

พลวัตในบริบทอนาคตท้องถิ่นไทย ที่มีใช้รัฐส่วนกลาง
สังคม เศรษฐกิจ การศึกษา สวัสดิการสังคม*
DYNAMICS IN THE THAI LOCAL FUTHER CONTEXT THAT IS NOT
A CENTRAL STATE SOCIETY ECONOMY EDUCATION
SOCIAL WELFARE

พระไกรสร ศรีรักษา

Phra Kraisorn Sririphop

วัดหน้าพระบรมธาตุจังหวัดนครศรีธรรมราช

Wat Na Phraborommathat Nakhon Si Thammarat, Thailand

E-mail: naprathat.golf@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้เป็นการนำเสนอเรื่องพลวัตในบริบทอนาคตท้องถิ่นไทย ที่มีใช้รัฐส่วนกลางสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และสวัสดิการสังคม ซึ่งทิศทางของการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตควรกำหนดให้เป็นหน่วยงานหลักในการให้บริการสาธารณะที่เป็นอิสระผ่านการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ มีคณะกรรมการกลางกำกับดูแลและประเมินผล กำหนดอำนาจหน้าที่ ให้ชัดเจน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมที่ไม่ใช้รัฐรวมศูนย์ ซึ่งระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในปัจจุบันมีการปฏิรูปท้องถิ่นจึงต้องเริ่มต้นจากการพัฒนา “วิธีคิด” ทางการเมืองและการปกครองของประชาชน โดยการสร้างความรู้ ความเข้าใจของประชาชนที่มีประสิทธิภาพและความยั่งยืน ซึ่งการบริหารสาธารณะใหม่เน้นการคิดในเชิงยุทธศาสตร์เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ที่เน้นการสร้าง ความมั่นคง ยั่งยืนตามระบบรัฐสวัสดิการควบคู่กับการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐมีความพร้อมในการบริหารระบบรัฐสวัสดิการ สามารถจัดการในการเข้ามามีส่วนร่วม และการเข้าถึงอย่างเสมอภาค การทำหน้าที่ของรัฐในการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญขึ้นพื้นฐานในมาตรฐานด้านการครองชีพ การศึกษา ที่อยู่อาศัย และสุขภาพพื้นฐาน ผลประโยชน์จากการจัดสวัสดิการของรัฐส่วนรวมถูกเสนอให้กับทุกคน เพื่อให้เกิดความอยู่ดีกินดีของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชนที่พึงได้รับ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วย การปรับบทบาทหน้าที่ของภาครัฐของ

* Received March 4, 2022; Revised March 31, 2022; Accepted April 12, 2022



ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น การสร้างกลไกในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค และการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น

คำสำคัญ: พลวัต, ท้องถิ่นไทย, สังคม, เศรษฐกิจ, การศึกษา, สวัสดิการสังคม

Abstract

This article presents the dynamics in the Thai local future context that is not a centralized state, society, economy, education and social welfare. The direction of local government in the future should be defined as the main agency in providing independent public services through promotion and support from the government. There is a central supervisory and evaluation committee. Define powers and duties clearly and allow people to participate in non-centralized states. In which the current local management system has local reforms, it has to start from the development of political and governance "*thinking methods*" of the people. By creating knowledge public understanding of efficiency and sustainability. The new public service emphasizes strategic thinking in line with the 12th National Economic and social development plan. Focusing on building stability and sustainability according to the welfare state system, coupled with the management of government agencies that are ready to manage the welfare state system can manage to get involved and equal access. The government's role in administering social welfare to the people is of fundamental importance in terms of standard of living, education, housing and basic health. Public welfare benefits are offered to everyone. In order to create the well-being of the people according to the principles of human rights that should be received and the Constitution of the Kingdom of Thailand. In addition as creating a good management system, including adjusting the roles and duties of the central government sector regional and local Establishing mechanisms for solving corruption problems and decentralization to local.

Keywords: dynamics, Thai local, society, economy, education, social welfare

บทนำ

การพัฒนาประเทศไทยภายใต้การเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่จะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งจากฐานรากของชุมชนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นควบคู่พร้อมกับการพัฒนา

ประเทศอื่น เป็นลักษณะการพัฒนาที่ต้องเกิดขึ้นทั้งองค์ภายในสังคมพหุนิยม เพื่อการพัฒนาที่เน้นไปสู่การสร้างสังคมกระจายอำนาจ ซึ่งหน่วยเล็กต่างทำงานหนุนเสริมหน่วยใหญ่ ขณะที่หน่วยใหญ่ต้องดูแลหน่วยย่อยอันเป็นลักษณะการพึ่งตนเองตามแนวคิดของมหาตมะ คานธี (สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อการพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล, 2565) เพื่อให้ผลจากการพัฒนาเป็นไปเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกคนในประเทศตามวงจรชีวิต ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตายอย่างสมบูรณ์แบบ (ระพีพรรณ คำหอม, 2554) การพัฒนาที่สร้างประโยชน์ต่อสังคมและเน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในทุกมิติ โดยเน้นกระบวนการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมที่ทุกหน่วยในสังคมต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อกัน โดยภาครัฐมีหน้าที่ให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและสังคม ซึ่งสังคมมีหน้าที่สนับสนุนรัฐและบริการประชาชน และประชาชนในฐานะพลเมืองย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสังคมและรัฐ เป็นวงจรร่วมกันที่มีบทบาทในการพัฒนาประเทศและชุมชนเพื่อการรับมือกับโลกยุคใหม่ที่ต้องมีความสัมพันธ์ต่อกันภายใต้บทบาทหน้าที่เพื่อการพัฒนาาร่วมกัน ดังนั้น การพัฒนาที่ฐานรากหรือการพัฒนาในระดับชุมชนท้องถิ่น โดยการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นภายใต้พลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคใหม่ ชุมชนท้องถิ่นจะต้องรู้จักพึ่งตนเอง (Self-Reliance) และการจัดการตนเอง (Self-Governance) ซึ่งหลักการที่ถือเป็นวิถีแห่งการปฏิบัติรวมที่สำคัญคือ หลักการและวิถีแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ที่เป็นทั้งจุดเริ่มต้นของหลักการเป็นวิถีและกระบวนการแห่งการพัฒนาของโลกยุคใหม่ ตลอดจนเป็นหนึ่งในเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วย (สิริยา รัตนช่วย, 2560)

