

การจัดการภาครัฐกับการเสริมสร้างพลังอำนาจพลเมือง:

ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลวังชัย

อำเภอน้ำพอง จังหวัด ขอนแก่น

Public Management and Citizen Empowerment: A Case study of Wangchai Tambol Administrative Organization, Namphong, KhonKaen

ณรงค์ เชื้อบัวเย็น*

Narong Chuebuayan

บทคัดย่อ

การจัดการภาครัฐกับการเสริมสร้างพลังอำนาจพลเมือง เป็นการนำแนวคิดของการจัดการภาครัฐมาศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการให้บริการภาครัฐแนวใหม่ ว่ารูปแบบไหนจะสามารถเสริมสร้างพลังอำนาจของพลเมืองได้ยิ่งหย่อนกว่ากัน ซึ่งพบว่า การให้บริการภาครัฐแนวใหม่เสริมสร้างพลังอำนาจของพลเมืองได้ชัดเจนยิ่งกว่า ซึ่งเป็นเพราะตอบสนองความรู้สึกว่า องค์การภาครัฐเป็นของพลเมือง และต้องตอบสนองการให้บริการพลเมืองของรัฐโดยเสมอภาค ซึ่งสร้างพลังอำนาจให้พลเมือง ที่แตกต่างจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เสริมสร้างพลังอำนาจพลเมืองโดยอำนาจซื้อบริการ อันลดทอนพลังอำนาจพลเมืองแบบเดิม ไปสู่พลังอำนาจแบบใหม่ที่ยึดหยุ่นกว่าเดิม

* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย;

Email: Narong.law2524@gmail.com

คำสำคัญ: การเสริมสร้างพลังอำนาจ, การจัดการภาครัฐแนวใหม่, การให้บริการภาครัฐแนวใหม่

Abstract

Public Management and Citizens Empowerment is the concept of public sector management study comparing with New Public Management and New Public Services for which kinds of public management is able to reinforce citizens empowerment much more, This Research found that New Public Services supported citizen empowerment clearer than New public management. These New Public Services had responsibility for citizen public services equally which empower to citizens. There is different from New public management that reinforce citizen empowerment by purchasing services, Reducing traditional citizen empowerment and developing new citizen empowerment more flexible than ever.

Key Word: Empowerment, New Public Management, New Public Service

บทนำ

ในยุคปัจจุบันที่การจัดการภาครัฐได้รับแนวคิดทางการจัดการสมัยใหม่ที่หลากหลายมากขึ้นเพื่อนำมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเพื่อทำให้การบริหารงานภาครัฐบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ (วรเดช จันทรศร, 2539: 30) ซึ่งก็มี

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

การพัฒนามาเป็น Paradigm เป็นเทคนิคต่างๆ มากขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของรัฐนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อที่ภาครัฐต้องปฏิรูปตัวเองในหลายๆ ด้าน ยังผลให้บทบาทฐานะของประชาชนในฐานะพลเมืองต้องปรับเปลี่ยนไปตามกลไกภาครัฐที่แอบอิงกับกลไกตลาดมากขึ้นตามไปด้วย เมื่อหน่วยงานภาครัฐได้นำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาใช้แล้ว จะส่งผลให้ความเป็นพลเมือง (Citizenship) กลายเป็นลูกค้า (Customer) ซึ่งเท่ากับว่ารัฐจะต้องปฏิบัติต่อพลเมืองตนเองในฐานะลูกค้าทันที ซึ่งต้องสัมพันธ์กับอำนาจซื้อของพลเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น และเมื่อใดภาครัฐเลือกปฏิบัติต่อพลเมืองของตนเพียงเพราะเขามีอำนาจซื้อไม่เพียงพอ จึงเท่ากับว่า ได้มีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อันจักทำให้ภาครัฐและข้าราชการต้องถูกดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายอื่นๆ อีก เพราะการเปลี่ยนบทบาทฐานะของพลเมืองไปเป็นลูกค้าถือว่าเป็นการปรับเปลี่ยนที่รุนแรงมาก เพราะความเป็นพลเมืองเป็นหลักการที่เก่าแก่มากในทางรัฐศาสตร์และกฎหมาย เพราะการเป็นพลเมืองนั้น (citizenship) หมายถึง ผู้คนที่มียุติธรรมทางการเมืองของชุมชนและสังคมภายในรัฐ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545: 15-16) ซึ่งหากมองตามแนวทางพื้นฐานเดิม ภาครัฐมีบทบาทหน้าที่หลักในการให้บริการประชาชน และเมื่อต้องปฏิรูประบบราชการตามแนวทางของ NPM แล้ว จะทำให้ภาครัฐกลายเป็นผู้กำกับดูแลภาวะเรียบร้อยแทน คำถามก็คือ ใครจะคอยให้บริการประชาชนในฐานะพลเมืองได้ต่อไป เมื่อภาครัฐได้ยกฐานะตัวเองขึ้นไปเป็นผู้กำกับดูแลภาวะเรียบร้อยต่างๆ เสียแล้ว

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการจัดการภาครัฐกับการเสริมสร้างพลังอำนาจพลเมืองของ อบต.วังชัย อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น

2. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ระหว่าง New Public Management (NPM) และ New Public Service (NPS) ที่ให้เจ้าหน้าที่การเสริมสร้างพลังอำนาจพลเมืองในท้องถิ่นมากกว่ากัน

กรอบแนวคิดการวิเคราะห์

การเสริมสร้างพลังอำนาจพลเมือง (Citizen Empowerment)

คำว่า “Empowerment” มีความหมายโดยรวมว่า เป็นการเพิ่มความเข้มแข็งทางจิตวิญญาณ การเมือง เศรษฐกิจหรือสังคมของปัจเจกบุคคล หรือชุมชน โดยเป็นการเสริมสร้างและการพัฒนาบุคคลให้เกิดความเชื่อมั่นในศักยภาพของตน และมีจุดเน้นไปที่ปัจเจกบุคคลและกลุ่มสมาชิกสังคมที่ถูกกีดกันออก (Discrimination) จากกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ โดยเชื่อมโยงกับแนวคิดสตรีนิยม (Feminism) และการยกจิตสำนึกที่ช่วยให้คนในสังคมสามารถที่จะควบคุมวิถีชีวิตและกำหนดชะตาชีวิตของตัวเอง (ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2550: 2-4) และแนวคิดการเสริมสร้างพลังอำนาจของพลเมืองนั้นเป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมในช่วงทศวรรษ 1980 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งยังคงเป็นแนวคิดที่น่าสนใจของผู้บริหาร ผู้นำองค์กรในการจัดการสมัยใหม่เพราะผู้บริหารต่างก็พยายามดำเนินงานในกรอบที่ต้องการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) เพื่อนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จและเป็นกระบวนการเสริมสร้างประสิทธิภาพ และยกระดับสัมฤทธิ์ผลขององค์กรซึ่งจะส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร และนำศักยภาพที่มีอยู่ของสมาชิกมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เมื่อนำแนวคิดนี้มาใช้ในการจัดการภาครัฐยุคใหม่ จุดเน้นจึงอยู่ที่การให้พนักงานมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจ มีจิตสำนึกและความรับผิดชอบ (Accountability and Responsibility) รวมถึงการให้แนวทางและเสริมทักษะที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน (ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2550: 2) อย่างไรก็ตาม แนวคิดการเสริมสร้างพลังอำนาจพลเมืองก็มีการนำไปใช้อย่าง

