

กระบวนทัศน์ใหม่กับการจัดการท้องถิ่นของประเทศไทย

A New Paradigm in Thailand's Local Management

ภาราดร แก้วบุตรดี¹ ศศิกิจ อัจจุย² สมบัติ นวลระยอง³ และอาณัติ เดชจิตร⁴

Pharadon Kaewbutdee, Sasikit Amchui, Sombut Nuanra-ong and Anat Detjit

Received: February 19, 2022

Revised: April 27, 2022

Accepted: April 28, 2022

DOI: 10.14456/jra.2022.77

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนทัศน์ใหม่กับการจัดการท้องถิ่นของประเทศไทย พบว่า การบริหารจัดการท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ ซึ่งเป็นผลมาจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแบบใหม่ และแนวคิดการจัดการปกครอง แนวโน้มการจัดการท้องถิ่นของไทยที่ที่ได้รับผลจากแนวคิดดังกล่าว ทำให้เริ่มมีการนำแนวทางการบริหารจัดการแบบใหม่มาใช้ โดยที่ไม่ยึดโยงอยู่กับระบบราชการมากเกินไป พยายามลดข้อจำกัดในเรื่องพรมแดน เน้นการสร้างความร่วมมือการเป็นหุ้นส่วน พันธมิตร และความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายกับหน่วยงานที่จะมีพันธกิจร่วมกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นไทยเริ่มมีแนวโน้มที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองจากการที่เคยเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง มาเป็นผู้จัดหา หรือผู้จัดซื้อการบริการดังกล่าวให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

คำสำคัญ: กระบวนทัศน์ใหม่, การจัดการ, ท้องถิ่น

Abstract

This academic article aims to study a new paradigm in Thailand's local management. It was found that current local government was a result of the new government management concept and the governance concept. Trends in Thailand's local management were affected by such idea. It was an initiative to adopt a new management approach without being too attached to the bureaucracy, trying to reduce border restrictions, emphasizing cooperation, partnerships, alliances, and

¹⁻⁴ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย; Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Corresponding author, e-mail: aofmcu@gmail.com, Tel. 080-1191139

networking relationships with agencies that shared a common mission. In other words, a local government organizations in Thailand tended to change their roles from the former public service providers themselves to becoming a supplier or the purchaser of such services to the people in their own locality.

Keywords: New Paradigm, Management, Local

บทนำ

การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นผลผลิตจากการกระจายอำนาจนับวันจะมีบทบาทที่สำคัญมากขึ้นทุกขณะและในเกือบทุกประเทศ ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวข้องโดยตรงกับวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่ในแต่ละประเทศ อีกทั้ง สามารถสร้างความแตกต่างจากบทบาทของหน่วยงานรวมอำนาจ อีกทั้ง ประชาชนสามารถเข้าถึงการ บริการสาธารณะจากรัฐโดยผ่านการปกครองท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น เป็นต้น (จักรินทร์ ภูเขียวและคณะ, 2563) อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์จากกระแสโลกาภิวัตน์ได้กระทบไปทุกภาคส่วน ไม่เว้นแม้แต่สังคมในชุมชนท้องถิ่น จากกระแสดังกล่าวจึงทำให้เกิดปัญหาและปรากฏการณ์ต่าง ๆ มีความซับซ้อนและเป็นพลวัตมากขึ้น กระบวนทัศน์ของการปกครองท้องถิ่นเดิมจึงไม่อาจ ตอบสนองต่อการแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้ดีเช่นเดิม จึงทำให้มีการแสวงหากระบวนทัศน์ใหม่ที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและภารกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น

