

กระบวนทัศน์ในการบริหารท้องถิ่นยุคใหม่ Paradigm in New Local Administration

กิติยรัตน์ จันทร์หอม, ศุภวรรณ คงเสมา,
นภาพร ตาแก้ว, สุภาษา บุญยงค์ และ โชติ บดีรัฐ
มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

**Kitiyarat Chunhom, Suphawan Kongsema,
Naphaporn Takaew, Suphasa Boonyong and Chot Bodeerat**
Pibulsongkram Rajabhat University, Thailand
Corresponding Author, E-Mail : Suphawan.kongsema@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิวัฒนาการของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในรูปแบบกระบวนทัศน์เก่าและการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่ที่สามารถนำมาปรับใช้ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกให้ประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงปัจจัยต่าง ๆ ภายในประเทศ ทั้งปัจจัยทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดังนั้นบทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนทัศน์ในการบริหารท้องถิ่นยุคใหม่พบว่า กระบวนทัศน์ หรือแนวความคิดอย่างเป็นระบบในการพัฒนาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับผู้ปกครองปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่นโดยมีประโยชน์สุขของประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญเพื่อการพัฒนาให้เกิดความยั่งยืน ทำให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นมีความเข้มแข็งมีความรู้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำภูมิปัญญาท้องถิ่น มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพภูมิสังคมของท้องถิ่นนั้นๆให้เกิดความเสมอภาค ซึ่งหัวใจสำคัญของสังคมประชาชนทุกคนต้องมีความเท่าเทียมกันในการได้รับโอกาสจากการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเสมอภาค มีการกระจายอำนาจ ให้ประชาชน ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้การพัฒนาและการแก้ปัญหาสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงทั้งยังต้องมีความคุ้มค่า (Productivity) เน้นการบริหารที่มีประสิทธิภาพมีต่อประโยชน์สาธารณะโดยมุ่งที่ประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก

คำสำคัญ: กระบวนทัศน์; การบริหารท้องถิ่น; ยุคใหม่

* วันที่รับบทความ : 26 ตุลาคม 2565; วันที่แก้ไขบทความ 8 ธันวาคม 2565; วันที่ตอบรับบทความ :9 ธันวาคม 2565

Received: October 26; 2022; Revised: December 8, 2022; Accepted: December 9, 2022

Abstracts

The evolution of Thailand's local administration system in the form of the old paradigm and the new paradigm of local governance that can be adapted under the changing global trend has forced Thailand to change various factors within the country, including those Political, social and economic to be in line with the changes that occur, There objective of this journal was to study the paradigm in the new local administration. It was found that the paradigm was important to the leaders of the local administrative organizations in the local development for the benefit of the people as the important goal for the sustainable development. It made the people could be self-reliance, had the good quality of life, were strong and had the knowledge. The local administrative organizations could apply the local wisdom for the local development suitable to the social geography of the local. It made the equity that was the heart of the society. The people were equal and got the opportunity in the development of the local administrative organizations equally. The local administrative organizations had the empowerment to the people with the process of the people participation for the development and solution in accordance with the demand of the people in the local and the productivity focusing on the administration efficient to the public benefit for the benefit of the people.

Keyword: Paradigm; Local Administration; New

บทนำ

ประเทศไทยในระยะของการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นยุคที่ประชาชนจำนวนมากตื่นตัวเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ข้อเสนอ ความคิด การวิพากษ์วิจารณ์ และ การศึกษาด้านนี้เริ่มมีมากขึ้น แต่ผลงานทางวิชาการในการนำทางความคิดของสังคมไปในทางที่คนส่วนใหญ่ยอมรับยังน้อยอยู่ นักวิชาการแต่ละสำนักมีการเสนอแนวคิดที่หลากหลาย กระจายกระจาย ยากต่อการศึกษาค้นคว้าวิจัย ซึ่งทำให้ขาดพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีขึ้นในประเทศไทย (ดำรงวัฒนา และคณะ, 2544 : 4) แนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีเน้นความสัมพันธ์ของระบบการบริหารจัดการที่ดีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และการพัฒนาภาคประชาสังคม หากรัฐบาลกลางมีระบบบริหารจัดการ (Governance) ที่กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคม นอกจากนี้ ประชาสังคมจะเป็นปัจจัยสังคมวัฒนธรรมที่จะมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการบริหารจัดการของท้องถิ่นที่ดี สำหรับการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมตามหลักธรรมาภิบาล (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558 : 5)

