	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 2 = ไม่มี 1 = มีเล็กน้อย 0 = มีมาก
		1.12 การจอดรถยนต์ รถจักร	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต

วัตถุประสงค์/การรวบรวมข้อมูล	ลักษณะทางกายภาพที่แสดงคุณภาพ	ตัวบ่งชี้สำหรับการวัด	เกณฑ์การให้คะแนน
		ยานยนต์ หรือล้อเลื่อนบนทางเท้าที่มีได้มีการอนุญาตให้จอด	1 = ไม่มี 0 = มี
		1.13 การทิ้ง วาง หรือกองซากยานยนต์บนถนนหรือสถานที่สาธารณะ	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
		1.14 การตั้ง วาง หรือกองวัตถุใด (ยกเว้นซากยานยนต์) บนถนน โดยไม่ได้รับอนุญาต	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
		1.15 การปรุงอาหารขาย หรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะ	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
		1.16 การใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ปรุงอาหารเพื่อขายหรือจำหน่ายบนถนน หรือในสถานที่สาธารณะ	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
		1.17 การขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์ ล้อเลื่อนบนถนน หรือในสถานที่สาธารณะ	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
		1.18 การซื้อขายสินค้าขณะกำลังนั่งอยู่ในรถยนต์ ซ้อนท้ายรถจักรยานยนต์บนถนนหรือในสถานที่สาธารณะ	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
		1.19 การไล่ หรือต้อนสัตว์ลงไปทางน้ำ ซึ่งเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ได้ปิดประกาศห้ามไว้	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
		1.20 การเทหรือทิ้ง กรวด หิน ดิน เลน ทราาย หรือวัสดุ	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี

วัตถุประสงค์/การรวบรวมข้อมูล	ลักษณะทางกายภาพที่แสดงคุณภาพ	ตัวบ่งชี้สำหรับการวัด	เกณฑ์การให้คะแนน
		ก่อสร้าง ลงในทางน้ำหรือกองไว้หรือทำให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ	0 = มี
		1.21 มีส่วนถูกสุขลักษณะให้บริการแก่ลูกค้าในร้านจำหน่ายอาหาร หรือเครื่องดื่มที่บริการได้ไม่ต่ำกว่า 20 คน	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 2 = มีและสะอาด 1 = มีและไม่สะอาด 0 = ไม่มี
		1.22 มีส่วนถูกลักษณะในสถานบริการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงหรือก๊าซสำหรับยานพาหนะ	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 2 = มีและสะอาด 1 = มีและไม่สะอาด 0 = ไม่มี
■ ข้อ 1.23 ประมาณค่าโดยประชาชนที่อาศัยในเมืองนั้น	กลุ่มตัวอย่างประชาชนที่อาศัยในเมืองนั้น	1.23 ความพึงพอใจในภาพรวมของการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง	◆ พิจารณาจากแบบสอบถาม 3 = พึงพอใจมาก 2 = พึงพอใจปานกลาง 1 = พึงพอใจน้อย
■ ข้อ 1.24 รวบรวมจากรายงานหรืองบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการได้ประจำปีหรือสอบถามจากพนักงานเจ้าหน้าที่	จำนวนงบประมาณที่ได้รับจริงต่อปี	1.24 จำนวนเงินที่ใช้จ่ายจริงต่อปีในการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะ	❖ สอบถามจากเจ้าหน้าที่.....บาท/ปี
② เพื่อตรวจสอบระดับการดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานที่สาธารณะ ข้อ 2.1-2.2 รวบรวมข้อมูลโดยผู้สังเกตที่ได้รับการฝึกหัดแล้วเป็นอย่างดี	สนามหญ้า/ต้นไม้ในถนนและสถานที่สาธารณะ	2.1 ความเขียวขจี/ไม่มีฝุ่นจับบนสนามหญ้าหรือบนใบไม้	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 2 = เขียวขจีดูแล้วสดชื่น 1 = เขียวขจี/มีฝุ่นเกาะจับ 0 = ดูแล้วไม่สดชื่น
■		2.2 ไม่มีการตกแต่งสนามหญ้าหรือต้นไม้/มีการหักโค่น หรือถูกเด็ดผลดอก ใบ ทำให้ดูแล้วไม่สวยงาม	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ดูแล้วสวยงามดี 0 = ดูแล้วไม่สวยงาม
■ ข้อ 2.3 ใช้วิธีสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้		2.3 การบำรุงรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนน	* พิจารณาจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่ดู

วัตถุประสงค์/การรวบรวมข้อมูล	ลักษณะทางกายภาพที่แสดงคุณภาพ	ตัวบ่งชี้สำหรับการวัด	เกณฑ์การให้คะแนน
ใหม่		และสถานที่สาธารณะโดยทั่วไป (แต่งกิ่ง รดน้ำ พรวนดิน ให้ปุ๋ย กำจัดวัชพืช)	แลรักษา 2 = มากกว่า 10 ครั้งใน 3 เดือน 1 = 5-10 ครั้งใน 3 เดือน 0 = ต่ำกว่า 5 ครั้งใน 3 เดือน
■ ข้อ 2.4 ใช้แบบสอบถามถามประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองนั้น	กลุ่มตัวอย่างประชาชนในเมืองนั้น	2.4 ความพึงพอใจในภาพรวมของการดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานที่สาธารณะ	◆ พิจารณาจากแบบสอบถาม 3 = พึงพอใจมาก 2 = พึงพอใจปานกลาง 1 = พึงพอใจน้อย
■ ข้อ 2.5 รวบรวมจากรายงานประจำปีหรืองบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการได้ในแต่ละปีหรือสอบถามจากพนักงานเจ้าหน้าที่	จำนวนงบประมาณที่ได้รับจริงต่อปี	2.5 จำนวนเงินที่ใช้จ่ายจริงต่อปีในการดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานที่สาธารณะ	❖ สอบถามจากเจ้าหน้าที่.....บาท/ปี
⑤ เพื่อตรวจสอบระดับการทิ้งสิ่งปฏิกูล/มูลฝอยในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะ ข้อ 3.1-3.5 รวบรวมข้อมูลโดยผู้สังเกตที่ได้รับการฝึกหัดมาอย่างดีแล้ว	บริเวณ/สถานที่สาธารณะทั่วไปภายในเมืองที่อยู่อาศัย	3.1 การถ่ายอุจจาระหรือปัสสาวะลงในที่สาธารณะหรือสถานที่สาธารณะที่ไม่ได้จัดไว้เพื่อการนี้	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
■		3.2 การเท ปล่อย หรือระบาย อุจจาระปัสสาวะหรือน้ำโสโครกจากอาคาร หรือยานพาหนะลงบนถนนหรือในทางน้ำ	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
		3.3 การบ้วน ถ่มน้ำลาย เสมหะบ้วนน้ำหมาก สั่งน้ำมูก เทหรือทิ้งสิ่งใดๆลงบนถนน หรือพื้นรถ หรือพื้นเรือโดยสาร	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
		3.4 การทิ้งสิ่งปฏิกูล/มูลฝอยนอกภาชนะที่หน่วยงานราชการ/เอกชนจัดไว้ให้	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี

วัตถุประสงค์/การรวบรวมข้อมูล	ลักษณะทางกายภาพที่แสดงคุณภาพ	ตัวบ่งชี้สำหรับรางวัล	เกณฑ์การให้คะแนน
		3.5 การปล่อยปะละเลยให้มีสิ่งปฏิกูล/มูลฝอย ในที่ดินของ ตนในสภาพที่ประชาชนอาจ เห็นได้จากที่สาธารณะ	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
■ ข้อ 3.6 ให้แบบสอบถามถามประชาชนที่อาศัยในเมืองนั้น	กลุ่มตัวอย่างประชาชนในเมืองนั้น	3.6 ความพึงพอใจในภาพรวมของ การทิ้งสิ่งปฏิกูล/มูลฝอยในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะ	◆ พิจารณาจากแบบสอบถาม 3 = พึงพอใจมาก 2 = พึงพอใจปานกลาง 1 = พึงพอใจน้อย
■ ข้อ 3.7 รวบรวมจากรายงานประจำปีหรืองบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการได้ในแต่ละปีหรือสอบถามจากพนักงานเจ้าหน้าที่	จำนวนงบประมาณที่ได้รับจริงต่อปี	3.7 จำนวนเงินที่ใช้จ่ายจริงต่อปี ในการกำจัดสิ่งปฏิกูล/มูลฝอย ในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะ	❖ สอบถามจากเจ้าหน้าที่.....บาท/ปี
■ ข้อ 3.8 รวบรวมจากรายงานประจำปีหรือสอบถามจากพนักงานเจ้าหน้าที่	จำนวนสิ่งปฏิกูล/มูลฝอยที่เก็บจริงต่อปี	3.8 จำนวนขยะ สิ่งปฏิกูล/มูลฝอยที่เก็บได้จากที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะต่อปี	❖ สอบถามจากเจ้าหน้าที่.....ตัน/ปี
④ เพื่อตรวจสอบระดับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ■ ข้อ 4.1-4.6 รวบรวมข้อมูลโดยผู้สังเกตที่ได้รับการฝึกหัดเป็นอย่างดีแล้ว	บริเวณ/สถานที่สาธารณะทั่วไป	4.1 การชำรุดของ โคมไฟ ป้าย ศาลาที่พัก ม้านั่ง ส้วม หรือสิ่งอื่นใดที่ส่วนราชการ/เอกชน ได้จัดทำไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
		4.2 การป็นป้าย นั่ง หรือขึ้นไปบนรั้วกำแพง ต้นไม้ หรือ สิ่งค้ำยันต้นไม้ของคนในสถานที่ที่เป็นสาธารณะ	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
		4.3 การนั่ง นอน บนราวสะพาน หรือนอนในที่สาธารณะ	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี

วัตถุประสงค์/การรวบรวมข้อมูล	ลักษณะทางกายภาพที่แสดงคุณภาพ	ตัวบ่งชี้สำหรับการวัด	เกณฑ์การให้คะแนน
		4.4 การเล่นวอลเลย์บอล ตะกร้อ หรือกีฬาใดๆ บนถนนหรือสถานที่สาธารณะที่มีจัดไว้เพื่อการเล่นดังกล่าวเป็นการเฉพาะ	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
		4.5 การติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใดๆในที่สาธารณะ โดยมีได้รับอนุญาตให้ทำการนั้น	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
		4.6 การติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใดๆ ที่อาคารในลักษณะที่สกปรกรกรุงรัง หรือไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ	■ พิจารณาโดยผู้สังเกต 1 = ไม่มี 0 = มี
■ ข้อ 4.7 ใช้แบบสอบถามถามประชาชนที่อาศัยในเมืองนั้น	กลุ่มตัวอย่างประชาชนที่อาศัยในเมืองนั้น	4.7 ความพึงพอใจในภาพรวมของการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	◆ พิจารณาจากแบบสอบถาม 3 = พึงพอใจมาก 2 = พึงพอใจปานกลาง 1 = พึงพอใจน้อย
■ ข้อ 4.8 รวบรวมจากรายงานประจำปีหรืองบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการได้ในแต่ละปี หรือสอบถามจากพนักงานเจ้าหน้าที่	จำนวนงบประมาณที่ได้รับจริง	4.8 จำนวนเงินที่ใช้จ่ายจริงต่อปีในการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	❖ สอบถามจากเจ้าหน้าที่.....บาท/ปี

วิธีการวัดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ชุมชน)

ในการวัดระดับความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือชุมชนนี้ การวัดควรทำให้ข้อมูลมีความเชื่อถือได้สูง ซึ่งก่อนดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ตรวจสอบควรได้มีการฝึกหัดหรือฝึกการสังเกตจนกระทั่งเชี่ยวชาญเพียงพอที่จะประมาณค่าได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด นอกจากนั้นช่วงหรือระยะเวลาของการเก็บรวบรวมข้อมูลก็ควรจะใกล้เคียงกันไม่ห่างกันมากนัก ถ้าจะให้ได้ข้อมูลที่มีความตรงและความเที่ยงสูงควรมีการเก็บรวบรวมข้อมูลหลายครั้งเพื่อลดความคลาดเคลื่อนลงไป สำหรับในการวัดระดับความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือชุมชนครั้งนี้ ข้อมูลที่นำมาใช้วิเคราะห์จะได้รับมาจาก 1) การประมาณค่าสภาพความเป็นจริงของความสะอาดกับภาพถ่ายที่ใช้เป็นเกณฑ์ กับการประมาณค่าสภาพความสะอาดโดยทั่วไป เช่น ขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลตามสถานที่สาธารณะมีมากน้อยเพียงใด การอาบน้ำชักล้างสิ่งต่าง ๆ บนถนน ทางน้ำ หรือในที่สาธารณะ การปิด ทิ้ง โปรมโยปปลิวในที่สาธารณะ การชูด กะเทาะ ชีด เขียน พ่นสี ตามกำแพง หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่อยู่ติดกับถนนหรือที่สาธารณะ การมีกรวด หิน ดิน เลน ทราาย มูลสัตว์ ตกอยู่บนถนน ทางน้ำ การล้างยานพาหนะ ใช้ส่วนใดส่วนหนึ่งของถนนเป็นที่จำหน่ายสินค้า การวางทิ้งซากยานยนต์บนถนน ฯลฯ 2) การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หรือพนักงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง และ 3) คัดลอกข้อมูลจาก รายงานประจำปี หรือ เอกสารทางราชการ ซึ่งข้อมูลที่ได้รับมาทั้งหมดจะถูกนำมาหาค่าเฉลี่ยรวม (เนื่องจากมีการประมาณค่าจากคณะผู้วิจัยหลายคน) และกรอกไว้ในตารางที่ 16-2

เกณฑ์การประเมินความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

1. ความสะอาดในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะ (P) แบ่งออกเป็น 2 หลักเกณฑ์ย่อยคือ ความสะอาดที่เปรียบเทียบกับภาพถ่ายเกณฑ์ที่กำหนดไว้ (A) และ ความสะอาดโดยทั่วไป (B)

