

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่: กรณีเมืองขอนแก่น

ธนภูมิ นราธิปกร*

ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวล**

กิตติบดี ไยพูล***

บทคัดย่อ

ปัจจุบัน รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการกำหนดให้ท้องถิ่นนำนโยบายของส่วนกลางไปปฏิบัติ จังหวัดขอนแก่นเป็นหนึ่งในจังหวัดที่ประสบกับปัญหาต่าง ๆ หลายด้าน และได้เล็งเห็นว่า หากรอคอยให้รัฐบาลกำหนดนโยบายต่าง ๆ ก่อนที่จะแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น อาจเป็นการช้าไป และอาจจะพบว่า นโยบายนั้นไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น ดังนั้น จังหวัดขอนแก่นจึงก้าวข้ามอุปสรรคและข้อจำกัดจากการรวมศูนย์อำนาจ โดยการนำแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) มาใช้ การดำเนินการตามแนวทางนี้เป็นที่รู้จักกันในชื่อว่า “ขอนแก่นโมเดล”

จากการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์ผู้นำโครงการ เอกสารต่าง ๆ และจากการสังเกตการณ์ของผู้วิจัยพบว่า ขอนแก่นโมเดลอิงอยู่บนหลักการของแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) ผ่านการสร้างความร่วมมือของ 5 ภาคส่วน อันได้แก่ สถานศึกษา ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและสื่อ และประชาชน ภายใต้แนวคิด Quintuple Helix Model ทั้ง 5 ภาคส่วนนี้ได้ร่วมกันปรึกษาและหาช่องทางในการผลักดันให้โครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าวังทองของจังหวัดขอนแก่น ที่เกิดจากการระดมทรัพยากรและร่วมกันลงทุน โดยการเสริมสร้างและกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้โครงการนี้ได้รับการอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี

คำสำคัญ: การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ ขอนแก่นโมเดล ขอนแก่นสมาร์ทซิตี

* หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
อีเมล: tanapoom.n@kku.ac.th

** วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
อีเมล: supawata@kku.ac.th

*** คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
อีเมล: ykitti@kku.ac.th

วันที่รับบทความ: 8 สิงหาคม 2562 วันที่แก้ไขบทความล่าสุด: 27 กันยายน 2562 วันที่อนุมัติการตีพิมพ์: 27 กันยายน 2562

New Public Governance in Practice: The Case of Khon Kaen City

Tanapoom Naratippakorn*

Supawatanakorn Wongthanavasu**

Kittibodee Yaipool***

Abstract

In a highly centralized administrative structure, such as in Thailand, it is a challenge for administrative units to observe the principle of new public governance. The government is the major actor in public policy, and it exerts a strong influence on administrative units in the development of local policy action and service provision. While envisioning and embracing a national smart city policy as a strategy to solve local problems and improve the wellbeing of the residents, Khon Kaen City has moved away from the conventional public management paradigm to that of new public governance, commonly dubbed the Khon Kaen Management Model.

Based on primary data collected through interviewing project leaders, secondary data collected from project documents, and observations by the researchers, it was found that the model observed the core principle of network governance. This study found that the overarching principle of network governance was made possible by employing the Quintuple Helix Model, stipulating the collaborative contributions of five engaged parties; academia, the public and private sectors, civil society and media, and a socio-ecological environment made up of active citizens working together as policy coalition partners. These groups worked to advocate and solicit policy support and gain the required authorization from the central government for the construction of a light rail system in the city. Also, a decision making and management system was designed to allow for resource exchange, joint investment of the public and private sectors, maximizing civic engagement, and co-production of public goods.

Keywords: New Public Governance, Khon Kaen management model, Khon Kaen smart city

* Master of Public Administration, College of Local Administration, Khon Kaen University.
E-mail: tanapoom.n@kkumail.com

** College of Local Administration, Khon Kaen University.
E-mail: supawata@kku.ac.th

*** School of Law, Khon Kaen University.
E-mail: ykitti@kku.ac.th

บทนำ

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) เป็นแนวคิดในการจัดการภาครัฐที่มีพัฒนาการมาจากความพยายามในการแก้ไขข้อจำกัดของการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมที่ได้พัฒนามาเป็นการบริหารภาครัฐแนวใหม่ก่อนที่จะกลายมาเป็นการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ เหตุผลที่จำเป็นต้องมีการพัฒนาปรับปรุงจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ เนื่องจากการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังคงมีจุดอ่อนตรงที่ไม่เน้นในเรื่องค่านิยมของสังคม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนามาเป็นแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ ดังจะได้กล่าวต่อไป

เมื่อวิเคราะห์ย้อนไปในอดีต เราจะเห็นได้ว่าการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม มุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพของโครงสร้างการบริหารเชิงเดี่ยวแบบระบบราชการ ที่เน้นการควบคุมและกำกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และเน้นการจัดระเบียบโครงสร้างองค์การและการกำหนดสายการบังคับบัญชาและรูปแบบการทำงานตามตัวบทกฎหมาย โดยมีรูปแบบการจัดสรรทรัพยากรจากบนลงล่าง (Weber, 1946) เน้นการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ (Pfiffner, 2004; Wongthanavasut et al., B.E.2557)

รูปแบบการบริหารแบบดั้งเดิมเป็นระบบที่มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในศตวรรษที่ 20 ตอนต้น ที่สังคมยังมีลักษณะของการเป็นระบบศักดินาและมีความแตกต่างระหว่างชนชั้นอย่างชัดเจน ระบบดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและการเมืองการปกครองของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกิดปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทระหว่างองค์การของรัฐและประชาชนในหลายพื้นที่ อันมีผลสืบเนื่องมาจากระบบการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ ที่มีความเหลื่อมล้ำและมีลักษณะเป็นอัตราย โดยที่บ่อยครั้ง หมายถึง การจัดสรรทรัพยากรตามความคิดเห็นของผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับศูนย์กลางของอำนาจ ส่งผลให้ได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางของอำนาจ นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม (Kamnuansilpa & Sudhipongpracha, B.E.2559) ก่อให้เกิดข้อกังขาในประเด็นการใช้ทรัพยากรของภาครัฐที่ไม่คุ้มค่าขาดประสิทธิภาพ และด้อยประสิทธิภาพ

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมคือ การเน้นการบริหารแบบระบบราชการไทย ผู้บริหารที่เป็นข้าราชการระดับสูงจะเป็นผู้กำหนดและทำนโยบายสาธารณะให้แก่ข้าราชการระดับล่างนำไปสู่การปฏิบัติ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลให้นโยบายของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติจะไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน บ่อยครั้งเราจะพบว่า การจัดบริการของรัฐมีข้อบกพร่องในเรื่องของการไม่สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง (Kamnuansilpa & Sudhipongpracha, B.E.2559) ที่เป็นเช่นนี้เพราะประชาชนถูกมองว่า ยังขาดความรู้ความชำนาญในการวิเคราะห์ปัญหาและไม่สามารถแก้ไขปัญหาเชิงระบบด้วยตนเองได้ ดังนั้น บทบาทในการคิด ในการวางแผนในการดำเนินการ รวมทั้งการติดตามประเมินผลจึงเป็นบทบาทของภาครัฐ ประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือแนวทางแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ดังได้กล่าวมาข้างต้น แนวคิดดังกล่าวมีความสอดคล้องเฉพาะกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในต้นศตวรรษที่ 20 แต่ไม่เหมาะกับยุคปัจจุบัน จึงนำไปสู่การพัฒนาแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มีการนำแนวคิดของการบริหารงานแบบภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ เน้นการใช้ภาวะผู้นำแบบผู้ประกอบการ ในการควบคุมผลผลิต บนพื้นฐานของการประเมินผลอย่างเป็นระบบ (Osborne, 2010) ดังนั้น แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่จึงเป็นการเปลี่ยนมุมมองจากที่เคยมองว่า ประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการ มาเป็นประชาชนเป็นลูกค้าผู้มีอำนาจเหนือผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการ แต่อย่างไรก็ตาม การจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังไม่สามารถที่จะเปลี่ยนวัฒนธรรมและทัศนคติของผู้บริหารองค์การของรัฐที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐให้เปลี่ยนมุมมองจากการมองว่า ตนเป็นผู้ปกครองประชาชนมาเป็นตนเองเป็นผู้ให้บริการประชาชน การมองประชาชนว่าเป็นเพียงผู้รับบริการ ส่งผลให้ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับขั้นต้นเท่านั้น ประชาชนยังขาดความรู้สึกในการเป็นเจ้าของบริการสาธารณะ อีกทั้งยังมองข้ามประเด็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และมีการกีดกันโอกาสที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจในการจัดการบริการสาธารณะ (Wongthanavasut et al., B.E.2557) เพียงเหตุผลที่ว่า ประชาชนไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัจจุบันนี้ ต่างประเทศได้มีการนำแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ไปใช้ในการบริหารประเทศแล้ว แต่ประเทศไทยยังคงติดกับดักของการอยู่ในกระบวนการของการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Kamnuansilpa, Wongthanavasut & Sudhipongpracha, B.E.2557) เนื่องจากประเทศไทยยังคงยึดมั่นและเชื่อว่า การรวมศูนย์อำนาจ เป็นรูปแบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งตรงกันข้ามกับคติฐานหลักของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการกระจายอำนาจ เมื่อประเทศไทยไม่ยอมรับในฐานคติที่ว่า การกระจายอำนาจทางการบริหารจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นเป็นหนทางที่จะตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้สูงสุด หรือมากกว่าแนวทางการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ ประเทศไทยจึงไม่สามารถก้าวเข้าสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้