กว้างขวาง และหลากหลายแง่มุม แต่ในบทความนี้จะใช้ในความหมายที่เป็นการเสริมสร้างพลังอำนาจจากการจัดการภาครัฐเป็นตัวเชื่อมโยง ประสาน โดยสามารถที่จะจำแนกแนวคิดการเสริมสร้างพลังอำนาจของพลเมืองออกเป็น 2 ประการใหญ่ๆ คือ ประการแรก คือ การเสริมสร้างพลังอำนาจจากภายใน (Internal Empowerment) อันเป็นการยกระดับจิตสำนึกของปัจเจกชนและจิตสำนึกส่วนรวม เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างมีจุดหมาย พลังอำนาจที่แท้จริงจะก่อกำเนิดจากภายในบุคคล ดังนั้น การเพิ่มหรือการสร้างเสริมอำนาจจากบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกจึงบ่งชี้ถึงการเข้าไปควบคุม ประการที่สอง คือ การเสริมสร้างพลังอำนาจจากภายนอก (External Empowerment) เป็นกระบวนการทางสังคมที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของบุคคลให้ตระหนักในตนเองและสามารถควบคุมตนในการตัดสินใจเลือก และกำหนดอนาคตของชุมชนร่วมกัน โดยปราศจากการบังคับหรือครอบงำ เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของชุมชนและสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมทั้งเป็นการเพิ่มสมรรถนะของประชาชนผู้ด้อยโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วม หรือเจรจาต่อรอง หรือควบคุมและจัดการสถาบันที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของพวกเขาได้ด้วย

จะเห็นได้ว่า บุคคลที่มีพลังอำนาจสูงจะหมายถึงบุคคลที่ผ่านการอบรมมาอย่างดี มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีอิสระในการตัดสินใจ สามารถตั้งพลังสร้างสรรค์ที่มีอยู่ในตนเองตามธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ได้ดี มีการเรียนรู้ในเชิงพัฒนาการ มีความยืดหยุ่นภาคภูมิใจในตนเองและหน้าที่การงาน มีความสามารถในการสื่อสารฟังพาดตนเองได้ และได้รับการยอมรับจากผู้อื่นซึ่งจะเห็นได้ว่า การเสริมสร้างพลังอำนาจจะเป็นการเปลี่ยนสถานะของ “บุคคล” ให้เป็น “พลเมือง” ภายใต้สภาพการที่เป็นจริงทางการเมืองและสังคม ซึ่งเขาก็จะรู้สึกถึงการมีพลังอำนาจในตัวเอง มีสติในการควบคุมตนเองได้ดีกว่าผู้อื่นนั่นเอง ซึ่งจะทำให้เกิดความเชื่อมั่น และสร้างความแตกต่างอย่างสร้างสรรค์ขึ้นมาได้ (วรพิทย์ มีมาก, 2550: 6-7) จากพื้นฐานดังกล่าว และทำให้พลเมืองสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการปกครอง (Governance) ได้อย่างมีพลังอำนาจ สร้างสรรค์และดีงาม

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่เกิดขึ้นมาจากความต้องการที่จะปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐในช่วงทศวรรษ 1980 ถึงต้นทศวรรษ 1990 จากกลุ่มประเทศเวสมินเตอร์ ซึ่งรวมทั้งรัฐบาลท้องถิ่น และมลรัฐของสหรัฐอเมริกา บางครั้งการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงมีชื่อเรียกต่างกันไป เช่น Market- Based Public Administration บ้าง Reinventing Government³ บ้าง หรือ Entrepreneurial Government บ้าง (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549: 26) ซึ่งกระจายตัวออกไปอย่างแพร่หลายโดยได้รับอิทธิพลจากงานของ Hood (1991) และ Jackson (1991) ที่ชื่อว่า Administrative Argument และผลงานที่ชื่อว่า Administrative Philosophy ที่มาคู่กัน ซึ่งมีรากฐานมาจากแนวคิดของ New Institutional Economics และ Managerialism (Barzelay, 2002: 15-30) อันเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เรียกว่า “กระบวนทัศน์หลังระบบราชการ” ที่ประกอบด้วยแนวคิดสำคัญ 4 ประการ ได้แก่การวิเคราะห์เชิงปริมาณการจัดการทางการเมือง การจัดการที่มีเสรีและการจัดการที่ขับเคลื่อนโดยตลาดซึ่งให้ความสำคัญกับ “ประสิทธิภาพ” และ “การควบคุมทางการบริหาร” โดยนำเอาแนวคิดการจัดการแบบแทย์เลอร์ใหม่ผนวกเข้าด้วย (ชนิดา จิตตรุทธะ, 2554: 1269) ทำให้กระบวนทัศน์ของ NPM คือ องค์การและการจัดการที่อิงกับหลักเศรษฐศาสตร์เรื่อง Transaction Cost Theory และ Public Choice Theory ทำให้เกิดการยอมรับมากขึ้นในหลายประเทศ แต่ก็ยังมีผู้เห็นแย้งแนวคิดเกี่ยวกับแนวทาง NPM อยู่โดยมองว่า ทิศทางของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นยังกระจัดกระจาย ไม่มีใครเคยเห็นภาพรวมที่สมบูรณ์แบบของ NPM เลย ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบแองโกล-อเมริกัน และอาจไม่เหมาะสมกับประเทศอื่นๆ ก็ได้ เพราะจากการประเมินในการนำแนวคิดแบบ NPM ไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนาในรอบ 5 ปี ใน

³ โปรดดูรายละเอียดใน Osborne, David and Gaebler, Ted. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. Reading, MA: Addition-Wesley. 1992

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

กลุ่มประเทศเอเชียใต้ อัฟริกา และอเมริกาใต้ Batley (1999) ได้พบว่า ยังไม่มีผลลัพธ์ที่ยิ่งที่แน่นอน ไม่ชัดเจน ไม่คุ้มกับการลงทุน รวมทั้งการแยกผู้ซื้อและผู้จัดหาออกจากกันทำให้ลดความสามารถในการตรวจสอบได้ นอกจากนี้ ผลสำเร็จของการจัดตั้งหน่วยงานอิสระ (Autonomous Agency) ก็ยังมีอยู่น้อยมาก (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2548: 144) ซึ่งรวมทั้งการถูกเน้นความสำคัญว่า เป็นแนวทางที่เน้นความเป็นมืออาชีพ มีเกณฑ์มาตรฐานชัดเจนในการวัดผล มีการควบคุมผลผลิตภาพ การกระจายความรับผิดชอบ และเพิ่มสภาพการแข่งขันโดยอาศัยรูปแบบวิธีการของเอกชนเป็นหลัก (ชนิดา จิตตรุทธะ, 2551: 11-16) ซึ่งจะเห็นได้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ค่อนข้างเน้นไปที่ความมีประสิทธิภาพของการจัดการเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การจัดการภาครัฐแนวใหม่ Norman Flynn (2002) ก็ได้เสนอคุณลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ ระดับของการให้บริการภาครัฐก็จะลดระดับความเป็นรัฐที่เข้มข้นลงมา และถ่ายโอนจากภาครัฐไปสู่การให้บริการแบบภาคเอกชนมากขึ้น สร้างระดับการให้บริการแบบตลาดที่เน้นโครงสร้างแบบกระจายอำนาจ (Decentralized) โดยยังคงอำนาจในการกำกับดูแลไว้ที่ส่วนกลางเพียงเล็กน้อยเท่านั้น การวางแผนการเงินจากที่เน้นการควบคุมที่ปัจจัยนำเข้า (Inputs) ก็เปลี่ยนไปเน้นที่ผลลัพธ์แทน (Output and Outcomes) สายงานการจัดการก็ปรับเปลี่ยนเป็นการติดป้ายสลากบอกคุณสมบัติใหม่ (Re-Labelled) การรับบุคลากรเข้าทำงานก็มองไปที่ตลาดแรงงานใหม่ๆ มากขึ้น การให้บริการลูกค้าก็อยู่บนพื้นฐานการเพิ่มอำนาจผู้ใช้บริการอันเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยทางตรง และดำเนินการเน้นไปที่ผลลัพธ์มากกว่าการควบคุมจากส่วนกลาง โดยอาจมีการปรับโครงสร้างการให้บริการที่หลากหลายมากขึ้น และมีระดับที่แตกต่างของความเชื่อถือในการส่งมอบบริการ (Service delivery) เป็นสำคัญ โดยมีการจัดวางเกณฑ์ในการชี้วัดความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างน้อย 8 ประการ กล่าวคือ ประการแรก มีการแปรรูปองค์การภาครัฐ (Privatization) ให้มีรูปแบบการบริหารแบบภาคเอกชน ซึ่งจะก่อให้เกิดความคล่องตัวในเชิงการบริหารงานได้มากขึ้น ซึ่งลดระดับสายการบังคับบัญชาที่ยาวให้สั้น