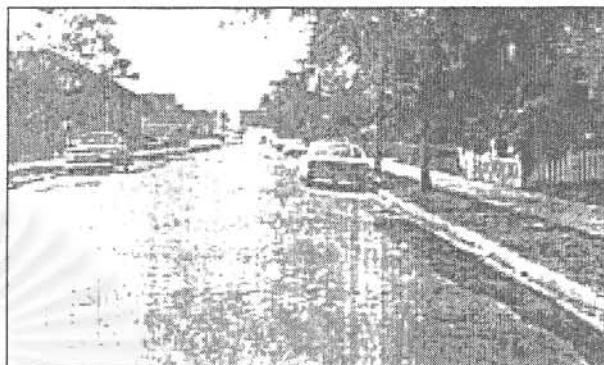
ความสะอาดเปรียบเทียบกับภาพถ่ายเกณฑ์ที่กำหนดไว้ (A) เป็นการประมาณค่าระดับความสะอาดโดยคณะกรรมการผู้ช่วยที่ได้รับการฝึกหัดมาอย่างดีแล้ว และเป็นไปตามข้อ 1.1 ในตารางที่ 16-3 ที่จะพิจารณาความสะอาดบริเวณทางเท้า ถนน ซอย หรือ บริเวณที่สาธารณะในหลายๆบริเวณ เพื่อให้เป็นหลักในการให้คะแนน สำหรับคะแนนระดับความสะอาดจะอยู่ในช่วง 1 (สกปรกมาก) ถึง 4 (สะอาดมาก) ดังสำเนาภาพถ่ายในหน้าถัดไป

ตารางที่ 16-2 แบบสรุปผลการให้คะแนนของตัวชี้วัดด้านการรักษาความสะอาด
และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ข้อที่	1.1	1.2- 1.22	2.1-2.2	2.3	3.1- .3.5	4.1-4.6	1.23,2.4,3.6,4.7
คะแนน	(1-4)	(0-27)	(0-3)	(0-2)	(0-5)	(0-6)	(3-9)
หมู่ที่	ความสะอาด (P)		ดูแลรักษาสนามหญ้า/ ต้นไม้ (Q)		กำจัด สิ่ง ปฏิกูล (E)	ความ เป็น ระเบียบ (F)	ความพึงพอใจ ความสะอาด/ดู แลรักษาสนาม หญ้า/การทิ้งสิ่ง ปฏิกูล/ระเบียบ เรียบร้อย (G)
	จากภาพ ถ่าย (A)	ทั่วไป (B)	ดูแล ทั่วไป (C)	บำรุงรักษา (สัมภาษณ์) (D)	ทั่วไป (E)	ทั่วไป (F)	
1							
2							
3							
4							
5							
เฉลี่ย							
รวม	P=A+B	Q=C+D	E	F	G		
<input type="checkbox"/> จำนวนขยะ สิ่งปฏิกูล มูลฝอย ต่อปี (N) :(หน่วย)							
<input type="checkbox"/> งบประมาณที่ใช้รักษาความสะอาด/ดูแลรักษาสนามและต้นไม้/กำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอย/ รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยต่อปี (M) :บาท							



รูปที่ 16-1 สะอาดมาก (4 คะแนน)



รูปที่ 16-2 สะอาดปานกลาง (3 คะแนน)



รูปที่ 16-3 สกปรกปานกลาง (2 คะแนน)



รูปที่ 16-4 สกปรกมาก (1 คะแนน)

การประเมินผลการปฏิบัติงานโดยวิธีการสังเกตควรมีการกำหนดเกณฑ์การแปลความหมายข้อมูลระดับความสะอาด (เกณฑ์การให้คะแนน) จากภาพถ่าย ในที่นี้อาจกำหนดช่วงคะแนนรวมให้อยู่ในระหว่าง 0 – 4 คะแนนดังนี้

เกณฑ์	ระดับความสะอาดฯ เมื่อเปรียบเทียบกับภาพถ่าย
$X < 2.50$	ควรปรับปรุง
$2.50 \leq \bar{X} < 3.50$	สะอาดพอใช้
$3.50 \leq \bar{X} < 4.00$	สะอาดดีมาก

ความสะอาดทั่วไป (B) เป็นการประมาณค่าระดับความสะอาดโดยทั่วไปจากการสังเกตของผู้สังเกตที่ได้รับการฝึกหัดเป็นอย่างดีมาแล้ว ตามตัวบ่งชี้ในข้อ 1.2-1.22 ของตารางที่ 16-3 ซึ่งมีค่าคะแนนในตอนนี้จะอยู่ระหว่าง 0-27 คะแนน และเพื่อความสะดวกในการแปลความหมายผู้วิจัยได้ตั้งเกณฑ์การพิจารณาไว้ดังนี้

เกณฑ์	ระดับความสะอาดทั่วไป
$X < 14.00$	ควรปรับปรุง
$14.00 \leq \bar{X} < 21.00$	สะอาดพอใช้
$21.00 \leq \bar{X} < 27.00$	สะอาดดีมาก

การดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ (Q) การดำเนินการในเรื่องนี้จะแบ่งออกเป็นสองตอนย่อยๆ คือ การสังเกตการณ์ทางกายภาพโดยทั่วไป (C) ของนักวิจัยหรือผู้สังเกตที่ได้รับการฝึกหัดเป็นอย่างดีมาแล้ว ตามข้อ 2.1 – 2.2 ของตารางที่ 16-3(โดยมีคะแนนอยู่ระหว่าง 0-3 คะแนน) กับการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบำรุงรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ (D) โดยตรงตามข้อ 2.3 ของตารางที่ 16-3(มีคะแนนอยู่ระหว่าง 0-2 คะแนน) ในทำนองเดียวกันทั้งสองตอนจะมีคะแนนรวมกันของเรื่องการดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ (Q) อยู่ระหว่าง 0-5 คะแนน สำหรับเกณฑ์การให้คะแนนแบ่งออกเพื่อให้สะดวกในการแปลผลข้อมูลเป็นดังนี้

การดูแลสนามหญ้าและต้นไม้โดยทั่วไป (C) พิจารณาโดยผู้สังเกต มีคะแนนรวมอยู่ระหว่าง 0 – 3 คะแนน แบ่งเกณฑ์เป็นดังนี้

เกณฑ์	ระดับการดูแลรักษา
$\bar{X} < 1.50$	ควรปรับปรุง
$1.50 \leq \bar{X} < 2.50$	พอใช้
$2.50 \leq \bar{X} < 3.00$	ดีมาก

การบำรุงรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ (D) จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ดูแลรักษาโดยตรง มีคะแนนรวมอยู่ระหว่าง 0 – 2 คะแนน เกณฑ์แบ่งออกได้เป็นดังนี้

เกณฑ์	ระดับการดูแลรักษา
$\bar{X} < 0.50$	ควรปรับปรุง
$0.50 \leq \bar{X} < 1.50$	พอใช้
$1.50 \leq \bar{X} < 2.00$	ดีมาก

