

## กระบวนการทัศน์ใหม่ในการบริหารท้องถิ่น

อำนาจ บัญรัตน์ไมตรี\*

วัฒนา นนทชิต\*\*

ธณกฤษ งามมีศรี\*\*\*

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่อง กระบวนการทัศน์ใหม่ในการบริหารท้องถิ่น เป็นการอภิปรายในประเด็นวิวัฒนาการของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในรูปแบบกระบวนการทัศน์เก่า และการปกครองท้องถิ่นในกระบวนการทัศน์ใหม่ ในหัวข้อการปกครองท้องถิ่นในกระบวนการทัศน์เก่า และการปกครองท้องถิ่นในกระบวนการทัศน์ใหม่ ประกอบด้วย การจัดการสาธารณะแนวใหม่ การจัดการปกครองที่ดี แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่สามารถนำมาปรับใช้ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกที่กดดันให้ประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงปัจจัยต่าง ๆ ภายในประเทศ ทั้งปัจจัยทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ตามแนวคิดของการสร้างระบบธรรมาภิบาล ซึ่งการเปลี่ยนแปลงปัจจัยดังกล่าวมีผลกระทบต่อระบบบริหารงานภาครัฐ การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคม ซึ่งจะช่วยพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยให้มีลักษณะของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีอย่างแท้จริง

**คำสำคัญ:** การจัดการปกครองที่ดี การจัดการสาธารณะแนวใหม่ การบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี บริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

\* วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

\*\* วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

\*\*\* วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

อีเมล: bluesky28@gmail.com

## New Paradigms in Local Administration

Amnuay Boonratmaitree<sup>\*</sup>

Wattana Nontachit<sup>\*\*</sup>

Thanakit Ngammeesri<sup>\*\*\*</sup>

### Abstract

This article discusses the old and new paradigms of good governance in local administration in Thailand, and examines the evolution of Thai local administration under the old and new paradigms. The paradigms consist of New Public Management, Governance, and Local Governance. The application of these paradigms in a changing world puts pressure on Thailand to make political, social, and economic adjustments in order to create good governance systems. Such adjustments will create impact upon the public administration, decentralization, and increase the role of civil society, resulting in better local government administration.

**Keyword:** New Public Management, governance, local governance

---

<sup>\*</sup> College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin.

<sup>\*\*</sup> College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin.

<sup>\*\*\*</sup> College of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin.

E-mail: bluesky28@gmail.com

## บทนำ

หลังการล่มสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่ในประเทศไทย ช่วงปี พ.ศ. 2540 กระแสการเรียกร้องธรรมาภิบาล (good governance) ทำให้ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก ทั้งในฐานะที่เป็นข้อเสนอของธนาคารโลกที่ช่วยหาทางแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ และในฐานะเป็นแนวทางในการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศไทย ทั้งในระดับชาติและระดับฐานรากของประเทศในระดับท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยในระยะของการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นยุคที่ประชาชนจำนวนมากตื่นตัวเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ข้อเสนอ ความคิด การวิพากษ์วิจารณ์ และการศึกษาด้านนี้เริ่มมีมากขึ้น แต่ผลงานทางวิชาการในการนำทางความคิดของสังคมไปในทางที่คนส่วนใหญ่ยอมรับยังน้อยอยู่ นักวิชาการแต่ละสำนักมีการเสนอแนวคิดที่หลากหลาย กระจัดกระจาย ยากต่อการศึกษา ค้นคว้าวิจัย ซึ่งทำให้ขาดพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีขึ้นในประเทศไทย (Wattana et al., B.E.2544: 1-2)

แนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี เน้นความสัมพันธ์ของระบบการบริหารจัดการที่ดี การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และการพัฒนาภาคประชาสังคม หากรัฐบาลกลางมีระบบบริหารจัดการ (governance) ที่กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคม นอกจากนี้ ประชาสังคม (civil society) จะเป็นปัจจัยสังคมวัฒนธรรมที่จะมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการบริหารจัดการของท้องถิ่นที่ดี สำหรับการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมตามหลักธรรมาภิบาล

บทความการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีในกระบวนการทัศน์เก่าและกระบวนการทัศน์ใหม่ เป็นการอภิปรายในประเด็นวิวัฒนาการของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย ในรูปแบบกระบวนการทัศน์เก่าและการปกครองท้องถิ่นในกระบวนการทัศน์ใหม่ที่สามารถนำมาปรับใช้ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก กัดดันให้ประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงปัจจัยต่าง ๆ ภายในประเทศ ทั้งปัจจัยทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ตามแนวคิดของการสร้างระบบธรรมาภิบาล ซึ่งการเปลี่ยนแปลงปัจจัยดังกล่าว มีผลกระทบต่อระบบบริหารงานภาครัฐ การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมซึ่งจะช่วยพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยให้มีลักษณะของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (local governance) อย่างแท้จริง

## การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่า

ในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารประเทศ โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องเผชิญกับระบบอุปถัมภ์ซึ่งหยั่งรากลึกในสังคมอเมริกันและก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะในหน่วยงานภาครัฐจึงทำให้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบอุปถัมภ์ขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1887 แนวคิดในการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน จึงถูกเสนอโดย วูดโร วิลสัน (Woodrow Wilson) ซึ่งประเทศที่เจริญก้าวหน้าคือ ประเทศที่มีการปกครองที่ดีมีรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง และมีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพและมีเหตุผล (rational) มีการนำเอากฎหมายมหาชนไปปฏิบัติในรายละเอียดอย่างเป็นระบบ การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความสามารถ และมีคุณภาพสูง ทำให้สามารถสร้างหลักการต่าง ๆ ทางการบริหารโดยเน้นหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ขึ้นมาได้ หลักการบริหารจะช่วยให้การบริหารงานของรัฐมีคุณภาพสูงขึ้น และแนวคิดนี้ยังได้รับการสนับสนุนทางความคิดจากนักวิชาการร่วมสมัย เช่น แฟรงค์ เจ กูดนาว (Frank J. Goodnow) วิลเลียม เอฟ วิลลัฟปี (William F. Willoughby) และลีโอนาร์โด ดี ไวท์ (Leonardo D. White) เป็นต้น ประกอบกับยุโรปก็ได้มีการเสนอทฤษฎีระบบราชการโดย แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างมากในเวลาต่อมา (Shah, 2006: 1) โดยเฉพาะแนวคิดระบบราชการได้มีอิทธิพลอย่างมากต่อระบบการปกครองหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การปกครองท้องถิ่นก็ย่อมได้รับอิทธิพลจากแนวคิดดังกล่าวด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองประเทศหรือเป็นผลผลิตของการบริหารและการปกครองของรัฐบาลในแต่ละประเทศ เพราะบางประเทศ การปกครองท้องถิ่นเกิดจากรัฐธรรมนูญ เช่น บราซิล เดนมาร์ก ฝรั่งเศส อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น สวีเดน และไทย ในขณะที่บางประเทศ การปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐธรรมนูญระดับมลรัฐ เช่น ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา บางประเทศ การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นจากกฎหมายระดับมลรัฐ เช่น แคนาดา ปากีสถาน บางประเทศ การปกครองท้องถิ่นเกิดจากคำสั่งของผู้บริหาร เช่น จีน และอีกหลาย ๆ ประเทศ การปกครองท้องถิ่นถูกจัดตั้งโดยรัฐสภา (พระราชบัญญัติ) เช่น นิวซีแลนด์ อังกฤษ (Thailand Innovative Administration Consultancy Institute [TIA], B.E.2551: 3-1)

จากอิทธิพลของแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับจากการปกครองส่วนกลางดังกล่าวนี้ จึงทำให้ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่ามีลักษณะที่ยึดโยงอยู่กับการให้ความสำคัญในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง ให้ความสำคัญกับรูปแบบที่เป็นทางการที่ขาดความยืดหยุ่น ให้ความสำคัญกับการมีเขตแดน พื้นที่ และประชากรที่ชัดเจน ความเป็นสถาบันที่มีโครงสร้างตายตัว หรือให้ความสำคัญกับแง่มุมทางกฎหมายที่แข็งแกร่ง ความเป็นระบบราชการ และการรวมบทบาทการพัฒนาและการให้บริการไว้ที่หน่วยงานรัฐคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Imrie & Raco, 1999: 47)

อุดม ทุมโมษิต (Thumkosit, B.E.2550: 212-224) ได้สำรวจความหมายและลักษณะของการปกครองท้องถิ่นจากนักวิชาการคนสำคัญในยุคดั้งเดิมเป็นจำนวนมาก ได้ประมวลและสรุปว่า การปกครองท้องถิ่นตามความคิดดั้งเดิมนั้น มีลักษณะที่สำคัญคือ 1) เป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่น เลือกคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการจัดการปกครองแทนตนเอง 2) เป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะขั้นพื้นฐานคือ มีอาณาเขตและประชากรของท้องถิ่นอย่างชัดเจน มีลักษณะจำเพาะของตัวเองในด้านต่าง ๆ เช่น เขตแดน ประชากร วัฒนธรรม ประเพณี และทรัพยากร มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติงาน มีฐานะทางกฎหมายและมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม ดำเนินการตามอำนาจที่ได้รับสิทธิตามกฎหมาย เช่น สิทธิในการตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และสิทธิในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น ด้วยลักษณะของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่ามีความแข็งตัว ขาดความยืดหยุ่นในการดำเนินงานของท้องถิ่น เนื่องจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะมีลักษณะเป็นแนวตั้ง อำนาจในการปกครองจึงอยู่ที่คณะบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนของประชาชน ในขณะที่ประชาชนจะเป็นเพียงผู้ถูกปกครองหรือเป็นเพียงผู้ต้องรับผลของการจัดทำบริการ ไม่ได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ ความคิดสร้างสรรค์ และร่วมดำเนินการอย่างแท้จริง การดำเนินกิจการโดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะจะทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ เพราะมีข้อจำกัดในหลักการและข้อกฎหมายที่มุ่งดำเนินงานให้ถูกต้องตามระเบียบสนองเป้าหมายของทางการมากกว่าสนองความต้องการของประชาชน