ลง และทำให้มีระดับความเป็นทางการที่ลดลง ซึ่งมีประโยชน์ในการแสวงหาความนิยมจากกลุ่มนายทุนและช่วยลดการกีดกันของทางภาครัฐลงได้ด้วย อันจะทำให้รัฐมีงบประมาณมากพอในการจัดบริการสาธารณะด้านอื่นๆ ต่อไป ประการที่สอง การปรับรีโอโครงสร้างเก่าๆ ออกไป (Restructuring) จากโครงสร้างการบริหารราชการแบบดั้งเดิมที่มีเอกภาพในสายการบังคับบัญชาที่ตามลำดับขั้นที่ยาว (Hierarchical Chains of Command) และมุ่งทำงานตามตัวบทกฎหมาย ก็เปลี่ยนมาเป็นการบริหารงานตามสัญญาาระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานผู้ให้บริการประชาชน โดยกำหนดว่า หน่วยงานจะให้บริการประชาชนในด้านใดบ้าง เป็นระยะเวลาแนบแค่นั้น และจะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐเป็นจำนวนเท่าใด (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545: 68-74) อันเป็นการปรับรีโอโครงสร้างระบบราชการแบบเก่าออกไป และนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้ามาแทรกใช้ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนของภาครัฐเอาไว้ได้มาก รวมทั้งลดลำดับขั้นตอนตามโครงสร้างเดิมที่ยาว ทำให้การใช้ทรัพยากรในองค์การมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประการที่สาม เน้นไปที่การแข่งขันกันมากขึ้น (Competition) การจัดการภาครัฐแนวใหม่จะให้ความสำคัญกับการแข่งขัน ทั้งนี้เป็นเพราะว่า มีการนำแนวคิดของภาครัฐกิจและการตลาดมาใช้ในการจัดสรรสินค้าสาธารณะ (Public Goods) อันเป็นการนำเอาแนวคิดแบบเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันมาใช้เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณะได้ง่ายขึ้น รวมทั้งเห็นว่า การแข่งขันในการให้บริการประชาชน จะทำหน่วยงานภาครัฐมีการปรับปรุงตัวเองอยู่เสมอเพื่อไม่ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลง และในท้ายที่สุดของการแข่งขันนั้น ผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุดก็คือ ประชาชน (Osborne and Gaebler, 1992: Ch.2) ประการที่สี่ มีการจัดซื้อจัดหาบริการจากภายนอกมาเพื่อเสริมความเข้มแข็ง (Outsourcing) ให้องค์การ เพราะในการจัดการภาครัฐนั้นจะเห็นว่า หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถที่จะจัดหาวัตถุดิบและทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resources) มาจัดทำบริการสาธารณะได้ทุกอย่างทุกประเภท ดังนั้น การจัดซื้อจัดหาทรัพยากรบริการจากภายนอกก็จะทำให้ภาครัฐช่วยประหยัด ลดต้นทุนการจัดทำบริการ และทำให้

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

ประชาชนได้รับการที่มีความเป็นมืออาชีพมากขึ้นไปด้วย (Professional) ในราคา
ที่จ่ายประหยัด เพราะเป็นบริการที่ภาครัฐทำสัญญาจ้างเอกชนแบบเหมาบริการ
(Contracting out)

ประการที่ห้า การจัดการการเงินการคลังที่มีประสิทธิภาพ (Financial Management) เหตุผลหลักประการหนึ่งในการปฏิรูประบบราชการนั้น ก็เพื่อ
ต้องการลดรายจ่ายภาครัฐลง และต้องการเพิ่มรายได้ให้มากขึ้นซึ่งเกี่ยวข้องกับ
จัดเก็บภาษีและการจัดหางบประมาณภาครัฐด้วย และในการนี้ภาครัฐจะต้องมี
ระบบการจัดการการเงินการคลังที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดความซ้ำซ้อนของภาระงานที่
จะต้องจ่ายเงินออกไป ซึ่งต้องกระทำโดยการออกแบบระบบงบประมาณให้มี
ประสิทธิภาพ ที่มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ที่รับผิดชอบโดยตรงต่อเป้าหมายของงาน
รวมทั้งการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย
ประการที่หก การให้บริการแก่ลูกค้าที่เน้นความพึงพอใจเป็นสำคัญ (Customer Service) คุณค่าที่สำคัญในการนำแนวคิดแบบภาครัฐกิจเอกชนมาใช้ขึ้น ก็เพราะว่า
ภาครัฐต้องการให้ประชาชนผู้มารับบริการสามารถที่จะเลือกรับได้ตามความพึงพอใจ
ของตนเอง และตามช่วงที่สะดวก และการจัดการรูปแบบนี้ทำให้ข้าราชการต้อง
ปฏิบัติต่อประชาชนผู้มารับบริการในฐานะลูกค้า ที่ต้องดูแลเอาใจใส่อย่างดี โดยเน้น
ความพึงพอใจของลูกค้าเป็นประการสำคัญ ซึ่งทำได้โดยการใช้เทคโนโลยีเข้ามา
ให้บริการเพื่อทำให้สินค้าและบริการนั้นดีขึ้น สะดวกรวดเร็วมากขึ้น ช่องทางการ
ให้บริการก็ทำได้ดีขึ้น (Flynn, 2002: 237) นั่นคือ เน้นการบริการตามแนวคิดทาง
เศรษฐศาสตร์ในการบริโภคสินค้าและบริการที่เน้นความพึงพอใจสูงสุด (Maximized Satisfaction) อันเป็นการเน้นย้ำให้เห็นเสมือนว่าเป็นการบริโภคสินค้าของเอกชน
(Private Goods) ซึ่งหากถือเอาความพึงพอใจลูกค้าแล้ว จะทำให้อ่อนไหวและอาจ
ก่อให้เกิดปัญหาในอนาคตได้ โดยเฉพาะประเด็นด้านความมีอภิสิทธิ์ (Privilege) ของ
ลูกค้าบางคน เพราะอาจทำให้เกิดการแบ่งแยกเป็นเขาเป็นเรา และทำให้ข้าราชการ
เลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อลูกค้าได้ง่ายขึ้น และจะนำไปสู่การที่ประชาชน

เรียกร้องความเสมอภาค (Equality) ในการให้บริการตามมาอีก (ชนินดา จิตตรุทธะ , 2551: 11-26) รวมทั้งการฟ้องร้องหน่วยงานภาครัฐตามมาอีกด้วย ประการที่จัดการจัดการทรัพยากรมนุษย์แนวใหม่ (New Human Resource) เห็นได้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นให้ความสำคัญการจัดการทรัพยากรมนุษย์เป็นอย่างมาก โดยการปรับเปลี่ยนมุมมองใหม่ที่แนวทางการบริหารแบบดั้งเดิมเคยมองว่า มนุษย์ในองค์กรนั้นเป็นภาระที่องค์กรต้องแบกรับ ก็เปลี่ยนมาเป็นแง่บวกที่มองว่า มนุษย์ในองค์กรนั้นเป็นทุนขององค์กร (Human Capital) ที่จะต้องดูแลเอาใจใส่อย่างดี ให้ความรับผิดชอบผูกพันและภักดีต่อองค์กรและดูแลพวกเขาไปตลอดชีวิต โดยการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะต้องคิดและวางแผนระยะยาวในการจัดการทุนมนุษย์เชิงยุทธศาสตร์ มากกว่าที่จะทำแบบตามๆ กันมา เช่น การช่วยเหลือ ผากฝัง และระบบอุปถัมภ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ประการสุดท้าย การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) การจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ใ้ว่าจะสนใจแต่การปรับปรุงเทคนิควิธีการจัดการอย่างเดียวก็หาไม่ เพราะยังให้ความสำคัญและใส่ใจในบทบาทหน้าที่ของประชาชนในฐานะผู้รับบริการอยู่ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ นับตั้งแต่การร่วมวางแผน การร่วมตัดสินใจ การร่วม รับผลประโยชน์ และการร่วมในการประเมินผลการบริการอีกด้วย (Flynn, 2002: 59-75) ในประเด็นสาธารณะ ที่ต้องรับฟังประชาชนในพื้นที่และผู้ที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) อย่างไร ก็ตาม แนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะเกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างพลังอำนาจของพลเมืองหรือไม่ นั้น ก็จะได้กล่าวเป็นลำดับไป