การกำจัดสิ่งปฏิกูล/มูลฝอย (E) พิจารณาโดยผู้สังเกต ตามข้อ 3.1 – 3.5 ของตารางที่ 16-3 มีคะแนนรวมทั้งหมดอยู่ระหว่าง 0 - 5 คะแนน แบ่งออกเป็นเกณฑ์สำหรับแปลความหมายข้อมูลได้ดังนี้

เกณฑ์	ระดับการกำจัดสิ่งปฏิกูล
$\bar{X} < 3.50$	ควรปรับปรุง
$3.50 \leq \bar{X} < 4.50$	พอใช้
$4.50 \leq \bar{X} < 5.00$	ดีมาก

ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน (F) พิจารณาโดยผู้สังเกต ตามข้อ 4.1-4.6 ของตาราง ที่ 16-3 มีคะแนนรวมทั้งหมดอยู่ระหว่าง 0 – 6 คะแนน แบ่งออกเป็นเกณฑ์ได้ดังนี้

เกณฑ์	ระดับความเป็นระเบียบ เรียบร้อย
$\bar{X} < 4.00$	ควรปรับปรุง
$4.00 \leq \bar{X} < 5.00$	พอใช้
$5.00 \leq \bar{X} < 6.00$	ดีมาก

ความพึงพอใจต่อความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน (G) พิจารณาจากกลุ่มประชาชนหรือสมาชิกที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้นๆ ตามข้อ 1.23, 2.4, 3.6, และ 4.7 ของตารางที่ 16-3 ซึ่งในตอนนี้มีคะแนนรวมทั้งหมดอยู่ระหว่าง 0-9 คะแนน แบ่งออกเป็นเกณฑ์ได้ดังนี้

เกณฑ์	ระดับความพึงพอใจ
$X < 4.50$	ไม่น่าพอใจ
$4.50 \leq X < 6.50$	น่าพอใจระดับปานกลาง
$6.50 \leq X < 9.00$	น่าพอใจระดับสูง

การวัดประสิทธิภาพการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน

การวัดประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะแก่ชุมชนนับว่าเป็นการตรวจสอบความก้าวหน้าและเพื่อทราบระดับของการสัมฤทธิ์ผลในการดำเนินการบริการแก่ประชาชน การตรวจสอบดังกล่าวต้องทำอย่างรอบคอบและมีหลักการและเหตุผลชัดเจน ตัวแปรแต่ละตัวที่นำมาพิจารณาจะต้องมีข้อมูลครบถ้วน สำหรับสูตรที่นำมาใช้ในการวัดระดับประสิทธิภาพการให้บริการด้านความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือชุมชน อาจใช้สูตรต่อไปนี้เป็นตัววัดได้คือ

$$\text{ประสิทธิภาพความสะอาด/ระเบียบเรียบร้อย} = \sqrt[5]{\frac{(P/31)(Q/5)(E/5)(F/6)(G/9)}{(P+Q+E+F+G)/56}} \times 100\%$$

เพื่อความสะดวกในการพิจารณาประสิทธิภาพในภาพรวมของแต่ละหมู่บ้านในองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง ผู้วิจัยได้ตั้งเกณฑ์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินว่า หมู่บ้านใดในองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพในเรื่องความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนไว้ดังนี้

เกณฑ์	ระดับประสิทธิภาพ
$80.00 \leq \bar{X} < 100.00$	ดีมาก
$70.00 \leq \bar{X} < 80.00$	ดี
$60.00 \leq \bar{X} < 70.00$	พอใช้
$\bar{X} < 60.00$	ควรปรับปรุง

กรณีตัวอย่างการประเมินคุณภาพการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยขององค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ประกอบด้วย 11 หมู่บ้าน คณะผู้สำรวจจำนวน 4 คน (ได้รับการฝึกอย่างดีแล้ว) ได้ตัดสินใจพิจารณาเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเป็นพื้นที่เพื่อการศึกษา (Pilot Study) โดยได้นำแบบตรวจสอบวัตถุประสงค์/การรวบรวมข้อมูล ลักษณะทางกายภาพที่แสดงคุณภาพ ตัวบ่งชี้สำหรับการวัดและเกณฑ์การให้คะแนนสำหรับตรวจสอบระดับความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมืองหรือชุมชนไปทดลองใช้ แล้วนำข้อมูลที่ได้รับจากการสำรวจไปวิเคราะห์ค่าสถิติโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ SPSS/PC⁺ ค่าสถิติที่นำมาใช้วิเคราะห์คือ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Mean) สำหรับผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับมาจะถูกนำไปเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้เพื่อตรวจสอบว่าในแต่ละประเด็นที่ศึกษาแต่ละหมู่บ้าน

บ้านขององค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง มีผลสัมฤทธิ์ทางการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นเช่นไร และแต่ละหมู่บ้านขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเมื่อพิจารณาในภาพรวมเท่าที่ข้อมูลมีอยู่มีประสิทธิภาพในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนมากน้อยเพียงใดและอยู่ในระดับใด (ควรปรับปรุง พอใช้ ดี และ ดีมาก) เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลสรุปได้ดังตารางที่ 16-3 ตารางที่ 16-4 และ แผนภูมิที่ 16-1 และ แผนภูมิที่ 16-2 ดังนี้

ตารางที่ 16-3 แบบสรุปผลการให้คะแนนของตัวชี้วัดด้านการรักษาความสะอาด
และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ชุมชน) ของ
องค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง พ.ศ. 2543

ข้อที่	1.1	1.2-1.22	2.1-2.2	2.3	3.1-3.5	4.1-4.6	1.23,2.4 ,3.6,4.7	(45)
คะแนน	(1-4)	(0-27)	(0-3)	(0-2)	(0-5)	(0-6)	(3-9)	
	ความสะอาด (P)		ดูแลรักษาสนามหญ้า/ ต้นไม้ (Q)		กำจัด สิ่ง ปฏิกูล (E)	ความ เป็น ระเบียบ (F)	ความ พึงพอ ใจของผู้ รับ บริการ (G)	รวม (TOTAL)
	จาก ภาพ ถ่าย (A)	ทั่วไป (B)	ดูแลทั่ว ไป (C)	บำรุงรักษา (สัมภาษณ์) (D)	ทั่วไป (E)	ทั่วไป (F)		
1	2.00	16.50	1.00	N/A	2.00	3.75	N/A	25.25
2	3.25	23.25	2.50	N/A	3.50	4.75	N/A	37.25
3	3.50	24.75	3.00	N/A	4.25	5.25	N/A	40.75
4	1.75	18.75	1.00	N/A	1.75	5.00	N/A	28.25
5	1.75	17.25	1.00	N/A	1.25	4.00	N/A	25.25
6	3.00	21.75	2.25	N/A	4.00	4.00	N/A	35.00
7	3.50	22.75	2.50	N/A	4.25	5.25	N/A	38.25
8	2.75	18.75	0.75	N/A	2.25	4.25	N/A	28.75
9	3.25	23.50	2.00	N/A	3.75	5.00	N/A	37.50
10	2.25	17.75	1.50	N/A	2.75	4.25	N/A	28.50

