

## แนวทางการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### Approach to Reforming Intergovernmental Relations between Central Government and Local Government

ธิติยา คำนนท์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครธนบุรี

#### บทคัดย่อ

แนวทางการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นกับการปกครองท้องถิ่นในตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ปัญหาหลักสำคัญเกิดขึ้นจากการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น (Intergovernmental Relations) ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ในปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดการสะสมของปัญหาสังคมต่างๆ อย่างที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาถึง รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (Intergovernmental Relations) ของไทย เพื่อพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ให้เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย และสามารถรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต

เพื่อให้เกิดทางการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ จำเป็นหลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์ ในหลักการสำคัญ คือ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) การจัดการปกครอง (Governance) เป็นแนวทางสำคัญ

**คำสำคัญ :** การปกครองส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปความสัมพันธ์

#### Abstract

Approach to Reforming Intergovernmental Relations between Central Government and Local Government. Study the problems that occur with local government throughout the past period The main problem arises from organizing the relationship between the central government and the local government. Intergovernmental relations are not consistent with the current social, economic and political conditions resulting in the accumulation of various social problems. As it appears today

This study aims to study The relationship between the central government and the local government (Intergovernmental Relations) of Thailand in order to

develop a relationship model that is suitable for the Thai context And able to support the development of the country in the future

To create a new reform of the relationship between central government and local government organizations Necessary principles of public administration The main principle is the new public management concept. Governance is an important guideline.

**Keywords :** Central Government Local Government Intergovernmental Relations

## บทนำ

ตลอดระยะเวลา 120 ปี ของการปกครองท้องถิ่นไทย ตั้งแต่ครั้งริเริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ.2440 (ร.ศ.116) ผ่านช่วงเวลาแต่ละยุคแต่ละสมัย อันได้แก่ ยุคที่ 1 ยุคเริ่มต้น (ระหว่าง พ.ศ. 2440 - 2475) ยุคที่ 2 ยุคราชการ (ระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2535) ยุคที่ 3 ยุคปฏิรูป (ระหว่าง พ.ศ.2535 - 2540) และ ยุคที่ 4 ยุคเปลี่ยนผ่าน (ระหว่าง พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน) การปกครองท้องถิ่นไทยมีรูปแบบการปกครองแบบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางตลอดมา ขาดการกระจายอำนาจเพื่อสร้างชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งจากฐานรากที่เหมาะสมจริงจัง อันส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ประเทศไม่มีทางเลือกในการพัฒนา กรอบวิสัยทัศน์แห่งรัฐซึ่งมุ่งเน้นความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน มิสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจาก การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาเป็นลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ไว้ที่ส่วนกลางอย่างเข้มแข็ง การบริการราชการเน้นระบบราชการแบบดั้งเดิม มีลักษณะนายกับลูกน้อง (superior - subordinate relationship) มากกว่าการยึดหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และปกครองตนเอง (Self - Government) ของท้องถิ่น ลักษณะนี้เป็นการสร้างปัญหาและอุปสรรคแก่การปกครองท้องถิ่นในมิติต่างๆ อย่างมาก อาทิ ปัญหาแนวคิดพื้นฐานทางการปกครอง ปัญหาการใช้อำนาจรัฐ ปัญหาสถานะทางกฎหมาย ปัญหาการจัดระเบียบอำนาจหน้าที่ ปัญหาการจัดระเบียบพื้นที่ ปัญหารูปแบบการปกครองและการบริหารงานของท้องถิ่น ปัญหาการคลังท้องถิ่น ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัญหาแนวทางการปฏิรูปในอนาคต ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะบัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่นและแนวทางการปฏิบัติเอาไว้ แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ และยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาสำคัญซึ่งกระทบต่อการปกครองท้องถิ่นได้ ประเด็นปัญหาดังกล่าวสามารถสรุปเบื้องต้นได้ว่า

(1) โครงสร้างอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง โดยแบ่งส่วนราชการเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่นอยู่เสมอ การบริหารราชการมีความทับซ้อนกันตั้งแต่ระดับจังหวัดลงไปถึงระดับตำบล การแบ่งอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน

(2) ความเป็นอิสระในการใช้อำนาจเพื่อปกครองตนเองขององค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ ถูกครอบงำโดยกฎหมายจากส่วนกลาง การกระจายอำนาจทางการคลังยังไม่เกิดขึ้น ท้องถิ่นตกอยู่ในอิทธิพลของส่วนกลาง

(3) เอกภาพในการใช้อำนาจทางการบริหารของท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ เนื่องมาจากหน่วยราชการต่างๆ ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง

(4) การถ่วงดุลตรวจสอบ ประเมินผล และการกำกับดูแลการใช้อำนาจให้อยู่ในกรอบธรรมาภิบาล ยังขาดระบบการตรวจสอบและประเมินผลที่ดี การกำกับดูแลในปัจจุบันเป็นไปตามมาตรฐานการทำงานของส่วนกลางเอง ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นคือการสนองตอบต่อประชาชนในท้องถิ่นได้รับผลกระทบ รวมทั้งการตรวสอบถ่วงดุลจากภาคประชาชน ประชาชนยังขาดความเข้าใจในการใช้อำนาจในการกำกับดูแลของตน

จากปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นไทยไม่สามารถพัฒนาไปในทิศทางที่เหมาะสมได้ อาทิ (1) การเมืองท้องถิ่นยังคงเป็นรูปแบบประชาธิปไตยตัวแทน (representative democracy) การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นเฉพาะวันที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น ประชาชนยังขาดความเข้าใจในประชาธิปไตยอยู่มากพอสมควร

