

Governance and Local Administrative Reform: Perspectives and Lessons Learned from Europe

Noppon Akahat

Lecturer of School of Management Science,
Sukhothai Thammathirat Open University

Abstract

The purpose of this paper is to propose a concept of governance in the European context and a local administrative reform under the governance paradigm upheld by various countries in Europe. This paper draws on relevant documents and explains the contents in a descriptive manner. The results show that the governance perspective and lessons learned from Europe have been divided into four groups: English, Dutch, German, and Scandinavian. It was found that the governance trend within the European countries has affected the process of their local administrative reform. In sum, the overall key factors of such local administrative reform are: 1. the factors of the local democracy reform; 2. the internal factors of the local administrative organizations; 3. the external factors of the local administrative organizations; and 4. the factors of particular contexts or conditions that encourage the local administrative reform in Europe to be successful.

Keywords

Governance, local administrative reform, local administration in Europe

CORRESPONDING AUTHOR

Noppon Akahat, Sukhothai Thammathirat Open University, Nonthaburi, 11120 Thailand.

Email: n-akahat@hotmail.co.th

© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

การบริหารปกครองกับการปฏิรูปการบริหาร ท้องถิ่น : มุมมองและบทเรียนของยุโรป

นพพล อัครชาติ

อาจารย์ประจำสาขาวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช

บทคัดย่อ

บทความวิชาการชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวคิดการบริหารปกครองที่เกิดขึ้นในบริบทของประเทศในยุโรป และกระบวนการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นภายใต้กระบวนการปกครองตามที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ของยุโรป ผู้วิจัยรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์เนื้อหาเอกสารที่สอดคล้องกันเพื่อเรียบเรียงข้อมูลในเชิงพรรณนา ผลที่ได้พบว่า มุมมองการบริหารปกครองที่เกิดขึ้นในบริบทของประเทศในยุโรป แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มประเทศ ดังนี้ กลุ่มอังกฤษ กลุ่มดัตช์ กลุ่มเยอรมนี และกลุ่มสแกนดิเนเวีย และภายใต้ทิศทางการบริหารปกครองที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศ ได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการปฏิรูปการบริหารปกครองท้องถิ่นในกลุ่มประเทศยุโรปที่เกิดขึ้น ปัจจัยสำคัญของกระบวนการปฏิรูปในภาพรวมของการบริหารท้องถิ่นในยุโรป ได้แก่ ปัจจัยการปฏิรูปประชาธิปไตยท้องถิ่น ปัจจัยการบริหารภายในองค์กรปกครองท้องถิ่น ปัจจัยภายนอกในการบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น และ ปัจจัยทางด้านบริบท/เงื่อนไขที่ทำให้กระบวนการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในยุโรปประสบความสำเร็จ

คำสำคัญ

การบริหารปกครอง; การปฏิรูปการบริหารท้องถิ่น; การบริหารท้องถิ่นในยุโรป

บทนำ

ความน่าสนใจของการศึกษาการปกครองท้องถิ่นของประเทศในยุโรป คือ การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากผลการสำรวจ เมื่อปี ค.ศ. 2018 โดยคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรป พบว่า มีการปกครองท้องถิ่นในระดับเทศบาลหรือเรียกชื่ออย่างอื่น เช่น คอมมูน (Commune) หรือเมือง (Stadt/Town) ในชาติสมาชิกของสหภาพยุโรป 27 ประเทศ (ขณะนั้น รวมสหราชอาณาจักรด้วย) มีจำนวนมากถึง 91,200 แห่ง และหน่วยปกครองท้องถิ่นในระดับที่เล็กกว่าเทศบาล (Sub-municipality) เช่น หมู่บ้าน (Village/Valley) อีกประมาณ 1,100 แห่ง องค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ครอบคลุมปริมาณการจ้างงานของภาครัฐ ถึงร้อยละ 50 และภารกิจที่ดำเนินการมีนัยสำคัญต่อการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐในแต่ละปีงบประมาณเฉลี่ยประมาณร้อยละ 34 ของแต่ละประเทศ และสามารถสร้างผลผลิตจากการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ ในประเทศต่าง ๆ ของยุโรปร่วมกันถึงร้อยละ 16 ด้วย (Wayenberg & Kuhlmann, 2018)

นอกจากนี้ สำหรับมุมมองทางด้านการเมืองและความเป็นประชาธิปไตยในยุโรปแล้ว การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการเติมเต็มศักยภาพทางด้านการเมืองภายในของรัฐให้มีเสถียรภาพ

และสร้างความชอบธรรมต่อการใช้อำนาจการบริหารของรัฐบาลระดับชาติในแต่ละประเทศได้ รวมทั้งยังส่งผลต่อกลไกการสร้างความร่วมมือในระดับเหนือรัฐ หรือในระดับสหภาพยุโรป (European Union) ได้อีกด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่น คือพื้นที่เสนอโอกาสสำหรับพลเมืองต่อผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง และทำให้เกิดความเชื่อมั่นอย่างใกล้ชิดต่อการแก้ไขปัญหาทางการเมืองและนโยบายสาธารณะต่อประชาชน ทั้งนี้ หน่วยงานที่ชื่อว่า Eurobarometer ได้เคยนำเสนอผลสำรวจเพื่อชี้ให้เห็นว่าความเชื่อมั่นของพลเมืองยุโรปที่มีต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น พบว่า อยู่ในระดับที่สูงกว่าหน่วยงานของรัฐบาลหรือรัฐสภาระดับชาติ ในฐานะที่มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่และได้รับการยอมรับตามการใช้อำนาจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐต่าง ๆ ในประเทศยุโรป ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า บทบาทของการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อประชาชนในยุโรปอย่างมาก (Kuhlmann & Bouckaert, 2016 : Preface)

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในยุโรปดังกล่าว จึงเป็นที่มาของความสนใจเกี่ยวกับการปรับตัวและสร้างความทันสมัยขององค์การบริหารท้องถิ่นในยุโรปในการปฏิรูปภายใต้กระบวนการทัศน์ “การบริหารปกครอง” ซึ่งเป็นกระแสที่มีอิทธิพลต่อระบอบการเมืองและการบริหารจัดการในประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์บทเรียนที่ได้จากประสบการณ์การปฏิรูปการบริหารท้องถิ่น และพัฒนารอบการทความเข้าใจ “ตัวแบบของยุโรป” ในการบริหารปกครองและการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่น ดังที่จะได้นำเสนอในบทความชิ้นต่อไป

ว่าด้วยเรื่อง “การบริหารปกครอง”

“การบริหารปกครอง” เป็นคำที่ใช้แทนคำศัพท์ภาษาอังกฤษคือ “Governance” ซึ่งในปัจจุบันก็ยังไม่มีการสรุปที่เห็นพ้องต้องกันอย่างชัดเจนในการนำคำศัพท์นี้มาใช้ในภาษาไทย พิชัย สิริโรตส (2558 : 85) ได้อธิบายประเด็นนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า สาเหตุเพราะคำว่า Governance ในเมืองไทย เข้ามาที่หลังคำว่า “Good Governance” ซึ่งถูกนำเข้ามาก่อนและมีคำแปลที่ค่อนข้างลงตัวเรียกว่า “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” หรือในบางครั้งมีการใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” แทนด้วย แต่ในส่วนของ “Governance” โดด ๆ นั้น ได้มีความพยายามที่จะแปลคำศัพท์ดังกล่าวให้มีความน่าสนใจไม่น้อย เช่น ราชบัณฑิตยสถาน (2544) แปลคำนี้ว่าเป็น “วิธีการปกครอง” ส่วนอัมพร อารงลักษณ์ ศาสตราจารย์ทางด้านสาขาบริหารรัฐกิจ ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แปลว่า “การบริหารปกครอง (อัมพร อารงลักษณ์, 2553) เพื่อให้คงความหมายใกล้เคียงในบริบทของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งคำนึงถึงเรื่องการขึ้นนำและการกำกับดูแลต่าง ๆ หรือในส่วนของเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แปลว่า “การจัดการปกครอง” (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2550) เพื่อที่แสดงนัยถึงความหมายที่เป็นกลางมากกว่าจะบ่งชี้สิ่งที่มีคุณค่าเชิงนามธรรมว่าดีหรือไม่ดี เพราะการจัดการปกครองอาจจะดีหรือเลวก็ได้ขึ้นอยู่กับตัวแปรอื่น ๆ ไม่ใช่ที่ความหมายของคำ ดังนั้น เมื่อพิจารณาการเลือกใช้คำศัพท์ที่เหมาะสมกับคำว่า “Governance” ในส่วนบทความนี้แล้ว ผู้เขียนเลือกใช้ตามอัมพร อารงลักษณ์ เพราะผลงานส่วนใหญ่ที่นำมาค้นคว้าและพัฒนาเป็นองค์ความรู้ในบทความชิ้นนี้เป็นผลงานทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มาจากการศึกษาลักษณะกลไกของรัฐในการขึ้นนำและการกำกับดูแลภารกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นในยุโรปจนก่อเป็นผลกระทบเชิงบวกต่าง ๆ ในการปฏิรูปการบริหารปกครองท้องถิ่นในยุโรปขึ้น