ข้อที่	1.1	1.2-1.22	2.1-2.2	2.3	3.1-3.5	4.1-4.6	1.23,2.4 3.6,4.7	(45)
คะแนน	(1-4)	(0-27)	(0-3)	(0-2)	(0-5)	(0-6)	(3-9)	
	ความสะอาด (P)		ดูแลรักษาสนามหญ้า/ ต้นไม้ (Q)		กำจัด สิ่ง ปฏิกูล (E)	ความ เป็น ระเบียบ (F)	ความ พึงพอ ใจของผู้ รับ บริการ (G)	รวม (TOTAL)
	จาก ภาพ ถ่าย (A)	ทั่วไป (B)	ดูแลทั่ว ไป (C)	บำรุงรักษา (สัมภาษณ์) (D)	ทั่วไป (E)	ทั่วไป (F)		
11	2.00	14.75	0.75	N/A	1.75	3.50	N/A	22.75
	2.64	19.98	1.66	N/A	2.86	4.46	N/A	31.59
	22.61		N/A					
รวม	P = A + B		Q = C + D		E	F	G	TOTAL
<input type="checkbox"/> จำนวนขยะ สิ่งปฏิกูล มูลฝอย ต่อปี (N) :(หน่วย)								
<input type="checkbox"/> งบประมาณที่ใช้รักษาความสะอาด/ดูแลรักษาสนามและต้นไม้/กำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอย/รักษาความ เป็นระเบียบเรียบร้อยต่อปี (M) :บาท								

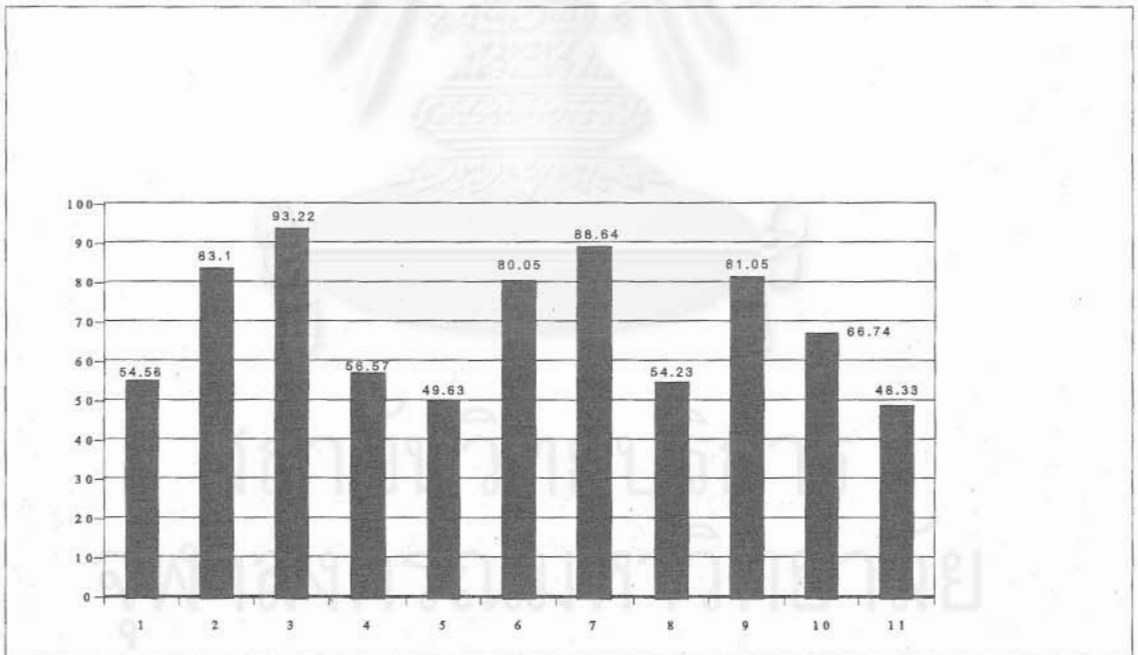
สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 16-4 สรุปผลการแปลความหมายและประสิทธิภาพการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยขององค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง อ.พระประแดง จ.สมุทรปราการ พ.ศ. 2543

ข้อที่	1.1	1.2-1.22	2.1-2.2	2.3	3.1-3.5	4.1-4.6	1.23,2.4,3.6,4.7	
คะแนน	(1-4)	(0-27)	(0-3)	(0-2)	(0-5)	(0-6)	(3-9)	(45)
หมู่ที่	ความสะอาด (P)		ดูแลรักษาสนามหญ้า/ต้นไม้ (Q)		กำจัดสิ่งปฏิกูล (E)	ความเป็นระเบียบ (F)	ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ (G)	ประสิทธิภาพรวม (Efficiency) %
	จากภาพถ่าย (A)	ทั่วไป (B)	ดูแลทั่วไป (C)	บำรุงรักษา (สัมภาษณ์) (D)	ทั่วไป (E)	ทั่วไป (F)		
1	ควรปรับปรุง	พอใช้	ควรปรับปรุง	N/A	ควรปรับปรุง	ควรปรับปรุง	N/A	54.56
2	พอใช้	ดีมาก	ดีมาก	N/A	พอใช้	พอใช้	N/A	83.10
3	ดีมาก	ดีมาก	ดีมาก	N/A	พอใช้	ดีมาก	N/A	93.22
4	ควรปรับปรุง	พอใช้	ควรปรับปรุง	N/A	ควรปรับปรุง	ดีมาก	N/A	56.57
5	ควรปรับปรุง	พอใช้	ควรปรับปรุง	N/A	ควรปรับปรุง	พอใช้	N/A	49.63
6	พอใช้	ดีมาก	พอใช้	N/A	พอใช้	พอใช้	N/A	80.05
7	ดีมาก	ดีมาก	ดีมาก	N/A	พอใช้	ดีมาก	N/A	88.64
8	พอใช้	พอใช้	ควรปรับปรุง	N/A	ควรปรับปรุง	พอใช้	N/A	54.23
9	พอใช้	ดีมาก	พอใช้	N/A	พอใช้	ดีมาก	N/A	81.05
10	ควรปรับปรุง	พอใช้	พอใช้	N/A	ควรปรับปรุง	พอใช้	N/A	66.74
11	ควรปรับปรุง	พอใช้	ควรปรับปรุง	N/A	ควรปรับปรุง	ควรปรับปรุง	N/A	48.33
เฉลี่ย	พอใช้	พอใช้	พอใช้	N/A	ควรปรับปรุง	พอใช้	N/A	70.31
รวม	P = A + B		Q = C + D		E	F	G	TOTAL

