

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG): แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่น

NEW PUBLIC GOVERNANCE (NPG): CONCEPT AND APPLICATION FOR LOCAL GOVERNANCE

ไททัสน์ มาลา^{1*}

Titus Mala

บทคัดย่อ

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) เป็นอีกหนึ่งแนวคิดในการจัดการภาครัฐที่มีการกล่าวถึงในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เมื่อโลกได้เข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน ท้องถิ่น และองค์กรอื่น ๆ ที่มีใจเฉพาะต่อองค์กรของรัฐเท่านั้น ได้มีบทบาทในกิจกรรมสาธารณะมากขึ้น ถึงแม้ว่า NPG จะไม่ได้เข้าไปแทนที่แนวคิดการจัดการภาครัฐในรูปแบบเดิม ๆ ที่เคยมีอยู่ แต่ก็เป็แนวคิดที่น่าจับตามองเพราะมีการขยายตัวอย่างมากในช่วงที่ผ่านมา และได้มีการนำแนวคิด NPG มาประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในท้องถิ่น อันจะเป็นการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนสืบไป วัตถุประสงค์ของบทความนี้ คือ 1) เพื่อนำเสนอถึงแนวคิดและที่มาเกี่ยวกับการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ 2) เพื่อนำเสนอถึงแนวทางและวิธีการในการประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ในการจัดการปกครองท้องถิ่น

จากบทความนี้ทำให้ทราบว่า NPG เป็นเครื่องมือเชิงมนทัศน์ที่จะช่วยขยายความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงที่หลากหลายของสังคมโลก ความซับซ้อนของปัญหาและความต้องการ ที่ทุกภาคส่วนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ดังนั้น การประยุกต์ใช้ NPG ในการจัดการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือกันของทุก ๆ ภาคส่วนในท้องถิ่นมามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะอื่น ๆ ได้ เพื่อเป็นการเสริมสร้างสร้างพลังอำนาจและความเข้มแข็งให้กับประชาชนและท้องถิ่นต่อไป

คำสำคัญ: การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่, การจัดการปกครองท้องถิ่น, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

*ผู้นิพนธ์ประสานงาน E-mail: titus_vru@hotmail.com

ABSTRACT

New Public Governance (NPG) is a public sector management concept that was mentioned in the late 20th century. During the period toward the 21st century, every sector, not just the public ones (privates, civil society, communities, localities, and others), participated more and more in the public affairs. Though the concept of NPG didn't fully replaced the traditional concepts for public management, the concept of NPG worth mentioning because it is widely spread out. And this concept should be applied to the management of every sector in localities in order to react to problems correctly and sustainably. The objectives of this article were 1) to present the concept of New Public Governance and 2) to suggest guidelines and method in applying NPG concepts on local governance.

In this article, NPG is a conceptual instrument for extending the understanding of changes within this diverse global society and complexities of problem and needs which require every section in society to participate for management. Therefore, the application of NPG in locality provides opportune for collaboration of every section within a locality to participate in policy process and public services delivery on activities as the enhancement of the empowerment and strengthen of people locality.

Keywords: New Public Governance, Local Governance, Local Administrative Organization

บทนำ

การบริหารงานภาครัฐแบบเดิมให้ความสำคัญกับระบบราชการที่เต็มไปด้วยระเบียบแบบแผน การกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการส่งมอบบริการสาธารณะ (Public Services Delivery) ภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทแต่เพียงฝ่ายเดียว การใช้ระบบราชการในการตัดสินใจทางนโยบายและการนำไปปฏิบัติ การเมืองและการบริหารแยกออกจากกัน (Wilson, 2007) บางครั้งอาจจะไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และหากจะมองอีกด้านหนึ่งตามหลักของเศรษฐศาสตร์ก็คือ ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด ปัญหาคือทำอย่างไรจึงจะสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนที่มีความต้องการไม่จำกัดให้ได้มากที่สุด มีประโยชน์สูงสุด และคุ้มค่ามากที่สุด นอกจากนี้จากการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกทำให้มีปัญหามีความยิ่งใหญ่และสลับซับซ้อนมากขึ้น เกี่ยวข้องกับตัวแสดงและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มากมาย เป็นต้นว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ ปัญหาภัยธรรมชาติ ปัญหาการก่อการร้ายระหว่างประเทศ และปัญหาอื่น ๆ ซึ่งปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขร่วมกันจากทุกภาคส่วน เพราะภาครัฐฝ่ายเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างทัน่วงทีและมีประสิทธิภาพเพียงพอ

ดังนั้นแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) จึงถูกศึกษาและถูกนำมาปฏิบัติ ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของปัญหาและความต้องการของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น

ดังนั้น ในบทความนี้จึงเป็นการนำเสนอถึงพัฒนาการของแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ โดยมีการเปรียบเทียบกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิมและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เพื่อให้เห็นถึงที่มาและความแตกต่างของแนวคิดทั้งหมด จากนั้นเป็นการนำเสนอถึงแนวคิด NPG ในทัศนะและมุมมองของนักวิชาการเพื่อให้ทราบถึงหลักการสำคัญของแนวคิด NPG ก่อนที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดการปกครองท้องถิ่น

พัฒนาการของแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG)

Osborne (2010) ได้จำแนกแนวคิดในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในช่วงผ่านมานี้ ออกเป็น 3 กระบวนทัศน์ คือ 1) การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Public Administration: PA) 2) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และ 3) การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)

1. การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Public Administration: PA) เกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 19 ในยุคนี้เป็นการขยายตัวและเป็นความยิ่งใหญ่ของระบบราชการ (Bureaucracy) ที่มีลักษณะสำคัญคือการรวมศูนย์อำนาจ ระบบราชการผูกขาดการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน (Osborne, 2010) นอกจากนี้ Hood (1991) ยังได้กล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของ PA ไว้ว่า เน้นในหลักกฎหมาย (Rule of Law) และเน้นบทบาทของระบบราชการในการกำหนดและนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น ในยุคนี้จึงมีปัญหามากมายที่เกิดจากระบบราชการที่มีโครงสร้างใหญ่โตหะเทาะ มีสายการบังคับบัญชาที่ซับซ้อน ก่อให้เกิดการทำงานที่ไร้ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และความประหยัด (Economy) (Rosenbloom & Kravchuk, 2005) ในการบริหารราชการแบบดั้งเดิมจะไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะมองว่าประชาชนทั่วไปขาดความรู้ความเชี่ยวชาญ ไม่มีเครื่องมือในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบและเป็นวิทยาศาสตร์ มักใช้แต่อารมณ์หรือความรู้สึก และคำนึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะทำให้เสียเวลาและสิ้นเปลืองงบประมาณ โดยได้รับประโยชน์ไม่คุ้มค่า (Pestoff, 2010)