ประเทศไทยได้มีการพยายามสร้างหลักการกระจายอำนาจโดยผ่านรากฐานทางประชาธิปไตย โดยต้องการให้ประชาชนเป็นผู้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ใช้รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยการกระจายอำนาจที่เห็นเป็นรูปธรรมและเด่นชัดที่สุดก็ได้เกิดขึ้น และได้ถูกตราขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับท้องถิ่นมาก (โกวิทย์ พวงงาม, 2553) ; (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2559) ถือได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นในการที่มีการกระจายอำนาจไปสู่รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาได้เกิดรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ขึ้น ซึ่งในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถือว่าเพิ่มรูปแบบการกระจายอำนาจในส่วนท้องถิ่นมากขึ้นจากแต่เดิมโดยมีเนื้อหาในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ลดอำนาจจากส่วนกลางยกระดับการพัฒนางานทรัพยากรมนุษย์ สร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2555) แต่ที่ผ่านมา พบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องของการกระจายอำนาจที่ไม่สามารถตอบสนองได้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง การกระจายอำนาจเป็นเหมือนดังพิธีกรรมโดยผ่านสัญลักษณ์ของกฎหมายที่ภาครัฐทั้งจากส่วนกลางหรือภูมิภาคต่างต้องยึดถือเป็นแนวทางและ



ขับเคลื่อนปฏิบัติ แต่ในทางตรงกันข้ามกระจายอำนาจไม่ใช่เพียงการกระจายผ่านทางตัวอักษรที่เป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศเท่านั้น แต่กลับต้องเป็นการยกระดับให้เกิดสภาพความเป็นพลเมืองของคนในท้องถิ่นที่มีความสามารถตอบสนองในการปกครองท้องถิ่น การวางแผนและมีจิตสำนึกร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นของตนเอง (วุฒิสาร ตันไชย, 2557) ; (โกวิทย์ พวงงาม, 2559) โดยมีใช้การที่ส่วนกลางเข้ามากำกับดูแลผ่านกระบวนการทางการเมืองปกครองส่วนภูมิภาคนำมาเป็นเครื่องมือใช้ในการควบคุม สั่งการ และชักใยอยู่เบื้องหลัง ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นนี้มีใช้การกระจายอำนาจที่ท้องถิ่นพึงปรารถนา เนื่องจากบทบาทของท้องถิ่นควรมีอำนาจด้วยตัวเองในการตัดสินใจที่จะทำประโยชน์เพื่อคนในท้องถิ่นเอง (โกวิทย์ พวงงาม, 2548) แต่ในขณะเดียวกันการกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นของตนมิได้มาจากความต้องการจากประชาชนในท้องถิ่นเอง (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2555) แต่การกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นความประสงค์ของราชการจากส่วนกลางโดยผ่านกลไกการปกครองส่วนภูมิภาคเข้ามาควบคุมกำกับดูแลให้ท้องถิ่นยังคงต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมเสมอ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554)

ภาครัฐส่วนกลางพยายามที่จะทำให้รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่เป็นส่วนย่อยของระบบหนึ่งในการปกครองที่มีส่วนกลาง ที่เข้ามากำหนดบทบาทการทำงานและการบริหารจัดการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งจากการผ่านกลไกตัวแทนจากส่วนภูมิภาคเข้ามาควบคุม รวมถึงนักการเมืองระดับชาติ รัฐมนตรีที่สามารถเข้ามาทำการพิจารณาในส่วนได้เสียจากการตัดสินใจที่มีผลให้ท้องถิ่นเองต้องปฏิบัติตาม (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2557) ทั้งเป็นผลมาจากกฎหมายกำหนดและรูปแบบโครงสร้างการทำงานที่ถูกออกแบบมาจากส่วนกลาง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2552) ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้กระทำการเพื่อเป็นผลประโยชน์เพื่อคนท้องถิ่น โดยท้องถิ่นเอง แต่ส่วนกลางพยายามจะรวมศูนย์อำนาจในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อกล่าวอ้างที่ว่าการรวมศูนย์จากรัฐส่วนกลางนั้นสามารถประสานผลประโยชน์และลด ช่องว่างทางเศรษฐกิจ สังคม และการกระจายทรัพยากรให้กับพื้นที่ท้องถิ่นอย่างมีความเสมอภาคเท่าเทียม (จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554) จากสภาพการณ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบริบทของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ทั้งบริบทโลกและบริบทภายในประเทศ ต้องเผชิญอยู่ภายใต้แรงกดดันของปัจจัยภายนอกประเทศและพัฒนาทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ส่งผลต่อสถานการณ์ในปัจจุบันเกิดประเด็นปัญหาต่าง ๆ มากมาย สิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยหาแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการการกระจายอำนาจตามระดับการปกครอง เพื่อให้ประชาชนสามารถที่จะเสนอหรือมีข้อเรียกร้องที่เกิดจากปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง มิใช่การสะท้อนปัญหาดังกล่าวเป็นการสะท้อนกลับของปัญหาที่มาจากตัวแทนที่รัฐส่วนกลางเข้าไปควบคุมดูแลในท้องถิ่น ซึ่งทำให้การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบโจทย์ของการกระจายอำนาจ