(2) ความเป็นอิสระทางการบริหาร กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นยังให้ความสำคัญต่ำ โดยบัญญัติให้กฎหมายอื่นมีอำนาจเหนือกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น โดยเฉพาะมาตราที่ว่าด้วยการจัดทำบริการ ทำให้ส่วนกลางสามารถใช้อำนาจแทรกแซงท้องถิ่นทั้งด้านบริหารและบริการ (3) การคลังระบบการคลังท้องถิ่นยังไม่ดีเพียงพอ ภาษีส่วนใหญ่ที่จัดเก็บได้ในท้องถิ่นถูกนำไปใช้โดยส่วนกลาง ทำให้ท้องถิ่นยังคงต้องพึ่งพางบประมาณที่ส่วนกลางจัดสรรให้ และระบบการคลังท้องถิ่นในปัจจุบันไม่สามารถพัฒนาจิตสำนึกของประชาชนให้สามารถมีจิตสำนึกร่วมในฐานะเจ้าของท้องถิ่นได้ (4) สถานะข้อบัญญัติ กฎหมายอันเกี่ยวข้องของการปกครองท้องถิ่นมีสถานะทางกฎหมายต่ำ ขาดกฎหมายท้องถิ่นคุ้มครองความเป็นอิสระในด้านนี้ รวมทั้งกฎหมายการจัดตั้งท้องถิ่นเองก็ได้บัญญัติให้การบริหารท้องถิ่นอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น ส่งผลให้การบริหารงานของท้องถิ่นไร้ประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาจากปัญหาที่เกิดขึ้นกับการปกครองท้องถิ่นในตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา พบว่าปัญหาหลักสำคัญเกิดขึ้นจากการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น (Intergovernmental Relations) ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ในปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดการสะสมของปัญหาสังคมต่างๆ อย่างที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาถึง รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (Intergovernmental Relations) ของไทย เพื่อพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ให้เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย และสามารถรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาสถานภาพ ปัญหา และอุปสรรค ของรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นของไทย

2. ศึกษาแนวคิดทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การจัดการปกครอง และตัวแบบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

### การทบทวนวรรณกรรม

#### 1. การปกครองท้องถิ่น (Local Government)

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นได้มีการนิยามจากนักวิชาการมากมายสามารถสรุปได้ดังนี้ (อุดม ทุมโฆสิต, 2551: 212-214)

เดเนียล วิท (Daniel Wit) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึงว่า การปกครองที่รัฐบาลกลาง ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึงว่า องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จอร์ห์น เจ. คลาร์ก (John J. Clarke) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึงว่า หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แฮร์ริส จี. มอนตาญู (Haris G. Montagu) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึงว่า การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ไมเคิล พี บาร์เบอร์ (Michael P. Barber) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึงว่า “การปกครองที่มีการใช้อำนาจในการจัดบริการและบริหารกิจการต่างๆ ภายในขอบเขตพื้นที่เฉพาะของท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยย่อยลงไปที่มีพื้นที่ขนาดเล็กในการปกครองทั้งหมดของรัฐบาล”

ดังนั้น การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจทางปกครองเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหาร กำหนดนโยบาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

โดยการใช้อำนาจต้องได้รับอิสระปราศจากการแทรกแซงจากส่วนกลางโดยต้องมีลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นดังนี้ (ไกววิทย์ พวงงาม, 2559: 26 - 28)

(1) ท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

(2) การปกครองมีความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ภายใต้กฎหมายแห่งรัฐ ดังนั้นรัฐที่ดีจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นให้ปกครองตนเองตามสิทธิทางกฎหมาย (Legal rights) ได้แก่ ประเภทแรกหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามภารกิจหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อาทิเช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ เป็นต้น ประเภทที่สอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น อาทิเช่น อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อการบริการกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง

(3) การปกครองท้องถิ่นต้องคำนึงความแตกต่าง อาทิเช่น ด้านพื้นที่ ด้านความเจริญ และจำนวนประชากร เพราะฉะนั้นการปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์และความต้องการของประชาชน ในฐานะเจ้าของอำนาจตามหลักประชาธิปไตยในแต่พื้นที่ที่มีความแตกต่างกันออกไปด้วย

(4) การปกครองท้องถิ่นต้องมีรัฐบาลท้องถิ่น ในฐานะเป็นองค์กรขับเคลื่อนกระบวนการปกครองไปสู่เป้าหมาย โดยการจัดองค์กรของรัฐและท้องถิ่นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ถือเป็นตัวแทนในการดำเนินกิจการสาธารณะเพื่อส่งมอบให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(5) การปกครองท้องถิ่นเป็นกระบวนการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นความจำเป็นอันขาดมิได้ ทั้งในด้านการบริหาร ด้านการคลัง และด้านนิติบัญญัติทางการปกครองท้องถิ่นของตน

## 2. ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

Gordon L. Clark (1984: 195-208) ได้นำหลักความเป็นอิสระตามแนวคิดของ Bentham มาพิจารณาความหมายในเรื่องความเป็นอิสระไว้ว่า หลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับลักษณะ 2 ประการที่สำคัญ คือ

ประการแรก อำนาจในการคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ กิจกรรมโครงการต่างๆ ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และสามารถออกกฎระเบียบการใช้อำนาจในการควบคุมด้วยตนเองภายในท้องถิ่นได้ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ทำงานได้โดยการตัดสินใจที่สมบูรณ์ในการกระทำด้วยตนเองได้อย่างอิสระในท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวในดำเนินการนั้นจะไม่ถูกกำหนดโดยส่วนกลาง

ประการที่สอง อำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง จากการควบคุม และการแทรกแซงจากรัฐ โดยการควบคุมดูแลด้วยความชอบธรรมการดำเนินการในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นทำงานได้โดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจที่สมบูรณ์ในการกระทำ ข้อจำกัดการดำเนินการไม่ได้ถูกกำหนดโดยส่วนกลาง แต่ขึ้นอยู่กับประชากรในท้องถิ่น ดังนั้นจึงมีความชอบธรรมทางกฎหมายท้องถิ่นให้ความสำคัญกับผู้ที่มีอำนาจเป็นหลัก โดยเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยเคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการปกครองตนเอง การตอบสนองความต้องการของประชาชน พลเมือง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดำเนินการร่วมกันในท้องถิ่น สามารถอธิบายตัวแบบมาตรฐานในการอธิบายความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้ดังต่อไปนี้

