

แนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่

The Trend of Local Thai Governance: A New Paradigm

พิสิษฐ์ จอมบุญเรือง¹
Pisit Jomboonruang

บทคัดย่อ

แนวโน้มการพัฒนาของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ เป็นผลมาจากแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ และแนวคิดการจัดการปกครอง บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการนำเสนอแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแนวคิดจากการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เดิม ที่ยึดโยงอยู่กับเขตแดนและความเป็นสถาบันที่มีโครงสร้างและหน้าที่ที่ตายตัว ไปสู่การจัดการปกครองท้องถิ่น ที่ไม่มีข้อจำกัดเรื่องพรมแดน เน้นการสร้างความร่วมมือ การเป็นหุ้นส่วน พันธมิตร และความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายกับหน่วยงานที่จะมีพันธกิจร่วมกัน การปกครองท้องถิ่น ยังปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองจากการที่เคยเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเองมาเป็นผู้จัดหา หรือ ผู้จัดซื้อการบริการดังกล่าวให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

¹ นักศึกษารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และอาจารย์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

Abstract

The present development trend of local governance in Thailand is based on two concepts: new public management and governance. The aim of this article is to present the trend of local governance, which has changed its concept from local government to local governance. It has shifted from the traditional and hierarchical administrative model to a new one. The most essential elements of the new local governance are the crossing of all borders and the case-specific building of co-operation, partnership, alliance and network relations with various co-operating bodies. It also has changed its role from actor to supplier or purchaser of public service delivery to residents in local government.

บทนำ

การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นผลผลิตจากการกระจายอำนาจนับวันจะมีบทบาทที่สำคัญมากขึ้นทุกขณะและในเกือบทุกประเทศ ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวข้องโดยตรงกับวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่ในแต่ละประเทศ อีกทั้งบทบาทของการปกครองท้องถิ่น สามารถสร้างความแตกต่างจากบทบาทของหน่วยงานรวมอำนาจคือส่วนกลางแต่เดิมในเรื่องที่สำคัญๆ ได้อย่างชัดเจน เช่น การรู้และเข้าใจปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริง ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและตรงกับความต้องการ อีกทั้งประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม และสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะจากรัฐโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์จากกระแสโลกาภิวัตน์ได้กระทบไปทุกภาคส่วน ไม่เว้นแม้แต่สังคมในชุมชนท้องถิ่น จากกระแสดังกล่าวทำให้เกิดปัญหา และปรากฏการณ์ต่างๆ มีความซับซ้อนและเป็นพลวัตมากขึ้น กระบวนทัศน์ของ

การปกครองท้องถิ่นเดิมจึงไม่อาจตอบสนองต่อการแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้ดีเช่นเดิม จึงทำให้มีการแสวงหากระบวนทัศน์ใหม่ที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหา และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น

บทความนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะนำเสนอกระบวนทัศน์ใหม่ของการปกครองท้องถิ่น จึงได้แบ่งเนื้อหาเป็น 3 ส่วน ดังนี้ ส่วนแรก เป็นการนำเสนอการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่า พร้อมทั้งปัญหาและข้อจำกัดจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในกระบวนทัศน์ใหม่ ส่วนที่สอง เป็นการนำเสนอการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่ พร้อมทั้งเสนอเงื่อนไขความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ดังกล่าว ส่วนที่สามเป็นการสรุปและข้อเสนอแนะ

การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่า

ในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารประเทศโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาที่ต้องเผชิญกับระบบอุปถัมภ์ซึ่งหยั่งรากลึกในสังคมอเมริกันและก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะในหน่วยงานภาครัฐ จึงทำให้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบอุปถัมภ์ขึ้น ต่อมา ในปี ค.ศ. 1887 แนวคิดในการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน จึงถูกเสนอโดย วูดโร วิลสัน (Woodrow Wilson) และได้รับการสนับสนุนทางความคิดจากนักวิชาการร่วมสมัย เช่น แฟรงค์ เจ. กูดนาว (Frank J. Goodnow) วิลเลียม เอฟ. วิลลัฟบี (Willeam F. Willoughby) และ เลียนาร์โด ดี ไวท์ (Leonardo D. White) เป็นต้น ประกอบกับในยุโรป ก็ได้มีการเสนอทฤษฎีระบอบราชการ โดย แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างมากในเวลาต่อมา แนวคิดทั้งสองกระแสมีความสอดคล้องกันกล่าวคือต่างก็มีเป้าหมายเพื่อการลดระบบอุปถัมภ์ และนำเอาระบบคุณธรรมเข้ามาใช้แทน แนวคิดทั้งสองกระแสดังกล่าวนั้น โดยเฉพาะแนวคิดระบอบราชการ ในเวลาต่อมา มีอิทธิพลอย่างมากต่อระบบการปกครองของหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการปกครองท้องถิ่นก็ย่อมได้รับอิทธิพลจากแนวคิดดังกล่าวด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองประเทศ หรือ เป็นผลผลิตของการบริหารและการปกครองของรัฐบาลในแต่ละ

ประเทศ ทั้งนี้เพราะบางประเทศการปกครองท้องถิ่นเกิดจากรัฐธรรมนูญ เช่น บราซิล เดนมาร์ก ฝรั่งเศส อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น และสวีเดน เป็นต้น ในขณะที่บางประเทศการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐธรรมนูญระดับมลรัฐ เช่น ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น บางประเทศการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นจากกฎหมายระดับมลรัฐ เช่น แคนาดา และปากีสถาน เป็นต้น บางประเทศการปกครองท้องถิ่นเกิดจากคำสั่งของผู้บริหาร เช่น จีน เป็นต้น และอีกหลายๆ ประเทศที่การปกครองท้องถิ่นถูกจัดตั้งโดยรัฐสภา (พระราชบัญญัติ) เช่น นิวซีแลนด์ อังกฤษ รวมทั้งประเทศไทยด้วย (Shah, 2006: 1)

จากอิทธิพลของแนวความคิดการปกครองที่ได้รับจากส่วนกลางดังกล่าวนี้ จึงทำให้ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่ามีลักษณะที่ยึดโยงอยู่กับการให้ความสำคัญในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลของส่วนกลาง ให้ความสำคัญกับรูปแบบที่เป็นทางการที่ขาดความยืดหยุ่น ให้ความสำคัญกับการมีเขตแดน พื้นที่ และประชากรที่ชัดเจน ความเป็นสถาบันที่มีโครงสร้างและหน้าที่ที่ตายตัว หรือให้ความสำคัญกับแง่มุมทางกฎหมายที่แข็งกระด้าง ความเป็นระบบราชการ และการรวบรวบพาหนการพัฒนาและการให้บริการไว้ที่หน่วยงานรัฐคือองค์กรปกครองท้องถิ่น (Imrie and Raco, 1999: 47) ภาพรวมของการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่าจะสามารถเห็นได้ชัด ดังที่ อุดม ทุมโฆสิต (2550: 212-224) ได้สำรวจความหมายและลักษณะของการปกครองท้องถิ่นจากนักวิชาการคนสำคัญในยุคดั้งเดิมเป็นจำนวนมาก² ได้ประมวลและสรุปว่า การปกครองท้องถิ่นตามความคิดดั้งเดิมนั้น มีลักษณะที่สำคัญคือ 1) เป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น เลือกคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการจัดการปกครองแทนตนเอง ซึ่งท้องถิ่นหรือชุมชนแต่ละแห่งอาจมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน จึงทำให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะเฉพาะทางการปกครองเป็นการเฉพาะของตนเอง 2) เป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะขั้นพื้นฐาน คือ มีอาณาเขตและประชากรของท้องถิ่นที่ชัดเจน มีลักษณะจำเพาะของตนเองในด้านต่างๆ เช่น เขตแดน ประชากร วัฒนธรรม ประเพณี และทรัพยากร เป็นต้น มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติงาน มีฐานะทางกฎหมายและมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม ดำเนินการปกครองโดยอาศัย

² เนื่องจากรายละเอียดส่วนนี้มีเป็นจำนวนมาก ผู้สนใจโปรดดูเพิ่มเติมใน อุดม ทุมโฆสิต, 2550: 212-224 .

