

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ: RDG 4/0026/2543

ชื่อโครงการ: โครงการศึกษาเบื้องต้น เรื่อง ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น

คณะผู้วิจัย: รศ.ดร. ดำรงค์ วัฒนา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นายสุริยะ วิริยะสวัสดิ์ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

นางสุชาดา วัฒนา สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย

E-mail: damrong.w@chula.ac.th

Homepage: <http://pa.polsci.chula.ac.th/damrong>

ระยะเวลาโครงการ : 1 พฤษภาคม 2543 – 15 กุมภาพันธ์ 2544

โครงการศึกษาเบื้องต้นเรื่องระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและสำรวจความเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) เพื่อกำหนดตัวแบบที่เหมาะสมของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย โดยการศึกษาจากเอกสาร บทความ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ และการจัดเวทีสังเคราะห์ข้อมูลใน 3 รูปแบบ ได้แก่ การจัดสนทนาผ่านอินเทอร์เน็ต (Internet conference) การสัมภาษณ์และใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารและนักวิชาการชั้นนำที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่น และการจัดสัมมนาทางวิชาการเพื่อสร้างเครือข่ายผู้สนใจ

ในด้านการบริหารจัดการท้องถิ่น พบว่า การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกที่มุ่งแสวงหารัฐบาลประชาธิปไตยที่มุ่งกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น การเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมเพื่อมุ่งตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ การใช้ระบบตลาดเสรีในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และการสร้างค่านิยมสากลในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมโลก เป็นบริบทที่สำคัญของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น และต่อแนวคิดในเรื่องระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ซึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารจัดการในท้องถิ่นที่ประกอบด้วยความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างภาครัฐ ธุรกิจเอกชน และประชาสังคม ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการของท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบและตระหนักถึงการมีส่วนร่วม นำไปสู่การเพิ่มประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้บริการได้อย่างเบ็ดเสร็จ ต่อเนื่อง เชื่อถือได้และมุ่งให้ประโยชน์แก่ประชาชนผ่านกลไกทางประชาสังคม

แนวคิดและความเคลื่อนไหวดังกล่าว ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ ทั้งในด้านพัฒนาการทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงทิศทางการบริหารจัดการประเทศที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของไทยอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ สู่การบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ (Decentralizing Governance) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ยังคงให้ความสำคัญกับประเด็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก โดยไม่ได้มองท้องถิ่นหรือสังคมแบบองค์รวม ทำให้ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นมีประเด็นปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นหลายประการ อย่างไรก็ตามท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก และความพยายามในการสร้างระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี จะยังคงมีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นไทย โดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่น ควบคู่กับการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างต่อเนื่อง

ตัวแบบที่เหมาะสมของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี ประกอบด้วยเครือข่าย (Network) ความร่วมมือของภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชนและประชาสังคมต่างๆ ในท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ (Public Services) โดยแต่ละภาคส่วนจะมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กันอย่างต่อเนื่อง มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) มีความเชื่อใจกัน (Trust) และการใช้กฎเกณฑ์ที่มีอยู่ร่วมกันเพื่อการต่อรองและตกลงกัน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะต้องมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ศักยภาพและขีดความสามารถ บุคลากรมาตรฐานทางจริยธรรมและศีลธรรม ที่สอดคล้องและเหมาะสมกับการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นตามหลักบริหารจัดการที่ดีด้วย โดยรัฐบาลควรพัฒนานโยบายเพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี และแก้ไขประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการกระจายอำนาจในปัจจุบัน

ประเด็นต่าง ๆ ที่ควรพิจารณา ได้แก่ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีทั้งในทางการเมือง ระบบราชการ และภาคธุรกิจ ที่สอดคล้องเป็นระบบเดียวกัน การใช้กลไกของรัฐในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้าราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ภาคธุรกิจเอกชน ในฐานะผู้ประกอบการและผู้รับบริการสาธารณะ ประชาชนในท้องถิ่นในฐานะผู้เสียภาษีและรับประโยชน์จากบริการพื้นฐาน ฯลฯ เพื่อให้ทราบถึงทิศทาง แนวโน้มในการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่อาจจะมีผลกระทบกับตนเองในด้านต่างๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความร่วมมือ และประสานประโยชน์ในกระบวนการกระจายอำนาจ การกำหนดนโยบายเร่งด่วนในการพัฒนาบุคลากรขององค์กรท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น การพัฒนาระบบการกำกับดูแล เพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ไปตามบทบาทหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด การแก้ไขความขัดแย้งของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ท้องถิ่นนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบอย่างแพร่หลาย การพัฒนารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความยืดหยุ่น และเหมาะสมต่อความเป็นลักษณะเฉพาะของพื้นที่ไป การพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะ (public service) ให้มีมาตรฐานเท่าเทียมกัน โดยอาจนำระบบมาตรฐานสากล หรือมาตรฐานกลางของประเทศมาใช้ในการกำหนดมาตรฐานการจัดบริการของท้องถิ่น การติดตามประเมินผลแผนงาน โครงการที่ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งโครงการนำร่องที่ได้ดำเนินการไป การสร้างเครือข่ายการวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ และการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นระหว่างมหาวิทยาลัยให้มากขึ้น และนำไปสู่การศึกษาที่ครอบคลุมทั้งประเทศ เพื่อสร้างเครือข่ายผู้สนใจการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น และทำให้เกิดความเชื่อมโยงของเครือข่ายของกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และสังคม เอกชน และประชาสังคม โดยประเด็นการศึกษาวิจัยควรให้ครอบคลุมทั้งด้านด้านโครงสร้างและความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการ (Governance) การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการพัฒนากลไกภายในของท้องถิ่น และการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมในระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น

คำเพื่อการค้นหา :

การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น Good Local Governance การปกครองส่วนท้องถิ่น ธรรมาภิบาล Good Governance การกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น

Abstract

Project Code: RDF 4/0026/2543

Project Title: Local Governance

Researchers: Dr.Damrong Wattana , Faculty of Political Science, Chulalongkorn University
Mr.Suriya Wiriyasawat , Department of Local Administration ,Ministry of Interior
Ms.Suchada Wattana , Bureau of Policy and Planning , Ministry of Interior

E-mail: damrong.w@ chula.ac.th

Homepage: <http://pa.polsci.chula.ac.th/damrong>

Project Period: 1 /05/2000- 15/02/2001

Objective:

The objective of this study is to investigate concepts, frameworks and movements relevant to "Good Local Governance." The result of the investigation is a basis for developing a desirable model for the Thai good local governance.

Methodology:

The study combined both qualitative and quantitative approaches to obtaining a necessary and sufficient result. In the qualitative side, the documentary survey includes textbooks, articles, research documents, web pages, and networked circles in three modes: Internet conference (e-mail and web board), interviews and meetings.

The quantitative approach involves a field survey via a construction of questionnaire.

Result:

The Thai local governance has been strongly influenced by the world's movement on good local governance. The Thai community has been seeking democratic governments in all levels: local and national levels. There is a strong trend for promoting civil society and market mechanism with the notion of political reform, administrative reform and economic reform. In addition, international values, besides democratic ones, have been planted in the Thai society. These values include environmental protection and prevention, intergovernmental relations, localization and localism, and good local governance which is expected to bring accountability, transparency, efficiency, justice and service quality through civil society for the benefits of the local community and the nation. The movement and development of these will result in changes in the country from strong centralization to more decentralization and decentralizing governance. However, the process has introduced a number of problems and obstacles due to lack of experience, negative attitudes toward decentralization, and resistance from certain groups.

Discussion Conclusion:

The movement and development of good local governance in Thailand are obvious, widely spread, accepted, supported and incorporated rapidly into the Thai culture but fragmented. The lack of networked parties involved and a holistic concept and vision has produced a wide variety of different paths for a number of groups to take. The government, public officials (not only those from the Ministry of Interior), national politicians, local politicians, and people from different walk of life understand and act differently on the notion "good local governance." This phenomenon is likely to introduce hardship to the democratization in Thailand.

Suggestion/ Further Implication/ Implementation:

There are urgent needs to construct trust among parties involved in the network and to improve the people quality and knowledge of democracy and good local government along with democratic movements and development in Thailand. At the same time certain number of systems must be installed in place. The systems include finance, personnel, information systems, legal systems, administrative standards such as planning, implementation, monitoring and evaluation, and control. The learning process is crucial to the remedy and implementation. The need for research and development is obvious to fill gap of the lack of holistic knowledge of good local governance.

Key Words:

Local Governance, Local Administration, Decentralization, Democracy, Civil society