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (PA) ก็ได้ถูกท้าทายและถูกวิพากษ์วิจารณ์มากมายในช่วงทศวรรษที่ 1970s เป็นต้นมา และดูเหมือนว่าระบบราชการไม่เหมาะสมกับสังคมปัจจุบันที่เป็นยุคโลกาภิวัตน์ที่ข้อมูลข่าวสารสามารถสื่อถึงกันได้อย่างรวดเร็วหมด ความล่าช้า (Red-Tape) ขาดความยืดหยุ่น (Inflexible) อันเกิดจากกฎระเบียบต่าง ๆ ของระบบราชการถูกมองว่าไม่มีความสอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตย (Cheema, 2005) เพราะขาดทั้งการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงนำไปสู่ความสนใจในแนวคิดของการจัดการภาครัฐในแนวใหม่

2. การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) จากปัญหาของการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม นำไปสู่การแสวงหาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เพื่อ

อุดมการณ์แนวคิดแบบดั้งเดิม การเจริญเติบโตของวาทกรรมใหม่ในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติและการส่งมอบบริการสาธารณะมีขึ้นในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980s โดยแนวคิด NPM มีการนำไปประยุกต์ใช้กันอย่างกว้างขวางในกลุ่มประเทศเวสต์มินสเตอร์ (Westminster) ทั้งในอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แองโกล-อเมริกัน และประเทศแถบสแกนดิเนเวีย (Scandinavia) NPM ลักษณะสำคัญคือ เลียนแบบ การบริหารงานของธุรกิจเอกชน (Private-sector Management) มีภาวะผู้นำแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Leadership) เน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้า ปัจจัยนำออก และการประเมินผล (Osborne, 2010) มองประชาชนผู้มารับบริการว่าเป็นลูกค้า (Customers) จากลักษณะของ NPM นำมาซึ่งจุดอ่อนของแนวคิดนี้ คือ การบริหารงานภาครัฐ บางอย่างไม่สามารถเลียนแบบเอกชนได้ และการมองประชาชนว่าเป็นเพียงลูกค้านั้น ไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้องซะทีเดียวเพราะประชาชน มีความต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของภาครัฐมากกว่าการเป็นผู้รับบริการเพียงอย่างเดียว ดังนั้น จึงนำไปสู่การพัฒนาแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) ที่ให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วนเป็นเครือข่าย (Network) ในกระบวนการนโยบาย การจัดสรรทรัพยากรและการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

3. การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) เป็นแนวคิดที่เจริญเติบโตในช่วงศตวรรษที่ 21 เหตุอันเนื่องมาจากกระแสของสังคมโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างหลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ภาวะแวดล้อม ที่ส่งผลกระทบในวงกว้างและเกี่ยวข้องกับตัวแสดงจำนวนมากมาย การจัดการภาครัฐในแบบเดิม ๆ ที่เคยปฏิบัติกันอาจจะไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปได้ แนวคิด NPG จึงถูกนำมาประยุกต์ใช้ในหลาย ๆ ระดับของการจัดการปกครองทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG); ความหมายและแนวคิด

คำว่าจัดการปกครอง (Governance) มีผู้แปลเป็นภาษาไทยไว้มากมาย เช่น การจัดการสาธารณะ การบริหารกิจการบ้านเมือง คำว่า Governance ก็มีคำใหม่ที่ใช้กันมากขึ้น แต่เป็นคำที่มาจากภาษาละติน ได้แก่ Gubernare หมายถึง การกำกับทิศทาง (Steer) การสั่งการ (Direct) และการปกครอง (Rule) โดยคำว่า Governance ถูกใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณศตวรรษที่ 14 ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึง ที่นั่งของรัฐบาล (Seat of Government) (Löffler, 2005) และคำว่า Governance ก็ถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายเมื่อธนาคารโลกเผยแพร่คำ ๆ นี้ขึ้นมาเพื่อให้เกิดนัยสำคัญในการพัฒนาประเทศที่ต้องเคารพกฎหมายและมีความเป็นประชาธิปไตย

ในขณะที่ Rhodes (1997) กล่าวถึง ความสำคัญของการจัดการปกครอง (Governance) ไว้คือ เป็นการเปลี่ยนความหมายของการปกครอง (Government) และเป็นกระบวนการเปลี่ยนเงื่อนไขข้อบังคับหรือวิธีการใหม่ในการปฏิบัติต่อสังคม โดยแบ่งการจัดการปกครอง (Governance) เป็น 6 ลักษณะ คือ

1. การจัดการปกครอง (Governance) ในฐานะที่เป็นรูปแบบของการแทรกแซงสาธารณะของอำนาจรัฐในการตัดสินใจดำเนินการบริหารที่ลดน้อยลง (Governance as the Minimal State)

เป็นการใช้กลไกตลาดและกึ่งตลาดในการส่งมอบบริการสาธารณะ ซึ่งเท่ากับว่ารัฐถูกลดบทบาทลง โดยมีการแปรรูปการให้บริการต่าง ๆ ต่อสาธารณะ

2. การจัดการปกครอง (Governance) ในฐานะที่เป็นบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) เป็นรูปแบบของการขึ้นาและการควบคุมหน่วยงานให้บริการมีความสามารถในการรับผิดชอบ (Accountability) เปิดเผยข้อมูลและมีความซื่อสัตย์ในการบริหารงาน คือ การที่ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญ การดำเนินธุรกิจที่มีทิศทางและควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหาร องค์กรธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อทั้งงานของบริษัทและรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม

3. การจัดการปกครอง (Governance) ในฐานะที่เป็นการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (New Public Management) คือ เน้นลัทธิการจัดการนิยม (Managerialism) และเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics) ด้วยการเสนอให้การบริหารจัดการสาธารณะที่รัฐบาลจะต้องการแข่งขันตอบสนองประชาชนเสมือนเป็นลูกค้ามากกว่าเป็นผู้ถูกปกครอง ผู้บริหารงานของรัฐมีบทบาทเช่นเดียวกับผู้ประกอบการ มีการแบ่งแยกตัดซอยระบบราชการ เพิ่มการแข่งขันด้วยการจ้างเหมาและใช้กลไกกึ่งตลาด และเพิ่มทางเลือกให้กับผู้มารับบริการ