ดังนั้นกระบวนการพัฒนาในการบริหารท้องถิ่นยุคใหม่จึงเป็นการอภิปรายในประเด็นวิวัฒนาการของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย ในรูปแบบกระบวนการทัศน์เก่าและการปกครองท้องถิ่นในกระบวนการทัศน์ใหม่ที่สามารถนำมาปรับใช้ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก ให้ประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงปัจจัยต่าง ๆ ภายในประเทศ ทั้งปัจจัยทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ตามแนวคิดของการสร้างระบบธรรมาภิบาล ซึ่งการเปลี่ยนแปลงปัจจัยดังกล่าวมีผลกระทบต่อระบบบริหารงานภาครัฐ การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

และการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมซึ่งจะช่วยพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยให้มีลักษณะของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (local governance) อย่างแท้จริง

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

ประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยได้เริ่มต้นในช่วงรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 โดยได้มีการเริ่มตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) เพื่อเป็นตัวอย่างในการพัฒนาเมืองแก่หัวเมืองทั่วไป แต่การบริหารงานของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ นี้ดำเนินการโดยข้าราชการทั้งหมด จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 เป็นการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมแต่อย่างใด ต่อมาเมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2448 (ร.ศ.124) กระทรวงมหาดไทย จึงได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลแห่งแรกขึ้นที่ตำบลท่าฉลอมจังหวัดสมุทรสาคร อันถือเป็นสุขาภิบาล แห่งแรกของชาติไทย ปฐมบทแห่งการปกครองท้องถิ่นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้ถือเอาวันที่ 18 มีนาคมของทุกปีเป็นวันท้องถิ่นไทย อันถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและเป็นการวางรากฐานในการปกครองท้องถิ่น ครั้นถึงรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 ได้มีการทดลองจัดตั้ง “ดุสิตธานี” เพื่อเตรียมการเป็นแบบอย่างในการปกครองท้องถิ่นและทดลองการปกครองแบบประชาธิปไตย ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 ได้มีการปรับปรุงกิจการสุขาภิบาลให้เป็นรูปแบบการบริหารแบบประชาธิปไตย หรือเทศบาลในปัจจุบัน (ปิ่นนคร เจริญชัยพฤกษ์, 2561 : 183-196)

วิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนพิจารณาจากกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งทยอยมีออกมามากมาย ตั้งแต่ พ.ศ.2476 มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ มีทรัพย์สิน มีเจ้าหน้าที่ และมีอำนาจในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ จนกระทั่งถึง พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 ถือกำเนิดพร้อมมีเนื้อหาสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญมากมาย สำคัญได้แก่ การประกาศใช้กฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มี “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มากำหนดรายละเอียดอำนาจหน้าที่ การกำหนดให้นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นครั้งแรก การกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เข้ามาควบคุมดำเนินการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นทุกประเภทแทนกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนได้มีการเร่งรัดปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ให้เป็นมาตรฐานแบบเดียวกันทั้งหมด นั่นคือ รูปแบบนายกสภา หรือเป็นแบบผู้บริหารเข้มแข็ง พร้อมทั้งทยอยยกเลิกคณะผู้บริหารที่มาจากมติของสภาท้องถิ่นด้วยการระบุให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ตลอดจนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และกำหนดรายละเอียดกลไกความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาให้มี

ความชัดเจนขึ้นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ดีต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบททางสังคมด้วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย มีวิวัฒนาการสู่การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นและประชาชนได้บริหารจัดการชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นมากขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเอาไว้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมมากที่สุด จากรัฐธรรมนูญที่มีมาทั้งหมดสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญต่อการปกครองในท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดจนความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักสากล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นำไปสู่การยกเลิกหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลัง พ.ศ.2542 ซึ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง จะพบว่ารูปแบบและกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากดังนี้นักวิชาการหลายท่านจึงถือว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 คือต้นกำเนิดของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยยุคปัจจุบันอย่างแท้จริง แม้ว่าในปัจจุบันมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 แต่หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป

แนวคิดการบริหารท้องถิ่นยุคเก่า

การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่ามีลักษณะที่ยึดโยงอยู่กับการให้ความสำคัญในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง ให้ความสำคัญกับรูปแบบที่เป็นทางการที่ขาดความยืดหยุ่น ให้ความสำคัญกับการมีเขตแดน พื้นที่ และประชากรที่ชัดเจน ความเป็นสถาบันที่มีโครงสร้างตายตัว หรือให้ความสำคัญกับแง่มุมทางกฎหมายที่แข็งกระด้าง ความเป็นระบบราชการ และการรวมบทบาทการพัฒนาและการให้บริการไว้ที่หน่วยงานรัฐคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Imrie & Raco, 1999 : 45-63) การปกครองท้องถิ่นตามความคิดดั้งเดิมนั้น มีลักษณะที่สำคัญคือ 1) เป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่น เลือกคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการจัดการปกครองตนเอง 2) เป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะขั้นพื้นฐานคือ มีอาณาเขตและประชากรของท้องถิ่น อย่างชัดเจน มีลักษณะจำเพาะของตัวเองในด้านต่าง ๆ เช่น เขตแดน ประชากร วัฒนธรรม ประเพณี และทรัพยากร มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติงาน มีฐานะทางกฎหมายและมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม ดำเนินการตามอำนาจที่ได้รับสิทธิตามกฎหมาย เช่น สิทธิในการตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และสิทธิในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น ด้วยลักษณะของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่ามีความแข็งตัว ขาดความยืดหยุ่นในการดำเนินงานของท้องถิ่น เนื่องจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะมีลักษณะเป็นแนวดิ่ง อำนาจในการปกครองจึงอยู่ที่คณะบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนของประชาชน ในขณะที่ประชาชนจะเป็นเพียงผู้ถูกปกครองหรือเป็นเพียงผู้ต้องรับผลของการจัดทำบริการไม่ได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ ความคิดสร้างสรรค์ และร่วมดำเนินการอย่างแท้จริง

การดำเนินกิจการโดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะจะทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ เพราะมีข้อจำกัดในหลักการและข้อกฎหมายที่มุ่งดำเนินงานให้ถูกต้องตามระเบียบสนองเป้าหมายของทางการ มากกว่าสนองความต้องการของประชาชน (อุดม ทุมโฆสิต, 2551 : 7)

นอกจากนั้น การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลรวมทั้งเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาของท้องถิ่น ส่งผลให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณภาพมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และห่วงใยต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด การเรียนรู้ความเป็นพลเมืองไม่สามารถทำให้เกิดได้จริงในห้องเรียน หากแต่ต้องเป็นเรื่องของการมีประสบการณ์จริงสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในฐานะเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยนำเสนอโดยนักวิชาการอาทิ เช่น นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส อเล็กซิส เดอ ท็อกเกอร์วิลล์ (Alexis de Tocqueville) ในผลงานเรื่องประชาธิปไตยในอเมริกา (Democracy in America) ได้กล่าวว่า “ที่ประชุมของเมืองมีความหมายต่อเสรีภาพเสมือนกับโรงเรียนมีความหมายต่อการเรียนรู้ เพราะการประชุมเมืองนั้น ทำให้ประชาชนมีโอกาสไขว่คว้าหาเสรีภาพ สอนประชาชนให้รู้จักเสรีภาพ เช่นเดียวกับ จอห์น สจวร์ต มิลล์ (John Stuart Mill) เช่นกันชี้ให้เห็นบทบาทของการปกครองท้องถิ่นในด้านให้การศึกษาทางการเมือง แมคคิก (H. Madd) เสริมว่าจุดประสงค์หลักของการปกครองท้องถิ่นอยู่ที่การสร้างความสำเร็จทางการเมืองที่ดี ประชาชนจะสามารถเรียนรู้จากนักการเมืองลงโลก ไม่เลือกผู้สมัครที่ขาดความสามารถ สามารถเรียนรู้การอภิปรายประเด็นต่าง ๆ ได้และเข้าใจบรรยายง่ายกับรายได้และคิดเพื่ออนาคต สำหรับ โกวิท พวงงาม (2550 : 43) เชื่อว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบพื้นฐานอย่างหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีความสำคัญต่อการฝึกหัดประชาธิปไตย โดยเฉพาะแก่ชุมชนท้องถิ่นที่จะได้มีส่วนร่วมในการตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองได้เป็นอย่างดี เพราะลำพังเพียงรัฐบาลกลางไม่อาจดูแลตอบสนองความต้องการหรือแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างตรงใจและทั่วถึงอย่างแท้จริง ประการที่สอง การปกครองท้องถิ่นเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง (Political leadership) การปกครองท้องถิ่นเป็นการเมืองสนามเล็ก บุคคลที่สนใจการเมืองสามารถใช้สนามระดับท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มต้นและเรียนรู้เพื่อเป็นนักการเมืองในระดับชาติต่อไป ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองการได้รับเลือกตั้งและการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตนและยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทย ผู้นำทางการเมืองหลายท่าน สมาชิกรัฐสภามากกว่าครึ่งล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการ ของท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