อำนาจที่ได้รับสิทธิตามกฎหมาย เช่น สิทธิในการตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ และสิทธิในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น เป็นต้น มีความเป็นสถาบันหรือมีองค์กรที่ถาวรรองรับในการทำหน้าที่ และเป็นการปกครองที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม

ด้วยลักษณะของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้การปกครองท้องถิ่น ในกระบวนทัศน์เก่ามีลักษณะที่แข็งตัว ขาดความยืดหยุ่นในการดำเนินงานของท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นในความหมายดั้งเดิมนั้น ความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะมีลักษณะเป็นแนวดิ่ง อำนาจในการจัดการปกครองจึงอยู่ที่คณะบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งหรือถูกแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนของประชาชน ในขณะที่ประชาชนจะเป็นเพียงผู้ถูกปกครองหรือเป็นเพียงผู้คอยรับผลของการจัดทำบริการ ไม่ได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ การคิดสร้างสรรค์ และร่วมดำเนินการอย่างแท้จริง การดำเนินกิจการโดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะ จะทำโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะมีข้อจำกัดในเรื่องหลักการและข้อกฎหมาย ที่มุ่งดำเนินงานให้ถูกต้องตามระเบียบ สอนองเป้าหมายของทางการมากกว่าสนองความต้องการของประชาชน

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ก็ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายเป็นเวลาเกือบศตวรรษ แต่เมื่อสภาพแวดล้อมด้านต่างๆ เปลี่ยนไปจากปัจจัยหลายด้าน เช่น กระแสโลกาภิวัตน์ สภาพการแข่งขันระหว่างประเทศ วิฤตทางเศรษฐกิจ กระแสความคิดในการลดบทบาทและขนาดของภาครัฐที่เกิดจากแนวคิดแบบอนุรักษนิยม การเติบโตและการมีบทบาทมากขึ้นขององค์กรประชาสังคม และที่สำคัญคือการเติบโตและเข้มแข็งของภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชัน และความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล (Hughes, 1994) ตลอดจนถึงระบบการทำงานของรัฐที่มีลักษณะแข็งตัวไม่ยืดหยุ่นเหมาะกับงานประจำและการควบคุม แต่ไม่เหมาะกับสภาพแวดล้อมที่มีความเป็นพลวัตและมีลักษณะของปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้น แนวคิดในการมองท้องถิ่นแบบเดิมจึงถูกท้าทายโดยนักวิชาการรุ่นใหม่ โดยเฉพาะผลงานทางวิชาการหลังทศวรรษ 1990 ที่มีแนวโน้มมองท้องถิ่นในกระแสการปฏิรูปมากขึ้น โดยสนใจหลักการของการจัดการปกครองท้องถิ่น หรือ Local governance มากขึ้น (อุดม ทุมไธสิต, 2550: 212)

การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่

จากปัญหาที่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่าไม่อาจตอบสนองหรือแก้ปัญหาที่มีความซับซ้อนและมีความเป็นพลวัตสูงได้ดังกล่าวแล้ว จึงได้มีการแสวงหากระบวนทัศน์ใหม่ที่มีความเหมาะสมมากกว่า ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นปรากฏมีแนวโน้มของกระบวนทัศน์ใหม่ที่น่าสนใจกับการปกครองท้องถิ่นอยู่ 2 กระแสที่สำคัญ คือ การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และ การจัดการปกครอง (governance) (Proeller, 2006: 9; Peters, 2002: 161; Haveri, 2006: 33) ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้ จึงพึงทำความเข้าใจแนวคิดทั้งสองกระแสดังกล่าวก่อน ก่อนที่จะวิเคราะห์ในบริบทของการปกครองท้องถิ่นต่อไป

การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management)

จากการศึกษาของธนาคารโลกที่ทำการศึกษาลำรวจใน 14 ประเทศซึ่งครอบคลุมประเทศในยุโรป อเมริกา และเอเชีย รวมทั้งผลการศึกษาของนักวิจัยที่สนใจเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ พบว่า แนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) ได้ถูกนำมาใช้กับการบริหารงานภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ (Hood, 1991: 3; Manning and Parison, 2004: 6-10) คือ 1) เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐที่มีเป็นจำนวนมาก เนื่องจากโครงสร้างทางการบริหารที่ใหญ่ และจำนวนบุคลากรที่มาก 2) เป็นการปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐให้มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือกึ่งรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดหาการบริการสาธารณะแก่ประชาชนมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น 3) เป็นการปรับปรุงระบบอัตโนมัติกรรม กล่าวคือ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการบริหารงานภาครัฐและการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน 4) เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบการว่าจ้างบุคลากรภาครัฐให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับความสามารถ ความรู้ และความชำนาญ และ 5) เพื่อพัฒนาการจัดการภาครัฐ การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการดำเนินกิจการภาครัฐ

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการรูปแบบการจัดการที่มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เป็นพลวัต และช่วยแก้ไขจุดอ่อนของการบริหารในกระบวนทัศน์เก่าที่มีโครงสร้างใหญ่โต มีการเคลื่อนไหวและตอบสนองต่อปัญหาได้

อย่างเชิงซ้ำ อีกทั้งใช้ทรัพยากรไม่คุ้มกับผลที่ได้รับ รูปแบบการจัดการในกระบวนทัศน์ใหม่ จึงเน้นถึงความคล่องตัว ประหยัด ประสิทธิภาพ และผลลัพธ์จากการดำเนินงานมากกว่าที่จะเน้นถึงปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ การบริหารในกระบวนทัศน์ใหม่ที่เรียกว่า การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ (Hood, 1991: 4-5) ประกอบด้วย 1) ความเป็นมืออาชีพ 2) ความชัดเจนในการประเมินผล 3) เน้นผลลัพธ์ 4) ทำให้หน่วยงานเล็กลง 5) สร้างระบบการแข่งขัน 6) นำเอารูปแบบการบริหารงานของเอกชนมาปรับใช้ 7) ประหยัดและมีวินัยในการใช้ทรัพยากร

จากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่นั้น จะให้ความสำคัญกับการที่ให้งานภาครัฐอยู่ในมือของนักบริหารมืออาชีพ กล่าวคือนักบริหารกิจการภาครัฐจะต้องมีความเป็นมืออาชีพ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีวิสัยทัศน์ในงานและองค์การที่ตนเองรับผิดชอบ เข้าสู่ตำแหน่งด้วยความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือรัฐจะไม่ดำเนินกิจการเองทั้งหมด แต่จะให้หน่วยงานที่เป็นมืออาชีพมาทำแทน ในการปฏิบัติงานจะให้ความสำคัญกับการประเมินผลงานที่มีความชัดเจนโปร่งใส กล่าวคือ มีการกำหนด นิยาม วัตถุประสงค์และเป้าหมายตลอดจนถึงตัวชี้วัดความสำเร็จของงานที่เป็นรูปธรรมซึ่งสามารถกำหนดนับได้ในเชิงปริมาณ นอกจากนั้น การจัดการสาธารณะแนวใหม่จะเน้นผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยนำเข้าหรือกระบวนการ ดังนั้น จึงให้ความสำคัญกับการควบคุมคุณภาพการผลิตเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ดี อีกทั้ง เพื่อให้มีการตอบสนองต่อปัญหาหรืองานที่มีความซับซ้อนและเฉพาะเจาะจง การจัดการสาธารณะแนวใหม่ จึงให้ความสำคัญกับการแยกหน่วยงานภาครัฐให้ออกมาเป็นหน่วยงานย่อยเล็กๆ แล้วทำการจัดระบบบริหารของแต่ละหน่วยงานที่ได้ทำการแยกย่อยแล้วนั้นให้มีความเหมาะสมตามลักษณะงานที่รับผิดชอบ ในการกำหนดงบประมาณก็เช่นเดียวกัน คือ กำหนดงบประมาณแบบเฉพาะ (one-line budgets) ให้สอดคล้องกับงานแต่ละอย่างของแต่ละองค์การดังกล่าว อีกประการหนึ่งที่สำคัญและมีความแตกต่างจากแนวคิดการบริหารในกระบวนทัศน์เก่า คือการส่งเสริมให้มีการแข่งขันขึ้นในภาครัฐ กล่าวคือ ในการดำเนินกิจการของภาครัฐนั้น จะเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันของหลายๆ หน่วยงานที่จะเข้ามาดำเนินกิจการภาครัฐ ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของการทำสัญญาจ้างเหมา (contracting-out) หรือการประมูลงาน (tender) ที่ทำให้เกิดการแข่งขันของหน่วยงานต่างๆ ที่เสนอตัวเข้ามาดำเนินกิจการของรัฐ เช่น

การจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น การแข่งขันดังกล่าวจะทำให้การบริการภาครัฐได้มาตรฐานและมีต้นทุนต่ำ ในส่วนของวิธีการบริหาร แนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ ส่งเสริมให้มีการนำเอาการจัดการแบบเอกชนมาใช้ หลักการข้อนี้หมายความว่า รัฐจะต้องนำเอาวิธีการจัดการแบบภาคเอกชนที่ได้ผ่านการทดสอบแล้วว่าได้ผลมาประยุกต์ใช้กับการจัดการกิจการภาครัฐ โดยรัฐต้องเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจากเดิมที่เป็นแบบเน้นการควบคุมสั่งการ (military-style) มาเป็นการจัดการแบบภาคเอกชนที่มีความยืดหยุ่นในการจัดหา ว่าจ้าง กำกับดูแล และให้รางวัล เป็นต้น ประการสุดท้ายคือ ให้ความสำคัญกับเรื่องวินัยและการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด กล่าวคือ การใช้ทรัพยากรของรัฐจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและความประหยัด โดยต้องมีวินัยในการใช้ทรัพยากร เช่น การใช้งบประมาณ และทรัพยากรอื่นๆ ของรัฐ ต้องมีการศึกษาความต้องการ ความเป็นไปได้ คุ้มค่า และการใช้อย่างประหยัดแต่เกิดประโยชน์สูงสุด

กล่าวโดยสรุป การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) ก็คือแนวทางการจัดการภาครัฐที่รัฐนำเอาวิธีการบริหารจัดการแบบ (style) เอกชนมาประยุกต์ใช้กับการจัดการในภาครัฐ (Peters, 2002: 161) อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) ยังมีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารยุคคลาสสิกของวิลสัน (Wilson) ที่เน้นแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน และการจัดการที่เป็นวิทยาศาสตร์ (scientific management) ของเฟรดเดอริก เทเลอร์ (Frederick Taylor) ที่เน้นให้ความสำคัญถึง การประหยัด (economy) ประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) แนวคิดดังกล่าวยังช่วยแก้ไขจุดอ่อนแนวคิดระบบราชการของ เวเบอร์ (Weber) ที่ทำให้การบริหารงานภาครัฐมีโครงสร้างที่ใหญ่โต ใช้ทรัพยากรมาก มีสายการบังคับบัญชายาว เคลื่อนไหวเชื่องช้า และขาดประสิทธิภาพ เมื่อพบกับสภาพแวดล้อมที่มีความเป็นพลวัตสูง ทั้งนี้เพราะแนวคิด NPM ได้เน้นถึงการลดขนาดของหน่วยงานให้เล็กลง มีการนำวิทยาการที่ทันสมัยเข้ามาใช้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันก็เน้นถึงวินัยและการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด ดังนั้น การนำแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่มาใช้ในการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องจำเป็น เนื่องจากจะช่วยให้องค์กรมีความประหยัดและมีประสิทธิภาพ (อุดม ทุมโมลิต, 2548: 184)

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ก็มักถูกวิพากษ์ว่า ขาด

เอกลักษณ์และกรอบความคิดที่ชัดเจน เป็นเพียงลักษณะการเติมเต็ม (repackaging) แนวคิดในกระบวนทัศน์เก่าเท่านั้น นอกจากนั้น ยังขาดการละเลยการให้ความสำคัญต่อคุณค่าบางประการเช่น ความเที่ยงธรรม (equity) และความถูกต้อง (fairness) เป็นต้น เท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อวิพากษ์ดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ ก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นกระแสหลักที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานภาครัฐ

การจัดการปกครอง (Governance)

การจัดการปกครอง (governance) ถือเป็นแนวคิดหนึ่งที่สำคัญต่อกระบวนทัศน์ใหม่ของการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม อาจมีความสับสนระหว่างการจัดการปกครอง (government) กับการจัดการปกครอง (governance) ดังนั้น เพื่อให้มีความเข้าใจแนวคิดของการจัดการปกครองที่ชัดเจน ในเบื้องต้นนี้ จึงควรทำความเข้าใจแนวคิดดังกล่าว และในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดดังกล่าวนี้ วิธีที่เห็นว่าดีที่สุดก็คือการนำมาเปรียบเทียบกับแนวคิดเดิมคือการปกครอง (government) ก็จะให้เห็นความแตกต่าง และทำให้เข้าใจความหมายและแนวคิดของการจัดการปกครองที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