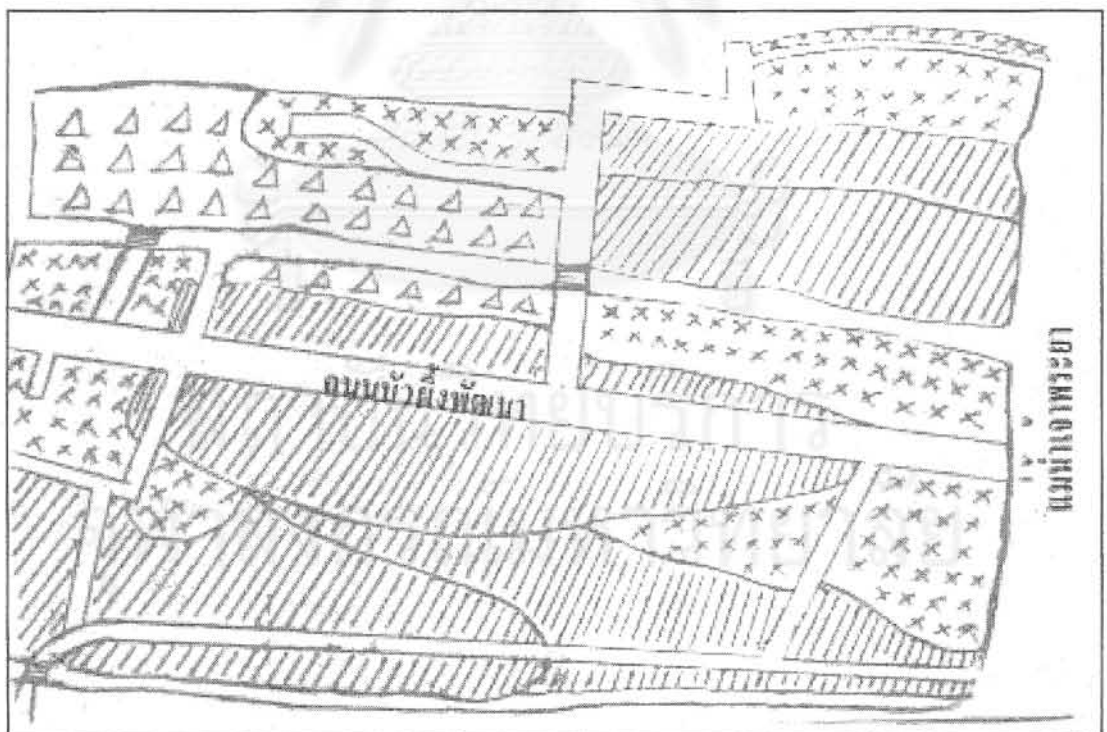
$$\begin{aligned} \text{ประสิทธิภาพความสะอาด/ระเบียบเรียบร้อย} &= \sqrt[4]{\frac{(P/31)(C/3)(E/5)(F/6)}{(P+C+E+F)/45}} \times 100\% \\ &= \sqrt[4]{\frac{(22.61/31)(1.66/3)(2.86/5)(4.46/6)}{(31.59)/45}} \times 100\% \\ &= 70.31\% \end{aligned}$$

แผนภูมิที่ 16-1 ประสิทธิภาพการรักษาความสะอาด
และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของแต่ละหมู่บ้าน
ใน อบต.บางน้ำผึ้ง อ.พระประแดง จ.สมุทรปราการ พ.ศ. 2543



จากตารางที่ 16-3 ตารางที่ 16-4 และ แผนภูมิที่ 16-1 แสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพโดยรวมของแต่ละหมู่บ้านในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งคำนวณจากตัวแปร 4 ด้านคือ ความสะอาด (P) การดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้โดยทั่วไป (C) การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยทั่วไป (E) และความเป็นระเบียบเรียบร้อยโดยทั่วไปของชุมชน (F) ซึ่งทั้ง 4 ด้านได้รับการพิจารณาจากผู้สังเกตที่ได้รับการฝึกหัดมาอย่างดีแล้ว พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง มีประสิทธิภาพรวมด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน อยู่ในระดับดี เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้ โดยมีค่าสัมประสิทธิ์ของประสิทธิภาพโดยรวมคิดเป็นร้อยละ 70.31 และเมื่อพิจารณารายละเอียดของทั้ง 11 หมู่บ้าน พบว่า มีหมู่บ้านที่มีประสิทธิภาพในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนอยู่ในระดับดีมาก จำนวน 5 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 3, หมู่ 7, หมู่ 2, หมู่ 9, และ หมู่ 6 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์ของประสิทธิภาพดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 93.22, 88.64, 83.10, 81.05, และ 80.05 ตามลำดับ

แผนภูมิที่ 16-2 ระดับความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยขององค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2543



ส่วนหมู่บ้านที่อยู่ในระดับพอใช้ มีเพียงหมู่บ้านเดียวคือ หมู่ 10 มีค่าสัมประสิทธิ์ของประสิทธิภาพการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นร้อยละ 66.74 ในทำนองเดียวกันหมู่บ้านที่อยู่ในระดับควรปรับปรุง มีจำนวน 5 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 4, หมู่ 1, หมู่ 8, หมู่ 11, และ หมู่ 11 ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์ประสิทธิภาพการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย คิดเป็นร้อยละ 56.57, 54.56, 54.23, 49.63, และ 48.33 ตามลำดับ

สำหรับหมู่บ้านที่มีประสิทธิภาพในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ ชุมชนอยู่ในลำดับที่ 1 จากทั้งหมด 11 หมู่บ้านขององค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้ง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการคือ หมู่ 3 และอันดับสุดท้ายคือ หมู่ 11

จากข้อมูลที่ค้นพบดังกล่าวสามารถนำมาพิจารณาจัดทำแผนที่แสดงความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในภาพรวมของทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำผึ้งได้ตั้งแผนภูมิที่ 16-2 และถ้าต้องการพิจารณารายละเอียดของแต่ละหมู่บ้านเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขในด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนสามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 16-4

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 17 ก้าวต่อไปของระบบมาตรฐานบริการฯขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะนำแนวความคิดและข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาระบบมาตรฐานขั้นต่ำและระบบการส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรายงานฉบับนี้ไปประยุกต์ใช้อย่างไร? หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องคือ คณะกรรมการกระจายอำนาจ กรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้พิจารณาดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

การพัฒนาระบบมาตรฐานขั้นต่ำ

ยกร่าง และประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการกระจายอำนาจควรร่วมกับกรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในการยกร่างและเสนอกฎหมายว่ามาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ 3 ประการคือ

1. กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานขั้นต่ำของบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยคณะบุคคล 4 ประเภทในสัดส่วนเท่ากัน (หรืออย่างน้อยใกล้เคียงกัน) ดังนี้
 - (1) ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (2) ผู้แทนของหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการถ่ายโอน ภารกิจและเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องฯลฯ