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ก็ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายเป็นเวลานาน แต่เมื่อสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ เปลี่ยนไปจากปัจจัยหลายด้าน เช่น กระแสโลกาภิวัตน์ สภาพการแข่งขันระหว่างประเทศ วิถีชีวิตทางเศรษฐกิจ กระแสความคิดในการลดบทบาทและ

ขนาดของภาครัฐที่เกิดจากแนวคิดอนุรักษนิยม การเติบโตและการมีบทบาทมากขึ้นขององค์การประชาสังคม และที่สำคัญคือ การเติบโตและเข้มแข็งของภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชัน และความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล (Hughes, 1994) ตลอดจนระบบการทำงานของรัฐที่มีลักษณะแข็งตัว ไม่ยืดหยุ่น เหมาะกับงานประจำและการควบคุม แต่ไม่เหมาะกับสภาพแวดล้อมที่มีความเป็นพลวัตและมีลักษณะของปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้น แนวคิดในการมองท้องถิ่นแบบเดิมจึงถูกท้าทายโดยนักวิชาการรุ่นใหม่ โดยเฉพาะผลงานทางวิชาการหลังทศวรรษที่ 1990 ที่มีแนวโน้มมองท้องถิ่นในกระแสการปฏิรูปมากขึ้น โดยสนใจหลักการของการจัดการปกครองท้องถิ่นหรือ Local Governance มากขึ้น (Thumkosit, B.E.2550: 212)

### การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่

จากปัญหาที่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่าไม่อาจตอบสนองหรือแก้ปัญหาที่มีความซับซ้อนและมีความเป็นพลวัตสูงได้ดังกล่าวแล้ว จึงได้มีการแสวงหากระบวนทัศน์ใหม่ที่มีความเหมาะสมมากกว่า ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นปรากฏมีแนวโน้มของกระบวนทัศน์ใหม่ที่น่าสนใจกับการปกครองท้องถิ่นมี 2 กระแสที่สำคัญคือ การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และการจัดการปกครองที่ดี (governance) (Proeller, 2006: 9; Drucker, 2002: 161; Haveri, 2006: 33)

#### การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management)

จากการศึกษาของธนาคารโลกที่ทำการสำรวจใน 14 ประเทศซึ่งครอบคลุมประเทศในยุโรป อเมริกา และเอเชีย รวมทั้งผลการศึกษาของนักวิจัยที่สนใจเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ พบว่าแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) ได้ถูกนำมาใช้กับการบริหารงานภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ (Hood, 1991: 3) คือ 1) เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐที่มีเป็นจำนวนมาก เนื่องจากโครงสร้างทางการบริหารที่ใหญ่และจำนวนบุคลากรที่มาก 2) เป็นการปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐให้มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือกึ่งรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น 3) เป็นการปรับปรุงระบบอัตโนมัติ กล่าวคือ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการบริหารงานภาครัฐและการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน 4) เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบการว่าจ้างบุคลากรภาครัฐให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับความสามารถ ความรู้ และความชำนาญ และ

5) เพื่อพัฒนาการจัดการภาครัฐ การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการดำเนินกิจการภาครัฐ

การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) คือแนวทางการจัดการภาครัฐที่รัฐนำเอาวิธีการบริหารจัดการแบบเอกชนมาประยุกต์ใช้กับการจัดการในภาครัฐ การจัดการสาธารณะแนวใหม่ NPM ยังมีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารยุคคลาสสิกของวิลสัน (Wilson) ที่เน้นการแยกการเมืองออกจากการบริหาร และการจัดการที่เป็นวิทยาศาสตร์ (scientific management) ของเฟรดเดอริก เทเลอร์ (Frederick Taylor) ที่เน้นให้ความสำคัญถึงการประหยัด (economy) ประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวยังช่วยแก้ไขจุดอ่อนของแนวคิดระบบราชการของเวเบอร์ (Weber) ที่ทำให้การบริหารงานภาครัฐมีโครงสร้างที่ใหญ่โต ใช้ทรัพยากรมาก มีสายการบังคับบัญชายาว เคลื่อนไหวเชื่องช้า และขาดประสิทธิภาพ เมื่อพบกับสภาพแวดล้อมที่เป็นพลวัตสูง ทั้งนี้ เพราะแนวคิด NPM ได้เน้นถึงการลดขนาดของหน่วยงานให้เล็กลง มีการนำวิทยาการที่ทันสมัยเข้ามาใช้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันก็เน้นถึงวินัยและการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด ดังนั้น การนำแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่มาใช้ในการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องจำเป็น เนื่องจากจะช่วยให้ท้องถิ่นมีความประหยัดและมีประสิทธิภาพ (Thumkosit, B.E.2548: 184)