International dictionary of public management and governance ได้ให้ความหมายของ “การปกครอง (government)” ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐทั้งหมด อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับเรื่องนิติบัญญัติและตุลาการ นอกจากนั้น ยังเกี่ยวข้องกับเรื่องของหน่วยงานและกระบวนการที่ดำเนินการโดยบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน แล้วเข้ามากำหนดนโยบาย และประการสุดท้าย เกี่ยวข้องกับข้าราชการผู้ทำหน้าที่ในการปฏิบัตินโยบาย ในขณะที่ให้ความหมายของ “การจัดการปกครอง (governance)” ว่า ความหมายโดยทั่วไป การจัดการปกครองหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในเรื่องที่ช่วยให้สามารถกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย นัยที่สองเป็นการให้ความหมายอย่างกว้างว่า การจัดการปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย หน่วยงาน และเครือข่ายที่จะเป็นตัวกำหนดให้ประเทศหรือองค์การสามารถปฏิบัติงานได้

อุตม ทุมโฆสิต (2550: 204) หลังจากที่ได้สำรวจความหมายของการจัดการปกครองอย่างกว้างขวางแล้ว ก็ได้สรุปความหมายโดยแยกเป็น 2 นัย คือ 1)

หมายถึง การจัดระบบการปกครองของประเทศ เพื่อคุ้มครองดูแลให้คนในประเทศ อยู่เย็นเป็นสุข ซึ่งครอบคลุมถึงการจัดระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และการพัฒนาประเทศ โดยผู้ที่เข้ามาจัดระบบนี้จะประกอบด้วยกลไกของรัฐบาล และ กลไกของประชาชนที่ได้รับการจัดตั้ง เข้ามาดำเนินการผ่านกลไกอำนาจทางการเมือง และกฎหมาย 2) หมายถึง แนวคิดใหม่ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นรูปแบบการบริหารประเทศแนวใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน การให้ความสำคัญกับคุณภาพและประสิทธิภาพของการปกครอง และการใช้อำนาจเพื่อให้เกิดการจัดการที่ดีทั้งในด้านการจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม และการปกครองประเทศ ความหมายจาก 2 นัยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดการปกครอง มีความหมาย ที่กว้างขวางครอบคลุมไปถึงบทบาทของภาคประชาชนโดยไม่จำกัดเฉพาะบทบาทของ รัฐบาลตามความหมายเดิม นอกจากนั้น ยังครอบคลุมไปถึงเรื่องการใช้หลักการจัดการ มากกว่าจะใช้เพียงอำนาจและกฎหมาย ตามแนวคิดการปกครองแบบเดิม

จากความหมายข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงจุดเน้นที่แตกต่างกัน คือ “การปกครอง” จะเน้นถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานและกระบวนการบริหารงานของรัฐทั้ง 3 ฝ่าย คือ 1) ฝ่ายบริหารทั้งที่เป็นฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ 2) ฝ่ายนิติบัญญัติ และ 3) ฝ่ายตุลาการ ส่วน “การจัดการปกครอง” จะมีจุดเน้นที่กว้างกว่าการปกครอง กล่าวคือ นอกจากจะเน้นถึงกลไกของรัฐแล้วยังเน้นถึงปัจจัยหรือสิ่งที่จะช่วยให้รัฐบาล สามารถปฏิบัติงานได้ อันประกอบด้วยลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน กฎหมาย หน่วยงาน และเครือข่าย เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่า การจัดการปกครอง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมาย และการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมร่วมกับสังคม (Articulating a common set of priorities for society) การประสานเชื่อมโยง (coherence) การกำกับดูแล (steering) และความรับผิดชอบต่อตรวจสอบ (accountability) (Pierre and Peters, 2005: 3-6) นั่นคือ การจัดการปกครองจะเน้นถึงการใช้ศิลปะในการบริหาร มากกว่าอำนาจหรือกฎหมาย กล่าวคือในการดำเนินงาน ในเบื้องต้นจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสังคมหรือชุมชนที่มีส่วนได้เสียต่อกิจกรรม นโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญ ก่อนหลังถึงสิ่งที่จะดำเนินการให้แก่ชุมชนหรือสังคม ประการต่อมาคือการประสาน

เชื่อมโยงสิ่งที่จะดำเนินการกับสังคมหรือชุมชน ด้วยการประสานงาน ทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องถึงเป้าหมาย พันธกิจ และกิจกรรมของหน่วยงานที่จะต้องทำให้มีความเข้าใจในทิศทางเดียวกัน แนวคิดการจัดปกครองจะเน้นการกำกับดูแล (steering) มากกว่าการควบคุม (control) การกำกับดูแลดังกล่าว อาจจะอยู่ในรูปของ กฎ ระเบียบ แนวทาง การชี้แนะและการสนับสนุนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและดำเนินกิจการของรัฐให้บรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ หลักการอันหนึ่งที่สำคัญของการจัดการปกครอง คือ ความรับผิดชอบต่อตรวจสอบ ทั้งนี้เพราะเมื่อหน่วยงานภาครัฐทำความตกลงร่วมมือหรือทำสัญญาจ้างเหมากับหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐเพื่อจัดหาการบริการให้แก่ประชาชน หน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชน จะดำเนินงานโดยมุ่งเน้นถึงผลลัพธ์เป็นหลักแต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการหรือขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ดังนั้น กระบวนการจัดการปกครองดังกล่าวจึงต้องให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อตรวจสอบ

จากความหมายและแนวคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ความหมายของทั้ง “การปกครอง” และ “การจัดการปกครอง” มีลักษณะทับซ้อนกันอยู่ จึงต้องดูที่นัยซึ่งซ่อนอยู่ในความหมายและแนวคิด จะทำให้เห็นความแตกต่างระหว่าง “การปกครอง” และ “การจัดการปกครอง” ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ จากคำนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่า “การปกครอง” มีความหมายครอบคลุมทั้งเรื่องหน่วยงานและกระบวนการทำงานของทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ อีกทั้งยังเน้นหนักไปถึงเรื่องของการใช้อำนาจและกฎหมาย ในขณะที่การจัดการปกครองจะมีความหมายที่นุ่มนวล ยืดหยุ่นกว่า (จุมพล หนิมพานิช, 2548: 157) กล่าวคือ การจัดการปกครองจะเน้นถึงเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน (government and people) โดยเน้นถึงศิลปะในการบริหารมากกว่าการใช้อำนาจหรือกฎหมาย

ในมิติของการเปลี่ยนแปลงจากการปกครองสู่การจัดการปกครอง อาจแบ่งเป็น 4 มิติ (Considine and Lewis, 2003: 113) คือ 1) การจัดการปกครองที่เป็นกระบวนการ (procedural governance) 2) การจัดการปกครองที่เป็นลักษณะความร่วมมือ (corporate governance) 3) การจัดการปกครองด้วยระบบการตลาด (market governance) และ 4) การจัดการปกครองที่เป็นเครือข่าย (network governance)