กล่าวได้ว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนั้นก็ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายเป็นเวลานาน แต่เมื่อสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ เปลี่ยนไปจากปัจจัยหลายด้าน เช่น กระแสโลกาภิวัตน์สภาพการแข่งขันระหว่างประเทศ วิกฤติทางเศรษฐกิจ กระแสความคิดในการลดบทบาทและขนาดของภาครัฐที่เกิดจากแนวคิดอนุรักษนิยม การเติบโตและการมีบทบาทมากขึ้นขององค์การประชาสังคม และที่สำคัญคือ การเติบโตและเข้มแข็งของภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชัน และความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล ตลอดจนระบบการทำงานของรัฐที่มีลักษณะเชิงตัว ไม่ยืดหยุ่น เหมาะกับงานประจำและการควบคุม แต่ไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่มีความเป็นพลวัตรและมีลักษณะของปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้น แนวคิดในการมองท้องถิ่นแบบเดิมจึงถูกท้าทายโดยนักวิชาการรุ่นใหม่ โดยเฉพาะผลงานทางวิชาการหลังทศวรรษที่ 1990 ที่มีแนวโน้มมองท้องถิ่นในกระแสการปฏิรูปมากขึ้น โดยสนใจหลักการของการจัดการปกครองท้องถิ่นหรือ Local Governance มากขึ้น

หลักการบริหารท้องถิ่นยุคใหม่

จากปัญหาที่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่าไม่อาจตอบสนองหรือแก้ปัญหาที่มีความซับซ้อนและมีความเป็นพลวัตรสูงได้ดังกล่าวแล้ว จึงได้มีการแสวงหากระบวนทัศน์ใหม่ที่มีความเหมาะสมมากกว่า ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นปรากฏมีแนวโน้มของกระบวนทัศน์ใหม่ที่น่าสนใจกับการปกครองท้องถิ่นมี 2 กระแสที่สำคัญคือ

1. การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management: NPM) แนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) ได้ถูกนำมาใช้กับการบริหารงานภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ 1) เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐที่เป็นจำนวนมากเนื่องจากโครงสร้างทางการบริหารที่ใหญ่และจำนวนบุคลากรที่มาก 2) เป็นการปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐให้มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือกึ่งรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการการบริการสาธารณะแก่ประชาชนที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น 3) เป็นการปรับปรุงระบบอัตโนมัติ กล่าวคือ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการบริหารงานภาครัฐและการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน 4) เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบการว่าจ้างบุคลากรภาครัฐให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับความสามารถ ความรู้ และความชำนาญ และ 5) เพื่อพัฒนาการจัดการภาครัฐ การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการดำเนินกิจการภาครัฐ (Hood, 1991 : 3) รูปแบบของการบริหารของกระบวนทัศน์ใหม่ (New Public Management) จึงเน้นที่ความคล่องตัว ความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ และผลลัพธ์จากการดำเนินงานมากกว่าที่จะเน้นตัวปัจจัยนำเข้า และกระบวนการของการบริหารในกระบวนทัศน์ใหม่ เรียกว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงมีหลักการที่สำคัญ ประกอบด้วย 1) ความเป็นมืออาชีพ 2) มีความชัดเจนในการประเมินผล 3) เน้นที่ผลลัพธ์ 4) ทำให้หน่วยงานเล็กลง 5) สร้างระบบของการแข่งขัน 6) นำเอารูปแบบของการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้ 7) มีความประหยัดและมีความมีวินัยในการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า (จักรินทร์ ภูเขียวและคณะ, 2563 : 212-223)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะให้ความสำคัญกับนักบริหารที่มีมืออาชีพ มีความรู้ มีความเชี่ยวชาญ และมีวิสัยทัศน์ในงานและองค์การที่ตนเองรับผิดชอบ เข้าสู่ตำแหน่งด้วยความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ในการปฏิบัติงานจะให้ความสำคัญกับการประเมินผลงาน ที่มีความชัดเจนโปร่งใส การบริหารกิจการภาครัฐแบบใหม่จะเน้นผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยนำเข้าหรือกระบวนการให้ความสำคัญกับการแยกหน่วยงานภาครัฐให้ออกมาเป็นหน่วยงานย่อยเล็ก ๆ แล้วทำการจัดระบบบริหารของแต่ละหน่วยงานที่ได้ทำการแยกย่อยแล้วนั้นให้มีความเหมาะสมตามลักษณะงานที่รับผิดชอบ ให้ความสำคัญกับเรื่องวินัยและการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดการใช้งบประมาณและทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่ จะต้องมีการศึกษาถึงความต้องการและความเป็นไปได้ว่าความคุ้มค่าหรือไม่ และเป็นการใช้อย่างประหยัดแต่เกิดประโยชน์สูงสุด (ภราดร แก้วบุตรดี, ศศิกิจจ อัจฉัย , สมบัติ นวลระยองและอาณัติ เดชจิตร, 2565 : 303-310) การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดหลักในการปฏิรูประบบราชการโดยการนำเอาหลักการจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เพื่อการพัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบราชการยุคใหม่ ซึ่งสามารถทำงานสนองการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งระบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในปัจจุบันมีลักษณะ(ทวีศักดิ์ สุททวาทิน, 2550 : 8) ดังต่อไปนี้