สำหรับภาษาอังกฤษ คำว่า “Governance” มาจากคำในภาษาลาตินคำว่า “gubernare” ซึ่งหมายถึง “การถือหางเสือเรือ” (steering a ship) ในวรรณกรรมทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น แนวคิดนี้ถูกใช้เพื่ออ้างอิงถึงความรู้สึกที่รับรู้กันอย่างกว้างขวางในความหมายของการทำหน้าที่ถือหางเสือ หรือกำกับทิศทาง (steer) ของท้องถิ่น ภูมิภาค รัฐ หรือรวมไปถึงองค์การโลกบาล ซึ่งเป็นผลพวงมาจากกระแสการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ New PM) ที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา เพื่อนำเสนอความคิดใหม่ในกระบวนการบริหารของหน่วยงานภาครัฐ ในฐานะผู้ที่ทำหน้าที่ในการถือหางเสือ / กำกับทิศทางเพื่อมุ่งเน้นการส่งมอบการบริการ/การผลิตบริการที่มีลักษณะถูกแบ่งแยกไปตามภารกิจของหน่วยงาน/ภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ และการบริการสาธารณะในระดับต่าง ๆ โดยภาครัฐทำหน้าที่เพียงถือหางเสือ หรือกำกับทิศทางในส่วนที่ตนเข้าไปเกี่ยวข้องตามภารกิจที่เกิดขึ้น ไม่ใช่การลงมือปฏิบัติการเอง (row) ซึ่งเป็นความรู้สึกของการเป็นผู้ผลิตและให้บริการสาธารณะแบบเดิม (Osborne and Gaebler, 1992)

นอกจากนี้คำว่า การบริหารปกครอง (Governance) นั้น เป็นคำศัพท์ที่ Bevir (2002 : 1) ได้ใช้เพื่อต้องการให้หมายถึง “กระบวนการทั้งหมดของกลไกการปกครอง” (to all processes of governing) โดยอ้างอิงหรือมีที่มาจากแนวคิดทางด้านกรปกครองหรือรัฐบาล (Government) ซึ่งมีจุดเน้นสำคัญของแนวคิดและทฤษฎีที่เกิดขึ้นโดยการลดความเป็นรัฐ (State) ที่เน้นความเป็นรัฐศูนย์กลางอำนาจ และลดความสำคัญกับสถานที่ตั้งของการใช้อำนาจ เช่น หน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ก่อตั้งขึ้นตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของรัฐ เพื่อไปเพิ่มระดับที่สูงขึ้นของกิจกรรมและการปฏิบัติการในภารกิจต่าง ๆ ในองค์การ/ภาคส่วนทางสังคมอื่น ๆ แทน ด้วยเหตุนี้แนวคิดนี้ จึงเป็นแนวคิดที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการพัฒนาของนักวิชาการหรือระบอบการเมืองใดโดยเฉพาะ หากแต่เป็นทฤษฎีและแนวทางการปฏิบัติใหม่ ๆ ที่เกิดจากกระบวนการของการปฏิบัติการตามกลไกการใช้อำนาจทางการปกครองและการบริหารของรัฐบาล ที่มุ่งแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เกิดขึ้น ซึ่งบางปัญหาต่างมีความสลับซับซ้อนและเป็นสิ่งท้าทายการบริหารในองค์การรูปแบบเดิม ๆ ของรัฐอย่างมาก ดังนั้น องค์การภาครัฐไม่ว่าจะในระดับใด จึงต้องปรับตัวเองโดยลดความสำคัญของความเป็นสถาบันในการใช้อำนาจลง และมุ่งเน้นต่อกิจกรรมหรือการปฏิบัติการตามกลไกการบริการที่มีอยู่ ซึ่งบางกิจกรรมหรือการปฏิบัติการเหล่านั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับองค์การภาคเอกชนและอาสาสมัครกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งภาคสาธารณะอื่น ๆ ด้วย

ปัจจุบัน แนวคิดการบริหารการปกครอง ได้กลายมาเป็นเครื่องมือที่เป็นมากกว่าการถือหางเสือ / กำกับทิศทาง (steering) ด้วยเป็นแนวคิดที่ประกอบด้วยลักษณะหลากหลายจากมุมมองต่าง ๆ ทำให้ไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะทำการนิยามความหมายของ “การบริหารปกครอง” หรือ “Governance” ว่าหมายถึงอะไรกันแน่ เพราะมีการขยายความออกไปอย่างมาก และยังคงถูกค้นพบในสาขาต่าง ๆ แตกต่างกันไป เช่น ในภาคเอกชนจะพบการใช้คำว่า การบริหารปกครองแบบบริษัท/ร่วมมือ (corporate governance) ในภาครัฐจะพบการใช้คำว่า การบริหารปกครองสาธารณะ (public governance) และในองค์การระหว่างประเทศ จะพบคำว่า การบริหารปกครองโลกบาล หรือ โลกาภิบาล (global governance) รวมทั้งแนวคิดนี้ถูกนำไปใช้ดำเนินการอย่างแพร่หลายในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา โดยมีการถกเถียงทางวิชาการในการกล่าวถึงทั้งในส่วนของวิชารัฐศาสตร์ (Politics) และการจัดการ (Management) ซึ่งบ่อยครั้งมักจะอยู่ในระดับของการขยายความหมายออกไปของคำว่า การปกครอง/รัฐบาล (government) หรือการกลับขึ้นมาลุกขึ้นใหม่อีกครั้งของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management (New PM)) ซึ่ง

เป็นไปได้ยากที่จะเข้าใจถึงความหมายชัดเจนของแนวคิดนี้ ทำให้นักวิชาการและผลการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดนี้ที่เกิดขึ้นในองค์การภาครัฐต่าง ๆ ได้มีการเรียกอย่างแพร่หลายว่า “การบริหารปกครองสาธารณะแนวใหม่” หรือ “New Public Governance” (Osborne, 2010) ดังนั้น มุมมองของการทำความเข้าใจแนวคิดนี้จึงมีลักษณะพหุ มุม และคลุมเครือในการทำความเข้าใจตามไปด้วย จึงมีความจำเป็นต้องทบทวนองค์ความรู้ทางด้านการบริหารปกครองตามที่เกิดขึ้นจากมุมมองของกลุ่มประเทศต่าง ๆ ในยุโรป เพื่อทำความเข้าใจลักษณะของแนวคิดและแนวทางการปฏิบัติการในแต่ละกลุ่มประเทศซึ่งมีภาษาและวิถีทางการเมือง รูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมคล้ายคลึงกันซึ่งจะได้เข้าใจแนวคิดนี้ในบริบทของยุโรปเพิ่มมากขึ้น

มุมมองของกลุ่มประเทศในยุโรปต่อแนวคิดการบริหารปกครอง

ในการนำเสนอส่วนนี้ ผู้เขียนได้ใช้ผลงานวิชาการที่ถูกนำเสนอโดยนักวิชาการและนักปฏิบัติการภาครัฐจากกลุ่มประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ซึ่งพยายามจำแนกตามภาษา ได้แก่ กลุ่มอังกฤษ กลุ่มดัตช์ กลุ่มเยอรมนี และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ซึ่งพอจะทำให้เห็นมุมมองเชิงเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มประเทศเพื่อทำให้เข้าใจลักษณะของแนวคิดและผลการปฏิบัติที่เกิดขึ้นในยุโรปเพื่อแสวงหาตัวแบบและคำอธิบายลักษณะแนวคิดการบริหารปกครองที่เกิดขึ้นด้วย ดังนี้