4. การจัดการปกครอง (Governance) ในฐานะที่เป็นการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) เป็นการจัดการที่เน้นประสิทธิภาพ ระบบการตัดสินใจ และกรอบกฎหมายมีอิสระในการทำสัญญา การบริหารเงินทุนสามารถอธิบายได้ ความรับผิดชอบต่อตัวแทน เคารพในกฎหมายและสิทธิมนุษยชน และมีโครงสร้างทางสถาบันที่หลากหลาย ที่ธนาคารโลกนำไปใช้กับประเทศด้อยพัฒนา

5. การจัดการปกครอง (Governance) ในฐานะที่เป็นระบบการเชื่อมโยงทางสังคม (Socio-cybernetic System) ผ่านประเด็นนโยบายสาธารณะ เป็นการให้ความสำคัญกับการจำกัดอำนาจส่วนกลาง เป็นสังคมที่ไร้ศูนย์กลางเพียงแหล่งเดียว แต่จะมีอยู่หลาย ๆ ที่และมีตัวแสดงที่หลากหลายในบริบทของนโยบายสาธารณะ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวกันของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อมาแสดงพลังในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน อีกทั้งยังช่วยกันกำหนดกติกาในการจัดการร่วมกันอีกด้วย

6. การจัดการปกครอง (Governance) ในฐานะที่เป็นเครือข่ายขององค์การที่จัดการดูแลได้ด้วยตนเอง (Self-organizing Network) เป็นการเปิดโอกาสให้มีตัวแสดงที่มากมายในการส่งมอบบริการภาครัฐทั้งฝ่ายรัฐ เอกชน และประชาชน ทำให้องค์กรต้องแลกเปลี่ยนทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายจึงต้องมีเครือข่าย โดยเครือข่ายไม่ได้มีเพียงภาครัฐ เครือข่ายเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่กว้างขวาง รวมถึงกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นผ่านการจัดการเครือข่ายที่อยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจ (Trust) และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน หน่วยงานลักษณะนี้ต้องสามารถจัดการดูแลตนเองได้มิใช่มีความเป็นอิสระเพียงอย่างเดียว

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG); รัฐเล็กลง สังคมใหญ่ขึ้น (Smaller Government, Bigger Society)

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) เป็นแนวคิดที่ก่อกำเนิดขึ้นบนพื้นฐานของการดำรงอยู่ของแนวคิดการจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม (Public Administration: PA) และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และไม่ใช่กระบวนการที่สิ้นใหม่หรือการทำลายแนวคิดแบบเดิมหรือจะเข้ามาแทนที่แนวคิดทั้งสองที่กล่าวมา แต่ NPG เป็นเครื่องมือเชิงมนทัศน์ที่จะช่วยขยายความเข้าใจที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงไปของกระแสสังคมโลกในศตวรรษที่ 21 ที่มีความแตกต่างหลากหลายและมีความสลับซับซ้อนของปัญหาและความต้องการที่เพิ่มมากขึ้น พร้อมทั้งยังเป็นการเปิดมุมมองให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงของวิถีการปฏิบัติงานของบุคคลในภาครัฐให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น การมุ่งเน้นแต่เพียงการจัดการที่ดี (Good Governance) (ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพ ยุติธรรม ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม) ในยุคนี้ คงจะไม่เพียงพอกับบริบทและกระแสของสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ภายใต้สถานการณ์ที่ปัญหาความซับซ้อนของงานสาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก และปัญหาข้อจำกัด ทางด้านทรัพยากรของภาครัฐเอง รวมทั้งความเข้มแข็งและความกระตือรือร้นของภาคประชาสังคมได้ทำให้พื้นที่สาธารณะกำลังเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่งผลให้ NPG เกิดขึ้นเพื่อรองรับต่อปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงที่กล่าวมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารจัดการปกครองอันแตกต่างหลากหลาย ซึ่งจำเป็นที่จะต้องประสานความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) และตัวแสดงอื่น ๆ การชักจูงให้แต่ละฝ่ายนำทรัพยากรออกมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของส่วนรวม และการจัดการความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการร่วมกันทำระหว่างเครือข่ายต่าง ๆ (Löffler, 2005)

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) มีรากฐานมาจากการศึกษาสถาบันและเครือข่าย (Institutional and Network Theory) ที่ตั้งอยู่บนการพิจารณารัฐในลักษณะที่มีความแตกต่างหลากหลายภายในตนเองหรือรัฐพหุลักษณะ (Plural State) ซึ่งเป็นการมองว่ารัฐเป็นตัวแสดงที่ประกอบด้วยองค์กรและองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ที่พึ่งพาอาศัยกัน หลากหลายระดับและหลายรูปแบบเข้ามามีบทบาทในการจัดให้มีบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน (A Plural State: Where Multiple Interdependent Actors Contribute to The Delivery of Public Services) ส่วนรัฐพหุนิยม (Pluralist State) เป็นบริบทที่ภาครัฐต้องเผชิญกับสภาพสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายในมิติต่าง ๆ (A Pluralist State: Where Multiple Processes Inform The Policy-Making System) (Osborne, 2010) ดังนั้น แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) จึงเป็นความพยายามที่จะทำความเข้าใจถึงการพัฒนากำหนดนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการสาธารณะในสภาพของความเป็นจริง ภายใต้สถานการณ์ของรัฐในศตวรรษที่ 21 ที่มีทั้งความแตกต่างหลากหลายและความสลับซับซ้อนของตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการทำงานของภาครัฐ อีกทั้งความซับซ้อนของสังคมแบบพหุและความหลากหลายของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ภายในโครงสร้างของรัฐเอง

