



RS 8.64



การอภิบาล บนฐานของความร่วมมือ

สภาวะสังคมไร้ศูนย์กลาง
การแตกกระจายในระบบบริหารราชการแผ่นดิน
และแสวงหาตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อนภารกิจ
ของรัฐ

หนังสือเล่มนี้ได้นำเสนอถึงสถานการณ์ ประเด็น ปัญหา บทบาท กลไกและการปรับตัวของภาครัฐที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนนโยบายระดับพื้นที่ รวมทั้ง การพัฒนารูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย เพื่อที่จะเข้าใจถึงสภาวะสังคมไร้ศูนย์กลาง และการแตกกระจายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งปัจจุบันเริ่มเข้าสู่สภาวะสังคมไร้ศูนย์กลางมากขึ้น กล่าวคือ การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไม่ได้ขึ้นอยู่กับหน่วยงานของรัฐเพียงอย่างเดียว รัฐได้เปลี่ยนสถานะจากสถาบันหลักของสังคมที่ทำหน้าที่ดูแลประชาชน ไปเป็นเพียงตัวแสดงหนึ่งเท่านั้นในการดูแลประชาชน ภายใต้โมเดลที่เรียกว่า “การอภิบาล (Governance)”

กรอบแนวคิด “การอภิบาล”

“การอภิบาล (Governance)” เป็นมโนทัศน์ และแนวการศึกษาหลักในการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัยทั่วโลก เพื่อใช้อธิบายถึงวิถีทางในการแสดงบทบาทของภาครัฐในลักษณะใหม่ ซึ่งไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของการบริหารราชการโดยรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงกระบวนการกำกับควบคุมทิศทางการขับเคลื่อนของสังคมและเศรษฐกิจให้บรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา โดยมีสถาบันต่าง ๆ เป็นตัวแสดง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงภาคเอกชนและภาคประชาสังคม โดยมีกรอบแนวคิดในการศึกษาทั้งหมด 3 กรอบสำคัญ ดังนี้

ชื่อเรื่อง :	การอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ: สภาวะสังคมไร้ศูนย์กลาง การแตกกระจายในระบบบริหารราชการแผ่นดินและแสวงหาตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ
นักวิจัย :	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์
ISBN :	978-616-476-135-3
จำนวนหน้า :	599 หน้า
จัดพิมพ์โดย :	สถาบันพระปกเกล้า
ปีที่พิมพ์ :	2563
ผู้สรุป :	นางสาวอัจจิมา แสงรัตน์
ผู้ออกแบบ :	นายรัชชดล รัตนวิเชียร

1 กรอบแนวคิดว่าด้วยการอภิบาลโดยเครือข่าย (Network Governance)

RS 8.64

หัวใจสำคัญคือการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ โดยตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าด้วยการอภิบาล คือ การจัดการเพื่อเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงจากแต่ละภาคส่วนที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการแสดง

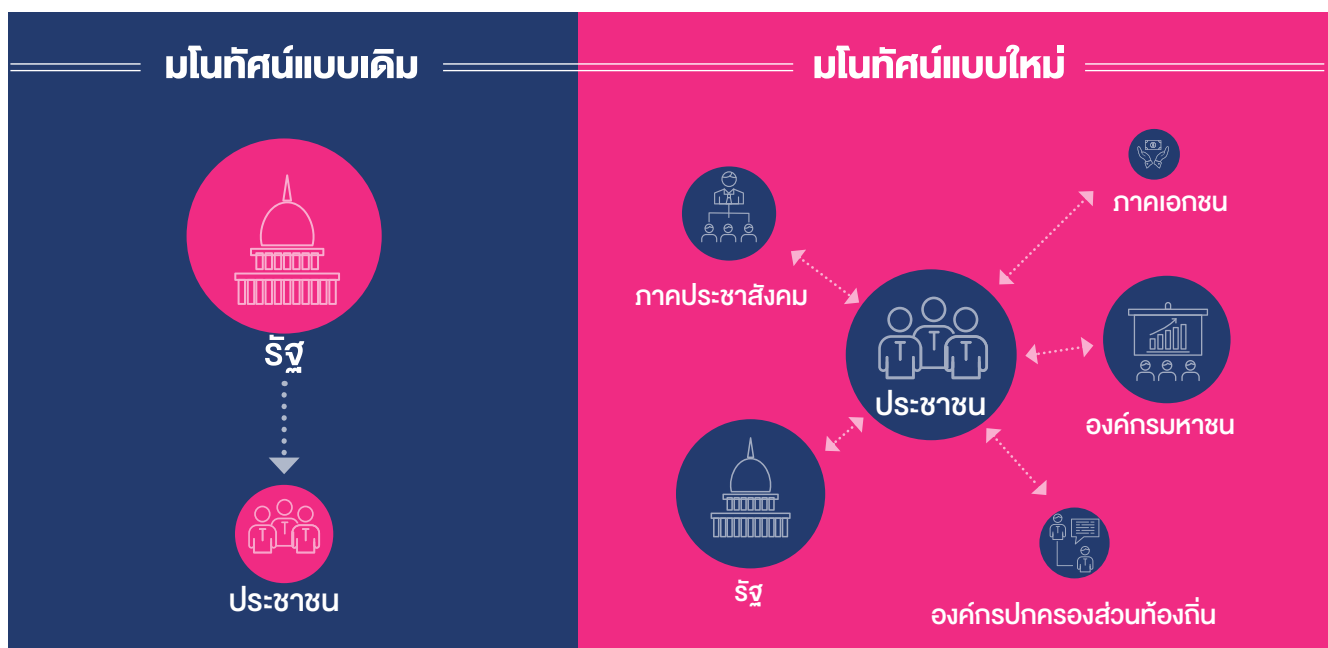
บทบาทแตกต่างกันหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นรัฐ องค์กรเอกชน ภาคประชาสังคม ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ รวมไปถึงองค์กรระหว่างประเทศ ได้เกิดการประสานงานกันอย่างสอดคล้องและร่วมมือกันในการทำงานขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ

2 กรอบแนวคิดว่าด้วยการอภิบาลแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (Collaborative Governance)

การอภิบาลแบบร่วมมือกัน เป็นหนึ่งในรูปแบบการบริหารงานที่ตั้งอยู่บนกระแสนแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เพื่อมุ่งลดการผูกขาดบทบาทและอำนาจของรัฐเหนือกระบวนการตัดสินใจและการบริหารนโยบายสาธารณะ โดยการดึงตัวแสดงจากภาคส่วนอื่น ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานของรัฐมากขึ้น เป็นการเปิดพื้นที่การทำงานร่วมกันในการขับเคลื่อนประเด็นและนโยบายสาธารณะของภาครัฐ โดยตัวแสดงจากภาคส่วนอื่นไม่ได้ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้อาศัยกลไกการบริหารงานของภาครัฐต่อการสร้างพื้นที่เจรจาต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน แต่ร่วมกับรัฐในการทำงานในฐานะภาคีหุ้นส่วนโดยมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะร่วมกัน

3 กรอบแนวคิดว่าด้วยการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง (Intergovernmental Relations)

เป็นกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่สำคัญในการศึกษาการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางกับท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ ตั้งแต่การแบ่งอำนาจและบทบาทหน้าที่ทางการบริหาร โดยมีเป้าหมายในการสร้างกลไกการประสานการทำงานระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางกับท้องถิ่น รวมถึงภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม



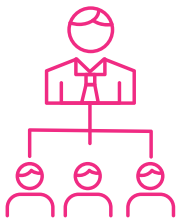
พัฒนาการ และ ประเด็นปัญหา



RS 8.64

การขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่ของประเทศไทย

การจะทำความเข้าใจถึงบทบาทและความเข้มแข็งของประเทศไทยจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของกลไกรัฐไทยในพื้นที่นอกศูนย์กลาง เพราะเป็นพื้นที่สำคัญในการสะท้อนภาพความเข้มแข็ง อ่อนแอทาง การบริหารปกครอง และการปฏิบัติสัมพันธ์ของภาคส่วนต่าง ๆ โดยแบ่งได้ดังนี้



ยุคแรก การขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่เริ่มต้นในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ. 2435-2475) ภายใต้กระบวนการปฏิรูปรัฐไปสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ การบริหารกิจการของรัฐอยู่ภายใต้ระบอบราชการสมัยใหม่ที่ศูนย์กลางอยู่ในรูปของกระทรวงและกรม ส่วนการปกครองในระดับพื้นที่อยู่ภายใต้ระบบมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งมีการจัดแบ่ง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนค่อนข้างชัดเจน

ยุคที่สอง คือยุคแห่งการขยายตัวและการรวมศูนย์แบบแตกกระจายของกลไกรัฐไทย (พ.ศ. 2475 – 2540) แม้ว่า พ.ศ. 2475 จะมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบการเมืองใหม่ แต่ระบบราชการไทยยังปรับเปลี่ยนน้อยมาก ระบบราชการส่วนกลางยังมีอำนาจและบทบาทค่อนข้างสูง การขยายอำนาจไปสู่ระดับพื้นที่เป็นไปในลักษณะของการแตกกระจายในเชิงนโยบายและการปฏิบัติ ความเป็นเอกภาพของการบริหารราชการส่วนกลางเคลื่อนไปสู่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่และงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางมากกว่า การประสานงานและดำเนินงานร่วมกันภายในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอถูกลดบทบาทลง จนกลายเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างและกลไกของรัฐที่ดำเนินมาจนกระทั่งปัจจุบัน