ตามเจตนารมณ์ได้ ดังนั้น ประชาชนจึงจำเป็นต้องเรียนรู้หน้าที่พลเมืองอย่างมีคุณภาพ ทั้งในการคิดค้นนวัตกรรมไปแก้ongค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถเข้ามาเรียนรู้ระบบ เพื่อการตรวจสอบการทำงานของongค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้เขียนได้รวบรวมปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการนำเสนอผ่าน ประเด็นหลัก 4 ประเด็น ได้แก่ 1) ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในปัจจุบัน 2) การบริการสาธารณะ ใหม่เน้นการคิดในเชิงยุทธศาสตร์ และ3) ข้อเสนอตัวแบบที่เหมาะสมของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี มีรายละเอียด ดังนี้

ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในปัจจุบัน

ระบอบการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration-TPA) กำเนิดในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และครอบงำการบริหารจัดการภาครัฐมาจนถึงปลายทศวรรษ 1970s แนวคิดนี้มองว่า งานสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐ โดยมีความเชื่อว่า องค์กรของรัฐนั้นจะต้อง จัดโครงสร้างongค์การแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) แบ่งงานออกเป็นแผนกย่อย ๆ (Departmentalization) จัดสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy) เน้นทำงานโดยยึดถือกฎระเบียบอย่างเข้มงวด (Formalization) แยกการบริหารออกจากการเมือง (Separation of Administration from Politics) และใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคลากร (Moral System) แนวคิดนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงว่าไร้ประสิทธิภาพ ขาดความยืดหยุ่น ขาดนวัตกรรม และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภายใต้บริบทของกระแสโลกาภิวัตน์ไม่ได้ หลังจากนั้นแนวคิด TPA ได้ถูกท้าทายและเสื่อมถอยลง ตามลำดับ กระนั้นก็ตามแนวคิดนี้มีได้ดับสลายลงทั้งหมดเพียงแต่ขาดความชอบธรรม ถูกกลบเกลื่อน และมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอด รวมทั้งเกิดระบอบใหม่ขึ้นมาเสริม (ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวิสุ และคณะ, 2557) ที่ผ่านมาongค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบมากขึ้น ซึ่งเป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ongค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะงานที่ได้มีการถ่ายโอนจากหน่วยราชการส่วนภูมิภาค เช่น งานบริการ การศึกษา งานบริการสาธารณสุข และงานทะเบียนต่าง ๆ เป็นต้น เมื่ออำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และรายได้ของongค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นต้องมีความพร้อมในการบริหารจัดการรายได้และความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารจัดการด้านต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลงานที่มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นและสาธารณชนทั่วไป ดังนั้น การศึกษาถึงการพัฒนาความสามารถทางการบริหารจัดการ และปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการของongค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จ จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้ongค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ สามารถนำประสบการณ์และบทเรียนเหล่านั้น มาเป็นตัวอย่างในการบริหารจัดการได้เป็นอย่างดีในการพัฒนาความสามารถทางการ บริหารจัดการของongค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น



และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องพัฒนาความสามารถในการบริหารขององค์กร 4 ด้าน ประกอบด้วย ความสามารถด้านการพัฒนาท้องถิ่น ความสามารถด้านพัฒนาองค์กร ความสามารถในการบริหารการเงินการคลัง และความสามารถในการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งทั้ง 4 ด้านนี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และถือเป็นหัวใจของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่ (วิมล ชาตะมินา และคณะ, 2551)

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นถือเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พุทธศักราช 2550 มีวัตถุประสงค์ที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ ตลอดจนประชาชนยังมีส่วนร่วมในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนอีกด้วย จะเห็นได้ว่ารูปแบบนี้เป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ใหม่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสภาวะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้นและแตกต่างกัน ในขณะที่รัฐก็มีขีดความสามารถและมีทรัพยากรที่จำกัดในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2553) ดังนั้น ควรมีการปฏิรูปท้องถิ่นจึงต้องเริ่มต้นจากการพัฒนา “วิธีคิด” ทางการเมืองและการปกครองของ ประชาชน โดยการสร้างความรู้ ความเข้าใจของประชาชนที่มีประสิทธิภาพและความยั่งยืนคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นของตนเอง ควบคู่ไปกับการฝึกฝนอบรมและให้ความรู้ทางด้านการเมืองและการบริหารกิจการสาธารณะแก่ประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นคือ การสร้างห้องปฏิบัติการ ทดลอง และกระบวนการเรียนรู้ทางด้านรัฐศาสตร์ด้านการบริหารรัฐกิจให้แก่ภาคประชาชน ได้แก่ การฝึกอบรมให้ความรู้ทางการเมือง หรือการเปิดเวทีให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น การผลักดันนำเอานโยบายและแผนชุมชนไปสู่ภาคปฏิบัติโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการกำกับดูแลและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรท้องถิ่นด้วย (ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ และคณะ, 2557)

พลวัตทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจโลกในช่วงปลายคริสต์วรรษที่ 20 ล้วนเป็นปัจจัย กระตุ้นให้เกิดกระบวนการปฏิรูปภาครัฐตามแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Affairs Management) ในประเทศต่าง ๆ สำหรับประเทศไทยซึ่งกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนผ่านจากโครงสร้างสังคมเชิงเดี่ยว (Homogeneous Social Structure) ไปเป็นโครงสร้างสังคมที่มีความหลากหลาย (Heterogeneous Social Structure) ในด้านค่านิยมทางสังคมและอุดมการณ์ทางการเมืองได้เกิดความพยายามของภาคส่วนต่าง ๆ ในการ

ปฏิรูปสัมพันธภาพระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนที่มุ่งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองและความตระหนักรู้ของประชาชนในบทบาทหน้าที่พลเมืองในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้ การปฏิรูปภาครัฐในปัจจุบันยังมุ่งพัฒนาการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ตลอดจนยังมุ่งเสริมสร้างดุลยภาพของกลไกการแสดงความรับผิดชอบในการบริหารในระดับท้องถิ่น (ศุภวัฒนาการ วงศ์ธนวิสุ และคณะ, 2557) การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี เป็นแนวความคิดในการจัดระบบการบริหารจัดการในท้องถิ่นที่ได้รับอิทธิพลจากองค์กรระหว่างประเทศที่เข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาประเทศที่กำลังพัฒนา โดยองค์กรเหล่านี้พบว่า ปัจจัยด้านการบริหารจะมีผลต่อการสร้างความโปร่งใส (Transparency) และความพร้อมรับผิดชอบของรัฐ (Accountability) โดยเกิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่ให้ประชาชนมารวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน (Social Movement) จะช่วยผลักดันให้นโยบายของรัฐเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่มากยิ่งขึ้น การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีเป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ประกอบกันขึ้นจากแนวคิดของการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ 1) เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐ ได้แก่ ทรัพยากร บุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ และงบประมาณ 2) การปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐให้มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือกึ่งรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ 3) การปรับปรุงระบบอัตโนมัติโดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการบริหารงานภาครัฐและการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน 4) การปรับปรุงระบบการว่าจ้างบุคลากรภาครัฐให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับความสามารถ ความรู้ และความชำนาญ และ 5) พัฒนาการจัดการภาครัฐในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการดำเนินกิจการภาครัฐ และประชาสังคม จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะของการบริหารงานแนวใหม่และการส่งเสริมประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม (Hood, 1991) การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ในการปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองตนเอง นับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นรูปแบบที่แสดงออกซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการกำหนดแนวทางการดำเนินชีวิตของตนด้วยตนเอง และเป็นช่องทางสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งการจัดการปกครองตนเองในรูปของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ 3 ประการ คือ 1) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชน 2) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น และ 3) การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลที่มีอยู่อย่างมากมายและไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ (Shah, Anwar, 2006)



ดังนั้น สรุบบรรบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในปัจจุบันได้ว่า ควรมีการปฏิรูปองค์การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี 3 ประการ ได้แก่ 1) การบริหารจัดการที่ดี แบบสนองตอบ (Responsive Governance) คือ การบริการประจำวันที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจของพลเมือง 2) การบริหารจัดการที่ดีแบบมีความรับผิดชอบ (Responsible Governance) คือ ต้องจัดการการเงินรายจ่ายเพื่อการบริการอย่างรอบคอบ รัฐบาลท้องถิ่นควรได้รับความไว้วางใจจากคนท้องถิ่น โดยทำงานให้ดีขึ้นและเสียค่าใช้จ่ายต่ำเกี่ยวกับการจัดการทางการเงินและความเสื่อมทางสังคม เพื่อชุมชน รัฐบาลท้องถิ่นควรจะมีการปรับปรุงคุณภาพ ปริมาณ และการเข้าถึงบริการ สาธารณะ และ 3) การบริหารจัดการที่ดีแบบพร้อมรับการตรวจสอบคือ รัฐบาลท้องถิ่นควรพร้อมรับการตรวจสอบต่อผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยควรยึดมั่นที่จะรักษาความปลอดภัยอย่างเหมาะสม และรับประกันว่า รัฐบาลท้องถิ่นจะรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ด้วย ความซื่อตรง นอกจากนี้ ต้องมีลักษณะการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี ได้แก่ 1) ด้านนโยบาย การกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายการบริหารงาน และนโยบายในการบริหารงานที่ชัดเจน 2) ด้านอำนาจหน้าที่ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย 3) ด้านการวางแผน การใช้กระบวนการมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมกันแสดงความคิดเห็น และผลักดันขับเคลื่อนไปพร้อมกัน 4) ด้านการบริหารจัดการ การกำหนดขอบข่ายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามตำแหน่ง 5) ด้านการบุคลากร การวางแผนกำหนดนโยบายหรือแผนปฏิบัติการของอัตรากำลังคนให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กร รวมถึงการประสานงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมในการดำเนินงานให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น และ 6) ด้านการงบประมาณ การจัดสรรเหมาะสม คุ่มค่า โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสอดคล้องกับภารกิจขององค์กร