การจัดการปกครองที่เป็นกระบวนการ (procedural governance) เป็นการจัดการ

ปกครองที่ยังมีองศา (degree) ของการปกครองแฝงอยู่ กล่าวคือ ยังมีการควบคุมดูแล และการใช้กฎระเบียบต่างๆ เป็นแนวทางในการดำเนินกิจการของรัฐ ยังมีกลิ่นอายการบริหารในกระบวนทัศน์เก่าแฝงอยู่ หากแต่มีการนำเอาระบบการทำสัญญาจ้างเหมา และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในการจัดการ การจัดการปกครองในมิตินี้ ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในช่วงกลางทศวรรษ 1970 และในช่วงต่อมาคือ ในช่วงทศวรรษ 1980 รูปแบบการจัดการปกครองที่เข้ามาแทนที่การจัดการปกครองที่เป็นกระบวนกร คือ การจัดการปกครองที่เป็นลักษณะความร่วมมือ (corporate governance) เป็น การจัดการปกครองที่เน้นถึงเป้าหมายที่กำหนดและเน้นการประเมินผลการดำเนินงาน กล่าวคือ การจัดการลักษณะนี้เจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานจะต้องรับผิดชอบต่อเป้าหมาย การดำเนินงานซึ่งถูกกำหนดโดยผู้บริหาร อีกทั้งมีการประเมินผลการดำเนินงาน ในระบบการจัดการแบบนี้ จึงมีโครงการพัฒนาการจัดการ ระบบการวางแผนที่เน้น เป้าหมาย และโครงการปฏิรูประบบงบประมาณ เป็นต้น และในช่วงเวลาถัดมา การจัดการปกครองด้วยระบบการตลาด (market governance) หรือแบบกึ่งการตลาด (quasi-market) ก็ถูกนำเสนอและใช้กันในประเทศต่างๆ ในช่วงทศวรรษ 1990 กล่าวคือ เข้ามา แทนที่การจัดการปกครองที่เป็นลักษณะความร่วมมือซึ่งมีบทบาทในทศวรรษก่อนหน้านี้ การจัดการปกครองแบบนี้ จะเห็นได้จากรูปแบบของการทำสัญญาจ้างเหมา (contracting out) การแข่งขันประกวดราคา (competitive tender) การให้บริษัทเอกชนดำเนินงานแทน (principal-agent) การจัดการปกครองรูปแบบนี้ในบางครั้งจะถูกเรียกว่า ระบบการทำสัญญาข้อตกลง (contractualism) หรือ การปกครองแบบผู้ประกอบการ (entrepreneurial government) ซึ่งช่วยให้เกิดความสะดวก ลดระยะเวลาในการดำเนินงาน (reduced planning) และลดขั้นตอนเรื่องกฎระเบียบต่างๆ ทำให้งานเดินไปได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันรูปแบบการจัดการปกครอง ถูกพัฒนารูปแบบให้เป็นการจัดการปกครองที่เป็นเครือข่าย (network governance) เป็นรูปแบบการจัดการปกครอง ที่ เติบโตมาจากแบบความร่วมมือและแบบการตลาด รูปแบบการจัดการปกครองแบบนี้ สะท้อนให้เห็นถึงการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งพึ่งพาหน่วยงานจากภายนอกด้วยวิธีต่างๆ กล่าวคือ นอกจากการทำสัญญาจ้างเหมา เป็นต้นแล้ว ยังได้พัฒนาวิธีการไปสู่การสร้างพันธมิตร หรือการดำเนินงานร่วมกันในลักษณะที่เป็นเครือข่าย มีการจัดตั้งเป็น หน่วยงานเครือข่าย เช่น สมาคม เป็นต้น เป็นสื่อกลางในการสร้างความร่วมมือ

มีการลดกฎระเบียบ และการควบคุมที่เข้มข้น

กล่าวโดยสรุป การจัดการปกครอง เป็นรูปแบบที่เน้นในเรื่องของศิลปะในการบริหารมากกว่าการใช้อำนาจและกฎหมาย เน้นการกำกับดูแลมากกว่าการควบคุม เน้นการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในแนวนอนมากกว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ในแนวดิ่ง การสร้างความร่วมมือ การสร้างเครือข่ายและการใช้ระบบการตลาด ก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดการปกครอง (Thompson et al., 1991. quoted in Pierre and Peters, 2005: 4)

การบูรณาการแนวคิดที่เป็นกระแสหลักของการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่เกิดจากการบูรณาการของสองแนวคิดกระแสหลักที่สำคัญ คือ การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) และ การจัดการปกครอง (governance) ทั้งสองแนวคิดดังกล่าวมีลักษณะที่บูรณาการกันได้อย่างลงตัวมากกว่าจะขัดแย้งกัน ดังที่เพียร์และปีเตอร์ (Pierre and Peters) ให้ความเห็นว่า การจัดการปกครองเป็นเรื่องของกระบวนการ ส่วนการจัดการสาธารณะแนวใหม่ เป็นเรื่องของผลลัพธ์ (Pierre and Peters, 1998: 232) ทั้งนี้เพราะ การจัดการปกครองเป็นเรื่องของการพัฒนารูปแบบ (style) การปกครอง ที่ทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจมีลักษณะเป็นแนวนอน (Ewalt, 2001: 9) ให้ความสนใจกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ให้ความสำคัญกับความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบ (accountability) ซึ่งทำให้กระบวนการทำงานของรัฐที่เคยถูกมองว่า มีความล่าช้า และยึดติดกับกฎเกณฑ์ตลอดจนถึงความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง มีความรวดเร็วและเน้นความสัมพันธ์ในแนวนอนคือการมีส่วนร่วม ส่วนการจัดการสาธารณะแนวใหม่จะให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ (outcome) ซึ่งเคยถูกละเลยในกระบวนทัศน์แบบเก่า ให้ความสำคัญกับหลักการจัดการที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับการทำงานของท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ต้องรวบรวบบทบาทการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเองทุกอย่าง หากแต่เลือกทำเฉพาะที่สามารถทำได้ดี ส่วนกิจกรรมที่เหลืออื่นก็ใช้วิธีการจัดการเข้ามาช่วยโดยให้หน่วยงานอื่นมาดำเนินการแทน ด้วยวิธีต่างๆ เช่น การแปรรูปกิจการ การจ้างเหมา (contracting out) การสร้างพันธมิตรและเครือข่าย

เป็นต้น ดังนั้น เมื่อนำสองแนวคิดนี้มาผสมผสานกันจึงทำให้จุดอ่อนที่เคยมีในกระบวนการทัศน์การปกครองท้องถิ่นแบบเก่าลดลง กล่าวคือ ในกระบวนการทัศน์การปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ จะมีความเหมาะสมกับบริบทของสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงมากขึ้น

ประเด็นการบูรณาการสองแนวคิดดังกล่าว ปีเตอร์เองก็มองว่า ทั้งสองแนวคิดต่างมุ่งไปในทิศทางเดียวกันคือ ขจัดระบบลำดับชั้นการปกครอง (the hierarchical system) ระบบการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง (the top down system) ส่งเสริมการกระจายอำนาจและหน้าที่ มีระบบการประเมินผลงานที่ชัดเจน (Peters, 2002: 177) ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) จะทำให้อำนาจและบทบาทโดยตรงของรัฐในการดำเนินกิจการต่างๆ ลดลง แต่จะเพิ่มบทบาทให้แก่หน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ภาครัฐ ได้เข้ามาช่วยในการดำเนินกิจการซึ่งจะช่วยทำให้ลดค่าใช้จ่าย และเพิ่มประสิทธิภาพจากแนวคิดนี้จะทำให้บทบาทของรัฐเปลี่ยนไปจาก “ผู้ดำเนินการ (actor) มาเป็นผู้จัดหา (supplier)” การบริการให้แก่ประชาชน ในขณะเดียวกันแนวทางการจัดการปกครอง (governance) แม้ว่าจะเน้นเรื่องของประสิทธิภาพ แต่เรื่องที่สำคัญมากกว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสังคม เช่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ให้ความสำคัญกับสมรรถนะของเครือข่ายภาคสังคมพลเมืองในการบริหารจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้วยตัวเอง ซึ่งจุดเน้นดังกล่าวจะทำให้เกิดกระบวนการที่จะนำไปสู่ความโปร่งใส และความสามารถในการตรวจสอบได้ ซึ่งที่สุดแล้ว ก็จะไปสู่การดำเนินกิจการของรัฐที่มีเป้าหมายคือการสนองความต้องการของประชาชน ภายใต้การใช้ทรัพยากรที่ประหยัดและคุ้มค่า