ตามทัศนคติของ Denhardt และ Denhardt (2003) กล่าวว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมประชาธิปไตย (value of democracy) ความเป็นพลเมือง (citizenship) และผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) โดยการบริการเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะถือเป็นหัวใจของแนวคิดนี้ การบริการสาธารณะแนวใหม่ต้องการปรับวิธีการคิดเกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการขององค์การ ด้วยการเปิดกว้างให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริการของภาครัฐให้เพิ่มมากขึ้น แม้ว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่จะไม่ใช่แนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของการวัดผลได้ (immeasurable) ก็สามารถช่วยเติมเต็มให้เกิดการบริการที่ดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา

การบริหารงานภาครัฐไม่ได้ดำเนินงานเหมือนกับการบริหารธุรกิจแต่เป็นการดำเนินงานบนพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตย ข้าราชการจึงไม่ได้ส่งมอบบริการสู่ลูกค้าแต่เขาส่งมอบประชาธิปไตย (Denhardt & Denhardt, 2003: 5) นักบริหารรัฐกิจหรือข้าราชการต้องทำหน้าที่

“ฟัง” มากกว่า “สั่ง” และ “รับใช้หรือให้บริการ” มากกว่า “กำกับหรือควบคุม” นักบริหารรัฐกิจไม่ได้มีจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในงานแต่ต้องกระทำเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนทุกคน การบริการสาธารณะแนวใหม่ต้องขับเคลื่อนโดยพื้นฐานของผลประโยชน์สาธารณะที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม ไม่ใช่เพียงแค่การรวบรวมผลประโยชน์ของแต่ละคนเข้าด้วยกันเท่านั้น โดยข้าราชการมีบทบาทสำคัญในการเจรจาและหาข้อตกลงร่วมในผลประโยชน์สาธารณะ

สำหรับสาระสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่เป็นวาทกรรม (discourse) ที่ตีความและวิพากษ์แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ตามทัศนะของ David Osborne และ Ted Gaebler ในเรื่อง *Reinventing Government* ที่ประกอบด้วยหลักการหรือสาระสำคัญ 10 ประการคือ 1) รัฐบาลทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมกำกับทิศทางมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง (catalytic government, steering rather than rowing) 2) ชุมชนเป็นเจ้าของโดยรัฐบาลมอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเองมากกว่าที่จะเป็นกลไกคอยให้บริการแต่อย่างเดียว (a community-owned government, empowering rather than serving) 3) ระบบราชการต้องแข่งขันกันในการให้บริการสาธารณะ (competitive government, injecting competition into service delivery) 4) ระบบราชการต้องขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ (mission – driven government, transforming rule-driven organization) 5) ภาครัฐต้องเน้นผลลัพธ์มากกว่าสนใจปัจจัยนำเข้า (results-oriented government, funding outcomes, not inputs) 6) การบริหารภาครัฐต้องมุ่งตอบสนองต่อข้อเรียกร้องและความต้องการของลูกค้ามากกว่าที่จะสนองต่อความต้องการของตัวระบบราชการ (customer-driven government, meeting the needs of the customer, not the bureaucracy) 7) ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นผู้ประกอบการมุ่งแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย (enterprising government, earning rather than spending) 8) ภาครัฐต้องมีระบบเฝ้าระวังป้องกันปัญหาล่วงหน้ามากกว่าที่จะตามแก้ปัญหา (anticipatory government, prevention rather than cure) 9) รัฐบาลต้องกระจายอำนาจจากสายการบังคับบัญชาไปสู่การมีส่วนร่วมและทำงานเป็นทีม (decentralized government, from hierarchy to participation and team-work) และ 10) รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด (market-oriented government, leveraging change through the market) (Denhardt & Denhardt, 2003: 16-18)



### การจัดการปกครองที่ดี (Governance)

การจัดการปกครองที่ดี (governance) ถือเป็นแนวคิดหนึ่งที่สำคัญต่อกระบวนการทัศน์ใหม่ของการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม อาจมีความสับสนระหว่างการจัดการปกครอง (government) กับการจัดการปกครองที่ดี (governance) ดังนั้น เพื่อให้มีความเข้าใจแนวคิดของการจัดการปกครองที่ดีที่ชัดเจน ในเบื้องต้นนี้จึงควรทำความเข้าใจแนวคิดดังกล่าวและในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดดังกล่าวนั้น วิธีที่เห็นว่าดีที่สุดก็คือ การนำมาเปรียบเทียบกับแนวคิดเดิมคือ การปกครอง (government) ก็จะทำให้เห็นความแตกต่างและทำให้เข้าใจความหมายและแนวคิดของการจัดการปกครองที่ดีชัดเจนมากยิ่งขึ้น