การให้บริการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Service)

จากการศึกษาของ Janet Denhardt และ Robert Denhardt เขาชี้ให้เห็นว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ได้รับชัยชนะ (Championed) ในเรื่องวิสัยทัศน์ของนักจัดการภาครัฐ หากเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางแบบดั้งเดิม (Old Public Administration) เพียงแต่ว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ก็มีจุดต่อ

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

เช่นกัน คือ เน้นแต่เรื่องความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพขององค์การภาครัฐในกระบวนการจัดการ การนำแนวคิดแบบองค์การภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาใช้ในการจัดการภาครัฐผ่านระบบกลไกตลาด (Market Mechanism) และเน้นการแข่งขันภายในหน่วยงานภาครัฐและข้ามหน่วยงานรวมทั้งองค์การที่ไม่แสวงหากำไรและแสวงหากำไรด้วย⁴ (Denhardt and Denhardt, 2003: 12-13) โดยละเอียดมีได้คิดที่จะเหลียวแลมามองว่า การนำเทคนิควิธีแบบภาคธุรกิจเอกชนมาใช้เพื่อลดต้นทุนการผลิต นำแนวคิดแบบการตลาดมาใช้ (Marketization) การแปรรูปองค์การภาครัฐ (Privatization) การลดขนาดขององค์การให้เล็กลง (Down Sizing) การจุดประกายและเน้นจิตวิญญาณของผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Spirit) ให้กับข้าราชการ รวมทั้งการส่งเสริมการแข่งขันเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้หน่วยงานภาครัฐนั้นสุดท้ายแล้ว ประชาชนก็ยังเป็นเพียงลูกค้า (Customers) ผู้รอรับบริการจากรัฐอยู่ดี ซึ่งค่อนข้างเป็นบทบาทแบบรอรับ ตั้งรับมากกว่า (Passive) เพราะความรู้สึกว่าเป็นผู้รอรับบริการ หรือลูกค้านั้น ทำให้ประชาชนรู้สึกท้อแท้ลงใจตัวเองเล็กลงไป ไม่มีพลังอำนาจที่จะไปตรวจสอบ วิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐได้ การไร้การตรวจสอบ ก็ย่อมที่จะเป็นที่ระวางสงสัยในความโปร่งใส สุจริต ตรวจสอบได้ เป็นธรรม ไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และขัดกับหลัก Good Governance โดยสิ้นเชิง รวมทั้งขัดกับหลักการประชาธิปไตยด้วย

ดังนั้น เขาจึงเสนอให้ย้อนกลับไปมองที่หลักการพื้นฐานของระบบราชการ คือ การให้บริการประชาชน (Serving) ไม่ใช่ไปกำกับดูแล (Steering) ตามแนวคิดของการจัดการแนวใหม่ (NPM) ซึ่งจะทำให้ประชาชนขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของ ในขณะที่แนวคิดแบบ New Public Service เป็นขบวนการที่สร้างความเป็นพลเมืองแบบ

⁴ Denhardt, J.V and Denhardt, R.B. ทั้งสองคนนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า แม้ NPM จะทำให้ภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการเพียงใดก็ตาม แต่บทบาทหลักขององค์การภาครัฐก็ยังคงต้องให้บริการประชาชนอยู่ดี ดังนั้น เทคนิควิธีต่างๆ ที่นำมาใช้นี้ จึงต้องนำมาใช้เพื่อสนับสนุนการให้บริการประชาชนในรูปแบบใหม่ๆ

ประชาธิปไตย (Democratic Citizenship) ส่งเสริมความเป็นชุมชนและภาคประชาสังคม รวมทั้งแนวคิดแบบมนุษยนิยมในองค์การและใช้แนวคิดเชิงวาทกรรมด้วย (Discourse) โดยเขาได้เสนอหลักการของการให้บริการภาครัฐแนวใหม่ อันเป็นบทบาทพื้นฐานของข้าราชการอันจะช่วยให้ประชาชนได้รับและแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันมากกว่าที่จะพยายามให้องค์การภาครัฐเข้าไปควบคุมและกำกับสังคม (Denhardt and Denhardt, 2000: 549-559) แม้นักวิชาการส่วนใหญ่จะมองเห็นร่วมกันว่า ระบบราชการนั้นจะต้องมีการปฏิรูปโดยการปรับปรุงพัฒนาไปเรื่อยๆ ก็ตาม แต่ฐานในการอธิบายเรื่องการเติบโตและการขยายตัวขององค์การภาครัฐนั้นก็แตกต่างกันออกไป ตามฐานะและมุมมองของแต่ละฝ่าย อย่างที่นักรัฐศาสตร์อธิบายการเติบโตของภาครัฐว่าเป็นพหุนิยมทางการเมือง (Political Pluralism) จุดเน้นก็จะมองไปที่ความหลากหลายของสังคม แต่ภาครัฐก็ยังคงทำหน้าที่หลักในการให้บริการ ขณะที่นักเศรษฐศาสตร์อธิบายการเติบโตของหน่วยงานภาครัฐว่าเป็นการเข้าไปแทนที่ (Displacement) แนวคิดดั้งเดิมด้วยวิธีการ เทคนิค และกิจกรรมทางเศรษฐกิจใหม่ๆ (Henry, 1999) ซึ่งทั้งสองแนวคิดนี้จะนำมาใช้ในการอธิบายและเปรียบเทียบแนวทางการจัดการภาครัฐต่อไป

อย่างไรก็ตาม Denhardt เองก็มีแนวทางที่ต้องการชี้ชวนให้เห็นว่า การให้บริการภาครัฐแนวใหม่นั้น (New Public Service) อย่างน้อยจะต้องดำเนินการตามแนวทาง 7 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ ประการแรก ข้าราชการต้องเป็นผู้ให้บริการประชาชน (Serve) ประการที่สอง ผลประโยชน์สาธารณะคือเป้าหมายหลักที่สำคัญ ประการที่สาม ข้าราชการจะต้องคิดเชิงยุทธศาสตร์ แต่จะต้องดำเนินการแบบประชาธิปไตยที่พลเมืองจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประการที่สี่ หน่วยงานภาครัฐจะต้องจัดบริการให้แก่ประชาชนในฐานะพลเมือง (Serve Citizens) ประการที่ห้า ความสามารถที่จะถูกตรวจสอบได้ของหน่วยงานภาครัฐ แม้จะมีใช้เรื่องง่าย แต่ภาครัฐก็จำเป็นต้องดำเนินการไปในแนวทางที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และพร้อมที่จะยอมรับการตรวจสอบ ประการที่หก การให้บริการนั้นต้องให้น้ำหนักไปที่คุณค่าของ

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

ประชาชน หรือค่านิยมที่ประชาชนยึดถือถือประการสุดท้าย การให้บริการนั้นต้องยึดคุณค่าความเป็นพลเมืองและให้บริการต่อส่วนรวมอยู่เหนือความเป็นผู้ประกอบการใดๆ ทั้งสิ้น (Denhardt and Denhardt, 2000: 553-559)

ระเบียบวิธีวิจัย

งานชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่ง 1. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) หนังสือ ตำรา เอกสาร บทความและ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 2. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) การศึกษาภาคสนาม (Field Study) โดยการลงไปเก็บข้อมูลในพื้นที่ โดยเข้าไปสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ด้วยวิธีการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์ บันทึกภาคสนาม และเครื่องบันทึกเสียงใช้บันทึกข้อมูลสัมภาษณ์