กลุ่มอังกฤษ

ผลงานวิชาการทางด้านการบริหารปกครองในกลุ่มกลุ่มประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ (English language) เป็นภาษาทางการยุโรป ได้แก่ สหราชอาณาจักร ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเทศชั้นนำที่นำเสนอผลงานวิชาการด้านนี้และถูกนำไปอ้างอิงในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยหนึ่งในนักวิชาการคนสำคัญที่มีชื่อเสียงในการผลิตผลงานทางด้านการบริหารการปกครองอย่างแพร่หลายในกลุ่มนี้ ได้แก่ Rhodes (1992, 1996, 1997, 1998, 2000) ซึ่งได้สรุปแนวคิดนี้ ว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างเสียบ ๆ โดยดำเนินไปใน 3 กระแส ได้แก่

1) แนวคิดนี้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายและขยายความไปไกลกว่าการปกครอง/รัฐบาล (government) ในระดับต่าง ๆ ของการเปลี่ยนผ่านจากแนวคิดการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หน่วยเดียว ไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะที่ประกอบขึ้นจากหน่วยบริการที่มีความหลากหลาย ซึ่งต่างหน่วยต่างแยกจากกันและมีบริบทการตัดสินใจทางนโยบายที่แตกต่างกัน แต่ต่างต้องรับผิดชอบร่วมกันในการจัดบริการที่เกิดขึ้น

2) หมายถึงกระบวนการที่ทำให้รัฐเกิดความกลวงเปล่าขึ้น (hollowing out of the state) เนื่องจากผลจากการโอนอำนาจและหน้าที่บางส่วนบางส่วนลงไปสู่องค์กรบริหารท้องถิ่น และมีการใช้อองค์กรแนวราบ (horizontal organization) ในการบังคับใช้ระเบียบกฎหมายและทำหน้าที่บริหาร ซึ่งทำให้อำนาจหน้าที่บางส่วนของรัฐได้เข้าไปในพื้นที่ขององค์กรภาคเอกชน และองค์กรแบบไม่แสวงหากำไร ผ่านการจัดทำข้อตกลงทางสัญญาและการเป็นหุ้นส่วนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-เอกชน (Public-Private-Partnerships)

3) หมายถึงบทบาทของการทำหน้าที่ศูนย์กลางในการแสดงบทบาทผ่านเครือข่าย (Network) ซึ่งได้มีการพึ่งพากันและกันระหว่างองค์การภาครัฐและเอกชนในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรชนิดต่าง ๆ ระหว่างกันและจัดทำข้อตกลงในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นร่วมกัน

ส่วนคนต่อมาที่มีผลงานโดดเด่นเช่นกัน คือ Frederickson (2007) ซึ่งได้กล่าวถึง ตัวแบบการบริหารปกครอง ที่ใช้กรอบการวิเคราะห์แนวคิด โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 เป็นการประสานงานกันระหว่างองค์การที่เกิดขึ้นทั้งในองค์การระดับแนวตั้ง (vertical) และระดับแนวราบ (horizontal)

ส่วนที่ 2 เป็นการขยายออกไปของภาครัฐในการจัดทำสัญญาจ้างเหมาบริการ หรือการให้เงินอุดหนุนสนับสนุนแก่องค์การฝ่ายที่สาม เช่น ภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมในการจัดบริการสาธารณะ แทน และ

ส่วนที่ 3 เป็นรูปแบบของกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขององค์การที่ไม่ใช่รัฐบาล (Non-governmental organization) เช่น ภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมในการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ

ทั้งนี้ Frederickson (2007) ได้แนะนำว่าการปรับใช้แนวคิดการบริหารปกครองในการบริหารภาครัฐจะถูกทำให้เกิดการปรับปรุงช่องว่างขอบข่ายของเนื้อหา และการทำให้เกิดการแบ่งแยกภารกิจพื้นฐานระหว่างการบริหารภาครัฐในการทำหน้าที่ลักษณะเป็นงานประจำ ซึ่งเป็นเรื่องภายในขององค์การกับการบริหารปกครองในฐานะภารกิจของรัฐที่ถูกทำให้ขยายออกไปเกี่ยวข้องยังส่วนอื่น ๆ

กลุ่มศัพท์

ผลงานวิชาการทางด้านการบริหารปกครองของกลุ่มนักวิชาการชาวต่างชาติ ซึ่งได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ และเบลเยียม ได้มีการศึกษาแนวคิดการบริหารปกครองที่มีความก้าวหน้าทางด้านแนวคิดและองค์ประกอบที่สร้างขึ้นอย่างเป็นระบบ และขยายความเข้าใจออกไปอย่างมาก ซึ่งมีนักวิชาการที่เป็นที่รู้จักและมีชื่อเสียงดังนี้

Kickert (1997a, 1997b, 2000, 2003) พิจารณาการบริหารปกครองในฐานะอิทธิพลที่มีต่อกิจกรรมการบริหารภาครัฐที่ดำเนินไปบนกระบวนการทางสังคมภายในเครือข่ายต่าง ๆ ที่มีความสลับซับซ้อนซึ่งแต่ละหน่วยต่างมีอิสระ แต่พึ่งพาอาศัยกันภายใต้ผลประโยชน์และเป้าหมายการดำเนินการร่วมกัน ซึ่งบางครั้งอาจจะแตกต่างกันบ้างเล็กน้อย ในบริบทนี้การบริหารภาครัฐไม่สามารถดำเนินการด้วยอำนาจของมันเองฝ่ายเดียว แม้ว่าจะสามารถดำเนินการเพื่อให้มีผลกระทบต่อตัวแสดงอื่น ๆ ได้ ซึ่ง Kickert and Koppenjan (1997) ซึ่งได้ร่วมกันเสนอนิยามของการบริหารการปกครองภายใต้เงื่อนไข 3 ประการดังนี้

1) บริบท (Context) ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมภายนอกที่เกิดขึ้นจากการจัดการภาครัฐที่ไม่สามารถถูกขับเคลื่อนได้อย่างลำพังฝ่ายเดียว

2) ความสลับซับซ้อน (Complexity) ซึ่งหมายถึง จำนวนและธรรมชาติขององค์ประกอบของระบบและความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบและตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

3) การบริหารการปกครอง (Governance) ซึ่งนิยามไว้ในฐานะอิทธิพลโดยตรงของเครือข่ายที่อาจกำหนดตัวแสดงที่เกิดขึ้นได้

ซึ่ง Kickert (1997a) พยายามทำให้เกิดความแตกต่างในบริบทของสังคมดัดขึ้น ในการบริหารปกครองและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งถูกนำเข้ามาภายใต้อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ที่มีการใช้กลไกตลาดเป็นจุดหมายการดำเนินการ เพื่อพัฒนาตัวแบบการจัดการภาครัฐแบบของตนเองขึ้นภายใต้การพิจารณาส่วนต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับบริบทของตน

ส่วนอีกคนที่เป็นที่รู้จักคือ Kooiman and van Vliet (1993) ได้ออกแบบการบริหารปกครองจากการเผชิญความท้าทายต่าง ๆ เช่น กระบวนการทำให้เป็นนานาชาติ (internationalization) การผลิตที่เน้นความใส่ใจทางด้านสิ่งแวดล้อม การเปิดรับข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารใหม่ๆ ซึ่งมีความจำเป็นต่อการพัฒนากระบวนการทัศน์ใหม่ของการบริหารภาครัฐที่มีศูนย์กลางอยู่ที่ความมีเสถียรภาพทางด้านบริหารปกครอง ซึ่งทำให้เกิดข้อวิพากษ์ต่อกระแสนวัตกรรมทัศน์แบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) อันทำให้เกิดนิยามของการบริหารปกครองภายใต้แนวทางการศึกษาที่ได้มุ่งเน้นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภายนอก ทั้งนี้ ได้มีการแบ่งแยกการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ขอบข่าย ได้แก่ ขั้นเล็ก (micro) หมายถึงการบริหารภาครัฐที่เกิดขึ้นฝ่ายเดียว ขั้นกลาง (meso) หมายถึง ระบบการบริหารที่ถูกทำให้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ เกิดขึ้น และขั้นใหญ่ (macro) หมายถึง สภาพแวดล้อมที่เกิดผลกระทบด้วยเช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นต้น