- (3) ผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าเกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐานบริการสาธารณะในภาครัฐ เช่น สำนักงานมาตรฐานการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานงบประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานมาตรฐานแห่งชาติ (สมช.) ฯลฯ
 - (4) ผู้แทนองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลระบบมาตรฐานวิชาชีพตามกฎหมาย เช่น สมาคม / สภาวิชาชีพด้านต่างๆ เป็นต้น
2. กำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานฯ มีอำนาจหน้าที่หลักๆ 3 ประการดังนี้
- (1) กำหนดประเภทบริการหรือกิจกรรมที่จำเป็นต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำ
 - (2) กำหนดองค์ประกอบหลักของระบบมาตรฐานฯ เช่น หน่วยกำกับดูแลมาตรฐานฯ หน่วยปฏิบัติตามมาตรฐานฯ กระบวนการปฏิบัติงานในระบบมาตรฐานขั้นต่ำ มาตรการบังคับใช้มาตรฐานฯ และเกณฑ์มาตรฐานฯ ของการจัดบริการหรือการดำเนินกิจกรรมแต่ละด้าน ฯลฯ
 - (3) ติดตามประเมินผลและรายงานผลการบังคับใช้และการปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานฯ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนทราบ
3. กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจและกระทรวงมหาดไทยร่วมกันจัดตั้งมีคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพขั้นต่ำของบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการกระจายอำนาจทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการมาตรฐานขั้นต่ำ

จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานขั้นต่ำ

เมื่อได้ประกาศใช้กฎหมายคุณภาพขั้นต่ำของบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการกระจายอำนาจควรร่วมกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานขั้นต่ำ โดยกำหนดให้มีการสรรหาหรือคัดเลือกกรรมการฯ ซึ่งเป็นตัวแทนจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิตามที่กฎหมายกำหนด และเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามลำดับ

คณะกรรมการมาตรฐานฯ อาจกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้าน เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับดูแลและติดตามผลการใช้มาตรฐานบริการเฉพาะด้าน ภายใต้กรอบนโยบายและการประสานงานของคณะกรรมการมาตรฐานฯ ดังกล่าวข้างต้น เช่น คณะอนุกรรมการมาตรฐานด้านการบริหารจัดการ คณะอนุกรรมการมาตรฐานด้านการผังเมืองระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ คณะอนุกรรมการมาตรฐานด้านการศึกษา คณะอนุกรรมการ มาตรฐานด้านสาธารณสุข ฯลฯ

ยกร่าง และประกาศใช้ระเบียบปฏิบัติงานว่าด้วยระบบมาตรฐานขั้นต่ำ

ในขั้นตอนต่อมา คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานฯ ควรกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบมาตรฐานขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ขึ้น โดยในทางปฏิบัตินั้น คณะกรรมการฯ จะกำหนดประเภทกิจกรรม/บริการที่จำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 4) เพื่อใช้เป็นกรอบการดำเนินงานเบื้องต้น จากนั้นก็จะกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้าน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานในด้านนั้นๆ เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการฯ เป็นผู้ดำเนินการกำหนดยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของบริการฯ เฉพาะด้านนั้นๆ ขึ้น และเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการมาตรฐานบริการฯ ก่อนที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับต่อไป

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของบริการด้านต่างๆ ควรมีองค์ประกอบหลัก 3 ประการคือ

- (1) ประเภทบริการหรือกิจกรรมที่กำหนดให้มีระบบมาตรฐานขั้นต่ำ
- (2) องค์ประกอบของระบบมาตรฐานขั้นต่ำ (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 4)
- (3) กระบวนการปฏิบัติงานในระบบมาตรฐานขั้นต่ำ (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 14)

การปฏิบัติการตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงาน

เมื่อได้มีการประกาศใช้ระบบมาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องใดแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วย หน่วยงานส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่เป็นหน่วยกำกับดูแลมาตรฐาน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติมาตรฐานต่ำ และคณะกรรมการ/อนุกรรมการมาตรฐานขั้นต่ำก็จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเองต่อไปดังที่ได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ 14 ที่ผ่านมา

การพัฒนาระบบส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศ

การพัฒนาระบบการส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเริ่มต้นด้วยการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น และให้สถาบันฯ ดำเนินการพัฒนาระบบปฏิบัติการ และดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปโดยลำดับ

จัดตั้งสถาบันส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น

เนื่องจากสถาบันส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรสาธารณะที่เป็นอิสระ ไม่อยู่ในระบบราชการ ดำเนินกิจการภายใต้หลักความร่วมมือและความสมัครใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่มีอำนาจบังคับตามกฎหมายและระเบียบราชการใดๆ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ดังนั้นการจัดตั้งและการบริหารจัดการสถาบันฯ จึงควรเกิดจากความร่วมมือระหว่างองค์กรในประชาคมการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด อันประกอบด้วยสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันหรือหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ส่งเสริมคุณภาพบริการสาธารณะ สถาบันการศึกษาและวิจัยด้านการปกครองท้องถิ่น มูลนิธิและองค์กรสาธารณกุศลที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุณภาพบริการสาธารณะของท้องถิ่น ฯลฯ

เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ข้างต้น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนขององค์กรในประชาคมการปกครองท้องถิ่นมากที่สุดในปัจจุบันควรทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการจัดการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดแนวทางการจัดตั้งสถาบันฯ ขึ้นเป็นเบื้องต้น จากนั้น ที่ประชุมอาจกำหนดให้มีคณะทำงานยกย่องเพื่อจัดสถาบันฯ ขึ้น โดยอาจให้สถาบันฯ มีสถานะทางกฎหมายเป็นสมาคม หรือเป็นองค์กรอิสระในกำกับของหน่วยราชการหรือสถาบันการศึกษา ฯลฯ ก็ได้¹⁸ และให้มีหน้าที่หลัก 5 ประการดังนี้

- (1) สำรวจและเผยแพร่สถานภาพเกี่ยวกับคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกแห่งทั่วประเทศอย่างน้อย 3 ปีต่อ 1 ครั้งเป็นอย่างน้อย
- (2) ให้คำปรึกษาทางวิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพบริการของท้องถิ่น และ
- (3) จัดให้มีระบบการรับรองคุณภาพบริการที่เป็นเลิศ และการให้รางวัล ผลการจัดบริการที่เป็นเลิศแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) ส่งเสริมการคิดค้น ริเริ่ม และพัฒนาคุณภาพการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) ส่งเสริมการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ระหว่างท้องถิ่นเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะ

สถาบันฯ ควรมีรายได้จากแหล่งต่างๆ ดังนี้

- (1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือจากสถานศึกษา หรือจากองค์กรในเครือข่ายการปฏิบัติงาน เช่น สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ
- (2) ค่าธรรมเนียมจากสมาชิก (ในกรณีที่กำหนดให้สถาบันฯ มีสถานะภาพเป็นสมาคม)
- (3) รายได้จากการดำเนินงาน (ค่าบริการ)

¹⁸ หรืออาจให้มีสถานะทางกฎหมายเป็นมูลนิธิก็ได้

(4) เงินบริจาคและเงินช่วยเหลือจากองค์กรอื่นๆ

พัฒนาระบบปฏิบัติการ

สถาบันฯ ควรีระบบปฏิบัติการ 3 ระบบคือ (1) ระบบบริหารจัดการ ระบบ (2) ระบบการกำหนดเกณฑ์การประเมินคุณภาพบริการฯ และ (3) ระบบการรับรองคุณภาพบริการที่เป็นเลิศ ในส่วนระบบบริหารจัดการนั้น สถาบันฯ ควรีองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการปฏิบัติเป็นคณะกรรมการ ซึ่งควรประกอบด้วยตัวแทนของสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ตัวแทนสถาบันการศึกษา / ศูนย์วิจัยทางด้านการปกครองท้องถิ่น นักวิชาการ / นักวิจัยในหน่วยปฏิบัติงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนคณะกรรมการกระจายอำนาจ ตัวแทนหน่วยงานกองทุน มูลนิธิสาธารณกุศลที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการปกครองตนเอง ฯลฯ

