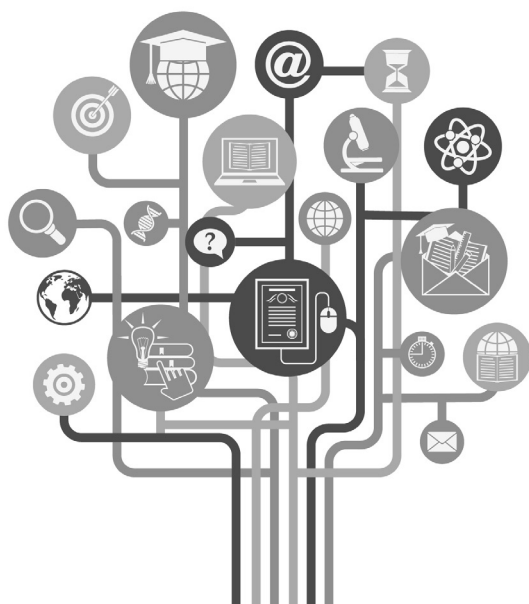


การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่กับการพัฒนาท้องถิ่น New Public Governance with Local Development

ณัฏฐา เกิดทรัพย์ และพัชรี กล่อมเมือง

Natta Kertsup and Patcharee Klommeung





การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่กับการพัฒนาท้องถิ่น

New Public Governance with Local Development

ณัฐรา เกิดทรัพย์¹ และพัชรี กล่อมเมือง²

Natta Kertsup and Patcharee Klommeung

¹คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร กรุงเทพฯ 10220 ประเทศไทย
Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Rajabhat University, Bangkok 10220,
Thailand email : natta.ke@pnru.ac.th

²คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร กรุงเทพฯ 10220 ประเทศไทย
Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Rajabhat University, Bangkok 10220,
Thailand email : nongam_patcharee@hotmail.com

Received : September 13, 2023 Revised : January 12, 2024 Accepted : January 18, 2024

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอรูปแบบการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ เพื่อนำไปปรับใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น พบว่า เป็นการเปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือกันของทุก ๆ ภาคส่วนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะอื่น ๆ ได้เพื่อเป็นการเสริมสร้างพลังอำนาจและความเข้มแข็งให้กับประชาชนและท้องถิ่น ประกอบด้วย 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่น 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความสามารถในการพัฒนาองค์กร และ 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความสามารถในการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่มีมิติที่สำคัญ คือ 1) สังคม การเมือง 2) นโยบายสาธารณะ 3) การบริหาร 4) การรับเหมาสัญญา และ 5) เครือข่าย

คำสำคัญ : การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่; การพัฒนาท้องถิ่น

Abstract

This academic article aims to present a new public governance model to be applied in local development. It was discovered that this new public governance model opened up the opportunity for cooperation of all local sectors to participate in the policy process and the delivery of public services or other public activities in order to empower and

strengthen the people and localities which consisted of 1) the ability of local government organizations to adapt to local contexts, 2) their capacity to evolve structurally, and 3) their proficiency in managing public participation. Regarding the aspects of new public governance that were crucial in the transformative process, these included society and politics, public policy, administration, contracting, and network.

Keywords: New Public Governance; Local Development

บทนำ

ประเทศไทยมีการจัดโครงสร้างทางการบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามแนวคิดการจัดโครงสร้างเพื่อแบ่งระดับชั้นทางการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มีหลักสำคัญที่ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการคือ หลักการรวมอำนาจ (centralization of power) หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration of power) และหลักการกระจายอำนาจ (decentralization of power) ซึ่งหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้ง 3 หลักดังกล่าว จะเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการจัดระดับทางการบริหารราชการแผ่นดิน (level of government) (สถาบันพระปกเกล้า, 2547 : 1-6) การปกครองท้องถิ่นมีพื้นฐานมาจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรท้องถิ่น และการมีอิสระในการบริหารการพัฒนาท้องถิ่น (วัชรินทร์ อินทรพรหม, 2565 : 1) มีความสำคัญในฐานะเป็นองค์กรที่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางที่พัฒนาตามระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย (ลิขิต จีระเวคิน, 2553 : 27)