นอกจากนี้ Kooiman (1993, 2003) ได้อธิบายว่า การบริหารปกครองมีส่วนรับผิดชอบต่อระบบการจัดการที่เกิดขึ้นทั้งในตัวแสดงภาครัฐและเอกชนในความต้องการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทางสังคม หรือการสร้างโอกาสทางสังคม และการใส่ใจดูแลสถาบันทางสังคมเข้ากับกิจกรรมทางการปกครองที่เข้ามามีดำเนินการในระดับพื้นที่ ซึ่งสิ่งนี้แตกต่างจากหน้าที่ของรัฐบาลหรือตัวแสดงของรัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่เข้ามามีอยู่ด้วยความสลับซับซ้อนทางสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันให้เกิดพื้นที่แห่งการเรียนรู้ในตัวเอง เพื่อสร้างการปะติดปะต่อระหว่างการใช้ตัวแบบการบริหารแบบเดิมของรัฐกับแนวทางใหม่ ที่เป็นนวัตกรรมที่เกิดขึ้นจากการจัดการเครือข่ายการบริหารจัดการภาครัฐ

กลุ่มเยอรมนี

จากการทำงานวิชาการของกลุ่มดัดขึ้นในส่วนก่อนนี้สามารถถูกขยายความชัดเจนได้ด้วยกลุ่มนักวิชาการเยอรมัน ซึ่งรวมถึงในสวีตเซอร์แลนด์และออสเตรียด้วย ซึ่งมีผลงานที่มีคุณค่าในการทำความเข้าใจข้อบกพร่องต่าง ๆ ทางด้านการวิจัยและผลงานทางด้านการศึกษาแนวความคิดการบริหารปกครองที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอย่างมาก ซึ่งเหล่านักวิชาการกลุ่มนี้มีจุดเน้นสำคัญร่วมกันไปที่การศึกษาความสัมพันธ์ในการจัดการปกครองแบบความร่วมมือกัน (Collaborative relationships) และเครือข่ายระหว่างสถาบัน (interinstitutional network) ตลอดทั้งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติซึ่งทำให้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ในพื้นที่ของการบริหารปกครองในระดับท้องถิ่นที่เห็นภาพชัดเจน จนมีตัวแบบของตัวเองทางด้านการศึกษาการปกครองท้องถิ่นท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันซึ่งเรียกกันว่า “Neo-Steering Model” ทั้งนี้แนวคิดการมีส่วนร่วมได้เข้ามาแทนที่ผ่านรูปแบบที่แตกต่างกันในกระบวนการสร้างความร่วมมือแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในเยอรมนี ออสเตรีย และสวีตเซอร์แลนด์ เพื่อเป็นเครือข่ายในการจัดการภาครัฐและเอกชน (public – private networks) หรือเพื่อเป็นองค์การที่มีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ใช้จัดการทางสังคมเป็นของตนเองขึ้น ซึ่งไม่เกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบกฎเกณฑ์การปฏิบัติภายใต้การจัดการภาครัฐทั่วไป (Mayntz, 2003)

หนึ่งนักวิชาการที่สำคัญของกลุ่มนี้คือ Reichard (2001) ได้เน้นย้ำถึงการบริหารปกครองในฐานะเป็นต้นแบบหนึ่งของรัฐที่มีความตื่นตัว (active state) ซึ่งเป็นต้นแบบการสังเคราะห์ของการจัดวางตำแหน่งเสรีนิยมใหม่และการจัดทำรัฐสวัสดิการที่เกิดขึ้น โดยมีลักษณะการบูรณาการการเปลี่ยนแปลงทางด้านการแข่งขัน การใช้กฎระเบียบ และการแลกเปลี่ยนคุณค่าต่าง ๆ โดยภาคประชาสังคม (civil society) นอกจากนี้ผลงานของนักวิชาการชาวสวีตอย่าง Schedler (2003) ได้ค้นพบลักษณะการบริหารปกครองจากสภาพแวดล้อมของสวีตเซอร์แลนด์ ซึ่งช่วยทำให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการตัดสินใจและความไว้วางใจต่อกลไกการบริหารปกครองในระดับต่าง ๆ ของสวีตเซอร์แลนด์มากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ผลงานวิชาการของกลุ่มนักวิชาการสายเยอรมันได้ถูกพิจารณาในฐานะเป็นข้อตรงข้ามกับกลุ่มอังกฤษ เพราะพวกเขาได้ให้ความสำคัญในกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากแนวคิดการปกครอง (Government) ไปสู่แนวคิดการบริหารปกครอง (Governance) ที่ไม่ได้ต้องการให้ภาคเอกชน (Private sector) ข้ามความสำคัญของรัฐชาติ (Nation – state) ในฐานะแหล่งกำเนิดอำนาจอธิปไตยและการจัดสวัสดิการและบริการสาธารณะในรัฐสมัยใหม่ไป ดังนั้นการบริหารปกครองในกลุ่มนี้จึงเน้นไปที่เสถียรภาพของรัฐและความเชี่ยวชาญในการให้บริการสาธารณะต่อประชาชนแทนรัฐ (state) (ไม่ใช่รัฐบาล (Government))

กลุ่มสแกนดิเนเวีย

สำหรับนักวิชาการกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ซึ่งได้แก่ เดนมาร์ค นอร์เวย์ สวีเดน และฟินแลนด์ ได้ถูกจัดให้อยู่กึ่งกลางระหว่างนักวิชาการกลุ่มอังกฤษ และกลุ่มเยอรมัน – ดัทช์ ดังที่ได้นำเสนอมาก่อนหน้านี้ ซึ่งนักวิชาการบางคนในกลุ่มนี้ เช่น Bjork and Johansson (1999) ได้ให้ความสำคัญกับผลงานของนักวิชาการอังกฤษ อย่าง Rhodes ในการเป็นองค์ประกอบสำหรับพิจารณาและวิเคราะห์ลักษณะการบริหารปกครองที่เกิดขึ้นในประเทศของตน ซึ่งต่อมาจากงานของ Bjork and Johansson (2001: 3) ได้มีการออกแบบการบริหารปกครองขึ้นมาในฐานะความรู้สึกในการประสานความร่วมมือระหว่างตัวแบบต่าง ๆ ทางการบริหารที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถถูกค้นพบคำตอบได้จากมุมมองของจุดต่าง ๆ ในการสร้างพื้นที่ร่วมกันในการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ในลักษณะใด ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสายลำดับการบังคับบัญชา (Hierarchy) พื้นที่ทางการตลาด (Market) และพื้นที่ทางด้านเครือข่ายหรือความหลากหลายที่ไม่สามารถหาศูนย์กลางได้ (heterarchy) หรือมุ่งพิจารณาจากส่วนกระบวนการของการถือหางเสือ (steering) และการประยุกต์ใช้ (adaptation)

สำหรับ จุดที่แตกต่างจากมุมมองจากนักวิชาการกลุ่มสแกนดิเนเวีย ถูกเสนอโดย Edlund (2001) ซึ่งได้วิพากษ์ถึงการให้ความสำคัญแต่การปรับใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีการบริหารปกครองแบบอังกฤษ ในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ซึ่งเขาสังเกตว่าความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นไม่ได้สร้างความร่วมมือระหว่างการบริหารภาครัฐและภาคประชาสังคม ซึ่งจัดว่าเป็นสิ่งใหม่ที่ยังอยู่ห่างออกไปมาก ส่วนความร่วมมือกับบริษัทเอกชนนับเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในการอนุญาตเล็ก ๆ ในด้านต่าง ๆ ภายในประเทศเหล่านี้ โดย Edlund ได้เชื่อมการบริหารปกครองให้เข้ากันกับการบริหารเครือข่ายและหุ้นส่วน ที่เกิดขึ้นในฐานะผลประโยชน์ของการเปลี่ยนผ่านจากการปกครอง (Government) ไปสู่การบริหารการปกครอง (Governance) ซึ่งต่อมาแนวคิดนี้ได้เสริมความเข้มแข็งไปสู่กระบวนการสร้างความเป็นสถาบัน (Institutionalization) ในการบริหารปกครองร่วมกันตามเกิดขึ้นด้วย