International Dictionary of Public Management and Governance ได้ให้ความหมายของ “การปกครอง (government)” ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐทั้งหมด อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับเรื่องนิติบัญญัติและตุลาการ นอกจากนี้ ยังเกี่ยวข้องกับเรื่องของหน่วยงานและกระบวนการที่ดำเนินการโดยบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน และเข้ามากำหนดนโยบาย ในขณะที่ให้ความหมายของ “การจัดการปกครองที่ดี (governance)” ว่าความหมายโดยทั่วไป การจัดการปกครองที่ดีหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในเรื่องที่ช่วยให้สามารถกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย นัยที่สองเป็นการให้ความหมายอย่างกว้างว่า การจัดการปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย หน่วยงาน และเครือข่ายที่จะเป็นตัวกำหนดให้ประเทศหรือองค์การสามารถปฏิบัติงานได้

อุดม ทุมโฆษิต (Thumkosit, B.E.2550: 204) หลังจากที่ได้สำรวจความหมายของการจัดการปกครองที่ดีอย่างกว้างขวางแล้ว ก็ได้สรุปความหมายโดยแยกเป็น 2 นัยคือ 1) หมายถึงการจัดระบบการปกครองที่ดีของประเทศ เพื่อคุ้มครองดูแลให้คนในประเทศอยู่เย็นเป็นสุข ซึ่งครอบคลุมถึงการจัดระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหารและการพัฒนาประเทศ โดยผู้ที่เข้ามาจัดระบบนี้จะประกอบด้วยกลไกของรัฐบาล และกลไกของประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำเนินการผ่านกลไกอำนาจทางการเมืองและกฎหมาย 2) หมายถึงแนวคิดใหม่ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นรูปแบบการบริหารประเทศแนวใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน การให้ความสำคัญกับคุณภาพและประสิทธิภาพของการปกครอง และการใช้อำนาจเพื่อให้เกิดการจัดการที่ดีทั้งในด้านการจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม และการปกครองประเทศ ความหมายจาก 2 นัยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดการปกครองที่ดีมีความหมาย

ที่กว้างขวางครอบคลุมไปถึงบทบาทของภาคประชาชนโดยไม่จำกัดเฉพาะบทบาทของรัฐบาลตามความหมายเดิม นอกจากนั้น ยังครอบคลุมไปถึงเรื่องการใช้หลักการจัดการมากกว่าจะใช้เพียงอำนาจและกฎหมายตามแนวคิดการปกครองแบบเดิม

จากความหมายข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงจุดเน้นที่แตกต่างกันคือ “การปกครอง” จะเน้นถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานและกระบวนการบริหารงานของรัฐทั้ง 3 ฝ่ายคือ 1) ฝ่ายบริหาร ทั้งที่เป็นฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ 2) ฝ่ายนิติบัญญัติ และ 3) ฝ่ายตุลาการ ส่วน “การจัดการปกครองที่ดี” จะมีจุดเน้นที่กว้างกว่าการปกครอง กล่าวคือ นอกจากจะเน้นถึงกลไกของรัฐแล้วยังเน้นถึงปัจจัยหรือสิ่งที่จะช่วยให้รัฐบาลสามารถปฏิบัติงานได้ อันประกอบด้วยลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน กฎหมาย หน่วยงาน และเครือข่าย เป็นต้น

การจัดการปกครองที่ดีเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมร่วมกับสังคม (articulating a common set of priorities for society) การประสานเชื่อมโยง (coherence) การกำกับดูแล (steering) และความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบ (accountability) (Pierre & Peters, 2005: 3-6) นั่นคือ การจัดการปกครองที่ดีจะเน้นถึงการใช้ศิลปะในการบริหารมากกว่าอำนาจหรือกฎหมาย กล่าวคือ ในการดำเนินงาน ในเบื้องต้นจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสังคมหรือชุมชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อกิจกรรม นโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังถึงสิ่งที่จะดำเนินการให้แก่ชุมชนหรือสังคม ประการต่อมาคือ การประสานเชื่อมโยงสิ่งที่จะดำเนินการกับสังคมหรือชุมชนด้วยการประสานงาน ทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องถึงเป้าหมาย พันธกิจ และกิจกรรมของหน่วยงานที่จะต้องทำให้มีความเข้าใจในทิศทางเดียวกัน แนวคิดการจัดการปกครองจะเน้นการกำกับดูแล (steering) มากกว่าการควบคุม (control) การกำกับดูแลดังกล่าว อาจอยู่ในรูปของกฎระเบียบ แนวทาง การชี้แนะ และการสนับสนุนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและดำเนินกิจการของรัฐให้บรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ หลักการอันหนึ่งที่สำคัญของการจัดการปกครองที่ดีคือ ความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบ เพราะเมื่อหน่วยงานภาครัฐทำความตกลงร่วมมือหรือทำสัญญาจ้างเหมากับหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐเพื่อจัดหาการบริการให้แก่ประชาชน หน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชน จะดำเนินงานโดยมุ่งเน้นถึงผลลัพธ์เป็นหลักแต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการหรือขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ดังนั้นกระบวนการจัดการปกครองดังกล่าวจึงต้องให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบ

จากความหมายและแนวคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ความหมายของทั้ง “การปกครอง” และ “การจัดการปกครองที่ดี” มีลักษณะทับซ้อนกันอยู่ จึงต้องดูที่นัยซึ่งซ่อนอยู่ในความหมายและแนวคิด จะทำให้เห็นความแตกต่างระหว่าง “การปกครอง” และ “การจัดการปกครองที่ดี” ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ จากคำนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่า “การปกครอง” มีความหมายครอบคลุมทั้งเรื่องหน่วยงานและกระบวนการทำงานของทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ อีกทั้งยังเน้นหนักไปถึงเรื่องของการใช้อำนาจและกฎหมาย ในขณะที่การจัดการปกครองที่ดีจะมีความหมายที่นุ่มนวล ยืดหยุ่นกว่า กล่าวคือ การจัดการปกครองที่ดีจะเน้นถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน (government and people) โดยเน้นถึงศิลปะในการบริหารมากกว่า การใช้อำนาจหรือกฎหมาย

#### การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีมีลักษณะที่สำคัญคือ

1. มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (*interdependence*) ในด้านการบริการสาธารณะ (public service) ซึ่งในที่นี้ จะมีความหมายกว้างกว่าการให้บริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่แนวคิดการกระจายอำนาจเข้าใจ แต่จะครอบคลุมถึงองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-state actors) ที่มีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการมองการบริหารจัดการท้องถิ่นในแง่มุมนี้เป็นการมองถึงการเปลี่ยนแปลงขอบเขตการให้บริการสาธารณะ (boundary) ของภาครัฐภาคธุรกิจเอกชน และภาคอาสาสมัครที่เคยแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจน ไปสู่การให้บริการสาธารณะที่ไม่มีการแบ่งขอบเขตกันชัดเจน โดยทุกภาคส่วนในสังคมสามารถให้บริการสาธารณะได้ตามขีดความสามารถโดยไม่แบ่งแยกกว่าเป็นงานของราชการหรือของราษฎร
2. ภาคต่าง ๆ ในเครือข่ายท้องถิ่นมีปฏิสัมพันธ์ (*interaction*) กันอย่างต่อเนื่อง เพราะแต่ละภาคในท้องถิ่นมีความต้องการที่จะแลกเปลี่ยนทรัพยากรและเป้าหมายร่วมกันอยู่ตลอดเวลา
3. การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมีลักษณะคล้ายเกมแข่งขัน (*game-like*) โดยมีรากฐานจากการเชื่อใจกัน (trust) และการใช้กฎเกณฑ์ของเกมที่มีอยู่ร่วมกัน เพื่อการต่อรองและตกลงโดยมีภาคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมในเกมที่เกิดขึ้นแต่ละครั้ง
4. มีความเป็นอิสระจากรัฐในระดับหนึ่ง รัฐไม่ได้สร้างเครือข่ายขึ้น แต่เครือข่ายต่าง ๆ ก่อตัวขึ้นมาเองโดยอิสระและสัมพันธ์กันในแนวราบ เหตุที่รัฐไม่มีอำนาจเหนือเครือข่ายนี้ จึงทำให้รัฐไม่สามารถชี้ทิศทางของเครือข่ายได้ทั้งหมด แต่จะใช้วิธีทางอ้อมในการกระตุ้นและส่งเสริม (Wattana et al., B.E.2544: 11)

ตามแนวความคิดนี้ การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจึงไม่ใช่การบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างที่เคยเป็นมา ที่อยู่บนพื้นฐานการรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจและมีลักษณะของการผูกขาดในการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีรัฐบาลกำกับดูแล แต่หมายถึงการกระจายการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นออกไปให้กว้างมากขึ้น สู่ขอบเขตของสังคมส่วนรวมด้วยการให้ภาคต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นในรูปของเครือข่าย (network) เพื่อการร่วมมือกันอย่างต่อเนื่องในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน ซึ่งหากเปรียบเทียบระหว่างการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบเดิมและแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจะมีความแตกต่างที่สำคัญ

การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีเป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ประกอบกันขึ้นจากแนวคิดของการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) และประชาสังคม (civil society) โดยทั้งนี้ การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจะเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะของการบริหารงานแนวใหม่และการส่งเสริมประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม

โดยแนวคิดของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีนั้นเป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากแรงกดดันจากองค์การระหว่างประเทศที่เข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาประเทศที่กำลังพัฒนา โดยองค์การเหล่านี้พบว่า ปัจจัยด้านการบริหารจะมีผลต่อการสร้างความโปร่งใส (transparency) และความพร้อมรับผิด (accountability) ของรัฐ นอกจากนี้ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) ที่ประชาชนรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากภาครัฐ จะช่วยผลักดันให้นโยบายของรัฐเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในสังคมมากยิ่งขึ้น

โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา มีความสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในด้านของโครงสร้างหรือในด้านการบริหารงานท้องถิ่น Dollery และ Wallis ได้อาศัยแนวคิด New Institutional Economics (NIE) แนวคิดทุนทางสังคม (social capital) และภาวะผู้นำ (leadership) ในการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้อธิบายว่า NIE คือกลุ่มของความคิดในแง่มุมต่าง ๆ เช่น เศรษฐศาสตร์ของการถือครองทรัพย์สิน (the economics of property rights) เศรษฐศาสตร์กับกฎหมาย ทฤษฎี agency theory และ transaction costs economics โดยมีเป้าหมายในการพยายามตีความสำคัญของลักษณะของความเป็นสถาบัน (institutional characteristics) ให้กลับมาเป็นเครื่องมือหลักใน

การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้นำหลักการวิเคราะห์ต้นทุนในการทำธุรกรรมในตลาด (transaction cost analysis) สายการบังคับบัญชา และเครือข่าย มาใช้ในการทำการศึกษาค่า หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีแนวโน้มที่จะมีข้อได้เปรียบในหลาย ๆ ด้าน และมีการบริหารงานที่ดีได้มากกว่าหน่วยงานหรือองค์กรในระดับอื่น ๆ (Dollery & Wallis, 2001)

ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ปัญหาของความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐอันเป็นผลมาจากการขาดศักยภาพของภาครัฐในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศที่กำลังพัฒนา กำลังได้รับความสนใจเป็นอย่างยิ่งในวงวิชาการ โดยกรอบที่นักวิชาการใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวนี้จะประกอบไปด้วยสองแนวทางคือ การวิเคราะห์ปัญหาภายใต้กระบวนการทัศน์ความล้มเหลวของภาครัฐ (government failure paradigm) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์แบบบนลงล่าง (top-down) และการวิเคราะห์ภายใต้แนวคิดทุนทางสังคม (social capital) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์แบบล่างขึ้นบน (bottom-up) โดย Dollery และ Wallis ได้พยายามหาแนวทางในการผสมผสานการวิเคราะห์ทั้งสองแนวทางนี้ในการพยายามที่จะแก้ปัญหาคความล้มเหลวของภาครัฐ และได้อธิบายว่า แนวทางการสร้างพันธสัญญา (contractualist approach) ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับเครือข่ายของคนในสังคม (social capital) จะเป็นแนวทางที่จะแก้ปัญหาคความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐได้ (Dollery & Wallis, 2001)

## บทสรุป

จะเห็นได้ว่า วิวัฒนาการของการพัฒนาระบบการบริหารงานท้องถิ่นได้เริ่มจากการยึดการวิเคราะห์และการปฏิรูปโครงสร้างเป็นหลัก ต่อมา แนวคิดของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (new public management) แนวคิดของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (new public service) แนวคิดการจัดการปกครองที่ดี (governance) และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (local governance) ที่เน้นการให้ความสำคัญของเครือข่ายความสัมพันธ์ของคนในท้องถิ่นในกระบวนการที่ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวทางสังคม ก็ได้ถูกพัฒนาต่อ ๆ มาตามลำดับ

การมองปรากฏการณ์ผ่านกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนูปแบบใหม่ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น องค์การภาคประชาชน องค์การวิชาชีพ องค์การพัฒนาเอกชน และขบวนการประชาสังคม ที่เคลื่อนไหวของภาคพลเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการบริหารการปกครองใน

ระบอบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา แนวทางการพัฒนากระแสหลักในสังคมไทย ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ อุดมการณ์ทุนนิยมและอุดมการณ์ของชาติ ซึ่งเป็นลักษณะวัฒนธรรมที่ยึดติดกับรูปแบบตายตัว ทำให้ทิศทางการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยเพียงทางเดียว และจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยม การส่งเสริมระบบกรรมสิทธิ์เอกชน การพัฒนาอำนาจรัฐและกฎหมายเป็นหลัก (Kanchanapan, B.E.2544: 206)