แนวคิดการจัดการปกครอง

“การปกครอง (Government)” เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานของภาครัฐ และยังเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ และยังเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและกระบวนการที่ดำเนินการของบุคคลที่มาจากทางเลือกตั้งของประชาชน แล้วเข้ามากำหนดนโยบาย และประการสุดท้าย เกี่ยวข้องกับข้าราชการผู้ทำหน้าที่ในการปฏิบัตินโยบาย “การปกครอง (governance)” หมายถึง ความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับประชาชนในเรื่องที่สามารถกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวกับกฎ หน่วยงาน และเครือข่ายที่จะเป็นตัวกำหนดให้ประเทศหรือ องค์กรสามารถปฏิบัติงานได้ (อุดม ทุมโฆสิต, 2551) สะท้อนให้เห็นถึงหน่วยงานและกระบวนการบริหารงานของรัฐ ทั้ง 3 ฝ่าย คือ 1) ฝ่ายบริหารทั้งที่เป็น ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ 2) ฝ่ายนิติบัญญัติ และ 3) ฝ่ายตุลาการ ส่วน “การจัดการปกครอง” อันประกอบด้วยลักษณะ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน กฎหมาย หน่วยงาน และเครือข่าย เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานในปัจจุบันต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของคนในสังคมหรือชุมชนที่มีส่วนได้เสียต่อกิจกรรม นโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม ให้เข้ามามีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม เป้าหมาย และการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังในสิ่งที่จะดำเนินการให้แก่ชุมชนหรือสังคม แนวคิดการจัดการปกครองจะเน้นการกำกับดูแล (Steering) มากกว่าการควบคุม (Control) หน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐ

โดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชน จะดำเนินงานโดยมุ่งเน้นถึงผลลัพธ์เป็นหลักแต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการหรือขั้นตอน ในการปฏิบัติงาน ดังนั้น กระบวนการจัดการปกครองดังกล่าวจึงต้องให้ความสำคัญกับความ รับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบ (ฟิลิซซ์ จอมบุญเรือง, 2556) การบริหาร การจัดการปกครองในมิตินี้ ได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในช่วงของกลางทศวรรษที่ 1970 และในช่วงทศวรรษ 1980 ซึ่งเป็นการจัดการปกครองที่เน้นไปถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดและเน้นการ ประเมินผลการดำเนินงาน กล่าวคือ ในการบริหารลักษณะนี้เจ้าหน้าที่หรือว่าผู้ปฏิบัติงานจะต้อง รับผิดชอบต่อเป้าหมาย การดำเนินงานซึ่งถูกกำหนดโดยผู้บริหาร รวมทั้งมีการประเมินผลของการ ดำเนินงาน (จักรินทร์ ภูเขียวและคณะ, 2563)

การปกครองท้องถิ่นในระบอบทักษิณเก่า

ในมุมมองของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้รับผลมาจากแนวคิดทั้งสองแนวคิด กระแส ดังกล่าวทั้งทางตรงและทางอ้อม บางประเทศ การปกครองท้องถิ่นนั้นเกิดขึ้นจากกฎหมายระดับมล รัฐ เช่น แคนาดา และปากีสถาน เป็นต้น บางประเทศ การปกครองท้องถิ่นก็เกิดจากคำสั่งของ ผู้บริหาร ระบบราชการตามแนวความคิดของแมกซ์เวเบอร์ สำคัญ คือ เป็นการบริหารงานที่ เน้นกฎระเบียบ และมีลำดับขั้นหรือสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน การทำงานบนพื้นฐานของเอกสาร ที่เป็นทางการ เน้นความเชี่ยวชาญ และความมั่นคงในอาชีพ ระบบราชการจึงให้ความสำคัญกับ อำนาจที่ใช้ในการบริหารงานมากกว่า เพราะผู้ปกครองหรือผู้บริหารจะต้องมีอำนาจในการปกครอง โดยเฉพาะอำนาจตามกฎหมายที่มีเหตุผล และมีความชอบธรรม อำนาจดังกล่าว สะท้อนให้เห็น อย่างเด่นชัดถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจใน แนวตั้งระหว่างผู้ปกครองกับผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครอง ดังนั้น จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน (จักรินทร์ ภูเขียวและคณะ, 2563) การปกครอง ของท้องถิ่น จะทำให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่นิยมใช้กันอยู่ทั่วไป แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีหลายรูปแบบ แต่รูปแบบที่เป็นที่นิยมใช้กันอยู่ทั่วไปในหลายประเทศ คือ รูปแบบนายกเทศมนตรี-สภา (Mayor-council) (โดยรูปแบบดังกล่าว โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น จะถูกแยกเป็นสองส่วน คือฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ โดยหลักการมีการแยกกัน ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ คือสภา (Council) ประกอบด้วยสมาชิก ที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือตรากฎหมายที่จะใช้ บังคับในท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติของเทศบาล เป็นต้น และพิจารณางบประมาณประจำปี ส่วนฝ่ายบริหารประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (David Wilson and Chris Game, 2002)

รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในเวลาเกือบ ศตวรรษ แต่เมื่อสภาพแวดล้อมในด้านต่าง ๆ เปลี่ยนไปจากปัจจัยต่าง ๆ จนถึงระบบราชการที่มี ลักษณะแข็งตัวและไม่ยอมยืดหยุ่น ย่อมเหมาะสมกับงานประจำและมีการควบคุม แต่ไม่เหมาะสม กับสภาพแวดล้อมที่มีความเป็นพลวัตสูงและมีลักษณะของปัญหาที่ซับซ้อน ซึ่งต้องอาศัยการ ปรับเปลี่ยนเชิงกลยุทธ์ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องอยู่เสมอ คำถามเกี่ยวกับความเหมาะสมของตัว

แบบในการบริหารแบบดั้งเดิมต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงทำให้เกิดการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐในประเทศต่าง ๆ (จุมพล หนิมพานิช, 2548)

การจัดการภาครัฐแบบใหม่

รูปแบบของการบริหารของกระบวนทัศน์ใหม่ (New Public Management) จึงเน้นที่ความคล่องตัว ความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ และผลลัพธ์จากการดำเนินงานมากกว่าที่จะเน้นตัวปัจจัยนำเข้า และกระบวนของการบริหารในกระบวนทัศน์ใหม่ เรียกว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงมีหลักการที่สำคัญ ประกอบด้วย 1) ความเป็นมืออาชีพ 2) มีความชัดเจนในการประเมินผล 3) เน้นที่ผลลัพธ์ 4) ทำให้หน่วยงานเล็กลง 5) สร้างระบบของการแข่งขัน 6) นำเอารูปแบบของการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้ 7) มีความประหยัดและควมมีวินัยในการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า (จักรินทร์ ภูเขียวและคณะ, 2563)

จะเห็นได้ว่า จัดการภาครัฐแนวใหม่ จะให้ความสำคัญกับนักบริหารที่มีมือความเป็นมืออาชีพ มีความรู้ มีความเชี่ยวชาญ และมีวิสัยทัศน์ในงานและองค์การที่ตนเองรับผิดชอบ เข้าสู่ตำแหน่งด้วยความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ในการปฏิบัติงานจะให้ความสำคัญกับการประเมินผลงาน ที่มีความชัดเจนโปร่งใส กล่าวคือ มีการกำหนดนิยาม วัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตลอดจนจนถึงตัวชี้วัดความสำเร็จของงานที่เป็นรูปธรรมซึ่งสามารถ กำหนดนับได้ในเชิงปริมาณ นอกจากนั้น การบริหารกิจการภาครัฐแบบใหม่จะเน้นผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยนำเข้าหรือกระบวนการ ดังนั้น จึงให้ความสำคัญกับการควบคุมคุณภาพการผลิต เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ดี อีกทั้งเพื่อให้มีการตอบสนองต่อปัญหาหรืองานที่มีความซับซ้อนและเฉพาะเจาะจง การบริหารกิจการภาครัฐแบบใหม่ จึงให้ความสำคัญกับการแยกหน่วยงานภาครัฐให้ออกมาเป็นหน่วยงานย่อยเล็ก ๆ แล้วทำการจัดระบบบริหารของแต่ละหน่วยงานที่ได้ทำการแยกย่อยแล้วนั้นให้มีความเหมาะสมตามลักษณะงานที่รับผิดชอบ ในการกำหนดงบประมาณเช่นเดียวกัน คือ กำหนดงบประมาณให้สอดคล้องกับงานแต่ละอย่างของแต่ละองค์การดังกล่าว และที่สำคัญและมีความแตกต่างจากแนวคิดการบริหารในกระบวนทัศน์เก่า คือ การส่งเสริมให้มีการแข่งขันขึ้นในภาครัฐ เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันของหลาย ๆ หน่วยงานที่จะเข้ามาดำเนินกิจการภาครัฐ นำวิธีการบริหารจัดการแบบภาคเอกชนที่ผ่านการทดสอบแล้วว่าได้ผลจริง มาประยุกต์ใช้เข้ากับการบริหารกิจการภาครัฐ โดยที่ภาครัฐต้องเปลี่ยนรูปแบบของการบริหารงานจากเดิมที่เน้นการควบคุมสั่งการ (Military-style) มาเป็นการบริหารจัดการในแบบที่ภาคเอกชนบริหาร ที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าในการจัดหา ว่าจ้าง กำกับดูแล และให้รางวัล เป็นต้น สิ่งสุดท้าย คือ ให้ความสำคัญกับเรื่องวินัยและการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด กล่าวคือ การใช้ทรัพยากรของภาครัฐที่มีอยู่จะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและความประหยัด โดยจะต้องมีวินัยในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ เช่น การใช้งบประมาณและทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่ จะต้องมีการศึกษาถึงความต้องการและความเป็นไปได้ว่าความคุ้มค่าหรือไม่ และเป็นการใช้อย่างประหยัดแต่เกิดประโยชน์สูงสุด