จากมุมมองของแนวคิดการบริหารปกครองตามที่ได้นำเสนอขึ้นในกลุ่มนักวิชาการในกลุ่มประเทศต่าง ๆ ทำให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดนี้ตามที่เกิดขึ้นในระดับภูมิภาคยุโรปมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้ที่เกิดขึ้นมาต่างเกิดจากกระบวนการประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เข้าไปในกระบวนการปกครอง (governing) ซึ่งในแต่ละรัฐต่างมีปัจจัยทางด้านบริบทและสภาพแวดล้อมแตกต่างกัน นำไปสู่ลักษณะของภาพกรอบการวิเคราะห์ทางแนวคิดทฤษฎีที่แตกต่างกัน แต่มุมมองต่าง ๆ เหล่านี้กลับเสนอภาพของการประสานระบบกลไกทางสังคมซึ่งมุ่งเน้นไปยังการทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในบทบาทของการบริหารภาครัฐตามที่เกิดขึ้น (Pierre, 2000: 3)

สำหรับความชัดเจนของแต่ละมุมมองที่ได้รับการพิสูจน์แล้วในแต่ละบริบทสังคมและการบริหารในแต่ละประเทศ จะพบว่า กลุ่มอังกฤษสามารถแสดงถึงลักษณะของธรรมเนียมการเป็นพหุสังคม (Social pluralism) (ไม่ใช่พหุรัฐ/ State pluralism) ซึ่งมีขอบเขตระหว่างการทำงานที่ชัดเจนตามที่เกิดขึ้นระหว่างการบริหารภาครัฐและตัวแสดงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ส่วนกลุ่มเยอรมันและดัตช์ ได้เน้นถึงสิ่งที่เกิดขึ้นระหว่างการบริหารภาครัฐและประชาสังคมที่ถูกทำให้เกิดการเชื่อมกันอย่างเป็นระบบไปยังส่วนอื่น ๆ ภายใต้การประสานงานและความร่วมมือแบบเครือข่ายที่ค่อนข้างเข้มแข็ง และกลุ่มสแกนดิเนเวียเป็นตัวแทนของการผสมผสานระหว่างกลุ่มอังกฤษและกลุ่มเยอรมันและดัตช์ ซึ่งมีลักษณะเป็นเครือข่ายที่พร้อมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ แต่มีความยาวนานกว่ากลุ่มอื่น ๆ ในการเกิดข้อตกลงระหว่างภาคเอกชนที่ร่วมกัน ทำให้ลักษณะของการบริหารภาครัฐมีการอาศัยความร่วมมืออยู่เป็นทุนเดิม

ประสบการณ์การปฏิรูปการบริหารปกครองท้องถิ่นในยุโรป

จุดสนใจของการเกิดขึ้นของการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980s เป็นต้นมา ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่วงที่เห็นภาพของการเกิดขึ้นของการปรับบทบาทของการบริหารท้องถิ่นในด้านการปฏิรูปที่แพร่หลายและเป็นไปในทิศทางที่คล้ายคลึงกัน จนกล่าวกันว่า การปฏิรูปท้องถิ่น คือยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับสากล (Kerting & Vetter, 2003) สำหรับการปฏิรูปหน่วยการบริหารปกครองเชิงพื้นที่ Bouckaert & Kuhnmann (2016) ได้แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนไขและตัวแปรต่าง ๆ สำหรับการปฏิรูปตามที่เกิดขึ้นซึ่งพิจารณาจากบริบทและประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศยุโรป พบปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ปัจจัยการปฏิรูปประชาธิปไตยท้องถิ่น

สำหรับเหตุผลของการปฏิรูปการบริหารปกครองท้องถิ่น มาจากมุมมองของประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) ซึ่ง Cheema (2010) ได้อธิบายถึงสาเหตุของการเกิดแรงกระตุ้นในการปฏิรูปท้องถิ่นผ่านแนวทางของประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local democracy) ซึ่งถือเป็นทั้งเครื่องมือที่จะไปสู่เป้าหมาย การบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ และการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพของท้องถิ่นอย่างทั่วถึง และเป็นเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นโดยตรง ในกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) หลักความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) หลักนิติรัฐ-นิติธรรม (Rule of Law) หลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity) และหลักความโปร่งใส (Transparency) ในการบริหารท้องถิ่น นั่นเอง

สำหรับปัจจัยด้านประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เกิดการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นขึ้นในยุโรป ได้แก่ 1) การปฏิรูปการมีส่วนร่วม (Participatory reform) 2) การใช้ประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) และ 3) การทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงาน (Administrative engagement) ซึ่งเป็นความพยายามเริ่มแรกในกระบวนการทำให้เกิดความทันสมัยในการบริหารปกครองท้องถิ่น และเป็นเครื่องมือของการมีส่วนร่วมแบบใหม่ให้กับภาคประชาสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางนโยบายสาธารณะ ทำให้เกิดพื้นที่ของการปฏิรูปที่มุ่งเน้นไปยังการทำให้เกิดความเข้มแข็งของการใช้หลักการประชาธิปไตยทางตรง ในการกำหนดวาระสำหรับการพัฒนาท้องถิ่น และพัฒนาไปสู่รูปแบบใหม่ของการมีส่วนร่วมและประชาธิปไตยแบบร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ตามที่เกิดขึ้น ได้แก่ การใช้เวทีการประชุมประชาคม การใช้กระบวนการปรึกษาหารือ การใช้สภาชุมชน การใช้สภาเด็กและเยาวชน รวมทั้งการใช้ประชาธิปไตยแบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งทำให้เกิดแรงกระเพื่อมในการปฏิรูปการบริหารปกครองท้องถิ่นโดยตรงขึ้นด้วย (Bäck and et al, 2005) ทั้งนี้การปฏิรูปประชาธิปไตยยังสามารถถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ไปยังการใช้อำนาจสาธารณะที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนผู้อยู่อาศัยในชุมชนท้องถิ่นผ่านการประชาคมกัน การคิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ และการติดตามแก้ปัญหาข้อร้องเรียนต่าง ๆ ซึ่งสุดท้ายประชาชนจะได้รับอำนาจโดยตรงในการเข้าร่วมถกเถียงปัญหาสาธารณะ การเสนอแนะให้คำปรึกษา การมีปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายและการบริหารปกครองที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น

จากผลการวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูปการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นของยุโรป ในผลงานของ Colin Copus และคณะ (2016) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงซึ่งมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในการปกครองท้องถิ่น พบว่า รูปแบบภาวะผู้นำในระดับท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจากการวิเคราะห์กรณีของสาธารณรัฐเช็ก อังกฤษ สโลวีเนีย สเปน และสวีเดน พบลักษณะที่สอดคล้องกันของเครื่องมือด้านภาวะผู้นำต่อการปฏิรูปประชาธิปไตยท้องถิ่น ต่อมาผลงานของ Norbert Kersting และคณะ (2016) ซึ่งได้ศึกษาเกี่ยวกับเครื่องมือการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือแนวใหม่ (new deliberative participatory) ในกระบวนการการจัดทำงบประมาณแบบอาศัยการมีส่วนร่วม (Participatory budgeting : PB) ในฐานะเครื่องมือหนึ่งในการปฏิรูปภาครัฐในระดับท้องถิ่นที่มีความสำคัญอย่างมากเพราะการนำเครื่องมือการจัดทำงบประมาณแบบอาศัยการมีส่วนร่วม (PB) ไปใช้ดำเนินการในการปฏิรูปภาครัฐในระดับท้องถิ่น ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างประเทศที่ใช้เครื่องมือนี้และไม่ใช้เครื่องมือนี้อย่างมีนัยสำคัญในการปฏิรูปภาครัฐในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมากต่อการระดมสมองในประเด็นสาธารณะอื่น ๆ และการวางแผนที่ผิดพลาดน้อยลงหรือการแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ และสุดท้ายผลงานของ Bas Denters และคณะ (2016) ที่รายงานการรับรู้ของพลเมืองในการปฏิรูปการบริหารปกครอง และประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่ใช้กรณีศึกษาจากสวิสเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ เดนมาร์ก และเนเธอร์แลนด์ พบว่าการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น เป็นเพียงเครื่องมือทำให้เกิดการเข้ากันได้กับการปรับปรุงการจัดทำบริการสำหรับประชาชนและความสำคัญของคุณค่าประชาธิปไตย โดยเผยให้เห็นถึงความพึงพอใจของประชาชน ในฐานะเป็นข้อกังวลหนึ่งที่ส่งต่อผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจากกระบวนการปฏิรูป จากผลงานชิ้นนี้ได้ข้อสรุปว่า ความพึงพอใจต่อการตอบสนองของเจ้าหน้าที่ที่ถูกเลือกมาปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่น และความพึงพอใจต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี เป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามที่เกิดขึ้นด้วย

