

การจัดการบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 PUBLIC SERVICE MANAGEMENT THROUGH CO-PRODUCTION
 OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION

วรรณวิภา ไตลังคะ*¹ พนาวัน เปรมศรี² วาธินี วงศาโรจน์³ และ ภาสกร ดอกจันทร์⁴

^{1,2,3,4} มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

*ผู้รับผิดชอบบทความ : wanwipatailangka@gmail.com

Wanwipha Tailangka*¹ Panawan Premsri² Watinee Wongsaros³ and Phasakorn Dokchan⁴

^{1,2,3,4} Pibulsongkram Rajabhat University

*Corresponding author: wanwipatailangka@gmail.com

บทคัดย่อ

อนาคตการจัดการบริการสาธารณะของท้องถิ่นต้องตอบโจทย์ความเท่าเทียม ทั้งมิติด้านสังคมและเศรษฐกิจ สามารถหลอมรวมทุกกลุ่มในสังคมให้นำสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิต และเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดการบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต ซึ่งเป็นภารกิจทำให้บริการสาธารณะแนวใหม่ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องเข้าใจบริบทอย่างแท้จริง โดยพบว่า ภาวะเปราะบางที่จำกัดและการผูกขาดโดยรัฐ อาจไม่ใช่แนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาท้องถิ่นอีกต่อไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำหน้าที่เป็นกลไกหลักสำคัญในการประสานทุกภาคส่วน ให้เกิดการร่วมผลิตบริการสาธารณะที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยยอมรับความร่วมมือในการลงทุนจากภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ทั้งที่เป็นนิติบุคคลหรือไม่ใช่นิติบุคคล ผ่านการแข่งขันระหว่างผู้มีความสามารถ โดยเฉพาะการร่วมผลิตบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม ขนส่ง และพลังงาน ในมิติด้านความรับผิดชอบต่อการคุ้มครองทางสังคม ด้านการฝึกอบรมแรงงานและตลาดแรงงานของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงการดูแลผู้สูงอายุและผู้พิการ โดยร่วมดำเนินงานควบคู่ไปกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้การร่วมผลิตบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสหการ เป็นลักษณะงานอีกภารกิจหนึ่งที่

Received: 23 March 2022

Revised: 15 June 2022

Accepted: 15 June 2022

Online publication date: 26 June 2022

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องเปิดรับความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายที่มีความสามารถ เนื่องจากในกระบวนการกระจายอำนาจต้องสร้างกลไกและมาตรการที่พุ่งเป้าไปสู่การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชน ความเข้าใจที่ตรงกัน ความมุ่งมั่นเชื่อมั่นต่อปรัชญาและคุณค่าของการกระจายอำนาจ เป็นประเด็นที่ทุกฝ่ายควรตระหนัก เพราะนำมาซึ่งความคุ้มค่าในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

คำสำคัญ : บริการสาธารณะแบบร่วมผลิต/ การจัดบริการสาธารณะแนวใหม่/
 บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

Future of public service management must be equal both social and economic dimensions, able to assimilate all groups of people in society and heading to improve quality of life. And that is an important goal of the country's development. This article aims to reflect the importance of co-production of public service arrangements, which is a new public service mission. It is imperative that local government organization need to understand the context. Restricted regulations and state monopolies may no longer be the right approach to local development. Local government organization should act as a key mechanism in uniting all sectors to achieve the lowest cost co-production of civil society, private business sector and public services, either a juristic person or a non-juristic person by accepting cooperation in investment from the private sector through competition between talent people. Bring up to the creation of a quality-of-life system. Especially the co-production of public services in the infrastructure, transportation and energy. For Social Protection Responsibility dimension, in labor training, labor market of the local people, including caring for the elderly and disabled; by co-operating with central and provincial agencies; in addition, the co-production of public services between local government organizations and co-operative is another mission that local government organizations should accept cooperation from competent network partners. This is because in the decentralization process, mechanisms and measures must be created that aim to

create a good quality of life for people common understanding. A strong commitment to the philosophy and values of decentralization. It is an issue that all parties should be aware in order to create value for the development of local communities.