การจัดการภาครัฐแบบใหม่ (NPM) จึงเป็นแนวทางของการจัดการของภาครัฐที่มีสาระสำคัญไม่แตกต่างจากการจัดการในภาคเอกชน แนวคิดการจัดการภาครัฐแบบใหม่เพื่อช่วยแก้ไขจุดอ่อนของแนวคิดแบบระบบราชการที่จะทำให้การบริหารงานภาครัฐที่มีโครงสร้างที่ใหญ่โต และต้องใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก มีสายการบังคับบัญชาที่ยืดยาว เคลื่อนไหวแบบเชื่องช้า และขาดประสิทธิภาพเมื่อต้องพบกับสภาพแวดล้อมที่มีความเป็นพลวัตสูง

การวิเคราะห์การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่

เมื่อนำแนวคิดมาบูรณาการร่วมกันแล้วผู้เขียนเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่จะต้องมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. มีรูปแบบความสัมพันธ์ในแนวราบมากกว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวดิ่ง ดังที่เคยเป็นมา ทั้งนี้เพราะ จะมีการเรียกร้องและส่งเสริมการกระจายอำนาจจากระดับบนมาสู่ระดับล่าง หรือจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมากขึ้นตามลำดับ จึงทำให้มีการขยายตัวในแนวราบกล่าวคือ ท้องถิ่นจะเติบโตมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากในประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย พบว่า หน่วยงานปกครองท้องถิ่น (Local Government Bodies) จะมีอัตราส่วนบุคลากรที่ปฏิบัติงานมากกว่ารัฐบาลกลาง และท้องถิ่นเหล่านี้ก็ไม่ได้อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง หากแต่มีอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นด้วยตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ ส่วนกลางมีเพียงการกำกับดูแล แนะนำ และสนับสนุนเท่าที่ควรจะเป็นเท่านั้น ลักษณะความสัมพันธ์ในแนวราบดังกล่าวจึงต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทั้งภายในและภายนอกองค์กร ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น

2. มีการให้ความสำคัญกับความเป็นมืออาชีพ เมื่อประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้รับการส่งเสริม มากขึ้น ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมองเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่มีผลต่อ วิถีชีวิตและคุณภาพชีวิตของตนเอง ตลอดจนถึงเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเข้าใจมากขึ้น พัฒนาการของการ เลือกคนที่จะมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นจะมีการเปลี่ยนไป ประชาชนจะให้ความสำคัญในการเลือกผู้บริหารมืออาชีพมากกว่านักการเมืองมืออาชีพ กล่าวคือ จะให้ความสำคัญกับการเลือกคน ที่มีความรู้ ความสามารถ

3. เป็นผู้ดำเนินการเองไปเป็นผู้จัดหา กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะไม่ดำเนินกิจการต่าง ๆ เช่น การจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น ด้วยตนเองทุกอย่าง ดังที่เคยทำมาในอดีต แต่อาจจะเลือกทำเฉพาะสิ่งที่ตนเองถนัดและทำได้ดี เพื่อดึงเอาทรัพยากรที่มีหรือสมรรถนะของหน่วยงานอื่นมืออยู่เข้ามาช่วยเสริมในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การทำสัญญาจ้างเหมา เป็นต้น