ในส่วนของการปกครองท้องถิ่น เมื่อผสมผสานทั้งสองแนวคิดดังกล่าว จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ทั้งในแง่ของการปกครองและการบริหาร ดังตัวแบบการบูรณาการแนวคิดที่เป็นกระแสหลักของการปกครองท้องถิ่นในกระบวนการทัศน์ใหม่ ดังภาพ



จากภาพจะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่นในระบวนาตศนเก้ ถูกเปลี่ยนไปสู่การปกครองท้องถิ่นในระบวนาตศนเก้ใหม่ ทั้งในแง่ของการปกครองและการบริหาร กล่าวคือ ในแง่ของการปกครอง จะลดองศา (degree) ของการควบคุมด้วยอำนาจและกฎหมายลง แต่จะใช้การกำกับดูแล (steering) ปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจการปกครองในแนวตั้ง เป็นความสัมพันธ์ในแนวราบที่เน้นการมีส่วนร่วมแทนให้มีความสำคัญกับความโปร่งใส และความสามารถในการถูกตรวจสอบ ในส่วนของการบริหารจะมีการนำเอารูปแบบ (style) การบริหารงานแบบเอกชนมาประยุกต์ใช้ ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว ความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับความเป็นพลวัตของงานที่รับผิดชอบ มีการลดขนาดของหน่วยงานให้เล็กลงเพื่อให้มีความเหมาะสมกับหน้าที่ ลดขั้นตอนการทำงานให้สั้นลง ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า

เน้นถึงผลลัพธ์เป็นสำคัญ โดยมีระบบการประเมินที่มีเกณฑ์ชี้วัดที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม เป็นต้น

ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่

จากการสำรวจแนวคิดสองกระแสหลักที่มีผลต่อการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น จะพบว่าแนวคิดดังกล่าวมีผลต่อการปกครองท้องถิ่นในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ทั้งในแง่ของการปกครองและการบริหาร ดังนั้น เมื่อนำแนวคิดทั้งสองมาบูรณาการร่วมกันแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่จะมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. *มีรูปแบบความสัมพันธ์ในแนวราบมากกว่าแนวดิ่ง* การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่จะให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ในแนวราบมากกว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวดิ่งดังที่เคยเป็นมา ทั้งนี้เพราะ จะมีการเรียกร้องและส่งเสริมการกระจายอำนาจจากระดับบนมาสู่ระดับล่าง หรือจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมากขึ้นตามลำดับ จึงทำให้มีการขยายตัวในแนวราบกล่าวคือ ท้องถิ่นจะเติบโตมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากในประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย พบว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่น (local government bodies) จะมีอัตราส่วนบุคลากรที่ปฏิบัติงานมากกว่ารัฐบาลกลาง (United Nations, 1991: 1) และท้องถิ่นเหล่านี้ก็ไม่ได้อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง หากแต่มีอิสระในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นด้วยตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ ส่วนกลางมีเพียงการกำกับดูแล แนะนำ และสนับสนุน เท่าที่ควรจะเป็นเท่านั้น ลักษณะความสัมพันธ์ในแนวราบดังกล่าวจึงต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทั้งภายในองค์การ ซึ่งหมายถึง บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมจากภายนอกองค์การ โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น

2. *ให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบและความโปร่งใส* การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่นั้น จะต้องดำเนินกิจการต่างๆ ทั้งในแง่การปกครองและการบริหาร เช่น การเลือกตั้ง การตั้งคณะกรรมการ การแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากร การจ้างเหมา และการบริหารงบประมาณ เป็นต้น ให้เป็นไปตามหลักการของ

ความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบ คือ การดำเนินงานของรัฐที่ทําอย่างเปิดเผย ใกล้เคียง และอยู่ในสายตาของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดําเนินการ และต้องดําเนินการด้วยความโปร่งใส โดยการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ให้ประชาชนสามารถรับรู้ได้โดยสะดวก อีกนัยหนึ่ง เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้หน่วยงานอื่นเป็นผู้จัดทําบริการสาธารณะแทนตนด้วยวิธีต่างๆ ดังกล่าวนั้น หน่วยงานเหล่านั้นก็จะดําเนินงานบนพื้นฐานของแนวคิดและวัตถุประสงค์ของตน เช่น ภาคเอกชน ก็จะคำนึงถึงกำไรและการลดต้นทุน เป็นต้น เป็นสำคัญ ดังนั้น ในการนี้ ความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบจึงมีความจำเป็น หน่วยงานดังกล่าวนั้น จะต้องดําเนินกิจการที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยความโปร่งใส ไม่สร้างความเสียหายหรือเอาเปรียบประชาชน ผู้บริโภคหรือผู้รับบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านหน่วยงานที่จัดทํา ดังนั้น หน่วยงานดังกล่าวนี้ จะต้องพร้อมและรับผิดชอบต่อการที่จะถูกตรวจสอบอยู่เสมอ

3. *ให้ความสำคัญกับความเป็นมืออาชีพ* เมื่อประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้รับการส่งเสริมมากขึ้น ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมองเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่มีผลต่อวิถีชีวิตและคุณภาพชีวิตของตนเอง ตลอดจนถึงเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเข้าใจมากขึ้น พัฒนาการของการเลือกคนที่จะมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นจะค่อยๆ เปลี่ยนไป กล่าวคือ ประชาชนจะให้ความสำคัญในการเลือกผู้บริหารมืออาชีพมากกว่า นักการเมืองมืออาชีพ กล่าวคือจะให้ความสำคัญกับการเลือกคนที่มีความรู้ ความสามารถ มีเกียรติยศชื่อเสียง และมีความเป็นมืออาชีพในการบริหารมากกว่าความสัมพันธ์ส่วนตัว ดังจะเห็นได้จากการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งอยู่ในเขตเมืองหลวง เช่น กรุงเทพมหานคร เป็นกรณีตัวอย่าง หรือในการจะพิจารณาหน่วยงานที่จะจ้างเหมาเพื่อให้ทํากิจการของท้องถิ่น ตัวท้องถิ่นเองก็ต้องพิจารณาถึงหน่วยงานที่เป็นมืออาชีพด้านนั้นเข้ามาดําเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้บริการที่ดีที่สุด เป็นต้น