จากการวิเคราะห์คติฐานดังกล่าวข้างต้น อาจจะก่อให้เกิดความเข้าใจได้ว่า ประเทศไทยจะไม่มีโอกาสที่จะพัฒนาระบบบริหารไปสู่การนำระบบการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่มาใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศได้เลย ในประเด็นนี้ กลุ่มนักธุรกิจและนักวิชาการในเมืองขอนแก่นได้วิเคราะห์ฐานคตินี้เช่นกัน แต่มีความคิดเห็นว่าการบริหารภาครัฐไม่จำเป็นต้องเป็นการพัฒนาการเชิงเส้นตรง (Linear) เพียงรูปแบบเดียว แต่สามารถก้าวกระโดดข้ามขั้นตอนของการบริหารได้ ซึ่งหมายความว่า เมืองขอนแก่นไม่จำเป็นต้องพัฒนารูปแบบทางการบริหารแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้สำเร็จก่อนจึงจะสามารถพัฒนาไปเป็นการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ได้ นอกจากนั้น ยังมองว่า เมืองขอนแก่นสามารถก้าวข้ามปัญหาในเรื่องการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารไปได้ที่หน่วยงานราชการส่วนกลางได้โดยการเน้นการเสริมสร้างพลังอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของประชาชนด้วยวิธีการสร้างภาคีเครือข่ายให้ครบทั้ง 5 ภาคส่วน ที่เรียกว่า Quintuple Helix Model อันประกอบด้วย 1) สถาบันการศึกษา 2) ภาครัฐ 3) ภาคเอกชน 4) ภาคประชาสังคมและสื่อ และ 5) กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ด้วยภูมิหลังของพัฒนาการของทฤษฎีทางการบริหารภาครัฐตามที่กล่าวมานี้ และด้วยลักษณะเอกลักษณ์ของประชาชนในเมืองขอนแก่น ที่มองว่า ปัญหาของท้องถิ่นจะต้องแก้ไขโดยคนในท้องถิ่น จึงเกิดรูปแบบของการบริหารและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นที่เป็นเอกลักษณ์ของเมืองขอนแก่น หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า “ขอนแก่นโมเดล” ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาของคนในเมืองขอนแก่น มีลักษณะตรงกันกับแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะที่รู้จักกันในชื่อของ “การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่” ในบทความนี้จะนำเสนอให้ผู้อ่านได้เห็นถึง แนวทางการบริหารและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นที่เกิดขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่หรือไม่และอย่างไร ดังจะได้กล่าวต่อไป

คำถามการวิจัย

การพัฒนาเมืองขอนแก่นโมเดล มีรูปแบบการจัดการปกครองอย่างไรและสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่หรือไม่

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ตัวแบบการพัฒนาเมืองขอนแก่นโมเดลผ่านแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิเคราะห์รูปแบบการทำงานของเมืองขอนแก่น เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจแนวคิดนี้ ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่เป็นตัวแบบในการวิเคราะห์ ในเบื้องต้นผู้วิจัยจึงจะกล่าวถึงพัฒนาการของการบริหารจัดการตามแนวทางของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่

แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ เป็นแนวคิดที่ถูกพัฒนาโดยมีพื้นฐานมาจากแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม ซึ่งมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจและอาศัยระบบราชการที่เน้นกฎระเบียบและการสั่งการเป็นลำดับขั้นเพื่อให้ง่ายต่อการสั่งการ ส่งผลให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง (Barzelay, 1992; Downs, 1967; Lynn, 2001; Peters, 2010) นำไปสู่ยุคของแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ที่เปลี่ยนรูปแบบการบริหารภาครัฐให้คล้ายคลึงกับเอกชน ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและลดค่าใช้จ่ายให้รัฐ รวมไปถึงการอาศัยให้เอกชนเข้ามาทำสัญญากับรัฐและจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ แต่กลับส่งผลด้านลบให้เอกชนมองว่า รัฐคือลูกค้า และมองข้ามประชาชนไป (Gore, 1993; Hood, 1991; Kamensky, 1999; Lynn, 2006; Peters, 1997) ด้วยปัญหาด้านการตอบสนองของภาครัฐที่มีความล่าช้า และปัญหาการดำเนินบริการสาธารณะที่มองข้ามประชาชน จึงเกิดแนวคิดในการบริหารจัดการแนวใหม่ ภายใต้ชื่อ การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (Bevir, 2012; Osborne, 2010; Rhodes, 1996) ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ อันได้แก่

1) การจัดการภาครัฐแบบเครือข่าย 2) การลดกำแพงภาครัฐ 3) การระดมทรัพยากรและการร่วมลงทุน 4) การส่งเสริมและสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการดำเนินการกิจการสาธารณะ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

การจัดการภาครัฐแบบเครือข่าย (Network Governance)

การจัดการภาครัฐแบบเครือข่ายคือ การสร้างความร่วมมือเพื่อเป้าหมายในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพในยุคสมัยใหม่ แต่เมื่อมองกลับไปในแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม จะพบว่า รูปแบบการทำงานที่เกิดขึ้นจะมีลักษณะเป็นการสั่งการจากข้าราชการผู้มีอำนาจ (Kamnuansilpa & Sudhipongpracha, B.E.2559) ซึ่งมีได้มีความใกล้ชิดกับข้าราชการระดับล่างที่ต้องน่านโยบายดังกล่าวสู่การปฏิบัติ หรือแม้แต่ประชาชนที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะดังกล่าว ส่งผลให้การทำงานระหว่างองค์กรมีลักษณะเป็นแนวดิ่ง (Lynn, 2001) ที่ไม่สามารถสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นกลับไปยังผู้กำหนดนโยบายในระดับสูงได้โดยตรง บริการสาธารณะที่เกิดขึ้นจึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ (Hood, 1991) เมื่อแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เกิดขึ้น จึงมีการนำแนวคิดการทำงานแบบเอกชนเข้ามาใช้ นำไปสู่การมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งช่วยให้บริการสาธารณะที่เกิดขึ้นมีคุณภาพสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นเรื่องยากที่ประชาชนจะร้องเรียนถึงปัญหาที่พบ เนื่องจากเอกชนไม่ได้มีข้อผูกมัดต่อประชาชน บริการสาธารณะที่เกิดขึ้นจึงไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้เช่นกัน (Osborne, 2010) แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ จึงได้รับการพัฒนามาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการปกครองของรัฐเพื่ออุดช่องว่างดังกล่าวด้วยกระบวนการที่เรียกว่า การจัดการภาครัฐแบบเครือข่าย

การจัดการภาครัฐแบบเครือข่าย เป็นกระบวนการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน ภายใต้นโยบายที่รัฐกำหนดขึ้น (Agranoff & McGuire, 2008; Jones, Hesterly, & Borgatti, 1997) ซึ่งกระบวนการสร้างเครือข่ายมักจะเกิดขึ้นจากการริเริ่มขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง ที่มีความสามารถในการชักชวนและนำพาให้เกิดการสร้างเครือข่ายได้ (Provan & Kenis, 2008) ผลลัพธ์ที่ได้จากการสร้างเครือข่ายคือ การสร้างองค์กรรูปแบบใหม่ที่สามารถดึงเอาอำนาจจากภาครัฐออกมาสู่องค์กรอื่นที่มีประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้น รวมถึงหลีกเลี่ยงจากระบบลำดับชั้นการสั่งการ และเปลี่ยนไปเป็นการทำงานแบบแนวราบซึ่งช่วยให้ง่ายต่อการร่วมกันตัดสินใจของเครือข่าย ส่งผลให้สามารถบรรลุเป้าหมายของตนได้เร็วกว่าการทำงานโดยหน่วยงานของรัฐเพียงฝ่ายเดียว (Coen & Thatcher, 2008) หนึ่งในลักษณะของการสร้างเครือข่ายที่เกิดขึ้นและสามารถช่วยผลักดันโครงการขนาดใหญ่ได้คือ ตัวแบบที่เรียกว่า Quintuple Helix ซึ่งพัฒนาจากตัวแบบ Triple Helix ที่เน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย ผู้ผลิตที่มาจากภาคธุรกิจ และภาครัฐ เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และพัฒนาบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพโดยการเพิ่มองค์รจากสถานศึกษา (Leydesdorff & Etzkowitz, 1998) ต่อยอดและพัฒนาขึ้นเป็น Quadruple Helix ที่เพิ่มฝ่ายสื่อสารและองค์กรทางวัฒนธรรม เพื่อช่วยให้ความรู้หรือนวัตกรรมที่เกิดขึ้นจากเครือข่ายสามารถกระจาย

ออกไปสู่สาธารณะ ทำให้โครงการของเครือข่ายเป็นที่รู้จักในวงกว้างและได้รับการส่งเสริมผ่านผู้ที่เห็นถึงประโยชน์ของโครงการ (Carayannis & Campbell, 2009: 3)

