



วิจารณ์หนังสือ

ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ, ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิรสิทธิ์ คำนวนสิลป์, ลิลี่ โกศัยยานนท์,
หรรณ ชูเพ็ญ และ รัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. การปฏิรูปการปกครอง
ท้องถิ่นตามกระบวนการบริหารจัดการกิจการสาธารณะแนวใหม่ (Local
Government Reform under the New Public Affairs Management),
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยขอนแก่น. 2557. 254 หน้า

สุริยานนท์ พลสิม*

(Suriyanon Pholsim)

หากห้องทดลองทางวิทยาศาสตร์คือแหล่งกำเนิดของแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญสำหรับสาขา
วิชาชีววิทยา เคมี และวิทยาศาสตร์ การปกครองท้องถิ่นก็คือห้องทดลองของสาขาสังคมศาสตร์ที่
ช่วยให้เราเข้าใจพลวัตของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Nalbandian, 2006;
วุฒิสาร ตันไชย, 2550) ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานหลักที่ใกล้ชิดกับประชาชน
มากที่สุด และมีความสามารถในการบริหารจัดการและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น
ของตนเองได้เป็นอย่างดี โดยการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบของการบริหารภาครัฐที่อาศัยการมี
ส่วนร่วมจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นเป็นหลัก ดังนั้น หากเราสามารถสร้างเสริมรากฐาน
ทางการเมืองการปกครองให้มีความเข้มแข็งตั้งแต่ระดับท้องถิ่นก็ย่อมส่งผลให้การเมืองและการปกครอง
ระดับชาติมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นตามไปด้วย หนังสือ “การปฏิรูปการปกครอง
ท้องถิ่นตามกระบวนการแห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (Local Government Reform
under the New Public Affairs Management)” เล่มนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นสูตรยาแผนปัจจุบันที่จะ
เป็นตัวช่วยกระตุ้น รักษา และแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ ใน “ภาวะความไม่สมบูรณ์ทางการเมืองการ
ปกครองท้องถิ่น” เนื่องจากเป็นหนังสือที่มีความสมบูรณ์และทันสมัย อันเป็นผลงานที่ได้จากการ
ศึกษาวิจัยของผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการปกครองท้องถิ่น การบริการกิจการสาธารณะ และ
การบริหารจัดการภาครัฐเป็นอย่างดี โดยหนังสือเล่มนี้จะทำให้ผู้ศึกษาได้เข้าใจถึงสถานภาพและ

* นักศึกษา, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, Psuriyanon@hotmail.com

ขณะเขียนบทความกำลังเข้าร่วมศึกษาหลักสูตร (Non-degree Seeking Student (Public Administration), Spring Semester, College
of Social Sciences (Department of Public Administration), Ewha Womans University, Korea.



แนวคิดสำคัญในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอย่างแจ่มชัด โดยผู้เขียนได้นำเสนอผลการศึกษาค้นคว้าการถกเถียงแนวคิดสำคัญอันมีประโยชน์ยิ่งเพื่ออธิบายให้ผู้อ่านได้เข้าใจถึงสถานการณ์การปกครองท้องถิ่นในมิติต่างๆอย่างครอบคลุมทั้ง “ที่มา ที่เป็น และที่ไป ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย” ได้อย่างละเอียด ลึกซึ้ง และเข้าใจง่าย โดยหนังสือเล่มนี้ประกอบด้วย 5 ส่วน ได้แก่ บทที่ 1 ความเป็นมาและความสำคัญของคำถามการวิจัย, บทที่ 2 การบริหารภาครัฐ การกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น, บทที่ 3 วิธีการศึกษา, บทที่ 4 สถานการณ์การเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน, และบทที่ 5 สรุปบทเรียนการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอแนะทิศทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