4. *พึ่งพิงทรัพยากรในการดําเนินกิจการจากภายนอก* การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่จะปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเอง จากที่เป็นผู้ดําเนินการเอง (actor) ไปเป็นผู้จัดหา (supplier) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ดําเนินกิจการต่างๆ เช่น การจัดทําบริการสาธารณะ เป็นต้น ด้วยตนเองทุกอย่าง ดังที่เคยทํามาในอดีต

แต่อาจจะเลือกทำเฉพาะสิ่งที่ตนเองถนัดและทำได้ดีเท่านั้น ที่เหลือจากนั้น ก็จะใช้วิธีการบริหารจัดการ กล่าวคือการประสานงานกับหน่วยงานจากภายนอก เพื่อดึงเอาทรัพยากรหรือสมรรถนะที่หน่วยงานอื่นมีอยู่เข้ามาช่วยในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การทำสัญญาจ้างเหมา (contracting out) การเปิดประมูลหรือประกวดราคา (tender) การสร้างพันธมิตร (alliance) หรือการเป็นหุ้นส่วนกัน (partnership) ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชน ตลอดจนถึงการสร้างเครือข่ายหรือสมาคม เป็นต้น³

5. **นำรูปแบบการบริหารงานของเอกชนมาปรับใช้** เนื่องจากการบริหารงานตามรูปแบบของกระบวนการทัศน์เก่าถูกมองว่า มีความล้าช้า และไร้ประสิทธิภาพสำหรับสถานการณ์ที่มีความเป็นพลวัตสูง เนื่องจากยึดติดอยู่กับกรอบของกฎเกณฑ์และขั้นตอน ดังนั้น การนำเอารูปแบบการบริหารงานของเอกชนมาปรับใช้จะช่วยลดขั้นตอนการดำเนินงานให้สั้นลง ดังเช่นกรณีของ one stop service เป็นต้น อีกทั้งมีการสร้างระบบการแข่งขันและการปรับปรุงคุณภาพอยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง เช่น กรณีของการวิเคราะห์และนำจุดเด่นของคู่แข่งมาปรับปรุงจุดอ่อนของตน (benchmarking) เป็นต้น

6. **ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์** การบริหารงานภาครัฐในกระบวนการทัศน์เก่าถูกมองว่าให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ โดยละเลยการให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ ดังนั้น ผลที่ตามคือการใช้ทรัพยากรโดยไม่คำนึงผลที่จะได้รับ จึงก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองและความสูญเสียในการใช้ทรัพยากร เช่น งบประมาณ เป็นต้น ดังนั้น ในกระบวนการทัศน์ใหม่ของการบริหารงานภาครัฐจึงให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ โดยจะต้องมีการควบคุมคุณภาพการผลิตหรือการให้บริการ อีกทั้งมีการประเมินผลงานที่มีเกณฑ์ชี้วัดที่สามารถกำหนดนับได้ในเชิงปริมาณ และมีความเป็นรูปธรรม การให้รางวัลหรือค่าตอบแทนจะทำโดยยึดผลงานที่ผ่านการประเมินแล้วเป็นที่ตั้ง ในการนี้ จึงทำให้นวนคิดเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรเปลี่ยนไป คือจะต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่าโดยคำนึงถึงผลที่ได้รับเป็นสำคัญ ดังกรณีของการใช้งบประมาณแบบมุ่งผลลัพธ์ เป็นกรณีตัวอย่าง

³ ทานที่สนใจกรุณาดูจาก Denters and Rose, 2005: 247-250; Brown, 2001: 728-739

7. *ให้ความสำคัญกับการนำวิทยาการที่ทันสมัยเข้ามาใช้กับหน่วยงาน* คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ห้องถิ่นเป็นภาคส่วนหนึ่งของสังคมโลกที่ได้รับผลจากกระแสโลกาภิวัตน์ ดังนั้น วิทยาการที่ทันสมัยจึงมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการบริหาร เช่น การจัดทำระบบข้อมูล ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น ซึ่งช่วยให้การดำเนินงานของห้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะมีความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นในระบอบทศนิยมนั้น เป็นลักษณะของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การปกครองท้องถิ่นในระบอบทศนิยมเก่า ที่มักมีคำถามเกี่ยวกับการใช้อำนาจและกฎหมายบังคับควบคุม มากกว่าการขอความร่วมมือ การยึดติดอยู่กับขั้นตอนและกฎระเบียบ มีโครงสร้างองค์การที่ใหญ่โต มีความล่าช้า และไร้ประสิทธิภาพ ในขณะที่การปกครองท้องถิ่นในระบอบทศนิยมใหม่ จะเน้นความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวราบ ให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคม ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างสมรรถนะขององค์การ มีการลดขนาดของหน่วยงานให้เล็กลง ลดระเบียบขั้นตอนที่เป็นทางการของระบบราชการลงให้มากที่สุด แต่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัดมากที่สุด ทั้งนี้ โดยมีการนำระบบการบริหารงานแบบเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารภาครัฐ ซึ่งจะช่วยให้งานต่างๆ โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินไปได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกัน ประชาชนก็จะสามารถได้รับการบริการที่มาตรฐาน จากมีอาชีพที่ได้รับมอบหมายงานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นในระบอบทศนิยมนั้น อาจมีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลายผู้เขียนเห็นว่า ยังต้องการเงื่อนไขแห่งความสำเร็จอยู่หลายประการ เงื่อนไขที่สำคัญประกอบด้วย

1. *การเตรียมความพร้อมให้แก่ประชาชน* ความพร้อมของประชาชนดังกล่าว หมายถึง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการใช้และการตระหนัก ถึงความสำคัญของสิทธิและหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมอย่างเข้าใจ ซึ่งความพร้อมของประชาชนดังกล่าว จะมีผลต่อความตื่นตัวในการ

มีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น จะไม่ตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างรู้เท่าไม่ถึงการณ์ แต่จะสามารถเลือกตัวแทนหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ดีมีความรู้ ความสามารถ และเลือกอย่างเข้าใจโดยปราศจากการชี้นำด้วยอำนาจใดๆ อีกทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมโดยเฉพาะในการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น และหน่วยงานที่ท้องถิ่นว่าจ้าง ในทุกขั้นตอน

2. *การพัฒนาระบบที่จะส่งเสริมมาตรฐานของการเมือง* ระบบดังกล่าวหมายถึงระบบการคัดกรองและตรวจสอบนักการเมืองที่จะเข้ามาสู่ตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นว่ามีมาตรฐานมากน้อยเพียงใด สามารถที่จะลดหรือขจัดการทุจริตทางการเมืองในทุกขั้นตอนหรือไม่

3. *การจัดให้มีและพัฒนาระบบมาตรฐานต่างๆ* ที่จะรองรับการปกครองท้องถิ่น ในกระบวนทัศน์ใหม่ ระบบมาตรฐานดังกล่าว หมายถึง ระบบใดๆ ที่จะเป็นสิ่งสนับสนุนและกำกับดูแลให้การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้องและเป็นธรรม เช่น ระบบสาธารณูปโภค ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการตรวจสอบ ระบบภาษี ระบบงบประมาณ กลไกทางกฎหมาย และระบบธรรมาภิบาล เป็นต้น เนื่องจากระบบมาตรฐานดังกล่าวจะช่วยทำให้การใช้อำนาจทางการปกครองและการจัดการการบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม ประชาชนจะไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ให้บริการ เป็นต้น