Kennett (2010) ได้นำเสนอว่าการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) เป็นความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ระหว่างรัฐกับสังคม โดยที่กิจกรรมต่าง ๆ อันเป็นสาธารณะมิได้ผูกขาดอยู่ที่ภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่เกิดจากปฏิสัมพันธ์อันหลากหลาย (A Plurality of Actors) ของผู้คนจากหลาย ๆ ภาคส่วนที่คำนึงถึงผลประโยชน์และให้ความสนใจที่จะเข้ามามีบทบาทในกิจกรรมสาธารณะ Kennett มองว่า NPG เป็นการเปลี่ยนแปลงมุมมองจากการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมที่ปกครองในเชิงสังคมนิยม (The Realist Perception of Old Government) และระบบเวสต์ฟาเลียน (Westphalian System) ที่มีการแบ่งแต่ละรัฐออกจากกันอย่างอิสระ และแต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง มีความเป็นรัฐชาติและการรวมศูนย์อำนาจ แต่แนวคิด NPG มองการบริหารภาครัฐแบบเดิมว่าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่เท่านั้น เพราะ NPG คือ การมีทุก ๆ ภาคส่วนที่หลากหลายเข้าร่วมในกิจกรรมของภาครัฐทั้งการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการส่งมอบบริการสาธารณะ

มุมมองในการวิเคราะห์การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) จำแนกออกเป็น 5 รูปแบบ คือ 1) การจัดการปกครองเชิงสังคมการเมือง (Socio-Political Governance) 2) การจัดการปกครองเชิงนโยบายสาธารณะ (Public Policy Governance) 3) การจัดการปกครองเชิงการบริหาร (Administrative Governance) 4) การจัดการปกครองในรูปแบบของการรับเหมาช่วง (Contract Governance) 5) การจัดการปกครองในรูปของเครือข่าย (Network Governance) (Osborne, 2010) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การจัดการปกครองในรูปแบบของสังคม-การเมือง (Socio-Political Governance) แนวทางนี้มุ่งให้ความสนใจในการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐกับสังคม (institutional Relationship Within Society) โดยมีมุมมองว่า รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองไม่ใช่ตัวแสดงหลักที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะและส่งมอบบริการสาธารณะแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ยังเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสถาบัน และปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันกับตัวแสดงอื่น ๆ ในสังคม โดยการมองแบบรวมทั้งหมด (Totality) เพื่อจะได้เข้าใจถึงการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การวิเคราะห์แบบรวมทั้งหมดดังกล่าวนี้ มองว่ากระบวนการนโยบายมักขึ้นอยู่กับผู้กระทำการทางสังคมอันหลากหลายต่าง ๆ (Societal Actors) ที่จะให้ความชอบธรรมและสามารถบรรลุผลในทางปฏิบัติแก่นโยบายเหล่านั้นได้ ก็ต่อเมื่อกระบวนการดังกล่าวดำเนินการภายใต้ความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกันระหว่างภาครัฐกับภาคสังคม (Kooiman, 1999)

2. การจัดการปกครองในรูปแบบนโยบายสาธารณะ (Public Policy Governance) แนวคิดนี้ให้ความสนใจไปที่ วิธีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางด้านนโยบาย กับชุมชนเครือข่ายต่าง ๆ (Policy Elites and Networks Interact) ในการสร้างสรรค์และมีอิทธิพลต่อการกำหนดกระบวนการนโยบายสาธารณะ การจัดการปกครองในรูปแบบนี้มองว่าศูนย์กลางของการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งการส่งมอบบริการสาธารณะมิใช่หน้าที่ภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่จะประกอบไปด้วยการทำงานร่วมกันของชุมชน และเครือข่ายต่าง ๆ ที่ประกอบไปด้วยตัวแสดงที่หลากหลายภาคส่วนที่มีผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม (PA) ที่มีภาครัฐเป็นตัวแสดงหลักโดยมีกลุ่มนักการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายและ

มีฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้ดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตามแนวคิดการเมืองและการบริหารควรวแยกออกจากกันของ Woodrow Willson (Willson, 2007)

3. การจัดการปกครองในรูปแบบของการบริหารราชการ (Administrative Governance) แนวคิดนี้ให้ความสนใจไปที่การประยุกต์ใช้การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Public Administration -PA) ให้เกิดประสิทธิผลกับการบริหารงานสาธารณะในบริบทปัจจุบัน พร้อมกับเสนอให้ปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติภายใต้หลักการการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐที่มีความซับซ้อนของยุคสมัยปัจจุบัน การวิเคราะห์ในมุมมองที่เปลี่ยนแปลงไปของแนวคิดนี้ให้ความสำคัญในการศึกษาแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการสาธารณะ และการพัฒนากรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปของกระแสสังคมโลกในยุคปัจจุบัน การจัดการปกครองในรูปแบบนี้ ยังอยู่บนหลักการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม (PA) แต่ต้องมีการปรับปรุงสาระสำคัญในเรื่องของกรอบแนวคิดและหลักการปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยการนำแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะมาปรับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำบริการสาธารณะของรัฐจำนวนมากมาให้เครือข่ายขององค์กรไม่แสวงหากำไรและองค์กรเอกชนแสวงหากำไรเป็นผู้รับเหมาช่วงจนทำให้ภาครัฐเองกลายเป็น “รัฐกลวง” (Hollow State) (Ewalt, 2001) นั้นแสดงให้เห็นว่า รัฐไม่สามารถจัดการบริหารได้เพียงลำพังอีกต่อไป และในการบริหารราชการรัฐก็ไม่ใช่ตัวแสดงที่มีฐานะเหนือกว่าตัวแสดงอื่น ๆ ในสังคม ทำให้การบริหารจัดการสังคมปราศจากศูนย์กลางในการใช้อำนาจตัดสินใจ (Salamon, 2002; Lynn, Heinrich & Hill, 2001 และ Frederickson, 1999 อ้างถึงใน Osborne, 2010)

4. การจัดการปกครองในรูปแบบของระบบสัญญา (Contract Governance) แนวคิดนี้ให้ความสนใจไปยัง การบริหารงานสาธารณะภายใต้กรอบแนวคิด การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management: NPM) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำกลไกการสร้างความสัมพันธ์เชิงพันธสัญญา (Contractual Relationships) มาใช้สำหรับการส่งมอบบริการสาธารณะของภาครัฐ และเสนอให้นำรูปแบบของการจัดการปกครองมาใช้ ในฐานะของการเปิดให้บริษัทเอกชนทำหน้าที่รับทำสัญญาในการให้บริการสาธารณะแก่สาธารณชน โดยรัฐจะต้องมีการประสานงานและกำกับติดตามการดำเนินงานของบริษัทรับทำสัญญาต่าง ๆ เหล่านั้นได้อย่างไรจึงจะทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับ แนวคิดนี้มองว่ารัฐสมัยใหม่ต้องแบกรับผิดชอบในระบบการให้บริการสาธารณะจึงต้องมีการอาศัยระบบการทำสัญญาแทนระบบราชการแบบดั้งเดิม (Kettl, 1993 และ Kettl, 2000 อ้างถึงใน Osborne, 2010)