4. มีการนำรูปแบบการบริหารงานของเอกชนมาปรับใช้ เนื่องจากว่าการบริหารงานแบบเก่าถูกมองว่ามีความล่าช้าและไร้ซึ่งประสิทธิภาพสำหรับสถานการณ์ที่มีความเป็นพลวัตสูง เนื่องจากยังคงยึดติดอยู่กับกรอบของกฎเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ดังนั้น การนำเอารูปแบบของการบริหารงานของภาคเอกชนเพื่อนำมาปรับใช้จะช่วยให้ลดขั้นตอนการดำเนินงานให้สั้นลง และจะทำ

ให้มีการสร้างระบบของการแข่งขัน และการปรับปรุงของคุณภาพอยู่เสมอเพื่อให้มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ปัจจุบัน เช่น การวิเคราะห์และนำเอาจุดเด่นของคู่แข่งมาปรับปรุงจุดอ่อนของตน (Benchmarking) เป็นต้น

5. มีการให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบ เนื่องจากการปกครองของท้องถิ่นแบบกระบวนทัศน์ใหม่นั้น หน่วยงานภาครัฐไม่ได้จัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง ดังกล่าวแล้ว เมื่อมอบภารกิจให้หน่วยงานอื่นจัดทำแทน หน่วยงานเหล่านั้นก็จะดำเนินงานบนพื้นฐานของแนวคิดและวัตถุประสงค์ของตน เช่น ภาคเอกชน ก็จะคำนึงถึงกำไรและการลดต้นทุนเป็นสำคัญ ดังนั้นความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบจึงมีความจำเป็น หน่วยงานดังกล่าวนั้นจะต้องดำเนินกิจการที่ได้รับมอบหมายจากรัฐด้วยความโปร่งใส ไม่สร้างความเสียหายหรือเอาเปรียบประชาชนผู้บริโภคหรือผู้รับบริการจากรัฐโดยผ่านหน่วยงานที่จัดทำ ดังนั้น หน่วยงานดังกล่าว นั้น จะต้องพร้อมและรับผิดชอบต่อการที่จะถูกตรวจสอบอยู่เสมอ

6. มีการให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ การบริหารงานภาครัฐในกระบวนทัศน์เก่าถูกมองว่าให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ โดยละเลยการให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ ดังนั้น ผลที่ตาม คือ การใช้ทรัพยากรโดยไม่คำนึงผลที่จะได้รับการประเมินผลงานที่มีเกณฑ์ชี้วัดที่สามารถกำหนดนับได้ในเชิงปริมาณ และมีความเป็นรูปธรรม การให้รางวัล หรือค่าตอบแทนจะทำโดยยึดผลงานที่ผ่านการประเมินแล้วเป็นที่ตั้ง ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรเปลี่ยนไป คือ จะต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า โดยคำนึงถึงผลที่ได้รับเป็นสำคัญ เช่น การใช้งบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

7. มีการให้ความสำคัญกับการนำวิทยาการที่ทันสมัยเข้ามาใช้กับหน่วยงาน คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ท้องถิ่นเป็นภาคส่วนหนึ่งของสังคมโลกที่ได้รับผลจากกระแสโลกาภิวัตน์ ดังนั้น วิทยาการที่ ทันสมัยจึงมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการบริหาร เช่น การจัดทำระบบ ข้อมูล ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น ซึ่งช่วยทำให้การดำเนินงานของท้องถิ่น โดยเฉพาะการ จัดทำบริการสาธารณะมีความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่นั้นมีการแก้ไขจุดอ่อนของการบริหารในกระบวนทัศน์เก่าที่มักมีคำถามเกี่ยวกับการยึดติดอยู่กับขั้นตอน โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินไปได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็จะสามารถได้รับการบริการที่มาตรฐานจากมืออาชีพที่ได้รับมอบหมายงานจากองค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่นั้น อาจมีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลาย กระบวนทัศน์ดังกล่าว ยังมีข้อคำถามอยู่หลายประเด็น ถึงการที่จะทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นตามกระบวนทัศน์ใหม่ประสบความสำเร็จ และเป็นจริงได้ คำถามเหล่านั้น คือ

1. มีระบบมาตรฐานต่าง ๆ ที่รองรับเพียงพอหรือไม่ เช่น ระบบสาธารณูปโภค ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบงบประมาณ ระบบกฎหมาย และระบบธรรมาภิบาล เป็นต้น เนื่องจาก

ระบบมาตรฐานดังกล่าวจะช่วยทำให้การบริหารจัดการและการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และมีความเป็นธรรม ประชาชนจะไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ให้บริการ เป็นต้น