ปัจจัยการบริการภายในที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปการบริหารปกครองท้องถิ่น

การปฏิรูปเกี่ยวกับการจัดการภายในองค์กรปกครองท้องถิ่นของยุโรป ต่างเป็นกระบวนการเปลี่ยนผ่านในการบริหารแบบระบบราชการแบบเวเบอร์ (the bureaucratic Weberian administration) เพื่อให้กลายเป็นมิตรกับผู้ใช้บริการ (customer – friendly) มากขึ้น องค์กรบริหารท้องถิ่นจึงกลายเป็นหน่วยประกอบการทางการบริการ (service enterprise) และมีผลต่อการพัฒนาระบบการปฏิบัติงานในองค์กรตามมา จากกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้องค์การบริหารท้องถิ่นหลาย ๆ แห่งในยุโรปได้มีการริเริ่มดำเนินโครงการปฏิรูปภายในองค์กร การปฏิรูปโครงสร้างกระบวนการ การทำให้เกิดความทันสมัยโดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรบริหารและทรัพยากรมนุษย์มากขึ้น แต่ก็ไม่ได้ทำให้ลดความสำคัญลงของหลักการการบริหารแบบยุโรป (European Administration) (Pollitt & Bouckear, 2011) ซึ่งได้แก่ การให้ความสำคัญกับรัฐ (State) ในฐานะแหล่งกำเนิดการบริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อกฎหมายในฐานะเครื่องมือในการจัดการที่มีประสิทธิภาพที่สุด และอำนาจการตัดสินใจที่เป็นอิสระและความรับผิดชอบของข้าราชการในฐานะผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการบริหารแบบยุโรป (European Administrative Principle) แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ไปปฏิบัติในกลุ่มประเทศยุโรป โดยเฉพาะสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์รัฐเยอรมนี ได้ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงการบริหารภายในองค์กรบริหารท้องถิ่นขึ้น แต่ไม่ได้มีความหมายถึงขั้นเป็นการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอย่างไร เพราะสิ่งที่เกิดขึ้นดังกล่าว ได้ถูกนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมที่จะได้รับการยอมรับในแต่ละประเทศ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไปเท่านั้น

จากผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารภายในองค์กรบริหารท้องถิ่น นั้นในผลงานของ Riccardo Mussari และคณะ (2016) ได้เปรียบเทียบการพัฒนาและการนำระบบงบประมาณแบบอิงผลการปฏิบัติงานไปใช้ดำเนินการในท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใน 4 ประเทศ ได้แก่ เยอรมนี อิตาลี ลิทัวเนีย และนอร์เวย์ ซึ่งพบว่า แนวคิดและวิธีการดำเนินการที่แตกต่างกันของการปฏิรูปดังกล่าว เป็นเหตุผลสำคัญในกระบวนการขับเคลื่อนของการปฏิรูปตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) บวกกับแรงกดดันจากภายนอกต่าง ๆ และวิกฤติเศรษฐกิจและการคลังที่เกิดขึ้นในช่วง ค.ศ. 2007 เป็นเหตุผลที่นำไปสู่การปฏิรูปการจัดทำงบประมาณแบบอิงผลการปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่นตามที่เกิดขึ้นใน 4 ประเทศที่ศึกษา ต่อมาผลงานของ Isabella Proeller และคณะ (2016) ได้วิพากษ์ผลการปฏิบัติงานที่สัมพันธ์กับการสร้างความทันสมัยในการปกครองท้องถิ่น โดยมุ่งไปยังการนำระบบการบริหารผลการปฏิบัติงานที่สัมพันธ์กับการจ่ายค่าตอบแทนที่เกิดขึ้นในเยอรมัน ฝรั่งเศส และอิตาลี โดยได้แสดงให้เห็นถึงสาเหตุของความล้มเหลวในการจัดการกับตำแหน่งสำคัญๆ ของบุคลากรที่มีอิทธิพลต่อวาระการขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นขึ้น และในผลงานของ Marco Salm (2016) ได้ทำการสำรวจใน 3 เมืองที่มีความเป็นเลิศจากการได้รับรางวัลการจัดการภาครัฐดีเด่นของสหภาพยุโรป ซึ่งได้อธิบายถึงขอบเขตและปัจจัยการปฏิรูปด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานในการปกครองท้องถิ่นตามที่เกิดขึ้นจริงได้ด้วย

ปัจจัยภายนอกในการบริหารของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

ได้แก่

1) การกำหนดขอบเขตพื้นที่บริการใหม่ ซึ่งในองค์การบริหารท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ได้ถูกทำให้มีการเปลี่ยนแปลงขอบเขตพื้นที่ใหม่ให้มีขนาดกว้างขวางขึ้น ผ่านการควบรวมท้องถิ่น (amalgamation) หรือการประสานความร่วมมือระหว่างพื้นที่ท้องถิ่น (inter-local cooperation) ทำให้เกิดการใช้อำนาจการตัดสินใจในเขตอำนาจบริหารท้องถิ่นใหม่ ด้วยเหตุผลด้านความประหยัดและความคาดหวังของผู้ตัดสินใจในนโยบายระดับชาติ ที่ต้องการให้การปฏิรูปท้องถิ่นที่เกิดขึ้นสามารถอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นไปด้วย

2) การปฏิรูปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะใหม่ ซึ่งพบว่า มีกระบวนการส่งมอบการบริการสาธารณะในท้องถิ่นไปสู่ผู้ให้บริการที่เป็นเอกชนหรือองค์กรไม่แสวงหากำไร ด้วยการจัดทำระบบสัญญาจ้างเหมาบริการ การแปรรูปอำนาจหน้าที่และทรัพย์สิน การสร้างความร่วมมือ และการแข่งขัน สำหรับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารท้องถิ่นต่อสภาพแวดล้อมภายนอก (Wollmann and Marcou, 2010) นอกจากนี้ได้ทำการปรับโครงสร้างองค์การเป็นแบบแนวราบ (horizontal reorganization) เพื่อความสะดวกในการให้บริการสาธารณะ และองค์การแบบแนวตั้ง (vertical organization) ที่สามารถทำให้มีการระบุตำแหน่งการจัดสรรปันส่วนในภารกิจระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานในระดับที่สูงขึ้นได้

จากผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปรับขนาดการปกครองท้องถิ่นใหม่เพื่อการควบรวม การเป็นสหการ และการรวมพื้นที่บริการเข้าด้วยกันนั้น พบว่าในผลงานของ Reto Steiner และคณะ (2016) ได้นำเสนอความสำคัญในการใช้กลยุทธ์ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการควบรวมในระดับเทศบาล จากกรณีศึกษา 14 ประเทศในยุโรป ทำให้เห็นสี่สันและความหลากหลายของกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่ถูกใช้อย่างแพร่หลายในการสร้างการควบรวมระหว่างเทศบาล แต่อย่างไรก็ตามผลงานชิ้นนี้ได้เผยให้เห็นว่าการปฏิรูปที่เกิดขึ้นส่งผลต่อการอยู่รอดและการเจริญเติบโต ตลอดถึงคุณภาพบริการสาธารณะที่ถูกปรับปรุงขึ้นจากองค์การบริหารท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ส่วนผลการศึกษาของ Jostein Askim และคณะ (2016) ที่ได้วิเคราะห์พลังขับเคลื่อนที่มีศักยภาพในการปฏิรูปท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการควบรวมกัน ซึ่งมีปัจจัยประกอบไปด้วยความกดดันทางการคลัง การสร้างความเป็นเมือง และอื่น ๆ ซึ่งพบว่า การรับรู้กันภายในท้องถิ่น ระดับของความเป็นเมือง ประวัติความเป็นมาของการปฏิรูป วิธีแห่งการพึ่งพากัน และขนาดของเทศบาล/หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานตัวแปรตามที่เกิดขึ้นในการควบรวมองค์การบริหารท้องถิ่นเข้าด้วยกัน