1. เป็นระบบราชการที่มีความหลากหลาย แต่ยึดถือค่านิยมหลักเดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่พยายามทำทุกอย่างในระบบราชการให้เป็นโหลเดียวกันทั้งหมด
2. นิยามความหมายของระบบคุณธรรมใหม่ ให้หมายถึง ระบบคุณธรรมที่เน้นให้ข้าราชการทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้นและยอมรับความแตกต่างที่เกิดขึ้นจากการมีขีดความสามารถที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งแตกต่างจากระบบคุณธรรมของระบบราชการในอดีตที่เน้นการปกป้องสิทธิประโยชน์ตอบแทนให้กับข้าราชการในอดีตที่ปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันและมีขีดความสามารถแตกต่างกันได้
3. มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน โดยมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่เน้นการทำงานตามกฎระเบียบตามกระบวนการและขั้นตอนการทำงานที่กำหนดไว้
4. การจ้าง การถนอมรักษา ตลอดจนการส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการ เน้นที่การแสวงหาผู้ที่มีขีดความสามารถสูงและส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าโดยเปิดโอกาสให้ได้ทำงานที่มีความท้าทาย ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบราชการแบบเดิม ซึ่งเน้นให้ข้าราชการมีความรู้ ความสามารถทางเทคนิคที่ตรงกับตำแหน่งงานเป็นสำคัญ
5. มีมุมมองต่อข้าราชการที่มีขีดความสามารถว่า เป็นสินทรัพย์หรือเป็นทุนมนุษย์ที่มีค่าขององค์การ ยิ่งลงทุนให้ได้รับการพัฒนา ยิ่งสามารถทำงานสร้างประโยชน์ให้ระบบราชการ ได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่มองข้าราชการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิต รายจ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับข้าราชการจึงถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่สิ้นเปลืองของระบบราชการ
6. การจ้างงานมีหลากหลายรูปแบบ มีทั้งกลุ่มที่เป็นข้าราชการประจำภายใต้ระบบการจ้างงานจนถึงการเกษียณอายุกลุ่มพนักงานข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ภายใต้รูปแบบการจ้างงานตามสัญญาที่มี

กำหนดระยะเวลาจ้าง และกลุ่มที่จ้างเหมาแรงงานมาจากเอกชน เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการแบบเดิมที่มีรูปแบบการจ้างงานแบบเดียว คือ ข้าราชการประจำ ซึ่งจ้างจนเกษียณอายุราชการ แม้ว่าจะมีลักษณะการจ้างงานที่หลากหลาย แต่ทุกกลุ่มต้องยึดถือค่านิยมหลักของระบบราชการเป็นแบบเดียวกัน

7. ลักษณะการจ้างงานไม่เน้นที่ความมั่นคงในการจ้างงาน แต่เน้นที่ผลการปฏิบัติงานถ้าผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจก็สามารถยกเลิกการจ้างได้ ทั้งนี้เพราะระบบราชการเองก็มีข้อจำกัดในการหารายได้ไม่แตกต่างจากภาคเอกชน จึงต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ้างงานของภาครัฐเองด้วย ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่เน้นความมั่นคงของการจ้างงานเป็นหลักที่สำคัญ การจ้างงานของภาครัฐแบบเดิมจึงมีลักษณะเหมือนกับการให้สังคมสงเคราะห์แก่ ข้าราชการ

8. การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการมีส่วนต่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์กร ซึ่งแตกต่างจากการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในแบบเดิมที่ประเมินตามกิจกรรมการทำงานของข้าราชการแต่ละคน

9. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหารอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างกันในการผลักดันให้องค์การบรรลุเป้าหมาย ในขณะที่เดียวกันองค์กรก็ใส่ใจความพึงพอใจการทำงานของข้าราชการ รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน ซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหารภายใต้ระบบราชการแบบเดิมที่มีลักษณะเป็นการทำงานตามสายการบังคับบัญชา การทำงานตามกฎหมายระเบียบและระบบงาน ซึ่งมักก่อให้เกิดความขัดแย้งในประเด็นต่าง ๆ ระหว่างกัน เช่น ข้าราชการมีเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกับองค์กร ทำให้เกิดข้อพิพาทที่ต้องแสวงหาแนวทางการแก้ไข

10. องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกระจายอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ มีอำนาจและหน้าที่บริหารงานบุคคลได้อย่างเต็มที่ ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการแบบเดิมที่องค์กรกลางบริหารงานและสงวนอำนาจและหน้าที่การบริหารบุคคลเพื่อดำเนินการเองเป็นส่วนใหญ่

