

การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่นในภาวะการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน Community and local self-management in a changing situation at present

ร้อยโทจักรินทร์ ภูเขียว, สุภาวิณี กองแก้ว¹, ธนัสตา โรจนตระกูล²

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

Lt. Jakkarin Phookiaw^{1*}, Suphawinee Kongkaew¹, Tanastha Rojanatrakut²

¹Pibulsongkram Rajabhat University

E-mail: sarayut.ko@psru.ac.th^{1*}

Received 23 July 2020; Revised 13 August 2020; Accepted 12 December 2020



บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาการพัฒนาของการบริหารจัดการท้องถิ่นในปัจจุบันนี้เป็นผลมาจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแบบใหม่และแนวคิดการจัดการปกครอง แนวโน้มการจัดการท้องถิ่นของไทยที่ได้รับผลจากแนวคิดดังกล่าว ทำให้เริ่มมีการนำแนวทางการบริหารจัดการแบบใหม่มาใช้ โดยที่ไม่ยึดโยงอยู่กับระบบราชการมากเกินไป พยายามลดข้อจำกัดในเรื่องพรมแดน เน้นการสร้างความร่วมมือ การเป็นหุ้นส่วน พันธมิตร และความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายกับหน่วยงานที่จะมีพันธกิจร่วมกัน องค์กรปกครองท้องถิ่นไทยเริ่มมีแนวโน้มที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองจากการที่เคยเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง มาเป็นผู้จัดหาหรือผู้จัดซื้อการบริการดังกล่าวให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง อีกทั้งยังมีระบบมาตรฐานต่างๆ ที่จะรองรับ มีการเตรียมความพร้อมให้แก่ประชาชน มีการพัฒนาระบบการเมือง คุณภาพและจรรยาบรรณของบุคลากรท้องถิ่น และมีกลไกการตรวจสอบที่ดี

คำสำคัญ : กระบวนทัศน์ใหม่, การจัดการ, ท้องถิ่น

Abstract

The present development trend of local government is based on two concepts: new public management and governance. The present the trend of local government which changes its concept from local government to local governance? It shifts from traditional and hierarchical administrative model to new one. The most essential elements of the new local governance are the crossing of all borders and the case-specific building of co-operation, partnership, alliance and network relations with various co-operating bodies. It also changes its role from actor to supplier or purchaser of public service delivery to residents in local government. It also has a standard system to support

and prepare the public. There is a development of the political system. Quality and ethics of local personnel And have a good audit mechanism

Keywords: New paradigm, Management, Local

บทนำ

การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นผลผลิตจากการกระจายอำนาจนับวันจะมีบทบาทที่สำคัญมากขึ้นทุกขณะและในเกือบทุกประเทศ ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวข้องโดยตรงกับวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่ในแต่ละประเทศ อีกทั้งบทบาทของการปกครองท้องถิ่นสามารถสร้างความแตกต่างจากบทบาทของหน่วยงานรวมอำนาจ คือ ส่วนกลางแต่เดิมในเรื่องที่สำคัญๆ ได้อย่างชัดเจน เช่น การรู้และเข้าใจปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริง ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และตรงกับความต้องการ อีกทั้งประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะจากรัฐผ่านการปกครองท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์จากกระแสโลกาภิวัตน์ได้กระทบไปทุกภาคส่วนไม่เว้นแม้แต่สังคมในชุมชนท้องถิ่น จากกระแสดังกล่าวทำให้ปัญหาและปรากฏการณ์ต่างๆ มีความซับซ้อนและเป็นพลวัตมากขึ้น กระบวนทัศน์ของการปกครองท้องถิ่นเดิมจึงไม่อาจตอบสนองต่อการแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้ดีเช่นเดิม จึงทำให้มีการแสวงหากระบวนทัศน์ใหม่ที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและภารกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น

การจัดการปกครอง

การจัดการปกครอง (governance) ถือเป็นแนวคิดหนึ่งที่สำคัญต่อกระบวนทัศน์ใหม่ของการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตามอาจมีความสับสนระหว่างการจัดการปกครอง (government) กับการจัดการปกครอง (governance) ดังนั้นเพื่อให้มีความเข้าใจแนวคิดของการจัดการปกครองที่ชัดเจนในเบื้องต้นนี้ จึงควรทำความเข้าใจแนวคิดดังกล่าวและในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดดังกล่าวนี้ วิธีที่เห็นวาทที่สุดก็คือ การนำมาเปรียบเทียบกับแนวคิดเดิม คือ การปกครอง (government) ก็จะทำให้เห็นความแตกต่าง และทำให้เข้าใจความหมายและแนวคิดของการจัดการปกครองที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

บุฆอรียะฮะ (2551) กล่าวว่า “การปกครอง (government)” เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐทั้งหมด อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับเรื่องนิติบัญญัติและตุลาการ นอกจากนั้นยังเกี่ยวข้องกับเรื่องของหน่วยงานและกระบวนการที่ดำเนินการโดยบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แล้วเข้ามากำหนดนโยบาย และประการสุดท้าย เกี่ยวข้องกับข้าราชการผู้ทำหน้าที่ในการปฏิบัตินโยบาย ในขณะที่ให้ความหมายของ “การจัดการปกครอง” ว่า ความหมายโดยทั่วไป หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในเรื่องที่ช่วยให้สามารถกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย นัยที่สองเป็นการให้ ความหมายอย่างกว้างว่า การบริหารการปกครองเกี่ยวกับ กฎ หน่วยงาน และเครือข่ายที่จะเป็นตัวกำหนดให้ประเทศหรือ องค์กรสามารถปฏิบัติงานได้ สะท้อนให้เห็นถึงจุดเน้นที่แตกต่างกัน คือ “การปกครอง” จะเน้นถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานและกระบวนการบริหารงานของรัฐทั้ง 3 ฝ่าย คือ 1) ฝ่ายบริหารทั้งที่เป็น ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ 2) ฝ่ายนิติบัญญัติ และ 3) ฝ่ายตุลาการ ส่วน “การจัดการปกครอง” จะเน้นถึงปัจจัยหรือสิ่งที่จะช่วยให้รัฐบาลสามารถปฏิบัติงานได้

