

การบริหารปกครอง: แนวคิดและการพัฒนาสู่การปกครองท้องถิ่น Governance: Concept and Development to Local Government)

อัศวินท์ ศาสตนพิทักษ์¹ และ นพพล อัคฮาต²

¹สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

²สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์

¹Email : akarawins@gmail.com ; ²Email : n-akahat@hotmail.co.th

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายแนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเริ่มตั้งแต่รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมจนถึงการบริหารปกครอง (Governance) โดยให้ความสนใจในระดับท้องถิ่น รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมไม่สามารถปรับตัวไม่ทันต่อกระแสโลกาภิวัตน์ได้ ส่งผลให้การบริหารราชการขาดความยืดหยุ่นจนไม่สามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันได้ ซึ่งแนวคิดการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่ให้ความสนใจประชาชนเสมือนลูกค้าผู้รับบริการ คำนึงถึงความพึงพอใจของประชาชน และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันให้เกิดผลกำไร ต่อมาแนวการจัดการบริการสาธารณะได้เข้ามาแทนที่ โดยปรับมุมมองจาก “ลูกค้า” เป็น “พลเมือง” ผู้ซึ่งตระหนักถึงสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ที่ประชาชนต้องกระทำต่อสังคม ซึ่งเป็นฐานคิดสำคัญของการบริหารปกครอง โดยลดบทบาทของภาครัฐลงให้ภาคประชาชนเป็นตัวแสดงหลัก (Active Actor) ภาครัฐเป็นเพียงผู้อำนวย (Facilitator) เพื่อให้เกิดการประสานงานร่วมกันของทุกภาคส่วน โดยผ่านกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่เหมาะสมในการจัดรูปแบบตามแนวคิดการบริหารปกครอง

คำสำคัญ: การบริหารปกครอง, การปกครองท้องถิ่น, รัฐประศาสนศาสตร์

Abstract

The objective of this article is to demonstrate the idea of Public administration for describing from the Traditional public administration (TPA) to governance, particularly in local government level. Generally, it has been known that TPA is out of date. It cannot use in the current situation due to the streaming developments of globalization. As a result, the bureaucracy is sluggish, leading to the lack of competitive advantages. The New Public Administration (NPA) and New Public Management (NPM) are one of the interesting keys to come across this problem that they interested in the services and satisfactions of people. In addition, it can gain the profit from these ways. Then the next as New Public Service (NPS) is used instead of both former concepts. It changes the viewpoints for treating people from "clients" to "citizen". The actual meaning of citizen is defined as a person who has the rights, freedoms and duties to achieve for contributing to the society. This idea is the important basis for creating the concept of governance that focuses the main action of people sector as active actor and public sector as facilitator. The public sector will perform in collaboration. Moreover, the acting as facilitator will provide deliberative democracy to community. Therefore, Thai local governance is the appropriate section for using the concept of governance.

Keyword: Governance, Local Government, Public Administration

1. รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (The Traditional Public Administration: TPA)

แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมดำเนินต่อไปและได้รับการประยุกต์ใช้มาโดยตลอด ซึ่งสภาพความเป็นจริงกับหลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมีข้อกังขาหรือข้อแย้งกันหลายประการ อาทิ เช่น (1) การแยกการเมืองออกจากการบริหาร [1] สามารถทำได้จริงหรือไม่ (2) การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ มุ่งผลที่ผลผลิตโดยขาดความสนใจในความเป็นมนุษย์ (3) หลักการบริหารที่เป็นสากลสามารถปรับใช้ได้จริงในทุกองค์กรหรือไม่ (4) ระบบราชการเป็นระบบที่มีความสมบูรณ์แบบตามความคิดของ Max weber [2] จริงหรือไม่ เหล่านี้ล้วนเป็นคำถามที่มุ่งโจมตีรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมทั้งสิ้น ซึ่งก่อให้เกิดจากหลักการและสภาพความเป็นจริงที่ขัดแย้งกัน กล่าวคือระบบราชการตามแนวคิดของ Max weber ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน (Red tape) เนื่องจากทำงานตามคำสั่งของสายบังคับบัญชาและยึดกฎระเบียบมากเกินไป (Bureau pathology) [3] ทำให้ประชาชนผู้รับบริการเกิดความเชื่อหน่ายการทำงานในระบบราชการ ที่ลดความเป็นปัจเจกบุคคล (Depersonalization) อีกทั้งหลักการบริหารที่เป็นสากล (Universalism) ของ Gulick [4] ซึ่งอ้างว่าเป็นหลักในการบริหารจัดการองค์กรที่สามารถปรับใช้ได้ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งในความเป็นจริงที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ นั้นไม่สามารถปรับใช้หลักการดังกล่าวได้จริง เนื่องจากในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันในหลายบริบทของ เศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม และการเมือง เป็นต้น