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา จำนวน 17 คน ประกอบด้วย 1. นายก อบต. 2. รองนายก อบต. 3. ปลัด อบต. 4. ประธานสภา อบต. 5.สมาชิกสภา อบต. จำนวน 2 คน และ 6. นักพัฒนาชุมชนท้องถิ่น 1 คนรวมทั้งหมด 7 คนประชาชนที่เป็นหัวหน้าและผู้นำกลุ่มกิจกรรมชุมชน จำนวน 10 คน เป็นผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key Informants) โดยใช้วิธีการเลือกแบบจำเพาะเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อให้ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ เนื้อหา และครอบคลุมประเด็นที่ศึกษา

เมื่อเก็บรวบรวมข้อมูลมาแล้ว เพื่อให้แน่ใจว่าได้ข้อมูลที่ครบถ้วนถูกต้องสมบูรณ์ จากนั้นก็ดำเนินการตรวจสอบผลการบันทึกข้อมูล ถอดเทปสัมภาษณ์ แล้วมาทำการจำแนกข้อมูลเป็นชนิด (Typologies) จัดหมวดหมู่ตามที่ตั้งประเด็นไว้ และตรวจสอบอีกครั้งว่า ข้อมูลที่ได้มามีความเชื่อถือได้และมีความครบถ้วนเพียงพอหรือไม่ โดยตรวจสอบแบบสามเส้าด้านระเบียบวิธี (Methodological Triangulation) เพื่อให้ได้ข้อมูลตรงตามวัตถุประสงค์ หากส่วนใดที่ยังไม่เพียงพอ ก็

จะทำการสอบถามเพิ่มเติม แล้วนำข้อมูลที่ได้ และข้อมูลเอกสารมาบันทึกความถี่ ข้อมูลที่ซ้ำกันแล้วจึงแจกแจงวิเคราะห์ด้วยวิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) วิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน พร้อมทั้งตีความเพื่อสร้างข้อสรุปตามข้อเท็จจริงที่ค้นพบ โดยสรุปคำตอบจากแบบสัมภาษณ์

ผลการศึกษา

การจัดการภาครัฐที่ส่งเสริมพลังอำนาจพลเมืองของ อบต.วังชัย: ศึกษาเปรียบเทียบ 2 แนวทาง

ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบนี้ ก็จะดูการเสริมสร้างพลังอำนาจพลเมืองบนพื้นฐานการจัดการแบบ New Public Service และ New Public Management โดยมีประเด็นเปรียบเทียบดังต่อไปนี้ คือ 1. บทบาทข้าราชการ 2. ประโยชน์สาธารณะ 3. ยุทธศาสตร์ดำเนินการ 4. การจัดให้บริการ 5. การถูกตรวจสอบ 6. การให้คุณค่าบริการ 7. ค่านิยมที่ยึดถือ เพื่อจะวิเคราะห์ว่า การจัดการแบบไหนที่เสริมสร้างพลังอำนาจของพลเมืองของ อบต.วังชัย ได้ยิ่งหย่อนกว่ากัน ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก บทบาทของข้าราชการท้องถิ่น ในประเด็นนี้พบว่า ชาวบ้านในชุมชนมีความเห็นว่า อบต. ต้องเป็นผู้ให้บริการมากกว่าที่จะต้องกำกับดูแล (Serve, rather than steer) อันเป็นบทบาทที่สำคัญของ อบต. ที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับบริการและแบ่งปันผลประโยชน์ที่ชัดเจนมากกว่าที่จะพยายามควบคุมหรือกำกับสังคมท้องถิ่น เพราะบทบาทพื้นฐานของข้าราชการ คือ การให้บริการพลเมืองภายในรัฐ มากกว่าที่จะกำกับดูแลเพื่อให้เกิดการแข่งขัน อันเป็นการนำค่านิยมแบบธุรกิจเอกชนมาใช้ ซึ่งบางครั้งการให้บริการภาครัฐก็เน้นไปที่การสร้างความเป็นธรรมแก่พลเมืองในสังคม (Social Equity) ยิ่งกว่าการแสวงหากำไรอย่างภาคธุรกิจเอกชนที่ NPM นำมาใช้ เพราะ NPM นั้น มีลักษณะที่เป็นสภาพ Hyperreality ที่ถูกสร้างให้

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

เห็นว่าเป็นจริงยิ่งกว่าสิ่งที่มันเป็นอยู่เสียอีก ทั้งที่ไม่มีใครเคยเห็นมันจริงๆ ในระบบราชการในทุกแห่งมุมเลยสักคน (Fox, 1996: 256-257) อย่างที่ บุญส่ง ธีรวุฒิ (2556) กล่าวในทำนองว่า “อบต. ต้องไม่ลืมบทบาทพื้นฐานของตนเอง เพราะว่าการให้บริการแก่ชาวบ้านนี้เป็นบทบาทหลักที่สำคัญมากของท้องถิ่น”⁵

ประเด็นที่สอง ประโยชน์สาธารณะ ในด้านนี้พบว่า นายก อบต. และประชาชนส่วนใหญ่เห็นร่วมกันว่า ผลประโยชน์สาธารณะเป็น เป้าหมายหลักที่สำคัญ ไม่ใช่ผลพลอยได้ (Not the by-product) ของการบริหารงานท้องถิ่น เพราะนายก อบต. ต้องมีคุณสมบัติที่เสียสละ มีความสามารถในการสร้างญัตติร่วมและแบ่งปันประโยชน์ต่อชาวบ้านได้เป็นอย่างดี ดังนั้น การให้บริการภาครัฐแนวใหม่ (NPS) เป้าหมายของการบริหารงานจึงไม่ใช่เพียงแค่การค้นหาทางแก้ปัญหาที่ถูกขับเคลื่อนโดยทางเลือกของปัจเจกบุคคลที่มีเงินซื้อบริการที่ดีกว่าเท่านั้นตามแนวทางของ NPM แต่สิ่งที่มีมากกว่านั้นก็คือ การสร้างผลประโยชน์ร่วมกันและแบ่งปันความรับผิดชอบต่างหาก อันจะทำให้เกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของ (Sense of belonging) ร่วมกัน และห่วงแทนทรัพยากรสาธารณะที่ใช้ร่วมกันของพลเมือง หาใช่เพียงแค่ว่า ปัจเจกบุคคลที่มีอำนาจซื้อมากกว่าจะมีทางเลือกในการรับบริการได้มากกว่าและได้ดีกว่าพลเมืองทั่วไปและเสมอไปไม่ อย่างที่อรุณวดี ชันเพชร (2555) ได้กล่าวว่า “...อบต. ต้องทำงานเพื่อเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง และนายกก็ต้องเสียสละมากกว่าที่จะเข้ามาเอา และตักตวงผลประโยชน์”

ประเด็นที่สาม ยุทธศาสตร์การดำเนินการ พบว่า บุคลากรของ อบต. ส่วนใหญ่มองบทบาทตัวเองโดยเห็นว่า นายก อบต. จะต้องคิดเชิงยุทธศาสตร์ แต่ต้องบริหารงานแบบประชาธิปไตย เพื่อให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมกับ อบต. มากขึ้น หากมองในภาพรวมก็คือว่า นโยบายและโครงการของ อบต. จะต้องบรรจุกันและลงตัว

⁵ ซึ่งในประเด็นนี้ บุญส่ง ธีรวุฒิ ค่อนข้างยืนยันหนักแน่นในความคิดเห็นของตนเองว่า อบต. ต้องทำหน้าที่ในการให้บริการประชาชน ส่วนนายก อบต. จะมีรูปแบบวิธีการบริหารลักษณะใดก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง แต่ทั้งนี้ก็ต้องอยู่ภายในกรอบของกฎหมาย (บทสัมภาษณ์, วันที่ 3 เมษายน 2556)