อันประกอบด้วยลักษณะ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน กฎหมาย หน่วยงาน และเครือข่าย เป็นต้น

โกวิทย์ พวงงาม (2555) ได้ให้ความหมายของการจัดการปกครอง หมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศเพื่อภาคส่วนต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข การจัดการปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายและการ จัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมร่วมกับสังคม การประสานเชื่อมโยง การกำกับดูแล และ ความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบ นั่นคือ การจัดการปกครองจะเน้นถึงการใช้ศิลปะในการบริหาร มากกว่าอำนาจหรือกฎหมาย กล่าวคือในการดำเนินงาน ในเบื้องต้นจะ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสังคมหรือชุมชนที่มีส่วนได้เสียต่อกิจกรรม นโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการ กำหนดเป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังถึง สิ่งที่จะดำเนินการให้แก่มุขมนตรีหรือสังคม ประการต่อมาคือ การประสานเชื่อมโยงสิ่งที่จะดำเนินการกับสังคมหรือชุมชน ด้วยการประสานงาน ทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องถึงเป้าหมาย พันธกิจ และกิจกรรมของหน่วยงานที่จะต้องทำให้มีความ เข้าใจในทิศทางเดียวกัน แนวคิดการจัดการปกครองจะเน้นการกำกับดูแล (Steering) มากกว่าการควบคุม (Control) การกำกับดูแล ดังกล่าว อาจอยู่ในรูปของ กฎ ระเบียบ แนวทาง การชี้แนะและการสนับสนุน ให้หน่วยงานที่ รับผิดชอบและดำเนินกิจการของรัฐให้บรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ หลักการอันหนึ่ง ที่สำคัญ ของการจัดการปกครอง คือ ความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบ ทั้งนี้เพราะ เมื่อหน่วยงาน ภาครัฐ ทำความตกลงร่วมมือ หรือทำสัญญาจ้างเหมากับหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐเพื่อจัดหา การบริการให้แก่ประชาชน หน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชน จะดำเนินงานโดยมุ่งเน้นถึงผลลัพธ์เป็นหลักแต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการหรือขั้นตอน ในการ ปฏิบัติงาน ดังนั้น กระบวนการจัดการปกครองดังกล่าวจึงต้องให้ความสำคัญกับความ รับผิดชอบต่อการถูก ตรวจสอบ

การจัดการปกครองจะเน้นถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐกับประชาชน (Government and people) โดยเน้นถึงศิลปะในการบริหารมากกว่าการใช้อำนาจ หรือกฎหมาย ในมิติของการเปลี่ยนแปลง จากการปกครองสู่การจัดการปกครอง อาจแบ่งเป็น 4 มิติ (Wilson, D. and Game, C, 2002) คือ

- 1) การจัดการปกครองที่เป็นกระบวนการ (Procedural governance)
- 2) การจัดการปกครองที่เป็นลักษณะความร่วมมือ (Corporate governance)
- 3) การจัดการปกครองด้วยระบบการตลาด (Market governance)
- 4) การจัดการปกครองที่เป็นเครือข่าย (Network governance)

การจัดการปกครองที่เป็นกระบวนการ (Procedural governance) เป็นการจัดการปกครองที่ยังมีองศา (degree) ของการปกครองแฝงอยู่ กล่าวคือ ยังมีการควบคุมดูแล และการใช้กฎระเบียบต่างๆ เป็นแนวทางในการดำเนินกิจการของรัฐ ยังมีกลไกการบริหารในกระบวนทัศน์เก่าแฝงอยู่ หากแต่มีการ นำเอากระบวนการทำสัญญาจ้างเหมา และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในการบริหารการจัดการ ปกครองในมิตินี้ ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในช่วงกลางทศวรรษ 1970 และ ในช่วงต่อมาก็คือในช่วง ทศวรรษ 1980 รูปแบบการจัดการปกครองที่เข้ามาแทนที่การจัดการปกครองที่เป็นกระบวนการ คือ การจัดการปกครองที่เป็นลักษณะความร่วมมือ (Corporate governance) เป็นการจัดการปกครองที่เน้น ถึงเป้าหมายที่กำหนดและเน้นการประเมินผลการดำเนินงาน กล่าวคือ การบริหารลักษณะนี้เจ้าหน้าที่หรือ ผู้ปฏิบัติงานจะต้องรับผิดชอบต่อเป้าหมาย การดำเนินงานซึ่งถูกกำหนดโดยผู้บริหาร อีกทั้งมีการ

ประเมินผลการดำเนินงาน ในระบบการ บริหารงานแบบนี้ จึงมีโครงการพัฒนาการบริหารจัดการระบบการวางแผนที่เน้นเป้าหมาย และโครงการปฏิรูประบบงบประมาณ เป็นต้น และในช่วงเวลาถัดมา การจัดการปกครองด้วยระบบ การตลาด (Market governance) หรือแบบกึ่งการตลาด (quasi-market) ก็ถูกนำเสนอและใช้กันในประเทศต่างๆ ในช่วงทศวรรษ 1990 กล่าวคือ เข้ามาแทนที่การจัดการปกครองที่เป็นลักษณะความร่วมมือซึ่งมีบทบาทในทศวรรษก่อนหน้านั้น การจัดการปกครองแบบนี้ จะเห็นได้จากรูปแบบของการทำสัญญาจ้างเหมา (contracting out) การแข่งขันประกวดราคา (Competitive tender) การให้บริษัทเอกชนดำเนินงานแทน (principal-agent) การจัดการปกครองรูปแบบนี้ในบางครั้งจะถูก เรียกว่า ระบบการทำสัญญาข้อตกลง (contractualism) หรือการบริหารภาครัฐแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Government) ซึ่งช่วยให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินงาน (reduced planning) และลดขั้นตอนเรื่องกฎระเบียบต่างๆ ทำให้งานเดินไปได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามในปัจจุบันรูปแบบการจัดการปกครองถูกพัฒนารูปแบบให้เป็นการจัดการปกครองที่เป็นเครือข่าย (Network governance) เป็นรูปแบบการจัดการปกครองที่เพิ่มเติมจากแบบความร่วมมือและแบบ การตลาด รูปแบบการจัดการปกครองแบบนี้ สะท้อนให้เห็นถึงการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งพึ่งพา หน่วยงานจากภายนอกด้วยวิธีต่างๆ กล่าวคือ นอกจากการทำสัญญาจ้างเหมา เป็นต้นแล้ว ยังได้พัฒนาวิธีการไปสู่การสร้างพันธมิตร หรือ การดำเนินงานร่วมกันในลักษณะที่เป็นเครือข่าย มีการจัดตั้งเป็นหน่วยงานเครือข่าย เช่น สมาคม เป็นต้น เป็นสื่อกลางในการสร้างความร่วมมือ มีการลด กฎระเบียบ และการควบคุมที่เข้มข้น