จากการเกิดความไม่ชัดเจนระหว่างแนวคิดและสภาพความเป็นจริงดังกล่าว จึงทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ต้องตกอยู่ในยุควิกฤติแห่งกระบวนทัศน์ (Paradigm Crisis) [5] โดยมีความพยายามของเหล่านักวิชาการที่พยายามปรับระบบราชการรูปแบบเดิมให้มีความสัมพันธ์กับสังคมและคนอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การประชุมวิชาการมินนาวบรุก (Minnowbrook Conference) จึงถูกจัดขึ้นเพื่อเป็นการประชุมรวมกันของนักรัฐประศาสนศาสตร์ระดับโลก และจะจัดทุก ๆ 20 ปี ครั้งที่หนึ่งจัดเมื่อปี ค.ศ. 1968 ครั้งที่สองจัดเมื่อปี ค.ศ. 1988 ซึ่งในการประชุมมินนาวบรุกทั้ง 2 ครั้ง เริ่มมองว่าแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมอาจมิใช่แนวทางที่ถูกต้องในการบริหารงานภาครัฐอีกต่อไป เหล่านักวิชาการได้ตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบใหม่ที่เกิดขึ้น รวมทั้ง

สถานการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองที่เกิดขึ้นในขณะนั้น เช่นผลจากการแพ่งสงครามเวียดนามของสหรัฐอเมริกา หรือความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการต่างการแก้ไขปัญหาสังคมในสหรัฐอเมริกา สิ่งเหล่านี้ทำให้นักวิชาการตั้งมุงให้ ความสนใจและตระหนัก ถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นในประเทศ จึงมีความเห็นพ้องต้องกันว่าควรมีการปฏิรูประบบราชการเสียใหม่ โดยปรับให้เกิดสิ่งใหม่ที่ เรียกว่า “รัฐ-ประศาสนศาสตร์แนวใหม่” (New public Administration: NPA)

Herbert Kaufman [6] ได้อธิบายว่าถึงหลักสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ เป็นการให้ความสำคัญกับหลัก 3 ประการคือ (1) การเป็นตัวแทน (Representativeness) (2) ความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) และ (3) ภาวะผู้นำทางการบริหาร (Executive leadership) โดยเป็นมูลเหตุสำคัญในการกระจายอำนาจทางการบริหาร รวมทั้งการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Camilla Stivers [7] ที่ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมากขึ้น โดยเรียกทฤษฎีนี้ว่า “ทฤษฎีความตื่นตัวของพลเมือง” (A Theory of Active Citizenship) ที่ส่งเสริมให้เกิดความเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจในชุมชน สร้างกระบวนทัศน์ความเป็นพลเมือง ซึ่งต่อมาแนวคิดดังกล่าวได้รับการต่อยอดทางความคิดการสนับสนุนการสร้างพลเมืองที่เข้มแข็ง (Civic-Regarding Entrepreneurship) [8] ซึ่งเป็นฐานคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคถัดไป

2. จากรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ สู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New public service: NPS)

รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคถัดมาได้ผนวกเอาแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์ และแนวคิดการบริหารจัดการ (Managerialism) มาปรับใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้ทันต่อการปรับตัวของกระแส

โลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งมีการปรับตัวทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ตามแนวคิดของ Hood [9] ซึ่งได้ให้หลักในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่ามีลักษณะเป็น (1) การบริหารแบบมืออาชีพ (2) มีมาตรฐานในการวัดผลงานที่ชัดเจน (3) มีการควบคุมผลงานให้มากยิ่งขึ้น (4) มีการกระจายส่วนราชการให้เป็นหน่วยงานย่อยเพื่อการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ (5) การส่งเสริมให้มีการแข่งขันด้วยวิธีการจ้างเหมา (6) การจัดให้มีความยืดหยุ่นในการจ้างงานและการให้ค่าตอบแทน และ (7) องค์กรควรส่งเสริมให้มีวินัยในการใช้จ่ายมากขึ้น

สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดกระแสการบริหารที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management: NPM) ดังที่อัมพร อารังลักษณ์ [8] ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า “การบริหาร (Administration)” มีความหมายกว้างและลึกซึ้งกว่าคำว่า “การจัดการ (Management)” เพราะเน้นการควบคุม การบังคับบัญชา การสั่งการเพื่อสามารถคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ องค์กรทางวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น สมาคมอเมริกันเพื่อการบริหารรัฐกิจ (American Society for Public Administration: PAR) หรือ วารสารทางวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจ (Public Administration Review: PAR) ก็ปฏิเสธการใช้คำว่า “การจัดการ (Management)” เช่นกัน ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะพบว่า เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นทางด้านเศรษฐศาสตร์หรือหลักทางการบริหารธุรกิจ โดยเน้นทำให้เกิดผลกำไรสูงสุด (Maximize Profits) และมุ่งสร้างความพึงพอใจให้ประชาชนในฐานะ “ลูกค้า” ผู้รับบริการ อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้ถูกวิจารณ์เป็นอย่างมากเพราะเป็นการลดบทบาทของประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการ โดยขาดกระบวนการสร้างจิตสำนึกในเรื่อง สิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ที่ได้ให้การคุ้มครองไว้ถึงความเท่าเทียมกันในสังคม รวมทั้งสิทธิที่ถูกกำหนดในรูปแบบสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น เด็ก คนพิการ ผู้ป่วย หรือผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่ง Denhardt [10] ได้เสนอการให้ความสำคัญกับพลเมือง (Citizen-first) โดยจัดให้เป็นแนวทางการบริหารใหม่ของการจัดการภาครัฐ ที่เรียกว่า “การบริการสาธารณะใหม่” (New public Service: NPS) อันประกอบด้วยหลักการสำคัญ 7 ประการ คือ

1. การให้บริการแก่สังคมมากกว่าการเข้าไปกำกับดูแล (Serve, rather than steer)

2. ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะให้เป็นเป้าหมายหลัก (The public interest is the aim, not the be product)

3. มุ่งเน้นการคิดเชิงกลยุทธ์ และดำเนินแนวทางแบบประชาธิปไตย (Think Strategically, Act democratically)

4. ให้บริการแก่พลเมืองมิใช่ให้บริการกับลูกค้า (Serve Citizen, Not Customers)

5. ความตระหนักถึงความเป็นยากลำบากในความสามารถในการตรวจสอบ (Accountability isn't Simple)

6. สร้างคุณค่ากับประชาชน ไม่เฉพาะในด้านผลิตผล (Value People, Not just Productivity)

7. สร้างคุณค่าความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะมากกว่าการเน้นผู้ประกอบการ (Value Citizenship and Public Service above Entrepreneurship)