Keywords: Public Service through Co-Production / New Public Services / Public Services of Local Governments

บทนำ

แนวคิดการบริหารสาธารณะ (Public Administration) เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 ผนวกกับปี 1970 ที่เป็นช่วงเวลาแห่งความวุ่นวาย เกิดการประท้วงต่อต้านสงครามที่มาจากการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ความไม่เสมอภาค รวมทั้งการมีระบบราชการแบบกลุ่มอนุรักษ์นิยม การทุจริตในการบริหารของกลุ่มข้าราชการ ส่งผลให้การบริหารขาดประสิทธิภาพ (Zhang, 2007) จากนั้นประชาชนต่างก็ออกมาวิพากษ์แนวทางการบริหารที่ใช้อยู่ว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ และเชื่อว่าการบริหารที่จะช่วยแก้ปัญหาได้ต้องเป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่สามารถรองรับสถานการณ์ความปั่นป่วนที่กำลังเกิดขึ้นได้ หลักการบริหารสาธารณะจึงพัฒนาขึ้นเป็นสหสาขาวิชา (Dong, 2015) ซึ่งแนวคิดการบริหารสาธารณะยุคดั้งเดิม มีความแตกต่างจากแนวคิดบริการสาธารณะแนวใหม่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมุมมองต่อการจัดบริการสาธารณะ ที่แนวคิดยุคดั้งเดิมเน้นจัดบริการสาธารณะในลักษณะการจัดการเชิงบริหาร โดยรวมอำนาจและความรับผิดชอบไว้ที่ส่วนกลาง ขณะที่แนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ ได้ให้ความสำคัญกับพลเมือง การมีส่วนร่วม ความเสมอภาค และการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม เน้นกลไกตลาด และการแข่งขันในการให้บริการ (ชมพูนุช หุ่นนาค, 2560)

ทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อ และสิ่งประดิษฐ์คิดค้นจะเป็นเครื่องมือช่วยทำให้การให้บริการสาธารณะขับเคลื่อนและพัฒนาเห็นผลเป็นรูปธรรมได้มากขึ้น เพราะวัฒนธรรมจะช่วยในการหล่อหลอม กล่อมเกล้าข้าราชการให้ปรับตัวเป็นบุคคลที่รับผิดชอบต่อสังคม มีทักษะภาวะของความเป็นผู้นำและผู้ตาม เป็นบุคคลที่พร้อมต่อการอำนวยความสะดวก เป็นผู้ช่วยเหลือ จัดการความขัดแย้งและเจรจาต่อรอง ประนีประนอมและระงับข้อพิพาท เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้รับฟังมากกว่าเป็นผู้สั่งการ และให้บริการมากกว่า กำกับหรือควบคุม (สร้อยพัทธ์ เอี้ยวเจริญ และ กุลสกาวิเลาะห์ สติ, 2562) ดังนั้นการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องได้รับความร่วมมือกันในระดับรัฐกับท้องถิ่น ความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น และการจัดทำบริการสาธารณะด้วย

วิธีการที่รัฐหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น มอบให้เอกชนดำเนินการแทน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน (อำนาจ บัญญัตินโมตรี, 2559) ซึ่งการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นนั้น ต้องอาศัยการวางแผนเป้าหมายเพื่อช่วยกำหนดทิศทางการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้มีคุณภาพที่ดีและตอบสนองต่อความต้องการของทุกภาคส่วนมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันแนวคิดการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของทุกภาคส่วนมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันแนวคิดการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของทุกภาคส่วนมากยิ่งขึ้น (Equity) ทุกมิติ ทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงสร้างการหลอมรวมคนทุกคนและทุกกลุ่มในสังคม (Inclusiveness) เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต (Quality of Life) กลายเป็นเป้าหมายและความคาดหวังที่สำคัญของการจัดบริการสาธารณะในประเทศไทยทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ขณะที่การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ยังใช้รูปแบบบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองในทุกขั้นตอน และยังมีข้อจำกัดในการใช้รูปแบบบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น กิจการพาณิชย์ สหการ การร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPPs) ซึ่งประเภทบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นดำเนินการ ยังขาดความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างและจัดหาบริการสาธารณะใหม่ ๆ ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งที่มีสาเหตุจากข้อจำกัดทางกฎหมายและจากศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ดังนั้นการยกระดับบริการสาธารณะของไทยย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะในประเภทและรูปแบบที่หลากหลายยิ่งขึ้น (วุฒิสาร ตันไชย, 2559)