กล่าวโดยสรุป การจัดการปกครองเป็นรูปแบบที่เน้นในเรื่องของศิลปะในการบริหารมากกว่าการใช้อำนาจและกฎหมาย เน้นการกำกับดูแลมากกว่าการควบคุม เน้นการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบมากกว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวดิ่ง การสร้างความร่วมมือการสร้างเครือข่ายและการใช้ระบบการตลาด ก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดการปกครอง

การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่า

การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่า อาจกล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการแยกการเมืองและการบริหารออกจากกัน ในขณะที่การบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นเองก็ ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดระบบราชการ ทั้งนี้เพราะในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 เมื่อเกิดปัญหา เกี่ยวกับการบริหารราชการโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาที่ต้องเผชิญกับระบบอุปถัมภ์ซึ่งหยั่งรากลึก ในสังคมอเมริกันและก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะในกิจการภาครัฐ จึงทำให้เกิด กระแสการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบอุปถัมภ์ขึ้น ต่อมา ในปี ค.ศ. 1887 ตัวแบบการบริหารที่ พยายามแยกการบริหารออกจากการเมือง จึงถูกเสนอโดย วูดโร วิลสัน (Woodrow Wilson) และ ได้รับการสนับสนุนทางความคิดจาก นักวิชาการร่วมสมัย เช่น แฟรงค์ เจ. กูดโนว (Frank J. Goodnow) วิลเลียม เอฟ. วิลลิส (William F. Willoughby) และ เลียวนาร์โด ดี. ไวท์ (Leonardo D. White) เป็นต้น ประกอบกับในยุโรปก็ได้มีการเสนอทฤษฎีระบบราชการ โดยแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารงานที่ได้รับการยอมรับอย่างมากในเวลาต่อมา แนวคิดทั้งสองกระแสมีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ ต่างก็มีเป้าหมายในการลดระบบอุปถัมภ์ และนำเอาระบบคุณธรรมเข้ามาใช้แทน ดังนั้นแนวคิดทั้งสองกระแสดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นกระบวนทัศน์ต่อมาของการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งในที่นี้ขอเรียกกระบวนทัศน์ดังกล่าวว่า “กระบวนทัศน์เก่า” ที่เป็นตัวแบบการบริหารกิจการภาครัฐแบบดั้งเดิมหรือแบบประเพณีนิยม (The traditional

model of public administration) ทั้งนี้เมื่อเทียบกับกระบวนการบริหารงานภาครัฐที่เป็นแนวโน้มในปัจจุบันซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

ในมุมมองของการปกครองท้องถิ่น ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าได้รับผลจากแนวคิดทั้งสองกระแสดังกล่าวทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของการบริหาร และการปกครองของรัฐบาลในแต่ละประเทศ กล่าวคือ ในบางประเทศการปกครองท้องถิ่นเกิด จากรัฐธรรมนูญ เช่น บราซิล เดนมาร์ก ฝรั่งเศส อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น และสวีเดน เป็นต้น ในขณะที่ บางประเทศการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐธรรมนูญระดับมลรัฐ เช่น ออสเตรเลีย และ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น บางประเทศ การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นจากกฎหมายระดับมลรัฐ เช่น แคนาดา และปากีสถาน เป็นต้น บางประเทศ การปกครองท้องถิ่น เกิดจากคำสั่งของผู้บริหาร เช่น จีน เป็นต้น และอีกหลายๆ ประเทศที่การปกครองท้องถิ่นถูกจัดตั้งโดยรัฐสภา (พระราชบัญญัติ) เช่น นิวซีแลนด์ อังกฤษ รวมทั้งประเทศไทยด้วย (Shah, A, 2006) จึงคงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะคล้ายกับระบบการปกครองของส่วนกลาง ในประเทศ ส่วนใหญ่โดยเฉพาะกลุ่มประเทศเสรีประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นจะมีการแยกการบริหาร และการเมืองออกจากกัน กล่าวคือโครงสร้างส่วนใหญ่จะแบ่งเป็นสองส่วนคือฝ่ายบริหารและฝ่าย นิติบัญญัติ ในส่วนของการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นเองก็ได้รับอิทธิพลจากระบบ การบริหารงานของส่วนกลาง ซึ่งโดยส่วนใหญ่ก็คือ การบริหารงานแบบระบบราชการที่เน้นความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวดิ่ง ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา มากกว่า ความสัมพันธ์ในแนวราบ ในแง่ของการบริหารงานจะให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า (Input) และ กระบวนการ (process) มากกว่าผลลัพธ์ (Outcome) โดยการบริหารจะเน้นความเป็นเหตุเป็นผล ความถูกต้องตามระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากกว่าที่จะเน้นถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะระบบราชการตามแนวคิดของ แมกซ์เวเบอร์ มีสาระสำคัญคือ เป็นการบริหารงานที่ เน้นกฎระเบียบ มีลำดับขั้นหรือสายการบังคับบัญชา การทำงานบนพื้นฐานของเอกสารที่เป็นทางการ เน้นความเชี่ยวชาญ และความมั่นคงในอาชีพ (United Nations Publication. Weber, M., 1984) จากหลักการบริหารงานที่ เน้นกฎระเบียบดังกล่าว ระบบราชการจึงให้ความสำคัญกับอำนาจที่ใช้ในการบริหารงานว่า ผู้ปกครองหรือผู้บริหารจะต้องมีอำนาจในการปกครองโดยเฉพาะอำนาจตามกฎหมายที่มีเหตุผล และมีความชอบธรรม อำนาจดังกล่าว สะท้อนให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจใน แนวดิ่งระหว่างผู้ปกครองกับผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครอง ดังนั้น จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน

การปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐบาล ไม่ว่าในระดับรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลระดับมลรัฐดังกล่าวแล้ว จึงทำให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่นิยมใช้กันอยู่ทั่วไปมี ลักษณะคล้ายกับส่วนกลาง ไม่ว่าจะระบบการปกครองหรือระบบการบริหาร กล่าวคือ หลักการ แยกการเมืองออกจากการบริหาร และระบบราชการ ดังจะเห็นได้จากรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ที่มีอยู่โดยทั่วไปของประเทศต่างๆ ทั้งนี้แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีหลายรูปแบบ แต่รูปแบบที่เป็นที่นิยมใช้กันอยู่ทั่วไปในหลายประเทศ คือ รูปแบบนายกเทศมนตรีสภา (Mayor-Council) โดยรูปแบบดังกล่าวโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจะถูกแยกเป็นสองส่วนคือฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ โดยหลักการมีการแยกกัน ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ คือสภา (Council) ประกอบด้วยสมาชิก ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือตรากฎหมายที่จะใช้ บังคับในท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติของเทศบาล เป็นต้น และพิจารณางบประมาณประจำปี ส่วนฝ่ายบริหารประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Wilson, D. and Game, C, 2002)

กล่าวคือ ดำเนินการบริหารกิจการของท้องถิ่น โดยการ บังคับใช้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาท้องถิ่น อนึ่งในการ จัดระบบการบริหารงาน ฝ่ายบริหารจะมีการจัดสายการบังคับ ขานในแนวดิ่ง จากผู้บริหารระดับสูงคือ นายกองค์รปกครองท้องถิ่นลงไปถึงเจ้าหน้าที่ชั้นปฏิบัติการ และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในสาย การบังคับบัญชาตามหลักการของระบบราชการดังกล่าวแล้ว

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายเป็นเวลาก่อน ศตวรรษ แต่เมื่อสภาพแวดล้อมด้านต่างๆ เปลี่ยนไป จากปัจจัยต่าง ๆ เช่น กระแสโลกาภิวัตน์ สภาพ การแข่งขัน ระหว่างประเทศ วิกฤตทางเศรษฐกิจ กระแสความคิดในการลดบทบาทและขนาดของ ภาครัฐที่เกิดจาก แนวคิดแบบอนาธิปไตยนิยม การเติบโตและการมีบทบาทมากขึ้นขององค์กรประชา สังคม และที่สำคัญคือการ เติบโตและเข้มแข็งของภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งปัญหาของการทุจริต คอร์รัปชัน และความไม่มีประสิทธิภาพ ของรัฐบาล ตลอดจนถึงระบบราชการที่มี ลักษณะแข็งตัวไม่ยืดหยุ่นเหมาะกับงานประจำและการควบคุม แต่ไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่มี ความเป็นพลวัตและมีลักษณะของปัญหาที่ซับซ้อน ต้องอาศัยการ ปรับเปลี่ยนเชิงกลยุทธ์ให้ เหมาะสมสอดคล้องอยู่เสมอ คำถามเกี่ยวกับความเหมาะสมของตัวแบบการ บริหารแบบดั้งเดิมต่อ สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วดังกล่าวจึงเกิดขึ้น และทำให้เกิดการ ปฏิรูประบบการ บริหารงานภาครัฐในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศสมาชิก OECD อันได้แก่ กลุ่ม ประเทศเวสมินสเตอร์ (สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา) ประเทศสหรัฐอเมริกา และ ประเทศในภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ และเยอรมนี เป็นต้น ตลอดช่วงเวลาปลายทศวรรษ 1980 ถึงต้นทศวรรษ 1990 (จุมพล นิยมพานิช, 2553) จึงทำให้เกิดกระบวนการบริหารจัดการ ภาครัฐใหม่ขึ้น การปกครองท้องถิ่นในกระบวนการนี้ใหม่

จากปัญหาที่รูปแบบการบริหารงานในกระบวนการนี้เก่าไม่อาจตอบสนองหรือแก้ปัญหาที่ มีความ ซับซ้อนและมีความเป็นพลวัตสูงได้ดังกล่าวแล้ว จึงได้มีการแสวงหากระบวนการที่ใหม่ที่มี ความเหมาะสม มากกว่า ในส่วนของการปกครองท้องถิ่น ปรากฏมีแนวโน้มของกระบวนการที่ใหม่ ที่นำมาปรับใช้กับการ ปกครองท้องถิ่นอยู่ 2 กระแสที่สำคัญ คือ การบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ (New Public Management: NPM) และการจัดการปกครอง (governance) ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จึงทำความเข้าใจ แนวคิดทั้งสอง กระแสดังกล่าวก่อน ก่อนที่จะวิเคราะห์ในบริบทของการปกครองท้องถิ่นต่อไป

การจัดการภาครัฐแบบใหม่ (New Public Management)