สำหรับส่วนที่ 1 เป็นเรื่องของ “ความเป็นมาและความสำคัญของคำถามการวิจัย” ซึ่งผู้เขียนได้มีการนำเสนอและอธิบายถึงปัญหาของการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมที่อิงตามแนวคิดสำคัญของ Max Webber ซึ่งเน้นการจัดโครงสร้างองค์การเชิงเดี่ยวตามแนวคิดระบบราชการ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวอาจมีความเหมาะสมสำหรับการประยุกต์ใช้ในสภาพสังคมแบบดั้งเดิมในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม แต่แนวคิดดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ โดยผู้เขียนได้อธิบายให้เห็นถึงจุดอ่อนของแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมหรือการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจในมิติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม, ปัญหาทางสังคม การเมืองการปกครอง และความขัดแย้ง (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554) รวมถึงปัญหาความไม่ชัดเจนของกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีต่อประชาชน (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2550; Ness และพีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, 2552) นอกจากนี้ยังได้มีการอธิบายถึงหลักคิดในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดกระบวนทัศน์การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ โดยมุ่งเน้นปฏิรูปโครงสร้างสังคมและประเทศใน 3 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1 เป็นการปฏิรูปความรู้ ความเข้าใจของประชาชนต่อบทบาทหน้าที่พลเมืองและเจ้าของทรัพยากรชุมชน มิติที่ 2 เป็นการปฏิรูปการจัดสรรและการกระจายงบประมาณของประเทศให้ทั่วถึงและเป็นธรรม และมิติที่ 3 เป็นการปฏิรูปการสร้างกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารขององค์กรภาครัฐให้ชัดเจนและมีความสมดุล (Administrative Accountability) ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอบริบทและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบันของแต่ละมิติ และจากโจทย์คำถามในการวิจัยที่ผู้เขียนได้นำเสนอไว้ในบทนี้ จึงนำมาสู่ประเด็นคำถามในการวิจัยที่ว่า “การกระจายอำนาจไปยังชุมชนท้องถิ่น ผ่านการเสริมสร้างความรู้

ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่พลเมืองและ การมีวิสัยทัศน์ร่วมกับหน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนภาคประชาชน การจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม และการสร้างคุณภาพแห่งกลไกการ แสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารนั้น มีกระบวนการอย่างไร และมีช่องว่างในการพัฒนาในขั้นตอนต่อไปอะไรบ้าง” ซึ่งนี่เองเป็นคำถามหลักในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ กระทั่งนำมาสู่ข้อเสนอแนะในการ ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ในส่วนท้ายของบทยัง ประกอบด้วยการอธิบายกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา รวมถึงวัตถุประสงค์หลักในการศึกษา คือ การวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของกระบวนการปฏิรูปภาครัฐและท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารกิจการ สาธารณะแนวใหม่และกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนกฎหมายและแผนปฏิบัติการ กระจายอำนาจฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยมุ่งเน้นใน 3 มิติหลัก คือ มิติด้านความรู้ความเข้าใจ ของทุกภาคส่วนต่อบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่น, มิติด้านการคลัง และมิติด้านกลไกการแสดงความ รับผิดชอบทางการบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับส่วนที่ 2 เป็นเรื่องของ “การบริหารจัดการภาครัฐ การกระจายอำนาจ และการ ปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยในบทนี้ผู้เขียนได้อธิบายแนวคิดต่างๆ เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจในรายละเอียด อันเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของกระบวนการทัศน์การบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม (The Traditional Paradigm of Public Affairs Management) รวมถึงสภาพปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นด้วย อันเป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดกระบวนการทัศน์การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (The New Paradigm of Public Affairs Management) ซึ่งมีแนวคิดหลักสำคัญคือ “การกระจายอำนาจให้แก่ ชุมชนท้องถิ่น” โดยในบทนี้ผู้เขียนได้นำเสนอแนวคิดที่น่าสนใจใน 7 ประเด็นหลักที่จะทำให้ผู้อ่าน เข้าใจรายละเอียดและองค์ประกอบของแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะทั้งแบบดั้งเดิมและแนว ใหม่อย่างครอบคลุม รวมถึงบริบทของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจของไทยได้อย่างละเอียดด้วย อันได้แก่ 1. กระบวนทัศน์และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม 2. กระบวนทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ที่เน้นการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชน ท้องถิ่น 3. การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในบริบทประเทศไทย 4. มิติด้านการเมืองของการ กระจายอำนาจและความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของภาคประชาชน 5. มิติด้านการคลังของการ กระจายอำนาจและการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น 6. มิติด้านการบริหารของการกระจาย อำนาจและกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 7. การ