ปัจจัยการปฏิรูปเงื่อนไขทางด้านบริบท

การปฏิรูปทางด้านบริบท หรือ Context นี้ Kuhlmann and Bouckaert (2016) ได้อธิบายผ่านทฤษฎีและมุมมองที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และส่งผลต่อการปฏิรูปการบริหารปกครองท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยบริบท 5 ด้านดังต่อไปนี้

1) บริบทด้านโครงสร้างของรัฐและรูปแบบของรัฐบาล ซึ่งพบว่า ในรัฐเดี่ยวที่มีรัฐบาลรวมศูนย์อำนาจบริหารไว้ที่ศูนย์กลาง เช่น ฝรั่งเศส หรือสเปน สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้สะดวกในการทำให้เกิดความสัมพันธิ์ใหม่ ๆ ขึ้นในองค์การบริหารท้องถิ่นภายในรัฐ ซึ่งอย่างน้อย ๆ รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้จะบัญญัติถึงความเป็นไปได้ในการทำให้เกิดการปฏิรูปการบริหารปกครองท้องถิ่น และการติดตามควบคุม และขับเคลื่อนการบริหารปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลระดับชาติอย่างมีทิศทาง ส่วนในรัฐรวมหรือสหพันธรัฐ เช่น เยอรมัน สวิส ซึ่งเป็นรัฐที่มีการกระจายอำนาจสูง การบริหารปกครองท้องถิ่นจะมี

ความเข้มแข็ง การปฏิรูปท้องถิ่นสามารถทำตามแนวทางที่ท้องถิ่นเห็นพร้อมต้องกันและถูกนำไปใช้ในการทำให้เกิดการบริหารปกครองตนเองที่มากขึ้น มีการเกิดระบบอาสาสมัคร และการใช้เครื่องมือขององค์กรต่าง ๆ ผ่านการสร้างความร่วมมือและเครือข่าย ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า โครงสร้างของรัฐและรูปแบบของรัฐบาลเป็นเงื่อนไขทางด้านบริบทของการปฏิรูปการบริหารปกครองท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามในยุโรปเอง รัฐบาลระดับชาติต่างส่งเสริมการปฏิรูปท้องถิ่นในลักษณะอย่างค่อยเป็นค่อยไปในระดับที่เพิ่มมากขึ้นและมีความระมัดระวัง โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากองค์การและประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาสู่การเป็นองค์การบริหารท้องถิ่นที่มีความยั่งยืนสืบไป

2) บริบทด้านวัฒนธรรมและธรรมเนียมการบริหาร จากประสบการณ์การปฏิรูปของกลุ่มประเทศโดยเฉพาะในเยอรมัน และฝรั่งเศส ได้มีการนำเครื่องมือจากแนวทางการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ไปปฏิบัติการผ่านวัฒนธรรมและธรรมเนียมการบริหารของตน ซึ่งมีคุณสมบัติทางวัฒนธรรมการบริหารแบบยึดกฎหมาย (legalist administrative cultures) และการแบ่งแยกระหว่างพื้นที่การบังคับใช้กฎหมายของเอกชนและรัฐออกจากกัน ซึ่งต่อมากลายเป็นจุดยืนและหลักการสำคัญของการปฏิรูปการบริหารปกครองภาครัฐในกลุ่มประเทศเหล่านี้ และได้ยึดธรรมเนียมการบริหารนี้มาใช้ในการบริหารปกครองท้องถิ่นด้วย ดังนั้น วัฒนธรรมและธรรมเนียมการบริหารแบบเวเบอร์จึงยังคงมีอิทธิพลอย่างสูงต่อการบริหารปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้น

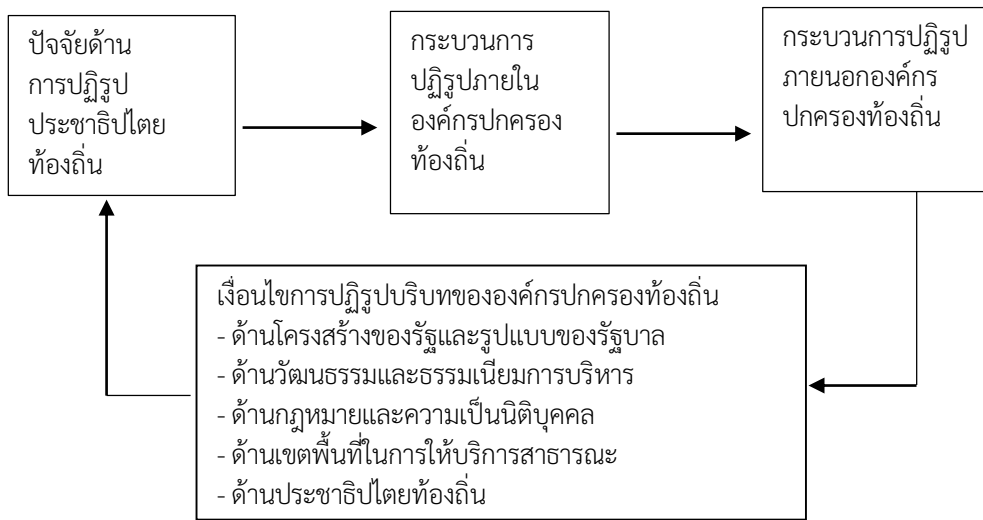
3) บริบทด้านกฎหมายและความเป็นนิติบุคคลขององค์การบริหารท้องถิ่น ซึ่งมีขอบเขตและเนื้อหาของการตอบสนองทางด้านอำนาจหน้าที่และขอบเขตความมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองเกี่ยวกับการกิจที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน ซึ่งปัจจัยดังกล่าวเป็นสิ่งคาดหวังต่อผลที่จะเกิดขึ้นของสภาพการกำกับทิศทางขององค์การบริหารท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะและสร้างผลกระทบของการปฏิรูปการบริหารปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ Bouckaert and Kohlmann (2016) ยืนยันว่าอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวางในการทำหน้าที่จำนวนมาก ซึ่งมีแนวโน้มทำให้เกิดการปฏิรูปการบริการสาธารณะในภารกิจของพวกเขาจากความเป็นนิติบุคคล มากกว่าการทำให้พวกเขามีความอ่อนแอ เพราะต้องเผชิญกับความกดดันและความต้องการของประชาชน นักการเมือง บุคคลในระดับที่ปรึกษาของรัฐบาล และการดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพและการให้บริการสาธารณะที่รับผิดชอบ

4) บริบทด้านเขตพื้นที่ในการให้บริการสาธารณะ ขนาดของพื้นที่บริการของท้องถิ่น เป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับเป็นตัวแปรการปฏิบัติการในการจัดบริการสาธารณะและการมีส่วนร่วม ซึ่งยืนยันได้ว่าความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการปฏิรูปหรือกดดันให้เกิดการปฏิรูปต่อสิ่งต่าง ๆ ที่พวกเขาต้องเผชิญอยู่ ทั้งนี้พื้นที่ที่มีขนาดใหญ่จะถูกคาดหวังในความสามารถในการสร้างปฏิสัมพันธ์ให้เกิดขึ้นกับการปฏิรูป และมีต้นทุนทางด้านโอกาสมากกว่าพื้นที่ขนาดเล็กซึ่งมีขนาดทรัพยากรน้อยกว่า แต่ในทำนองเดียวกันพื้นที่ขนาดเล็กจะสามารถปฏิรูปการเมืองและการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมที่สำเร็จได้มากกว่า

5) บริบทด้านประชาธิปไตยท้องถิ่น เงื่อนไขสุดท้ายที่เป็นเงื่อนไขที่มีผลกระทบต่อการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่ขึ้นอยู่กับชนิด/รูปแบบของประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยเฉพาะการกระจายอำนาจการตัดสินใจภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในระบบผู้นำท้องถิ่นเข้มแข็ง (Strong leader) ภาวะผู้นำทางด้านปัจเจกบุคคลจะมีคุณค่าสูงและตอบสนองต่อการแบ่งแยกระหว่างผู้นำทางการบริหาร

และสภาซึ่งทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ ส่วนระบบคณะกรรมการ (Local commission) ซึ่งประกอบด้วย คณะผู้นำท้องถิ่นที่เข้มแข็งและทำหน้าที่ควบคุมการบริหารท้องถิ่นในรูปสภาจะเป็นรูปแบบที่มีคุณภาพ ต่อการตัดสินใจและรับผิดชอบในการจัดให้บริการและผลประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้น