จากการศึกษาของธนาคารโลกที่ทำการศึกษารวบรวมใน 14 ประเทศซึ่งครอบคลุมประเทศ ใน ยุโรป อเมริกาและเอเชีย รวมทั้งผลการศึกษาของนักวิจัยที่สนใจเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ แนวคิดการ จัดการภาครัฐแบบใหม่ (NPM) ได้ถูกนำมาใช้กับการบริหารงานภาครัฐโดยมี วัตถุประสงค์สำคัญ (อุดม ทุมไธสิต, 2548) คือ 1) เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐที่มีเป็นจำนวนมาก เนื่องจากโครงสร้างทางการ บริหารที่ใหญ่และจำนวนบุคลากรที่มาก 2) เป็นการปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐให้มีลักษณะเป็น รัฐวิสาหกิจ หรือกึ่งรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดหาบริการสาธารณะแก่ประชาชนมีคุณภาพและ ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น 3) เป็นการปรับปรุงระบบอัตโนมัติกรรม คือ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ ทันสมัยเข้ามาใช้ ใน การบริหารงานภาครัฐและการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน 4) เพื่อเป็นการ ปรับปรุงระบบการ ว่าจ้างบุคลากรภาครัฐให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับความสามารถ ความรู้ และ ความชำนาญ และ 5) เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐ การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการ ร่วมมือกับ หน่วยงานอื่นในการดำเนินกิจการภาครัฐ

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการรูปแบบการบริหารที่มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เป็นพลวัต และช่วยแก้ไขจุดอ่อนของการบริหารในกระบวนทัศน์เก่า ที่มีโครงสร้างใหญ่โต มีการเคลื่อนไหวและตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างเชื่องช้า อีกทั้งใช้ทรัพยากรไม่คุ้มกับผลที่ได้รับ รูปแบบการบริหารในกระบวนทัศน์ใหม่ จึงเน้นถึงความคล่องตัว ประหยัด ประสิทธิภาพ และผลลัพธ์จากการดำเนินงาน มากกว่าที่จะเน้นถึงปัจจัยนำเข้า และกระบวนการการบริหารในกระบวนทัศน์ใหม่ ที่เรียกว่า การจัดการภาครัฐแบบใหม่จึงมีหลักการที่สำคัญ ประกอบด้วย 1) ความเป็นมืออาชีพ 2) ความชัดเจนในการประเมินผล 3) เน้นผลลัพธ์ 4) ทำให้หน่วยงานเล็กลง 5) สร้างระบบการแข่งขัน 6) นำเอารูปแบบการบริหารงานของเอกชนมาปรับใช้ 7) ประหยัดและมีวินัยในการใช้ทรัพยากร

จากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแบบใหม่นั้น จะให้ความสำคัญกับการที่ให้อิทธิพลการปกครองอยู่ในมือของนักบริหารมืออาชีพ กล่าวคือ นักบริหารกิจการภาครัฐจะต้องมีความเป็นมืออาชีพ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีวิสัยทัศน์ในงานและองค์กรที่ตนเองรับผิดชอบเข้าสู่ตำแหน่ง ด้วยความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ในการปฏิบัติงานจะให้ความสำคัญกับการประเมินผลงาน ที่มีความชัดเจนโปร่งใส กล่าวคือ มีการกำหนดนิยาม วัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตลอดจนถึงตัวชี้วัดความสำเร็จของงานที่เป็นรูปธรรมซึ่งสามารถกำหนดนับได้ในเชิงปริมาณ นอกจากนั้นการบริหารกิจการภาครัฐแบบใหม่จะเน้นผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยนำเข้าหรือกระบวนการ ดังนั้นจึงให้ความสำคัญกับการควบคุมคุณภาพการผลิต เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ดี อีกทั้งเพื่อให้มีการตอบสนองต่อปัญหาหรืองานที่มีความซับซ้อนและเฉพาะเจาะจงการบริหารกิจการภาครัฐแบบใหม่ จึงให้ความสำคัญกับการแยกหน่วยงานภาครัฐให้ออกมาเป็นหน่วยงานย่อยเล็ก ๆ แล้วทำการจัดระบบบริหารของแต่ละหน่วยงานที่ได้ทำการแยก ย่อยแล้วนั้นให้มีความเหมาะสมตามลักษณะงานที่รับผิดชอบ ในการกำหนดงบประมาณ เช่นเดียวกัน คือ กำหนดงบประมาณแบบเฉพาะ (one-line budgets) ให้สอดคล้องกับงานแต่ละอย่างของแต่ละองค์กรดังกล่าว อีกประการหนึ่งที่สำคัญและมีความแตกต่างจากแนวคิดการบริหารใน กระบวนทัศน์เก่า คือการส่งเสริมให้มีการแข่งขันขึ้นในภาครัฐ กล่าวคือ ในการดำเนินกิจการของ ภาครัฐนั้น จะเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันของหลายๆ หน่วยงานที่จะเข้ามาดำเนินกิจการภาครัฐ ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของการทำสัญญาจ้างเหมา (contracting-out) หรือการประมูลงาน (tender) ที่ทำให้เกิดการแข่งขันของหน่วยงานต่างๆ ที่เสนอตัวเข้ามาดำเนินกิจการของรัฐ เช่น การจัดทำบริการ สาธารณะ เป็นต้น การแข่งขันดังกล่าวจะทำให้การบริหารภาครัฐได้มาตรฐานและมีต้นทุนต่ำ ในส่วนของวิธีการบริหารแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ส่งเสริมให้มีการนำเอาการบริหารจัดการแบบเอกชนมาใช้หลักการข้อนี้หมายความว่า รัฐจะต้องนำเอาวิธีการบริหารจัดการแบบภาคเอกชนที่ได้ผ่านการทดสอบแล้วว่าได้ผลมาประยุกต์ใช้กับการบริหารกิจการภาครัฐ โดยรัฐต้องเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจากเดิมที่เป็นแบบเน้นการควบคุมสั่งการ (military-style) มาเป็นการบริหารจัดการแบบภาคเอกชน ที่มีความยืดหยุ่นในการจัดหา ว่าจ้าง กำกับดูแลและให้รางวัล เป็นต้น ประการสุดท้าย คือ ให้ความสำคัญกับเรื่องวินัยและการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด กล่าวคือ การใช้ทรัพยากรของรัฐจะต้องคำนึงถึงคุณค่าและความประหยัด โดยต้องมีวินัยในการใช้ทรัพยากร เช่น การใช้งบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ของรัฐ ต้องมีการศึกษาความต้องการ ความเป็นไปได้ ความคุ้มค่า และการใช้อย่างประหยัดแต่เกิดประโยชน์สูงสุด