จนกระทั่งปัจจุบัน ที่เน้นแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ ตัวแบบการพัฒนา ดังกล่าวได้ก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดเป็น Quintuple Helix Model ที่เพิ่มภาคประชาสังคม รวมไปถึงองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรและกลุ่มประชาชนทั่วไป เป็นกลไกในการขับเคลื่อนเครือข่าย นำไปสู่ยุคสมัยที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดบริการสาธารณะที่ตนเองต้องการได้อย่างแท้จริง ทำให้โครงการได้รับการสนับสนุนและป้องกันผ่านประชาชนที่มีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว นำไปสู่การแลกเปลี่ยนความรู้และนวัตกรรมร่วมกันได้อย่างยั่งยืน เกิดเป็นบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ได้รับการยอมรับและการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน (Carayannis, Barth & Campbell, 2012; Carayannis et al., 2017) อย่างไรก็ตาม กระบวนการสร้างเครือข่ายต้องอาศัยการลดกำแพงภาครัฐเข้ามาช่วยเพื่อให้รัฐเห็นปัญหาที่เกิดขึ้น

การลดกำแพงภาครัฐ (Blurring Boundaries)

นับตั้งแต่ในยุคสมัยของแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม ภาครัฐเน้นการใช้รูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจในลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะแบบเดียวกันทั้งหมด เพื่อให้ง่ายต่อการสั่งการ ส่งผลให้บริการสาธารณะที่เกิดขึ้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความแตกต่างกันได้ (Kamnuansilpa & Sudhipongpracha, B.E.2559) มาสู่แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ที่ภาครัฐปรับตัวให้มีการบริหารงานแบบเอกชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งผลให้เกิดรูปแบบการให้บริการสาธารณะผ่านการทำสัญญากับเอกชน โครงการที่เกิดขึ้นจึงเป็นโครงการที่มาจากความต้องการหรือเกิดจากการผลักดันของเอกชน ไม่จำเป็นต้องเป็นบริการสาธารณะที่ประชาชนต้องการ (Hood, 1991; Parliamentary Budget Office, B.E.2559) สิ่งที่เกิดขึ้นนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับการที่ภาครัฐไม่สามารถเข้าใจหรือรับรู้สิ่งที่ประชาชนต้องการได้จากประชาชนโดยตรง เสมือนมีกำแพงทางความคิดขวางกั้นระหว่างภาครัฐและประชาชนไว้ แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่จึงเข้ามาเพื่อลดกำแพงดังกล่าว

แนวคิดของการลดกำแพงภาครัฐ คือกระบวนการที่เกิดขึ้นก่อนการจัดทำบริการสาธารณะ ในสถานะที่ภาครัฐมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสำคัญของระบบ โดยหากมองที่ภาพลักษณ์ของภาครัฐในมุมมองเก่า มักจะมองว่า ภาครัฐคือผู้มีอำนาจและห่างไกลจากประชาชน ส่งผลให้การทำงานร่วมกับเอกชนที่หวังเพียงแต่ผลประโยชน์ เป็นไปได้ยาก ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสมจะต้องมีการลดกำแพงความคิดดังกล่าวเสียก่อน เพื่อให้บริการสาธารณะที่เกิดขึ้นสามารถแก้ไขปัญหาอย่างที่ประชาชนต้องการได้อย่างแท้จริง หนึ่งในวิธีการลดกำแพงที่มีประสิทธิภาพคือ การสร้างเครือข่ายของภาคประชาสังคม ผ่านการรวมตัวกันของประชาชนหลากหลายกลุ่ม เพื่อแสดงออกถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Brass, 2012; Stoker, 1998)

จากพัฒนาการของกระบวนการสร้างเครือข่ายและแนวคิดการลดกำแพงภาครัฐเพื่อกำหนดนโยบาย ส่งผลให้เกิดกระบวนการภายในเครือข่ายที่เรียกว่า การระดมทรัพยากร และการร่วมลงทุนที่แต่ละฝ่ายนำทรัพยากรของตนเองเข้ามาร่วมในโครงการเพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการต่อไปได้

การระดมทรัพยากรและการร่วมลงทุน (Resource Exchange and Joint Investment)

การระดมทรัพยากรและการร่วมลงทุนระหว่างเครือข่าย เกิดขึ้นหลังจากการสร้างเครือข่าย จากการนำทรัพยากรที่แต่ละฝ่ายมี เช่น ทุนทรัพย์ ข้อมูล และเทคโนโลยี เข้ามาร่วมในเครือข่าย เพื่อให้สามารถผลักดันให้โครงการเกิดขึ้นได้ (Xu, Sun & Si, 2015) ซึ่งหากมองย้อนกลับไปทัศนคติของการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม (TPA) จะเห็นได้ว่า เป็นระบบที่มีการบริหารจัดการงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพ นำไปสู่ปัญหางบประมาณไม่เพียงพอหรืองบประมาณเกินความจำเป็นในยุคของแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPM) จึงได้นำรูปแบบการจัดการงบประมาณแบบเอกชนเข้ามาใช้ ช่วยให้ลดขนาดองค์กรลง และประหยัดงบประมาณได้จำนวนมาก (Kamensky, 1999; Lynn, 2006) อย่างไรก็ตามก็ยังพบว่า วิธีดังกล่าวไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้ในทุกพื้นที่ (Gore, 1993) และแม้ว่า แนวคิดการบริหารภาครัฐดังกล่าวจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพให้ภาครัฐได้ แต่ท้ายที่สุด ระบบราชการก็จะย้อนกลับมาสร้างปัญหาเช่นเดิม (Peters, 1997) ส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ในยุคของแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) จึงได้นำวิธีการระดมทรัพยากรและการร่วมลงทุนมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะ

กระบวนการระดมทรัพยากร (Resource Exchange) เป็นวิธีการที่น่าเชื่อถือเปรียบของแต่ละฝ่ายเข้ามาช่วยผลักดันโครงการ โดยภาครัฐมีความได้เปรียบที่รัฐมีเงินทุน อำนาจ และทรัพยากร สามารถแบ่งปันให้เครือข่ายได้ ส่วนความได้เปรียบของภาคเอกชน คือองค์ความรู้และนวัตกรรมสมัยใหม่ ที่มีค่าใช้จ่ายต่ำ ผลลัพธ์ที่ได้จากการระดมทรัพยากรของภาคเอกชนคือ ความคุ้มค่าในการลงทุน (Sørensen & Torfing, 2012) รวมไปถึงในด้านการร่วมลงทุนทางงบประมาณ (Joint Investment) ซึ่งฝ่ายที่มีความสามารถในด้านทุนทรัพย์ สามารถมีส่วนร่วมในเครือข่ายด้วยการใช้งบประมาณในการลงทุนเพื่อนำมาซึ่งผลตอบแทนตามที่ฝ่ายตนมีความประสงค์ได้ (Reinikka & Svensson, 1999)

การส่งเสริมและสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการดำเนินกิจการสาธารณะ (Maximize Civic Engagement and Co-Production)

กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม หมายถึง การที่กลุ่มประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความเห็น กำหนด และตรวจสอบต่อกระบวนการบริหารของภาครัฐ ซึ่งเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่สอดคล้องต่อแนวคิดประชาธิปไตย (Berger, 2009) หากมองย้อนไปในยุคสมัยของแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม (TPA) กำหนดให้ข้าราชการระดับสูงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและให้ข้าราชการระดับล่างเป็นผู้นำนโยบายสู่การปฏิบัติ (Kamnuansilpa & Sudhipongpracha, B.E.2559) โดยประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการกำหนดบริการสาธารณะที่ตนต้องการ จนกระทั่งผ่านมาถึงยุคของแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่บริการสาธารณะมีที่มาจากความต้องการของเอกชนและประชาชนผู้มีความต้องการในการแสดงออกทางความคิด (Cooper, Bryer & Meek, 2006) อย่างไรก็ตาม

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวมีจำนวนน้อย จึงไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมและไม่สามารถค้นหาความต้องการของประชาชนทั้งหมดได้ (John, 2009) หากแต่มองถึงการสร้างความร่วมมือตามแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) จะเห็นว่า กระบวนการสร้างความร่วมมือที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดในลักษณะของคนกลุ่มเล็ก แต่หมายถึง การมีส่วนร่วมในลักษณะเครือข่าย โดยการเพิ่มกระบวนการส่งเสริมและสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการดำเนินกิจการสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ ผ่านกระบวนการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกแบบโครงการเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้จริง ในลักษณะของสร้างกระบวนการร่วมกันผลิตสินค้าสาธารณะ จากกระบวนการดังกล่าวนำไปสู่การสร้างความเป็นเจ้าของและมีความใกล้ชิดต่อบริการสาธารณะมากขึ้น นำไปสู่ความโปร่งใสของบริการสาธารณะ (Denhardt & Denhardt, 2015; Salamon, 2000)

กล่าวโดยสรุปคือ แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) คือแนวคิดที่ถูกนำเข้ามาเพื่อแก้ไขข้อจำกัดของระบบราชการและการรวมศูนย์อำนาจ ที่เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม (TPA) และแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ด้วยแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) ที่มีเป้าหมายในการลดกำแพงภาครัฐ ให้ภาครัฐตระหนักถึงปัญหาและความต้องการของประชาชน นำไปสู่การสร้างเครือข่ายระหว่างภาครัฐและเอกชนภายใต้ตัวแบบ Quintuple Helix เพื่อสร้างนวัตกรรมในการจัดทำบริการสาธารณะใหม่ ด้วยการระดมทรัพยากรและการร่วมลงทุน ส่งผลให้สามารถเพิ่มการมีส่วนร่วมให้ทุกภาคส่วน นำไปสู่บริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

การนำแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่สู่การปฏิบัติ

การดำเนินการภายใต้แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่มีลักษณะเป็นกระบวนการสร้างความร่วมมือจากหลายภาคส่วน เพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อน โดยในกระบวนการสร้างเครือข่ายสามารถนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถทางด้านออกแบบ งบประมาณ รวมไปถึงระดมทรัพยากรที่จำเป็น (Robinson & Morgan, 2014) จากการศึกษาการสร้างข้อตกลงความร่วมมือของเมือง (Urban Partnership Agreement) ที่รัฐมินนิโซตา (Minnesota) ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรภายในตัวเมืองที่มีความหนาแน่นสูง โดยเป็นความร่วมมือระหว่างกระทรวงคมนาคมแห่งเมืองมินนิโซตา สภาชนสงสาธารณะสภาประชาชน และมหาวิทยาลัยแห่งเมืองมินนิโซตา นำไปสู่แนวคิดการใช้กลไกตลาดเข้ามาใช้ในการจัดการระบบทางด่วน เพื่อลดจำนวนผู้ใช้รถในเมืองและผลักดันให้ประชาชนใช้ระบบขนส่งสาธารณะมากขึ้น โดยภายในเครือข่ายได้มีการทำข้อตกลงความร่วมมือของเมือง (UPA) ซึ่งมีการแบ่งกลุ่มออกเป็น 2 ฝ่ายคือ 1) ฝ่ายผู้สนับสนุน (Sponsors) มีหน้าที่ในการให้อำนาจ ระดมทรัพยากร และศึกษาข้อกฎหมายและกลไกตลาด และ 2) ฝ่ายผู้นำ (Champions) ซึ่งมีหน้าที่ในการรวบรวมสมาชิกเครือข่าย ผลักดันโครงการให้ได้รับการอนุมัติจากรัฐ ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว การสร้างความร่วมมือดังกล่าวช่วยให้เครือข่ายสามารถแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนได้ในที่สุด ด้วยการอาศัยความเป็นผู้นำของทั้งสองฝ่าย ในการริเริ่ม ชี้นำ และผลักดันโครงการให้สามารถเกิดเป็นเครือข่ายและได้รับอนุมัติโครงการจากรัฐในที่สุด (Crosby & Bryson, 2010)

จากปัญหาที่มีความซับซ้อนและไม่สามารถแก้ไขปัญหได้ด้วยเพียงนโยบายจากภาครัฐ นำไปสู่การอาศัยความสามารถของการมีส่วนร่วมโดยแต่ละภาคส่วน ในการดึงศักยภาพที่ตนเองมี เข้ามาร่วมในเครือข่าย เพื่อแก้ไขปัญหามีความซับซ้อนได้ อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือ มักจะมีสิ่งที่เรียกว่า ความต้องการที่แท้จริงของสมาชิกแต่ละฝ่ายอยู่เสมอ (Osborne, 2006) การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากสามารถช่วยให้เครือข่ายได้รับข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วน และสามารถเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบความโปร่งใสได้ในเวลาเดียวกัน (Akaraborworn & Akaraborworn, B.E.2552; Bingham, Nabatchi & O'Leary, 2005)

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในครั้งนี้ เริ่มต้นด้วยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจาก 1) ข้อมูลทุติยภูมิ จากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ประกอบไปด้วย รายงานการประชุม บันทึกข้อความจากงานสานเสวนา กฎหมายที่เกี่ยวข้อง วัสดุโง่นาเสนอโครงการ บทความจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ข่าว ข้อมูลสาธารณะ และการสังเกตการณ์โดยผู้มีส่วนร่วมในโครงการ และ 2) ข้อมูลปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้นำโครงการตัวแบบการพัฒนาเมืองขอนแก่นโมเดล ประกอบไปด้วย ผู้ร่วมก่อตั้งมูลนิธิชุมชนขอนแก่นทศวรรษหน้า ผู้ร่วมก่อตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด ผู้ก่อตั้งบริษัท อีสานบิซ จำกัด และผู้บริหารมหาวิทยาลัยขอนแก่น จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ด้วยวิธีการเปรียบเทียบรูปแบบการสร้างความร่วมมือภายใต้ตัวแบบการพัฒนาเมืองขอนแก่นโมเดล กับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคของการปกครองสาธารณะแนวใหม่ เพื่อให้สามารถอธิบายและตอบคำถามการวิจัยได้ว่า รูปแบบการสร้างความร่วมมือภายใต้ตัวแบบการพัฒนาเมืองขอนแก่นโมเดลมีลักษณะสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่อย่างไร

ผลการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้ ชี้ให้เห็นว่า บริบทของการจัดการรถไฟรางเบา จังหวัดขอนแก่นมีกระบวนการทัศน์ในการพัฒนาโดยยึดหลักการพึ่งพาตนเอง และไม่พึ่งพิงส่วนกลาง จากกระบวนการทัศน์ดังกล่าว ทำให้จังหวัดขอนแก่นนำรูปแบบการสร้างความร่วมมือภายใต้ตัวแบบ Quintuple Helix ซึ่งประกอบไปด้วย การมีส่วนร่วมของ 5 ภาคส่วนคือ 1) ภาคสถานศึกษา 2) ภาครัฐ 3) ภาคเอกชน 4) สื่อและภาคประชาสังคม และ 5) ภาคประชาชนและองค์กรสิ่งแวดล้อม ในลักษณะของการทำงานร่วมกัน เพื่อสร้างเครื่องมือในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาการจราจรในจังหวัดขอนแก่น ส่งผลให้เกิดการทำงานร่วมกันแบบเครือข่าย นำไปสู่การรวมตัวกันของภาคประชาสังคมเพื่อแสดงให้ภาครัฐเห็นพลังและศักยภาพหรือความสามารถของประชาชนในการจัดการและแก้ไขปัญหาของตนเองด้วยตนเอง ซึ่งเป็นกระบวนการลดค่าแพงสูงของภาครัฐที่เป็นตัวสกัดกั้นหรือลดศักยภาพและอำนาจของประชาชนในการจัดการและแก้ไขปัญหาของตนเอง หน่วยงานรัฐในส่วนกลางจึงอนุมัติให้จังหวัดขอนแก่นดำเนินโครงการก่อสร้างรถไฟรางเบาของจังหวัดขอนแก่น จนเกิดเป็นนโยบายให้จังหวัดขอนแก่นเป็นต้นแบบของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะด้วยตนเอง ผลลัพธ์ที่ได้นี้ นำไปสู่กระบวนการระดมทรัพยากรและการร่วมลงทุน เพื่อแก้ไขปัญหาการพึ่งพาส่วนกลาง

ทางด้านงบประมาณ นับว่าเป็นการเอื้อที่จะให้เกิดนวัตกรรมใหม่ที่มีความเหมาะสมกับการพัฒนาจังหวัดขอนแก่นที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการดำเนินการกิจการสาธารณะตามมา ซึ่งทั้งหมดนี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ ดังรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนที่จะกล่าวต่อไป

กระบวนการสร้างเครือข่ายด้วย Quintuple Helix Model

ตัวแบบการพัฒนาเมืองขอนแก่นโมเดลมีจุดเริ่มต้นจากความต้องการในการแก้ไขปัญหาของกลุ่มคนที่เรียกว่า “ขอนแก่นทศวรรษหน้า” ซึ่งปัจจุบันได้จัดตั้งเป็นมูลนิธิชุมชนขอนแก่นทศวรรษหน้า เล็งเห็นว่าขอนแก่นเป็นจังหวัดซึ่งสามารถเติบโตได้ในอนาคต และในขณะนั้น จังหวัดขอนแก่นมีปัญหการจราจรติดขัดอยู่มาก ซึ่งในอนาคตจำนวนประชากรในจังหวัดขอนแก่นมีแนวโน้มด้านความหนาแน่นของจำนวนประชากรสูงขึ้น ส่งผลให้มูลนิธิชุมชนขอนแก่นทศวรรษหน้าเริ่มหาวิธีการที่จะผลักดันให้ภาครัฐมองเห็นถึงปัญหาและดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ชาวขอนแก่นพบเจอ นำไปสู่แนวคิดในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือด้วยตัวแบบที่เรียกว่า Quintuple Helix Model

รูปแบบการสร้างความร่วมมือด้วย Quintuple Helix Model ของจังหวัดขอนแก่นมีลักษณะเป็นการสร้างความร่วมมือซึ่งเริ่มต้นโดยกลุ่มมูลนิธิชุมชนขอนแก่นทศวรรษหน้า ที่ในขณะนั้นมีฐานะเป็นกลุ่มนักธุรกิจร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเลือกมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นผู้ทำการศึกษา รูปแบบของโครงการและผลกระทบสิ่งแวดล้อม นำไปสู่การมีส่วนร่วมของสื่อและภาคประชาสังคม เพื่อผลักดันจากแนวคิดการสร้างระบบขนส่งสาธารณะในท้องถิ่น จนถูกกำหนดเป็นนโยบายระดับประเทศได้ โดยอาศัยช่องทางการเข้าถึงผู้บริหารระดับสูง และสามารถจัดทำโครงการเพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนร่วมในโครงการ เช่น ผู้ประกอบกิจการบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงและประชาชนชาวขอนแก่น ผู้มีโอกาสใช้บริการระบบขนส่งในอนาคต ซึ่งช่วยให้มหาวิทยาลัยและผู้บริหารโครงการสามารถนำข้อมูลที่ได้รับมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับความต้องการของผู้ใช้บริการจริงได้