จากพัฒนาการแนวคิดการบริหารสาธารณะที่ต้องปรับเปลี่ยนให้มีความสอดคล้องกับบริบทใหม่ Peter (2010) ได้นำเสนอเครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐ ที่ชื่อว่า Meta-Governance โดย Peter กล่าวว่ามามีปัญหาอย่างน้อย 4 ประการที่เกิดขึ้นกับการบริหารสาธารณะปัจจุบันคือ 1) การตัดสินใจของเครือข่ายไม่อาจหาฉันทมติเพื่อให้ข้อถกเถียงนั้นยุติลงได้ง่าย 2) ปัญหาการมีส่วนร่วมของผู้อยู่นอกเครือข่าย 3) ปัญหาการประสานงาน และ 4) ปัญหาความรับผิดชอบ เมื่อเป็นเช่นนี้ Peter จึงมองว่าจำเป็นที่จะต้องนำกลไกที่เรียกว่า Meta-Governance เข้ามาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีรัฐเข้ามากำกับและควบคุมท้องถิ่นและภาคประชาชน ให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ ซึ่งเขาเรียกว่า การจัดการของการจัดการปกครองสาธารณะ (The Governance of Governance) ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดการปกครองท้องถิ่นได้คือ การจัดการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการรักษาความสมดุลระหว่างการควบคุมกับการให้อิสระแก่หน่วยงานย่อย ภาคประชาสังคม และกลุ่มภาคีเครือข่าย การจัดการปกครองท้องถิ่นจะต้องใช้วิธีการจัดการที่เน้นผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญของ Meta-Governance โดยการระบุเป้าประสงค์ของงานไว้ จากนั้นทำการสร้างเครื่องมือวัดปัจจัยนำออก (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ที่เหมาะสม รวมถึงการจัดการปกครองท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ และการประสานงานเชิง

นโยบายกับหน่วยงานระดับย่อย ซึ่งอาจต้องลดการใช้กฎระเบียบที่เป็นทางการ มาเป็นเครื่องมือที่ประนีประนอมผ่านการเจรจาต่อรอง สร้างความไว้วางใจ และสร้างค่านิยมร่วม (Common Values) ดังที่ Loffler (2005) ได้เคยกล่าวไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ที่มีรูปแบบการบริหารงานแบบดั้งเดิม สามารถเปลี่ยนมาเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) ได้ด้วยการนำแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) มาปรับปรุงวิธีการทำงานของท้องถิ่นด้วยการเสริมสร้างภาวะผู้นำองค์กรให้ไปเป็นผู้นำแบบเครือข่าย และรักษาความสมดุลทางการเมืองระหว่างเครือข่าย มีการวางแผนชุมชนร่วมกัน เมื่อมีปัญหาที่หาทางออกร่วมกัน มีการจัดการความรู้และทรัพยากร การเตรียมงบประมาณท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ มีการวัดต้นทุนทางการเงินและเวลาในการดำเนินกิจกรรมขององค์กร วัดความโปร่งใสทางการคลัง เพื่อสื่อสารถึงความคุ้มค่าของงบประมาณที่ใช้ดำเนินกิจกรรมสาธารณะเหล่านั้น

สำหรับในระดับนานาชาติ เห็นได้ว่าประเทศสิงคโปร์ได้มีการพัฒนาโครงการที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบครบวงจร โดยในปี ค.ศ. 2012 นายกรัฐมนตรี Lee Hsien Loong ได้ประกาศนโยบาย Our Singapore Conversation (OSC) โดยเป็นการปรับรูปแบบการทำงานของภาครัฐครั้งยิ่งใหญ่ โดยตั้งคำถามเพื่อให้แต่ละภาคส่วนได้ช่วยกันตอบคือ 1) เราอยากที่จะเห็นประเทศสิงคโปร์เป็นอย่างไรในอนาคต 2) อะไรเป็นสิ่งสำคัญที่ประเทศควรคำนึงถึง และ 3) เราต้องการให้ประเทศไปอยู่ในจุด ไหนในฐานะประเทศและประชาชน (Khuo, 2014) หรือในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญกับการบริหารงานภาครัฐแบบร่วมมือกัน โดยการดึงภาคประชาสังคมและภาคเอกชนเข้ามาค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่มีมาอย่างยาวนาน แต่ละรัฐจะมีวิธีการทำงานที่แตกต่างกันออกไป ตามบริบทเชิงพื้นที่ อีกทั้งยังมีการรวบรวมผลการศึกษาของแต่ละรูปแบบไว้ เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาและข้อเปรียบเทียบในการพัฒนารูปแบบของการร่วมมือกัน นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือที่มีชื่อย่อคือ IAP2 (International Association of Public Participation) เป็นสมาคมระหว่างประเทศของสมาชิกที่พยายามส่งเสริมและปรับปรุงการปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ ทั้งที่ใช้เป็นของรัฐและไม่เป็นของรัฐ ผลักดันแนวทางการปฏิบัติให้แต่ละประเทศเข้าร่วมแก้ไขประเด็นปัญหาที่เป็นระดับนานาชาติ ซึ่งจัดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 5 ขั้นด้วยกัน โดยขั้นยิ่งสูงเท่าไรการสะท้อนอำนาจของประชาชนในการบริหารและการตัดสินใจจะมากขึ้นตามไป ประกอบด้วย 1) การให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) 2) การรับฟังความคิดเห็น (Consult) 3) การเข้ามามีบทบาทในการร่วมตัดสินใจ (Involve) 4) การสร้าง

ความร่วมมือในระดับปฏิบัติ (Collaborate) และ 5) การเสริมสร้างอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจได้ด้วยตนเอง (Empower) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2564)

จากข้อมูลข้างต้นเห็นได้ว่าแนวคิดการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ มีพัฒนาการเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับที่สามารถสรุปได้ว่า การจัดบริการสาธารณะแบบร่วมมือกันหรือการจัดบริการสาธารณะแบบร่วมกันผลิต เป็นแนวคิดการจัดบริการสาธารณะในอนาคต ภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและประสิทธิผลของบริการนั้น ๆ โดยเงื่อนไขของแนวคิดดังกล่าวคือ ปัจเจกบุคคลที่มาร่วมกันผลิตจะต้องมีความพร้อมทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม (อรุณี สันฐิติวณิชย์, 2558) ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องมีนโยบายและแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนและต่อเนื่อง คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องริเริ่มเสนอแนะนโยบาย แนวทางในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างโอกาสและความเสมอภาค สำคัญที่สุดคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองต้องมีนโยบายชัดเจนด้วยเช่นกัน

การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่น

โดยทั่วไปแล้วขอบข่ายของการให้บริการสาธารณะ (Public Service) จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหรือบริการที่รัฐจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนรวม ซึ่งนักวิชาการได้แบ่งแนวคิด ออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 การบริหารงานภาครัฐ (Public Administration: PA) ที่ให้ความสำคัญกับองค์การมากกว่าตัวบุคคล (Organization without Man) โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือ การทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้หลักการไว้ดังนี้

1. หลักการบริหารองค์การ ตามแนวคิดของ Luther H. Gulick

หลักการนี้เผยแพร่จากการที่ Luther H. Gulick and Lyndall Urwick ได้ร่วมกันเป็นบรรณาธิการหนังสือชื่อ Papers on the Science Administration และ Luther H. Gulick ได้นำเสนอบทความเรื่อง Notes on the Theory of Organization มีสาระสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมไว้เป็นอย่างดี โดยมีมุมมองว่า องค์การเกิดขึ้นมา เพราะมนุษย์ที่มาอยู่ร่วมกันได้ช่วยกันแบ่งงานกันทำ ตามความชำนาญพิเศษของแต่ละคนซึ่งเป็นการประหยัดเวลาและแรงงานในการทำงาน เมื่อสังคมขยายตัวขึ้น ลักษณะการแบ่งงานกันทำจะสลับซับซ้อนมากขึ้น จนในที่สุดจำเป็นต้องสร้างกลไกหรือโครงสร้างบางประการ เพื่อผูกโยงหน่วยประสานงานแต่ละ หน่วย (work units) เข้าด้วยกัน ดังนั้นหัวใจสำคัญของทฤษฎีองค์การนี้ จึงเป็นเรื่องของความพยายามจัดโครงสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยทำงานย่อยเหล่านี้ โดยแบ่ง

ออกเป็น 2 วิธี คือ การประสานงานโดยสร้างกลไกในการควบคุมภายในองค์กร และการประสานงานโดยการผูกมัดทางใจที่ต้องใช้ควบคู่กันไป (Gulick, 2004)

2. หลักแนวคิดเชิงระบบขององค์กร ตามแนวคิดของ Daniel Katz and Robert

L. Kahn

หลักการนี้มีแนวคิดที่ว่า ในระบบของสังคมมักจะประกอบด้วยองค์การที่มีกิจกรรมเป็นรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์และพึ่งพาซึ่งกันและกันในผลผลิตหรือปัจจัยนำออก และเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นซ้ำ อย่างต่อเนื่อง โดยมีปัจจัยนำเข้าที่เป็นพลังงาน (Energic Input) มีการเปลี่ยนแปลงพลังงานในระบบ และได้ผลลัพธ์ออกมาเป็นสินค้าหรือปัจจัยนำออกที่เป็นพลังงาน (Energic Output) โดยใช้การแลกเปลี่ยนที่เป็นเงินในการซื้อขายปัจจัยนำเข้าที่เป็นวัตถุดิบต่าง ๆ หรือ ปัจจัยนำออกที่เป็นสินค้าต่าง ๆ เพื่อมาใช้หมุนเวียนต่อในระบบอย่างต่อเนื่อง (Katz & Kahn, 2004)

3. หลักแนวคิดวัฒนธรรมขององค์กร ตามแนวคิดของ Ott J. Steven

หลักการนี้มีแนวคิดที่ว่า เมื่อพิจารณาในมิติด้านวัฒนธรรมองค์กรแล้ว จะมีอยู่ 2 ความหมาย คือ วัฒนธรรมองค์กรมีความหมายใกล้เคียงกับวัฒนธรรมทางสังคม และประกอบด้วย ค่านิยม ความเชื่อ ฐานคติ แนวความคิด บรรทัดฐาน สิ่งประดิษฐ์ และรูปแบบของพฤติกรรม ซึ่งวัฒนธรรมองค์กรจะเป็น รูปแบบพฤติกรรมของคน ดังนั้นวัฒนธรรมคือ องค์กรที่แสดงออกของบุคลิกลักษณะของแต่ละบุคคล และ ประการที่สอง วัฒนธรรมองค์กรคือ มุมมองหรือวิธีการศึกษาพฤติกรรมในองค์กร มุมมองในการทำความเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้น วัฒนธรรมองค์กรอ้างตามแนวคิด ทฤษฎี คือการพยายามคาดเดาลักษณะหรือพฤติกรรมการแสดงออกขององค์กรและคนในองค์กรนั่นเอง (Steven, 2004)

กลุ่มที่ 2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

หลักการนี้เผยแพร่จากการที่ Christopher Hood ได้นำเสนอบทความชื่อ A Public Management for all seasons? โดยสะท้อนให้เห็นว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เริ่มต้นขึ้นจากความพยายามในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นช่วงทศวรรษที่ 1980 ในประเทศกลุ่มเวสต์มินสเตอร์ (Westminster) ซึ่งได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดา ประเทศเหล่านี้ได้ดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐก้าวหน้าไปอย่างมาก ด้วยจุดประสงค์ที่ต้องการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ กลไกการบริหารงานภาครัฐจึงต้องมีสมรรถนะในการจัดการที่สูงเพียงพอสำหรับรองรับการขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวไปในจังหวะและในทิศทางที่พึงประสงค์ ซึ่งได้เกิดขึ้นจากแนวโน้มการลดขนาดการเติบโตของรัฐ มีการแปรรูปโดยให้เอกชนรับดำเนินการแทน มีการ

ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการพัฒนาการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นหัวข้อในความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็นการจัดการภาครัฐ การกำหนดนโยบาย และความร่วมมือต่าง ๆ (Hood, 1991)

กลุ่มที่ 3 การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)

หลักการนี้เผยแพร่จากการที่ Stephen P. Osborne ได้นำเสนอหนังสือชื่อ The New Public Governance? ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า กวาทศวรรษที่ผ่านมาตั้งแต่การพิมพ์เผยแพร่ผลงานของ Christopher Hood ซึ่งเป็นงานที่มีอิทธิพลทำให้เห็นลักษณะของกระบวนการทัศน์ของการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) ในช่วงเวลานั้นชุมชนการวิจัยของแองโกลอเมริกัน มองว่ากระบวนการทัศน์นี้มีลักษณะโดดเด่นจากการมีระเบียบปฏิบัติ ทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ซึ่งหลายร้อยปีมาแล้วอำนาจการบริหารงานภาครัฐ (PA) ในพื้นที่สาธารณะอาจไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ตั้งแต่นั้นมาก็มีการอภิปรายเกี่ยวกับผลกระทบของการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) ในประเด็นระเบียบปฏิบัติซึ่งแท้จริงแล้วเป็นกระบวนการทัศน์ทั้งหมดจริงหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับ Osborne (2010) ที่ได้นำเสนอแนวคิดที่ว่า NPG เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชนองค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ ในรูปแบบของการจัดการภาคีอย่างหลากหลาย เช่น ชุมชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการจัดการศึกษา การจัดการความปลอดภัยของชุมชน การสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับผู้สูงอายุ การจัดการป่าชุมชน หรือการจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งการจัดการในรูปแบบ NPG ได้ขยายตัวอย่างมากในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา

ภาพรวมโดยสรุปจะเห็นได้ว่า การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) เป็นการจัดการสาธารณะในยุคศตวรรษที่ 21 ภายใต้เงื่อนไขที่ภาคประชาสังคม กลุ่มธุรกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่อาจนิ่งเฉยในฐานะผู้รับบริการได้อีกต่อไป จึงเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนการกำกับติดตามและประเมินผลนโยบาย แนวคิดแบบเก่าที่แบ่งแยกระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ อาจไม่ถูกนำมาใช้ในการบริหารจัดการสาธารณะ และการมุ่งเน้นเพียงระบบการบริหารจัดการที่ (Good Governance) อาจไม่เพียงพอที่จะนำพาชุมชนท้องถิ่นไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อีกต่อไป

การจัดบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการภาครัฐเป็นระบบการเชื่อมโยงทางสังคม (Socio-cybernetic System) ผ่านประเด็นนโยบายสาธารณะที่มีความสำคัญเป็น การเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจไปพร้อมกับภาครัฐเป็นหัวใจสำคัญ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาครัฐที่มี

ความรับผิดชอบโดยตรงในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังนั้นท้องถิ่นจึงอาจมีหน้าที่หนึ่งในการกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวกันของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อแสดงพลังในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ช่วยกำหนดกติกาในการจัดการร่วมกัน โดยสามารถจัดระบบมาตรฐานการบริการสาธารณะของท้องถิ่นได้ 4 รูปแบบ ดังนี้

1. **การว่าจ้าง (Out Sourcing)** เป็นรูปแบบบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนิยมนำไปว่าจ้างให้บุคคลภายนอกทั้งเอกชนหรือปัจเจกบุคคล เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทแทนท้องถิ่น การตัดสินใจเพื่อว่าจ้างจะดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะเลือกวิธีการใดที่ดีที่สุดที่จะจัดบริการสาธารณะ ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่ดำเนินการเพียงแห่งเดียวหรือดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อาศัยการว่าจ้างบริการสาธารณะจากบุคคลภายนอก เพราะการว่าจ้างดังกล่าวช่วยในการรักษาคุณภาพ และสร้างความคุ้มค่าด้านงบประมาณ นอกจากนี้ บุคลากรของท้องถิ่นบางส่วน อาจถูกถ่ายโอนให้กลายเป็นผู้จัดการภาคเอกชนผ่านการทำสัญญาจ้างเหมาก็เป็นไปได้ (Mark, 2016)

2. **สหการ (Co-operative)** องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดจากการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติบุคคลอื่น มีความเป็นอิสระจากหน่วยการปกครองเดิม เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดองค์กรและแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ในนามของสหการเอง โดยทั่วไปการรวมตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหการ จะทำในกรณีที่การจัดบริการสาธารณะประเภทนั้น มีวัตถุประสงค์ที่เป็นจุดร่วมกันบางอย่าง เช่น มีสภาพปัญหาหรือความจำเป็นต้องดำเนินงานร่วมกัน มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน เป็นกิจการที่ต้องใช้งบประมาณสูง และอาศัยความชำนาญเฉพาะทางสูง (สถาบันพระปกเกล้า, 2550)

3. **กิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise)** เป็นการจัดบริการสาธารณะผ่านกิจการในรูปแบบธุรกิจ (business-type enterprises) ที่ท้องถิ่นเป็นเจ้าของและดำเนินงานโดยท้องถิ่น กิจการในรูปแบบนี้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากธุรกิจ จากค่าธรรมเนียมการให้บริการ หรือกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งกิจการในรูปแบบธุรกิจนี้จะแตกต่างจากบริการสาธารณะของท้องถิ่นประเภทอื่น เพราะมักเป็นบริการสาธารณะที่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้และสามารถหารายได้และมีกำไร ซึ่งกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะเหล่านี้มักแยกออกจากกิจกรรมโดยทั่วไปของท้องถิ่น ด้วยเหตุผลทางบัญชีเพราะมีเงินทุนสำหรับการดำเนินงานแยกออกจากการบริหารจัดการโดยปกติของท้องถิ่น (Charlie, 1989)

4. การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP)

ซึ่งการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ได้ให้คำนิยามการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนของ คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission: EC) ไว้ว่า เป็นการให้เอกชนดำเนินโครงการลงทุน ที่ปกติแล้วจะดำเนินการโดยภาครัฐ ซึ่งโครงการ PPP ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ทางรถไฟ โรงพยาบาล โรงเรียน หรือ อาคารสำนักงาน ของหน่วยงานรัฐบาล ซึ่งจะต้องเป็นโครงการที่มีความน่าสนใจให้เอกชนเข้ามาลงทุน และเอกชนสามารถที่จะระดมทุนได้ในหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการนำกระแสเงินสดที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตเป็นสินทรัพย์ค้ำประกัน ผ่านนิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicles: SPVs) ซึ่ง SPVs อาจจะเป็นการร่วมกันของหลายบริษัทหรือบริษัทเดียวก็ได้ โดยที่ SPVs จะสร้างขึ้นเพื่อจุดประสงค์เฉพาะกิจในการดำเนินงานของ PPP ในแต่ละโครงการ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2564)

แนวทางการจัดบริการสาธารณะข้างต้นสอดคล้องกับแนวคิดของ วุฒิสสาร ตันไชย และคณะ (2558) ได้ให้ข้อสรุปว่า ความเหมาะสมในการเลือกรูปแบบบริการสาธารณะขึ้นอยู่กับเป้าประสงค์ในการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภท ว่าได้วางหลักคิดในลักษณะใดไว้ เช่น การว่าจ้าง (Out Sourcing) อาจนิยมใช้ในการแบ่งหน้าที่ การจัดบริการสาธารณะบางส่วน ให้บุคคลภายนอกที่มีความถนัดและความรู้ความสามารถรับไปทำแทน สหการ (Co-operative) นิยมใช้ในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าสองแห่งขึ้นไป ที่ต้องจัดบริการสาธารณะร่วมกัน ด้วยเหตุผลด้านความคุ้มค่าหรือบูรณาการบริการสาธารณะข้ามพื้นที่ (Cross-Area) เช่น การจัดบริการระบบป้องกันไฟไหม้ ที่อาจกินพื้นที่ในหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมกันจัดบริการด้านโรงงานกำจัดขยะที่ต้องอาศัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ร่วมลงทุนกันเพื่อให้สามารถสร้างโรงงานกำจัดขยะที่มีศักยภาพเพียงพอ กิจกรรมพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise) ถือเป็นรูปแบบองค์กรที่สำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ในรูปแบบของกิจการพาณิชย์ เช่น การดำเนินงานด้วยตนเองในฐานะหน่วยงานหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการจัดตั้งบริษัทที่เป็นนิติบุคคลเอกชน และการดำเนินงานผ่านการจัดตั้งองค์กรของท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลมหาชน หรือกิจการเพื่อสังคม ในรูปสหกรณ์ บริษัท มูลนิธิ เป็นต้น และการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership) อาจนิยมใช้ในการจัดบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นต้องการอาศัยความร่วมมือกับเอกชนในฐานะหุ้นส่วน (Partner) ทั้งด้านความรู้และเงินลงทุน เช่น การพัฒนานิคมอุตสาหกรรม การชักชวนให้ภาคเอกชนลงทุนทำสิ่งปลูกสร้างในที่ดิน

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็น การจัดบริการสาธารณะแบบร่วมกันผลิต (Public Service Management through Co-production) นั่นเอง

ดังนั้นกล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีภาคีเครือข่าย (Network Governance) มีระบบการเชื่อมโยงทางสังคม (Socio-cybernetic System) ผ่านประเด็นนโยบายสาธารณะ โดยการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจไปพร้อมกับท้องถิ่น ทำการกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวของภาคส่วนทางสังคม เพื่อมาแสดงพลังในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน อีกทั้งยังช่วยกำหนดกติกาในการ จัดการร่วมกัน เน้นการจัดการเชิงสถาบันแนวใหม่ ซึ่งเป็นการนำหลักการของเอกชนมาประยุกต์ใช้กับการจัดการปกครองท้องถิ่น ด้วยการให้บริการสาธารณะที่ท้องถิ่นต้องการแข่งขันและตอบสนองประชาชน เพิ่มการแข่งขันด้วยการจ้างเหมาและใช้กลไกกึ่งตลาดเพื่อเพิ่มทางเลือกให้กับผู้รับบริการ เปลี่ยนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากผู้ให้บริการโดยตรงเป็นผู้คอยกำกับดูแล กระตุ้นและกำหนดทิศทางมาก การจัดบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตแทน

อย่างไรก็ดี การจัดบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตจะประสบความสำเร็จได้ ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอีกมิติหนึ่งที่เป็นตัวแปรสำคัญ ทั้งในส่วนของการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมสนับสนุน ร่วมกำกับควบคุมตรวจสอบ ร่วมประเมินผล และร่วมรับผิดชอบด้วยกัน นอกจากนี้ประเด็นจัดการที่ยืดหยุ่น การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง การจัดองค์การ ขนาดขององค์การ การขยายและยุบเลิกหน่วยงาน ควรได้ตามความเหมาะสมของพันธกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันเวลา ขณะที่สิ่งสำคัญในการส่งเสริมการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยให้ประสบความสำเร็จนั้น ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่ให้สอดคล้องกับการสร้างความร่วมมือด้วยในอีกทิศทางหนึ่ง

บทสรุป

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องสร้างกลไกและมาตรการที่จะพัฒนาขึ้นเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชน ความเข้าใจที่ตรงกัน ความมุ่งมั่นเชื่อมั่นต่อปรัชญาและคุณค่าของการกระจายอำนาจเป็นประเด็นที่ทุกฝ่ายต้องตระหนัก นับแต่ภาครัฐบาล ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และประชาชนที่พร้อมจะร่วมกันพัฒนาการกระจายอำนาจผ่านกระบวนการการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องและมั่นคง ซึ่งอนาคตการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นต้องตอบโจทย์ความเท่าเทียม ทั้งมิติด้านสังคมและเศรษฐกิจ สามารถหลอมรวมทุกกลุ่มในสังคมให้นำสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิต และเป็นเป้าหมาย

ที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องแสดงบทบาทเป็นกลไกหลักสำคัญในการประสานทุกภาคส่วน ให้เกิดการร่วมผลิตบริการสาธารณะที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยยอมรับความร่วมมือในการลงทุนจากภาคเอกชน ผ่านการแข่งขันระหว่างผู้มีความสามารถ นำมาซึ่งการสร้างระบบคุณภาพชีวิตและโอกาสการจ้างงานของประชาชน โดยเฉพาะการร่วมผลิตบริการสาธารณะด้านคมนาคม ขนส่ง และพลังงาน การคุ้มครองทางสังคม การบริหารจัดการด้านแรงงาน การดูแลกลุ่มเปราะบางทางสังคม เช่น ผู้หญิง เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้พิการ โดยร่วมดำเนินงานควบคู่ไปกับหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้การร่วมผลิตบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอีกภารกิจหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปิดรับความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายที่มีความสามารถ ผนวกกับการพิจารณากฎระเบียบที่เป็นข้อจำกัดของการพัฒนาร่วมด้วย อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. **มาตรฐานการบริหารและการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/stan1.htm
- ชมพูช พูนาค. (2560). “การบริการสาธารณะใหม่เพื่อรับใช้พลเมือง”. **วารสารมนุษยสังคมปริทัศน์**. ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน). หน้า 125-139.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2559). **รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. (2558). **ข้อเสนอเชิงนโยบาย นวัตกรรม การพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.
- สร้อยพัทธ์ เอี้ยวเจริญ และ กุลสกาว่า เลหาสถิต. (2562). “การบริการสาธารณะแนวใหม่กับความสอดคล้องของวัฒนธรรมไทย”. **วารสารการเมืองการปกครอง**. ปีที่ 9 ฉบับที่ 3. (กันยายน-ธันวาคม). หน้า 219-232.
- สถาบันพระปกเกล้า, วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. (2550). **ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบ และความเป็นไปได้**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2564). **การบริหารงานภาครัฐแบบมีส่วนร่วม**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://www.opdc.go.th/content/Mjc4Nw>

- อำนาจ บุญรัตน์ไมตรี. (2558). “แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่น”. วารสารการเมืองการปกครอง. ปีที่ 6 ฉบับที่ 1. หน้า 25-37.
- อรุณี สันฐิติวิชัย. (2558). “การสร้างการร่วมกันผลิตในชนบท: กรณีศึกษาการจัดการขยะของเทศบาลน้ำเย็น จังหวัดอุบลราชธานี”. **Veridian E-Journal, Silpakorn University ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ**. ปีที่ 8 ฉบับที่ 1. หน้า 690-699.
- Charlie B. Tyer. (1989). “Municipal Enterprises and Taxing and Spending Policies: Public Avoidance and Fiscal Illusions”. **Public Administration Review**. Vol. 49 No. 3. pp.229-230. [Online]. From: <https://www.jstor.org/stable/977004>
- Dong, L. (2015). **Public Administration Theories: Instrumental and Value Rationalities**. PALGRAVE MACMILLAN: United states-a division of St. martin’s Press.
- Gulick, Luther. (2004). “Notes on the Theory of Organization,” in Shafritz, M. Jay & Hyde, C. Albert. **Classics of Public Administration**. Wadsworth : Cengage Learning, pp.446 - 449.
- Hood, Christopher. (1991, March). “A Public Management for all Seasons?,” in **Public Administration**. Vol. 69. No. 1: pp.3-19. [Online]. From: <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf>
- Katz, Daniel & Kahn Robert. (2004). “Organization and System Concept,” in Shafritz, M. Jay & Hyde, C. Albert. **Classics of Public Administration**. Wadsworth: Cengage Learning, pp.450 - 455.
- Khoo, M. and Fong, Y. L. (2014). **Redefining Engagement: Lessons for the Public Service from Our Singapore Conversation**. Issue 13. ETHOS.
- Loffler, E. (2005). “Governance and Government: Networking with External Stakeholders,” in **Public Management and Governance**. Tony Bovaird and Elke Loffler (eds.) London: Taylor & Francis Group.
- Mark Sandford. (2016). **Local Government: Alternative Models of Service Delivery**. New York: The House of Commons Library.

- Osborne, P. Stephen (2010). “Introduction the (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?”. in **The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. Edited by Osborne, Stephen P. London and New York: Routledge, pp.1-16.
- Peters, B. G. (2010). “Meta-governance and Public Management,” in **The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. Stephen P. Osborne (ed.). London: Routledge.
- Steven, J. Ott. (2004). “Understanding Organizational Culture,” in Shafritz, M. Jay & Hyde, C. Albert. **Classics of Public Administration**. Wadsworth: Cengage Learning. pp.315-326.
- Zhang, G. (2007). **Public Administration**. Beijing: Peking University.