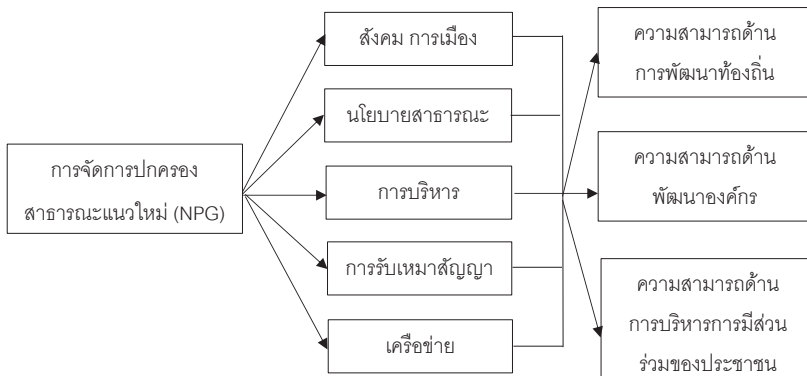
อย่างไรก็ตาม เมืองครีครปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งเท่านั้น ที่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ โดยพัฒนาการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ในขณะที่เมืองครีครปกครองส่วนท้องถิ่นอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ กล่าวคือ ยังไม่มีการพัฒนาการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดีพอ จึงส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อสังคม



กลายเป็นเรื่องที่ซับซ้อนมากขึ้น แนวทางการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมที่นำมาใช้โดยมุ่งเน้นการควบคุมและการออกแบบองค์การไม่อาจตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ได้ จึงจำเป็นต้องใช้แนวทางในการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ที่จะสามารถแก้ไขประเด็นปัญหาที่สะท้อนความเป็นจริงของปัจจุบัน โดยเฉพาะในสามประเด็นสำคัญ ได้แก่ ความต้องการความยืดหยุ่น ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับนโยบาย และความรับผิดชอบ (Jocelyne Bourgon, 2007)

ดังนั้น การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่จึงมีความจำเป็นต่อการพัฒนาท้องถิ่นให้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันทั่วถึงที่ บทความนี้จะจึงเขียนขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่เปรียบเทียบกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม เพื่อนำเสนอแนวทางการนำแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่มาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น

กรอบการวิเคราะห์



รูปภาพที่ 1 กรอบการวิเคราะห์

เนื้อหา

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)

เป็นแนวคิดที่เจริญเติบโตในช่วงศตวรรษที่ 21 เหตุอันเนื่องมาจากกระแสของสังคมโลกมีการเปลี่ยนแปลงและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สภาวะแวดล้อมที่ส่งผลกระทบในวงกว้าง การจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติกันอาจจะไม่สามารถตอบสนองต่อ การแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ เนื่องจาก

เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วยการนำแนวคิด NPG มาใช้ในระดับของการจัดการปกครองทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (ไททัศน์ มาลา, 2561) ไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดในการสนองตอบต่อความท้าทายในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการให้บริการสาธารณะ ในศตวรรษที่ 21 เป็นการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีศักยภาพ แต่อย่างไรก็ตามจะขาดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนไปไม่ได้ (Casady and Peci, 2021)

ดังนั้น การมุ่งเน้นแต่เพียงการจัดการที่ดี (Good Governance) (ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพ ยุติธรรม ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม) ในยุคนี้คงจะไม่เพียงพอ กับบริบทและกระแสของสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไป (Löffler, 2005) ภายใต้อาณัติของปัญหาความซับซ้อนในงานสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้นและเกิดปัญหา ด้านทรัพยากรในภาครัฐ ภาคประชาสังคม ทำให้พื้นที่สาธารณะเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ส่งผลทำให้การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่เกิดขึ้น เพื่อรองรับต่อปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อยุคสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการปกครองที่แตกต่างกัน จำเป็นที่จะต้องประสานความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) และตัวแสดงอื่น ๆ การชักจูงให้แต่ละฝ่าย นำทรัพยากรออกมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ และการจัดการความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการร่วมกันทำระหว่างเครือข่ายต่าง ๆ ในขณะที่ Kennett (2010) ได้นำเสนอว่า การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่เป็นความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ระหว่างรัฐกับสังคม โดยที่กิจกรรมต่างๆ เป็นสาธารณะมิได้ผูกขาดอยู่ที่ภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่เกิดจากปฏิสัมพันธ์หลากหลาย (A Plurality of Actors) ของผู้คนจากหลาย ๆ ภาคส่วน ที่คำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันและให้ความสนใจที่จะเข้ามามีบทบาทในกิจกรรมสาธารณะ ซึ่ง Ferderickson and Smith (2003) ก็นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ governance โดยได้อธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงต่างๆ เศรษฐกิจ การจัดสวัสดิการของรัฐ การรื้อถอนเสรีภาพส่วนบุคคลของรัฐ การบริหารที่ลดลำดับชั้น การกระจายอำนาจที่มากขึ้น การมีบทบาทของภาคเอกชน ทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับขอบเขตและลักษณะของการบริหารงานภาครัฐทั้งความเป็นมืออาชีพและทางวิชาการ

นอกจากนั้น Osborne (2010) มีมุมมองในการวิเคราะห์การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) จำแนกออกเป็น 5 รูปแบบ ดังนี้



1. การจัดการปกครองเชิงสังคม การเมือง (Socio-Political Governance) เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐกับสังคม มีมุมมองว่ารัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองไม่ใช่ตัวแสดงหลักที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะและส่งมอบบริการสาธารณะแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ยังเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสถาบัน และปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันกับตัวแสดงอื่น ๆ ในสังคม เพื่อจะได้เข้าใจถึงการกำหนดนโยบายการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สิ่งสำคัญในการผลักดันนโยบายให้ผู้ปฏิบัติ ปฏิบัติตามนโยบายและผู้ได้รับผลจากนโยบายจะต้องได้รับรู้เข้าใจ ยอมรับ และสร้างทัศนคติที่ดีอันจะเป็นเครื่องมือที่ทำให้นโยบายได้รับความสำเร็จในที่สุด (ณัฐฐา เกิดทรัพย์, 2562) รวมไปถึงการประเมินผลนโยบายสาธารณะ จะสามารถบรรลุเป้าหมายในทางปฏิบัติกระบวนการดังกล่าวดำเนินการภายใต้ความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกันระหว่างภาครัฐกับภาคสังคม (Kooiman, 1999)

2. การจัดการปกครองเชิงนโยบายสาธารณะ (Public Policy Governance) ให้ความสำคัญไปที่ วิธีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางด้านนโยบายกับชุมชนเครือข่ายต่าง ๆ ในการสร้างสรรค์และมีอิทธิพลต่อการกำหนดกระบวนการนโยบายสาธารณะ การจัดการปกครองเชิงนโยบายสาธารณะ เห็นว่าศูนย์กลางของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งการส่งมอบการบริการสาธารณะมิใช่หน้าที่ภาครัฐแต่ฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่จะต้องประกอบไปด้วยการทำงานร่วมกันของประชาชน ชุมชน และเครือข่ายต่าง ๆ

3. การจัดการปกครองเชิงการบริหาร (Administrative Governance) ให้ความสำคัญในการประยุกต์ใช้การบริหารภาครัฐแบบเดิม (Public Administration) ทำให้เกิดประสิทธิผลกับการบริหารจัดการงานสาธารณะตามสภาพบริบทในปัจจุบัน พร้อมเสนอให้ปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงาน ภายใต้หลักการการบริหารภาครัฐแบบเดิมเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐของยุคสมัยปัจจุบัน

4. การจัดการปกครองในรูปแบบของการรับเหมาสัญญา (Contract Governance) ให้ความสำคัญในการบริหารงานสาธารณะ ภายใต้กรอบแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management) โดยเฉพาะการนำกลไกการสร้างความสัมพันธ์เชิงพันธะสัญญา (Contractual Relationships) มาใช้สำหรับการส่งมอบการบริการสาธารณะของภาครัฐ และเสนอให้นำรูปแบบของการจัดการปกครองรูปแบบของการรับเหมาสัญญา มาใช้ในฐานะของการเปิดให้บริษัทเอกชนทำหน้าที่รับทำสัญญาในการ

ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยรัฐจะต้องมีการประสานงานและกำกับติดตามการดำเนินงานของบริษัทรับเหมาทำสัญญาต่าง ๆ

5. การจัดการปกครองในรูปของเครือข่าย (Network Governance) ให้ความสำคัญในการวิเคราะห์ถึงวิธีการทำงานของเครือข่ายที่มีการประสานงานร่วมกันระหว่างองค์กรที่จัดการตนเองต่าง ๆ ในการจัดตั้งเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรดังกล่าวนี้ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ โดยมีรัฐเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนหนึ่งที่เรียกว่า “A Partner” ของเครือข่ายจะอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้

จากที่กล่าวมาแล้วนั้น การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) มีตัวแสดงที่หลากหลายระดับและหลากหลายภาคส่วนเข้ามามีบทบาทร่วมกัน ประเด็นการศึกษาที่แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ให้ความสนใจ คือ มิติการจัดการปกครองเชิงสังคม การเมือง (Socio-Political Governance) มิติการจัดการปกครองเชิงนโยบายสาธารณะ (Public Policy Governance) มิติการจัดการปกครองเชิงการบริหาร (Administrative Governance) มิติการจัดการปกครองในรูปแบบของการรับเหมาสัญญา (Contract Governance) และมิติการจัดการปกครองในรูปของเครือข่าย (Network Governance) ดังนั้นเมื่อพิจารณาในบริบทของการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะเมื่อสถานการณ์ทางสังคมเศรษฐกิจ การเมืองเปลี่ยนไป แนวคิด governance จึงมีความสำคัญต่อการบริหารงานภาครัฐ คือ การพยายามทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ภายใต้การบริหารงานภาครัฐและการจัดทำนโยบายนั้นมีลักษณะ เป็นแนวนอน (horizontal) มากขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของตัวแสดงอื่นนอกจากภาครัฐ ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม จึงนับได้ว่าแนวคิด governance มีบทบาทและอิทธิพลต่อทิศทางการบริหารงานภาครัฐและการจัดทำนโยบายสาธารณะในอนาคต รวมทั้งการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงข้อตกลงความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships PPPs) ตั้งแต่สองรายขึ้นไป โดยส่วนมากเป็นความร่วมมือในระยะยาว (Casady & Peci, 2021)

การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มที่การพัฒนาความสามารถทางการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องพัฒนาความสามารถในการบริหารขององค์กรอย่างน้อย 4 ด้าน คือ 1) ความสามารถด้านการพัฒนาท้องถิ่น 2) ความสามารถด้านพัฒนาองค์กร 3) ความสามารถด้านการบริหารการเงิน



การคลัง และ 4) ความสามารถในการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีมิติทั้ง 4 ด้านนี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และถือเป็นหัวใจของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่ รวมทั้งความสำเร็จในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังจะต้องเกิดขึ้นใน 2 ระดับ ได้แก่ 1) ความสำเร็จในการบริหารจัดการระดับโครงการ และ 2) ความสำเร็จในการบริหารจัดการระดับองค์กร ซึ่งความสำเร็จทั้ง 2 ระดับนี้ จะมีส่วนเกื้อหนุน และส่งเสริมกันและกัน หากสร้างความสำเร็จในระดับโครงการได้ก็จะมีผลทำให้การบริหารจัดการในระดับองค์กรประสบความสำเร็จตามไปด้วย หากมีความสามารถในการบริหารระดับองค์กรภาพรวมประสบความสำเร็จก็จะมีผลให้การบริหารโครงการต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำสัมฤทธิ์ผล (พงษ์ศักดิ์ ชยาจิรกิจ, 2565)

ซึ่งการจัดการกิจกรรมสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ เรียกว่า “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) ซึ่งต้องกระจายภารกิจงานพร้อม คน เงิน และวัสดุ อุปกรณ์เครื่องมือ การพัฒนาประชาธิปไตยจากรากฐานระดับล่าง ท้องถิ่นจึงจำเป็นหากการเมืองท้องถิ่นมั่นคงแข็งแรง การเมืองระดับชาติย่อมแข็งแรงมั่นคงเช่นกัน คนท้องถิ่นมีวิถีชีวิตที่สำคัญ 2 มิติ คือ 1) ท้องถิ่นในลักษณะของพื้นที่ของชุมชน หรือ “ชุมชนท้องถิ่น” เช่น วิถีชีวิตของคนในพื้นที่ที่ทำการเกษตรเป็นอาชีพหลัก เป็นต้น 2) เมื่อคนกับพื้นที่มีความสัมพันธ์กันจนกลายเป็นวิถีชีวิต สิ่งที่ตามมาคือ ต้องมีการจัดระบบความสัมพันธ์ให้เป็นระบบ ด้วยการมีระเบียบ กฎเกณฑ์ในการอาศัยอยู่ร่วมกัน การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ร่วมกัน และรวมไปถึงการพัฒนาพื้นที่ของตนให้มีความเจริญและเป็นที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนได้ เป็น “การจัดระบบการปกครอง” นั่นคือ “ท้องถิ่นในลักษณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่น” หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทขององค์กรต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีด้วยกัน 4 ด้าน คือ 1) บทบาทของรัฐบาล 2) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) บทบาทของภาคประชาชน และ 4) บทบาทของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพัฒนาตามภารกิจ 5 ด้าน คือ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐานตอบโจทย์เศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของสังคม 2) ด้านสังคมเกี่ยวกับการศึกษา สาธารณสุข ความสงบเรียบร้อย วัฒนธรรม ประเพณี กีฬา 3) ด้านเศรษฐกิจ ดำเนินการเรื่องการตลาดย่านท่าเลการค้า โรงรับจำนำ น่าจะรวมการพยุรราคาสินค้าเกษตรด้วยการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ 4) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เป็นทั้งของส่วน

รวมและเอกชน และ 5) ด้านการเมืองการบริหารการมีส่วนร่วมวัฒนธรรมการแสวงหาความร่วมมือ ส่งเสริมความคิดที่ดี

ท้องถิ่นควรพัฒนาด้านใดก่อน หรือจะใช้การพัฒนารูปแบบใด ที่มีหลายรูปแบบ เช่น การพัฒนาชุมชน (Community Development) การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (Participatory Development) การพัฒนาแบบบูรณาการ (Integrated Rural Development) การพัฒนาชุมชนเมือง (Urban Development) เป็นต้น โดยเฉพาะการพัฒนาชุมชนที่ยั่งยืน การพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ถือเป็นกระบวนการเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ขอยกตัวอย่างจากการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ สรุปปัญหาของท้องถิ่น โดยแยกออกเป็นปัญหาแต่ละด้านตามลำดับ ตามบริบทของชุมชนที่หมายรวมถึง สภาพความเป็นอยู่ในชุมชนอย่างรอบด้านทั้งสภาพความเป็นอยู่ทางกายภาพ ชีวภาพ เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม

ในส่วนนี้ผู้เขียนนำเสนอรูปแบบการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่กับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีระบบการเชื่อมโยงทางสังคม ผ่านประเด็นนโยบายสาธารณะ เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจไปพร้อม ๆ กับท้องถิ่น ดังนั้น ท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ที่จะกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวกันของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อมาแสดงพลังในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน อีกทั้งยังช่วยกันกำหนดกติกาในการจัดการร่วมกันอีกด้วย และด้วยการนำหลักการจัดการปกครองเชิงสังคมการเมือง (Socio-Political Governance) ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับสถาบันทางสังคม การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีได้กระทำโดยรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นการกำหนดนโยบายจากภาคส่วนทางสังคม นอกจากนี้ การรับเหมาสัญญา มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในการว่าจ้างบริการสาธารณะให้กับประชาชน ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะ

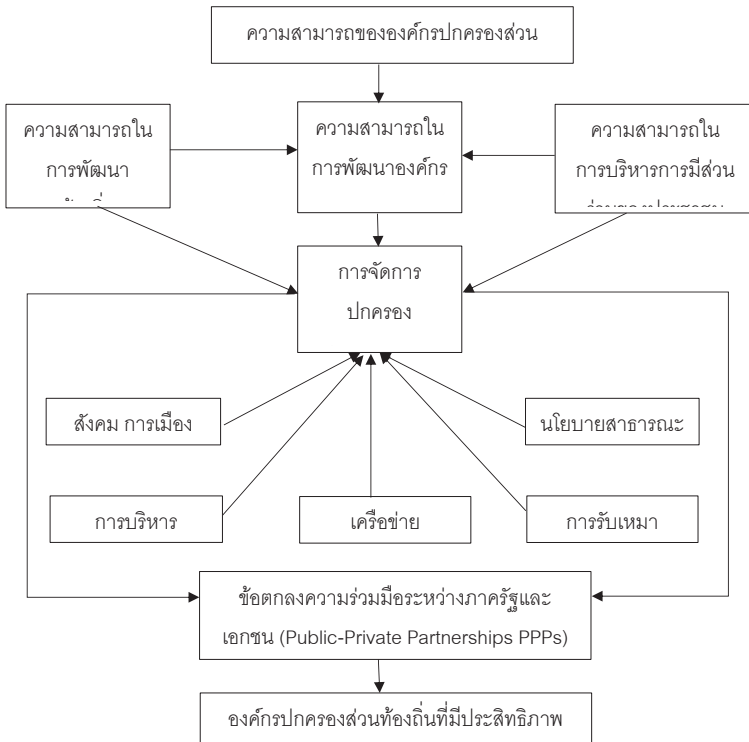
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความสามารถในการพัฒนาองค์กร ด้วยการปรับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุก ๆ รูปแบบให้มีขนาดที่กะทัดรัดและเล็กลง เพื่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวในการบริหารงาน โครงสร้างภายในองค์กรควรจะมีความเหมาะสมในการจัดการปกครองด้วย และยังต้องใช้กลไกตลาดและกึ่งตลาดในการส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และด้วยการนำหลักการ



การจัดการปกครองเชิงบริหาร (Administrative Governance) จะต้องมีการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) เป็นการจัดการที่ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ มีความโปร่งใสในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและตัวแสดงอื่น ๆ รวมไปถึงการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships PPPs) ตั้งแต่สองรายขึ้นไป โดยเน้นความร่วมมือในระยะยาว เพื่อเป็นการร่วมทุนเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบคมนาคมขนส่ง ระบบจัดการและระบายน้ำ เป็นต้น ซึ่ง PPPs เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพช่วยประหยัดงบประมาณของภาครัฐ การดึงเอกชนเข้ามาเป็นหุ้นส่วนสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานได้และเพิ่มคุณภาพของโครงการต่าง ๆ

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความสามารถในการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีภาคีเครือข่าย (Network Governance) ในการจัดการปกครอง เพื่อทำการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของท้องถิ่น หน่วยงานท้องถิ่นที่ให้บริการจะต้องมีความสามารถในการรับผิดชอบ (Accountability) เปิดเผยข้อมูลและมีความซื่อสัตย์ในการบริหารงานของท้องถิ่น รวมไปถึงจะต้องมีการจัดการเครือข่ายของท้องถิ่นที่จัดการดูแลได้ด้วยตนเอง (Self-organizing Network) ซึ่งทำงานในลักษณะของเครือข่ายที่พึ่งพาอาศัยกันโดยเป็นการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมที่มากมายในการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งฝ่ายรัฐ เอกชน และประชาชน ทำให้ท้องถิ่นต้องมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ จึงต้องสร้างเครือข่าย โดยเครือข่ายไม่ได้มีเฉพาะท้องถิ่นเท่านั้น เครือข่ายเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่กว้างขวางและมีเส้นใยเชื่อมโยงกัน ไปจนถึงการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นผ่านการจัดการเครือข่าย และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน หน่วยงานลักษณะนี้ต้องสามารถจัดการดูแลตนเองได้มิใช่มีความเป็นอิสระเพียงอย่างเดียว

จากการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่กับการพัฒนาท้องถิ่น ผู้เขียนพัฒนาให้เป็นรูปแบบการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่เพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ดังภาพต่อไปนี้



รูปภาพที่ 2 รูปแบบการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่เพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ

บทสรุป

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) เป็นประชาธิปไตยเชิงส่วนร่วมนิยม (Democratic collectivism) เพื่อสนองตอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมควบคู่ไปกับการพัฒนาการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมสูง มุ่งไปสู่ “รัฐพลเมือง” ลักษณะการใช้อำนาจและผลของการใช้อำนาจ ด้วยกระจายอำนาจสู่ภาคพลเมืองและบูรณาการไปพร้อมๆ กัน ใช้การจัดการแบบเครือข่ายหลายศูนย์อำนาจ และใช้เวทีสาธารณะในการกำหนดบูรณาการทางเลือกและเป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ ซึ่งการนำแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) นำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นจะทำให้เกิดความเป็นพลเมืองและประชาชนมีส่วนร่วมสูงจึงทำให้กลายเป็นรัฐพลเมือง และท้องถิ่นเกิดองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organizations (HPOs)) ที่ให้ความสนใจต่อการจัดการการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม เพื่อทำให้การ



พัฒนาองค์กรและการเรียนรู้ขององค์กรเกิดขึ้นในระยะยาว ดังนั้นการที่จะนำการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) ไปประยุกต์ในการพัฒนาท้องถิ่นจะต้องเริ่มจากการพัฒนาความสามารถในการพัฒนาองค์กรด้วยการปรับขนาดองค์กรให้มีความคล่องตัวสูงและจะต้องส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชนตามความต้องการของประชาชน และในการจัดการท้องถิ่นด้วยการรับเหมาสัญญาที่มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ในการว่าจ้างบริการสาธารณะให้กับประชาชนเพื่อคุณภาพในการให้บริการ และความเท่าเทียมของการได้รับบริการ ส่วนความสามารถพัฒนาท้องถิ่นจะต้องมีระบบการเชื่อมโยงทางสังคม ผ่านประเด็นนโยบายสาธารณะ เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจไปพร้อม ๆ กับท้องถิ่นความสามารถพัฒนาการบริหารการเงินการคลัง ความสามารถในการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี ซึ่งท้องถิ่นจะต้องให้ประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดแผนพัฒนาประจำปี จะต้องให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่รับผิดชอบของท้องถิ่นนั้นๆ เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การแสดงความคิดเห็น กล่าวถึงปัญหาในชุมชนและความต้องการของประชาชน ก่อนที่จะดำเนินกิจกรรมใดๆ จะต้องตัดสินใจร่วมกับประชาชน การที่จะต้องดำเนินกิจกรรมจะต้องให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมด้วย และสุดท้ายประชาชนจะต้องร่วมกันประเมินผลกิจกรรมว่าประสบความสำเร็จตามที่กำหนดในแผนพัฒนาหรือไม่ รวมไปถึงจะต้องมีการจัดการเครือข่ายของท้องถิ่นที่จัดการดูแลได้ด้วยตนเอง เช่น เครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นการก่อตั้งเครือข่ายขึ้นมาเพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ด้วยการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อจัดการและดูแลตนเอง ประกอบด้วย 1) การตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างเครือข่าย 2) การประสานหน่วยงานหรือองค์กรเครือข่าย และ 3) การสร้างพันธะสัญญาร่วมกัน เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

ณัฐภา เกิดทรัพย์. (2562). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายเขตส่งเสริมอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัลไปปฏิบัติ. *วารสารวิจัยราชภัฏพระนคร สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 14(1), 394-409.

- ไททัศน์ มาลา. (2561). การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG): แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่น. *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 8(1), 179-194.
- พงษ์ศักดิ์ ชยาจิริกิจ. (2565). แนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: วิถีใหม่. *วารสาร มจร เลย์ ปริทัศน์*, 3(1), 123-130.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2553). *การเมืองการปกครองของไทย*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัชรินทร์ อินทพรหม. (2565). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. ฌภัทร ก้อปปี.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอกลำดับที่ 4 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น*. สถาบันพระปกเกล้า.
- Casady, Carter B. and Peci, Florin. (2021). The institutional challenges of public-private partnerships (PPPs) in transition economies: lessons from Kosovo. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 34(1), 1949-1965.
- Jocelyne Bourgon. (2007). *Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory*. SAGE Publications.
- Federickson, George H. and Smith, Kevin B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press.
- Kennett, P. (2010). Global Perspectives on Governance. In *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
- Kooiman, J. (1999). Social-political Governance: Overview, Reflections and Design. *Public Management Review*, 1(1), 67-92.
- Löffler, E. (2005). Governance and Government: *Networking with External Stakeholders in Public Management and Governance*. Taylor & Francis Group.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance ? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.