สังเคราะห์รูปแบบบริหารท้องถิ่นภายใต้กระแสการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ในประเทศต่างๆ

ในส่วนที่ 3 เป็นการอธิบายเรื่อง “วิธีการศึกษา” ที่คณะผู้ศึกษาซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านนี้โดยตรงได้เลือกใช้เครื่องมือในการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย แหล่งข้อมูลชั้นปฐมภูมิ ที่มีกลุ่มเป้าหมาย 5 กลุ่ม จากจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาคในประเทศไทย ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดสงขลา และ จังหวัดชลบุรี โดยกลุ่มเป้าหมาย 5 กลุ่มประกอบด้วย 1. ประชาชนทั่วไป, 2. ผู้บริหารและสภาท้องถิ่น, 3. ผู้นำชุมชนที่เป็นทางการและไม่ใช่เป็นทางการ, 4. พนักงานส่วนท้องถิ่น และ 5. ข้าราชการในสังกัดหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและภูมิภาค และแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง เช่น ข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละพื้นที่ ข้อมูลเงินรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ข้อมูลภาษี ข้อมูลเงินอุดหนุน งบประมาณรายจ่ายด้านต่างๆ ฯลฯ ซึ่งในส่วนนี้มีการนำเสนอขั้นตอนและแผนแบบตัวอย่างที่ทำให้ได้มาซึ่งกลุ่มประชากรเป้าหมายและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในการศึกษาไว้อย่างละเอียดและเป็นขั้นตอน โดยเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาคือ แบบสอบถาม (Questionnaire) และแนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการอภิปรายกลุ่มด้วยคำถามปลายเปิดโดยเป็นการสำรวจระดับความรู้ความเข้าใจของกลุ่มตัวอย่างใน 7 ประเด็น คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหาร นักการเมืองท้องถิ่น กับข้าราชการประจำ, การมีส่วนร่วมของประชาชน, ศักยภาพทางการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่น, ศักยภาพทางการจัดการการเงิน, ศักยภาพด้านการจัดเก็บรายได้, ศักยภาพด้านการออกเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ, ความหมายและความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่น โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูลด้วย 2 วิธี คือการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อย และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถาม อย่างไรก็ตามการศึกษารั้้นนี้ตั้งอยู่บนฐานคติของแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ 2 หลักการสำคัญ คือ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจของประชาชนทุกภาคส่วนในความสำคัญและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เพื่อศึกษาสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางด้านการคลังและเศรษฐกิจท้องถิ่น, เพื่อศึกษากลไกการรับผิดชอบเชิงบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อสังเคราะห์แนวทางการปฏิรูปการ

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น

สำหรับส่วนที่ 4 นั้น เป็นเรื่องของ “สถานการณ์การเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน” โดยผู้เขียนได้อธิบายให้เห็นถึงสถานภาพทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยครอบคลุมใน 3 มิติหลัก ได้แก่ มิติทางการเมือง มิติทางการคลัง และมิติทางการบริหารของการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยในบทนี้มีการอธิบายถึงระดับความรู้ความเข้าใจของพลเมืองไทยที่มีต่อแนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น, การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย และนำเสนอผลที่ได้จากการวิเคราะห์กลไกในการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน รวมถึงเรื่องของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทยด้วย โดยเป็นการนำเสนอให้เห็นถึงความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่าง มิติด้านการบริหาร มิติทางการเมือง และมิติทางการคลัง โดยทั้งสามมิตินี้มีความสัมพันธ์กันอย่างสลับซับซ้อนและมีผลโดยตรงต่อกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งในบทนี้เองผู้เขียนยังได้นำเสนออุปสรรคและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินงานของท้องถิ่นด้านต่างๆ อันเป็นผลมาจากความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไว้อย่างน่าสนใจ ดังจะเห็นได้จากการนำเสนอสภาพปัญหาของท้องถิ่นที่ได้จากผลการศึกษาซึ่งอธิบายให้เห็นถึงภาวะความไม่มีอิสระในการดำเนินงานของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ดังใจความสำคัญด้านล่างที่ยกขึ้นมาเสนอ