2. ประชาชนมีความพร้อม คือ ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในการใช้และการตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิและหน้าที่ของตนเองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมอย่างเข้าใจ ซึ่งความพร้อมของประชาชนดังกล่าวจะมีผลต่อความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น สามารถเลือกตัวแทนหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความรู้ ความสามารถ และเลือกอย่างเข้าใจโดยปราศจากการชี้นำด้วยอำนาจใด ๆ อีกทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมโดยเฉพาะในการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น และหน่วยงานที่ท้องถิ่นว่าจ้าง ในทุกชั้นตอน

3. มีการพัฒนาระบบการเมืองเพียงพอหรือไม่ ระบบดังกล่าวหมายถึง ระบบการคัดกรอง และตรวจสอบนักการเมืองที่จะเข้ามาสู่ตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นว่า มีมาตรฐานมากน้อยเพียงใด

4. คุณภาพและความมีจรรยาบรรณของบุคลากรในท้องถิ่นที่จะต้องทำงานภายใต้ระบบของการบริหารงานในกระบวนทัศน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง แล้วสร้างเงื่อนไขให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องเสียผลประโยชน์ หรือถูกเอาเปรียบจากข้อตกลงหรือสัญญาที่ทำขึ้นน้อยที่สุด เป็นต้น

5. มีกลไกในการตรวจสอบที่ดีของกลไกการตรวจสอบดังกล่าว อาจจะมีอยู่ในรูปของสถาบันหรือองค์กรที่เป็นอิสระ หรือองค์กรภาคประชาชน ที่เป็นอิสระ และมีการถ่วงดุลอำนาจ

บทสรุป

การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่ มีความเชื่อว่า จะมีความเหมาะสมกับบริบทของสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามการปกครองของท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่ก็ยังคงถูกมองว่ามีความเหมาะสมกับหลายประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลายที่ยังขาดระบบต่าง ๆ ที่ได้มาตรฐาน เนื่องจากการบริหารงานในกระบวนทัศน์ใหม่จะให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว และความประหยัด แต่ในขณะเดียวกันก็ยังคงถูกมองว่าได้ละเลยในการให้ความสำคัญต่อคุณค่าที่สำคัญในบางประการ เช่น ความเที่ยงธรรม (Equity) และความถูกต้อง (Fairness) เป็นต้น ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการเกิดปัญหาที่ประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาทั้งหลายกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่ควรสร้างระบบมาตรฐานที่เป็นกลไกสำคัญต่อการบริหารกิจการภาครัฐ มีการเตรียมความพร้อมของประชาชนโดยเฉพาะในเรื่องการสร้างกระบวนการเรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประชาชนอย่างแท้จริงโดยมีหลักประกันเรื่องงบประมาณในการดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ จะต้องมีการสร้างระบบการคัดกรองและการตรวจทางการเมืองที่ดีในทุกชั้นตอน ในส่วนบุคลากรของรัฐซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในฐานะผู้ปฏิบัติจะต้องมีการปลูกฝังค่านิยม สร้างวัฒนธรรมที่ดี และจัดระบบ

คำตอบแทนที่เหมาะสม เพื่อไม่ให้บุคลากรเหล่านั้น ต้องแสวงหาประโยชน์จากอำนาจและหน้าที่ของตน อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ดังที่ในหลายประเทศกำลังประสบอยู่ ประการสุดท้าย จะต้องมีการสร้างระบบการตรวจสอบที่มีความเป็นอิสระไม่ถูกครอบงำจากอำนาจใด ๆ สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ และของหน่วยงานอื่นที่ดำเนินกิจการของรัฐได้อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- จักรินทร์ ภูเขียวและคณะ. (2563). การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่นในภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน. *วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์*, 5(3), 212-223.
- จุมพล หนิมพานิช. (2548). *บริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ การแนวคิด และกรณีตัวอย่างของ ไทย*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พิสิษฐ์ จอมบุญเรือง. (2552). แนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 6(1), 93-117.
- อุดม ทุมโฆสิต. (2551). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศที่พัฒนาแล้ว*. กรุงเทพฯ: แชน โฟร์ พรีน ตีง.
- Wilson, D. and Game, C. (2002). Local Government in the United Kingdom, *Parliamentary Affairs*, 56(2), 378-379.