กระบวนการลดกำแพงภาครัฐ

หลังจากที่ได้มีการกำหนดเครื่องมือในการสร้างความร่วมมือดังกล่าว ในปี พ.ศ.2551 มูลนิธิชุมชนขอนแก่นทศวรรษหน้าจึงมีโอกาสร่วมมือกับเทศบาลนครขอนแก่นเพื่อแสดงความคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด นำไปสู่แนวคิดการออกแบบและจัดทำระบบขนส่งสาธารณะด้วยระบบรถโดยสารด่วนพิเศษ และได้มีการมอบให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นผู้ศึกษา จนสำเร็จในปี พ.ศ.2553 (Pratomchai, B.E.2559) ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการลดกำแพงภาครัฐในระดับท้องถิ่น

จนกระทั่งในปี พ.ศ.2556 ได้มีการนำโครงการดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมสภาเมืองขอนแก่น ครั้งที่ 1/2556 ซึ่งมีผู้เข้าร่วมทั้งสิ้นกว่า 700 คน เพื่อประกาศเจตจำนงของเทศบาลนครขอนแก่นในเป้าหมายการจัดทำระบบขนส่งสาธารณะในการแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัด แต่ท้ายที่สุดได้แถลงว่าโครงการอาจไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากติดปัญหาในด้านงบประมาณของเทศบาล รวมไปถึงการของบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลที่มีความล่าช้า ส่งผลให้โครงการไม่สามารถดำเนินการต่อได้

(Khon Kaen Municipality, B.E.2556; The Government Public Relations Department, B.E.2556) มูลนิธิชุมชนขอนแก่นทศวรรษหน้าจึงเริ่มเสาะหาเครือข่ายและช่องทางเพื่อเข้าสู่กระบวนการลดกำแพงภาครัฐในระดับที่สูงขึ้น

ในปีต่อมา ปี พ.ศ.2557 ได้มีการลงพื้นที่ที่ตรวจติดตามการบริหารงานของรัฐบาลภายใต้การประชุมรับฟังความคิดเห็นและปัญหาด้านการขนส่งและจราจร นำโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่มีฐานะเป็นรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงเป็นโอกาสอันเหมาะสมที่เครือข่ายผู้ร่วมพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในจังหวัดขอนแก่น จะนำเสนอวิธีการจัดทำบริการสาธารณะด้วยการระดมทุนภายในจังหวัดขอนแก่น ในรูปแบบของกองทุนโครงสร้างพื้นฐานจังหวัด (Provincial Infrastructure Fund) ซึ่งได้รับการตอบรับที่ดี (Ruengwicha, B.E.2557; Thairath Online, B.E.2557)

ในปี พ.ศ.2558 ได้มีการจัดประชุมคณะกรรมการจัดการจราจรทางบก ครั้งที่ 1/2558 (Sustainable Infrastructure Research and Development Center, B.E.2558) ซึ่งนำโดยรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม จึงได้มีการนำรูปแบบการจัดทำระบบขนส่งสาธารณะด้วยการจัดทำกองทุนโครงสร้างพื้นฐานจังหวัดของจังหวัดขอนแก่นเสนอต่อที่ประชุมสำหรับการจัดสรรงบประมาณในปี พ.ศ. 2559 ส่งผลให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นได้รับหน้าที่เป็นผู้ออกแบบและศึกษาโครงการดังกล่าว (The Office of Transport and Traffic Policy and Planning, B.E.2558)

การศึกษาหารูปแบบที่เหมาะสมของระบบขนส่งสาธารณะได้ดำเนินการโดยศูนย์วิจัยและพัฒนาโครงสร้างมูลฐานอย่างยั่งยืน คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ด้วยการนำเส้นทางการศึกษาเดิมผนวกเข้ากับแนวคิดการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน พร้อมกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี (Klungboonkrong, B.E.2558) ให้เข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการออกแบบระบบขนส่งสาธารณะเพื่อพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่ง ที่ประกอบไปด้วย ที่อยู่อาศัย พื้นที่ทางเศรษฐกิจ และระบบโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญตามแนวคิดการออกแบบและใช้พื้นที่อย่างผสมผสาน ช่วยให้เมืองกระชับ เอื้อต่อการเดินทาง และสามารถแก้ไขปัญหาการจราจร สิ่งแวดล้อม และสุขภาพได้ในเวลาเดียวกัน (Sustainable Infrastructure Research and Development Center, B.E.2559a)

ในช่วงต่อมา ปลายปี พ.ศ.2558 ศูนย์วิจัยและพัฒนาโครงสร้างมูลฐานอย่างยั่งยืนร่วมกับผู้บริหารมหาวิทยาลัยขอนแก่น เทศบาลผู้เป็นเจ้าของพื้นที่การดำเนินโครงการ (เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลท่าพระ เทศบาลตำบลเมืองเก่า และเทศบาลตำบลสำราญ) กลุ่มเครือข่ายผู้ผลักดันโครงการ (มูลนิธิชุมชนขอนแก่นทศวรรษหน้า มหาวิทยาลัยขอนแก่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และบริษัทเอกชนจากประเทศฮ่องกง เข้าพบรองนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอรูปแบบการพัฒนาเมืองภายใต้แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งสาธารณะ (TOD) ผ่านกองทุนโครงสร้างพื้นฐานจังหวัด (Provincial Infrastructure Fund) ช่วยสร้างความเข้าใจและแสดงให้เห็นถึงทิศทางของโครงการแก่ผู้บริหารประเทศมากยิ่งขึ้น (Klungboonkrong, B.E.2558) พร้อมทั้งเป็นการเตรียมการจัดประชุมสำหรับการเผยแพร่โครงการต่อสาธารณะ ที่จัดขึ้นในต้นปี พ.ศ.2559 ซึ่งนำโดยรองนายกรัฐมนตรี พร้อมด้วยผู้มีตำแหน่งทางการเมืองจากรัฐบาล ร่วมด้วยผู้แทนจากสำนักงานขนส่งจังหวัดขอนแก่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยขอนแก่น และองค์กรเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยในการประชุมดังกล่าวได้มีการอธิบายถึงแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งสาธารณะ (TOD) และการนำแนวคิดเมืองอัจฉริยะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในแผนพัฒนาจังหวัดขอนแก่นในอนาคต (Ruengwicha, B.E.2559) ซึ่งนำไปสู่การเริ่มต้นโครงการอย่างเป็นทางการด้วยการอาศัยแนวคิดการลดกำแพงภาครัฐ

กระบวนการกำหนดเป็นนโยบายของโครงการ

กระบวนการเข้าถึงผู้บริหารระดับสูงของรัฐและเผยแพร่รูปแบบการพัฒนาโครงการดังกล่าว ส่งผลให้ในวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2559 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติลงนามรับรองในแนวทางการจัดทำโครงการรถไฟฟ้ารางเบา (Infographic timeline LRT, B.E.2560) ภายใต้หนังสือรับรอง “โครงการขอนแก่น Smart City (ระยะที่ 1) ก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนระบบรางเบา สายเหนือ-ใต้ ต้นแบบในเมืองภูมิภาคจังหวัดขอนแก่น พร้อมกับการพัฒนาโครงสร้างเมือง และการจัดตั้งกองทุนโครงสร้างพื้นฐานโดยการลงทุนจากภาคเอกชน เพื่อการสร้างโครงสร้างเมืองอย่างทันสมัยและยั่งยืน” ส่งผลให้โครงการจัดทำรถไฟฟ้าของจังหวัดขอนแก่นมีสถานะเป็นนโยบายระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม หนังสือฉบับดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องมือในการสร้างแนวทางตามนโยบายที่รัฐกำหนด ส่งผลให้ในกระบวนการขออนุญาตใช้พื้นที่และการก่อสร้างจะต้องอาศัยการอนุมัติจากกระทรวงและเจ้าของพื้นที่

หนังสือรับรองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ส่งผลให้คณะผู้ผลักดันโครงการสามารถเข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้โดยตรงในต้นปี พ.ศ.2560 เพื่อขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดสำหรับการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่มีการทำงานร่วมกันของหลายเทศบาล ภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และได้รับการอนุมัติในภายหลัง ช่วยให้เทศบาลที่เป็นเจ้าของโครงการสามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดภายใต้ชื่อ บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (Khon Kaen Transit System Co., Ltd.) ด้วยทุนจดทะเบียน 5 ล้านบาท (Khon Kaen Transit System Co., Ltd., B.E.2560) โดยบริษัทดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการขับเคลื่อนและก่อสร้างระบบขนส่งสาธารณะระบบรถไฟฟ้ารางเบาในจังหวัดขอนแก่น โดยมีเทศบาลเจ้าของโครงการเป็นผู้ถือหุ้น ซึ่งช่วยให้บริษัทมีฐานะเป็น “วิสาหกิจของรัฐ” ที่ดูแลและกำหนดทิศทางการบริหารโดยเทศบาล แต่สามารถดำเนินกิจการได้อย่างเป็นอิสระภายใต้อำนาจที่มีเนื่องจากไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบของเทศบาลโดยตรง เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างระบบรถไฟฟ้ารางเบา อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินกิจการของบริษัทจำกัดจะต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อเทศบาลผู้ถือหุ้นเสมอ รวมไปถึงเทศบาลต้องส่งต่อข้อมูลไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งจะรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทยอีกครั้ง เพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันปัญหาการจัดกิจการนอกเหนืออำนาจของบริษัท อันสามารถช่วยเพิ่มความมั่นใจในการลงทุนของประชาชนที่จะเกิดขึ้นผ่านตลาดหลักทรัพย์ในอนาคต