5. การจัดการปกครองในรูปแบบของเครือข่าย (Network Governance) แนวคิดนี้ให้ความสนใจไปที่การวิเคราะห์ถึงวิธีการทำงานของเครือข่ายที่มีการประสานงานร่วมกันระหว่างองค์กรจัดการตนเองต่าง ๆ (Self-Organizing of Inter-organizational Networks) ในการจัดตั้งตนเองของเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรดังกล่าวนี้ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ โดยมีรัฐเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนหนึ่ง (A Partner) ของเครือข่ายดังกล่าวอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ แนวคิดนี้คล้ายคลึงกับแนวคิดการจัดการปกครองในรูปแบบนโยบายสาธารณะ (Public Policy Governance) หากแต่ต่าง

กันตรงที่แนวคิดการจัดการปกครองในรูปแบบนโยบายสาธารณะ ให้ความสนใจต่อบทบาทของชนชั้นนำทางนโยบายในการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับเครือข่าย เพื่อการริเริ่มและกำหนดกระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่แนวคิดการจัดการปกครองในรูปแบบของเครือข่าย มุ่งความสนใจไปที่บทบาทของเครือข่ายของตัวแสดงที่มีบทบาทร่วมในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและกระบวนการนโยบายสาธารณะของภาครัฐ (Osborne, 2010)

จากแนวคิดการจัดการภาครัฐทั้ง 3 แนวคิดดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสรุปให้เห็นถึงความแตกต่าง ดังต่อตารางเปรียบเทียบต่อไปนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง 3 แนวคิด (Public Administration, New Public Management, New Public Governance)

กระบวนการ/องค์ประกอบสำคัญ	Public Administration (PA)	New Public Management (NPM)	New Public Governance (NPG)
1. รากเหง้าของทฤษฎี	รัฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ	ทฤษฎีเหตุผล/ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ศาสตร์ด้านการจัดการ	ทฤษฎีเครือข่าย ทฤษฎีสถาบัน
2. ธรรมชาติของรัฐ	รัฐเดี่ยว (Unitary State)	รัฐในกำกับ (Regulatory State)	รัฐแบบพหุ (Plural State) รัฐพหุนิยม (Pluralist State)
3. จุดสนใจ (Focus)	ระบบการเมือง (Political System)	องค์กรและการจัดการภายใน (Intra-organizational Management)	การจัดการปกครองระหว่างองค์กร (Inter-organizational Governance)
4. จุดเน้น (Emphasis)	การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ	การจัดการทรัพยากรขององค์กร และผลการปฏิบัติงาน	การเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสิ่งที่มีคุณค่า การสร้างและกำหนดความหมายและความสัมพันธ์
5. กลไกของการแบ่งส่วนปันส่วนทรัพยากร	ตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchy)	ตามกลไกตลาดและการทำสัญญาแบบคลาสสิกและนีโอคลาสสิก	ตามกลไกของเครือข่ายและการทำสัญญาเชิงของความสัมพันธ์

ตารางที่ 1 (ต่อ)

กระบวนทัศน์/ องค์ประกอบสำคัญ	Public Administration (PA)	New Public Management (NPM)	New Public Governance (NPG)
6. ธรรมชาติ ของระบบ การให้บริการ	เป็นระบบปิด (Closed)	ระบบเปิดเชิงเหตุผล (Open rational)	ระบบเปิด (Open) ต่อการเปลี่ยนแปลง ของสิ่งแวดล้อม
7. คุณค่าที่เน้น (Value base)	ลักษณะพื้นฐาน ทางสังคมของการอยู่ ร่วมกันของกลุ่มคน ในภาครัฐ (Public Sector Ethos)	ประสิทธิภาพของ การแข่งขัน และ การทำงานของตลาด	เน้นการกระจาย และการต่อสู้หรือต่อรอง ระหว่างกัน

ที่มา: (Osborne, 2010)

จากตารางข้างต้นอธิบายเพิ่มเติมได้ว่าความแตกต่างของทั้งสามแนวคิด ประกอบด้วย

1. รากเหง้าของทฤษฎี (Theoretical roots) จะเห็นได้ว่าการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) มีองค์ประกอบสำคัญที่แตกต่างไปจากแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (PA) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยที่ NPG มีรากฐานมาจากทฤษฎีเครือข่าย (Network Theory) และทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) ที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดจาก Ouchi (1979) ในขณะที่ PA มีรากเหง้าของทฤษฎีที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากทฤษฎีกระแสหลักในสาขาวิชา รัฐศาสตร์ (Political Science) และแนวคิดในการศึกษานโยบายสาธารณะ (Public Policy) ส่วนแนวคิด NPM ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาคแนวนีโอคลาสสิก ศาสตร์ทางการจัดการ และทฤษฎีการเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory)

2. ธรรมชาติของรัฐ (Nature of the State) แนวคิด NPG สนใจแรงกดดันจากสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้รัฐแบบพหุ (Plural State) และรัฐพหุนิยม (Pluralist State) ซึ่งพบว่า ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ ประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการวิเคราะห์อย่างละเอียดก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่ทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและตัวแสดงที่หลากหลาย (Multi-actor) ประสิทธิภาพของเครือข่ายและผลการปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เข้าร่วมในการให้บริการสาธารณะอันหลากหลาย ส่วน PA มีทัศนะต่อการมองรัฐในฐานะที่เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) ที่มีการแยกระหว่างผู้กำหนดนโยบาย (ฝ่ายการเมือง) และผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (ฝ่ายข้าราชการ) ในขณะที่แนวคิด NPM มองรัฐว่า รัฐมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแล (Regulatory State) ควบคุมกฎเกณฑ์การแข่งขันระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะภายใต้บริบทความสัมพันธ์ในเชิงเจ้าของภารกิจกับผู้รับมอบหมายดำเนินการกิจ