การบริการสาธารณะใหม่เน้นการคิดในเชิงยุทธศาสตร์

การบริการสาธารณะใหม่เน้นการคิดในเชิงยุทธศาสตร์กล่าวได้ว่า ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2560-2564 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มียุทธศาสตร์กระทรวงในการจัดระบบสวัสดิการสังคม โดยกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 4 ว่าด้วยเรื่องการจัดระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศ และแบ่งเป็น 2 กลยุทธ์ ได้แก่ กลยุทธ์ที่ 4.1 สร้างสมดุลระหว่างสวัสดิการแบบถ้วนหน้า (universal) กลยุทธ์ที่ 4.2 เสริมศักยภาพเพื่อเพิ่มความสามารถในการจัดสวัสดิการตามแนวคิดสังคมสวัสดิการที่เสนอให้ภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคมมีส่วนร่วมรับภาระในการจัดสวัสดิการ เช่น การตั้งกองทุนเติมเต็มชีวิต เปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ ร่วมระดมทุน การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership : PPP) (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2559) จากนโยบายรัฐบาล นโยบายประชารัฐ ยุทธศาสตร์

ภาครัฐ พระราชบัญญัติ และแผนพัฒนาแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ที่เป็นเครื่องมือสนับสนุนให้รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่โดยชอบธรรมในการจัดระบบรัฐสวัสดิการสำหรับสร้างความอยู่ดีกินดีให้ประชาชนเพียงแต่ต้องคำนึงถึงความเข้าใจ เข้าถึงความต้องการและสิ่งจำเป็นที่แท้จริง และต้องมีศักยภาพเพียงพอในการจัดสรรการสนับสนุนการจัดสวัสดิการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ, 2557) เห็นได้ว่า บทบาทการบริหารจัดการภาครัฐในระบบรัฐสวัสดิการมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ และเครื่องมือต่าง ๆ ที่ส่งเสริม สนับสนุนให้รัฐมุ่งสร้างความกินดีอยู่ดีให้กับประเทศชาติและประชาชน แต่ในขณะเดียวกันภาครัฐไทยก็มีข้อจำกัดในการบริหารจัดการระบบรัฐสวัสดิการหรือสวัสดิการถ้วนหน้าหลายประการ แต่รัฐบาลไทยอยู่ในแวดลอมระบบทุนนิยมส่งผลให้นายทุนหันมาสนับสนุนระบบสวัสดิการชุมชนให้เป็นระบบช่วยเหลือกันเอง (Mutual Aid) ซึ่งเป็นแนวทางที่ช่วยรัฐลดภาระลงไปได้บ้าง (พัสสรณ์ วรรณฤทธิ์ระกุล, 2560) โดยแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่มุ่งเน้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ “ฟัง” มากกว่า “สั่ง” และ “รับใช้หรือให้บริการพลเมือง” มากกว่า “กำกับหรือควบคุม” รัฐต้องสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนไทยทุกคน และมุ่งที่ผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และในขณะเดียวกันประชาชนต้องก้าวสู่การเป็นพลเมือง เป็นผู้ตื่นรู้ เข้าใจปัญหา สามารถจัดการกับปัญหาของตนเองได้ มีส่วนร่วมคิดทำ และรับผลประโยชน์ ตลอดจนการประเมินตรวจสอบ เมื่อเปรียบเทียบแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมมีความแตกต่างกันกับแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ โดยการจัดบริการสาธารณะแบบดั้งเดิมจะเน้นจัดบริการสาธารณะในลักษณะการรวมอำนาจและความรับผิดชอบไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งในการทำหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลางอาจก่อให้เกิด “ปัญหา” มากกว่า “คุณประโยชน์” ต่อการปกครองท้องถิ่น ส่วนแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่เน้นการกระจายอำนาจ การให้ความสำคัญกับพลเมือง การมีส่วนร่วม ความเสมอภาค และการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม (ชมภูนุช หุ่นนาค, 2560) ซึ่งเป็นลักษณะการปกครองในรูปแบบระบอบประชาธิปไตยโดยภาครัฐมีบทบาทหน้าที่ในการดูแลบริหารจัดการให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต พร้อมทั้งรัฐมีหลักประกันถึงความมั่นคงในเรื่องต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน เช่น การศึกษา บริการ การแพทย์ การมีงานทำ กองทุน เป็นต้น (พัสสรณ์ วรรณฤทธิ์ระกุล, 2560)

ฉะนั้นภาครัฐควรเน้นความโปร่งใสและความสำเร็จในผลงานมากกว่าการทำงานตามขั้นตอน มีการกระจายอำนาจให้หน่วยงานย่อยมีอิสระเทียบได้กับ “บริษัทเอกชน” ที่มุ่งดำเนินงานเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด รัฐบาลกลางลดการกำกับลงเพื่อให้หน่วยงานย่อยมีความคล่องตัว ให้บริการภายใต้การแข่งขัน เพื่อมุ่งตอบสนองต่อความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า และการตรวจสอบได้จากผลการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ รัฐยังสามารถให้ภาคเอกชนรับเหมาช่วงงานบริการสาธารณะการบริหารงานภาครัฐ (ที่เต็มไปด้วยปัญหา) ควรนำความรู้และประสบการณ์จากการจัดการธุรกิจภาคเอกชน (ที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง) มา



ประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง ลำพังภาครัฐมีอาจตอบสนองต่อการพัฒนาดังกล่าวได้ จึงทำให้ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมในหลาย ๆ แห่งลุกขึ้นมา เพื่อเข้าร่วมในฐานะเป็น “ภาคี” (Partner) ที่มีความเท่าเทียมกับรัฐ เพื่อร่วมมือกันดำเนินงานและให้บริการสาธารณะประชาชน (ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ และคณะ, 2557) นอกจากนี้ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความแตกต่างจากแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่เป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ เน้นกลไกตลาด และการแข่งขันในการให้บริการ เป็นต้น หนทางสู่การสร้างการบริการสาธารณะใหม่เพื่อรับใช้พลเมือง ประกอบด้วย 1) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสังคม 2) การปรับเปลี่ยนบทบาทของข้าราชการ 3) สร้างและจัดการเครือข่ายอย่างเป็นระบบ 4) สร้างสรรค์นวัตกรรมบริการสาธารณะใหม่ และ 5) สร้างแรงงาน ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และทักษะสูง (ชมภูนุช หุ่นนาค, 2560) โดยการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ให้ความสำคัญกับพลเมือง ผลประโยชน์สาธารณะ (PublicInterest) ความเป็นประชาธิปไตย (Democratic) ความสามารถในการรับผิดชอบได้ต่อพลเมือง (Accountability) การเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อสรุปและพันธสัญญาต่อพลเมืองและชุมชน (Community) เพื่อกระจายผลประโยชน์สาธารณะนั้นไปสู่สังคมอย่างแท้จริง สำหรับความแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงเพราะความตั้งใจของ NPS ในการเป็นแนวคิดหรือวาทกรรมเชิงวิพากษ์ NPM ตั้งแต่ที่ NPS ไม่เห็นด้วยที่จะมองประชาชนเป็นลูกค้าเหมือน NPM แต่กลับเห็นว่า ประชาชนคือพลเมืองที่ต้องการผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์ระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตนหรือผลประโยชน์ระยะสั้น ในการบริการสาธารณะนักบริหารรัฐกิจก็เป็นเพียงผู้รับผิดชอบร่วมหาใช้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการไม่มีประสิทธิภาพและผลิตภาพไม่ใช่เรื่องที่มีความสำคัญมากไปกว่าความเสมอภาค เป็นธรรม และความรับผิดชอบได้ โดยมีมุมมองว่าค่านิยมในเรื่องความเป็นธรรม จริยธรรม และความรับผิดชอบได้ต่างหากที่เป็นเป้าหมายของการบริการสาธารณะการบริการของรัฐไม่ได้เป็นการส่งมอบสินค้าหรือบริการให้แก่พลเมืองเท่านั้น แต่กลับมองว่าเป็นการส่งมอบความเป็นประชาธิปไตยไปสู่พลเมือง ทั้งนี้ รัฐสวัสดิการมีจุดมุ่งหมายคือ ต้องการให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม (Equity) กับประชาชนทุกคน ซึ่งรูปแบบรัฐสวัสดิการมีได้มีเฉพาะในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเท่านั้น หากพิจารณาการแบ่งรูปแบบรัฐสวัสดิการในโลกทุนนิยมมีหลายรูปแบบด้วยกัน (พัสสธรณ์ วรภัทร์ ธีระกุล, 2560)

รัฐสวัสดิการ เป็นรูปแบบการกำหนดนโยบายประเทศ ซึ่งเน้นการดำเนินการเพื่อสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพในระดับพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม เพื่อบรรเทาผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากนโยบายการพัฒนาประเทศ ประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการพยายามใช้ “อำนาจรัฐ” เพื่อควบคุม “อำนาจตลาด” ไม่ให้สร้างความเดือดร้อนให้กับพลเมือง