ประเภทที่ 1 มีอำนาจในการคิดริเริ่มและอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง ความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีสูงเพราะท้องถิ่นมีอำนาจความคิดริเริ่มและมีอำนาจในการปกป้องการควบคุมแทรกแซงจากรัฐ สามารถอธิบายในฐานะที่เป็นเมืองหรือท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากรัฐบาล มีการควบคุมและมีการออกกฎหมายของท้องถิ่นด้วยตนเองซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐบาลกลาง เพราะเป็นการกำหนดในพื้นที่ของท้องถิ่น และเป็นการควบคุมดูแลด้วยความชอบธรรมของการดำเนินการในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นทำงานได้โดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจที่สมบูรณ์ในการกระทำ ข้อจำกัดการดำเนินการไม่ได้ถูกกำหนดโดยสถาบันของรัฐบาลกลาง แต่ขึ้นอยู่กับประชากรในท้องถิ่น ดังนั้นจึงมีความชอบธรรมทางกฎหมายท้องถิ่นให้ความสำคัญกับผู้ที่มีอำนาจเป็นหลัก ให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยเคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการปกครองตนเอง การตอบสนองความต้องการของประชาชน พลเมือง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดำเนินการร่วมกันในท้องถิ่น

ประเภทที่ 2 ไม่มีอำนาจในการคิดริเริ่มแต่มีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง การไม่มีความเป็นอิสระในการคิดริเริ่มในท้องถิ่น หมายความว่าสิ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นกระทำ กฎระเบียบหรือแม้กระทั่งการปฏิบัติจะที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งมีลักษณะเกี่ยวข้องกับรูปแบบของระบบราชการ การไม่มีอำนาจความคิดริเริ่มของประเภทนี้ท้องถิ่นของรัฐนั้นจะต้องตอบสนองต่อส่วนกลาง โดยจะมีการกำหนดหน้าที่มีการสั่งการ การกำหนดนโยบายโดยผู้แทนระดับสูงของรัฐที่ได้รับเลือกตั้งระดับประเทศ ความชอบธรรมทางกฎหมายในระบบดังกล่าวเป็นอำนาจเหนือกว่าเรียกว่า “การกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง” กล่าวคือผู้แทนระดับชั้นที่สูงกว่าจะรับผิดชอบในการกระทำของรัฐบาลท้องถิ่น ในกรณีที่รัฐบาลท้องถิ่นตอบสนองต่อผลประโยชน์ และจะได้รับความชอบธรรมและการคุ้มครองโดยรัฐ แต่รูปแบบนี้มีข้อจำกัดว่าคนในท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดงานที่มีความเฉพาะในการดำเนินการของท้องถิ่นเอง แต่การมีอำนาจในการปกป้องการควบคุม แทรกแซงจากรัฐ ไม่ต้องกังวลจากระดับชั้นที่สูงของรัฐในการตรวจสอบการดำเนินงานที่กำหนดไว้โดยส่วนกลาง แม้ว่าท้องถิ่นจะไม่สามารถเลือกได้ว่าจะทำอย่างไรเพราะเป็นงานที่เฉพาะเจาะจงที่จะสามารถใช้ท้องถิ่นเป็นเครื่องมือช่วยให้ดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับงานของรัฐ ดังนั้นในบางกรณีที่ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกป้องแต่จะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นโดยอาจจะมี ความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญในวิธีการดำเนินงานที่ได้รับมอบหมายจากคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

ประเภทที่ 3 มีอำนาจในการคิดริเริ่มแต่ไม่มีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเองความเป็นอิสระของรัฐบาลท้องถิ่นมีหน่วยงานควบคุมดูแลการออกกฎหมายและผลประโยชน์ของท้องถิ่นแต่สำหรับเรื่องการตัดสินใจของท้องถิ่นนั้นอาจจะถูกตรวจสอบหรืออาจจะถูกปฏิเสธได้ และไม่เห็นด้วยโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ตัดสินใจด้วยของตนเอง มีการประชุมเกี่ยวกับหน้าที่และการกระทำ การดำเนินนโยบาย โดยมีการสันนิษฐานที่ว่าเป็นประชาธิปไตยเพราะทั้งหมดนี้จะต้องมีความคิดริเริ่มด้วยรัฐบาลท้องถิ่นได้โดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจ แต่ยังไม่มีความสมบูรณ์แบบเพราะขาดอำนาจในการปกป้อง หมายความว่า การดำเนินการในท้องถิ่นมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและมีการกำกับดูแลมาตรฐานจากภายนอกตามกรอบของกฎหมายเรียกว่า “การกำหนดนโยบายจากล่างขึ้นบน”

ประเภทที่ 4 ไม่มีอำนาจในการคิดริเริ่มแต่ไม่มีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง สำหรับท้องถิ่นที่ไม่มีความคิดริเริ่มและไม่มีอำนาจการปกป้อง คุ้มครองตนเอง หมายความว่าไม่มีความเป็นอิสระ โดยระเบียบวาระการประชุม การดำเนินการ และการตอบสนองที่กำหนดโดยรัฐ มีการปฏิบัติตามคำแนะนำจะถูกตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลท้องถิ่นดังกล่าวเป็นหลักในการบริหารหรือเครื่องมือของรัฐ รัฐบาลท้องถิ่นดังกล่าวเปรียบเสมือนระบบราชการ สังเกตเห็นว่าท้องถิ่นจะไม่มีจุดพินิจในการตัดสินใจ ไม่สามารถเริ่มต้นการออกกฎหมาย จะปฏิบัติตามตัวบทกฎหมาย ตามคำแนะนำที่ได้รับ ทั้งนี้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสำหรับการดำเนินการในท้องถิ่นได้รับการควบคุมจากส่วนกลาง ในแง่ที่ต้องถูกต้องตามกฎหมายมีการมอบอำนาจจากรัฐ ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาล ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เรียกร้องได้โดยตรงต่อรัฐบาลท้องถิ่น หมายความว่าไม่มีความเป็นประชาธิปไตย แต่อาจจะเป็นวาทกรรมทางการเมืองที่จะดำเนินการในระดับสูง รัฐบาลท้องถิ่นในระบบดังกล่าวเป็นเพียงหน่วยงานในการขับเคลื่อนการดำเนินการตามคำสั่งให้บรรลุผลสำเร็จเท่านั้น