จากสถานการณ์การเมืองที่ผ่านมาได้มีกลุ่มที่ออกมาเคลื่อนไหวทางการเมืองที่เกิดจากการรวมตัวกันของหลายองค์กร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรอิสระภาคประชาชน จุดประสงค์หลักของการรวมตัวเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เนื่องจากเห็นว่า มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับธุรกิจส่วนตัว ประพตติผิดอีกหลาย ๆ อย่าง อันไม่สมควรในการเป็นผู้บริหารประเทศ ซึ่งกลุ่มต่าง ๆ มีเป้าหมายในการเรียกร้องที่แตกต่างกัน และมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมไทยโดยรวมอย่างแน่นอน ในเรื่องความขัดแย้งของข้อความคิดทั้ง 2 ซึ่งจะเป็นชนวนที่ก่อให้เกิดความรุนแรงในสังคมได้ ดังนั้น กระแสท้องถิ่นนิยมในสังคมไทยในปัจจุบันได้มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน ซึ่งในบริบทสังคมไทยท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง อุดมการณ์ทางการเมือง และภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ และปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นมากมาย รวมทั้งภาวะวิกฤติทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบมาจากปรากฏการณ์ภาวะโลกร้อนซึ่งทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศทั่วโลก

การพิจารณาท้องถิ่นนิยมควบคู่ไปกับโลกาภิวัตน์สามารถช่วยให้เราได้มองเห็นว่า ท้องถิ่นนิยมโดยเนื้อแท้แล้วก็คือ อุดมการณ์ความคิด ความรู้หรือปฏิบัติการ ทั้งในระดับวาทกรรม และระดับปรากฏการณ์ เพื่อตอบโต้อำนาจและการครอบงำของรัฐ ตอบโต้การพัฒนาที่ยึดเอาศูนย์กลางอำนาจรัฐ เมืองและภาคอุตสาหกรรมเป็นตัวตั้ง ขณะเดียวกัน ท้องถิ่นนิยมยังเป็นการตอบโต้อำนาจและการครอบงำของกระแสโลกาภิวัตน์ที่ปรากฏในนามขององค์กร บริษัทข้ามชาติและตัวแทนของทุนนิยมในระดับต่าง ๆ (Kitti-asa, B.E.2546: 28)

ผลจากการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังมีความเป็นอิสระในการมีอำนาจในการตัดสินใจในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างการเรียนรู้ในระบอบประชาธิปไตยให้กับ

ประชาชนในท้องถิ่นอีกทางหนึ่งด้วย กระแสชุมชนท้องถิ่นนิยมเป็นอีกกระแสหนึ่งที่ส่งผลให้การพัฒนาการเมืองการปกครองไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

แนวความคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจึงมีบทบาทในการสร้างความโปร่งใส (transparency) และความพร้อมรับผิด (accountability) ของท้องถิ่น และสามารถบรรเทาปัญหาข้อจำกัดของภาครัฐ ทั้งในด้านขีดความสามารถในการจัดบริการ ปัญหางบประมาณที่จำกัด ปัญหาการขาดสำนึกรับผิดชอบต่อภาครัฐในการให้บริการในทุกระดับ

## References

- Denhardt, J. B., & Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Dollery, B., & Wallis, J. L. (2001). *The Political Economy of Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Drucker, P. F. (2002). *Managing in the Next Society*. Oxford: Butterworth – Heinemann.
- Haveri, A. (2006). Complexity in local government change: Limits to rational reforming. *Public Management Review*, 8(1), 31-46.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hughes, O. E. (1994). *Public Management and Administration: An Introduction*. U.S.A.: Palgrave Macmillan.
- Imrie, R., & Raco, M. (1999). How new is the new local governance? Lessons from the United Kingdom. *Transactions*, 24(1), 45-63.
- Kanchanapan, A. (B.E.2544). *Witikitchoengson Nai Kanwichai Chumchon: Ponlawat Rae Sakkayaphap Nai Kanpattana*. Bangkok: The Thailand Research Fund.
- Kitti-asa, P. (B.E.2546). *Tongthinniyom (Localism)*. Bangkok: Kongthun In-Som Puea Kan Wichai Thang Manutsayawittaya.
- Pierre, J., & Peters, B. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave Macmillan.
- Proeller, I. (2006). *Strategic Management - International Comparison of National Governments*. Presented Date May 21, 2006 at Sino-Swiss Training Center, St. Gallen, Switzerland.
- Shah, A. (2006). The principle and the practice of intergovernmental transfers. In Boadway, R., & Shah, A. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principle and Practice*. Washington D.C.: World Bank.



- Thailand Innovative Administration Consultancy Institute (TIA). (B.E.2551). *Interorganization of Public Administration among Government, Local and Civil Society (Provincial area)*. Nonthaburi: Thailand Innovative Administration Consultancy Institute (TIA).
- Thumkosit, U. (B.E.2548). *Kankrachai Amnat Paisu Ongkon Pokkrong Suan Tongtin Kong Thai: Botrian Chak Panha Naewkit rae Yuttasat Mai Puae Anakot*. Bangkok: Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA).
- \_\_\_\_\_. (B.E.2550). *Kanpokkrong Tongtin Samai Mai: Botrian Chak Pratet Pattana raew*. Bangkok: Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA).
- Wattana, D. et al. (B.E.2544). *Local Governance*. Bangkok: The Thailand Research Fund.