และเพื่อบรรเทาผลกระทบจากอำนาจตลาด โดยอาศัยกลไกทางการเมืองและการบริหารจัดการเป็นเครื่องมือสร้างความมั่นคงทางสังคม 3 ด้าน คือ 1) ด้านรายได้ โดยสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้กับบุคคลหรือครอบครัว 2) สร้างหลักประกันให้ประชาชน โดยเป็นสร้างความมั่นคงทางด้านคุณภาพชีวิต เช่น เจ็บป่วย ว่างาน ผู้สูงอายุ และ 3) สร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าทุกคนสามารถเข้าถึงบริการสังคมโดยไม่มีสถานะชนชั้น หรือความเสมอภาคตามหลักพลเมือง (พงษ์เทพ สันติกุล, 2550) ดังนั้น บทบาทที่สำคัญมากที่สุดของภาครัฐหรือรัฐบาล คือ การบริหารจัดการในความรับผิดชอบต่อการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนทั้งประเทศ ตามหลักการรัฐสวัสดิการคือ ตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งตาย รวมถึงบทบาทการจัดหารายได้โดยตรงเพื่อเป็นทุนสำหรับใช้ในการจัดการสวัสดิการต่าง ๆ (อนุสรณ์ ธรรมใจ, 2565) เห็นได้ว่าจากแนวคิดรัฐสวัสดิการดังกล่าวสามารถนำมาปรับ และแปลงสู่การปฏิบัติได้จริงในทุกส่วนของประเทศ ทุกสถานการณ์ เนื่องจากรายละเอียดและเงื่อนไขการดูแลประชาชนในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับว่ารัฐเข้ามาจัดสวัสดิการหรือให้บริการในเรื่องใดบ้างแก่ประชาชน ส่วนการที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการจัดการระบบรัฐสวัสดิการมากหรือน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่ผู้บริหารแต่ละประเทศต้องตกลงทำความเข้าใจกับประชาชน และภาคเอกชนในประเทศตนเอง เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนควบคู่ไปกับการทำงานของภาครัฐด้วย (พัสสธรณ์ วรภัทร์ธระกุล, 2560) การนำหลักการบริหารรัฐกิจที่มีประสิทธิภาพมาใช้ในการดำเนินการตามระบบรัฐสวัสดิการได้เหมาะสม สอดคล้องกับบริบทสังคมไทย ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของระบบรัฐสวัสดิการ โดยสามารถแก้ไขปัญหา ความไม่เสมอภาคทางสังคม ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระดับรากหญ้า แม้ไม่หมดไปโดยสิ้นเชิงอาจลดลงได้ และเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งสร้างความมั่นคงยั่งยืนตามระบบรัฐสวัสดิการควบคู่กับการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐมีความพร้อมในการบริหารระบบรัฐสวัสดิการ และสามารถจัดการในการเข้ามามีส่วนร่วมในการรับภาระทั้งระดับเป็นชุมชน ธุรกิจเอกชน รวมถึงองค์กรไม่แสวงหากำไรด้วย

สามารถสรุปได้ว่า การทำหน้าที่ของรัฐบาลในการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมให้กับประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญขั้นพื้นฐานในด้านมาตรฐาน ทั้งด้านการครองชีพ การศึกษา ที่อยู่อาศัย และสุขภาพพื้นฐาน โดยเงินทุนที่นำมาใช้ในการจัดสวัสดิการมาจากรายได้ภาษีทั่วไปผลประโยชน์จากการจัดสวัสดิการของรัฐส่วนรวมถูกเสนอให้กับทุกคน เพื่อให้เกิดความอยู่ดีกินดีของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชนที่พึงได้รับ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การบริการสาธารณะใหม่ในเชิงยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทั้งด้านการศึกษา เศรษฐกิจ สังคมสาธารณสุข และสวัสดิการรัฐ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาชนในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นของตนเอง



ตัวแบบที่เหมาะสมของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการรับรองหลักการของธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีผ่านการกำหนดเป็นนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา 76 บัญญัติว่า “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงาน ของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตาม “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ” (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2564)

โดยการบริหารจัดการที่ดีจำเป็นต้องมีการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมุ่งเน้นการดำเนินงานตามหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า และยึดหลักการบริหารราชการ ซึ่งระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในยุคการกระจายอำนาจนี้ อยู่ในบริบทของความพยายามในการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีทั้งในกระแสโลกและการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ ซึ่งประกอบด้วย การปรับบทบาทหน้าที่ของภาครัฐของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น การสร้างกลไกในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค การกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อให้อิสระกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การเพิ่มรายได้ โดยมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน การพัฒนาภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้พึ่งตนเองได้และเข้ามามีส่วนรวมในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยปัจจุบันประเทศไทยมีการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่กำลังอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน ทำให้พบอุปสรรคและปัญหาที่จะต้องแก้ไข และการระดมความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนา ดังนั้น จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยได้สรุปตัวแบบที่เหมาะสมของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) โดยประสานภาคีเครือข่าย (Network) และกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งมีลักษณะดังนี้

1. มีการจัดระบบบริหารจัดการตามหลักการบริหารจัดการที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักของความมีส่วนร่วม หลักของความรับผิดชอบ และหลักของความคุ้มค่า เพื่อเป็นกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

2. มีการความสัมพันธ์ของเครือข่ายต่าง ๆ ในท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ (Public Services) มีความหมายครอบคลุมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่

ภาคีรัฐ (Non-State Actors) เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม โดยแต่ละภาคส่วนจะมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กันอย่างต่อเนื่อง มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) มีความเชื่อใจกัน (Trust) และการใช้กฎเกณฑ์ที่มีอยู่ร่วมกันเพื่อการต่อรองและตกลงกัน และความสัมพันธ์ดังกล่าวมีความเป็นอิสระจากรัฐในระดับหนึ่ง เนื่องจากเครือข่ายดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่รัฐสร้างขึ้น แต่เป็นการก่อตัวขึ้นมาเองโดยอิสระ และสัมพันธ์กันในแนวราบ เหตุที่รัฐไม่มีอำนาจเหนือเครือข่าย จึงทำให้รัฐไม่สามารถชี้ทิศทางของเครือข่ายได้ทั้งหมด (imperfectly) แต่จะใช้วิธีทางอ้อมในการกระตุ้นและส่งเสริม เช่น ปรีกษาหาหรือข้อตกลง การสนับสนุนงบประมาณให้ทำหน้าที่เสริม เป็นต้น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจ และพัฒนาระบบบริการจัดการให้มีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ มีศักยภาพและขีดความสามารถ บุคลากร มาตรฐานทางจริยธรรมและศีลธรรมที่สอดคล้องและเหมาะสมกับการใช้บริการสาธารณะในท้องถิ่นตามหลักบริหารจัดการที่ดี