### 3. การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management)

การดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อให้เกิดผลตามเป้าประสงค์แห่งรัฐนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนและประเมิน ทั้งในแง่การปฏิบัติงานและในแง่คุณค่าของเป้าหมายแห่งรัฐ อันนำมาสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดคุณค่าที่มากขึ้น ซึ่งการปฏิรูปการจัดการภาครัฐนั้น มีความหมายกว้างขวางและเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นกับทุกรัฐบาลตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน มุมมองในการปฏิรูปนั้นถูกขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องจนเกิดเป็นกระบวนทัศน์ที่มีความสำคัญและยังคงมีอิทธิพลอยู่ในปัจจุบันคือ New Public Management ซึ่งนักรัฐประศาสนศาสตร์ได้ประชุมร่วมกันเสนอแนวทางและร่วมกันสร้างเจตนารมณ์ในการบริหารรัฐกิจขึ้น โดยมีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ (1) ลดขนาดภาครัฐ (2) เพิ่มประสิทธิภาพและความยืดหยุ่น (3) เพิ่มอำนาจภาคประชาชนโดยเป้าหมายที่สังเกตได้ง่ายที่สุดในการปฏิรูประบบราชการนั้น อาทิ โครงสร้างขององค์การ ขั้นตอนการดำเนินงาน ขั้นตอนกำหนดนโยบาย และ (4) เป้าหมายส่วนตัวของบุคคล อาทิ จริยธรรม (Bowornwathana, 2011)

กระบวนการเปลี่ยนแปลงนั้น รัฐมักอ้างเหตุผลเพื่อความชอบธรรมในการปฏิรูป ยกตัวอย่างเช่น “เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล” แต่ในข้อเท็จจริงนั้น กระบวนการปฏิรูปมักกำหนดผลเพียงแค่การเกิดขึ้นของการปฏิรูปโดยขาดการประเมิน “ผลลัพธ์ระยะยาว” ซึ่งเป็นเป้าประสงค์ที่แท้จริง ทำให้ผู้ที่รับผิดชอบในการปฏิรูปสามารถผลักผลกระทบบจากการปฏิรูปให้ห่างจากตนเองได้อย่างชอบธรรม (Bowornwathana, 2011) และสาเหตุหลักใหญ่อีกประการที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปคือ “ผลกระทบอย่างรุนแรงจากสภาพแวดล้อมแบบโลกาภิวัตน์ภายใต้บริบทประชาธิปไตย” ซึ่งผลกระทบดังกล่าวกระตุ้นให้ภาครัฐทั้งหลาย พยายามปรับปรุงและปฏิรูประบบการบริหารเพื่อให้สอดคล้องและตอบรับต่อความต้องการของสังคมนั้นๆ

New Public Management เป็นกระบวนทัศน์ที่เน้นการปฏิรูปให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยอาศัยเทคนิควิธีการจาก “สหวิชาการ” รวมทั้งการประยุกต์เครื่องมือ

ทางด้านธุรกิจมาปรับใช้กับภาครัฐ โดยจุดเริ่มต้นของการนำเอาหลักการจัดการภาครัฐสมัยใหม่มาใช้ นั้น องค์การชั้นนำของโลกได้เริ่มนำเอา “เครื่องมือทางการบริหารทางภาครัฐกิจ” มาใช้ในองค์การ เช่น UN หรือ OECD เป็นต้น จากนั้นบรรดาข้าราชการระดับสูงจึงนำเอาเครื่องมือดังกล่าวเข้ามาใช้ เพื่อหวัง “ปรับปรุงองค์การ” ของตนซึ่งต่อมาภายหลัง บรรดาส่วนย่อยของหน่วยงาน ก็รับเอา หลักการและเครื่องมือมาใช้ “ทั้งองค์การ” การแพร่กระจายดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (Bowornwathana, 2011) ซึ่งในหลายประเทศอาจก่อให้เกิดปัญหา “การละลายในวิเคราะห์ความเหมาะสมขององค์ประกอบ” อย่างจริงจังโดยความเชื่อที่ว่า เครื่องมือทางการบริหารดังกล่าวเป็นเหมือน “ยาวิเศษ” ที่จะสามารถรักษาอาการได้ทุกอย่าง

การขยายตัวของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐโดยหลักการ NPM แม้ว่าจะได้รับการตอบรับและเป็นที่ยอมรับหลายในรัฐบาลทั่วโลกก็ตาม แต่มีกระแสวิจารณ์ถึงหลักการดังกล่าว อาทิเช่น (1) NPM เป็นเพียงหน้าฉากที่มีไว้เพื่อสวม ว่าตนเองนั้นทันสมัยแต่หาสาระจริงไม่ได้ (2) ไม่สามารถลดค่าใช้จ่ายจากการลดขนาดภาครัฐได้จริง (3) การแปรรูปกลับไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่เป็นเพื่อกลุ่มบุคคลผู้มีอำนาจ (4) NPM อาจละลาย “ความเท่าเทียม” เนื่องจากมุ่งสนใจไปที่ “ประสิทธิภาพ” (Hood, 1991) ข้อถกเถียงดังกล่าวนี้จำเป็นต้องได้รับการพิสูจน์ซึ่งในปัจจุบัน รัฐบาลหลายประเทศนั้นสามารถแก้ข้อกังขาดังกล่าวและผ่านพ้นไปได้ แต่สำหรับประเทศไทยนั้นพบปัญหาตามข้อคิดเห็นดังกล่าวจริง ในขณะที่ข้อโต้แย้งอื่นๆ เช่น การปฏิรูปโดยหลัก NPM นั้น ก่อให้เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจาก “การขาดความรับผิดชอบและความโปร่งใสตรวจสอบได้” “ความยุ่งยากในการสร้างความร่วมมือ” “ความเสื่อมของจริยธรรมการบริหารภาครัฐ” และที่สำคัญที่สุดคือ “หากนรับผิดชอบต่อผลงานที่ก่อไม่ได้” (Rhodes ,1996)