4. *ส่งเสริมคุณภาพและจรรยาบรรณของบุคลากรท้องถิ่น* โดยเฉพาะข้าราชการประจำ พนักงาน หรือลูกจ้าง ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องสามารถปรับตัวให้เข้ากับระบบการบริหารงานแบบใหม่ สามารถทำงานภายใต้ระบบการบริหารงานในกระบวนทัศน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง มีจุดยืนและจรรยาบรรณของตนเองที่ชัดเจน ไม่เป็นเครื่องมือ หรือร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่รับจ้างเหมางานจากท้องถิ่น แล้วสร้างเงื่อนไขให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องเสียผลประโยชน์ หรือถูกเอาเปรียบจากข้อตกลงหรือสัญญาที่ทำขึ้น เป็นต้น

5. *มีกลไกการตรวจสอบที่ดี* กลไกการตรวจสอบดังกล่าว อาจจะอยู่ในรูปของสถาบัน องค์กรอิสระ หรือองค์กรภาคประชาชน ที่มีอิสระ มีการถ่วงดุลอำนาจ และสามารถทำการตรวจสอบการดำเนินงานกิจการของรัฐไม่ว่าจะโดยใครก็ตาม ได้อย่างแท้จริง

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะนำเสนอกระบวนการทัศน์ใหม่ของการปกครองท้องถิ่น จากเนื้อหาที่ได้เสนอมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กระบวนทัศน์ใหม่ของการปกครองท้องถิ่น เกิดจากแนวคิดของสองกระแสหลัก คือ การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) และการจัดการปกครอง (governance) แต่มีจุดมุ่งหมายในทิศทางเดียวกัน คือ ต้องการแก้ไขจุดอ่อนของการบริหารในกระบวนทัศน์เก่า ที่มีระเบียบขั้นตอนและความเป็นรูปแบบ อีกทั้งมีระเบียบกฎเกณฑ์มาก ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้า ไม่มีความยืดหยุ่นพอที่จะทำให้ เกิดความเหมาะสมกับสภาพปัญหาปัจจุบันที่มีความซับซ้อน และเป็นพลวัตสูงการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่ จึงถูกเชื่อว่า จะมีความเหมาะสมกับบริบทของสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเช่นปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่ก็ยังถูกมองว่า จะมีความเหมาะสมกับหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลายที่ยังขาดระบบต่างๆ ที่ได้มาตรฐาน ทั้งนี้เพราะการบริหารงานในกระบวนทัศน์ใหม่ แม้ว่าจะให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว และความประหยัด แต่ในขณะเดียวกัน ก็ยังถูกมองว่า ได้ละเลยการให้ความสำคัญต่อคุณค่าที่สำคัญบางประการเช่น ความเที่ยงธรรม (equity) และความถูกต้อง (fairness) เป็นต้น ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเกิดปัญหาหลักที่ประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาทั้งหลายกำลังเผชิญอยู่ คือปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และการเอาเปรียบจากชนชั้นปกครองและผู้ประกอบการ ด้วยช่องทางต่างๆ

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่ สามารถปฏิบัติได้จริง โดยเฉพาะกับประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลาย จึงควรต้องมีการเตรียมความพร้อมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นของประเทศนั้นๆ ในเรื่องการสร้างระบบมาตรฐาน ที่เป็นกลไกสำคัญต่อการบริหารกิจการภาครัฐ มีการเตรียมความพร้อมของประชาชนโดยเฉพาะในเรื่องการสร้างกระบวนการเรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประชาชน อย่างแท้จริงโดยมีหลักประกันเรื่องงบประมาณในการดำเนินการดังกล่าว นอกจากนั้นจะต้องมีการสร้างระบบการคัดกรองและการตรวจทางการเมืองที่ดีในทุกขั้นตอน ในส่วนบุคลากรของรัฐซึ่งเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในฐานะผู้ปฏิบัติ

จะต้องมีการปลูกฝังค่านิยม สร้างวัฒนธรรมที่ดี และจัดระบบค่าตอบแทนที่เหมาะสม เพื่อไม่ให้บุคลากรเหล่านั้น ต้องแสวงหาประโยชน์จากอำนาจและหน้าที่ของตน อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ดังที่ในหลายประเทศกำลังประสบอยู่ ประการสุดท้าย จะต้องมีการสร้างระบบการตรวจสอบที่มีความเป็นอิสระไม่ถูกครอบงำจากอำนาจใดๆ สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ และของหน่วยงานอื่นที่ดำเนินกิจการของรัฐ ได้อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- จุมพล หนิมพานิช. 2548. *บริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ การแนวคิด และ กรณีตัวอย่างของไทย*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อุดม ทุมโฆสิต. 2548. การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของไทย: บทเรียนจากปัญหา แนวคิด และยุทธศาสตร์ใหม่เพื่ออนาคต. หน้า 181-191 ใน *50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*. บรรณาธิการ โดย ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. กรุงเทพมหานคร: สยามทองกิจ จำกัด.
- อุดม ทุมโฆสิต. 2550. *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว*. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Bhatta, G. 2006. *International Dictionary of Public Management and Governance*. New York: M. E. Sharpe Armonk.
- Brown, T. L. 2001. Contracting Out by Local Governments in Transitioning Nations: The Role of Technical Assistance in Ukraine. *Administration & Society* 32(6): 728-755.
- Burns, J. M., Peltason, J. W., Cronin, T. E., Magleby, D. B., and O'brien, D. M. 2002. *Government by The People*. New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Considine, M. and Lewis, J. M. 2003. "Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand." *Public Administration Review*. 63(2): 131-140.
- Denters, B. and Rose, L. E. 2005. Towards Local Governance? in *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, eds. Denters, B. and Rose, L. E. New York: Palgrave Macmillan.

- Dye, T. R. 1997. *Politics in States and Communities*. 9th ed. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Ewalt, J. A. G. 2001. *Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation*. Paper prepared for presentation at the Annual conference of the American Society for Public Administration.
- Haveri, A. 2006. "Complexity in Local Government Change: Limits to Rational Reforming." *Public Management Review* 8(1): 31-46.
- Hughes, O. E. 1994. *Public Management & Administration: An Introduction*. New York: Martin's Press.
- Imrie, R. and Raco, M. 1999. "How New is the New Local Governance? Lessons from the United Kingdom." *Transactions of the Institute of British Geographers* 24: 45-63.
- Peters, G. 2002. "The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions." *Asian Journal of Public Administration* 24(2): 153-183.
- Pierre, J. and Peters, G. 2005. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave Macmillan.
- Shah, A. 2006. "A Comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible, and Accountable Local Governance." in *Local Governance in Industrial Countries*. Shah, ed. A., Washington, D.C., The World Bank.

- United Nations. 1991. *Fiscal Decentralization and the Mobilization and Use of National Resources for Development: Issues, Experience and Policies in The ESCP Region*. United Nations Publication.
- Weber, M. 1984. "Bureaucracy." in *Critical Studies in Organization and Bureaucracy*, eds. Fischer, F. and Sirianni, C., Philadelphia: Temple University Press.
- Wilson, D. and Game, C. 2002. *Local Government in the United Kingdom*. 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan.