

การปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐ: ข้อจำกัดและความท้าทายภายใต้แนวคิดการบริหาร กิจการสาธารณะแนวใหม่

Transforming the Role of the State: Limitations and Challenges under the New Public Governance Concept

สันต์ชัย รัตนะขวัญ¹

Sanchai Ratthanakwan

บทคัดย่อ (Abstract)

บทความนี้มุ่งนำเสนอแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายและแสดงให้เห็นความสำคัญของแนวคิด และนำไปวิเคราะห์ถึงข้อจำกัดและความท้าทายในการนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารกิจการสาธารณะของไทย โดยแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ให้ความสำคัญกับหลายภาคส่วนในสังคม เป็นการรวมเอาผลประโยชน์สาธารณะเข้าไว้ด้วยกัน สนับสนุนให้มีการร่วมกันตัดสินใจของตัวแสดงที่หลากหลาย ให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่าย (Network) ภาควิชาสัมพันธ์ (Partnership) และการเปิดเวทีอภิปรายสาธารณะ (Deliberative Forums) ที่เป็นการสร้างพื้นที่ให้กับภาคสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม การบริหารกิจการสาธารณะของไทยที่เป็นระบบการเมืองแบบปิดได้กลายเป็นปัญหาและข้อจำกัด เพราะการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในสังคมย่อมเกิดขึ้นได้ยากในสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ในแง่ของโครงสร้างโอกาสทางสังคมยังไม่เปิดกว้างมากพอในการทำให้เกิดค่านิยมร่วมเรื่องประชาธิปไตยและค่านิยมเรื่องผลประโยชน์สาธารณะและระบบราชการที่ฝังรากลึกในการบริหารงานภาครัฐของไทยเป็นข้อจำกัดสำคัญ ความท้าทายของการบริหารกิจการสาธารณะไทยจึงเป็นเรื่องของความร่วมมือกันของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม การสร้างคุณค่าร่วมหรือสำนึกร่วมและเห็นความสำคัญของความเป็นสาธารณะ

คำสำคัญ (Keywords): การบริหารงานภาครัฐ; การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่; ข้อจำกัดและความท้าทาย

Received: 2023-03-14 Revised: 2023-03-24 Accepted: 2023-03-27

¹ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา Lecturer in Public Administration, College of Politics and Government, Sunandha Rajabhat University. Corresponding Author e-mail: sanchai.ra@ssru.ac.th

Abstract

This article aims to introduce the concept of New Public Governance which aims to discuss and explain the importance of the concept and to analyze the limitations and challenges in applying it to public administration in Thailand. The concept of New Public Governance gives importance to multiple sectors in society and encourages joint decision-making by diverse actors. Prioritize networking, partnerships and deliberative forums that create a space for the community to participate in public administration. However, public administration in Thailand, which is a closed political system, has become a problem and limitation because the participation of various sectors in society is rare in a non-democratic society. In terms of structure, social opportunities are not open enough to create shared values of democracy and values of public interest and bureaucracy that are deeply rooted in the administration of the Thai public sector, which is a significant limitation to public administration. The challenge of public administration in Thailand is therefore a matter of cooperation from various sectors in society, creating shared value and emphasizing the importance of publicity

Keywords: Public Administration; New Public Governance; Limitations and Challenges

บทนำ (Introduction)

พัฒนาการของการบริหารงานภาครัฐได้เปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด โดยแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะในอดีตตามที่ Woodrow Wilson ได้อธิบายไว้คือ ใช้หลักทางรัฐศาสตร์เป็นสำคัญ สนใจในประเด็นความเป็นรัฐรวม ให้ความสำคัญกับการบริหารงานที่มีกฎระเบียบแบบแผน การใช้ระบบราชการในการตัดสินใจทางนโยบายและการนำไปปฏิบัติ และการเมืองและการบริหารแยกออกจากกัน (Shafritz & Hyde, 2007) ซึ่งแนวคิดนี้ได้รับความสนใจอย่างมากตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 กล่าวคือ ตัวแสดงภาครัฐเป็นผู้จัดการเองทั้งหมด ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่ต่อมาแนวคิดนี้ถูกวิจารณ์จากนักวิชาการและชนชั้นนำทางการเมืองว่ารัฐควรลดบทบาทลง จนนำไปสู่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเป็นแนวคิดที่อยู่ภายใต้สำนักคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neo Classical Economics) และทฤษฎีการเลือกอย่างมีเหตุผล

(Rational Choice) สนใจเรื่องความประหยัด ความเป็นประสิทธิภาพ เน้นการแข่งขันของระบบตลาด และกลไกราคา ซึ่งแนวคิดนี้มองว่าการประยุกต์ใช้เทคนิคการจัดการของภาคเอกชนในการให้บริการสาธารณะของภาครัฐจะนำไปสู่ความเป็นประสิทธิภาพประสิทธิผล ต่อมาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็ถูกตั้งคำถามในหลายประเด็น เช่น ผลกระทบเชิงลบต่อความเป็นประชาธิปไตยและสิทธิของประชาชน แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่เข้าใจแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบเดิม และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างไม่สามารถเปลี่ยนได้ในชั่วข้ามคืน แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ได้นำรากเหง้าของคุณค่าทางสังคมมาใช้แต่จะทำให้คุณค่าผ่านระบบตลาด มองประชาชนเป็นลูกค้า มองหน่วยงานภาครัฐเป็นบริษัท ต้องมีการลงทุนต่างๆ ซึ่งนำไปสู่ความฟุ่มเฟือย และไม่เหมาะกับประเทศที่มีทรัพยากรพื้นฐานไม่เพียงพอ (Noordhoek & Saner, 2005)

ด้วยข้อถกเถียงดังกล่าวจึงมีนักวิชาการพยายามนำเสนอแนวคิดการบริหารงานภาครัฐด้วยแนวคิดที่เรียกว่า การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) ซึ่งแนวคิดนี้ไม่ใช่การรวมเอาแนวคิดการบริหารงานภาครัฐกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่มารวมกันหรือเป็นนวัตกรรมทางเลือก แต่เป็นการยืนยันสิ่งที่เกิดขึ้นในรัฐพหุนิยม (Plural State) เพื่อค้นหาความเข้าใจในการบริหารกิจการสาธารณะภายใต้บริบทความหลากหลายในสังคม กล่าวคือ แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ยอมรับในการเพิ่มขึ้นของกลุ่มต่างๆ ภายใต้ธรรมชาติของการจัดการภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ซึ่งมีตัวแสดงที่เป็นอิสระต่อกันอย่างหลากหลายที่จะกระจายการให้บริการสาธารณะ ดังนั้นแนวคิดนี้จึงสนใจไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร กระบวนการบริการ ประสิทธิภาพประสิทธิผล และผลลัพธ์ของการบริการ รวมถึงการออกแบบและประเมินความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ซึ่งจะต้องมีความเชื่อใจ มีทุนทางสังคม และค่านิยมสัญญา เป็นองค์ประกอบสำคัญ แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ยังตระหนักถึงความชอบธรรมและความสัมพันธ์ของการตัดสินใจและกระบวนการให้บริการสาธารณะ เพื่อการบริหารกิจการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 (Osborne, 2010)

สำหรับประเทศไทย ความก้าวหน้าและความเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และเทคโนโลยี ได้ส่งผลให้ชีวิตความเป็นอยู่และความสัมพันธ์ของคนในสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต พัฒนาการและการเติบโตของภาคเศรษฐกิจทำให้สังคมก้าวเข้าสู่ยุคการผลิตแบบอุตสาหกรรมทำให้ภาครัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ภาคอุตสาหกรรมยังผลักดันให้ชุมชนชนบทค่อยๆ เปลี่ยนสภาพไปเป็นเมืองมากขึ้น ด้านสังคมวัฒนธรรมมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ ซึ่งมีผลกระทบทำให้สังคมและวัฒนธรรมมีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีทำให้รัฐ

ต้องปรับเปลี่ยนและคิดค้นนวัตกรรมภาครัฐในการให้บริการสาธารณะด้านต่างๆ และประเด็นสำคัญคือพัฒนาการทางด้านเมืองการปกครองของไทย ทำให้ประชาชนมีความสนใจและมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและความท้าทายของรัฐบาลและระบบราชการที่ต้องเข้ามาบริหารจัดการเพื่อสร้างประโยชน์สาธารณะให้เกิดขึ้นกับทุกภาคส่วนของสังคม ดังนั้นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐจึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมาโดยตลอดทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติภายใต้บริบทแห่งความเปลี่ยนแปลง

ดังนั้นสิ่งที่น่าสนใจ คือ เมื่อนำแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่มาศึกษาวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐของไทยในบริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองในปัจจุบันนั้น จะปรากฏให้เห็นในลักษณะใด ได้รับความสนใจและยอมรับมากน้อยเพียงใด มีปัญหา ข้อจำกัดอย่างไรบ้าง รวมถึงทิศทางและความท้าทายในอนาคตจะเป็นเช่นไร บทความชิ้นนี้จึงพยายามให้คำตอบจากข้อคำถามข้างต้นโดยใช้แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) อธิบายและวิเคราะห์ โดยบทความแบ่งการนำเสนอออกเป็นส่วนต่างๆ ดังนี้ ส่วนแรก เป็นการอธิบายถึงแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ ส่วนที่สอง เป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหา/ข้อจำกัด ทิศทางและความท้าทายในอนาคตของการบริหารงานภาครัฐไทยภายใต้แนวคิดการบริหารปกครองสาธารณะ และส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ

การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance): รัฐเล็กลง สังคมใหญ่ขึ้น

ในส่วนนี้เป็นการอธิบายและอธิบายถึงที่มาและประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) เพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทภาครัฐที่เปลี่ยนไป และการเพิ่มบทบาทของตัวแสดงทางสังคมต่างๆ กล่าวคือ ความสลับซับซ้อนทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีมากขึ้นนั้น ส่งผลกระทบต่อทุกสังคม แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะ (Governance) ได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวคิดที่มีการให้ความสำคัญต่อหลายภาคส่วน เป็นเป้าหมายของสังคมและเป็นการรวมเอาผลประโยชน์ของทุกตัวแสดงเข้าไว้ด้วยกัน อีกทั้งยังสนับสนุนให้มีการร่วมกันตัดสินใจของตัวแสดงที่หลากหลาย เช่น ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน (Pierre, 2000) อย่างไรก็ตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะ ได้รับการถกเถียงอย่างกว้างขวางจากนักวิชาการ สถาบัน และองค์กรต่างๆ และถูกนำมาใช้ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การพัฒนา และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการให้คำนิยามที่แตกต่างกันไป Kooiman กล่าวว่า แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะ (Governance) หมายถึง ปฏิสัมพันธ์ของทั้งภาครัฐ ภาคสังคม และภาคเอกชน โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาของสังคมร่วมกัน (Kooiman, 2003) แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะของ Kooiman มีความน่าสนใจ 3 ประการ คือ 1) การมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) โดยเขาเห็นว่า

เป็นความสัมพันธ์ที่หลากหลาย ระหว่างตัวแสดงทางการเมืองและสังคม รวมถึงบุคคล องค์กรและสถาบันต่างๆ 2) การมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคสังคมในปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อกันนั้นมีทั้งลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และ 3) การมีปฏิสัมพันธ์ทำให้เกิดสถาบันและแบบแผนการปฏิบัติร่วมกัน การให้คำนิยามของ Kooiman สอดคล้องกับความหมายของ Rogers และ Hall ที่กล่าวว่า แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะ (Governance) เป็นความสัมพันธ์ของสังคมในวงกว้าง ซึ่งทำให้มิติของการปกครอง (Government) แคบลง Rogers และ Hall ยังเห็นว่าสิ่งสำคัญคือการกำหนดสถาบันและการบริหารซึ่งประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีผลประโยชน์ต่างกันให้สามารถโต้แย้งกันได้โดยสันติและดำเนินการร่วมกันได้ โดยลักษณะสำคัญคือความครอบคลุมทุกภาคส่วน การสามารถอธิบายได้ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ ซึ่งการปกครอง (Government) ไม่สามารถเติมเต็มลักษณะเหล่านี้ได้ (Rogers & Hall, 2003)

ในขณะที่ Rhodes กล่าวถึงความสำคัญของแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะ (Governance) ไว้อย่างน่าสนใจคือ เป็นการเปลี่ยนความหมายของการปกครอง (Government) และเป็นกระบวนการเปลี่ยนเงื่อนไขข้อบังคับหรือวิธีการใหม่ในการปฏิบัติต่อสังคม โดยแบ่งเป็น 6 ลักษณะ คือ (Rhodes, 1997)

1) การบริหารกิจการสาธารณะในฐานะของอำนาจรัฐในการตัดสินใจดำเนินการบริหารที่ลดน้อยลง (Governance As The Minimal State) ในความหมายนี้เป็นการใช้ระบบตลาดหรือกึ่งตลาดในการให้บริการสาธารณะ รัฐถูกลดบทบาทลงโดยมีการแปรรูปการให้บริการต่างๆ ต่อสาธารณะ

2) บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ในความหมายนี้คือการที่ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญ การดำเนินธุรกิจที่มีทิศทางและควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อทั้งงานของบริษัทและรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม การบริหารบรรษัทนี้จะถือว่าผู้บริหารและผู้ถือหุ้นไม่ใช่บุคคลคนเดียวกัน ต้องเป็นผู้บริหารอาชีพ จะต้องมีการตรวจสอบจากองค์กรตรวจสอบภายนอก ทั้งนี้มีใช้แต่เพื่อผลกำไรอย่างเดียวจะต้องเปิดเผย โปร่งใส และสามารถกำหนดตัวผู้รับผิดชอบต่อที่แท้จริง

3) การจัดการสาธารณะแบบใหม่ (New Public Management) การบริหารจัดการสาธารณะที่รัฐบาลจะต้องมีความสามารถในการริเริ่มเพื่อแข่งขันตอบสนองประชาชนเสมือนเป็นลูกค้ามากกว่าเป็นผู้ถูกปกครอง ผู้บริหารงานของรัฐมีบทบาทเช่นเดียวกับผู้ประกอบการ ผลักดันการทำงานจากระบบราชการไปสู่ชุมชนให้เป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการเอง การวัดความสามารถของข้าราชการของรัฐวัดจากประสิทธิผลในการทำงาน ข้าราชการของรัฐจะถือว่าบริการคือพันธะกิจของตน นอกจากนั้นจะเป็นตัวเชื่อมประสานทุกส่วนของสังคม กล่าวคือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อสังคม ซึ่งเรียกว่าเป็นการจัดการสาธารณะแบบใหม่

4) การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) เป็นการจัดการที่เน้นประสิทธิภาพระบบการตัดสินใจ และกรอบกฎหมายมีอิสระในการทำสัญญา การบริหารเงินทุนสามารถอธิบายได้

ความรับผิดชอบของตัวแทน เคารพในกฎหมายและสิทธิมนุษยชน และมีโครงสร้างทางสถาบันที่หลากหลาย โดยความหมายนี้ธนาคารโลกได้นำไปใช้กับประเทศด้อยพัฒนา

5) ระบบสังคมที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ (Socio-Cybernetic System) เป็นการให้ความสำคัญกับการจำกัดอำนาจส่วนกลาง โดยอ้างว่าไม่มีอำนาจจากส่วนใดเพียงอำนาจเดียว แต่มีตัวแสดงที่หลากหลายในบริบทของนโยบายสาธารณะ ตัวแสดงต่างๆ มีความเป็นอิสระขอบเขตของภาครัฐและภาคเอกชนไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน มีรูปแบบการปฏิบัติที่หลากหลาย Governance จึงเป็นผลของปฏิสัมพันธ์และการปกครองสังคม

6) องค์กรเครือข่ายจากภาคสาธารณะและภาคเอกชน (Self-Organizing Network) มีตัวแสดงที่เป็นอิสระมากมายในการให้บริการ ทำให้องค์กรต้องแลกเปลี่ยนทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายจึงต้องมีเครือข่าย โดยเครือข่ายไม่ได้มีเพียงภาครัฐ เครือข่ายเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่กว้างขวาง ให้ความสำคัญเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ที่สามารถรวบรวมทรัพยากรเพื่อบริการต่อสาธารณะ ดังนั้น องค์กรเครือข่ายจะสามารถนำเอาข่าวสาร ข้อมูล และเงินทุน รวมทั้งเทคโนโลยีมาร่วมกันในการทำงาน เมื่อมีระบบเครือข่ายเกิดขึ้นก็จะมีทรัพยากรมากขึ้นด้วย ทำให้มีอิสระและมีอำนาจในการต่อรองเกิดขึ้นอีกด้วย รัฐบาลกลางจะเข้ามาก้าวก่ายส่งการได้อย่างจำกัด

นอกจากนี้ Ferderickson และ Smith ได้นำเสนอแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะ (Governance) โดยได้อธิบายว่าการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งในเรื่องเศรษฐกิจ การจัดสวัสดิการของรัฐ การรุกร้าเสรีภาพส่วนบุคคลของรัฐ การบริหารที่ลดลำดับชั้น การกระจายอำนาจที่มากขึ้น การมีบทบาทของภาคเอกชน ทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับขอบเขตและลักษณะของการบริหารงานภาครัฐทั้งความเป็นมืออาชีพและทางวิชาการ ทฤษฎีและแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะ (Governance) จึงได้รับความสำคัญมากขึ้นในการบริหารงานภาครัฐ กลายเป็นศูนย์กลางที่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสังคม การเติบโตของรัฐที่มีลักษณะกลวง (Hollow State) นำไปสู่การยกระดับกระบวนการและธรรมชาติของการบริหารงานภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงที่ปรับเปลี่ยนแนวคิดที่ว่ารัฐบาลควรจะทำอะไรและจะอย่างไร ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้นักวิชาการทางด้านการบริหารงานภาครัฐต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับความเป็นจริงใหม่และพยายามดำเนินการภายใต้การบริหารกิจการสาธารณะ ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 3 ลักษณะคือ (Ferderickson & Smith, 2003)

1) แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะ (Governance) เป็นตัวแทนของการบริหารงานภาครัฐและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นจึงเป็นการพยายามรวบรวมหลากหลายสาขาวิชาเข้าเป็นหนึ่งภายใต้กรอบคิดที่ครอบคลุมพื้นที่กิจกรรมของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การกำหนดกรอบของแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะ อาจมีปัญหาหลายประการ คือประการแรก มันเป็นคำที่นิยมที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย ประการที่สอง ยังไม่มีความชัดเจน ประการที่สาม การ

นำไปสู่คุณค่า เพราะมักจะมีมุมมองด้านลบต่อสถาบันของรัฐและโครงสร้างระบบราชการดั้งเดิม ประการที่สี่ แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะเป็นการเปลี่ยนแปลง ไม่จำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบ เน้นการปฏิรูปและการปรับโครงสร้างของสถาบัน นอกจากนี้ยังสามารถใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐและเอกชน ประการที่ห้า แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะมีแนวโน้มที่จะให้น้ำหนักที่ไม่ได้สัดส่วนกับสถาบันที่ไม่ใช่รัฐ

2) แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะ (Governance) เปรียบเทียบกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่พยายามที่จะปฏิรูปภาคสาธารณะโดยการกำหนดว่ารัฐบาลควรจะทำอะไรและไม่ควรทำอะไร และเปลี่ยนรูปแบบการจัดหาบริการสาธารณะ แต่ก็มีข้อโต้แย้งว่า แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่แตกต่างกัน ประการแรก แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะเป็นตัวแทนแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและส่วนที่เหลือของสังคม ส่วนแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นความพยายามที่จะทำให้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้าไปเป็นค่านิยมขององค์กรภาครัฐ ประการที่สอง การให้ความสำคัญของทั้งสองรูปแบบจะแตกต่างกัน แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะเป็นการให้ความสำคัญกับกระบวนการการนำไปปฏิบัติและการจัดการเป้าหมาย แต่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ เป้าหมายคือความมีประสิทธิภาพและความพึงพอใจของลูกค้า ประการที่สาม ทั้งแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะและแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีพื้นฐานทางปรัชญาที่แตกต่างกัน แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นหลักทฤษฎีองค์กร เป็นการกำหนดขึ้นโดยพื้นฐานวรรณกรรมทางสถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อยู่ในทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ การอธิบายเบื้องต้นและข้อสรุปจะมุ่งเน้นไปที่โครงสร้างองค์กร ส่วนแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะเป็นหลักทฤษฎีของการเมือง มีเป้าประสงค์คือการจัดสรรอำนาจของค่านิยม ประการที่สี่ แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะตระหนักถึงบทบาททางการเมืองและวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของสินค้าสาธารณะและภาครัฐ ในทางตรงกันข้าม แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความสนใจในรูปแบบการจัดการของประชาชนส่วนใหญ่ เป็นวิธีการที่จะเปลี่ยนความเชื่อดั้งเดิมขององค์กรแบบราชการ ประการที่ห้า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นความพยายามที่จะเปลี่ยนหน้าที่ กำหนดค่านิยมขององค์กร วัตถุประสงค์และการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ส่วนแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะมีแนวโน้มที่จะให้หน่วยงานภาครัฐมีอำนาจมากขึ้นและบังคับให้พวกเขามีส่วนร่วมในการเตรียมการความร่วมมือมากขึ้นกับภาคเอกชนที่จะดึงหน่วยงานและบังคับให้มีการสร้างตลาดการแข่งขันสำหรับสินค้าและบริการสาธารณะ

3) แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะ (Governance) คือโครงสร้างทางทฤษฎีที่ทำให้เข้าใจความสัมพันธ์แนวราบ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน การลดลงของอำนาจอธิปไตย การลดความสำคัญลงของอำนาจทางกฎหมาย และการกระจายของสถาบัน

ดังนั้นเมื่อพิจารณาในบริบทของการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะเมื่อสถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองเปลี่ยนแปลง แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อการบริหารงานภาครัฐ คือเป็นการพยายามทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ภายใต้การบริหารงานภาครัฐและการจัดทำนโยบายนั้นมีลักษณะเป็นแนวนอน (Horizontal) มากขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของตัวแสดงนอกภาครัฐ ทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคม จึงนับได้ว่าแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะมีบทบาทและอิทธิพลต่อทิศทางการบริหารงานภาครัฐและการจัดทำนโยบายสาธารณะในอนาคต

ในส่วนของแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) นั้น เป็นแนวคิดที่มีที่มาจากแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะ (Governance) ซึ่งตั้งอยู่บนฐานของการบริหารกิจการสาธารณะโดยเฉพาะ ลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้แนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่มีความโดดเด่นและแตกต่างจากแนวคิดอื่นๆคือ การเสนอมุมมองการวิเคราะห์และทำความเข้าใจสภาพความเป็นจริงของการจัดบริการสาธารณะภายใต้สถานการณ์ที่รัฐต้องเผชิญกับความแตกต่างหลากหลายของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของภาครัฐ ความสลับซับซ้อนของสังคมพหุลักษณะ และความหลากหลายของหน่วยงานและองค์กรต่างๆ กรอบแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ มีรากฐานมาจากทฤษฎีการศึกษาสถาบันและเครือข่ายซึ่งมีการพิจารณารัฐในลักษณะที่มีความแตกต่างหลากหลายภายในตัวเอง ดังนั้น กรอบแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ จึงอธิบายว่ากระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐจะดำเนินไปในทิศทางใด หรืออยู่ภายใต้ข้อจำกัดอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับอิทธิพลหรือแรงกดดันจากปัจจัยเชิงสถาบัน และเงื่อนไขแวดล้อมภายนอกขององค์กรเป็นสำคัญ ดังนั้นเมื่อการจัดทำบริการสาธารณะมีตัวแสดงที่หลากหลายระดับและหลากหลายภาคส่วนเข้ามามีบทบาทร่วมกัน ประเด็นการศึกษาที่แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ให้ความสนใจ คือ การจัดความสัมพันธ์ภายในส่วนต่างๆ (Intergovernmental Relations) มิติความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางสังคม (Socio-Political Governance) และมิติเครือข่าย (Network Governance) (วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2556)

1) แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Intergovernmental Relations) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เป็นการกำหนดโครงสร้างกิจกรรมหรือ

ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐทุกรูปแบบและทุกระดับในระบบสหพันธรัฐ โดยประเด็นสำคัญของแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ คือ ประการที่หนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เป็นการวัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น ประการที่สอง แนวคิดนี้เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์และพฤติกรรมของมนุษย์ โดยปฏิสัมพันธ์ของปัจเจกบุคคลในหน่วยงานภาครัฐเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดนี้ ประการที่สาม ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐคือความต่อเนื่องสม่ำเสมอ นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับความไม่เป็นที่ทางการพอๆ กับการเป็นทางการ ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติเช่นเดียวกับการให้ความสำคัญทางทฤษฎี และสนใจทั้งเรื่องการแข่งขันและความร่วมมือ แนวคิดนี้ยังตระหนักถึงความสัมพันธ์ของหลายหน่วยงาน โดยให้ความสำคัญกับการปฏิบัติของหน่วยงานรัฐอันดับแรก รวมถึงความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นที่ทางการด้วย ประการที่สี่ การแสดงบทบาทของทุกหน่วยงาน ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา รัฐบาล สภานิติบัญญัติของรัฐ สมาชิกสภาปกครอง เป็นต้น และประการที่ห้า การที่ปัญหาทางเศรษฐกิจ และการเมืองที่ซับซ้อนมากขึ้น กระบวนการทางนโยบายจึงควรให้ความสำคัญกับประเด็นอื่นด้วย เช่น การมีส่วนร่วมของพลเมือง และควรให้ความสำคัญกับระบบการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารมากกว่าทางกฎหมาย

2) มิติความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางสังคม (Socio-Political Governance) การวิเคราะห์ในมิตินี้มุ่งเน้นการพิจารณาปรากฏการณ์การปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคสังคมและภาครัฐเป็นสำคัญ โดยให้ความสนใจวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบการทำงานในส่วนย่อยต่างๆ และตัวแสดงต่างๆ ในสังคม เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันระหว่างมิติความแตกต่างหลากหลายของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ความสลับซับซ้อนของการปฏิสัมพันธ์ภายในสังคม ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหาและความต้องการในสังคมนั้น การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาคสังคมและภาครัฐจะช่วยให้เห็นการแสดงบทบาทของภาครัฐในลักษณะแตกต่างกัน ระหว่างการปกครอง (Government) กับการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ (Governance) และนำไปสู่การเห็นทิศทางการปรับตัวของรัฐภายใต้ความสัมพันธ์กับสังคม กล่าวคือ การแสดงบทบาทหน้าที่ของภาครัฐโดยผ่านการปกครองแบบดั้งเดิมได้เปลี่ยนแปลงไป จากที่เคยมีรูปแบบความสัมพันธ์ทางเดียว ในลักษณะที่ตัวแสดงภาครัฐซึ่งทำหน้าที่ทางการปกครอง เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายเดียว ควบคุมสั่งการตัวแสดงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับต่ำกว่าและตัวแสดงในภาคส่วนอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐ มาสู่การแสดงบทบาทในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะที่ตั้งอยู่บนปฏิสัมพันธ์สองทางแทน

ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดจากการตระหนักถึงข้อจำกัดของกลไกการปกครองและการบริหารแบบดั้งเดิม ที่ตั้งอยู่บนการควบคุมและสั่งการโดยอำนาจรัฐฝ่ายเดียว ซึ่งส่งผลให้ภาครัฐเริ่มเห็นถึงความจำเป็นที่ต้องประสานการทำงานร่วมกันกับตัวแสดงในภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมให้มากขึ้นกว่าเดิม โดยรัฐบาลเริ่มมีการปรับเปลี่ยนบทบาทการดำเนินกิจการต่างๆ ที่เคยผูกขาดภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเปิดพื้นที่หรือช่องทางให้ตัวแสดงภาคส่วนอื่นเข้ามาปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงภาครัฐในการบริหารกิจการสาธารณะ ในอำนาจหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อให้รัฐสามารถปรับตัวให้ตอบสนองต่อปัญหาต่างๆ ในสังคม ซึ่งต้องอาศัยกลไกและเครื่องมือการจัดการที่มีรูปแบบวิธีการหลากหลายและซับซ้อนยิ่งขึ้นกว่าเดิม

เมื่อภาครัฐมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพการบริหารกิจการสาธารณะที่เปลี่ยนแปลงไป บทบาทของตัวแสดงในภาคส่วนอื่นของสังคมก็มีการปรับตัวเข้าสู่กระบวนการปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐเช่นกัน กล่าวคือ กรณีตัวแสดงภาคประชาสังคม การเปลี่ยนแปลงปรากฏให้เห็นได้จากการขยายบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งในแง่การขยายขอบเขตการดำเนินภารกิจให้กว้างขึ้นกว่าเดิม และการขยายบทบาทไปสู่การดำเนินกิจกรรมใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดกิจการสาธารณะ ส่วนชุมชนท้องถิ่นก็เริ่มเข้ามามีบทบาทในการริเริ่มและผลักดันประเด็นการพัฒนาและการจัดการปัญหาสาธารณะในพื้นที่ตนเองอย่างเข้มแข็งมากขึ้น ในส่วนขององค์กรภาคธุรกิจก็เริ่มตระหนักถึงบทบาทของตนในการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น (Social Responsibilities) สภาพที่ตัวแสดงกลุ่มต่างๆ เข้ามาแสดงบทบาทร่วมกัน

3) มิติเครือข่าย (Network Governance) การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ในมิตินี้ สนใจการทำงานของเครือข่าย การประสานการทำงานร่วมกันขององค์กรต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงบทบาทในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยตัวแสดงที่มีความแตกต่างหลากหลายที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ทั้งหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ ตัวแสดงภาคธุรกิจและตัวแสดงภาคประชาสังคม ชุมชน ซึ่งปฏิสัมพันธ์ต่อกันนี้เป็นพื้นฐานของการสร้างกลไกการเจรจาต่อรองอันจะนำไปสู่การสร้างกรอบการประสานการแสดงบทบาทร่วมกันระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาบทบาทของรัฐในการบริหารเครือข่ายตั้งอยู่บนหลักการที่มองว่าการบริหารกิจการสาธารณะคือการจัดการเพื่อเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงจากแต่ละภาคส่วนที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการแสดงบทบาทที่แตกต่างหลากหลาย นับแต่ตัวแสดงภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศ เกิดการประสานงานกันอย่างสอดคล้องและร่วมมือกันในการผลักดันเป้าหมายสาธารณะให้บรรลุผล รูปแบบการประสานงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในสังคมเพื่อร่วมกันดำเนินกิจการสาธารณะต่างๆ นั้นปรากฏใน

หลายรูปแบบ เช่น การสร้างเครือข่าย (Network) ภาคิหุ้นส่วน (Partnership) และการเปิดเวทีอภิปรายสาธารณะ (Deliberative Forums) รูปแบบเหล่านี้เริ่มเกิดขึ้นภายหลังกระแสความเสื่อมถอยของรูปแบบการบริหารงานแบบรวมศูนย์ของภาครัฐโดยผ่านกลไกการสั่งการควบคุมตามลำดับชั้นในระบบราชการ และหันมาความสนใจในรูปแบบการบริหารงานภาครัฐบนฐานการมีส่วนร่วมของตัวแสดงที่หลากหลาย ภายใต้ความสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม ใ้ใดก็ตามที่เครือข่ายก็เป็นการจัดโครงสร้างสถาบันอย่างไม่เป็นทางการ เพราะเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างสมัครใจของภาคีสมาชิก ไม่ได้เป็นการจัดตั้งองค์กรตามที่กฎหมายหรือระเบียบราชการกำหนด สำหรับเครือข่ายการบริหารกิจการสาธารณะ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ (R.A.W Rhodes, 2000)

1) เครือข่ายต้องเกิดขึ้นจากการพึ่งพาอาศัยและเชื่อมโยงการทำงานซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรต่างๆ ในเครือข่าย ซึ่งเป็นการประสานความร่วมมือ การพึ่งพาอาศัยและทำงานร่วมกันโดยไม่มี การแบ่งแยกระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมอย่างชัดเจน

2) การทำงานของเครือข่ายต้องดำเนินไปโดยกระบวนการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างองค์กรภาคีสมาชิกทุกฝ่าย การปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเครือข่ายต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เป็นกระบวนการที่ผลักดันโดยความจำเป็นในการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรและขีดความสามารถระหว่างกัน รวมถึงมีความต้องการเข้ามาเจรจาต่อรองกันเพื่อแสวงหาแนวทางการทำงานร่วมกัน อันจะนำไปสู่การบรรลุประโยชน์ที่เป็นเป้าหมายร่วมกันของทุกฝ่าย

3) กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิกในเครือข่าย ต้องอยู่ภายใต้กรอบกติกาข้อกำหนด และกฎเกณฑ์ ซึ่งภาคีสมาชิกทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของความเชื่อถือและไว้วางใจกัน และเป็นผลจากการเจรจาหรือเพื่อหาข้อตกลงร่วมที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องตรงกัน

4) เครือข่ายต้องมีความเป็นอิสระในการทำงานของตนเองในระดับหนึ่ง นั่นคือกระบวนการบริหารจัดการเครือข่ายที่ประกอบด้วยตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ต้องไม่อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมสั่งการของภาครัฐ แต่มีระบบบริหารจัดการของตนเอง มีการจัดระบบการควบคุมดูแลสมาชิกในเครือข่ายตนเอง มีการวางนโยบายการทำงาน ตลอดจนสร้างปัจจัยแวดล้อมในการบริหารจัดการที่เหมาะสมด้วยตนเอง

การบริหารกิจการสาธารณะในรูปของเครือข่าย มีจุดแข็งอยู่ที่การดึงบทบาทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วนให้เข้ามาสัมพันธ์กันในแนวราบ ไม่เฉพาะแต่ตัวแสดงภาครัฐและภาคธุรกิจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงตัวแสดงในภาคสังคมด้วย โดยมีเป้าหมายเพื่อการแลกเปลี่ยน

ทรัพยากร แบ่งปันความเชี่ยวชาญ และร่วมกันแสวงหาจุดร่วมในการตัดสินใจที่จะทำให้ทุกฝ่ายสามารถบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ในการจัดการประเด็นสาธารณะหนึ่งๆ

ดังนั้นต่อข้อคำถามที่ว่า การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่สามารถปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐและภาคสังคม ได้อย่างไร จากการทบทวนพัฒนาการการบริหารงานภาครัฐข้างต้น สามารถอธิบายได้ว่าเป็นการปรับบทบาทของภาครัฐจากการทำหน้าที่ปกครอง (Government) ไปทำหน้าที่ในการบริหารงานสาธารณะ (Governance) ที่มีการเชื่อมโยงกับตัวแสดงอื่นๆ ในสังคม ทั้งองค์กรภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชนและภาคประชาชนต่างๆ เป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นศูนย์กลางการปกครองและการจัดการด้านต่างๆ เนือสังคม ไปสู่การมีบทบาทใหม่ในการประสานความสัมพันธ์กับตัวแสดงต่างๆ ในสังคม รวมถึงเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์กับสังคมแนวดิ่ง (Vertical) ไปสู่ความสัมพันธ์แนวราบ (Horizontal) มากขึ้นด้วย ผู้เขียนจึงสรุปการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐและภาคสังคมในความหมายที่ว่า “รัฐเล็กลง สังคมใหญ่ขึ้น” ดังนี้

1) การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวคิดที่มีการให้ความสำคัญต่อหลายภาคส่วน เป็นเป้าหมายของสังคมและเป็นการรวมเอาผลประโยชน์ของทุกตัวแสดงเข้าไว้ด้วยกัน อีกทั้งยังสนับสนุนให้มีการร่วมกันตัดสินใจของตัวแสดงที่หลากหลาย

2) การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่เป็นการพยายามรวบรวมหลากหลายสาขาวิชาเข้าเป็นหนึ่งภายใต้กรอบคิดที่ครอบคลุมพื้นที่กิจกรรมของรัฐบาลและสังคม

3) การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่มีลักษณะสำคัญคือการแตกสลายเชิงโครงสร้าง ขอบเขตและกิจกรรมที่รัฐบาลเคยทำมาแต่เดิม พื้นที่อำนาจรัฐที่เคยจำกัดอยู่ในรูปของรัฐบาลกลายเป็นพื้นที่ที่มีกิจกรรมใหม่และตัวแสดงหน้าใหม่ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องพันในกระบวนการจัดหาและแบ่งสรรทรัพยากรสังคมด้านต่างๆ เพิ่มขึ้นและรูปแบบความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนมากขึ้น ภายใต้บริบทดังกล่าว ความเป็นรัฐรวมศูนย์จะค่อยๆ หายไป

4) เป็นการลดอำนาจศูนย์กลาง โครงสร้างอำนาจรัฐมีลักษณะกระจายทั้งภายในและภายนอก รัฐบาลในรูปแบบใหม่จึงมีอยู่ในรูปของพหุศูนย์กลาง มีความเกี่ยวข้องกับตัวแสดงนอกภาครัฐ (Non-State Actors) จำนวนมากขึ้น รัฐมีอำนาจน้อยลง มีสายการบังคับบัญชาสั้นลง

5) การแสดงบทบาทหน้าที่ของภาครัฐที่เคยมีรูปแบบความสัมพันธ์ทางเดียว ในลักษณะที่ตัวแสดงภาครัฐซึ่งทำหน้าที่ทางการปกครอง เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายเดียว ควบคุมสั่งการตัวแสดงต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐ มาสู่การแสดงบทบาทในการบริหารกิจการสาธารณะที่ตั้งอยู่บนปฏิสัมพันธ์สองทาง

6) มีการสร้างเครือข่าย (Network) ภาควิชาหุ้นส่วน (Partnership) และการเปิดเวทีอภิปรายสาธารณะ (Deliberative Forums) ที่เป็นการพยายามสร้างพื้นที่ให้กับภาคสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะ

สภาพปัญหา/ข้อจำกัด และความท้าทายของการบริหารงานภาครัฐไทย

การปฏิรูปการเมืองและการบริหารงานภาครัฐไปสู่การบริหารที่ตอบสนองผลประโยชน์สาธารณะ เป็นสิ่งที่ท้าทายทุกรัฐบาล โดยเฉพาะรัฐบาลในยุคที่สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงและรวดเร็ว ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นบทบาทของตัวแสดงทางสังคมที่มีมากขึ้น ซึ่งพยายามเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการกับชีวิตทางสังคมหรือผลประโยชน์ของตนเองและผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทตัวเองในการบริหารกิจการสาธารณะ ซึ่งการปรับเปลี่ยดังกล่าวนั้น บทบาทภาครัฐไม่ได้ลดลงหรือเปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง หากแต่ภาครัฐยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการจัดการกิจการสาธารณะหรือผลประโยชน์สาธารณะต่างๆ ในลักษณะของการบริหารและการประสานความร่วมมือมากกว่าการสั่งการหรือควบคุมเหมือนในอดีต ดังนั้นในส่วนนี้ของบทความจึงเป็นการวิเคราะห์สภาพปัญหา/ข้อจำกัด และความท้าทายของการบริหารงานภาครัฐไทย ภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance)

สภาพปัญหา/ ข้อจำกัด

1) โครงสร้างอำนาจทางการเมือง

ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนในบริบทสังคมไทยนั้น รัฐไทยมีลักษณะเป็นรัฐรวมศูนย์ (Centralization) โดยเริ่มต้นจากการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการรวมศูนย์อำนาจการคลังและการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง ตลอดจนการสร้างระบบราชการสมัยใหม่ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2475 แล้วก็ตาม แต่หลังจากนั้นยิ่งปรากฏการขยายบทบาทหน้าที่ของรัฐในการจัดการสังคมออกไปทุกด้าน ได้มีการนิยามภารกิจของรัฐเพิ่มขึ้นทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การศึกษาและวัฒนธรรม ตลอดจนการบริการสาธารณะต่างๆ นอกเหนือไปจากหน้าที่พื้นฐานในการรักษาความมั่นคงปลอดภัย แทนที่รัฐจะมีการกระจายอำนาจตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ในการจัดการของรัฐ ซึ่งผูกขาดในการทำหน้าที่เป็นผู้กระทำแต่เพียงผู้เดียวทำให้รัฐนำเอาเป้าหมายและความต้องการของรัฐไปผลิตซ้ำในส่วนต่างๆ ของสังคมได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด นับแต่อดีตโครงสร้างอำนาจแบบรวม

ศูนย์ในการบริหารงานภาครัฐของไทย ทำให้เกิดโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนในแนวดิ่ง (Vertical Structure) ซึ่งรัฐผูกขาดการเป็นผู้กระทำ (Actor) แต่เพียงผู้เดียวได้เป็นเงื่อนไขหรือข้อจำกัดสำคัญในการกีดกันการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นๆ แม้ว่าช่วงเวลาที่ผ่านมาจะมีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานของภาครัฐ แต่ก็จะพบได้ว่าการรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวได้ลงหลักปักฐานในสังคมไทย แม้ปัจจุบันจะมีการกระจายอำนาจหน้าที่บางอย่างไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรภาคประชาสังคมบางส่วนดำเนินงานแทนรัฐ แต่ในภาพรวมนั้นภาครัฐก็ยังคงมีอำนาจ มีบทบาท และยังคงควบคุมสั่งการการบริหารกิจการสาธารณะอยู่ดี

2) โครงสร้างโอกาสทางสังคม ปัจจัยทางสังคมที่เอื้ออำนวยให้เกิดการมีส่วนร่วมของตัวแสดงทางสังคมต่างๆ อันได้แก่ ค่านิยม ความเชื่อใหม่ๆ ของกลุ่มคนในสังคม ที่จะเข้ามาร่วมมือในลักษณะต่างๆ รวมถึงการเติบโตของสื่อสารมวลชน และองค์กรภาคประชาสังคม จะเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้มีการพัฒนามากขึ้นในระยะหลัง เช่น ค่านิยมเรื่องประชาธิปไตย ค่านิยมเรื่องการมีส่วนร่วม ค่านิยมเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ ความเชื่อเรื่องการร่วมมือแบบเครือข่าย เป็นต้น ซึ่งผู้ที่ขับเคลื่อนประเด็นเหล่านี้ไม่ได้เป็นหน่วยงานรัฐ หากแต่เป็นนักวิชาการ สื่อมวลชน องค์กรภาคประชาสังคม องค์กรภาคประชาชนต่างๆ มันจึงสะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐไม่ได้จริงจังหรือให้ความสำคัญกับการสร้างค่านิยมหรือความเชื่อทางสังคมที่จะนำไปสู่การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคสังคม ดังนั้นในแง่นี้จึงเห็นได้ว่าโครงสร้างโอกาสทางสังคมยังไม่เปิดกว้างมากพอในการทำให้เกิดความเชื่อหรือค่านิยมร่วมในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ ซึ่งจะเห็นได้จากตัวอย่างการต่อสู้ของชาวบ้านในพื้นที่ต่างๆ อย่างโดดเด่น อันเนื่องมาจากกรณีการบุกรุกพื้นที่อุทยานเพื่อทำมาหากิน การบุกรุกพื้นที่สาธารณะ หรือการถูกไล่รื้อของคนในชุมชนแออัด ซึ่งชาวบ้านที่ประสบความเดือดร้อนมักต่อสู้ด้วยตนเองและขาดความสนใจจากสังคม มันจึงสะท้อนให้เห็นว่าสังคมยังขาดความสำนึกร่วมหรือค่านิยมร่วมที่จะนำไปสู่การบริหารกิจการสาธารณะร่วมกันกับภาครัฐ ชาวบ้านที่เดือดร้อนจึงพยายามผลักดันปัญหาเชิงพื้นที่ให้เป็นปัญหาสาธารณะโดยการสื่อสารกับสังคมในช่องทางต่างๆ เพื่อให้สังคมรับรู้และนำไปสู่การแก้ปัญหาหรือหาทางออกร่วมกัน

3) ปัญหาในทางปฏิบัติ หากการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่เกิดขึ้นจริง โดยเฉพาะการเป็นเครือข่ายหรือภาคีความร่วมมือ ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ อาจเกิดการแย่งชิงการแสดงบทบาทนำของเครือข่ายหรือองค์กรทางสังคมต่างๆ หรืออีกกรณีคือการดำเนินงานของเครือข่ายอาจไม่ตอบโจทย์ของรัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นการลดทอนคุณค่าหรือคุณภาพของการบริหารงานภาครัฐได้

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการบริหารกิจการสาธารณะที่เอารัฐ (รัฐบาล+ระบบราชการ) เป็นที่ตั้งแล้วให้ภาคสังคมตาม เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการบริหารกิจการสาธารณะหรือผลประโยชน์สาธารณะ รวมถึงยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะไม่สามารถเปิดพื้นที่ให้ประชาชนในส่วนต่างๆ ของประเทศ ที่มีความแตกต่างหลากหลายเชิงพื้นที่ สภาพปัญหา ทรัพยากร และความต้องการ เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ และยังส่งผลในระยะยาวที่อาจทำให้ประชาชนมีความเฉื่อยชาทางการเมืองและขาดการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ

ความท้าทายของการบริหารงานภาครัฐไทย

การบริหารกิจการสาธารณะแบบใหม่มีผลกระทบทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมต่อบทบาทของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างอำนาจรวมศูนย์ของรัฐในการบริหารงาน ถูกเคลื่อนย้ายไปสู่ระดับท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาสังคมมากขึ้น ในการตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ การผูกขาดอำนาจเปลี่ยนเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจากภาคส่วนต่างๆ จึงทำให้เกิดคำถามที่น่าสนใจว่าภาครัฐควรมีบทบาทหน้าที่อย่างไร อะไรคือความท้าทายในการบริหารงานภาครัฐของไทยในอนาคต

1) ระบบการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ที่แยกส่วนกันอย่างกระจัดกระจายภายใต้อำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน จะเป็นข้อท้าทายสำคัญที่ทำให้หน่วยงานภาครัฐหันมาร่วมมือกันทำงาน เช่น ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

2) ความต้องการของประชาชนและสภาพปัญหาที่สลับซับซ้อน ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาทการจัดการของหน่วยงานภาครัฐหลายระดับ จะส่งผลให้เกิดการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ กับภาคสังคม

3) การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ๆ ภาครัฐจะต้องพึ่งพาภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในฐานะของเครือข่ายมากขึ้น ในการจัดบริการและส่งมอบบริการให้แก่สาธารณะ การจัดการบริการสาธารณะจึงมีความซับซ้อนมากขึ้น ทั้งประเภทของบริการ โครงสร้างพื้นฐาน บริการสังคม บริการวิชาชีพ และอื่นๆ นอกจากนี้ ประเภทของบริการสาธารณะที่รัฐต้องร่วมกันดำเนินการกับภาคสังคมก็มีความหลากหลายมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เช่น เกี่ยวกับคุณภาพชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบสาธารณสุข การเกษตร การศึกษา เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันประชาชนผู้รับบริการที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะก็มีความคาดหวังและต้องการบริการที่ดี ดังนั้นภาครัฐจึงต้องสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการกับประชาชนทุกคน

4) การมีหน้าที่ในการประสานงานของภาครัฐ การสร้างความเป็นเครือข่ายและความร่วมมือจากหน่วยงานและองค์กร ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารงานสาธารณะนั้น ภาครัฐต้องมีบทบาทในการประสานงานมากขึ้น จากเดิมที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมสั่งการ ต้องปรับเปลี่ยนเป็นผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวกให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานต่างๆ ดังนั้นการพัฒนาทักษะและความสามารถในการประสานงานของเจ้าหน้าที่รัฐจึงเป็นประเด็นท้าทายที่สำคัญ ต้องการความสามารถการจัดการที่แตกต่างไปจากรูปแบบและหลักการจัดการแบบเดิมที่เป็นแบบสั่งการและอ้างอิงระเบียบกฎเกณฑ์ของราชการ แต่ต้องมีมุมมองและวิธีการทำงานที่ยืดหยุ่น มากกว่าการคล้อยตามกฎระเบียบที่เคร่งครัดและตายตัว

5) ความเปลี่ยนแปลงในโลกสมัยใหม่ทั้งในเชิงคุณลักษณะและเชิงปริมาณ โลกที่เคยมีโครงสร้างอำนาจการเมือง-เศรษฐกิจ ที่รวมศูนย์ไม่กี่แห่งได้แปรเปลี่ยนไปสู่การเคลื่อนย้ายและการแตกกระจายของอำนาจรวมศูนย์ โครงสร้างของโลกที่เคยสูงขึ้นได้คลายตัวแบนลงกลายเป็นแนวระนาบ การเคยแบ่งเขาแบ่งเราอย่างเคร่งครัดตามความคิดของรัฐชาติได้พราเลี่ยนลง จนก่อกำเนิดการรวมตัวของภูมิภาคนิยมตามส่วนต่างๆ ของโลก มีผลทำให้โลกนั้นมีลักษณะพหุศูนย์กลาง (Multi-Centric) ที่แตกต่างไปจากเดิม อีกทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้โลกเปิดกว้างเชื่อมต่อเข้าหากันด้วยเครือข่าย (Network) ทั้งในระบบการทำงาน การจัดองค์กรและระบบความคิด ท่ามกลางการแปรเปลี่ยนนี้ โลกยิ่งทวีการแข่งขันมากขึ้น ในขณะที่ทรัพยากรต่างๆ ลดน้อยลง ด้วยเหตุนี้ โลกแห่งอนาคตจึงเป็นโลกที่เน้นความร่วมมือ การแลกเปลี่ยน การเชื่อมโยงแบบเครือข่าย และทรัพยากรมนุษย์ที่มีพลังทางปัญญา มีความเป็นมืออาชีพ และมีความคิดสร้างสรรค์ สถานะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าไม่เพียงแต่ปัจจัยภายในประเทศที่ภาครัฐต้องเตรียมการรองรับ แต่ความเปลี่ยนแปลงของโลกภายนอกย่อมเป็นข้อท้าทายสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานสาธารณะในอนาคตด้วย ดังนั้นภาครัฐจึงต้องคิดหาวิธี เพื่อรองรับปัญหาต่างๆ เหล่านี้

บทสรุป

ปัญหาของประเทศและสถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ที่เปลี่ยนแปลงขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้นและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ประกอบกับปัญหาความต้องการของประชาชนที่แตกต่างหลากหลาย จึงมีความจำเป็นที่ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนแนวทางในการบริหารงานเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาและการดำเนินงานที่สร้างประโยชน์ให้กับภาคสาธารณะ บทความขึ้นนี้เป็นความพยายามในการนำเสนอแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) ซึ่งได้อภิปรายแนวคิดและข้อเสนอของนักวิชาการต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็น

ความสำคัญของแนวคิดนี้ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับหลายภาคส่วนในสังคม เป็นการรวมเอาผลประโยชน์สาธารณะเข้าไว้ด้วยกัน สนับสนุนให้มีการร่วมกันตัดสินใจของตัวแสดงที่หลากหลาย พื้นที่ของอำนาจรัฐที่เคยจำกัดอยู่ในรูปของรัฐบาลกลายเป็นพื้นที่ที่มีกิจกรรมใหม่และตัวแสดงหน้าใหม่ๆ เข้ามาร่วมเกี่ยวพันในกระบวนการจัดหาและแบ่งสรรทรัพยากร ความเป็นรัฐรวมศูนย์ค่อยๆ จางหายไป เป็นรัฐที่มีลักษณะกระจายอำนาจทั้งภายในและภายนอก มีความเกี่ยวข้องกับตัวแสดงนอกภาครัฐ (Non-State Actors) จำนวนมากขึ้น ความเป็นระบบราชการน้อยลง และมีสายการบังคับบัญชาสั้นลง นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่าย (Network) ภาศิหุ้นส่วน (Partnership) และการเปิดเวทีอภิปรายสาธารณะ (Deliberative Forums) ที่เป็นการสร้างพื้นที่ให้กับภาคสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะ

เมื่อนำแนวคิดนี้มาพิจารณาถึงสภาพปัญหา/ข้อจำกัด ในการประยุกต์ใช้กับการบริหารกิจการสาธารณะของไทย พบว่าข้อจำกัดสำคัญที่พบคือ การบริหารกิจการสาธารณะของรัฐไทยในปัจจุบันที่เป็นระบบการเมืองแบบปิด ได้กลายเป็นปัญหาและข้อจำกัดสำคัญตามกรอบแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ เพราะการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในสังคมย่อมเกิดขึ้นได้ยากในสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ในแง่ของโครงสร้างโอกาสทางสังคมยังไม่เปิดกว้างมากพอในการทำให้เกิดความเชื่อหรือค่านิยมร่วมเรื่องประชาธิปไตย ค่านิยมเรื่องการมีส่วนร่วม ค่านิยมเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ และความเชื่อเรื่องความร่วมมือแบบเครือข่าย และท้ายที่สุด ระบบราชการที่ฝังรากลึกในการบริหารงานภาครัฐของไทย เป็นข้อจำกัดสำคัญต่อการบริหารกิจการสาธารณะร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคสังคม ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการคิดหรือร่วมดำเนินงานกับภาครัฐได้ โครงสร้างอำนาจที่ถูกรวมไว้ที่ส่วนกลางจึงไม่สามารถดำเนินงานที่สอดคล้องกับปัญหาหรือความต้องการของประชาชน

ในประเด็นความท้าทายของการบริหารงานภาครัฐไทยในอนาคต พบว่าเป็นเรื่องของความร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนต่างๆ ในสังคม การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ๆ ที่ภาครัฐจะต้องพึ่งพาภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เช่น โครงสร้างพื้นฐาน บริการสังคม บริการวิชาชีพ และอื่นๆ และการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการกับประชาชนทุกคน นอกจากนี้ เป็นเรื่องของ การกระจายอำนาจและการผลักดันให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานสูงขึ้น รวมถึงการมอบอำนาจหรือให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมจัดบริการสาธารณะบางประเภท การมีหน้าที่ในการประสานงานของภาครัฐ การสร้างความเป็นเครือข่ายและความร่วมมือจากหน่วยงานและองค์กรทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม การมีเครือข่ายความร่วมมือนั้น ต้องการความสามารถ

การจัดการที่แตกต่างไปจากรูปแบบและหลักการจัดการแบบเดิมที่เป็นแบบสั่งการ มีความยืดหยุ่นมากกว่าการคล้อยตามกฎระเบียบที่เคร่งครัด และยังรวมถึงปัจจัยภายนอกและกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกที่มีผลต่อการบริหารกิจการสาธารณะของไทยด้วย

ภายใต้ข้อสรุปดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าไม่เพียงแต่ภาครัฐที่ต้องปรับเปลี่ยนบทบาทตัวเอง แต่ตัวแสดงทางสังคมต้องให้ความสำคัญกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการภาครัฐด้วย กล่าวคือ ภาคประชาชนและชุมชน ต้องไม่เป็นเพียงผู้รับบริการ หากแต่ต้องกล้าคิด กล้าแสดงความคิดเห็นต่าง รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในลักษณะต่างๆ ด้วย ในขณะที่ภาคธุรกิจเอกชนก็ไม่ควรก้มหน้าก้มตาแสวงหากำไร โดยไม่สนใจผลกระทบต่างๆ ที่เกิดจากการกระทำของตัวเอง แต่ควรหันกลับมาใส่ใจสังคมที่ตัวเองได้กอบโกยผลประโยชน์ ในส่วนของภาคประชาสังคมต่างๆ ก็ต้องหันมาสร้างการรับรู้ของสังคมให้มีการสร้างคุณค่าร่วมหรือสำนึกร่วม เมื่อภาคส่วนต่างๆ ตื่นตัวและเห็นความสำคัญของความเป็นสาธารณะเช่นนี้ ก็จะนำไปสู่เป้าหมายของสังคมนั้นคือการบริหารกิจการสาธารณะ (Public Governance) เพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะนั่นเอง

เอกสารอ้างอิง (References)

- วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. (2556) . *การศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทาง/รูปแบบ และวิธีการในการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ*. ใน โครงการศึกษาและพัฒนาระบบและวิธีการทำงานเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ, รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน กพร.). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Ferderickson, George H. and Smith, Kevin B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Colorado: Westview Press, Chapter9: Theory of Governance, pp207-227.
- Kooiman, Jan. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE.
- Noordhoek, P., & Saner, R.. (2005). *Beyond New Public Management: Answering the Claims of Both Politics and Society*. Public Organization Review: A Global Journal 5: 35–53. doi: 10.1007/s1115-004-6133-5 · Source: RePEc
- Osborne, S. P. (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. Stephen P. Osborne (ed.). London: Routledge.
- Pierre. J (ed.). (2000). *Debating Governance*. London, Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rogers, P. and Hall, A.W. (2003). *Effective Water Governance. Technical Committee Background Papers No.7*, Global Water Partnership (GWP). Retrieved November 29, 2022, from <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/07-effective-water-governance-2003-english.pdf>
- Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007). *Classics of Public Administration*. Wadsworth: Cengage Learning, pp.16-27