3. จุดสนใจ (Focus) แนวคิด NPG เน้นการจัดการปกครองระหว่างองค์การ (Inter-organizational Governance) ที่สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) และเครือข่ายระหว่างองค์การมักมีอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันตั้งแต่เริ่มแรก ส่วนแนวคิด PA จะเน้นไปที่ระบบการเมือง (Political System) ซึ่งเป็นฝ่ายที่มาจากการเลือกตั้งและทำหน้าที่และมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แนวคิด NPM เน้นไปที่องค์กรและการจัดการภายใน (Intra-organizational Management) และตั้งอยู่บนมุมมองเชิงทฤษฎีระบบเปิด

4. จุดเน้น (Emphasis) แนวคิด NPG เน้นการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสิ่งที่มีคุณค่า การสร้างและกำหนดความหมายและความสัมพันธ์ ส่วนแนวคิด PA จะเน้นไปที่การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Creation and Implementation) แนวคิด NPM เน้นที่การจัดการทรัพยากรขององค์การ และผลการปฏิบัติงานที่เกิดจากปัจจัยนำเข้า (Input) สู่กระบวนการจัดการภายในขององค์กรภาครัฐ ปัจจัยนำเข้าจะถูกแปรผลให้เกิดเป็นบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า

5. กลไกของการแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากร (Resource Allocation Mechanism) แนวคิด NPG จัดสรรทรัพยากรตามกลไกของเครือข่าย และการทำสัญญาเชิงความสัมพันธ์ (Networks and Relational Contracts) ส่วนแนวคิด PA จัดสรรปันส่วนทรัพยากรตามสายการบังคับบัญชา เนื่องจากการกำหนดนโยบายสาธารณะมาจากกลไกของรัฐ แนวคิด NPM จากการดำเนินงานขององค์การที่มีการแข่งขัน จึงส่งผลให้ตลาดกลายเป็นกลไกหลักในการจัดสรรทรัพยากร คุณค่าที่ใหวางอยู่บนพื้นฐานของตรรกะการคำนวณเกี่ยวกับรายรับรายจ่าย ประสิทธิภาพของการแข่งขัน และกลไกตลาด การสร้างความสัมพันธ์ในเชิงพันธมิตรสัญญา

6. ธรรมชาติของระบบการให้บริการ (Nature of the Service System) แนวคิด NPG มีธรรมชาติของระบบการให้บริการแบบระบบเปิด (Open) ต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม เนื่องจากแรงกดดันจากสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการสาธารณะ ส่วนแนวคิด PA ธรรมชาติของระบบการให้บริการเป็นระบบปิด (Closed) และแนวคิด NPM ธรรมชาติของระบบการให้บริการเป็นระบบเปิดเชิงเหตุผล (Open Rational)

7. คุณค่าที่เน้น (Value Base) NPG ให้ความสำคัญกับคุณค่าของอำนาจที่กระจัดกระจาย และการต่อสู้/ต่อรอง (Dispersed and Contested) ในแง่จึงทำให้การบริหารงานภาครัฐกลับมา รวมกับการเมืองอีกครั้งหนึ่ง เพราะ NPG จัดการสาธารณะที่ผ่านกระบวนการต่อรองเชิงอำนาจและต่อสู้ทางการเมือง ส่วนแนวคิด PA มีคุณค่าที่เน้นลักษณะพื้นฐานทางสังคมของการอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนในภาครัฐ (Public Sector Ethos) และแนวคิด NPM มีคุณค่าที่เน้นคือประสิทธิภาพของการแข่งขัน และการทำงานของตลาด (Efficacy of Competition and the Marketplace) และมีความเชื่อว่าพื้นที่ตลาดและการทำงานของตลาดเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมที่สุดในการจัดให้มีบริการสาธารณะ

การจัดการปกครองท้องถิ่นและการประยุกต์ใช้ NPG

การจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) เมื่อมีการนำคำว่า Governance มาใช้แทนคำว่า Government การจัดการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถกำหนดลักษณะตามคำนิยามของ Rhodes (1997) ได้ดังนี้

1. การปรับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุก ๆ รูปแบบให้มีขนาดที่กะทัดรัดและเล็กลง เพื่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวในการบริหารงาน โครงสร้างภายในองค์กรควรมีความเหมาะสมในการจัดการปกครองด้วย และยังต้องใช้กลไกตลาดและกึ่งตลาดในการส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีภาคีเครือข่าย (Network Governance) ในการจัดการปกครอง เพื่อทำการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของท้องถิ่น หน่วยงานท้องถิ่นที่ให้บริการจะต้องมีความสามารถในการรับผิดชอบ (Accountability) เปิดเผยข้อมูลและมีความซื่อสัตย์ในการบริหารงานของท้องถิ่น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดการสาธารณะแบบใหม่ (New Public Management) คือ เน้นหลักการจัดการนิยมและเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันแนวใหม่ ซึ่งเป็นการนำหลักการของเอกชนมาประยุกต์ใช้กับการจัดการปกครองท้องถิ่น ด้วยการเสนอให้การบริหารจัดการสาธารณะที่ท้องถิ่นจะต้องการแข่งขันตอบสนองประชาชนเสมือนเป็นลูกค้ามากกว่าเป็นผู้ถูกปกครอง เพิ่มการแข่งขันด้วยการจ้างเหมาและใช้กลไกกึ่งตลาด และเพิ่มทางเลือกให้กับผู้มารับบริการ

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) เป็นการจัดการที่ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ มีความโปร่งใสในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและตัวแสดงอื่น ๆ

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีระบบการเชื่อมโยงทางสังคม (Socio-cybernetic System) ผ่านประเด็นนโยบายสาธารณะ เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจไปพร้อม ๆ กับท้องถิ่น ดังนั้น ท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ที่จะกระตุ้นให้เกิดการรวมตัวกันของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อมาแสดงพลังในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน อีกทั้งยังช่วยกันกำหนดกติกาในการจัดการร่วมกันอีกด้วย

6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดการเครือข่ายของท้องถิ่นที่จัดการดูแลได้ด้วยตนเอง (Self-organizing Network) ซึ่งทำงานในลักษณะของเครือข่ายที่พึ่งพาอาศัยกัน โดยเป็นการเปิดโอกาสให้มีตัวแสดงที่หลากหลายในการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งฝ่ายรัฐ เอกชน และประชาชน ทำให้ท้องถิ่นต้องแลกเปลี่ยนทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายจึงต้องมีเครือข่าย โดยเครือข่ายไม่ได้มีเพียงท้องถิ่น เครือข่ายเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่กว้างขวาง รวมถึงกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นผ่านการจัดการเครือข่ายที่อยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจ (Trust) และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน หน่วยงานลักษณะนี้ต้องสามารถจัดการดูแลตนเองได้มิใช่มีความเป็นอิสระเพียงอย่างเดียว