บทความ “The New Governance: Governing without Government” ของ Rhodes (1996) ในหัวข้อ “Hollowing Out The State” หรือทำให้รัฐกลวง ได้อธิบายการทำให้รัฐกลวง คือ มีการมอบงานให้เอกชน และลดการควบคุมโดยรัฐ รวมถึงการโอนถ่ายกิจการให้กับเอกชน (Privatization) การลดหน้าที่ของรัฐบาลกลางและท้องถิ่นลงให้หน่วยงานอื่นรับไปดำเนินการแทนและลดอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยใช้การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการจัดการที่มีความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ (managerial accountability) และมีการควบคุมจากฝ่ายการเมืองที่ชัดเจนตั้งนั้น ภาครัฐจะมีขนาดเล็กลงและมีการกระจายตัวออกไป (smaller and fragmented) ก็อาจนำไปสู่ ปัญหาการควบคุมการนำไปปฏิบัติ การควบคุมค่าใช้จ่ายก็ยากขึ้น รวมถึงการตรวจสอบติดตามที่มีความซับซ้อนขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) อาทิ การมุ่งเน้นความคุ้มค่าของเงินทำให้ละเลยการประสานงานของหน่วยงานต่างๆ ไม่มีการสร้างเป้าหมายร่วมกัน ไม่มีการให้ความสำคัญกับการจัดการความสัมพันธ์ของเครือข่าย การที่มุ่งแต่ผลลัพธ์ และความรับผิดชอบต่อรายบุคคลของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่เหมาะกับการจัดการแบบที่ใช้เครือข่ายที่สัมพันธ์กันที่มีความรับผิดชอบในผลลัพธ์ร่วมกัน รวมทั้งการแข่งขันต่างๆ ที่เกิดขึ้นทำให้ลดความสำคัญในการสร้างการพึ่งพาอาศัยกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่ในเครือข่ายทำให้ขาดความไว้วางใจที่จะนำไปสู่ความความพึงตนเองได้ในภายหลัง



Rhodes พยายามชี้ให้เห็นการจัดการที่มีมิติที่ใหม่ขึ้น ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญในเครือข่ายที่ไม่ได้ขึ้นกับรัฐบาล ความเข้มแข็งของชุมชนซึ่งเชื่อว่าเป็นทางที่เหมาะสมกว่าการใช้มุมมองแบบ NPM ซึ่งเน้นการใช้วิธีคิดแบบภาครัฐกิจ อีกทั้งเครื่องมือในภาครัฐกิจที่มีบริบทแตกต่างกันกับภาครัฐอย่างมาก มาใช้อย่างไม่ลืมหูลืมตา จนก่อให้เกิดผลเสีย Rhodes พยายามสรุปว่า สังคมกำลัง “เพิ่ม Governance และลด Government” ซึ่งกล่าวโดยนัยคือ “เพิ่มการสนับสนุนลดการควบคุม” เปลี่ยนบทบาทจากผู้ควบคุมหรือ “ผู้จัดการ” ให้เหลือเพียงบทบาท “สนับสนุน” เท่านั้น

นักวิชาการอีกหลายท่านได้กล่าวในทำนองเดียวกันว่า NPM นั้น ไม่สามารถก่อให้เกิดการปรับปรุงองค์การในประเทศต่างๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความโปร่งใส รวมทั้งทางเลือกของสังคมที่แท้จริงได้ เนื่องจากความสับสนในคำนิยามที่แท้จริง (Wegrich, 2009) ซึ่งมีลักษณะที่เกิดจากการปรุงแต่งและผสมกันระหว่างแนวคิดภาคเอกชนให้เกิดการปฏิบัติภาครัฐ (Christensen and Lægreid, 2002) อาทิ การจัดการนิยม (Pollitt 1990) การใช้คำนิยามทางการตลาดในการบริหารงานภาครัฐ และระบบราชการแบบใหม่ (Barzelay 1992) และการเป็นระบบราชการแบบองค์การธุรกิจ (Hughes 1998) เป็นกระแสความนิยมมากกว่าการมีคุณค่าที่แท้จริง (Lynn Jr 1998, Pollitt 1995), เป็นสูตรยาสำเร็จรูปที่ไม่มีจริง (Christensen, 2008) หรือไม่ก็เป็นตะกร้าใส่ของเพื่อไปจับจ่ายหลักการบริหารหรือเครื่องมืออื่น (Painter 2003)

#### 4. ทางเลือกสาธารณะ (Public Choice)

การบริหารงานภาครัฐตามทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม อาทิเช่น งานของ Leonard D. White , Woodrow Wilson , Max Weber ตลอดจน Luther Gulick , Lyndall Urwick นั้น มีลักษณะที่พยายามรวมอำนาจตามสายการบังคับบัญชา แบ่งงานกันทำตามสายบังคับบัญชา เน้นระบบราชการขนาดใหญ่ จนท้ายที่สุดองค์การภาครัฐเกิดความล่าช้าไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สภาพภายในองค์การราชการกลายเป็นการทำงานที่มุ่งไม่ให้เกิดเมตตากรุณาเยียบ จนไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ อีกทั้งยังเป็นวิธีการที่ไม่ตอบสนองการให้บริการสาธารณะแต่ละรูปแบบได้อย่างสอดคล้อง รวมถึงโดนโจมตีจากนักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะว่าเป็น “การบริหารที่ไม่ก่อให้เกิดประชาธิปไตย” (Orstrom V&E. 1971)

Orstrom (1974) ได้เสนอสมมติฐานหรือฐานคิดที่สำคัญ 8 ประการ ในการศึกษาทางเลือกสาธารณะที่มีการนำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ โดยเชื่อว่าจะสามารถอุดช่องว่างของศาสตร์ทางการเมืองและการบริหารตามแนวรัฐประศาสนศาสตร์ได้ โดยมีเนื้อหา ดังนี้

(1) เชื่อว่าหน่วยการวิเคราะห์ซึ่งหมายถึงปัจเจกบุคคล ทั้งที่เป็นผู้มีและไม่มีอำนาจหน้าที่ มีความเป็นมนุษย์เศรษฐกิจ (Homo Economicus) กล่าวคือ เป็นผู้เห็นแก่ตัว มีเหตุผล ต้องการทางเลือกที่ให้ประโยชน์แก่ตนเองมากที่สุด แต่โดยจำกัดด้วยสถานการณ์และข้อมูล