กล่าวโดยสรุป การจัดการภาครัฐแบบใหม่ (NPM) ก็คือ แนวทางการจัดการภาครัฐที่มีสาระสำคัญไม่แตกต่างจากการจัดการในภาคเอกชน แนวคิดการจัดการภาครัฐแบบใหม่ ช่วยแก้ไขจุดอ่อนแนวคิดระบบราชการที่ทำให้การบริหารงานภาครัฐมีโครงสร้างที่ใหญ่โตใช้ทรัพยากรมาก มีสายการบังคับ

บัญชายาว เคลื่อนไหวเชิงรุก และขาดประสิทธิภาพเมื่อพบกับสภาพแวดล้อมที่มีความเป็นพลวัตสูง ทั้งนี้ เพราะแนวคิด NPM ได้เน้นถึงการลดขนาดของหน่วยงานให้เล็กลง มีการนำวิทยาการที่ทันสมัยเข้ามาใช้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันก็เน้นถึงวินัยและการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด

การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่

แนวคิดดังกล่าวมีผลต่อการปกครองท้องถิ่นในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ทั้งในแง่ของการปกครองและการบริหาร ดังนั้น เมื่อนำแนวคิดทั้งสองมาบูรณาการร่วมกันแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่จะมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. มีรูปแบบความสัมพันธ์ในแนวราบมากกว่าแนวตั้ง การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่จะให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ในแนวราบมากกว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวตั้ง ดังที่เคยเป็นมา ทั้งนี้ เพราะ จะมีการเรียกร้องและส่งเสริมการกระจายอำนาจจากระดับบนมาสู่ระดับล่าง หรือจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมากขึ้นตามลำดับ จึงทำให้มีการขยายตัวในแนวราบ กล่าวคือท้องถิ่นจะเติบโตมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากในประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย พบว่า หน่วยงานปกครองท้องถิ่น (Local government bodies) จะมีอัตราส่วนบุคลากรที่ปฏิบัติงานมากกว่ารัฐบาลกลาง และท้องถิ่นเหล่านี้ก็ไม่ได้อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง หากแต่มีอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นด้วยตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ ส่วนกลางมีเพียงการกำกับดูแล แนะนำ และสนับสนุน เท่าที่ควรจะเป็นเท่านั้น ลักษณะความสัมพันธ์ในแนวราบดังกล่าวจึงต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทั้งภายในและภายนอกองค์กร ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น

2. ให้ความสำคัญกับความเป็นมืออาชีพ เมื่อประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้รับการส่งเสริมมากขึ้น ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมองเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่มีผลต่อวิถีชีวิตและคุณภาพชีวิตของตนเอง ตลอดจนถึงเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเข้าใจมากขึ้น พัฒนาการของการเลือกคนที่จะมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นจะค่อยๆ เปลี่ยนไป กล่าวคือ ประชาชนจะให้ความสำคัญในการเลือกผู้บริหารมืออาชีพมากกว่านักการเมืองมืออาชีพ กล่าวคือจะให้ความสำคัญกับการเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถ มีเกียรติยศชื่อเสียง และมีความเป็นมืออาชีพในการบริหารมากกว่าความสัมพันธ์ส่วนตัว ดังจะเห็นได้จากการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งอยู่ในเขตเมืองหลวง เช่น กรุงเทพมหานคร เป็นกรณีตัวอย่าง หรือในการจะพิจารณาหน่วยงานที่จะจ้างเหมาเพื่อให้ทำกิจการของท้องถิ่น ตัวท้องถิ่นเองก็ต้องพิจารณาถึงหน่วยงานที่เป็นมืออาชีพด้านนั้น เข้ามาดำเนินการ เป็นต้น

3. พึ่งพิงทรัพยากรในการดำเนินกิจการจากภายนอก การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่จะปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเอง จากที่เป็นผู้ดำเนินการเอง (actor) ไปเป็นผู้จัดหา (supplier) กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะไม่ดำเนินกิจการต่างๆ เช่น การจัดทำบริการสาธารณะเป็นต้นด้วยตนเองทุกอย่างดังที่เคยทำมาในอดีต แต่อาจจะเลือกทำเฉพาะสิ่งที่ตนเองถนัดและทำได้ดีเท่านั้น ที่เหลือจากนั้นก็จะใช้วิธีการบริหารจัดการ กล่าวคือการประสานกับหน่วยงานจากภายนอก เพื่อดึงเอาทรัพยากรหรือสมรรถนะที่หน่วยงานอื่นมีอยู่เข้ามาช่วยในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การทำสัญญาจ้างเหมา (contracting out) การเปิดประมูลหรือประกวดราคา (tender) การสร้างพันธมิตร (alliance) หรือการเป็นหุ้นส่วนกัน (partnership) ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชน ตลอดจนถึงการสร้างเครือข่ายหรือสมาคม เป็นต้น

4. นำรูปแบบการบริหารงานของเอกชนมาปรับใช้ เนื่องจากการบริหารงานตามรูปแบบของกระบวนทัศน์เก่าถูกมองว่า มีความล่าช้า และไร้ประสิทธิภาพสำหรับสถานการณ์ที่มีความเป็นพลวัตสูง เนื่องจากยึดติดอยู่กับกรอบของกฎเกณฑ์และขั้นตอน ดังนั้นการนำเอารูปแบบการบริหารงานของเอกชนมาปรับใช้จะช่วยลดขั้นตอนการดำเนินงานให้สั้นลง ดังเช่นกรณีของ One stop service เป็นต้น อีกทั้งมีการสร้างระบบการแข่งขันและการปรับปรุงคุณภาพอยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง เช่น กรณีของการวิเคราะห์และนำจุดเด่นของคู่แข่งมาปรับปรุงจุดอ่อนของตน (benchmarking) เป็นต้น