“แม้หลักการความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นจะได้รับการรับรองในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงประสบกับการแทรกแซงโดยหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งในประเด็นการเงินการคลังและกลไกการแสดงความรับผิดชอบในเชิงบริหาร กลุ่มเป้าหมายซึ่งคณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่น และตัวแทนภาคประชาชนต่างให้ทรรศนะในทำนองเดียวกันว่า การทำหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางก่อให้เกิด “ปัญหา” มากกว่า “คุณประโยชน์” ต่อการปกครองท้องถิ่น” (ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ : 2557 หน้า 152)

โดยในบทนี้ผู้เขียนได้พยายามชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูป



ควบคู่ไปกับการปฏิรูปโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจและระบบการเมืองควบคู่ไปกับการปฏิรูปการกระจายอำนาจ อันจะทำให้การบริหารจัดการภาครัฐเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและจะก่อให้เกิดความเข้มแข็งในระดับชุมชนท้องถิ่นผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับส่วนสุดท้ายนั้น เป็นการ “สรุปบทเรียนการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอแนะทิศทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น” โดยในบทนี้ผู้เขียนได้นำเสนอผลการศึกษานำไปสู่แนวทางการพัฒนาคุณภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในมิติต่างๆ โดยในบทนี้มีความน่าสนใจอย่างยิ่งเนื่องจากการอภิปรายสรุปผลการศึกษาที่ได้กลั่นกรองมานำเสนอได้อย่างละเอียดซึ่งมีการอธิบายสรุปถึงสภาพปัญหาของกระบวนการพัฒนาระบบการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมและปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย รวมถึงมีการนำเสนอบทสรุปผลที่ได้จากการศึกษาทั้งหมดของคณะผู้ศึกษาซึ่งอธิบายถึงผลกระทบของการกระจายอำนาจทางด้านการเมือง การคลัง และการบริหารที่มีต่อการเมืองการปกครองท้องถิ่น ทศนคติและพฤติกรรมของประชาชน ตลอดจนผลกระทบต่อการกลไกการตรวจสอบเชิงบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ และในส่วนท้ายของหนังสือเล่มนี้น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากผู้เขียนได้มีการนำเสนอแนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย โดยได้มีการนำเสนอ “ตัวแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น” รูปแบบใหม่อันเป็นผลที่สังเคราะห์มาจากการศึกษาวิจัย โดยได้อธิบายถึงโครงสร้างของตัวแบบนี้และแนวทางการปฏิรูปท้องถิ่นตามตัวแบบโครงสร้างดังกล่าว อาทิ เสนอแนะให้ยุบสภาท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วให้นำสภาชุมชนและสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาแทนที่โครงสร้างของทั้ง 3 สภาดังกล่าว, การปฏิรูปราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยให้สมาชิกวุฒิสภามาจากสภาชุมชนและสภาจังหวัดผ่านกระบวนการเลือกตั้ง เนื่องจากจะได้มีสัดส่วนของตัวแทนจากส่วนท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่ในวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรหลักในฝ่ายนิติบัญญัติ, เห็นควรให้มีการยุบรวมคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำเสนอการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ 4 ฝ่าย เพื่อขับเคลื่อนนโยบายท้องถิ่น ได้แก่ คณะอนุกรรมการข้าราชการและพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบการเงินการคลังท้องถิ่น, คณะอนุกรรมการ

ตรวจเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, และคณะกรรมการบริหารกิจการการกีฬาอาณัติและกำหนดมาตรฐานบริการสาธารณะ นอกจากนี้แล้วข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นนี้แตกต่างจากข้อเสนอทั่วไปที่แนะนำให้ยุบโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค (อำเภอ, จังหวัด) แต่มีการเสนอแนะให้ปรับปรุงโครงสร้างดังกล่าวโดยให้ “นายอำเภอ” และ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ทำหน้าที่เป็น “เลขาธิการสภาจังหวัด” และ “เลขาธิการสภาชุมชน” เพื่อทำหน้าที่เป็นทั้งปรึกษาและเลขานุการให้แก่สมาชิกสภาจังหวัดและสภาชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้แล้วยังได้มีการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นตามตัวแบบดังกล่าวที่ได้นำเสนอไปในบทนี้ โดยแบ่งข้อเสนอแนะออกเป็น 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1. แนวทางการพัฒนาความพร้อมเชิงองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นย่อย ได้แก่ ภาวะผู้นำและทัศนคติของผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและคุณภาพชีวิตของประชาชนต้องเป็นไปในเชิงรุก โดยต้องมีความเข้าใจและให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างบูรณาการ, การพัฒนาโครงสร้างองค์กรและกระบวนการดำเนินงาน โดยต้องมีการเตรียมความพร้อมบุคลากรในท้องถิ่น ส่วนกลาง และภูมิภาค ตลอดจนการปฏิรูปข้อกฎหมายต่างๆ ให้มีความสอดคล้องกัน, ระบบการเงินการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนและการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2. แนวทางการพัฒนาความพร้อมของภาคประชาชน โดยตัวแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่นี้มีจุดเน้นและให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นตัวแสดงหลัก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาศักยภาพของประชาชนในมิติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นและสิทธิหน้าที่ของพลเมือง รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับภาครัฐในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบถ่วงดุล หรือการเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครทำงานร่วมกับท้องถิ่นหรือภายในชุมชนในเชิงรุกให้มากขึ้น

อย่างไรก็ตามสำหรับบทสรุปที่ได้จากการศึกษาในหนังสือเล่มนี้ชี้ให้เห็นว่านักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการประจำ และภาคประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเองและให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านการศึกษาและสาธารณสุข กระนั้นก็ตามท้องถิ่นยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอยู่ ส่วน



โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันเอื้อต่อผู้บริหารท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินงานต่างๆ ได้รวดเร็วขึ้น และข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์ มีคุณวุฒิ แต่ต้องมีการพัฒนาแนวคิดนอกกรอบเพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ในการบริหารงานและเปลี่ยนแปลงท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้แล้วในมิติทางการเมืองการคลังนั้น พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยประสบกับวิกฤตการณ์ความเหลื่อมล้ำทางการเมืองการคลังและปัญหาในการจัดเก็บรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจที่มีความเจริญสูงกับเขตเศรษฐกิจที่มีความเจริญต่ำยังคงมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก ทั้งนี้พบว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่และอยู่ในเขตเมืองนั้นมีการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์หรือมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและอยู่นอกเขตเมือง นอกจากนี้ยังพบปัญหาที่สมาชิกสภาท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการทางนิติบัญญัติ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อดำเนินงานต่างๆ ของท้องถิ่นมีจำนวนน้อยมาก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความมีอิสระในการดำเนินงานเนื่องจากบทบาทของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีลักษณะ “ควบคุมสั่งการ” มากกว่า “ส่งเสริมและสนับสนุน” อย่างไรก็ตามผู้เขียนก็ได้นำเสนอแนวทางในการปฏิรูปไว้ที่น่าสนใจซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 4 ด้านหลัก ได้แก่ 1. ด้านการกระจายอำนาจที่อยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น, 2. การเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมดำเนินงานกับภาครัฐและตรวจสอบถ่วงดุล, 3. การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเมืองการคลังและเศรษฐกิจชุมชนของท้องถิ่น, และ 4. การจัดสรรอำนาจและปรับโครงสร้างท้องถิ่น การปฏิรูปกฎหมายท้องถิ่น รวมถึงการนำเสนอตัวแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอันเป็นผลที่ได้จากการศึกษา ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอไว้อย่างน่าสนใจยิ่ง