การระดมทรัพยากรและการร่วมลงทุน

ตัวแบบการพัฒนาเมืองขอนแก่นโมเดลคือ กระบวนการที่สร้างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการรวมศูนย์อำนาจทางด้านงบประมาณของภาครัฐ ส่งผลให้ในการสร้างความร่วมมือ ผู้มีส่วนร่วมในเครือข่ายนำสิ่งที่ตนเองมีมาร่วมแลกเปลี่ยน ในเครือข่ายจึงประกอบไปด้วย 1) ภาคเอกชน มีหน้าที่เป็นผู้ออกทุนทรัพย์ให้แก่เครือข่ายและเป็นผู้ติดต่อสื่อสารกับภาครัฐ 2) ภาคประชาสังคม มีหน้าที่ในการผลักดัน รวบรวม

สมาชิก และนำความรู้ที่มีในด้านการสร้างความร่วมมือมาแบ่งปันให้เครือข่าย 3) ฝ่ายสถาบันการศึกษา ที่มีทั้งความรู้ในด้านการสร้างความร่วมมือและความรู้ในด้านการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ พร้อมด้วยหน้าที่ในการจัดกิจกรรมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ซึ่งสามารถนำผลการศึกษาที่ได้เข้ามาสะท้อนให้เครือข่าย นำไปสู่การพัฒนาโครงการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น 4) ฝ่ายภาครัฐที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและมีอำนาจสูงสุดของประเทศ การดำเนินโครงการจึงต้องได้รับอนุญาตจากฝ่ายบริหารของรัฐเสียก่อน 5) ฝ่ายประชาชนและองค์กรไม่แสวงหากำไร ผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบดูแลรวมถึงสร้างการยอมรับต่อโครงการที่จัดทำขึ้น ซึ่งมีส่วนให้โครงการมีการปรับปรุงจนเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด

ในประเด็นด้านการร่วมลงทุนในโครงการ ผู้ที่มีส่วนสำคัญต่อการลงทุนในช่วงแรกคือ ฝ่ายเอกชนที่เป็นทั้งนักธุรกิจและภาคประชาสังคมในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ ฝ่ายเอกชนเป็นผู้ที่ช่วยผลักดัน ก่อตั้งกลุ่มภาคประชาสังคมซึ่งประกอบไปด้วย มูลนิธิชุมชนขอนแก่นทศวรรษหน้า และบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด และออกงบประมาณเป็นทุนจดทะเบียนในการจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิฟ ซิสเต็ม จำกัด (KKTs) รวมไปถึงคอยสนับสนุนสถานที่สำหรับจัดกิจกรรมเผยแพร่โครงการและจัดการประชุมเครือข่าย นำไปสู่ความสำเร็จในการผลักดันโครงการ ซึ่งช่วยให้โครงการเป็นที่รู้จักและได้รับการรับรองจากฝ่ายบริหารของประเทศในที่สุด โดยในอนาคต จะมีการนำโครงการเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการลงทุนและได้รับผลตอบแทนในอนาคต

การส่งเสริมและสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการดำเนินกิจการสาธารณะ

จากการศึกษาพบว่า ตัวแบบการพัฒนาเมืองขอนแก่นโมเดล ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาคสถาบันการศึกษา ภาครัฐ และภาคประชาสังคมตลอดทั้งโครงการ โดยในช่วงเวลาที่ผ่านมา ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมมีการจัดกิจกรรมเพื่อเผยแพร่โครงการต่อสาธารณะบ่อยครั้ง ทั้งผ่านการจัดกิจกรรมสานเสวนา ผ่านสื่อ และผ่านสถาบันการศึกษา อีกทั้งในกรณีของสถาบันการศึกษาที่ได้รับการสั่งการและงบประมาณจากสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) ส่งผลให้ต้องมีการจัดกิจกรรมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้น เพื่อให้สถานศึกษาสามารถตอบคำถามได้ว่า โครงการดังกล่าวมีความเหมาะสมต่อจังหวัดขอนแก่นหรือไม่ และอย่างไร เป็นจำนวนทั้งสิ้น 5 ครั้ง ประกอบไปด้วย 1) งานสัมมนารับฟังความคิดเห็นครั้งที่ 1 เพื่อเปิดตัวโครงการการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นได้รับหน้าที่ในการศึกษาและเป้าหมายของโครงการก่อสร้างในอนาคต (The Office of Transport and Traffic Policy and Planning, B.E.2559) 2) กิจกรรมประชุมระดมสมองวิพากษ์ในเบื้องต้น ซึ่งเป็นกิจกรรมที่นำผู้นำชุมชนที่เกี่ยวข้องในโครงการเข้ามาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อการพัฒนาโครงการ ซึ่งช่วยให้โครงการได้ปรับปรุงในด้านการพัฒนารูปแบบพื้นที่ให้ผู้พิการและผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะดังกล่าวได้ (Sustainable Infrastructure Research and Development Center, B.E.2559b) 3) กิจกรรมประชุมรับฟังความคิดเห็นครั้งที่ 2 ซึ่งได้กล่าวถึงรายละเอียดการศึกษา

ที่ผ่านมา และเหตุผลในการเลือกระบบขนส่งสาธารณะ จุดจอด สถานี และจุดซ่อมบำรุง โดยประชาชนและผู้เข้าร่วมได้มีโอกาสในการสอบถามและแสดงความคิดเห็นต่อโครงการดังกล่าวได้ (Faculty of Engineering, Khon Kaen University, B.E.2559) ซึ่งการประชุมดังกล่าวนำไปสู่กระบวนการประชุมปรึกษาหารือของเครือข่ายเพื่อปรับปรุงโครงการในช่วงเวลาต่อมาหลายครั้งช่วยให้ตรงความต้องการของประชาชนมากที่สุด (Khon Kaen Municipality, B.E.2559) 4) กิจกรรมรับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อยต่อเจ้าของพื้นที่ที่เกี่ยวข้องรอบสถานี จุดจอด และพื้นที่ซ่อมบำรุง เพื่อพูดคุยถึงความจำเป็นในการใช้พื้นที่และผลกระทบที่อาจจะได้รับ โดยได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกลุ่มย่อยเพื่อให้ได้ความคิดเห็นของผู้ที่จะได้รับผลกระทบต่อการก่อสร้างมากที่สุด (Sustainable Infrastructure Research and Development Center, B.E.2560) 5) กิจกรรมเปิดเวทีพหุภาคีผลกระทบสิ่งแวดล้อมครั้งที่ 3 ซึ่งในการจัดกิจกรรมดังกล่าวได้สรุปรูปแบบระบบขนส่งและผลการศึกษาผลกระทบ โดยได้มีการเปิดช่วงเวลาให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เพื่อสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (The Office of Transport and Traffic Policy and Planning, B.E.2560)

สรุปผล

กระบวนการที่เกิดขึ้นภายใต้ตัวแบบการพัฒนาเมืองขอนแก่นโมเดล เป็นกระบวนการที่อาศัยการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคเอกชน ภาครัฐ สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เพื่อให้โครงการสามารถกำหนดเป็นนโยบายระดับประเทศได้ ส่งผลให้เครือข่ายสามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการก่อสร้างและบริหารระบบขนส่งสาธารณะรถไฟฟ้ารางเบาในที่สุดจากการวิเคราะห์ข้อมูลผลการศึกษา จะเห็นได้ว่า ตัวแบบการพัฒนาเมืองขอนแก่นโมเดลเป็นรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่อาศัยวิธีการที่เรียกว่า Quintuple Helix Model ในการริเริ่มสร้างความร่วมมือระหว่างหลากหลายภาคส่วน เพื่อเป้าหมายในการสร้างพลังและระดมความรู้และทรัพยากรในการดำเนินโครงการ ซึ่งไม่เพียงแต่ช่วยหลีกเลี่ยงปัญหาการรวมศูนย์อำนาจของประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังสามารถจุดประกายแนวคิดการสร้างเมืองแบบอัจฉริยะให้แก่เมืองไทยอีกด้วย นำไปสู่การกำหนดนโยบายระดับชาติที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมและถูกกำหนดใช้ในหลายจังหวัดมากขึ้นตามนโยบายของประเทศ

ซึ่งกระบวนการสร้างความร่วมมือดังกล่าวยังสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) ที่เน้นการใช้ประโยชน์จากเครือข่ายที่แต่ละฝ่ายมีความต้องการของตนเอง นำมาซึ่งกระบวนการลดกำแพงของภาครัฐ ตั้งแต่ในระดับเทศบาลซึ่งเป็นระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น ไปจนถึงการใช้เครือข่ายที่มีพลัง ร่วมกับการใช้ความสัมพันธ์ในลักษณะของนักธุรกิจ นำไปสู่การลดกำแพงของภาครัฐในระดับชาติ ส่งผลให้โครงการขอนแก่นสามารถขจัดกลายเป็นนโยบายระดับประเทศในที่สุด โดยช่วงเวลาระหว่างที่รัฐบาลพิจารณาโครงการ กลุ่มเครือข่ายได้มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการแบ่งปันความรู้ในการดำเนินโครงการ การเผยแพร่โครงการ การวางแผนอนาคต การสร้างรูปแบบการเรียนรู้ใหม่ การเสาะหาช่องทางด้านกฎหมาย การแบ่งปันทุนทรัพยากรที่มี และการใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายในการผลักดันโครงการ ส่งผลให้เครือข่ายค้นพบรูปแบบการหลีกเลี่ยงปัญหาการขาดงบประมาณ

ในการดำเนินโครงการก่อสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่พบในช่วงแรกของเครือข่าย ด้วยรูปแบบของการทำกองทุนโครงสร้างพื้นฐานจังหวัดที่เน้นการลงทุนผ่านเอกชนและประชาชน เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐทั้งหมด ส่งผลให้การขออนุมัติจัดทำโครงการจากรัฐบาลเป็นไปได้โดยสะดวกมากขึ้น อีกทั้งยังลดปัญหาการถูกตรวจสอบการใช้งบประมาณจากองค์กรอิสระ และเปลี่ยนไปเป็นการตรวจสอบโดยบริษัทตรวจสอบบัญชีที่มีชื่อเสียงระดับโลก ซึ่งในอนาคตที่จะมีการนำบริษัทเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ที่สามารถช่วยให้บริษัทได้รับการตรวจสอบความโปร่งใสโดยตลาดหลักทรัพย์อีกหนึ่งระดับ เพื่อสร้างความมั่นใจต่อผู้ลงทุนและประชาชนที่เข้าร่วมลงทุนว่าโครงการจะไม่มีปัญหาการทุจริตเกิดขึ้น หรือหากมีการทุจริตเกิดขึ้นก็ย่อมได้รับการตรวจสอบที่รวดเร็วที่สุด

อีกหนึ่งในกระบวนการที่สำคัญหลังจากที่ทางเครือข่ายได้รับหนังสือรับรองจากรัฐบาลคือ การจัดโครงการศึกษาออกแบบรายละเอียดระบบขนส่งสาธารณะในเขตจังหวัดขอนแก่นและผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งการศึกษานำโดยฝ่ายสถาบันการศึกษาของเครือข่าย ภายใต้การศึกษาดังกล่าวได้มีการจัดกิจกรรมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จำนวน 5 ครั้ง พร้อมทั้งได้มีการประชุมระหว่างผู้ประกอบการและธุรกิจโดยรอบที่ได้รับผลกระทบและผลประโยชน์จากการก่อสร้าง เพื่อให้เกิดเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และร่วมมือกันจัดทำโครงการ เพื่อนำไปสู่การยอมรับ ลดการต่อต้าน และสร้างความเป็นเจ้าของให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนและภาคธุรกิจโดยรอบ ตามแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG)

อภิปรายผล

ด้วยผลลัพธ์จากการสร้างเครือข่ายที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ในการพัฒนาโครงการรถไฟฟ้ารางเบา โดยใช้การระดมทรัพยากรและงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐที่เรียกว่า การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) ส่งผลให้โครงการได้รับการอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโครงการจะได้รับอนุมัติจากนายกรัฐมนตรีแล้วก็ตาม แต่เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริง โครงการกลับไม่สามารถเริ่มดำเนินการต่อได้ เนื่องจากปัญหาในการขออนุญาตใช้ที่ดินในการก่อสร้าง โดยตามแผนงาน บริษัทจะใช้พื้นที่ในการก่อสร้างเส้นทางบนถนนมิตรภาพ และใช้พื้นที่ของราชการในการก่อสร้างสถานี จุดจอด และการพัฒนาพื้นที่รอบระบบขนส่งสาธารณะ (TOD) แต่ในขณะนี้ยังไม่สามารถเจรจาขอใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวได้ (Techasane, B.E.2562)

จากปัญหาดังกล่าว แม้ว่าโครงการรถไฟฟ้ารางเบาจะถูกกำหนดเป็นนโยบายแล้ว แต่ยังประสบกับปัญหาทางด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันเนื่องมาจากประเทศไทยเคยชินอยู่กับการรวมศูนย์อำนาจมาเป็นเวลานาน ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบกับอุปสรรคในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ด้วยตนเอง แม้ว่ากระบวนการที่เกิดขึ้นจะเป็นกระบวนการที่ดูเสมือนจะเอาชนะอุปสรรคของการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารและการปกครองโดยใช้ช่องทางพิเศษเพื่อให้นายกรัฐมนตรีอนุมัติโครงการ

และเลือกใช้งบประมาณที่มาจากภาคเอกชนในการก่อสร้าง แต่ในความเป็นจริงพบว่า หน่วยงานราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายและการอนุมัติในระดับปฏิบัติการมองว่า โครงการทุกโครงการในประเทศไทย จะต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานราชการส่วนกลางก่อน ซึ่งอธิบายได้โดยทฤษฎีเรื่องข้าราชการระดับปฏิบัติการ (Street-Level Bureaucrat) ที่วิเคราะห์ว่า ข้าราชการระดับล่างเป็นผู้บังคับใช้กฎระเบียบต่าง ๆ มักจะต้องทบทวนว่า นโยบายต่าง ๆ ที่ระดับสูงสั่งการมานั้น มีระเบียบยึดถือปฏิบัติได้หรือไม่ หรือมีขบธรรมเนียมปฏิบัติมาก่อนหน้านี้หรือไม่ หากไม่มีก็จะตีความว่า ทำไม่ได้ ขัดกับระเบียบและขบธรรมเนียมปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินงานของท้องถิ่นตามแนวทางของการพึ่งพาตนเองสามารถบรรลุได้ตามวัตถุประสงค์และความต้องการของท้องถิ่น จึงจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจและพูดคุยทั้งระหว่างผู้บริหารระดับสูงของประเทศ ข้าราชการระดับปฏิบัติการ และผู้พัฒนาโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่นเสมอทุกครั้ง (Lipsky, 2010)

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาดังกล่าว แม้เครือข่ายการพัฒนาเมืองตามตัวแบบขอนแก่นโมเดล ซึ่งประกอบไปด้วยภาคประชาสังคม เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา และประชาชน จะมีความพยายามมากเพียงใด จากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า หากรัฐบาลหรือข้าราชการจากส่วนกลางไม่ยอมรับ โครงการก็ไม่มีทางที่จะสำเร็จลุล่วงได้ แม้ว่ากลุ่มเครือข่ายในพื้นที่จะพยายามเท่าใดก็ตาม ดังนั้น กระบวนการที่สำคัญที่จะช่วยผลักดันให้โครงการเกิดขึ้นได้จริงคือ การอาศัยพลังจากประชาชนที่สามารถสื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในปัญหาข้อขัดข้องของโครงการเล็งเห็นว่า ประชาชนมีความต้องการโครงการนี้อย่างแท้จริง เนื่องจากประชาชนเปรียบเสมือนพลังที่สำคัญในการพัฒนาเมืองและประเทศ สิ่งที่ควรศึกษาต่อจากเรื่องนี้จึงเป็นการตรวจสอบว่า ประชาชนที่จะมีโอกาสใช้ประโยชน์จากระบบขนส่งสาธารณะนี้ ได้เข้าใจถึงรูปแบบการจัดทำโครงการนี้จริงหรือไม่ และพร้อมที่จะเป็นหนึ่งในพลังของเครือข่ายในการสะท้อนความต้องการต่อภาครัฐหรือไม่ จึงเป็นสิ่งที่ควรศึกษาต่อไป

References

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2008). Network governance. In Berman, E. M. (Ed.). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. 2nd ed.. Vol. 2. Boca Raton, FL: Taylor & Francis.
- Akaraborworn, J., & Akaraborworn, P. (B.E.2552). *Kan Borihanngan Phak Rat Nai Rupbaep Khrueakhai*. Bangkok: Office of the Public Sector Development Commission.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Berger, B. (2009). Political theory, political science and the end of civic engagement. *Perspectives on Politics*, 7(2), 335-350.
- Bevir, M. (2012). *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford, Oxford University Press.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O’Leary, R. (2005). The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, 65(5), 547-558.
- Brass, J. N. (2012). Blurring boundaries: The integration of NGOs into governance in Kenya. *Governance*, 25(2), 209-235.
- Carayannis, E. G., Barth, T. D., & Campbell, D. F. J. (2012). The Quintuple Helix innovation model: Global warming as a challenge and driver for innovation. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 1(1), 1-12.
- Carayannis, E. G., & Campbell, D. F. J. (2009). ‘Mode 3’ and ‘Quadruple Helix’: Toward a 21st century fractal innovation ecosystem. *International Journal of Technology Management*, 46(3/4), 201-234.
- Carayannis, E. G., Grigoroudis, E., Campbell, D. F. J., Meissner, D., & Stamati, D. (2017). The ecosystem as helix: An exploratory theory-building study of regional co-opetitive entrepreneurial ecosystems as Quadruple/Quintuple Helix Innovation Models. *R&D Management*, 48(1), 148-162.
- Coen, D., & Thatcher, M. (2008). Network governance and multi-level delegation: European networks of regulatory agencies. *Journal of Public Policy*, 28(1), 49-71.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2006). Citizen-centered collaborative public management. *Public Administration Review*, 66(Special Issue), 76-88.

- Crosby, B. C., Bryson, J. M., & Stone, M. M. (2010). Leading across frontiers: How visionary leaders integrate people, processes, structures and resources. In Osbornce, S.P. (Ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: Routledge.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Faculty of Engineering, Khon Kaen University. (B.E.2559). *Sun Wichai Paiyannoi Khongsang Munthan Paiyannoi Chat Rap Fang Khwam Khithen Khrang Thi [2] Ngan Sueksa Paiyannoi Rabop Khonsong Satharana Chao Khon Kaen Toprap Pen Yang Di*. Retrieved March 25, 2019 from <https://www.en.kku.ac.th/web/ชาวขอนแก่นตอบรับรถไฟฟ้า/>.
- Gore, A. (1993). *From Red Tape to Results: Creating Government That Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*. Washington D.C.: US Government Printing Office.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(Spring 1991), 3-19.
- Infographic timeline LRT*. (B.E.2560). Retrieved March 4, 2019 from <http://www.smartgrowththailand.org/infographic-timeline-lrt-kk/>.
- John, P. (2009). Can citizen governance redress the representative bias of political participation? *Public Administration Review*, 69(3), 494-503.
- Jones, C., Hesterly, W. S., & Borgatti, S. P. (1997). A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review*, 22(4), 911-945.
- Kamensky, J. (1999). *Brief History of the National Partnership for Reinventing Government*. Retrieved November 30, 2018 from <https://govinfo.library.unt.edu/npr/whoweare/history2.html>.
- Kamnuansilpa, P., & Sudhipongpracha, T. (B.E.2559). *Phatthanakan Kan Borihan Phak Rat Khong Thai Chak Adit Su Anakhot*. Khon Kaen: Khlang Nana Witthaya.
- Kamnuansilpa, P., Wongthanavas, S., & Sudhipongpracha, T. (B.E.2557). *Fortune Seeking in Thailand: An Analysis of Social Policy Alternatives*. Khon Kaen: College of Local Administration, Khon Kaen University.

- Khon Kaen Municipality. (B.E.2559). *Changwat Khon Kaen Prachum Sarup Kho Chai Photho Sun Wichai Khao Pen Sathani Rot Rang*. Retrieved March 4, 2019 from <https://www.facebook.com/kkmuni.Activity/posts/1813626415526216>.
- Khon Kaen Municipality. (B.E.2556). *Panha Charachon Mueang Khon Kaen*. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=TAWLnIKjJGg>.
- Khon Kaen Transit System Co., Ltd. (B.E.2560). *Khrang Raek Nai Thai!! Thon Chut Khon Kaen Chap Mue [4] Thetsaban Chattang Borisat [KKTS]*. Retrieved March 26, 2019 from Khon Kaen Transit System Co., Ltd. website: <https://www.kkts.co.th/home/776>.
- Klungboonkrong, P. (B.E.2558). *Rongnayokratthamontri Harue Achan Witsawa Paiyannoi Phrom Fai Pokkhrong Khon Kaen Harue Rabop Khonsong*. Retrieved March 19, 2019 from <https://m.kku.ac.th/news/content.php?did=N0011357&l=th>.
- Leydesdorff, L., & Etzkowitz, H. (1998). The triple helix as a model for innovation studies. *Science and Public Policy*, 25(3), 195-203.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lynn Jr, L. E. (2001). The myth of the bureaucratic paradigm: What traditional public administration really stood for. *Public Administration Review*, 61(2), 144-160.
- _____. (2006). *Public Management: Old and New*. New York: Routledge.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- _____. (2010). Introduction the (new) public governance: A suitable case for treatment? In Osborne, S.P. (Ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Parliamentary Budget Office. (B.E.2559). *Kan Wikhro Kan Ruam Thun Rawang Phak Rat Lae Ekkachon [Public Private Partnership: PPP]*. Khon Kaen: The Secretariat of the House of Representatives.
- Peters, B. G. (1997). A North American perspective on administrative modernization in Europe. In Kickert, W. J. M. (Ed.). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- _____. (2010). *The Politics of Bureaucracy*. New York: Routledge.

- Pfiffner, J. P. (2004). *Traditional public administration versus the new public management: Accountability versus efficiency*. In Benz, A., Siedentopf, H., & Sommermann, K. P. (Eds.). *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König*. Berlin, Germany: Duncker & Humboldt.
- Pratomchai, J. (B.E.2559). *Sonkho Mop Mokho Wang Rabop Khonsong Muanchon Khon Kaen Khat [2] Pi Sang Tam Nayobai Rat*. Retrieved February 28, 2019 from <https://www.kku.ac.th/news/v.php?q=0012160&l=th>.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Reinikka, R., & Svensson, J. (1999). *How Inadequate Provision of Public Infrastructure and Services Affects Private Investment*. Washington D.C.: The World Bank.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Robinson, K., & Morgan, D. (2014). Local government as polity leadership: Implications for new public governance. In Morgan, D. F. *New Public Governance: A Regime-Centered Perspective*. New York: Routledge.
- Ruengwicha, P. (B.E.2557). *Rong Borihan [COLA] [KKU] Nam Sanoe Kongthun Mueang To Romoto Khamanakhom*. Retrieved March 4, 2019 from <https://m.kku.ac.th/news/content.php?did=N0008020&l=th>.
- _____. (B.E.2559). *Phuborihan [COLA] [KKU] Ruam Nam Sanoe Khwam Kaona Khonsong Muanchon Khon Kaen To Phonchut o o Pra Chin Chan Tong*. Retrieved March 20, 2019 from <http://www.cola.kku.ac.th/main/news.php?id=111>.
- Salamon, L. M. (2000). The new governance and the tools of public action: An introduction. *Fordham Urban Law Journal*, 28(5), 1611-1674.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative innovation in the public sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), 1-14.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Sustainable Infrastructure Research and Development Center. (B.E.2558). *Mati Khana Kam Kan Chat Rabop Kan Charachon Thang Bok Khochoro*. Retrieved April 22, 2019 from <http://www.kts2016.com/news.php?id=2>.

Sustainable Infrastructure Research and Development Center. (B.E.2559a). *Muea Rot Rang Sang Mueang Khrong Kansueksa Okbaep Raila iat Rabop Khonsong Satharana Nai Khet Changwat Khon Kaen Lae Phonkrathop Singwaetlom*. Khon Kaen: Khlang Nana Witthaya.

. (B.E.2559b). *Nakthurakit Phunam Chumchon Khon Kaen Sammana Khuekkhak Nun Reng Rotfaifa Rang Bao*. Retrieved April 22, 2019 from <http://www.kts2016.com/news.php?id=17>.

. (B.E.2560). *Kan Chat Prachum Rap Fang Khwam Khithen Klum Yoi [Focus Group]*. Retrieved July 4, 2019 from <http://www.kts2016.com/news.php?id=21>.

Techasanee, N. (B.E.2562). *Yang Wing Mai Ok! "Rotfaifa Khon Kaen" Tit Lom Reng Cheracha Ha Thang Ok*. Retrieved July 4, 2019 from <https://www.thebangkokinsight.com/87872/>.

Thairath Online. (B.E.2557). *Pra Chin Truat Rabop Kan Khonsong Thi Khon Kaen*. Retrieved March 4, 2019 from <https://www.thairath.co.th/content/470413>.

The Government Public Relations Department. (B.E.2556). *Khrong Kansueksa Rabop Rot Doisan Phiset [BRT] Kae Charachon MueangKhon Kaen*. Retrieved February 28, 2019 from http://www.prd.go.th/ewt_news.php?nid=44858.

The Office of Transport and Traffic Policy and Planning. (B.E.2558). *Kan Prachum Khana Kam Kan Chat Rabop Kan Charachon Thang Bok Khochoro Khrang Thi [1/25]*. Retrieved March 14, 2019, from <https://www.ryt9.com/s/govh/2184503>.

. (B.E.2559). *Sonkho Chat Sammana Rap Fang Khwam Khithen Khrang Thi [1] Khrong Kansueksa Okbaep Raila iat Rabop Khonsong Satharana Nai Khet Changwat Khon Kaen Lae Phonkrathop Singwaetlom*. Retrieved from http://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/PDF/2560-07/25600726-Konkan.pdf.

. (B.E.2560). *Sonkho Chat Prachum Rap Fang Khwam Khithen Khrang Thi [3] Khrongkan Kansueksa Okbaep Raila iat Rabop Khonsong Satharana Nai Khet Changwat Khon Kaen Lae Phonkrathop Singwaetlom*. Retrieved from http://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/PD-F/2560-07/25600726-Konkan.pdf.

- Weber, M. (1946). Politics as a vocation and “bureaucracy.” In Gerth, H. H., & Mills, C. W. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Wongthanavas, S., Pattamasiriwat, D., Kamnuansilpa, P., Kosiyanon, L., Chupen, H., & Sudhipongpracha, T. (B.E.2557). *Kan Patirup Kan Pokkhong Thongthin Tam Krabuan That Haeng Kan Borihan Kitchakan Satharana Naeo Mai*. Khon Kaen: Khlang Nana Witthaya.
- Xu, R., Sun, Q., & Si, W. (2015). The third wave of public administration: The new public governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11-21.x