5. ให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบ เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่นั้น หน่วยงานภาครัฐไม่ได้จัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเองดังกล่าแล้ว เมื่อมอบภารกิจให้หน่วยงานอื่น เช่น ภาคเอกชน เป็นต้น จัดทำแทนหน่วยงานเหล่านั้นก็จะดำเนินงานบนพื้นฐานของแนวคิดและวัตถุประสงค์ของตน เช่น ภาคเอกชนก็จะคำนึงถึงกำไรและการลดต้นทุน เป็นต้น เป็นสำคัญ ดังนั้นในการนี้ความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบจึงมีความจำเป็นหน่วยงานดังกล่าวนั้นจะต้องดำเนินกิจการที่ได้รับมอบหมายจากรัฐด้วยความโปร่งใส ไม่สร้างความเสียหายหรือเอาเปรียบประชาชนผู้บริโภคหรือผู้รับบริการจากรัฐโดยผ่านหน่วยงานที่จัดทำ ดังนั้นหน่วยงานดังกล่าวนี้จะต้องพร้อมและรับผิดชอบต่อการที่จะถูกตรวจสอบอยู่เสมอ

6. ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์การบริหารงานภาครัฐในกระบวนทัศน์เก่าถูกมองว่าให้ ให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ โดยละเลยการให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ ดังนั้น ผลที่ตามคือการใช้ทรัพยากรโดยไม่คำนึงผลที่จะได้รับ จึงก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองและความสูญเสียในการใช้ทรัพยากร เช่น งบประมาณ เป็นต้น ดังนั้น ในกระบวนทัศน์ใหม่ของการบริหารงานภาครัฐจึงให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ โดยจะต้องมีการควบคุมคุณภาพการผลิตหรือการให้บริการ อีกทั้งมีการประเมินผลงานที่มีเกณฑ์ชี้วัดที่สามารถกำหนดนับได้ในเชิงปริมาณ และมีความเป็นรูปธรรม การให้รางวัล หรือค่าตอบแทนจะทำโดยยึดผลงานที่ผ่านการประเมินแล้วเป็นที่ตั้ง ในการนี้จึงทำให้แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรเปลี่ยนไป คือจะต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและ คุ่มค่า โดยคำนึงถึงผลที่ได้รับเป็นสำคัญ ดังกรณีของการใช้งบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นกรณีตัวอย่าง

7. ให้ความสำคัญกับการนำวิทยาการที่ทันสมัยเข้ามาใช้กับหน่วยงาน คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าท้องถิ่นเป็นภาคส่วนหนึ่งของสังคมโลกที่ได้รับผลจากกระแสโลกาภิวัตน์ ดังนั้นวิทยาการที่ทันสมัยจึงมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการบริหาร เช่น การจัดทาระบบข้อมูล ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น ซึ่งช่วยทำให้การดำเนินงานของท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะมีความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่นั้น เป็นลักษณะของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารในกระบวนทัศน์เก่า หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการแก้ไขจุดอ่อนของการบริหารในกระบวนทัศน์เก่า ที่มีกมิดำเนินการเกี่ยวกับการยึดติดอยู่กับขั้นตอน และกฎระเบียบ มีโครงสร้างองค์การที่ใหญ่โต มีความล่าช้าและไร้ประสิทธิภาพ ในขณะที่การบริหารกิจการภาครัฐในกระบวนทัศน์ใหม่ มีการลดขนาดของหน่วยงานให้เล็กลง ลดระเบียบ ขั้นตอนที่เป็นทางการของระบบราชการลงให้มากที่สุด แต่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดมากที่สุด ทั้งนี้ โดยมีการนำระบบการบริหารงานแบบเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารภาครัฐซึ่งจะช่วยทำให้งานต่างๆ โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินไปได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ

ในขณะเดียวกัน ประชาชนก็จะสามารถได้รับการบริการที่มาตรฐาน จากมืออาชีพที่ได้รับมอบหมายงาน จากองค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่นั้นอาจมีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลายกระบวนทัศน์ดังกล่าว ยังมีข้อคำถามอยู่หลายประเด็น ถึงการที่จะทำให้การบริหารงานของท้องถิ่น ตามกระบวนทัศน์ใหม่ประสบความสำเร็จและเป็นจริงได้ คำถามเหล่านั้นคือ

1. มีระบบมาตรฐานต่างๆ ที่จะรองรับเพียงพอหรือไม่ ระบบมาตรฐานดังกล่าว หมายถึง ระบบใดๆที่จะเป็นสิ่งสนับสนุนและกำกับดูแล ให้การบริหารงานในกระบวนทัศน์ใหม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้องและเป็นธรรม เช่น ระบบสาธารณูปโภค ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการตรวจสอบ ระบบภาษี ระบบงบประมาณ กลไกทางกฎหมาย และระบบธรรมาภิบาล เป็นต้น เนื่องจากระบบมาตรฐานดังกล่าวจะช่วยทำให้การจัดทาการบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโปร่งใสและเป็นธรรม ประชาชนจะไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ให้บริการ เป็นต้น

2. มีการเตรียมความพร้อมให้แก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด ความพร้อมของประชาชน ดังกล่าวหมายถึง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการใช้และการตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิและหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมอย่างเข้าใจ ซึ่งความพร้อมของประชาชนดังกล่าว จะมีผลต่อความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น สามารถเลือกตั้งตัวแทนหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความรู้ ความสามารถและเลือกอย่างเข้าใจโดยปราศจากการขึ้นด้วยอำนาจใดๆ อีกทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมโดยเฉพาะในการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น และหน่วยงานที่ท้องถิ่นว่าจ้างในทุกขั้นตอน