กล่าวโดยสรุปแล้ว สำหรับการบริหารจัดการภาครัฐในยุคที่โลกไร้พรมแดนถือเป็นสิ่งท้าทายความสามารถในการบริหารจัดการภาครัฐทุกระดับไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามในยุคที่บริบททางสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การบริหารจัดการภาครัฐก็ควรมีการปรับตัวเพื่อให้การทำงานมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลา และเมื่อเราพิจารณาถึงประสิทธิภาพและบทบาทของภาครัฐต่อการให้บริการสาธารณะแล้ว เราไม่สามารถที่จะละเลย “การปกครองส่วนท้องถิ่น” ไปได้เลย เนื่องจากเป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับล่างสุดซึ่งมีบทบาทและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้น การปรับเปลี่ยนและสร้างความเข้มแข็งให้กับโครงสร้างระดับล่างสุดของรัฐอันเป็นรากฐาน



ของสังคมให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้การจัดการภาครัฐและการบริหารกิจการสาธารณะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด หนังสือ “การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการจัดการกิจการสาธารณะแนวใหม่ (Local Government Reform under the New Public Affairs Management) เล่มนี้ เป็นผลงานที่ได้จากการศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวคิดต่างๆอันเป็นคุณประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย เป็นหนังสือที่จะช่วยนำทางให้ผู้อ่านได้เข้าใจสถานภาพของท้องถิ่นและเป็นแนวทางเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์ โดยหนังสือเล่มนี้เป็นผลการศึกษาที่ได้จากการบูรณาการความรู้ ความสามารถของผู้เชี่ยวชาญทางการบริหารกิจการสาธารณะและการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย กระทั่งนำมาสู่หนังสืออันเป็นแนวทางในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นและกระจายอำนาจในมิติต่างๆอย่างครอบคลุมซึ่งจะช่วยสร้างความรู้ ความเข้าใจ และต่อยอดขยายองค์ความรู้ด้านการปกครองท้องถิ่น การบริหารจัดการภาครัฐ และการบริหารกิจการสาธารณะได้เป็นอย่างดี ผ่านการนำเสนอแนวคิดและรายละเอียดต่างๆด้วยวิธีพรรณนาวิเคราะห์ผ่านการใช้ถ้อยคำที่เข้าใจง่าย อันจะทำให้ผู้อ่านได้เรียนรู้และเข้าใจแนวคิดและรายละเอียดรอบด้านทั้ง “ที่มา ที่เป็น และที่ไป” ของการปกครองท้องถิ่นไทยได้อย่างครอบคลุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงและแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ในมิติต่างๆที่ผู้เชี่ยวชาญได้นำเสนอไว้อย่างน่าสนใจ อันแสดงให้เห็นถึงสถานภาพการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในปัจจุบันว่ามีปัญหาอย่างไรและในอนาคตควรมีการปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใดจึงจะเหมาะสมกับบริบทที่เป็นอยู่ในสังคมปัจจุบัน โดยหนังสือเล่มนี้จะให้ผู้ที่ศึกษาได้เรียนรู้แนวคิดใหม่ที่น่าสนใจทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูปท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์และทันสมัย

บรรณานุกรม

- ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ และคณะ. (2557). การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่. ขอนแก่น: คลังน่านาวิทยา
- สำนักงานปฏิรูป. (2554). อำนาจในแนวระนาบ: การเปลี่ยนแปลงเพื่อประชาชน. วารสารปฏิรูป, 1(1), 10-12.



Nalbandian, J. (2006). **Politics and Administration in Local Government**. International Journal of Public Administration, 29, 1049-1063

Ness, G. D. (2012). **Thailand's Decentralization: Global Forces and Local Conditions**. In P. Kamnuansilpa, & B. P. Brereton, Local Governments in a Global Context (pp. 17-36). Khon Kaen, Thailand: College of Local Administration Press.