การจัดการภาครัฐแบบใหม่ (NPM) จึงเป็นแนวทางของการจัดการของภาครัฐการเปลี่ยนแปลงไปทำให้การจัดองค์กรระบบการบริหารราชการ และการงบประมาณภาครัฐแบบดั้งเดิมไม่เพียงพอต่อการบริหารงานภาครัฐให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีลักษณะเป็นพลวัตรได้ซึ่งความเป็นพลวัตรเกิดขึ้นได้หลายลักษณะมีผลกระทบและส่งผลต่อการจัดรูปแบบและวิธีการบริหารภาครัฐด้วยความตื่นตัวทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างประชากรและสังคม การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพ ความต้องการด้านการศึกษาและการสาธารณสุข รวมถึงความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีล้วนส่งผลต่อความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อการจัดบริการสาธารณะจากรัฐเพิ่มขึ้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีความเข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อเชื่อมโยงสู่การบริหารเพื่อประโยชน์สาธารณะได้อย่างแท้จริง

2. การจัดการปกครองที่ดี (Governance) คือการจัดการปกครองที่ดีเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมร่วมกับสังคมการประสานเชื่อมโยง การกำกับดูแลและความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบ นั่นคือ การจัดการปกครองที่ดีจะเน้นถึงการใช้ศิลปะในการบริหารมากกว่าอำนาจหรือกฎหมาย กล่าวคือ ในการดำเนินงาน ในเบื้องต้นจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสังคมหรือชุมชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อกิจกรรม นโยบาย แผนงานหรือโครงการ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังถึงสิ่งที่จะดำเนินการให้แก่ชุมชนหรือสังคม ประการต่อมาคือ การประสานเชื่อมโยงสิ่งที่จะดำเนินการกับสังคมหรือชุมชนด้วยการประสานงาน ทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องถึงเป้าหมาย พันธกิจและกิจกรรมของหน่วยงานที่จะต้องทำให้มีความเข้าใจในทิศทางเดียวกัน แนวคิดการจัดการปกครองจะเน้นการกำกับดูแล (steering) มากกว่าการควบคุม (control) การกำกับดูแลดังกล่าว อาจอยู่ในรูปของกฎระเบียบ แนวทาง การชี้แนะ และการสนับสนุนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและดำเนินการของรัฐให้บรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ หลักการอันหนึ่งที่สำคัญของการจัดการปกครองที่ดีคือ ความรับผิดชอบต่อตรวจสอบ เพราะเมื่อหน่วยงานภาครัฐทำความตกลงร่วมมือหรือทำสัญญาจ้างเหมากับหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐเพื่อจัดหาบริการให้แก่ประชาชน หน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชน จะดำเนินงานโดยมุ่งเน้นถึงผลลัพธ์เป็นหลักแต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการหรือขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ดังนั้น กระบวนการจัดการปกครองดังกล่าวจึงต้องให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อตรวจสอบ (Pierre & Peters, 2005 : 87) การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีมีลักษณะที่สำคัญ (อานวย บุญรัตน์ไมตรี, วัฒนา นนทชิต และธณกฤษ งามมีศรี, 2559 : 110-127) คือ

1. มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (interdependence) ในด้านการบริการสาธารณะ (public service) ซึ่งในที่นี้ จะมีความหมายกว้างกว่าการให้บริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่แนวคิดการกระจายอำนาจเข้าใจ แต่จะครอบคลุมถึงองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-state actors) ที่มีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการมองการบริหารจัดการท้องถิ่นในแง่มุมนี้เป็นการมองถึงการเปลี่ยนแปลงขอบเขตการให้บริการสาธารณะ (boundary) ของภาครัฐภาคธุรกิจเอกชน และภาคอาสาสมัครที่เคยแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจน ไปสู่การให้บริการสาธารณะที่ไม่มีการแบ่งขอบเขตกันชัดเจน โดยทุกภาคส่วนในสังคมสามารถให้บริการสาธารณะได้ตามขีดความสามารถโดยไม่แบ่งแยกว่าเป็นงานของราชการหรือของราษฎร

2. ภาคต่าง ๆ ในเครือข่ายท้องถิ่นมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กันอย่างต่อเนื่อง เพราะแต่ละภาคในท้องถิ่นมีความต้องการที่จะแลกเปลี่ยนทรัพยากรและเป้าหมายร่วมกันอยู่ตลอดเวลา

3. การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมีลักษณะคล้ายเกมแข่งขัน (game-like) โดยมีรากฐานจากการเชื่อใจกัน (trust) และการใช้กฎเกณฑ์ของเกมที่มีอยู่ร่วมกัน เพื่อการต่อรองและตกลงโดยมีภาคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมในเกมที่เกิดขึ้นแต่ละครั้ง