ยุคที่สาม คือ ยุคแห่งการปฏิรูป (พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน) กระบวนการปฏิรูปของรัฐไทย ได้ส่งผลต่อการปรับแก้กติกาในเชิงสถาบันและมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบสถาบันการเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น มีการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาปรับใช้ แต่ทว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้นกลับล้มเหลวเพราะไม่ได้มีการลดขนาด บทบาทและอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่งผลให้เกิดสภาวะการแตกกระจายในเชิงนโยบายในระดับพื้นที่ของประเทศไทย



การปฏิรูปของประเทศไทยประสบความสำเร็จหรือไม่?

ความพยายามในการปฏิรูปของรัฐไทยนั้นประสบความสำเร็จล้มเหลว แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น แต่อำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนกลางยังคงดำรงอยู่ ขณะเดียวกันแนวคิดการบริหารแบบบูรณาการก็ไม่ได้มีการถ่ายโอนหรือเพิ่มอำนาจให้แก่ระดับพื้นที่ โดยพบประเด็นปัญหาในการบริหารงานหลายประการ เช่น

1. ปัญหาด้านโครงสร้างระบบราชการที่ยังรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง
2. ปัญหาด้านการจัดการบริการสาธารณะซ้ำซ้อนระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล
3. ปัญหาด้านงบประมาณและทรัพยากร

เพื่อแก้ปัญหาความยากจนโดยใช้เครื่องมือการขับเคลื่อน
นโยบายระดับพื้นที่

RS 8.64

ชียนาท

พบว่ามีการสร้างกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ไปสู่การจัดทำแผนชุมชน ภาคประชาชน มีการตระหนักถึงปัญหาในชุมชนมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชน เน้นการทำงานเพื่อชุมชน จะเห็นได้ว่าเป็นการพัฒนาความสัมพันธ์ในรูปแบบภาคีเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนในพื้นที่ และขยายกรอบไปสู่ภาคีภายนอก

พิชญโลก

ปรากฏผลอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่กลไกการจัดการตนเองของชุมชนโดยการทำบัญชีรายรับรายจ่าย การทำแผนปฏิบัติการสร้างตำบลเข้มแข็งไปจนถึงการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เช่น การจัดการน้ำเพื่อเกษตรกร การเรียนรู้การแก้ไขปัญหาที่ดิน จนนำไปสู่การทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

นครศรีธรรมราช

เป็นจังหวัดที่เครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมทำงานร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ แกนนำและกลุ่มชาวบ้านมีภาวะความเป็นผู้นำ อีกทั้งองค์กรและหน่วยงานของรัฐตระหนักถึงประโยชน์ และเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายระดับพื้นที่จึงทำให้เกิดการทำบัญชีครัวเรือน

ภาพสัณ

การขับเคลื่อนโครงการเกิดจากความร่วมมือของหลายฝ่ายตั้งแต่หน่วยงานของรัฐและภาคประชาชน จนนำไปสู่การจัดทำแผนชุมชน กิจกรรมการสร้างหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง อยู่เย็นเป็นสุข การจัดทำแผนชุมชนจากฐานข้อมูลบัญชีครัวเรือนเพื่อลดปัญหาความยากจน และมีการสร้างรายได้ให้คนในชุมชนผ่านโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการตลาดนัดชุมชน โครงการสวนครัวลอยฟ้า

ข้อเสนอ
เพื่อการปรับตัว
ของการบริหาร
ราชการของไทย

1. การปรับเปลี่ยนกระบวนการในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์จำเป็นต้องอิงกับพื้นที่มากขึ้น
2. การบริหารราชการของไทยจากเดิมที่เป็นแบบบนลงล่าง ต้องปรับเปลี่ยนไปสู่ความสัมพันธ์ในแนวระนาบมากขึ้น
3. สนับสนุนให้ภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมในเรื่องของการจัดเก็บข้อมูล สะท้อนปัญหา และร่วมกันสังเคราะห์ออกมาเป็นแผนงานและกิจกรรม
4. การอภิบาลต้องไม่ใช่อยู่ภายใต้กรอบอำนาจสั่งการในระบบราชการแบบการบังคับบัญชา แต่ต้องอยู่บนความรับผิดชอบในงานและมีความอิสระในการบริหารจัดการ