อาจจะกล่าวได้ว่าแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (NPS) เป็นแนวคิดที่ส่งเสริมความเป็นพลเมือง โดยให้ประชาชนเป็นผู้ดูแลทรัพยากรสาธารณะ (Stewards of Public Resources) รวมทั้งมุ่งเน้นบทบาทที่รัฐเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้เกิดเวทีการพูดคุยแบบประชาธิปไตยในฐานะพลเมือง (Facilitators to Citizenship and Democratic Dialogue) และปรับบทบาทของพลเมืองให้เป็นหุ้นส่วนหนึ่งของการจัดการในภาครัฐ สอดคล้องกับความคิดของ Barzelay [11] ที่พบว่าระบบราชการถึงคราวต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ (Paradigm Shift) ซึ่งรวมถึงการปรับมุมมองการให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ส่วนร่วมสู่การให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองซึ่งเป็นฐานคิดของการพัฒนาการบริการการปกครอง (Governance) ในยุคถัดไป

3. การบริการการปกครอง (Governance)

คำว่า “Governance” เป็นคำที่รู้จักและนิยมใช้ในงานด้านการบริหารหรือวิชาการ ซึ่งปัจจุบันยังมิได้มีการบัญญัติความหมายในภาษาไทยได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม อัมพร อารังลักษณ์ [8] ได้ใช้คำว่า “การบริการการปกครอง” สอดคล้องกับ พัชรีย์ สิโรต [12] ซึ่งมีความเห็นว่ายังไม่มีการสรุปทางวิชาการที่

ชัดเจนในการแปลความหมายคำว่า “Governance” เนื่องจากมักจะสื่อความหมายไม่ครบถ้วน และมักเห็นคำว่า “Good Governance” ซึ่งแปลว่า “ธรรมาภิบาล” อยู่เสมอ นอกจากนี้ นักวิชาการในโลกตะวันตกยังได้เสนอคำที่มี

ความหมายใกล้เคียงกับคำว่า "Governance" เช่น การร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) เป็นต้น [9]

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการบริหารปกครอง

ประเด็น	บริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม	การจัดการภาครัฐแนวใหม่	การบริหารปกครอง
ฐานทฤษฎี	รัฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ	ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและการจัดการ	ทฤษฎีการสร้างเครือข่ายและการจัดการสถาบัน
ลักษณะของรัฐ	รัฐเดี่ยว	รัฐในกำกับดูแล	รัฐแบบพหุนิยม
ประเด็นที่สนใจ	ระบบการเมือง	ระบบการจัดการองค์กร	การจัดการองค์กรภายใต้สิ่งแวดล้อมภายนอก
จุดเน้น	การออกแบบนโยบาย/การนำนโยบายไปปฏิบัติ	การจัดสรรทรัพยากรและผลการปฏิบัติงาน	การเจรจาและต่อรอง
กลไกการดำเนินการ	จัดลำดับชั้นการบังคับบัญชา	กลไกทางการตลาด	การสร้างเครือข่ายและสัญญา
ระบบการให้บริการ	ระบบปิด	ระบบเปิด	ระบบเปิดและระบบปิด
การให้คุณค่า	ความเป็นสาธารณะ	การสร้างประสิทธิภาพในการแข่งขัน	การกระจายอำนาจและการแข่งขัน

ปรับจาก: Osborne [13]

การบริหารการปกครองตามแนวคิดของ Osborne [13] ได้แบ่งแนวทางในการศึกษา ออกเป็น 5 แนวทางดังนี้

1. การบริหารปกครองเชิงการเมืองและสังคม (Socio – Political Governance) โดยให้ความสำคัญกับสถาบันทางสังคม การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีได้กระทำโดยรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นการกำหนดนโยบายจากภาคส่วนทางสังคม

2. การบริหารการปกครองเชิงบริหาร (Administrative Governance) มุ่งเน้นการศึกษาไปที่การประยุกต์ใช้การจัดการแบบดั้งเดิม ให้มีความเหมาะสมกับการบริหารในยุคปัจจุบัน

3. การบริหารปกครองเชิงนโยบายสาธารณะ (Public Policy Governance) ให้ความสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำด้านนโยบายกับเครือข่ายต่าง ๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ

4. การบริหารปกครองเชิงเครือข่าย (Network Governance) ให้ความสนใจในการวิเคราะห์เครือข่าย ในการจัดบริการสาธารณะ ให้กับประชาชน โดยฝ่ายรัฐไม่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง

5. การบริหารปกครองในรูปแบบการรับเหมาสัญญา (Contract Governance) คือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในการว่าจ้างบริการสาธารณะให้กับ

ประชาชน ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะ นั้นด้วย

หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าแนวคิด Governance เป็นการบริหารงานที่มีการพึ่งพาระหว่าง หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่เพียงแต่ในหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่ยิ่งรวมถึงภาคประชาชน ภาคประชาสังคมและหน่วยปกครองทางท้องถิ่นอีกด้วย โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเปิดโอกาสให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการ และการเปิดพื้นที่ความร่วมมือในประเด็นของนโยบายสาธารณะหรือปัญหาที่กระทบกระเทือนต่อชุมชนและสังคม [14]

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 การบริหารปกครอง (Governance) เริ่มได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเชื่อว่าสามารถช่วยแก้ไขปัญหา การบริหารงานภาครัฐ ซึ่งอดีตหน่วยงานภาครัฐขาดการประสานงาน หรือบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชน รวมทั้งไม่ได้ให้ความสำคัญกับภาครัฐในฐานะผู้แสดงหลัก (Active Actors) ในการจัดการบริการสาธารณะและกระบวนการนโยบายสาธารณะสู่ประชาชนอย่างไรก็ตาม การบริหารปกครองได้มุ่งให้เกิดความเชื่อมโยงหน่วยงานหรือการสร้างเครือข่ายการบริหารปกครอง (Network Governance) กล่าวคือการบริหารปกครองมองว่ารัฐไม่ใช่ผู้ริเริ่ม การจัดทำบริการสาธารณะอีกต่อไป แต่เป็นภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน ที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการด้วยแนวคิดความร่วมมือในการบริหารปกครอง (Collaborative Governance) กล่าวคือ กระบวนการหรือโครงสร้าง ในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการที่เกิดจากการรวมบุคลากรจากหลายภาคส่วน ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาสาธารณะ [15] ซึ่งหลักสำคัญของความร่วมมือในการบริหารปกครอง มีดังต่อไปนี้ [16]

1. หน่วยงานภาครัฐต้องเป็นหลักในการจัดประชุมหารือ
2. ผู้เข้ามามีส่วนร่วมต้องประกอบด้วยภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
3. การมีส่วนร่วมนั้นต้องเป็นระดับร่วมกันตัดสินใจในกระบวนการด้านนโยบาย
4. เน้นการมีส่วนร่วมของการประชุมจากผู้เข้าร่วมทั้งหมด
5. มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้ข้อเสนอแบบฉันทามติ

6. ผลที่ได้จากการประชุมจะนำไปใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติและจัดทำบริการสาธารณะ

นักวิชาการบางท่านใช้คำอื่นที่มีความหมายใกล้เคียงกันเช่น การกำกับดูแลกิจการข้ามเขตแดน (Cross-Boundary Governance) การบริหารปกครองแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) หรือประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) สำหรับในประเทศไทยองค์กรที่นำแนวคิดการบริหารปกครองแบบมีส่วนร่วมไปใช้อาทิเช่น สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ สภาพัฒนาการเมืองหรือสภาปฏิรูปแห่งชาติ เป็นต้น

4. การบริหารปกครองสู่การพัฒนาท้องถิ่นไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่าเป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้เคียงชิดกับประชาชนมากที่สุดทั้งนี้เพราะผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผู้ที่มีมาจากพื้นที่ ดังนั้นจึงสามารถรับรู้ปัญหาและเข้าใจในบริบททางสังคมวัฒนธรรม และอัตลักษณ์ (Identity) ของแต่ละท้องถิ่นได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความเข้าใจท้องถิ่นของตนเองดีกว่าหน่วยงานของรัฐในระดับอื่นๆ จนอาจกล่าวได้ว่า “การปกครองท้องถิ่นคือการวางตัวแก้ปัญหา (คนในท้องถิ่น) ให้อยู่ใกล้กับปัญหา (พื้นที่ในท้องถิ่น) อย่างใกล้กันที่สุด”

สำหรับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น หากพิจารณาการศึกษาการบริหารปกครอง จะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยสามารถดำเนินการในรูปแบบการบริหารปกครอง (Governance) ได้หลายวิธีการอาทิ (1) การบริหารปกครองเชิงการเมืองและสังคม (Socio-Political Governance) เช่น การส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคอื่น ๆ นอกเหนือจากภาครัฐในการจัดกิจกรรมทางนโยบาย เช่น การประชุมหารือร่วมกัน (2) การบริหารปกครองเชิงเครือข่าย (Network Governance) โดยสร้างเครือข่ายหรือคณะทำงานในระดับพื้นที่ เพื่อดำเนินกิจกรรมทางสังคมซึ่งภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) และ (3) การบริหารปกครองในรูปแบบการรับเหมาสัญญา (Contract Governance) เป็นการจัดทำบริการ

สาธารณะโดยที่ภาครัฐจ้างเหมาบริการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งคล้ายคลึงกับแนวคิดจ้างเหมาบริการภายนอก (Out-Sourcing) ของภาครัฐกิจ

ปัจจุบันภาครัฐได้ส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นดังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ซึ่งบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองต้องให้ข้อมูลและจัดให้เกิดการประชุมหารือกับประชาชน ในโครงการหรือนโยบายที่รัฐจะดำเนินการ ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนใหญ่มักเป็นการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่น ซึ่งช่วยให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการมีส่วนร่วมคือได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น ทั้งในด้านคุณภาพมาตรฐานตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม [17] อย่างไรก็ตาม ภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมกับการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ในรูปแบบของกระบวนการประชาธิปไตยสานเสวนาทางออก (Deliberative Democracy) โดยอาศัยหลักเหตุผลมาปรึกษาหารือกันและทำการตัดสินใจในเรื่องสาธารณะด้วยความชอบธรรม [18] ซึ่งช่องทางมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น [19] เช่น (1) การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การมีส่วนร่วมในการเข้าร่วมประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาและ (4) ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากเห็นว่ามิพฤติกรรมการไม่เหมาะสม

5. บทสรุป

การจัดการภาครัฐมีพัฒนาการปรับตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แนวคิดการบริการปกครอง (Governance) จึงเป็นแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่สอดคล้องกับสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในยุคปัจจุบัน กล่าวคือด้วยกระแสนโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจ (Decentralization) มากกว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลกลาง หรือกระแสเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่มุ่งสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantages) และ

กระแสการพัฒนาคนให้เป็นพลเมืองที่มีความตระหนักรู้ในสิทธิและหน้าที่ของตน ซึ่งจะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารปกครอง (Governance) เช่นกัน

หลักการหนึ่งของการบริการปกครอง (Governance) ซึ่งถือว่าเป็นส่วนสำคัญคือการสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วน กล่าวคือภาครัฐต้องวางตนเองให้เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) เพื่อสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมไม่เฉพาะแต่การมีส่วนร่วมในภาคประชาชนเพียงเท่านั้น แต่ต้องสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงกับส่วนต่าง ๆ ในสังคม และร่วมกันแบ่งปันความรู้ทักษะ และทรัพยากร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด นอกจากนี้ยังเข้าใจสภาพบริบททางสังคมและวัฒนธรรม สภาพปัญหา รวมทั้งบุคคลสำคัญภายในท้องถิ่นทั้งที่เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน หรือบุคคลที่เป็นผู้นำตามธรรมชาติ เช่น ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา ปราชญ์ชาวบ้าน เป็นต้น ดังนั้นจึงน่าจะสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด อย่างไรก็ตาม การพัฒนาให้ผู้บริหารภายในท้องถิ่นมีความเป็นมืออาชีพ (Professionalism) การประสานความร่วมมือ (Coordination) นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่รัฐส่วนกลางต้องเข้าไปให้การสนับสนุนรวมทั้งการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันก็นับเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องขจัดให้หมดไปเพราะนับว่าเป็นเงาที่ติดตามตัวแนวคิดการกระจายอำนาจด้วย