สรุป

จากการศึกษาเรื่องพลวัตในบริบทอนาคตท้องถิ่นไทย ที่มีใช้รัฐส่วนกลาง สังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และสวัสดิการสังคม พบว่า ปัจจุบันยังคงเป็นปัญหาตามสถานการณ์เดิม และมีทีท่าว่าจะ สร้างความสับสนและทำให้สังคมภายนอกที่เฝ้าจับตามองดูพัฒนาการการเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจับจ้อง และอาจสร้างความเข้าใจผิดว่า อำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องเป็นอำนาจที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้มอบให้และสามารถเข้าไปกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ ในเรื่องการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างชอบธรรม ถูกต้องตามผลของกฎหมาย แต่ทั้งนี้รูปแบบดังกล่าวไม่อาจสามารถสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาไปไกลเกินกว่าการเป็นระบบย่อยหรือระบบย่อยของอำนาจการปกครองจากรัฐส่วนกลางที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง เพื่อที่ส่วนกลางใช้ในแสวงหาผลประโยชน์ไม่ทางใดก็ทางหนึ่งจากท้องถิ่น ไม่ได้เป็นกลไกขับเคลื่อนไปสู่การกระจายอำนาจที่มุ่งสนองต่อความต้องการประโยชน์ที่แท้จริงของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ จากแนวความคิดริเริ่มเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ระดับรากฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจต้องเผชิญพื้นที่แห่งการแย่งชิงพื้นที่อำนาจในการปกครองของรัฐส่วนกลางหรือบรรดานักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ต่างเข้ามาหาผลประโยชน์ ถอดรูปแบบจากการเมืองระดับชาติไปไว้ในส่วนท้องถิ่น ซึ่งในความเป็นจริงไม่อาจจะสร้างรูปแบบการปกครองที่มีหลักการและวิถีทางรวมถึงอัตลักษณ์ที่มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงให้มาใช้รูปแบบการปกครองที่เหมือนกันได้ นอกจากนี้ ภาคีรัฐส่วนกลางต้องไม่เข้าไปแทรกแซง กำกับ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การทำงานขององค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการที่จะกำหนดทิศทางการทำงานที่เหมาะสมกับท้องถิ่นตนได้ เนื่องจากท้องถิ่นเท่านั้นที่รู้ถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีที่สุด และไม่ใช่แต่เพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่จะมีบทบาท ส่งเสริมต่อการกระจายอำนาจเท่านั้น แต่ยังมีประชาชนที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นจะต้องแสดงการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์อันพึงมี พึงได้ที่ตนเข้าไปมีส่วนได้เสียใน “เชิงรุก” โดยปรับเปลี่ยนบทบาทจากเป็นเพียงผู้รอคอย และเป็นแสดงความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนที่ร่วมเป็นเจ้าของท้องถิ่นร่วมกัน

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2559). ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2560-2564. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2548). การปกครองท้องถิ่นไทย “หลักการและมิติใหม่ในอนาคต” (พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2553). การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: บริษัทบริการพิมพ์ จำกัด.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2559). การปกครองท้องถิ่นไทย “หลักการและมิติใหม่ในอนาคต” (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น.
- ชมภูณัฐ หุ่นาค. (2560). การบริการสาธารณะใหม่เพื่อรับใช้พลเมือง. วารสารมนุษยสังคมปริทัศน์, 19(1), 125-140.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พงษ์เทพ สันติกุล. (2550). โลกาวัดน์: บทบาทและอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาและสาธารณสุขของไทย. ใน ดุษฎีนิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ดุสิตบัณฑิตสาขาวิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- พลัสสรณ์ วรภัทร์ธีระกุล. (2560). การบริหารจัดการภาครัฐไทยภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการ. *Journal of Management Science Nakhon Pathom Rajabhat University*, 4(1), 110-122.
- ระพีพรรณ คำหอม. (2554). สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์ จำกัด.
- วิมล ชาตะมินา และคณะ. (2551). ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการ และดำเนินโครงการของ อบจ.แพร่และของ อบจ.พิษณุโลก. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภวัฒนาการ วงศ์ธนวุธ และคณะ. (2557). การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการทศวรรษแห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่. ใน *วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น*.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2559). ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อการพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดล. (2565). แนวพระราชดำริปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของในหลวงกับแนวคิดการพึ่งพาตนเองของมหาตมะ คานธี. เรียกใช้เมื่อ 19 มีนาคม 2565 จาก <http://www.gotoknow.org/post/184420>
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2564). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สิริยา รัตนช่วย. (2560). การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นภายใต้พลวัตของโลกยุคใหม่. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 7(1), 72-87.
- อนุสรณ์ ธรรมใจ. (2565). ประชาธิปไตย ประชาธิปไตย และรัฐสวัสดิการ กรุงเทพฯ. เรียกใช้เมื่อ 18 มกราคม 2565 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/635795>
- อภิชาติ สถิตินิรามัย. (2555). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ. (2557). วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศสู่ความยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.



เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2557). แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Hood. (1991). "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*, 69, pp 3-19.

Shah, Anwar. (2006). "The Principal and the Practice of Intergovernmental Transfers" In *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principal and Practice*, by Robin Boadway and Anwar Shah. Washington. DC: World Bank.