การบริหารภาครัฐและการพัฒนาท้องถิ่น: แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน
Public Administration and Local Development: Strategies for Strengthening Community Resilience

พระอธิการระพิน ฐิตธมฺโม
Praatikan Rapin Thitadhammo
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตร้อยเอ็ด
Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Roi Et Campus
E-mail: teddy.bo.ntk@gmail.com

Received: 5 August 2025; Revised: 29 June 2025; Accepted: 25 December 2025

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารภาครัฐกับการพัฒนาท้องถิ่น และนำเสนอแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยเน้นหลักธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจอย่างเป็นระบบ การบริหารภาครัฐที่เน้นผลสัมฤทธิ์และความโปร่งใสมีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริมการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนจะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน ตลอดจนการส่งเสริมทุนทางสังคม วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมและยั่งยืน

คำสำคัญ: การบริหารภาครัฐ, การพัฒนาท้องถิ่น, ความเข้มแข็งของชุมชน, ธรรมาภิบาล, การมีส่วนร่วม

Abstract

This article explores the relationship between public administration and local development, with an emphasis on strategies for enhancing community resilience. Effective governance that prioritizes transparency, citizen participation, and systematic decentralization plays a vital role in promoting sustainable local development. Community resilience is best strengthened through collaboration among the state, civil society, and private sectors, as well as by fostering social capital, local wisdom, and cultural identity. These elements form the foundation for participatory and sustainable development, particularly within the context of modern public administration reform.

Keywords: Public Administration, Local Development, Community Resilience, Good Governance, Citizen Participation

บทนำ

บริบทโลกในศตวรรษที่ 21 เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อน ทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี ส่งผลให้ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและรูปแบบการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้น ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ผลักดันให้แนวคิด **การบริหารภาครัฐแนวใหม่** (New Public Management: NPM) และการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance) เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางของการจัดการภาครัฐในระดับนโยบายและการปฏิบัติจริง แนวคิด NPM มุ่งเน้นการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และการให้บริการที่ตอบสนองประชาชน ขณะที่แนวคิดธรรมาภิบาลเน้นการบริหารที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทั้งสองแนวคิดนี้ได้กลายเป็นกรอบอ้างอิงหลักในการพัฒนาภาครัฐให้มีสมรรถนะในการจัดการปัญหาสาธารณะที่หลากหลาย

สำหรับบริบทของประเทศไทย การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ได้ให้ความสำคัญกับ **การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น** เพื่อเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการกำหนดแผนพัฒนา การบริหารงบประมาณ และการให้บริการสาธารณะที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ "ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม" และ "การพัฒนาจากฐานราก" อย่างไรก็ตาม การบูรณาการระหว่างการบริหารภาครัฐในระดับมหภาคกับการพัฒนาท้องถิ่นยังคงเผชิญกับอุปสรรคหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบาทหน่วยงานรัฐ ข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร ความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยังอยู่ในระดับจำกัด ปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อประสิทธิภาพของก ารพัฒนาท้องถิ่น และบั่นทอนศักยภาพของชุมชนในการพึ่งพาตนเอง

จากความท้าทายดังกล่าว บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างการบริหารภาครัฐกับการพัฒนาท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในบริบทของการบริหารภาครัฐยุคใหม่ อันเป็นแนวทางสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน และสร้างรากฐานการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับท้องถิ่น

ความหมายและความสำคัญของการบริหารภาครัฐและการพัฒนาท้องถิ่น

การบริหารภาครัฐ (Public Administration) เป็นกระบวนการที่รัฐใช้อำนาจและทรัพยากรในการกำหนด ทำนุบำรุง และจัดการนโยบายสาธารณะ รวมถึงการให้บริการแก่ประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างประสิทธิภาพและความยุติธรรม (Berman, 2013) แนวคิดการบริหารภาครัฐได้พัฒนาอย่าง

ต่อเนื่องจากระบบราชการแบบดั้งเดิม (Old Public Administration) สู่แนวคิด การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่เน้นผลลัพธ์ ความยืดหยุ่น และประสิทธิภาพในการจัดการ (Osborne & Gaebler, 1992) ไปจนถึงแนวคิดการกำกับดูแล (Governance) ที่เน้นการมีส่วนร่วม ความหลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และความรับผิดชอบร่วมกันในการจัดการสาธารณะ (Rhodes, 1997; Kooiman, 2003)