ในระดับบริหารและปฏิบัติการนั้น ควรให้มีผู้คณะบริหารสถาบันฯ (ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และหัวหน้างานปฏิบัติการด้านต่างๆ) ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญด้านบริหาร และควรมีประสบการณ์เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพบริการและการปกครองท้องถิ่นมากพอสมควร คณะผู้บริหารเหล่านี้ควรมีระบบการจ้างตามสัญญาที่กำหนดเป้าหมายงานและระยะเวลาการจ้างที่แน่นอน

นอกจากนั้น สถาบันฯ ควรพัฒนาระบบบริหารจัดการภายในส่วนอื่นๆ เช่น ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน ระบบบัญชีแบบพึ่งรับพึ่งจ่าย ระบบการบริหารการเงิน พัสดุ ทรัพย์สิน การบริหารงานบุคคล และอื่นๆ โดยอิงหลักการจัดระบบบริหารจัดการภายในของหน่วยธุรกิจที่ทันสมัย

อนึ่ง สถาบันฯ ควรเป็นหน่วยงานขนาดเล็ก เนื่องจากระบบการปฏิบัติการหลักทั้งสองระบบนั้น จะดำเนินการโดยใช้องค์กรหรือบุคลากรในระบบเครือข่ายเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด โดยสถาบันฯ ควรใช้ระบบการจัดการแบบ Contractual Management ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

สำหรับระบบปฏิบัติการ 2 ระบบหลักคือ ระบบการกำหนดเกณฑ์การประเมินคุณภาพบริการฯ และระบบการรับรองคุณภาพบริการที่เป็นเลิศนั้น ได้อธิบายรายละเอียดไว้แล้วในบทที่ 15 ที่ผ่านมา

การปฏิบัติการด้านการส่งเสริมคุณภาพฯ เพื่อความเป็นเลิศ

การนำระบบการส่งเสริมคุณภาพบริการเพื่อความเป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ปฏิบัติควรเริ่มต้นจากกลุ่มบริการหรือกิจกรรมที่มีความจำเป็นและมีความพร้อมสูงเป็นลำดับแรก เช่น กลุ่มบริการระบบสาธารณสุขพื้นฐานด้านถนน สะพาน และสิ่งก่อสร้าง ซึ่งกรมโยธาธิการและกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทได้พัฒนามาตรฐานด้านข้างไว้แล้วในระดับหนึ่ง หรือกลุ่มกิจกรรมด้านการผังเมือง ซึ่งกรมการผังเมืองได้พัฒนาเกณฑ์มาตรฐานไว้บ้างแล้ว หรือกลุ่มกิจกรรมด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งเป็นเรื่องที่จำเป็นเร่งด่วนในลำดับต้นๆ ดังนี้ เป็นต้น สำหรับกลุ่มบริการหรือกิจกรรมที่มีความจำเป็นและมีความพร้อมน้อยกว่าก็อาจให้มีการพัฒนาระบบปฏิบัติการในระยะต่อไปตามลำดับ ในกรณีนี้ คณะกรรมการส่งเสริมคุณภาพฯ อาจปรึกษาหารือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจดำเนินการสำรวจความต้องการและความจำเป็นเร่งด่วนในแต่ละเรื่อง เพื่อกำหนดแผนปฏิบัติการในรายละเอียดต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก (อยู่ในแผ่นดิสก์)

ผนวก 1 : แบบสำรวจข้อมูล	หน้า	1-1 ถึง 1-7
ผนวก 2 : ผลการสำรวจความเห็นของส่วนราชการเกี่ยวกับ สถานะของหลักเกณฑ์และมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่น	หน้า	2-1 ถึง 2-240
ผนวก 3 : ผลการสำรวจ หลักเกณฑ์ และมาตรฐานการจัดบริการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานด้านต่างๆ	หน้า	3-1 ถึง 3-190

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดัชนีคำสำคัญ

ก

เกณฑ์การประเมินระดับคุณภาพบริการที่เป็นเลิศ.....	137
เกณฑ์อิงกลุ่ม.....	137
กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	23
กระบวนการวางแผนฯ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม	36
การจัดเก็บรายได้	37
การจัดทำงบประมาณ	38
การจัดระเบียบการทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ	148
การดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานที่สาธารณะ.....	148
การบริหารการเงิน การพัสดุ การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบภายใน.....	39
การบริหารจัดการแบบภาคี	113
การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนผู้รับบริการ.....	114
การยึดหลักกฎหมายและวิชาชีพ	113
การยึดหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในระบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว.....	114
การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ชุมชน).....	149
การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ	147
กิจกรรมที่มีระเบียบวิธีการดำเนินงานที่แน่นอนตายตัว	24

ค

ความสะอาดในที่สาธารณะและสถานที่สาธารณะ	
ความสะอาดเปรียบเทียบกับภาพถ่ายเกณฑ์ที่กำหนดไว้	157
ความสะอาดโดยทั่วไป.....	157
คุณลักษณะขององค์กรการบริหารของท้องถิ่น.....	34
คุณสมบัติของแผนยุทธศาสตร์.....	35

ด

ตัวชี้วัดคุณภาพบริการ.....	137
----------------------------	-----

บ		
บริการ มาตรฐานขั้นต่ำ.....		23
บริการที่มีผลกระทบต่อชุมชนอื่น.....		24
บริการที่มีลักษณะเชิงเทคนิค.....		23
บัตรประกันสุขภาพ.....		95
ป		
ผังเขต.....		48
พ		
พื้นที่เพื่อการศึกษา.....		163
ม		
มาตรการกำกับดูแล-ส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดองค์กรการบริหารตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดขึ้น.....		34
มาตรฐานขั้นต่ำ.....		7
ร		
ระบบการให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นเพื่อพัฒนาคุณภาพบริการ.....		145
ระบบการบริหารมาตรฐานขั้นต่ำ.....		123
ระบบการบังคับใช้มาตรฐาน.....		29
ระบบประเมินคุณภาพบริการ.....		144
ระบบมาตรฐานขั้นต่ำ.....		29
ระบบมาตรฐานที่ให้สัญญาต่อผู้ใช้บริการ.....		12
ระบบมาตรฐานบริการเพื่อความเป็นเลิศ.....		9
ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขั้นต่ำ.....		7
ส		
สาระสำคัญของมาตรฐานขั้นต่ำ		
ด้านกระบวนการดำเนินงาน.....		30
ด้านผลงาน.....		30

ห

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการจ้าง วินัยและจรรยาบรรณ และการพัฒนาบุคลากร41
หลักประกันคุณภาพบริการสาธารณะแบบบังคับ.....12



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



โดย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย