



การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ : แนวคิดและการพัฒนา สู่การปกครองท้องถิ่น

New approaches to public governance: Concepts and development towards local government

ปกิตตา ตั้งชนินทร์

Pakitta Tangchanin

สยามวิคโทรี อินเตอร์เนชั่นแนล ลอว์ จำกัด

Received November 23, 2022, Revised December 15, 2022, Accepted January 7, 2023

บทคัดย่อ

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ เป็นแนวคิดในการจัดการภาครัฐ ที่มีพัฒนาการมาจากความพยายามในการแก้ไขจุดอ่อนหรือข้อจำกัดของการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม ที่ได้พัฒนามาเป็นการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ก่อนที่จะกลายมาเป็นการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ เหตุผลที่จำเป็นต้องมีการพัฒนาปรับปรุงจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการจัดการการปกครองสาธารณะแนวใหม่ เป็นเพราะการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ยังคงมีจุดอ่อนตรงที่ไม่กล่าวหรือไม่นำในเรื่องค่านิยม ของสังคม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาเพิ่มเติมมาเป็น แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ คือแนวคิดที่ถูกนำเข้ามาเพื่อแก้ไขข้อจำกัดของระบบราชการและการรวมศูนย์อำนาจที่เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม ที่นำรูปแบบการสร้างเครือข่ายภาคประชาสังคมเข้ามาเพื่อลดกำแพงภาครัฐ ให้ภาครัฐรับรู้ถึงปัญหาของประชาชน นำไปสู่การสร้างเครือข่ายระหว่างภาครัฐและเอกชน ร่วมกัน ภายใต้ตัวแบบ เพื่อสร้างนวัตกรรมในการจัดทำบริการสาธารณะใหม่ ด้วยการระดมทรัพยากร และการร่วมลงทุน ภายในเครือข่าย ส่งผลให้สามารถเพิ่มการมีส่วนร่วมให้ทุกภาคส่วน นำไปสู่บริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ : การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่



ABSTRACT

New style of public administration It is a concept in public sector management. That has evolved from an attempt to solve the weaknesses or limitations of traditional public affairs management. that has developed into a new style of public administration before becoming a new type of public governance The reason why it is necessary to develop and improve from a new way of public administration to a new way of managing public governance. This is because the new approach of public administration still has weaknesses that do not mention or focus on social values. Therefore, it needs to be further developed into New concept of public administration New concept of public administration It is a concept that has been introduced to solve the limitations of bureaucracy and the centralization of power that existed under traditional public administration concepts. That brought the form of building a civil society network to reduce the government wall Let the government sector be aware of people's problems. This leads to the creation of a network between the public and private sectors together under the model to create innovation in the provision of new public services. By mobilizing resources and joint investment within the network As a result, it can increase participation for all sectors.

Keyword: New approaches to public governance

* Corresponding Author E-mail: siamvictoryinternationallaw@gmail.com

บทนำ

สภาพปัจจุบันประเทศไทยมีระบบการเมืองและโครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยไม่เข้มแข็ง การพัฒนาระบบประชาธิปไตยจึงไม่ได้เจริญขึ้นในสังคมไทย และระบอบประชาธิปไตยได้หยุดชะงักลงนั้นมีสาเหตุมาจากการกระทำรัฐประหารหลายครั้ง โดยสลับกันไปมาระหว่างรัฐบาลที่ มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยและรัฐบาลที่มาจากคณะรัฐประหารโดยการแต่งตั้งจนกลายเป็นวงจรที่ไม่พึงปรารถนาในระบบการเมืองไทย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร: 2557. น.7-8) เมื่อพิจารณาการกระทำรัฐประหารแต่ละครั้งมีสาเหตุมาจากการแย่งชิงอำนาจ กันในทางการเมืองในยุคแรก แต่ในระยะหลังสาเหตุของการกระทำรัฐประหารเพราะความขัดแย้งทางการเมืองโดยมีการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายเกิดการแตกแยกทางความคิดในหมู่ประชาชน รวมทั้งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบการเมืองของประเทศไทย ความขัดแย้งทั้งหมดที่เกิดขึ้นล้วนแต่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยอย่างยิ่ง นอกจากนั้นระบบการเมืองของไทยก็ยังมีอีกหลายปัจจัยที่ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่ก้าวหน้าโดยเฉพาะสาเหตุที่มาจากวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตยที่ สมบูรณ์วัฒนธรรมทางการเมืองจะมีเอกลักษณ์หรือมีลักษณะเฉพาะในสังคมทางการเมืองของประเทศนั้น จนพัฒนาเป็นคุณค่าที่สำคัญในวิถีชีวิตของประชาชนจนกลายเป็นแบบอย่างของวัฒนธรรมทางการเมืองที่สืบทอดไปยังประชาชนรุ่นหลังในสังคมการเมืองของประเทศนั้นเป็นปรากฏการณ์ของวัฒนธรรมทางการเมืองที่แสดงถึงความเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองและการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองการปกครองของประเทศนั้น การที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในบางช่วงเวลา และมีการปกครองจากการยึดอำนาจหรือการกระทำรัฐประหารสลับกันไปในช่วงเวลา ก็แสดงถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนชาวไทยว่า บางครั้งก็ยอมรับในอำนาจของประชาชนหรือยอมรับการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกผู้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแต่บางครั้งก็ปฏิเสธผู้ปกครอง ที่ได้รับการเลือกตั้งจากรบอบประชาธิปไตยโดยเปลี่ยนไปยอมรับผู้ปกครองที่มาจากการกระทำรัฐประหารหรือการยึดอำนาจนั้น แต่สำหรับประชาชนฝ่ายที่นิยมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็จะไม่เห็นด้วยกับการกระทำของคณะรัฐประหารซึ่งขัดกับอุดมการณ์ของหลักประชาธิปไตย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช: 2523. น.6-14)

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้ปรากฏอยู่ในสังคมไทยผลัดเปลี่ยนไปมาในสังคมการเมืองไทยมาโดยตลอด การพัฒนาระบบประชาธิปไตยในสังคมไทยให้เข้มแข็งจึงต้องพิจารณาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองเพราะวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของสังคมการเมืองกับสังคมการเมืองในเชิงจิตวิทยา โดยวัฒนธรรมทางการเมืองใดที่สังคมการเมืองต้องการก็มักถูกปลูกฝังให้เป็นความคิด อุดมการณ์ ความเชื่อของสมาชิกในสังคมการเมืองนั้น ดังนั้นวัฒนธรรมทางการเมืองจึงเป็นความคิด อุดมการณ์, ความเชื่อ ฯลฯ ที่ขึ้นตรงกับกระบวนการสร้างความคิด อุดมการณ์ความเชื่อจากสถาบันในทางการเมืองต่างๆ ที่แปรผันต่างกันไปตามแต่ละ

สังคมการเมืองวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นมโนทัศน์ที่สำคัญในการพัฒนาการเมืองการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมทางการเมืองของผู้คนในสังคมไม่ว่าจะเป็นการตอบโต้เพื่อที่จะอธิบายการเปลี่ยนแปลง ประชาธิปไตยและคุณภาพ (Quality of Democracy) ตลอดจนความรุนแรงและความขัดแย้งที่กำลัง มีขึ้นในสังคมหรือแม้แต่การพัฒนาองค์ความรู้ที่จะอธิบายคำถามที่ หลากหลายน่าสนใจในทางสังคม วิทยาและมานุษยวิทยาเช่น สังคมสามารถที่จะผลิตกระบวนการทางสังคมที่จะเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม การเมืองที่ไม่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาของสังคมไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการพัฒนาการประชาธิปไตย ความแตกแยกในสังคมความขัดแย้งความรุนแรงได้หรือไม่อย่างไร หรืออาจจะเป็นคำถามว่าวัฒนธรรม การเมืองมีธรรมชาติที่จะการเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่ แม้ว่าสังคมจะมีการพัฒนาการและ เปลี่ยนแปลงไป (ทิวากร แก้วมณี: 2553. น.147)

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่

การบริหารการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance-NPG) Stephen P. Osborne (2010) ระบุใน The (New) Public Governance: asuitable case for treatment? ว่า NPG ไม่ใช่กระบวนการทัศน์ปฏิฐานแนวใหม่ที่เข้ามาแทนที่PA และ NPM ทั้งไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดใน การสนองต่อการท้าทายในการใช้นโยบายภาครัฐและการบริการภาครัฐในศตวรรษที่ 21ในทางตรงกันข้าม NPG คือ เครื่องมือที่มีศักยภาพเพื่อให้เราเข้าใจความซับซ้อนและผลสะท้อนของความจริง เกี่ยวกับการดำเนินงานของผู้จัดบริหารงานภาครัฐภาคีการปกครองสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด ของ Pestoff (2010) ที่มองว่าในระบอบการจัดการแบบ NPG นั้นพลเมืองสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม เป็นภาคีกับรัฐได้ 3 ระดับได้แก่ 1) ระดับจุลภาค (Micro)สามารถมีส่วนร่วมในโดยการผลิตร่วมกัน (Co-production) ในท้องถิ่นโดยพลเมืองสามารถผลิตและให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นได้โดยตรง 2) ระดับมหภาค (Macro)พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมในรูปแบบของการจัดการร่วมกัน (Co-governance)ในทั้งการให้บริการและการตัดสินใจในเรื่องนโยบาย และ 3) ระดับส่วนรวม (Meso) โดยพลเมืองสามารถมีส่วนร่วมในรูปของการจัดการร่วมกัน (Co-management) เพื่อให้บริการระดับ ท้องถิ่นจากผู้ให้บริการหลายหลาก และ Osborne(2010) ระบุถึงการศึกษา NPG ของนักวิชาการ ต่างๆใน 5 แนวทางดังนี้

1. การปกครองสังคม-การเมือง (Socio-Political Governance) เป็นความสัมพันธ์เชิงสถาบันภายในสังคม J. Kooiman (1999) อ้างว่าจะต้องเข้าใจความสัมพันธ์และการทำงานร่วมกันใน ภาพรวมเพื่อเข้าใจการสร้างนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นตอนนี้ รัฐบาลไม่ให้ความสำคัญ ต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่ให้ความสำคัญต่อผู้กระทำทางสังคมกลุ่มอื่นๆเพื่อร่างกฎหมาย และผลของการใช้กฎหมาย

2. การจัดการภาคีเชิงนโยบายสาธารณะ (Public Policy Governance) เป็นเรื่องเกี่ยวกับ



วิธีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำด้านนโยบายและเครือข่ายด้านนโยบายเพื่อสร้างและจัดการกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ Rhodes (1992) Borsed (1997) and Klijn and Koppenjan (2000) อาศัยงานของ Hanf and Scharft (1997) เป็นตัวอย่างที่ดีในการสำรวจผลงานเกี่ยวกับชุมชนและเครือข่ายนโยบาย Peters (2008) ได้สำรวจล่าสุดเกี่ยวกับเครื่องมือการปกครองแบบตีเกล็ด “meta-governance” ซึ่งใช้เป็นวิธีประเมินซ้ำในเรื่องการสั่งการทางการเมืองภายในเครือข่ายนโยบายของผู้มีส่วนได้เสียหลายเครือข่าย

3. การจัดการภาคีเชิงบริหาร (Administrative governance) เป็นการประยุกต์ใช้ TPA อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับการบริหารงานสาธารณะในปัจจุบันเช่น Ewalt (200) ใช้ การกำกับดูแลเป็นการดำเนินการในการใช้นโยบายสาธารณะและการบริการภาครัฐขณะที่Lynn และคณะ (2001) ระบุว่า การนำบริการสาธารณะของรัฐมาให้อาณัติเครือข่ายเป็นผู้รับเหมาช่วงจำทำให้รัฐกลายเป็นรัฐกลวง “Hollow State” มีความชัดเจนขึ้นเมื่อFrederickson (1999) ยืนยันว่า ในความจริง การกำกับดูแลเมื่อนำมารวมกับทฤษฎีการเชื่อมโยงการบริหารเป็นวิธีการสร้างจุดยืนของPA เป็นหลักการที่สำคัญต่อความเป็นจริงของโลกสมัยใหม่

4. การจัดการภาคีในรูปแบบของการรับเหมาช่วง (Contract Governance) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานภายในองค์กรภายใต้แนวคิด NPM โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำเสนอในรูปแบบของการเปิดให้ภาคเอกชนมารับเหมาช่วงในการบริการสาธารณะในเรื่องนี้ D. Kettl (1993) มองว่าแนวคิดนี้รัฐมีความรับผิดชอบในระบบการให้บริการสาธารณะสูงในขณะที่มีอำนาจควบคุมงานได้ต่ำ

5. การจัดการภาคีในรูปแบบเครือข่าย (Network Governance) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งเครือข่ายภายในองค์กรที่มีการจัดการด้วยตัวเองมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะซึ่งคล้ายคลึงกับ Public policy governance แต่มีความแตกต่างกันตรงที่ Network Governance ให้ความสำคัญกับบทบาทของเครือข่ายในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะ (Rhodes, 1997)

ในการจะพัฒนา NPG ให้เป็นกรอบแนวคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการจัดการบริการสาธารณะก็จะต้องมีความจำเป็นในการบูรณาการความรู้ในเรื่อง NPG หลักการการให้บริการสาธารณะในสภาพที่เป็นพหุภาวะและสภาพที่มีความบุคคลพหุภาวะและระบบการให้บริการสาธารณะ ตัวชี้วัดการปฏิบัติ รูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมในการให้บริการสาธารณะเพื่อให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่และภารกิจของตนเองที่มีต่อสังคมในการที่จะสร้างสรรค์สังคมให้ดีขึ้นตามระบอบประชาธิปไตยต่อไป

การเปรียบเทียบแนวคิดระหว่าง ระบบราชการ (Bureaucracy) การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management, NPM) และการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance-NPG)

Max Weber ได้นำเสนอหลักการสำคัญของแนวคิด Bureaucracy หรือ ระบบราชการ โดยมีแนวคิดว่าการจะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพได้ขึ้นอยู่กับคนที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชายินยอมที่จะปฏิบัติ

ตามและจะต้องมีระบบการบริหารมาดำเนินการให้คำสั่งมีผลให้บังคับได้ ดังนั้นความสำเร็จของระบบราชการในอดีตเกือบ 100 ปี ที่ผ่านมา เพราะ 1) มีวิธีการจัดองค์การที่มีระบบการทำงานที่ชัดเจน ตั้งอยู่บนหลักการของความสมเหตุสมผล 2) มีการใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา มีการแบ่งงานตามหลักความชำนาญเฉพาะด้าน ทำให้ระบบราชการสามารถทำงานที่มีขนาดใหญ่และซับซ้อนได้อย่างดี 3) ระบบราชการพัฒนาและเข้ามาในช่วงที่สังคมยังเดินไปอย่างช้าๆ และเพิ่งปรับเปลี่ยนมาจากสังคมศักดินาประชาชนยังไม่ตื่นตัวในเรื่องสิทธิเสรีภาพ 4) ผู้มีอำนาจในระดับสูงยังเป็นผู้มีข้อมูลที่มากพอต่อการตัดสินใจได้ดีกว่าคนในระดับล่างหรือประชาชนทั่วไป 5) คนส่วนใหญ่ยังมีความจำเป็นและต้องการบริการสาธารณะจากรัฐเหมือนกัน เช่น บริการทางด้านการรักษาพยาบาล การศึกษา สาธารณูปโภคต่างๆ องค์การภาครัฐที่บริหารแบบระบบราชการจึงสามารถดำเนินงานได้อย่างไม่มีปัญหามากนัก

สาเหตุที่ทำให้ระบบราชการเริ่มพบกับสภาพวิกฤติในตั้งแต่ทศวรรษ 1990's เนื่องจาก 1) สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เปลี่ยนแปลงไปสังคมข่าวสารข้อมูลการลงทุนข้ามชาติ เทคโนโลยีสามารถถ่ายเทไปอย่างรวดเร็วเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ 2) เป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในด้าน วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและระบบการสื่อสาร โทรคมนาคม 3) ยุคที่ตลาดเป็นของโลกทำให้เกิดการแข่งขันอย่างรุนแรงทุกประเทศจำเป็นต้องสร้างและรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของตน 4) ยุคข่าวสารข้อมูล ที่ทุกคนมีโอกาสได้รับข้อมูลได้เท่า ๆ กับผู้นำ 5) ยุคที่ระบบเศรษฐกิจต้องพึ่งพาคนที่มีความรู้ความสามารถสูงเพราะตลาดเป็นของลูกค้า ประชาชนมีโอกาสได้รับบริการที่ดี มีให้เลือกมากขึ้นจึงเรียกร้องให้รัฐจัดบริการสาธารณะที่ดีมีคุณภาพให้ 6) ประชาชนจึงมีอคติต่อการรวมศูนย์อำนาจและต้องการมีส่วนร่วมในปกครองบริหารประเทศมากขึ้น

สาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ประกอบด้วยประการแรก มีการนำแนวคิดการจัดการ ภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ โดยมองว่ารูปแบบการบริหารและการจัดองค์การแบบภาคเอกชนทำงานได้ดีกว่าภาครัฐในการบริหารงานและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Henry, 1995; Hood, 1991) เน้นหลักประสิทธิภาพโดยการส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันในองค์การต่างๆ ของภาครัฐ และการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า (Hood, 1991) เน้นเรื่องผลการดำเนินงานการบริหารแบบมืออาชีพการมีมาตรฐาน และตัวชี้วัดในการทำงานที่ชัดเจน ประการที่สอง การกระจายอำนาจและผ่อนคลายกฎระเบียบ (delegation and reregulation) เพื่อให้องค์การภาครัฐทำงานได้อย่างคล่องตัวจึงเน้นการกระจายอำนาจและมอบอำนาจและผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้ องค์การของรัฐมีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากขึ้นและเปิดโอกาสให้ผู้บริหารได้ใช้วิจารณ์ญาณมากขึ้นรูปแบบองค์การที่ได้รับความนิยมจึงมีขนาดเล็ก ลักษณะแบบแบนราบและประการที่สาม ใช้กลไกการตลาดและการทำสัญญา (contract) เป็นกลไกในการบริหาร

การส่งเสริมและสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการดำเนินกิจการสาธารณะ

(Maximize civic engagement and Co-production)

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) เป็นแนวคิดในการจัดการภาครัฐ ที่มีพัฒนาการมาจากความพยายามในการแก้ไขจุดอ่อนหรือข้อจำกัดของการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) ที่ได้พัฒนามาเป็นการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ก่อนที่จะกลายมาเป็นการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) เหตุผลที่จำเป็นต้องมีการพัฒนาปรับปรุงจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการจัดการการปกครองสาธารณะแนวใหม่ เป็นเพราะการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังคงมีจุดอ่อนตรงที่ไม่กล่าวหรือไม่นำในเรื่องค่านิยม (Value) ของสังคม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาเพิ่มเติมมาเป็น แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance)

ปัจจุบันนี้ ประเทศไทยยังไม่สามารถก้าวข้ามกับดักของการติดอยู่กับรูปแบบการบริหารราชการแบบดั้งเดิม ทั้งๆ ที่ในหลายประเทศ ได้มีการนำแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ไปใช้ในการบริหารประเทศแล้ว แต่ประเทศไทยเรายังคงติดกับดักของการอยู่ในกระบวนทัศน์ของการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (พิธีสิทธิ์ คำภีร์, ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ, & อธิพนธ์ประชา: 2557) เนื่องจากประเทศไทยยังคงยึดมั่นและเชื่อว่า การรวมศูนย์อำนาจ เป็นรูปแบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งตรงกันข้ามกับคติฐานหลักของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการกระจายอำนาจเมื่อประเทศไทยไม่ยอมรับในคติฐานที่ว่า การกระจายอำนาจทางการบริหารจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เป็นหนทางที่จะตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้สูงสุด หรือมากกว่าแนวทางการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ ประเทศไทยจึงไม่สามารถก้าวเข้าไปสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้

การมีส่วนร่วม หมายถึง การกระทำของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล โดยมุ่งหวังให้การกระทำนั้นส่งผลกระทบท่อการตัดสินใจของผู้ใช้อำนาจทางการเมือง หรือต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในทิศทางที่ตนต้องการ

การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมที่เป็นอิสระโดยความสมัครใจ ในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมลงมือปฏิบัติ ร่วมประเมิณผล และร่วมกับประโยชน์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา มิได้หมายถึงการให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนาของรัฐตามที่รัฐกำหนดแต่หมายถึง การให้ประชาชนกลุ่มชุมชนร่วมกันคิด และตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนาการดำรงชีวิตร่วมปฏิบัติตามแผนของกลุ่ม หรือของชุมชน และรับประโยชน์ร่วมกันโดยรัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุน การร่วมคิด และตัดสินใจภายในกลุ่มเป็นเรื่องยากที่จะทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมจริง ๆ และเป็นอิสระในการแสดงออกเพราะสมาชิกในกลุ่มมีศักยภาพฐานะอำนาจทางสังคมแตกต่างกัน ปัจจัยวัฒนธรรมบางประการเป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระในการแสดงออกคนแต่ละคนต่างมีมุมมองในการตัดสินใจ

เรื่องต่าง ๆ ไม่เหมือนกันประสบการณ์ต่างกัน เหล่านี้อาจนำไปสู่การไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น การมีส่วนร่วมเป็นการเข้าไปเกี่ยวข้องกับทางความคิด จิตใจ อารมณ์ และทางกาย การมีส่วนร่วมมีความหมายมากกว่าการเป็นส่วนหนึ่งการมีส่วนร่วมมีความหมายทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพ การมีส่วนร่วมครอบคลุมทั้งมิติด้านความสามารถเวลา และโอกาสที่จะมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมเป็นการกระทำจึงมีทั้งผู้กระทำ ผู้ถูกกระทำหรือผู้รับ และสาธารณชนผู้เป็นบริบทของการกระทำ การมีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึงการที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจไม่ว่าเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใยก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้และยังได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการ ทำงานร่วมกันที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วมความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจ และสังคม หรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติชน ไม่ว่าจะเป็นทางตรง หรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

การมีส่วนร่วมทางการเมือง คือกิจกรรมต่าง ๆ ตามความสมัครใจของสมาชิกในสังคมการเมืองที่จะเลือกกระทำ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายทั้งทางตรง และทางอ้อมที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการดำเนินงานของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น หรือในระดับชาติก็ตามซึ่งการกระทำนั้นอาจผิดกฎหมายหรือถูกกฎหมาย อาจใช้ความรุนแรง หรือไม่ใช้ความรุนแรง สำเร็จผลหรือไม่ หรือกระทำโดยความสำนึก หรือชักจูงระดมพลังก็ได้ ซึ่งมีประเด็นที่อาจสรุปได้ประกอบด้วย 4 ด้าน คือ (1) ด้านข้อมูลข่าวสาร (2) ด้านการแสดงความคิดเห็น (3) ด้านการตัดสินใจ และ (4) การติดตามตรวจสอบ

กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม (Civic Engagement) หมายถึงการที่กลุ่มประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความเห็น กำหนด และตรวจสอบต่อกระบวนการบริหารของภาครัฐ ซึ่งเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่สอดคล้องต่อแนวคิดประชาธิปไตย (Berger, 2009) โดยหากมองย้อนไปในยุคสมัยของแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม (TPA) จะกำหนดให้ข้าราชการระดับสูงเป็นผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและให้ข้าราชการระดับล่างเป็นผู้นำนโยบายสู่การปฏิบัติ (พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ & ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2559) โดยประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดบริการสาธารณะที่ตนต้องการ จนกระทั่งผ่านมาถึงยุคของแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่บริการสาธารณะส่วนหนึ่งมีที่มาจากความต้องการของเอกชนและประชาชนผู้มีความต้องการในการแสดงออกทางความคิด (Cooper, Bryer, & Meek, 2006) อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ประชาชนผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวมีจำนวนน้อย จึงไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วม



และไม่สามารถค้นหาความต้องการของประชาชนทั้งหมดได้ (John, 2009) หากแต่มองถึงการสร้างความร่วมมือตามแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) จะเห็นว่า กระบวนการสร้างความร่วมมือที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดในลักษณะของคนกลุ่มเล็ก แต่หมายถึงการมีส่วนร่วมในลักษณะเครือข่าย ได้มีการเพิ่มกระบวนการส่งเสริมและสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ (maximize civic engagement) เพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ ผ่านกระบวนการสอบถามความคิดเห็นของประชาชน และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกแบบโครงการเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้จริง สามารถสร้างกระบวนการร่วมกันผลิตสินค้าสาธารณะ (co-production) ด้วยการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะนั้น จากกระบวนการดังกล่าวนี้ ไปสู่การสร้างความเป็นเจ้าของ (ownership) และมีความใกล้ชิดต่อบริการสาธารณะมากขึ้น การสอดส่องดูแลจึงเป็นสิ่งที่ประชาชนสนใจ น ไปสู่ความโปร่งใส (transparency) ของบริการสาธารณะนั่นเอง (Denhardt & Denhardt, 2015; Salamon, 2000) จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมจะต้องอาศัยทรัพยากรได้แก่ความรู้ ความเข้าใจ และกำลังกาย

การนำแนวคิดการปกครองสาธารณะแนวใหม่สู่การปฏิบัติ

การดำเนินการภายใต้แนวคิดการปกครองสาธารณะแนวใหม่มีลักษณะเป็นกระบวนการสร้างความร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วน ซึ่งมักจะประกอบไปด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสถาบันการศึกษาและภาคประชาสังคม ภายใต้แนวคิดของการสร้างความร่วมมือเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นต่อการตอบสนองต่อปัญหาที่มีความซับซ้อนในขณะนั้น ให้สามารถร่วมมือกันแก้ไขปัญหาได้ โดยในกระบวนการสร้างเครือข่ายสามารถนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถทางด้านออกแบบงบประมาณ รวมไปถึงทรัพยากรอื่นที่จำเป็น (Robinson & Morgan, 2014) จากการศึกษาการสร้างข้อตกลงความร่วมมือของเมือง (Urban Partnership Agreement) ที่รัฐมินนิโซตา (Minnesota) ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรภายในตัวเมืองที่มีความหนาแน่นสูงที่เป็นปัญหามานานกว่าสี่สิบปี ซึ่งโดยปกติแล้ว รัฐจะใช้วิธีการแก้ปัญหาการจราจรติดขัดด้วยการสร้างทางด่วนเพิ่มขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัด ซึ่งในช่วงแรกสามารถแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่ง แต่เมื่อเมืองมีความหนาแน่นสูงขึ้น การสร้างทางด่วนจึงไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ด้วยงบประมาณที่รัฐมีจำกัด รวมไปถึงประชาชนบางส่วนมีการต่อต้าน ส่งผลให้รัฐต้องหาช่องทางอื่นในการแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดดังกล่าว โดยเป็นความร่วมมือระหว่าง กระทรวงคมนาคมแห่งเมืองมินนิโซตา สถาปนาส่งสาธารณะ สถาปนาประชาชน และมหาวิทยาลัยแห่งเมืองมินนิโซตา นำไปสู่แนวคิดการใช้กลไกตลาดเข้ามาใช้ในการจัดการระบบทางด่วน เพื่อลดจำนวนผู้ใช้รถในเมืองลงและผลักดันให้ประชาชนใช้ระบบขนส่งสาธารณะมากขึ้น โดยภายในเครือข่ายได้มีการทำข้อตกลงความร่วมมือของเมือง (UPA) ซึ่งมีการแบ่งกลุ่มออกเป็น 2 ฝ่ายคือ 1) ฝ่ายผู้สนับสนุน (Sponsors) มีหน้าที่ในการให้อำนาจ ระดมทรัพยากรและศึกษาข้อ

กฎหมายและกลไกตลาด และ 2) ฝ่ายผู้นำ (Champions) ซึ่งมีหน้าที่ในการรวบรวมสมาชิกเครือข่าย ผลักดันโครงการและช่วยให้โครงการได้รับการอนุมัติจากรัฐซึ่งท้ายที่สุดแล้วการสร้างความร่วมมือดังกล่าวช่วยให้เครือข่ายสามารถแก้ไขปัญหาของเมืองที่มีความซับซ้อนได้ในที่สุดด้วยการอาศัยความเป็นผู้นำ (Leadership) ของทั้งสองฝ่าย (Sponsors and Champions) ในการริเริ่ม ชี้นำ และผลักดันโครงการดังกล่าวให้สามารถเกิดเป็นเครือข่ายและได้รับอนุมัติโครงการจากรัฐในที่สุด (Crosby & Bryson, 2010) ดังนั้น การให้ความรู้หรือการศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องการเมืองจึงมีความสำคัญต่อการสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน สังคมการเมืองนั้นจะต้องให้ข้อมูลข่าวสาร (Information) ทางการเมืองไปถึงมือประชาชนอย่างทั่วถึงและเสรี อาจกล่าวได้ว่าระดับของการมีวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมแปรผันตามระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการเมืองของประชาชน

สรุป

แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) คือแนวคิดที่ถูกนำเข้ามาเพื่อแก้ไขข้อจำกัดของระบบราชการและการรวมศูนย์อำนาจที่เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม (TPA) และแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ด้วยแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) ที่นำรูปแบบการสร้างเครือข่ายภาคประชาสังคมเข้ามาเพื่อลดกำแพงภาครัฐ (Blurring Boundary) ให้ภาครัฐรับรู้ถึงปัญหาของประชาชน นำไปสู่การสร้างเครือข่ายระหว่างภาครัฐและเอกชน (Network Governance) ร่วมกัน ภายใต้ตัวแบบ Quintuple Helix เพื่อสร้างนวัตกรรมในการจัดทำบริการสาธารณะใหม่ ด้วยการระดมทรัพยากร (resource exchange) และการร่วมลงทุน (joint investment) ภายในเครือข่าย ส่งผลให้สามารถเพิ่มการมีส่วนร่วมให้ทุกภาคส่วน นำไปสู่บริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง



References

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช, (2523). ประชาธิปไตยสังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับสังคมไทย, กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ.
- ทิวากร แก้วมณี. (2553). วัฒนธรรมทางการเมืองไทยภาคเหนือ, เวทีสัมมนาวิชาการ, “แผ่นดินเดียวกัน แต่อยู่คนละโลก”, เวทีวิจัยสังคมวิทยาภาคเหนือ.
- พิธีสิทธิ์ คำนวนศิลป์ ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา อัครณัฏ วงศ์ปรีดี ภูมิศรัณย์ ทองเลี่ยมนาค และ รับขวัญ ธรรมาภรณ์พิลาศ. (2559). ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสขององค์กรภาครัฐที่เกิดขึ้นตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่. ขอนแก่น: รามาก้อปบุ๊ก.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (2557). การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- Dekker, Henri C. (2004). Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements. Accounting, Organizations and Society, 29(1), 27-49
- Stephen P. Osborne (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?.
- Hilary Fussell, Jill Harrison-Rexrode, William R. Kennan. (2006). The relationship between social capital, transaction costs, and organizational outcomes. Corporate Communications: An International Journal, 11(2), 148-161. Hood, 1991.