สำหรับการประยุกต์ใช้เครื่องมือจากแนวคิด NPG ในการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น Cheema (2005) ได้อธิบายถึงการนำแนวคิด NPG มาประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และเพื่อเป็นพื้นฐานในการจัดการภาครัฐในระดับภูมิภาคและระดับประเทศต่อไป โดยท้องถิ่นจะต้องมีการใช้เครื่องมือในการทำงาน ดังนี้

1. ในระดับรัฐ จะต้องมีการปรับเปลี่ยนการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม ที่เน้นสายการบังคับบัญชาอันก่อให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน ไปเป็นการทำงานเป็นทีมมากขึ้น (Shift from the Traditional form of Hierarchy in Government Organizations to Team-Orientation) นั่นคือรัฐจะต้องมีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการตัดสินใจ

2. ปรับเปลี่ยนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากผู้ให้บริการโดยตรง เป็นผู้ที่คอยกำกับดูแลมีบทบาทของผู้กระตุ้นและกำกับทิศทาง และมุ่งเน้นระบบตลาดมากขึ้น (Shift from Direct Delivery of Services to a Catalytic and Steering Role and Market-Orientation) และเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะของท้องถิ่นด้วย เช่น การเปิดโอกาสให้เอกชนหรือภาคส่วนอื่นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดให้มีบริการสาธารณะ เป็นต้นว่าการจัดการขยะ การจัดการศึกษา การดูแลผู้สูงอายุและคนพิการ

3. การจัดการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการปฏิรูปกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคและก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ไปสู่การเสริมสร้างพลังอำนาจให้กับชุมชนและตัวแสดงอื่น ๆ (Shift from Bureaucratic Red-Tape to Community Empowerment) เช่น การแก้ไขกฎระเบียบให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

4. การจัดการปกครองท้องถิ่นจะต้องเปลี่ยนแปลงจากการให้ความสำคัญต่อปัจจัยนำเข้าไปสู่การมุ่งเน้นผลการดำเนินงาน (Shift from Input to Result-Orientation) เพื่อให้การทำงานในท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบผลการดำเนินงานตามโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. รัฐบาลกลางจะต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบโครงการและนโยบาย รวมทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Shift from Centralized to Decentralized and Participatory Modes of Policy and Programs Design and Implementation) โดยจะต้องมีความเชื่อว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย การตรวจสอบและการเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่ภาคประชาสังคม เช่น การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ (Participatory Budgeting)

6. การจัดการปกครองท้องถิ่นจะต้องเปลี่ยนจากการตัดสินใจที่มักกระทำแบบปิดลับไปสู่การเปิดเผยเพื่อรองรับการตรวจสอบทางการบริหาร ทางการเงิน และทางการเมือง (Shift from Secrecy in Decision-Making to Administrative, Financial and Political Accountability) เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ เช่น การให้ประชาชนหรือภาคส่วนอื่นๆ ได้เข้ามาเป็นคณะกรรมการการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

7. การจัดการปกครองท้องถิ่นจะต้องเปลี่ยนจากการวางบทบาทเป็นพ่อขุนอุปถัมภ์ตามแบบฉบับของข้าราชการ ไปสู่การเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่ชุมชนและการให้องค์การ

ภาคประชาสังคมเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น (Shift from Bureaucratic Paternalism to Community Empowerment and Active Engagement of Civil Society Organizations) โดยมีความเชื่อว่าภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง เป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคม และประชาธิปไตย เช่น การจัดเวทีสาธารณะหรือเวทีสภาเมือง เพื่อให้ประชาชนได้นำเสนอปัญหาและความต้องการของตน แล้วนำไปกำหนดเป็นนโยบายต่อไป

นอกจาก Cheema แล้วยังมีนักวิชาการที่เสนอเครื่องมือในการจัดการภาครัฐตามแนวคิด NPG อีกท่านหนึ่งคือ Peter (2010) โดย Peter ได้เรียกเครื่องมือในการบริหารจัดการภาครัฐนี้ว่า Meta-governance เนื่องจากการนำแนวคิด NPG มาปรับใช้ในการจัดการภาครัฐ แน่แน่นอนว่ามีผลในเชิงบวก แต่ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีปัญหาอันเป็นผลในเชิงลบตามมา ซึ่ง Peter กล่าวว่าปัญหาอย่างน้อย 4 ประการคือ 1) ปัญหาการตัดสินใจของเครือข่ายที่มีอาจหาฉันทมติเพื่อให้ข้อถกเถียงนั้นยุติลงได้โดยง่าย 2) ปัญหาการมีส่วนร่วมของผู้อยู่นอกเครือข่าย 3) ปัญหาการประสานงาน และ 4) ปัญหาความรับผิดชอบ เมื่อเป็นเช่นนี้ Peter จึงมองว่า จำเป็นที่จะต้องนำกลไกที่เรียกว่า Meta-governance เข้ามาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีรัฐเข้ามากำกับและควบคุมท้องถิ่นและภาคประชาชนให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการซึ่งเขาเรียกว่าการจัดการของการจัดการปกครองสาธารณะ (The Governance of Governance) โดยสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดการปกครองท้องถิ่นได้ คือ 1) การจัดการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการรักษาความสมดุลระหว่างการควบคุมกับการให้อิสระแก่หน่วยงานย่อย ภาคประชาสังคม และกลุ่มเครือข่ายต่าง ๆ ซึ่งกระทำการควบคุมต่อสิ่งแวดล้อมของการกระทำมากกว่าที่จะใช้วิธีการควบคุมโดยตรงต่อการกระทำดังกล่าว 2) การจัดการปกครองท้องถิ่นจะต้องใช้วิธีการจัดการที่เน้นผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) เป็นเครื่องมือสำคัญของ Meta-governance โดยการระบุเป้าประสงค์ของงานสาธารณะของท้องถิ่นพร้อมกับสร้างเครื่องมือวัดปัจจัยนำออก (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ที่เหมาะสม 3) การจัดการปกครองท้องถิ่นจะต้องให้ความสำคัญกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ ให้ความสนใจกับการประสานงานเชิงนโยบายกับหน่วยงานระดับย่อย ๆ 4) การจัดการปกครองท้องถิ่นจะต้องลดการใช้กฎระเบียบที่เป็นทางการมาเป็นเครื่องมือที่อ่อนนุ่มที่อยู่บนพื้นฐานของการประนีประนอมและการเจรจาต่อรอง ซึ่งเครื่องมือที่อ่อนนุ่มคือ การสร้างความไว้วางใจ (Mutual Trust) และการสร้างค่านิยมร่วม (Common Values) และในที่สุดสิ่งเหล่านี้ก็จะกลายเป็นทุนทางสังคมที่สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นได้