แนวคิดต่อไปของการจัดการภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนักวิชาการหลาย ๆ ท่านเห็นว่าภาครัฐอาจต้องหนุนเสริมแนวคิดด้านการส่งเสริมการตลาด (Marketing) และการสร้างเครือข่ายการบริหารปกครองตนเอง (Self-Governing Network) กล่าวคืออาจจะต้องประสานความร่วมมือเพื่อสร้างพันธมิตรด้านการจัดการภาครัฐระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน (Inter-Local Organizations) เพื่อลดการพึ่งพารัฐส่วนกลางให้น้อยลง เปิดตลาดเพื่อการแข่งขันกับภาคเอกชนรวมทั้งจัดบริการสาธารณะให้เกิดความทั่วถึงและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและประชาชนภายในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

6. เอกสารอ้างอิง

- [1] W. Wilson, "The study of administration", *Classics of Public Administration*, Wadsworth, Cengage Learning, 2007.
- [2] M. Weber, "Bureaucracy", *Classics of Public Administration*, Wadsworth, Cengage Learning, 2007, pp. 43 - 48.
- [3] A. V. Thompson, "Modern Organization", New York, Alfred A. Knopf, 1961.
- [4] L. Gulick, "Note on the Theory of Organization", *Classics of Public Administration*, Wadsworth, Cengage Learning, 2007, pp. 79-87.
- [5] B. Bowornwathana, "Minnowbrook IV in 2028: From American Minnowbrook to Global Minnowbrook", *Public Administration Review*, Vol.70, Dec. 2010, pp. 64-68.
- [6] G. Frederickson, "Toward a New Public Administration", *Classics of Public Administration*, Wadsworth, Cengage Learning, 2007, pp. 296-307.
- [7] C. Stivers, "Active Citizenship and Public Administration", *Refunding Public Administration*, California, Sage Publication, 1990, pp. 246-273.
- [8] อัมพร ชำรงลักษณะ, "การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance): การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21", กรุงเทพฯ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- [9] C. Hood, "A Public Management for All Season?", *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, Mar. 1991, pp. 3-19.
- [10] V. J. Denhardt and B. R. Dendardt, "The New Public Service: Serving, Not Steering", New York and London, M.E. Sharpe, 2007.
- [11] M. Barzelay and J. B. Armajani, "Breaking through Bureaucracy", *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cambridge: University Press, 1995, pp. 491-513.
- [12] พัชรี สิริโรตส, "การศึกษาการจัดการปกครองในมิตินโยบายศึกษา: ทำความเข้าใจการจัดการปกครอง (Governance) เครือข่ายของการจัดการปกครอง (Governance Network) และอภิเครือข่ายการจัดการปกครอง (Meta-governance)", ใน *เปิดกล่องนโยบายสาธารณะ: หลากมุมมองในการศึกษานโยบายสาธารณะร่วมสมัย*, กรุงเทพฯ, มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, 2558.
- [13] P. S. Osborne, "Introduction the (New) Public Governance: a suitable case for treatment?", *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London and New York, Routledge, 2010, pp. 1-16.
- [14] C. Pollitt, "The Essential Public Manager", Maisenhead Philadelphia, Open University Press, 2003.
- [15] K. Emerson, N. Tina and B. Stephen, "An Integrative Framework for Collaborative Governance", *Public Administration Research Theory*, Vol. 22, No. 1, 2012, pp. 1-29.
- [16] C. Ansell and A. Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice", In *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, No. 4, 2008, pp. 543-571.
- [17] สถาบันพระปกเกล้า, "การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณสำหรับท้องถิ่น", กรุงเทพฯ, 2556.
- [18] F. Frank, "Professional expertise in a deliberative democracy: facilitating participatory inquiry", *PEGS: the Good Society*, Vol. 13, No. 1, 2004, pp.21-28.

- [19] โกวิทย์ พวงงาม, “การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ”, กรุงเทพฯ, มิสเตอร์ก็อปปี, 2550.