อยู่ที่ความต้องการของพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centered) ซึ่งก็มีอยู่หลายโครงการที่ประชาชนมีความพึงพอใจอย่างที่เดชา สุรพล (2556)⁶ ได้กล่าวว่า “ผู้นำจะต้องมีวิสัยทัศน์ มีความคิดเชิงยุทธศาสตร์ในการนำพาประชาชนไปสู่ความกินดีอยู่ดี” ซึ่งเป็นบทบาทของการให้บริการประชาชนมากกว่าการจัดการแนวใหม่ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่า นายก อบต. มักจะถูกจำกัดการดำเนินงานต่างๆ ด้วยกรอบของกฎหมาย และระเบียบของทางราชการอยู่แล้ว การคิดเชิงยุทธศาสตร์จึงสะท้อนถึงการคิดระยะยาว และไหวทัน (Sensitive) ต่อประเด็นปัญหาต่างๆ ที่อยู่รายรอบ อบต. วังชัย อันมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic) แต่การดำเนินงานของ อบต. นั้น ก็ต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางประชาธิปไตยที่พลเมืองมีสิทธิหน้าที่ทางการเมืองที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองได้อย่างเต็มภาคภูมิและความสำเร็ญนั้นก็มาจากทุกภาคส่วน มิใช่การดำเนินการฝ่ายเดียว (Unilateralism) ตามแนวคิดการตลาดเชิงกลยุทธ์และความสำเร็ญที่เกิดขึ้นใน อบต. ก็จะเป็นของภาครัฐและตอบสนองต่อผู้กำหนดนโยบายด้านบนเสมอ ซึ่งไม่ค่อยส่งเสริมบทบาทของประชาชนเท่าใดนัก แต่ก็ชัดเจนว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ต้องคำนึงถึงต้นทุน และได้อย่างเสียอย่าง

ประเด็นที่สี่ การจัดให้บริการประชาชนของ อบต. วังชัย ในประเด็นนี้พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นเห็นว่า “อบต. ต้องจัดบริการให้ชาวบ้านซึ่งเป็นสมาชิกในชุมชนท้องถิ่นในฐานะพลเมือง มิใช่ในฐานะลูกค้า (Serve Citizens, Not Customers) เพราะหากจัดให้ประชาชนเป็นลูกค้า การเลือกปฏิบัติก็จะเกิดขึ้น”⁷

⁶ เดชา สุรพล นายก อบต. วังชัย ได้กล่าววนโยบายบางอย่างแม้จะเป็นนโยบายที่ดี และเราก็อยากจะทำเพราะเข้าใจว่า ชาวบ้านต้องการให้เราพัฒนาอีกหลายอย่าง แต่ก็ติดขัดในแง่ของกฎหมาย ดังนั้น แม้ยุทธศาสตร์การพัฒนาล้ำหน้าอย่างไรก็ตาม อบต. ก็ยังทำได้เท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น จึงค่อนข้างค่อยเป็นค่อยไป ไม่ได้ก้าวกระโดด (บทสัมภาษณ์, วันที่ 5 เมษายน 2556)

*เป็นการสรุปความจากบทสัมภาษณ์ของประชาชนในเขตพื้นที่ อบต. วังชัย ซึ่งผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์ในหลายครั้งๆ ตั้งแต่ปี 2553, 2554 และ 2556 ตามลำดับ

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

เพราะภาครัฐจะนำแนวคิดนี้มาปฏิบัติต่อประชาชนในฐานะผู้ให้บริการมากกว่าการเป็นผู้ให้บริการ นอกจากนี้บทบาทฐานะความเป็นพลเมืองนั้นอ้างอิงถึงแนวคิดดั้งเดิมและแนวคิดพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ กฎหมาย และรัฐประศาสนศาสตร์ ที่เชื่อมโยงถึงผลประโยชน์สาธารณะอันเป็นผลมาจากการสานเสวนาเพื่อร่วมเรียนรู้ และการแบ่งปันทรัพยากรที่มีค่าร่วมกันมากกว่า การรวมผลประโยชน์ส่วนตนของปัจเจกแต่ละคน ดังนั้น บทบาทข้าราชการท้องถิ่นอย่างเช่น อบต. จึงไม่ใช่เพียงแค่ต้องคอยตอบสนองความต้องการของลูกค้า (The demands of customers) ตามแนวคิดของ NPM แต่การให้บริการประชาชนต้องเน้นไปที่การสร้างความสัมพันธ์ของความไว้วางใจกัน (Mutual Trust) และความร่วมมือของภาครัฐกับพลเมือง และระหว่างพลเมืองด้วยกันต่างหากอันจะนำไปสู่ความยั่งยืนสภาพของหน่วยงานภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะมากกว่า

ประเด็นที่ห้า ด้านการถูกตรวจสอบ ในประเด็นนี้พบว่า ชาวบ้านส่วนใหญ่มีความเชื่อว่า ความสามารถของประชาชนที่จะตรวจสอบ อบต. ได้ มิใช่เรื่องง่ายเลย (Accountability isn't simple) ซึ่งเป็นเพราะว่า อบต. เป็นหน่วยงานของรัฐที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย และดำเนินงานตามกฎหมาย และสำราญ ทองสิน (2555) ได้กล่าวอย่างเชื่อมั่นว่า “อบต. มีเงินทุนจำนวนมาก การที่จะพัฒนาให้ได้อย่างสะดวก แต่จะให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบนั้น เป็นสิ่งที่ทำได้ยากมาก” แต่อย่างไรก็ตามประชาชนในท้องถิ่นก็มีความเชื่อว่า นายก อบต. จะต้องเป็นผู้ที่เอาใจใส่ต่อภาระหน้าที่ของข้าราชการและความเป็นอยู่ของประชาชน (Attentive) มากกว่าที่จะทำงานตามกลไกตลาด เป็นศูนย์กลางการกำกับดูแลเพื่อให้เกิดการแข่งขัน เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ ประชาชนมีความเข้าใจการดำเนินงานของ อบต. มากขึ้นว่า พวกเขาต้องสนใจในกฎระเบียบ รัฐธรรมนูญ ค่านิยมในชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง (Political norms) มาตรฐานด้านวิชาชีพ (Professional Standards) รวมทั้งสิทธิประโยชน์ของพลเมืองด้วย สิ่งที่กำลังกล่าวมาข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่า แม้การตรวจสอบ อบต. และองค์กรภาครัฐอื่นๆ จะทำได้ยาก แต่การที่รัฐมีกฎหมายและบรรทัดฐาน

ทางการเมืองที่ให้อำนาจพลเมืองในการตรวจสอบ อบต. ซึ่งแม้ทำได้ยาก แต่สำเนียง จันทรัง (2553) ก็สะท้อนให้เห็นว่า “ประชาชนพลเมืองในชุมชนก็มีช่องทาง และมี เครื่องมือในการกำกับตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. ได้เสมอ หาก อบต. ทำงาน ที่ไม่ถูกไม่ควร” อันเป็นพลังอำนาจของพลเมือง ในขณะที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ นั้นจะให้ความสำคัญกับตลาด ลูกค้า คู่สัญญามากกว่า ซึ่งทำให้การตรวจสอบได้ยิ่งทำ ให้อากมากขึ้นไปอีกในเชิงเปรียบเทียบ