ในอีกด้านหนึ่ง การพัฒนาท้องถิ่น (Local Development) หมายถึงกระบวนการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นที่ ที่ตอบสนองต่อบริบทเฉพาะของชุมชน ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมและการพึ่งพาตนเองของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญ (Chambers, 1997) แนวคิดนี้เชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนผ่านการเพิ่มอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รัตนสถาพร, 2560) ส่วน “ความเข้มแข็งของชุมชน” (Community Strengthening หรือ Community Resilience) หมายถึงความสามารถของชุมชนในการจัดการปัญหา รักษาอัตลักษณ์ และพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยอาศัยทุนทางสังคม (Social Capital) เช่น ความไว้วางใจ การมีส่วนร่วม และเครือข่ายความร่วมมือ (Putnam, 1993; Woolcock & Narayan, 2000) รวมถึงทุนมนุษย์ (Human Capital) และทุนวัฒนธรรม (Cultural Capital) ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการเสริมสร้างความสามารถของชุมชนในการจัดการตนเอง

ความสำคัญของการบริหารภาครัฐและการพัฒนาท้องถิ่น

1.การประสานระหว่างรัฐกับประชาชนในระดับพื้นที่

การบริหารภาครัฐที่มีประสิทธิภาพต้องสามารถเชื่อมโยงกับความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ ซึ่งแตกต่างหลากหลายตามบริบท การพัฒนาท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการเป็น “สายตรง” ที่เชื่อมระหว่างนโยบายส่วนกลางกับชีวิตจริงของประชาชน (UNDP, 1997) การกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล อบต. หรือเมืองพัทยา ช่วยลดความล่าช้า เพิ่มความคล่องตัว และสร้างกลไกตอบสนองได้ทันท่วงที

2. เสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ความเข้มแข็งของชุมชนไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับศักยภาพทางเศรษฐกิจหรือโครงสร้างพื้นฐาน แต่รวมถึงความสามารถในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การจัดการทรัพยากร และการตรวจสอบอำนาจรัฐ การส่งเสริมกลไกประชาคมท้องถิ่น เวทีสาธารณะ และการมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ (Participatory Budgeting) เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมของประชาชน (Arnstein, 1969; Cabannes, 2004)

3. สร้างความยืดหยุ่นและฟื้นตัวจากวิกฤต (Community Resilience)

การบริหารภาครัฐที่คำนึงถึงทุนทางสังคมและกลไกชุมชน จะทำให้ชุมชนมีความสามารถในการฟื้นตัวจากวิกฤต เช่น ภัยธรรมชาติ การระบาดของโรค หรือความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจได้ดียิ่งขึ้น โดยอาศัยการจัดการแบบปรับตัว (Adaptive Governance) และการเรียนรู้ร่วมกัน (Folke et al., 2005; Holling, 2001)

4. สร้างความยั่งยืนในระยะยาว (Sustainability and Empowerment)

การพัฒนาท้องถิ่นที่แท้จริงต้องไม่เน้นเพียงการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน แต่ต้องลงทุนใน “ทุนมนุษย์” และ “ทุนทางวัฒนธรรม” ผ่านการศึกษา การพัฒนาเยาวชน และการส่งเสริมอัตลักษณ์ชุมชน การมีส่วนร่วมของคนรุ่นใหม่และภาคประชาสังคมจะเป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืน

การบริหารภาครัฐในบริบทปัจจุบัน

การบริหารภาครัฐในยุคปัจจุบันมีการพัฒนารูปแบบและวิธีการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในยุคที่เรียกว่าการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งถูกนำเสนอในงานศึกษาของ Osborne และ Gaebler (1992) ที่เน้นการบริหารภาครัฐให้มีลักษณะคล้ายกับองค์กรเอกชน โดยเน้นประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ และความรับผิดชอบต่อผู้รับบริการอย่างสูงสุด นอกจากนี้ แนวคิด **Good Governance** ที่กำหนดโดย World Bank (1992) และต่อมาได้รับการขยายความโดย UNDP (1997) ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล เช่น ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และนิติธรรม ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความน่าเชื่อถือและความยั่งยืนของระบบบริหารภาครัฐ หลักการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management) ตามที่ Berman (2013) ระบุเป็นกรอบการบริหารที่ส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐมีความสามารถในการกำหนดเป้าหมาย วัดผล และปรับปรุงประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสมและทันท่วงที

ในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยบริหารที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จำเป็นต้องเผชิญกับปัญหาความท้าทายหลายมิติ เช่น ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ การเข้าถึงบริการสาธารณะที่ยังขาดความทั่วถึง และความเปราะบางของชุมชนในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ การบริหารภาครัฐในบริบทนี้จึงจำเป็นต้องใช้กลไกที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน พร้อมทั้งยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งประกอบด้วย

หลักความโปร่งใส (Transparency) – การเปิดเผยข้อมูลและกระบวนการบริหารอย่างชัดเจนและเข้าถึงได้ เพื่อสร้างความไว้วางใจและป้องกันการทุจริต

หลักนิติธรรม (Rule of Law) – การดำเนินงานของภาครัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงความเท่าเทียมและความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย

หลักความรับผิดชอบ (Accountability) – หน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสาธารณะ

หลักการมีส่วนร่วม (Participation) – ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีบทบาทในกระบวนการวางแผน ตัดสินใจ และติดตามประเมินผล

หลักธรรมาภิบาลดังกล่าว นอกจากจะเป็นเครื่องมือในการสร้างความน่าเชื่อถือของระบบราชการแล้ว ยังเป็นรากฐานสำคัญในการสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านการมอบอำนาจและงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเมืองพัทยา เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการตนเองตามบริบทและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การกระจายอำนาจดังกล่าวมิใช่เพียงการถ่ายโอนหน้าที่เท่านั้น หากยังเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารภาครัฐเชิงเครือข่าย (Network Governance) ที่ Rhodes (1997) ได้เสนอ โดยมองว่าการบริหารภาครัฐในยุคปัจจุบันต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหลากหลายระดับและภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างความคล่องตัวและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

งานวิจัยของ กรวิทย์ รัตนสถาพร (2560) ระบุว่า ความสำเร็จของการกระจายอำนาจในประเทศไทยขึ้นอยู่กับการสร้างสมดุลระหว่างการมอบอำนาจและความรับผิดชอบ การพัฒนาศักยภาพบุคลากรท้องถิ่น และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการอย่างแท้จริง ดังนั้น การบริหารภาครัฐในบริบทปัจจุบันจึงมิใช่เพียงการปรับโครงสร้างหรือกลไกเท่านั้น หากยังต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยสนับสนุนการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส (Dunleavy et al., 2006)

อย่างไรก็ดี ความสำเร็จของการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับการสนับสนุนที่ครอบคลุมทั้งด้านบุคลากรที่มีความรู้และทักษะ การจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอและเหมาะสม รวมถึงกลไกการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างภาครัฐส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่สมดุลและยั่งยืน ตลอดจนสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

การพัฒนาท้องถิ่นกับความเข้มแข็งของชุมชน

การพัฒนาท้องถิ่นในบริบทปัจจุบันมิได้จำกัดเพียงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือบริการสาธารณะเท่านั้น แต่ยังต้องคำนึงถึงการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในมิติต่าง ๆ อย่างครอบคลุมและบูรณาการ เพื่อสร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนในระยะยาว (Flora & Flora, 2013; Putnam, 1993) องค์ประกอบสำคัญที่สอดรับกับแนวทางนี้ ประกอบด้วย

ทุนทางสังคม (Social Capital)

ทุนทางสังคมหมายถึงเครือข่ายความสัมพันธ์ภายในชุมชนที่ส่งเสริมความไว้วางใจ ความร่วมมือ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในลักษณะที่สร้างความเข้มแข็งของกลุ่มสังคม (Putnam, 1993) ความมีอยู่ของทุนทาง

สังคมจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยให้ชุมชนสามารถจัดการกับปัญหาและความท้าทายในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังช่วยลดต้นทุนทางสังคมในการประสานงานและสนับสนุนการพัฒนาที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน (Woolcock & Narayan, 2000)

ทุนวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ทุนวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นถือเป็นรากฐานที่สำคัญในการสร้างความเป็นเอกลักษณ์และความภาคภูมิใจในชุมชน ซึ่งประกอบด้วยประเพณีท้องถิ่น ศิลปกรรมพื้นบ้าน และความเชื่อทางศาสนา ที่มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความสามัคคีและความเข้มแข็งทางจิตใจของสมาชิกชุมชน (Bebbington, 1999) นอกจากนี้ การรักษาและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นยังถือเป็นกลไกหนึ่งในการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยใช้ทรัพยากรในพื้นที่อย่างรู้คุณค่า (Chambers, 1997)

การมีส่วนร่วมของประชาชน

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความชอบธรรมทางสังคม (Arnstein, 1969; Pretty, 1995) กลไกเช่น การจัดเวทีสาธารณะ การประชาคม และการวางแผนแบบมีส่วนร่วม ทำให้ประชาชนได้รับโอกาสในการมีบทบาทเชิงรุกในกระบวนการกำหนดนโยบายและติดตามผลการดำเนินงาน ส่งผลให้การพัฒนาท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับความต้องการและบริบทของชุมชนอย่างแท้จริง

การเรียนรู้ร่วมกันในชุมชน

กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันถือเป็นกลไกที่สำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการรับมือกับความท้าทายต่าง ๆ โดยการจัดตั้งศูนย์เรียนรู้ชุมชนและสภาองค์กรชุมชน ซึ่งสนับสนุนการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างสมาชิก (Wenger, 1998; Lave & Wenger, 1991) กระบวนการดังกล่าวช่วยพัฒนาความสามารถในการวางแผนและแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ รวมถึงเสริมสร้างระบบสนับสนุนทางสังคมที่แข็งแกร่ง ทำให้ชุมชนมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

โดยสรุป การพัฒนาท้องถิ่นที่มุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในมิติต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น เป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ไม่เพียงมุ่งเน้นความเจริญทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงความมั่นคงทางสังคมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในระยะยาว (Flora & Flora, 2013)

แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยแนวทางที่หลากหลายและประสานความร่วมมืออย่างบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ชุมชนสามารถพัฒนาและจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้บริบทของการบริหารภาครัฐยุคใหม่ แนวทางหลักที่ควรให้ความสำคัญ ได้แก่

การบูรณาการการบริหารระหว่างภาครัฐและท้องถิ่น

การบูรณาการการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงานภาครัฐในระดับส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญในการลดความซ้ำซ้อนของบทบาทและหน้าที่ เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรสาธารณะ และสร้างเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Governance) ที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่อย่างยั่งยืน (Ansell & Gash, 2008) การประสานงานที่มีประสิทธิภาพยังช่วยส่งเสริมการบูรณาการนโยบายและกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ ให้สอดคล้องและครอบคลุมต่อบริบทชุมชน

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย การติดตาม และการประเมินผลโครงการพัฒนาท้องถิ่น ถือเป็นกลไกที่เสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐ (Arnstein, 1969) รวมถึงการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของในกระบวนการพัฒนา ส่งผลให้เกิดการสนับสนุนและความร่วมมือในระยะยาว นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังเป็นการพัฒนา “ทุนทางสังคม” ที่ช่วยเพิ่มศักยภาพของชุมชนในการแก้ไขปัญหาและจัดการตนเอง (Pretty, 1995)

การพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชนและภาคประชาสังคม

ผู้นำชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนและประสานงานกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ การพัฒนาศักยภาพผู้นำโดยอาศัยหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) รวมถึงการฝึกอบรมเชิงพฤติกรรมที่เน้นทักษะการสื่อสาร การแก้ไขปัญหา และการสร้างความร่วมมือ จะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Kooiman, 2003)

การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการบริหารจัดการชุมชน

การนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) มาใช้ในการจัดเก็บและบริหารจัดการข้อมูลชุมชน เช่น การสร้างฐานข้อมูลประชากรและทรัพยากรท้องถิ่น ช่วยให้การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างภาครัฐและประชาชนเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ (Dunleavy et al., 2006) เทคโนโลยีดิจิทัลยังเปิดช่องทางใหม่สำหรับการสื่อสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารภาครัฐ (E-Government) ซึ่งช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนของชุมชน

การจัดสรรงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting)

การเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้มีบทบาทในการกำหนดลำดับความสำคัญและการบริหารจัดการงบประมาณท้องถิ่น ช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบ รวมทั้งส่งเสริมความรู้สึกเป็นเจ้าของและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา การจัดสรรงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนผ่านการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิผลและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

โดยสรุป แนวทางดังกล่าวข้างต้น ล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพในบริบทของการพัฒนาท้องถิ่นภายใต้ระบบการบริหารภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

กรณีศึกษา: การพัฒนาชุมชนโดยใช้โมเดล “Community-Driven Development” (CDD) ในประเทศฟิลิปปินส์

โครงการ Community-Driven Development (CDD) ซึ่งดำเนินการโดย World Bank ในประเทศฟิลิปปินส์ ถือเป็นกรณีศึกษาที่ชัดเจนของการใช้แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดยตรง (World Bank, 2003) โดยเน้นการให้ชุมชนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดและบริหารจัดการโครงการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการจัดสรรงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม ผลการดำเนินงานของโครงการพบว่า ชุมชนที่มีการรวมกลุ่มและมีทุนทางสังคมสูงสามารถบริหารโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาการทุจริต และเพิ่มความรับผิดชอบร่วมกันในชุมชน นอกจากนี้ การฝึกอบรมผู้นำชุมชนและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐ ยังช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (Mansuri & Rao, 2004)

โมเดลการบริหารเชิงกลยุทธ์: โมเดล “Strategic Adaptive Management” (SAM)

โมเดล Strategic Adaptive Management (SAM) เป็นกรอบแนวคิดที่เน้นการบริหารจัดการทรัพยากรและพัฒนาชุมชนในลักษณะที่มีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง (Holling, 2001) โมเดลนี้มุ่งเน้นการวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่ผสานกับการประเมินผลและปรับปรุงอย่างต่อเนื่องโดยอาศัยข้อมูลจากชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างกว้างขวาง

หลักการสำคัญของ SAM ประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกขั้นตอน
2. การเรียนรู้และปรับตัวผ่านการประเมินผลและการสะท้อนกลับ
3. การจัดการความไม่แน่นอนและความซับซ้อนของระบบชุมชนและสิ่งแวดล้อม

โมเดลนี้เหมาะสมกับบริบทการพัฒนาท้องถิ่นที่มีความเปลี่ยนแปลงและมีความซับซ้อนสูง เช่น การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาชุมชนที่ต้องพึ่งพิงระบบนิเวศน์

การประยุกต์ใช้ในบริบทประเทศไทย

ในบริบทของประเทศไทย หลักการของ CDD และ SAM สามารถนำมาประยุกต์ใช้ผ่านโครงการพัฒนาชุมชนต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมสภาองค์กรชุมชน การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการใช้

เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการวางแผนพัฒนาที่ยืดหยุ่นและตอบสนองต่อปัญหาท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ (สำนักงานพัฒนาชุมชนแห่งชาติ, 2562)

บทวิเคราะห์

การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนถือเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน ท่ามกลางบริบทการเปลี่ยนแปลงทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี แนวทางที่หลากหลายและเชื่อมโยงกันดังที่กล่าวมาสะท้อนถึงความซับซ้อนและความต้องการความร่วมมือจากหลายภาคส่วนในระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ดังนี้

1. การบูรณาการการบริหารระหว่างภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรและลดความซ้ำซ้อนของกิจกรรม อย่างไรก็ตาม การบูรณาการดังกล่าวต้องอาศัยโครงสร้างการสื่อสารและการประสานงานที่ชัดเจน รวมถึงความพร้อมด้านบุคลากรและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งในทางปฏิบัติมักพบข้อจำกัดที่เกิดจากระบบราชการแบบรวมศูนย์และวัฒนธรรมองค์กรที่ไม่ยืดหยุ่น

2. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาไม่เพียงแต่ช่วยเพิ่มความชอบธรรมทางสังคม แต่ยังเป็นกลไกสำคัญในการสร้างทุนทางสังคมที่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในระดับล่างยังเผชิญกับปัญหาด้านการเข้าถึงข้อมูลและการจัดการความขัดแย้งภายในชุมชน ซึ่งอาจลดทอนประสิทธิผลของการมีส่วนร่วมดังกล่าว

3. การพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชนและภาคประชาสังคมเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นโดยยึดหลักธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม การพัฒนานี้ต้องไม่เน้นเพียงทักษะทางเทคนิคเท่านั้น แต่ควรเน้นการเสริมสร้างวิสัยทัศน์และทัศนคติที่ส่งเสริมความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม เพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดการผูกขาดอำนาจหรือความไม่เป็นธรรมในชุมชน

4. การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลถือเป็นโอกาสสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการสื่อสารระหว่างภาครัฐและประชาชน แต่ก็ต้องเผชิญกับความท้าทายด้านการเข้าถึงและความรู้ด้านเทคโนโลยีของประชาชนในบางพื้นที่ การพัฒนาระบบที่เป็นมิตรกับผู้ใช้และการฝึกอบรมจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้เทคโนโลยีสามารถสร้างผลกระทบเชิงบวกได้จริง

5. การจัดสรรงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นกลไกที่ช่วยสร้างความรับผิดชอบและความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณของท้องถิ่น แต่การดำเนินการในทางปฏิบัติต้องอาศัยกระบวนการที่รัดกุมเพื่อป้องกันการเมืองท้องถิ่นที่อาจก่อให้เกิดการใช้งบประมาณในทางที่ผิด

โดยสรุป แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนแม้จะมีพื้นฐานเชิงทฤษฎีและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน แต่การนำไปปฏิบัติจริงจำเป็นต้องคำนึงถึงบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่อย่างลึกซึ้ง รวมถึงการพัฒนาระบบสนับสนุนทั้งในเชิงโครงสร้างและศักยภาพของบุคลากร เพื่อให้การพัฒนาชุมชนเกิดความยั่งยืนและมีประสิทธิผลสูงสุด

สรุป

การบริหารภาครัฐและการพัฒนาท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินควบคู่กันไปอย่างบูรณาการ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสร้างความยั่งยืนในระดับพื้นที่ บริบทปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ส่งผลให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหาร โดยเน้นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิผล โปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน

การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนจำเป็นต้องอาศัยแนวทางหลากหลายที่เชื่อมโยงกัน ทั้งการบูรณาการภาครัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชน การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และการจัดสรรงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ซึ่งทั้งหมดนี้มีเป้าหมายร่วมกันคือการสร้างทุนทางสังคมและความเข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืน

กรณีศึกษาและโมเดลการบริหารเชิงกลยุทธ์ เช่น Community-Driven Development และ Strategic Adaptive Management แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม การเรียนรู้ร่วมกัน และความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการที่สามารถตอบสนองต่อความซับซ้อนของบริบทท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การพัฒนาท้องถิ่นในยุคปัจจุบันจึงควรมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือที่เข้มแข็งระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และประชาชนในชุมชน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่สมดุลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

เอกสารอ้างอิง

กรมการพัฒนาชุมชน. (2562). *รายงานผลการดำเนินงานโครงการพัฒนาชุมชน*. กรุงเทพมหานคร: กรมการพัฒนาชุมชน.

ธีรยุทธ บุญมี. (2546). *การปฏิรูปชุมชนเพื่อความเข้มแข็ง*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2555). *การบริหารภาครัฐแนวใหม่*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รัตนสถาพร, ก. (2560). การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นในประเทศไทย: ความสำเร็จและอุปสรรค. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, 12*(1), 45–70.

วรากรณ์ สามโกเศศ. (2548). *การศึกษาเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน*. กรุงเทพมหานคร: มติชน.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543–571.

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners, 35*(4), 216–224.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 16*(3), 467–494.

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. SAGE Publications.

Mansuri, G., & Rao, V. (2004). Community-Based and Driven Development: A Critical Review. *World Bank Research Observer, 19*(1), 1–39.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.

Pretty, J. (1995). Participatory Learning for Sustainable Agriculture. *World Development, 23*(8), 1247–1263.

Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.

World Bank. (2003). *Philippines - Community-Driven Development Project*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. (2004). *World Development Report: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: World Bank.