4. ความเป็นอิสระจากรัฐในระดับหนึ่ง รัฐไม่ได้สร้างเครือข่ายขึ้น แต่เครือข่ายต่าง ๆ ก่อตัวขึ้นมาเองโดยอิสระและสัมพันธ์กันในแนวราบ เหตุที่รัฐไม่มีอำนาจเหนือเครือข่ายนี้ จึงทำให้รัฐไม่สามารถชี้ทิศทางของเครือข่ายได้ทั้งหมด แต่จะใช้วิธีทางอ้อมในการกระตุ้นและส่งเสริม

กล่าวได้ว่า หลักการบริหารท้องถิ่นยุคใหม่จึงเป็นหลักการที่อยู่บนพื้นฐานการรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจและมีลักษณะของการผูกขาดในการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีรัฐบาลกำกับดูแล แต่หมายถึงการกระจายการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นออกไปให้กว้างมากขึ้น สู่ขอบเขตของสังคมส่วนรวมด้วยการให้ภาคต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นในรูปแบบของเครือข่าย (network) เพื่อการร่วมมือกันอย่างต่อเนื่องในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน ซึ่งหากเปรียบเทียบระหว่างการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบเดิมและแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจะมีความแตกต่างที่สำคัญการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีเป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ประกอบกันขึ้นจากแนวคิดของการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) และประชาสังคม (civil society) โดยทั้งนี้ การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจะเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพ การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะของการบริหารงานแนวใหม่และการส่งเสริมประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม

วิเคราะห์กระบวนทัศน์ในการบริหารท้องถิ่นยุคใหม่

ปัจจุบันสังคมไทยได้มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงครอบคลุมทั่วทุกภูมิภาคโดยมีรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไปอาทิองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเก่าแก่มากมายมากที่สุดอย่างเทศบาลถัดมาคือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นหลังสุดอย่างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งการปกครองพิเศษอีก 2 รูปแบบคือกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ดังนั้นความสำเร็จในการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นจึงฝากไว้กับผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่นำที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ กระบวนทัศน์ (Paradigm) หรือแนวความคิดอย่างเป็นระบบในการพัฒนาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่นโดยมีประโยชน์สุขของประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญซึ่งสามารถสังเคราะห์ออกมาเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) การพัฒนาที่ประสบความสำเร็จนั้นต้องเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนหมายถึงเป็นการพัฒนาที่ทำให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอยู่ท่ามกลางสภาพแวดล้อมและสังคมที่ตึงต้ามเข้มแข็งพอที่จะช่วยเหลือผู้อื่นและเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ

2. ภูมิปัญญาท้องถิ่น (Local Wisdom) การพัฒนาที่ดีนั้นไม่จำเป็นต้องติดยึดอยู่กับตำราหรือทฤษฎีการพัฒนาแบบตะวันตกที่อาจไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมไทย ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อนามาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นแนวทางที่นักบริหารการพัฒนาพึงให้ความสำคัญเป็นความ

จำเป็นที่ผู้นำองค์กรท้องถิ่นต้องรู้เท่าทันมองเห็นโลกทั้งใบแต่ต้องเข้าใจท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริงเพื่อออกแบบการพัฒนาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพภูมิสังคมของท้องถิ่นนั้นๆ

3. ความเสมอภาค (Equity) เป็นหัวใจสำคัญของสังคมประชาธิปไตยที่ให้ความเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกันกระบวนการพัฒนาที่เช่นเดียวกันประชาชนทุกคนต้องมีความเท่าเทียมกันในการได้รับโอกาสจากการพัฒนานโยบายสาธารณะและโครงการพัฒนาด้านต่างๆขององค์กรท้องถิ่นจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคไม่ใช่กำหนดมาจากพรรคพวกหัวคะแนนหรือฐานคะแนนเสียงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นก็ต้องคำนึงถึงโครงสร้างของการกระจายรายได้ควบคู่ไปกับความเจริญเติบโตด้วย

4. การกระจายอำนาจ (Empowerment) สังคมโลกปัจจุบันเป็นสังคมแห่งการกระจายอำนาจทั้งในระดับโลกระดับชาติและระดับท้องถิ่นด้วยความเป็นโลกแห่งการสื่อสารไร้พรมแดนการกระจายอำนาจจึงเป็นแนวคิดสำคัญสำหรับการพัฒนาทุกระดับภายใต้หลักการที่ว่าไม่มีผู้ปกครองใดที่เข้าใจใกล้ชิดและเข้าถึงประชาชนและการแก้ปัญหาได้ดีเท่ากับผู้ปกครองที่มาจากประชาชนด้วยกันเองการบริหารการพัฒนายุคใหม่จึงต้องเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้การพัฒนาและการแก้ปัญหาสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงและวิธีการพัฒนานั้นต้องเป็นแบบจากล่างขึ้นบนไม่ใช่แบบบนลงล่างเหมือนอย่างในอดีต