ประเด็นที่หก การให้คุณค่าต่อการบริการประชาชน ในประเด็นนี้พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่⁸ การจัดการภาครัฐต้องให้น้ำหนักไปที่คุณค่าของ ประชาชนพลเมืองในการให้บริการสาธารณะ มิใช่ภาครัฐจะสนใจเพียงแค่ผลิตภาพ ของสินค้าและบริการสาธารณะเท่านั้น (Value People, Not Just Productivity) เพราะองค์การของรัฐอย่างเช่น อบต. นี้จะต้องคำนึงถึงประชาชนมาก่อน อย่างที่ สมัคร โยธะคง (2556) ให้ความเห็นว่า “อบต. ต้องมองเห็นว่า ประชาชนของตัวเองมี ความสำคัญและมีคุณค่า มิใช่มองข้ามหัวของประชาชน ในการทำงานอย่างไม่มีดี และพวกเขาต้องเห็นประชาชนมาเป็นอันดับแรก” ทั้งนี้เป็นเพราะว่าองค์การภาครัฐ และเครือข่ายทุกภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่น จะต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกัน จะดำเนินงานการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นฝ่ายเดียวไม่ได้ เพราะถ้าทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม ในกระบวนการดำเนินกิจกรรมด้วยกันแล้วก็จะก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันขึ้น และแบ่งปันภาวะผู้นำในกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่น บนพื้นฐานความเคารพต่อสิทธิ หน้าที่ของประชาชนทั้งหมด (Respect for all people) อันเป็นการที่ อบต. แสดง ออกซึ่ง การเห็นคุณค่าของ ประชาชน อันจะก่อให้เกิดภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ในความร่วมมือทางการบริหารระหว่างภาครัฐ และภาคประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งไม่ใช่การมีส่วนร่วมแบบตลาด ที่กลไกการผลิตเป็นตัวจำแนก คุณค่าเพราะหน่วยงานภาครัฐ อย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ต้องให้ ความสำคัญและให้น้ำหนักไปที่พลเมืองในชุมชนท้องถิ่น อันเป็นศูนย์กลางของการ

⁸ เป็นการสรุปความ โดยการประมวลจากคำสัมภาษณ์ของประชาชนใน อบต. วัจชัย ส่วนใหญ่

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

ให้บริการ เพราะบางครั้งผลิตภาพก็เป็นผลที่ตามมาของการให้คุณค่าพลเมืองมาก่อน
ประสิทธิภาพทางการจัดการ

ประเด็นสุดท้าย ด้านค่านิยมที่ยึดถือ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่อบต. วั้งชัย เห็นว่า นายก อบต. ผู้บริหาร และสมาชิก อบต. ต้องยึดถือคุณค่าของความเป็นพลเมืองและให้บริการต่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญอยู่เหนือความเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurship) ของท้องถิ่นเองอย่างเต็มที่ พงษ์บุรี (2555) ได้กล่าวว่า “อบต. ต้องยึดถือชาวบ้าน และทำงานตามระเบียบในการให้บริการ” เพราะการให้บริการภาครัฐแนวใหม่นี้จะทำให้ผลประโยชน์สาธารณะดีขึ้นอย่างมาก โดยข้าราชการท้องถิ่นและประชาชนร่วมกันสร้างสรรค์คุณภาพการที่มีความหมายต่อชุมชนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีมากกว่าการเป็นผู้จัดการวิสาหกิจที่ทำเงินให้ภาครัฐเป็นของคณะกรรมการผู้บริหารวิสาหกิจของรัฐเสียเอง ซึ่งรวมทั้งผู้ถือหุ้นใหญ่ในรัฐวิสาหกิจ เพราะสุดท้าย การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ก็จะตอบสนองต่อผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นหลัก และยึดถือเอาคุณค่าแบบเอกชนที่เน้นผลิตภาพและความพึงพอใจลูกค้า (Maximize Productivity and Satisfy Customers) เป็นสำคัญ และทำให้มีความเสี่ยง ขณะที่การให้บริการแนวใหม่ (NPS) ผู้บริหารภาครัฐจะเข้าใจว่าตัวเองมิใช่เจ้าของหน่วยงานธุรกิจที่ต้องทำกำไร และเป็นผู้ประกอบการเสียเอง เพราะรัฐบาลมีเจ้าของโดยพลเมือง (Denhardt and Denhardt, 2000) หากมองการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างแนวทางการจัดการภาครัฐแบบ New Public Management และ New Public Service อย่างที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้นแล้ว ก็สามารถที่จะเห็นภาพรวมในการเปรียบเทียบได้ว่า แนวทางการจัดการภาครัฐรูปแบบไหน ที่ส่งเสริมพลังอำนาจของพลเมืองมากกว่ากัน ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบแนวทางการจัดการแบบ NPM และ NPS

ประเด็น เปรียบเทียบ	การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	การให้บริการภาครัฐแนว ใหม่ (New Public Service)
1. บทบาท ข้าราชการ	ข้าราชการเป็นผู้กำกับดูแล (Steer)	ข้าราชการเป็นผู้ให้บริการ พลเมือง
2. ประโยชน์ สาธารณะ	ผลประโยชน์สาธารณะเป็นผล พลอยได้	ผลประโยชน์สาธารณะคือ เป้าหมายที่สำคัญ(Public interest is the aim)
3. ยุทธศาสตร์ ดำเนินการ	คิดเชิงกลยุทธ์ และดำเนินการฝ่าย เดียวแบบตลาดความสำเร็จเป็น ของภาครัฐ	คิดเชิงยุทธศาสตร์ แต่ ดำเนินการแบบ ประชาธิปไตย
4. การจัด ให้บริการ	จัดบริการให้ในฐานะลูกค้า (Customers)	จัดบริการให้ในฐานะพลเมือง ความสามารถที่จะถูก
5. การถูก ตรวจสอบ	ความสามารถถูกตรวจสอบได้เป็น เรื่องที่ซับซ้อนและยากมาก ให้นำหน้าที่คุณค่าของผลิตภาพ เท่านั้น	ตรวจสอบ มิใช่เรื่องง่ายเลย ให้นำหน้าที่คุณค่าประชาชน ยึดคุณค่าความเป็นพลเมือง และให้บริการต่อส่วนรวมอยู่
6. การให้ คุณค่าบริการ	ยึดคุณค่าของความเป็น	เหนือความเป็น
7. ค่านิยมที่ ยึดถือ	ผู้ประกอบการอยู่เหนือพลเมือง (Value entrepreneurship)	ผู้ประกอบการ

ที่มา: ปรับปรุงจาก Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt (2000)

นอกจากนี้การเปรียบเทียบมุมมองทั้ง 2 อย่างของรูปแบบการการจัดการ
ภาครัฐ ยังมีแนวทางที่ชี้ให้เห็นอีกว่า การจัดการที่มีพื้นฐานของการมองบทบาท ฐานะ

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

พลเมืองแตกต่างกัน ก็จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพลเมืองแตกต่างกันไปด้วย อันทำให้เกิดแนวคิดในการจัดบริการที่ต่างกันออกไปอีกด้วย เพราะฐานคติ (Assumption) ที่ใช้วิเคราะห์ในทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และทางธุรกิจ มีผลต่อนำหนักแตกต่างกัน ตามตารางที่ 1.2

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบมุมมองการเป็นพลเมืองกับการเป็นลูกค้า ตามแนวคิดการจัดการแบบ NPM และ NPS

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและการให้บริการของรัฐ	การเป็นพลเมือง	การเป็นลูกค้า
1. ที่มาของทรัพยากรของบุคคล	มาจากสิทธิตามกฎหมาย	มาจากอำนาจซื้อ
2. ประเภทของสิทธิ	สิทธิพลเมืองทั่วไป	สิทธิเฉพาะตัวลูกค้า
3. ประเภทของความรับผิดชอบ	ความเป็นพลเมืองและ	รับผิดชอบต่อในฐานะ
4. พื้นฐานการเป็นสมาชิกสังคม	ความรับผิดชอบต่อ	ผู้รับบริการ
5. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคล	เมือง	
6. การสื่อสารระหว่างรัฐกับบุคคล	ส่วนรวม	ปัจเจก/ส่วนบุคคล
7. เป้าหมายของนโยบาย	ความสัมพันธ์ร่วมกัน	แยกกัน/ผู้ให้และผู้รับ
8. แนวทางการจัดการภาครัฐ	เรียกร้องบริการ	หาทางออกให้
9. จุดประสงค์ของการจัดการ	ขั้นพื้นฐานและสวัสดิการ	มอบอำนาจให้ลูกค้า
10. การจัดการที่เสริมพลังอำนาจพลเมือง	เน้นความมั่นคงตาม	เน้นความพึงพอใจ
	กฎหมาย	กลไกตลาด/
	เสมอภาค/ความเป็นธรรม	ประสิทธิภาพ
	แนวทางการจัดการแบบ	แนวทางการจัดการ
	NPS	แบบ NPM