(2) เชื่อว่าปัจเจกบุคคลเหล่านั้น มักใช้อำนาจทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตัวเองโดยไม่ได้คำนึงถึงผลเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับบุคคลอื่นโดยเชื่อตามหลักเศรษฐศาสตร์ว่า จะต้องกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและถ่วงดุลกันและกันได้ (ความเสมอภาค) มาใช้แก้ไขปัญหา

(3) โครงสร้างการกระจายอำนาจ ตามหลักประชาธิปไตยเกิดขึ้นเพื่อการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ความสามารถในการแข่งขันของแต่ละบุคคลจึงเกิดจากความสามารถในการแข่งขันของหน่วยอื่นด้วยเช่นกัน ดังนั้นตามวิธีการทางเลือกสาธารณะจึงควรส่งเสริมให้แต่ละบุคคลและองค์การตัดสินใจด้วยหลักของเหตุผลและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุด

(4) เชื่อว่า การจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ ย่อมขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของกลุ่มที่หลากหลายตลอดจนความเป็นไปได้ทางการเมือง ดังนั้น การบริหารงานภาครัฐจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมืองโดยปริยาย

(5) มองสินค้าและบริการสาธารณะว่ามีความหลากหลาย ซึ่งแตกต่างกันในแง่ความต้องการ วิธีการดำเนินการเพื่อให้ได้มา รวมถึงความจำเป็น ดังนั้นจึงต้องมีวิธีการบริหารที่แตกต่างกันไป (No One Best Way)

(6) การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ ดังเช่นระบบราชการขนาดใหญ่ที่มีสายบังคับบัญชาซับซ้อนทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง จะทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการอันหลากหลายของประชาชนและสภาพแวดล้อมที่ผันแปรได้อย่างเต็มที่

(7) เชื่อว่าหากการบริการสาธารณะตามรูปแบบองค์การข้างต้น ทำให้เกิด ความไม่ประหยัด ค่าซ้ำ และไม่มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรอีกด้วย

(8) เชื่อว่า การปรับปรุงให้ระบบราชการมีการกระจายอำนาจและมีหลายศูนย์อำนาจ ซึ่งมีความคาบเกี่ยวซับซ้อนและแข่งขันซึ่งกันและกันหลายระดับภายในเขตปกครองเดียวกัน จะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ระบบนั้นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภค (ประชาชน) ที่เกิดขึ้นในสภาวะการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เป็นไปอย่างรวดเร็วได้เต็มที่

ซึ่งขอบเขตและผลการศึกษาที่สำคัญของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะในทางรัฐประศาสนศาสตร์ทางเลือกสาธารณะในทางรัฐประศาสนศาสตร์มีขอบเขตประกอบด้วย คือ (1) ศึกษาเพื่อหาคำตอบเกี่ยวกับพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ว่ามีสาเหตุหรือแรงจูงใจที่ทำให้เกิดการเข้าร่วมในกิจกรรมสาธารณะ (2) ศึกษาพฤติกรรมหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะและผลกระทบต่อประชาชน (3) แสวงหาวิธีการทางการบริหารหรือโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งแม้จะแยกเรื่องกันศึกษาก็เพียงแต่ต้องการแตกประเด็นให้ชัดเจน แต่ยังคง “นำหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้กับศาสตร์ทางการบริหารภาครัฐและการเมือง” เป็นหลักการเบื้องต้นเช่นเดิม โดยในตัวเนื้อหาเองมีบทความและงานวิจัยที่เป็นเหมือนต้นแบบในการต่อยอด ซึ่งมีความสำคัญดังนี้

(1) การศึกษาเพื่อหาสาเหตุการเข้าร่วมกลุ่มผลประโยชน์ ผลงานเรื่อง The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups ของ Mancur Olson เป็นงานชิ้นสำคัญที่เป็นงานบุกเบิกการแสวงหาความรู้ โดยเริ่มต้นจากคำถามที่ว่า ทำไมในการประชุมของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่น กลุ่มสหภาพนักศึกษา รวมไปถึงสหภาพการค้า จึงมีสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมน้อย ทั้งที่สหภาพดังกล่าวมีสมาชิกอยู่เป็นจำนวนมาก Olson (1956) ได้วิเคราะห์และสรุปผลว่าสาเหตุไม่ได้มาจากการต้องการต่อต้านหรือขาดความซื่อสัตย์ หากแต่เป็นเพราะสมาชิกตัดสินใจว่าการเข้าร่วมมีผลไม่คุ้มค่ากับเวลาหรือพลังงานที่เขาต้องเสียไป ซึ่ง สอดคล้องกับสมมติฐานประการ

แรกของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ต่อมางานชิ้นนี้ได้เป็นงานที่มีอิทธิพลต่อการหาความรู้เรื่องพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ สามารถใช้อธิบายปรากฏการณ์ได้ทั้งระดับปัจเจกบุคคลและระดับกลุ่มผลประโยชน์

ปัญหาการไม่ยอมเข้ามามีส่วนร่วม ถือเป็นปัญหาสำคัญของระบบราชการสมัยใหม่ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงเป็นความท้าทายอย่างยิ่งของผู้บริหารว่าจะมีวิธีใดที่จะสามารถดึงปัจเจกบุคคลรวมถึงองค์การต่างๆเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมสาธารณะและการให้บริการสินค้าสาธารณะนั้นหมายถึง “สิ่งจูงใจ” ทั้งในแง่เศรษฐกิจและสังคมที่จะเป็นประโยชน์ต่อปัจเจกเหล่านั้น (Jenkins, 1978) วิธีการศึกษาดังกล่าวจึงมีคุณประโยชน์จากการเข้าใจพฤติกรรม ทำให้สามารถตั้งข้อสังเกตในการสร้างโครงสร้างให้เอื้อต่อความสำเร็จ รวมทั้งวิธีการในการดึงเอาปัจเจกบุคคลให้เข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมสาธารณะมากขึ้น

(2) การศึกษาพฤติกรรมหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะและผลกระทบต่อประชาชน ผลงานเรื่อง Exit, Voice and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organization and States. ของ Albert O. Hirschman ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการให้บริการรถไฟของประเทศไนจีเรีย Hirschman (1970) ได้ทำการสังเกตเชิงประจักษ์และพบว่า เมื่อประสิทธิภาพในการให้บริการจากหน่วยงานของภาครัฐต่ำลง ประชากรผู้บริโภคจะมีปฏิกิริยาเป็นทางเลือก คือ (1) เลือกที่จะทนใช้ต่อไป (Stay) แต่มีข้อเรียกร้อง (Complain) ให้มีการปรับปรุงการบริการโดยอาจเป็นกลุ่มบุคคลหรือเป็นแค่บุคคลเดียวก็ได้ (2) เลือกที่จะเลิกใช้บริการนั้น (Exit) แล้วหันไปใช้ทางเลือกอื่น ทั้งนี้ทั้งสองทางเลือกนั้นอาจแปรผันตามปัจจัยที่เรียกว่า ความจงรักภักดี (Royalty) ซึ่งส่งผลให้ผู้บริโภคที่ตามหลักเหตุผลควรเลิกใช้บริการไปยังคงใช้บริการอยู่และเพียงเรียกร้องให้บริการปรับปรุงคุณภาพขึ้น

การศึกษาชิ้นนี้ได้ถูกเบิกขอย่อยการศึกษาพฤติกรรมของผู้บริโภค ว่าทำไมเลือกทางเลือกอื่นใดแทนบริการสาธารณะของรัฐบาล อาทิ การศึกษา โรงพยาบาล (Jenkins, 1978) ทำให้รัฐเข้าใจความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น อีกทั้งงานวิจัยต่อยอดยังทำให้รัฐสามารถจัดรูปแบบการให้บริการสาธารณะซึ่งสามารถตอบสนองผู้บริโภคได้ดีขึ้นอีกด้วย

(3) แสวงหาวิธีการทางการบริหารหรือโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งผู้นำในการศึกษาแนวทางนี้คือ Vincent Ostrom และ Elinor Ostrom ซึ่งเนื้อหาได้กล่าวไว้ในการเสนอฐานคติเบื้องต้นในการศึกษาทางเลือกสาธารณะในเชิงรัฐประศาสนศาสตร์ และถือเป็นแนวทางที่ รัฐประศาสนศาสตร์สนใจศึกษามากที่สุด โดยงานที่มีความชัดเจนและน่าสนใจคือ The Intellectual Crisis in American Public Administration ทั้งนี้ Ostrom (1974) พยายามชี้ให้เห็นข้อจำกัดในการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจแบบระบบราชการสมัยเก่าว่าเป็นระบบที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่ประหยัดและยากที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในสภาพการปัจจุบัน โดยเสนอว่าการมีโครงสร้างที่หลากหลาย เป็นทางเลือกที่จะสามารถจัดการการบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเพิ่มการกระจายศูนย์รวมอำนาจให้มากขึ้นและซ้อนทับกันเพื่อการตอบสนองที่ดีที่สุด อีกทั้งลดค่าใช้จ่ายจากความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการได้อีกทางหนึ่ง

## 5. การจัดการปกครอง (Governance)

การจัดการปกครอง (Governance) นับเป็นคำศัพท์ร่วมสมัยซึ่งมีความหมายใน 2 นัย (อุดม ทุมโฆสิต, 2551: 204 - 205) สามารถสรุปได้ดังนี้

นัยแรก หมายถึง การจัดระบบการปกครองประเทศ เพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชน โดยครอบคลุมถึงการจัดระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และการพัฒนาประเทศด้วย

นัยที่สอง การจัดการปกครอง เป็นแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นการบริหารประเทศแนวใหม่ เพื่อก้าวข้ามข้อจำกัดของการบริหารประเทศแบบดั้งเดิมซึ่งไร้ประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ตามแนวคิดของธนาคารโลกได้สร้างแนวคิดการบริหารประเทศแนวใหม่เพิ่มเติมขึ้นมาหลายประการ อาทิ (1) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (2) ให้ความสำคัญต่อคุณภาพและประสิทธิภาพของการปกครอง (3) ธนาคารโลกยังเห็นว่า การจัดการปกครองเป็นระบบการใช้อำนาจเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี

ทั้งนี้ การจัดการปกครอง (Governance) ยังมีลักษณะสำคัญ (อุดม ทุมโฆสิต, 2551: 206 - 208) ดังนี้ (1) เป็นการจัดระเบียบการปกครองโดยเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (2) ศูนย์กลางอำนาจคือประชาชน และทุกภาคส่วนร่วมกันเป็นศูนย์กลางในการจัดระเบียบการปกครอง ไม่เห็นด้วยกับการชี้นำจากคนส่วนน้อย (3) ยึดถือประชาสังคม วัฒนธรรม จารีตประเพณี และความถูกต้องทางสังคมเป็นหลัก (4) การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประชาชนแสวงหาโอกาส วิธีการให้ตนเองสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ (5) พยายามแสวงหารูปแบบการจัดการปกครองที่ดี (Good Governance) (6) เน้นประโยชน์สาธารณะ โดยมุ่งเน้นเศรษฐกิจและสังคมในการจัดสรรผลประโยชน์มากขึ้น (7) การตรวจสอบควบคุม เน้นให้ประชาชน สังคม ร่วมตรวจสอบ

### อภิปรายผล

ตลอดระยะเวลา 120 ปี ของการปกครองท้องถิ่นไทย ตั้งแต่ครั้งริเริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ.2440 (ร.ศ.116) ผ่านช่วงเวลาแต่ละยุคแต่ละสมัย อันได้แก่ ยุคที่ 1 ยุคเริ่มต้น (ระหว่าง พ.ศ. 2440 - 2475) ยุคที่ 2 ยุคราชาการ (ระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2535) ยุคที่ 3 ยุคปฏิรูป (ระหว่าง พ.ศ.2535 - 2540) และ ยุคที่ 4 ยุคเปลี่ยนผ่าน (ระหว่าง พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน) การปกครองท้องถิ่นไทยมีรูปแบบการปกครองแบบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางตลอดมา ขาดการกระจายอำนาจเพื่อสร้างชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งจากฐานรากที่เหมาะสมจริงจัง

การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นเป็นลักษณะแบบนายกับลูกน้อง ขาดความชัดเจนในการแบ่งภารกิจคล้ายกับการบังคับบัญชา งานของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีการทับซ้อนกันเกิดขึ้น ในหลายๆ ภารกิจ อาทิ ด้านสาธารณสุข ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้

แนวทางการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ มีความจำเป็นที่จะต้องประยุกต์ใช้หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) การปกครองมีความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระใน

การปกครองตนเอง ภายใต้กฎหมายแห่งรัฐ การปกครองท้องถิ่นต้องคำนึงความแตกต่าง อาทิเช่น ด้านพื้นที่ ด้านความเจริญ และจำนวนประชากร การปกครองท้องถิ่นต้องมีรัฐบาลท้องถิ่น ในฐานะเป็นองค์กรขับเคลื่อนกระบวนการปกครองไปสู่เป้าหมาย การปกครองท้องถิ่นเป็นกระบวนการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ต้องสร้างการมีส่วนร่วมในเกิดขึ้น

ทั้งนี้ยังสามารถ นำแนวความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาปรับใช้ในการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

แนวความคิดจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มุ่งเน้นสาระสำคัญ อันประกอบไปด้วย ลดขนาดภาครัฐ เพิ่มประสิทธิภาพและความยืดหยุ่น เพิ่มอำนาจภาคประชาชน โดยให้ประชาชนมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการบริหารท้องถิ่นให้มากขึ้น

การจัดการปกครอง (Governance) เพื่อจัดระบบการปกครองประเทศ เพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชน โดยครอบคลุมถึงการจัดระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และการพัฒนาประเทศด้วย และเน้นเน้นการบริหารประเทศแนวใหม่ เพื่อก้าวข้ามข้อจำกัดของการบริหารประเทศแบบดั้งเดิมซึ่งไร้ประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ตามแนวคิดของธนาคารโลกได้สร้างแนวความคิดการบริหารประเทศแนวใหม่เพิ่มเติมขึ้นมาหลายประการ อาทิ (1) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (2) ให้ความสำคัญต่อคุณภาพและประสิทธิภาพของการปกครอง (3) ธนาคารโลกยังเห็นว่า การจัดการปกครองเป็นระบบการใช้อำนาจเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี

## สรุป

แนวทางการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ จำเป็นต้องประยุกต์หลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์ ดังนี้

แนวความคิดจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งมีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ (1) ลดขนาดภาครัฐ (2) เพิ่มประสิทธิภาพและความยืดหยุ่น (3) เพิ่มอำนาจภาค

การจัดการปกครอง (Governance) เพื่อจัดระบบการปกครองประเทศ เพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชน โดยครอบคลุมถึงการจัดระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และการพัฒนาประเทศด้วย เน้นสาระสำคัญ (1) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (2) ให้ความสำคัญต่อคุณภาพและประสิทธิภาพของการปกครอง (3) มุ่งเน้นการจัดการปกครองที่ส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี

การวิจัยครั้ง เป็นการแสวงหาแนวทางการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถตอบวัตถุประสงค์การวิจัย และสามารถนำไปเป็นแนวทางตัวอย่างในการปรับใช้ในโอกาสต่อไป

### บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. 2559. การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. ตีพิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นราธิป ศรีราม. 2550. เอกสารการสอนชุดวิชา การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เล่มที่ 2 : หน่วยที่ 8-15. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. ออนไลน์. ค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2562. จาก <https://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/UploadedFile/%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%207.pdf>
- อุดม ทุมโฆสิต. 2551. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่บทเรียนจากประเทศที่พัฒนาแล้ว. กรุงเทพมหานคร: แชนท์ โพร่พรีนติ้ง.
- Akio, Kamiko. 2010. Public Service Ethic and Corruption in Japan. In **Public Administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea, Taiwan.** Berman, Evan M., Moon, M. Jae. and Choi, Heungsuk. (Eds.). New York: CRC Press.
- Barzelay, M. 1992. **Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government.** Berkeley: University of California Press
- Bidyha Bowornwathana. 2011. **Reorganization. The International Encycopedia of Political Science.**
- Christensen, T., P. Lægreid, P.G. Roness and K.A. Røvik. 2008. **Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth.** London: Routledge.
- Christopher Hood. 1991. A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*. Vol. 69 Spring 1991 (3-19).
- Gordon L. Clark. 1984. **A Theory of local Autonomy.** *Annals of the Association of American Geographers*. Jun84, Vol.74Issue 2, Pp. 195-208.Retrieved August 11, 2004
- Hirschman.A.O (1970) .**Exit, Voice and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organization and States.** Harvard : Harvard University Press.
- Hughes, O.E. 1998. **Public Management and Administration: An Introduction.** Houndsmills, Basingstoke: Macmillan.
- Imanaka, Yasuyuki. 2010. Civil Service Reform in Japan. In **Public Administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea, Taiwan.** Berman, Evan M., Moon, M. Jae. and Choi, Heungsuk. (Eds.). New York: CRC Press.

- Jenkins .W.J (1978) .**Policy Analysis : A Political and Organization Perspective**. York :St.Martin’s Press. 126-134.
- Lynn Jr, L.E. 1998. “**The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy.**” *Public Administration Review*. 58 (3), 231-237.
- Olsen .M (1956) .**The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups**. Harvard: Harvard University Press.
- Ostrom .V&E (1971).**Public Choice : A different Approach to the study of Public Administrative** .*Public Administration Review*. March-Appril,203-216
- Ostrom V. (1974) .**The Intellectual Crisis in American Public Administration**. Alabama : Alabama University Press.
- Rhodes R.A. W. 1996 .**The New Governance: Governing without Government in Hodges, ed**. *Governance and the Public Sector*.
- Wegrich, K. 2009. “Public Management Reform in the United Kingdom: Great Leaps, Small Steps, and Policies as their Own Cause.” In S. Goldfinch and J. Wallis (eds). **International Handbook of Public Management Reform**. Cheltenham: Edward Elgar, 137-154.