5. ความคุ้มค่า (Productivity) หมายถึงการพัฒนาต่าง ๆ นั้นมีความคุ้มค่าหรือไม่เมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลที่ได้รับกลับมาในภาคเอกชนนั้นมักจะเน้นการบริหารที่มีประสิทธิภาพคือทำถูกวิธีเพื่อให้ต้นทุนต่ำสุดได้กำไรสูงสุดแต่ในภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายนั้นควรเน้นการบริหารที่มีประสิทธิผลคือทำถูกเรื่องโดยมุ่งที่ประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลักโครงการพัฒนาบางอย่างอาจไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจแต่ถ้ามีความคุ้มค่าในเชิงสังคมวัฒนธรรมการศึกษาหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนก็อาจดำเนินการได้

สรุป

วิวัฒนาการของการพัฒนาระบบการบริหารงานท้องถิ่นได้เริ่มจากการยึดการวิเคราะห์และการปฏิรูปโครงสร้างเป็นหลัก ต่อมา แนวคิดของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (new public management) แนวคิดของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (new public service) แนวคิดการจัดการปกครองที่ดี (governance) และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (local governance) ที่เน้นการให้ความสำคัญของเครือข่ายความสัมพันธ์ของคนในท้องถิ่นในกระบวนการที่ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวทางสังคม ก็ได้ถูกพัฒนาต่อ ๆ มาตามลำดับการมองปรากฏการณ์ผ่านกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น องค์การภาคประชาชน องค์การวิชาชีพ องค์การพัฒนาเอกชน และขบวนการประชาสังคมที่เคลื่อนไหวของ

ภาคพลเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการบริหารการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา แนวทางการพัฒนากระแสหลักในสังคมไทย ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ อุดมการณ์ทุนนิยมและอุดมการณ์ของชาติ ซึ่งเป็นลักษณะวัฒนธรรมที่ยึดติดกับรูปแบบตายตัว ทำให้ทิศทางการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยเพียงทางเดียว และจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยม การส่งเสริมระบบกรรมสิทธิ์เอกชน การพัฒนาอำนาจรัฐและกฎหมายเป็นหลักผลจากการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง นอกจากนั้น ยังมีความเป็นอิสระในการมีอำนาจในการตัดสินใจในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างการเรียนรู้ในระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนในท้องถิ่นอีกทางหนึ่งด้วย กระแสชุมชนท้องถิ่นนิยมเป็นอีกกระแสหนึ่งที่ส่งผลให้การพัฒนาการเมืองการปกครองไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจึงมีบทบาทในการสร้างความโปร่งใส และความพร้อมรับผิดของท้องถิ่น และสามารถบรรเทาปัญหาข้อจำกัดของภาครัฐทั้งในด้านขีดความสามารถในการจัดบริการ ปัญหางบประมาณที่จำกัด ปัญหาการขาดสำนึกรับผิดชอบของภาครัฐในการให้บริการในทุกกระดับ

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. (2550). *100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440 – 2540*. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- จักรินทร์ ภูเขียวและคณะ. (2563). การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่นในภาวะการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน. *วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์*, 5(3), 212-223.
- ดำรงค์ วัฒนา และคณะ. (2544). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: การวิจัยประเทศไทยกองทุน.
- ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน. (2550). *การถ่ายโอนความสามารถด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์จากองค์การกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐให้กับหัวหน้าส่วนราชการ*. กรุงเทพมหานคร :คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2558). *การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล*. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.
- ปณณธร เขียวชัยพลกษ. (2561). ทิศทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอนาคต. *วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์*, 3 (2), 183-196.
- ภาราตร แก้วบุตรดี, ศศิกิจจ์ อ่ำจ้อย, สมบัติ นวลระยองและอาณัติ เดชจิตร. (2565). กระบวนทัศน์ใหม่กับการจัดการท้องถิ่นของประเทศไทย. *วารสารวิจัยวิชาการ*. 5 (3), 303-310.
- อำนวย บุญรัตน์ไมตรี, วัฒนา นนทิตและธณกฤษ งามมีศรี. (2559). กระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารท้องถิ่น. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*. 11 (2), 110-127.

- อุดม ทุมโฆษิต. (2551). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนา*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Imrie, R., & Raco, M. (1999). How new is the new local governance Lessons from the United Kingdom. *Transactions*. 24 (1), 45-63.
- Pierre, J., & Peters, B. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave Macmillan.