ที่มา: ปรับปรุงจาก Pierre (1995) และเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2545)

บทสรุป

การศึกษาการจัดการภาครัฐกับการเสริมสร้างพลังอำนาจพลเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณี อบต.วังชัย อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น จากประเด็นคำถามข้างต้นที่ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) กับการให้บริการภาครัฐแนวใหม่ (NPS) การจัดการแนวไหนที่เสริมสร้างพลังอำนาจพลเมืองได้ยิ่งหย่อนกว่ากัน? พบว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้ปรับบทบาทฐานะของภาครัฐและเทคนิควิธีในการให้บริการได้หลากหลายมากกว่า และตอบสนองความพึงพอใจประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยการเป็นผู้จุดประกาย (Sparked) ผู้กระตุ้นและการเป็นผู้ประกอบการในสิ่งที่ภาครัฐทำได้ดี แต่หากไม่ถนัดก็จะใช้วิธีการจ้างเหมาและซื้อบริการจากภายนอก โดยวิธีของการเป็นตัวการตัวแทน (Principal-Agency) โดยการยกฐานะของภาครัฐขึ้นมาอีก แต่บทบาทนี้ก็เปลี่ยนมุมมองใหม่ไป คือเปลี่ยนไปเป็นผู้กำกับดูแลแทน ดังนั้น NPM จึงให้บริการได้คล่องตัวรวดเร็วกว่า และตอบสนองต่อผู้รับบริการในฐานะลูกค้าได้ดีกว่า ด้วยเทคนิควิธีที่ชัดเจน แต่ก็ไม่ได้ให้น้ำหนักเน้นไปที่การเสริมสร้างพลังอำนาจพลเมือง (Empowerment) เท่าใดนัก เพราะหลักการใหญ่ของ NPM ล้วนแต่เป็นเทคนิควิธีในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงาน หรือกล่าวได้ว่า NPM นั้น เสริมพลังอำนาจลูกค้าในฐานะผู้ซื้อบริการได้ชัดยิ่งกว่า ส่วนการให้บริการภาครัฐแนวใหม่ (NPS) เป็นแนวทางที่ยืนยันบทบาทหลักของภาครัฐว่า มีบทบาทภาระหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในฐานะพลเมือง เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนก็ปรับบทบาทฐานะไปตามยุคสมัย โดยนำเทคนิควิธีใหม่ๆ อย่าง NPM เข้ามาใช้ปรับปรุงบริการให้ดีขึ้น แต่ก็ไม่ก้าวผ่านบทบาทฐานะเดิมของตนไปเสีย จึงหันกลับมาใช้คำว่า New Public Service อีกครั้งเพื่อจะบอกและยืนยันว่า หน้าที่ดั้งเดิมของภาครัฐ แม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง อบต. ก็คือการให้บริการ (Serving) มิใช่จะเปลี่ยนบทบาทเดิมตัวเองไปเป็นการกำกับดูแลแทน (Not Steering) เพราะสุดท้ายแล้ว การบริการประชาชนก็คือหัวใจ และสร้างความมั่นคงแก่พลเมืองของรัฐ

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์

ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

ซึ่งเป็น Functions หลักของรัฐ ดังนั้น NPS จึงเป็นการเสริมสร้างพลังอำนาจพลเมืองอย่างชัดเจน เพราะให้ความรู้สึกมั่นคง และรู้สึกเป็นเจ้าของประเทศมากกว่า (Sense of Belonging) มิใช่แค่ผู้อาศัย หรือลูกค้าที่ต้องมีอำนาจซื้อเป็นเกณฑ์ตัดสินการเข้ารับบริการ เพราะการให้ความเป็นธรรมในสังคม มีอาจวัดได้จากอำนาจซื้อเพียงอย่างเดียว ดังนั้น การให้บริการภาครัฐแนวใหม่ (NPS) จึงส่งเสริมพลังอำนาจของพลเมืองได้ชัดเจนยิ่งกว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

เอกสารและสิ่งอ้างอิง

ชนิตา จิตตรุทธะ. 2551. “การจัดการภาครัฐแนวใหม่: ประสิทธิภาพหรือความยุติธรรม.” **วารสารการจัดการสมัยใหม่** 6 (2).

ชนิตา จิตตรุทธะ. 2554. “ปรัชญาการจัดการภาครัฐในยุคหลังสมัยใหม่: การแปลความหมายผ่านภาพอุปมาขององค์กร.” ใน “**การเมืองของรัฐ และท้องถิ่นภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์**” รวมบทความวิชาการและงานวิจัยการประชุมวิชาการ รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 11. วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. 2548. “ทฤษฎีองค์การ: พัฒนาการและความท้าทายในอนาคต.” ใน **50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร: สยามทองกิจ.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2549. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่**. สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. 2550. “การจัดการภาครัฐกับการเสริมพลังประชาชน.” ใน **การประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับประเทศ ครั้งที่ 1. รัฐประศาสนศาสตร์กับการเสริมสร้างพลังประชาชน**. คณะรัฐประศาสนศาสตร์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. 2545. **การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาค รัฐใหม่และข้อวิพากษ์**. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. 2539. **ปรัชญาของการบริหารภาค รัฐ**. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- วรพิทย์ มีมาก. 2550. “รัฐกับการเสริมสร้างพลังอำนาจของประชาชน: บทวิเคราะห์เชิงประจักษ์.” ใน การประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับประเทศ ครั้งที่ 1. **รัฐประศาสนศาสตร์กับการเสริมสร้างพลังประชาชน**. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Barzelay, M. 2002. “Origins of the New Public Management: An international View from public administration/Political Science.” In MCLAughlin, Osborne and Ferlie (ed.). **New Public Management Current trends and future prospects**.
- Batley, R. 1999. **The Role of Government in Adjusting Economies: An Overview of Findings**. International Development Department, University of Birmingham.
- Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B. 2000. “The New Public Service: Serving Rather than Steering.” **Public Administration Review** 60 (6): 549-559.
- Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B. 2003. **The New Public Service: Serving, not Steering**. M.E.Sharpe.
- Flynn, Norman. 2002. “The Future of Public Sector Management.” **Public Sector Management**. 4th ed. Harlow, England: Prentice Hall.
- Flynn, N. 2002. “Explaining the New Public Management: The importance of context.” In MCLAughlin, Osborne and Ferlie (ed.).

วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์
ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557)

New Public Management Current trends and future prospects.

Fox, C.J. 1996. "Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politics." **Public Administration Review** 56 (3).

Henry, Nicholas. 1999. "Big Democracy, Big Bureaucracy, Public Administration's Century in a Quandary." **Public Management and Public Affairs**. 7th Ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall.

Osborne, David and Gaebler, Ted. 1992. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. Reading, MA: Addison-Wesley.

Pierre, J. 1995. "The Marketization of the State: Citizen, Consumer, and the Emergence of the public market." In Peter, B.G. and Savoie, D.J. (ed.). **Governance in a Changing Environment**. Canada: McGill-Queen's University Press.

ข้อมูลสัมภาษณ์

เดชา สุรพล. 2556. นายก อบต.วังชัย. **บทสัมภาษณ์**. เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2556. เวลา 13.00-14.25 น.

บุญส่ง ธีรวุฒิ. 2556. **บทสัมภาษณ์**. เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2556. เวลา 15.00-17.20 น.

สำราญ ทองสิน. 2556. **บทสัมภาษณ์**. เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2556. เวลา 14.00-15.35 น.

สำเนียง จันทะรัง. 2553. รองนายก อบต. **บทสัมภาษณ์**. เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2553.

สมัคร โยระคง. 2556. **บทสัมภาษณ์**. เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2556. เวลา 16.00-17.30 น.

สายจันทร์ พุฒบุรี. 2555. **บทสัมภาษณ์**. เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2555. เวลา 09.00-11.00 น.

อรุณวดี ชันเพชร. 2556. **บทสัมภาษณ์**. เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2556. เวลา 10.15-11.45 น.