3. มีการพัฒนาระบบการเมืองเพียงพอหรือไม่ ระบบดังกล่าวหมายถึง ระบบการคัดกรอง และตรวจสอบนักการเมืองที่จะเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นว่ามีมาตรฐานมากน้อยเพียงใด สามารถที่จะลดหรือจัดการทุจริตทางการเมืองในทุกขั้นตอนหรือไม่

4. คุณภาพและจรรยาบรรณของบุคลากรท้องถิ่น โดยเฉพาะข้าราชการประจำ พนักงาน หรือลูกจ้าง ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องสามารถปรับให้เข้ากับระบบการบริหารงานแบบใหม่ สามารถทำงานภายใต้ระบบการบริหารงานในกระบวนทัศน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง มีจุดยืนและจรรยาบรรณของตนเองที่ชัดเจน ไม่เป็นเครื่องมือหรือร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่รับจ้างเหมางาน จากท้องถิ่นแล้วสร้างเงื่อนไขให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องเสียผลประโยชน์ หรือถูกเอาเปรียบจาก ข้อตกลงหรือสัญญาที่ทำขึ้น เป็นต้น

5. มีกลไกการตรวจสอบที่ดี กลไกการตรวจสอบดังกล่าว อาจจะอยู่ในรูปของสถาบัน องค์กรอิสระ หรือองค์กรภาคประชาชน ที่มีอิสระมีการถ่วงดุลอำนาจ และสามารถทำการตรวจสอบการดำเนินงานกิจการของรัฐไม่ว่าจะโดยใครก็ตามได้อย่างแท้จริง

สรุปองค์ความรู้ที่ได้รับ

กระบวนทัศน์ใหม่ของการปกครองท้องถิ่นเกิดจากแนวคิดของสองกระแสหลัก คือ การจัดการภาครัฐแบบใหม่ (NPM) และการจัดการปกครอง (Governance) แต่มีจุดมุ่งหมายในทิศทางเดียวกัน คือ ต้องการแก้ไขจุดอ่อนของการบริหารในกระบวนทัศน์เก่า ที่มีระเบียบขั้นตอน และความเป็นรูปแบบ อีกทั้งมีระเบียบกฎเกณฑ์มาก ซึ่ง ก่อให้เกิดความล่าช้า ไม่มีความยืดหยุ่น พอที่จะทำให้เกิดความเหมาะสมกับ

สภาพปัญหาปัจจุบันที่มีความซับซ้อนและเป็นพลวัตสูง การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่จึงถูกเชื่อว่า จะมีความเหมาะสมกับบริบทของสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเช่นปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่ก็ยังถูกมองว่า จะมีความเหมาะสมกับหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลายที่ยังขาดระบบต่างๆ ที่ได้มาตรฐาน ทั้งนี้เพราะการบริหารงานในกระบวนทัศน์ใหม่ แม้ว่าจะให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว และความประหยัด แต่ในขณะเดียวกันก็ยังถูกมองว่า ได้ละเลยการให้ความสำคัญต่อคุณค่าที่สำคัญบางประการเช่น ความเที่ยงธรรม (equity) และความถูกต้อง (fairness) เป็นต้น ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเกิดปัญหาหลักที่ประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาทั้งหลายกำลังเผชิญอยู่ คือ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และการเอาเปรียบจากชนชั้นปกครองและผู้ประกอบการ ด้วยช่องทางต่างๆ

เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่ สามารถปฏิบัติได้จริงโดยเฉพาะกับประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลาย จึงควรต้องมีการเตรียมความพร้อมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นของประเทศนั้นๆ ในเรื่องการสร้างระบบมาตรฐานที่เป็นกลไกสำคัญต่อการบริหารกิจการภาครัฐ มีการเตรียมความพร้อมของประชาชนโดยเฉพาะในเรื่องการสร้างกระบวนการเรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประชาชนอย่างแท้จริงโดยมีหลักประกันเรื่องงบประมาณในการดำเนินการดังกล่าว นอกจากนั้นจะต้องมีการสร้างระบบการคัดกรองและการตรวจทางการเมืองที่ดีในทุกขั้นตอน ในส่วนบุคลากรของรัฐซึ่งเป็กลไกหนึ่งที่สำคัญในฐานะผู้ปฏิบัติจะต้องมีการปลูกฝังค่านิยม สร้างวัฒนธรรมที่ดี และจัดระบบค่าตอบแทนที่เหมาะสม เพื่อไม่ให้บุคลากรเหล่านั้น ต้องแสวงหาประโยชน์จากอำนาจและหน้าที่ของตน อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ดังที่ในหลายประเทศกำลังประสบอยู่ ประการสุดท้ายจะต้องมีการสร้างระบบการตรวจสอบที่มีความเป็นอิสระไม่ถูกครอบงำจากอำนาจใดๆ สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ และของหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการของรัฐได้อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง : References

- โกวิทย์ พวงงาม. (2555). *การปกครองท้องถิ่นว่าด้วย ทฤษฎี แนวคิด และหลักการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- จุมพล หนิมพานิช. (2553). *บริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ การแนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 3 ฉบับปรับปรุงใหม่). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อุดม ทุมโฆสิต. (2548). *การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของไทยบทเรียนจากปัญหา แนวคิด และยุทธศาสตร์ใหม่เพื่ออนาคต. 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: สยามทองกิจ จำกัด.
- บุษอริ ยีหะมะ. (2551). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Shah, A. (2006). *A Comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible, and Accountable Local Governance*. Local Governance in Industrial Countries. Shah, A., ed. Washington, D. C., The World Bank.

214 วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม 2563)

United Nations Publication. Weber, M. (1984). *Bureaucracy.Critical Studies in Organization and Bureaucracy*. Fischer, F. and Sirianni, C. eds., Philadelphia : Temple University Press.

Wilson, D. and Game, C. (2002). *Local Government in the United Kingdom*. 3° ed. New York : Palgrave Macmillan.