Loffler (2005) ได้ให้ข้อเสนอว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ที่มีรูปแบบการบริหารงานแบบดั้งเดิม สามารถเปลี่ยนมาเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) ได้ ด้วยการนำแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) มาปรับปรุงวิธีการทำงานของท้องถิ่นด้วยการ 1) เสริมสร้างภาวะผู้นำองค์กรให้ไปเป็นผู้นำแบบเครือข่ายที่มุ่งพัฒนาชุมชน ประสานให้แต่ละเครือข่ายในท้องถิ่นมีนโยบายที่เชื่อมโยงและเข้ากันได้ จัดการให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีแรงจูงใจและความคาดหวัง 2) การจัดการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการรักษาความสมดุลทางการเมืองระหว่างเครือข่ายต่าง ๆ มีการวางแผนชุมชนร่วมกัน เมื่อมีปัญหาที่หาทางออกร่วมกัน 3) การจัดการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดการตลาดแรงงานพัฒนาผู้ร่วมงานให้ทำงานได้ทุก ๆ ด้าน ให้ความสำคัญต่อ

ผลลัพธ์ของบริการที่มีต่อคุณภาพชีวิตของทุก ๆ ภาคส่วน สร้างแรงจูงใจโดยเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานใช้ความสามารถได้กว้างและหลากหลาย 4) การจัดการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดการความรู้และทรัพยากร การเตรียมงบประมาณท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ วัตถุประสงค์ทางการเงินและเวลาในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรและภาคส่วนต่างๆ ความโปร่งใสทางการคลังเพื่อสื่อสารไปยังภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อแสดงถึงความคุ้มค่าของเงินที่ใช้ดำเนินกิจกรรมสาธารณะ

บทสรุป

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) เป็นวาทกรรมทางเลือก (Alternative Discourse) ที่เปิดมุมมองทั้งทางทฤษฎีและวิธีการปฏิบัติงานของภาครัฐให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของสังคมโลกในศตวรรษที่ 21 การเปลี่ยนแปลงที่ทำให้การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมที่ใช้ “กลไกราชการ” และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่ใช้ “กลไกตลาด” ในการบริหารงานอาจจะมีจุดอ่อน และไม่สามารถรับมือกับกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ได้ แนวคิด NPG ได้นำเสนอมุมมองในการวิเคราะห์และการทำความเข้าใจในกิจกรรมสาธารณะที่ไม่ได้มีภาครัฐเป็นเจ้าภาพผูกขาดอำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียว ทั้งการกำหนดและการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ การส่งมอบบริการสาธารณะและ/หรือกิจกรรมสาธารณะอื่น ๆ ล้วนแล้วแต่มีภาคส่วนและตัวแสดงอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมด้วยทั้งสิ้น ทำให้กลายเป็นสังคมแบบพหุลักษณะและพหุนิยม การเปลี่ยนแปลงบทบาทของภาครัฐตามแนวคิด NPG นี้ ทำให้รัฐมีสภาพที่เล็กลงด้วยอำนาจและภาระหน้าที่ แต่สังคมจะใหญ่ขึ้น (Smaller Government, Bigger Society) ดังนั้นแนวคิด NPG จึงเป็นการใช้ “กลไกเครือข่ายและหุ้นส่วนภาคี” เป็นตัวขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายสาธารณะและการส่งมอบบริการสาธารณะ

แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) ที่สามารถปรับเปลี่ยนการบริหารจากแนวคิดแบบดั้งเดิมที่เน้นระบบราชการและสายการบังคับบัญชาไปสู่การจัดการแบบเครือข่ายที่เปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือกันของทุก ๆ ภาคส่วนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะอื่น ๆ ได้ เพื่อเป็นการเสริมสร้างพลังอำนาจและความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น มีทุนทางสังคม (Social Capital) ที่จะเป็นพลังอำนาจในการต่อรองและสร้างความสมานฉันท์ที่เกิดขึ้นในสังคมต่อไป

เอกสารอ้างอิง

Cheema, G. S. (2005). From Public Administration to Governance: The Paradigm Shift in the Link between Government and Citizens. **A paper presented at the 6th Global Forum on Reinventing Government towards Participatory and Transparent Governance.** on 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.

- Ewalt, J. A. G. (2001). **Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation.** Paper prepared for presentation at the Annual Conference of the American Society for Public Administration, Newark, New Jersey, March 12.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. **Public Administration.** 69: Spring pp.3 - 19.
- Kennett, P. (2010). Global Perspectives on Governance. **In The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance.** Stephen P. Osborne (ed.). London: Routledge.
- Kooiman, J. (1999). Social-political Governance: Overview, Reflections and Design. **Public Management Review.** 1(1).
- Löffler, E. (2005). Governance and Government: Networking with External Stakeholders. **in Public Management and Governance.** Tony Bovaird and Elke Löffler (eds.) London: Taylor & Francis Group.
- 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.
- Ouchi, W. (1979). Markets, Bureaucracies and Clans. **Administrative Science Quarterly.** Vol. 25.
- Pestoff, V. (2010). **New Public Governance, Co-production & Third Sector Social Services.** Institute of Civil Society Studies, Ersta Sköndal University College, Stockholm, Sweden.
- 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.
- Rhodes, R. A. W. (1997). **Understanding governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.** Open University Press, Buckingham.
- Rosenbloom, D. H. & Robert, S. K. (2005). **Public Administration: Understanding Management, Politics, and law in the Public Sector.** Singapore: McGraw-Hill.
- Wilson, W. (2007). The study of administration. in Shafritz, Jay, M. & Hyde, Albert, C. **Classics of Public Administration.** Wadsworth: Cengage Learning.
-