จากปัจจัยต่าง ๆ ตามที่ได้นำเสนอมาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองท้องถิ่น ในยุโรปไปสู่การบริหารปกครอง (Governance) ขึ้น ซึ่งการที่จะเข้าใจการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้จำเป็นที่ จะต้องอาศัยการศึกษาลักษณะการเปลี่ยนแปลงในการปฏิรูปในปัจจุบันต่าง ๆ เพื่อให้องค์การบริหาร ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ สร้าง การเปลี่ยนแปลงทางด้านประชาธิปไตย และมีผลการปฏิบัติงานที่สร้างความชอบธรรมและรับผิดชอบต่อ เกิดขึ้น ซึ่งสามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 1. แผนภาพสรุปลักษณะของปัจจัยในกระบวนการปฏิรูปการบริหารปกครองท้องถิ่นของยุโรป

สรุป

การศึกษาแนวคิดการบริหารปกครองในบริบทของยุโรป ทำให้เห็นถึงความแตกต่างกันของ มุมมองและวิธีการปฏิบัติในแต่ละกลุ่มประเทศที่มีภาษาและวัฒนธรรมการบริหารที่แตกต่างกัน ซึ่ง แน่นนอนว่า “กลุ่มอังกฤษ” ถือได้ว่าเป็นกระแสหลักของผลงานด้านการบริหารปกครองที่ถูกประเทศอื่น ๆ ได้มีการนำไปประยุกต์ใช้เพื่อการปฏิรูปภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดเป็นตัวแบบการบริหารปกครองในแบบของตนเองตามที่ได้นำเสนอไปแล้ว แต่สิ่งสำคัญที่เห็นได้ชัดใน กลุ่มเยอรมัน กลุ่มดัตช์ และกลุ่มสแกนดิเนเวีย ได้พยายามสร้างวิธีการบริหารปกครองแบบยุโรป ขึ้น ใหม่ โดยได้ให้ความสำคัญของ “รัฐ” (State) และ “พลเมือง” (Citizen) มากกว่า “กลไกตลาด” (Market) และ “หลักการจัดการสมัยใหม่” (Modern management) ที่นำมาใช้ในการปฏิรูปการจัดทำบริการ สาธารณะ เพราะธรรมเนียมการบริหารปกครองของยุโรปที่เข้มแข็งเป็นทุนเดิมนั้น ได้ยึดความชอบธรรม ตามหลักกฎหมายที่รัฐแต่ละแห่งบัญญัติถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ ในภารกิจ ของรัฐที่มุ่งต่อการมอบบริการและสวัสดิการที่ดีแก่ “พลเมือง” ของพวกเขา ไม่ใช่การนำเครื่องมือทาง

กลไกตลาด หรือเทคนิคการจัดการสมัยใหม่ มาปรับเปลี่ยนกลไกการบริหารภาครัฐ โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทและวัฒนธรรมการบริหารของตนหรือไม่ อย่างไร ทำให้แนวคิดการบริหารปกครองที่เกิดขึ้นในบริบทของยุโรปมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป มีการปรับปรุงและพัฒนากลไกต่าง ๆ ในภารกิจของรัฐในการจัดบริการสาธารณะที่มุ่งต่อคุณภาพและประสิทธิภาพที่ประชาชนจะได้รับ และขณะเดียวกันก็ทำให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของ “รัฐ” ในฐานะแหล่งกำเนิดของบริการสาธารณะและสวัสดิการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นผ่านกลไกต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ใช่ “รัฐบาล” ที่เป็นฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายและใช้นโยบายเป็นเครื่องมือในการสร้างการรับรู้และเปลี่ยนแปลงความศรัทธาของประชาชนเป็นคะแนนเสียงในการสนับสนุนรัฐบาล หรือต่อต้านดังที่เกิดขึ้นในการปฏิรูปภาครัฐในประเทศอื่น ดังนั้น การบริหารปกครองที่เกิดขึ้นในบริบทของยุโรปจึงเป็นมุมมองที่ “รัฐ” มีความสำคัญในการส่งเสริมและขึ้นำการผลิตบริการสาธารณะ/สวัสดิการของรัฐ ผ่านหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญ มีความเป็นมืออาชีพ และมีความชอบธรรมที่จะทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะองค์การบริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นรัฐบาลในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับการแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทำให้แนวคิดการบริหารปกครองมีความเฟื่องฟูมากในกลไกการบริหารท้องถิ่น ที่ความเป็นรัฐบาลได้มีการขยายบทบาทไปยังองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาลอื่น ๆ เพื่อเข้ามาเสริมสร้างการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นให้มีคุณภาพและเกิดการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นที่มีลักษณะใหม่ๆ และกลายเป็นตัวแบบให้ประเทศอื่น ๆ ได้ศึกษาเรียนรู้ต่อไป

สุดท้าย จากการศึกษามุมมองและบทเรียนของการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นของประเทศในยุโรป ที่พบคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นคือแกนกลางสำคัญในการดำเนินการในภารกิจต่าง ๆ แทน “รัฐ” ซึ่งเป็นแหล่งรวบรวมอำนาจอธิปไตยและที่มาของการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ รวมถึงสวัสดิการที่ดีมายังประชาชนของรัฐนั้น ๆ ซึ่งจากการศึกษาครั้งนี้ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า ประสบการณ์การปฏิรูปการบริหารปกครองท้องถิ่นในยุโรป ได้ให้ความสำคัญกับ “คุณภาพของบริการ” และ “คุณค่าของประชาธิปไตย” ซึ่งสิ่งแรกเกี่ยวกับสถานะของ “รัฐ” ที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพต่อประชาชน และสิ่งต่อมาเกี่ยวข้องกับ “ประชาชน” ที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดบริหารท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญในบริบทของการขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นในกลุ่มประเทศยุโรป และกลายเป็นตัวแบบ “การปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นแบบยุโรป” ที่วางอยู่บนการส่งเสริมคุณค่าประชาธิปไตยท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการบริหารปกครองท้องถิ่น จนทำให้เกิดการขยายตัวของเครื่องมือและปัจจัยการบริหารต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปการบริหารในการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพต่อประชาชนในท้องถิ่น นั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

สุพัชรี สีโรรส. (2558). การศึกษาการจัดการปกครองในมิตินโยบายศึกษา : ทำความเข้าใจการจัดการปกครอง (Governance) เครือข่ายของการจัดการปกครอง (Governance Network) และอภิเครือข่ายการจัดการปกครอง (Metagovernance). ใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ ธีรพัฒน์ อังศุขवाल และพัชราภา ตันตราจิน (บรรณาธิการ). *เปิดกล่องนโยบายสาธารณะ หลากมุมมองในการศึกษานโยบายสาธารณะร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ : คปไฟ. น. 82 – 121.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2544). *ศัพท์รัฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (แก้ไขเพิ่มเติม)*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน.

อัมพร อารักษ์ (บรรณาธิการ) (2553). *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public governance): การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ : โครงการตำรา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. (2550). “การจัดการปกครอง /วิธีการปกครองและการจัดการปกครองที่ดี/ธรรมาภิบาล”. *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 1*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). ใน เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา สิริพรรณ นกสวน และพฤทธิสถาน ชุมพล (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Askim, J. et al. (2016). What Causes Municipal Amalgamation Reform? Rational Explanations Meet Western European Experiences, 2004–13. In Kuhlmann, S. and Bouckaert, G. (Eds). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London: Macmillan Publishers Ltd. Pp. 59 – 80.

Bäck, H., Gjelstrup, G., Helgessen, M., Johansson, F., & Klausen, J. E. (2005). *Urban Political Decentralization: Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: Verlag fur Sozialwissenschaften.

Bouckaert, G., & Kuhlmann, S. (2016). “Conclusion: Tensions, Challenges, and Future “Flags” of Local Public Sector Reforms and Comparative Research”. In Kuhlmann, S. and Bouckaert, G. (Eds). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London: Macmillan Publishers Ltd. Pp. 347 – 352.

Bevir, M. (2012). *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Bjork, P.G., & Johansson, H.S.H. (2001). *Multi-level governance for improved public services in Sweden: The actor-dimension of co-ordination*. Paper presented at conference Multi-Level Governance: An Interdisciplinary Perspective, University of Sheffield, UK.

Bovaird, T., & Loffler, E. (2001). Emerging trends in public management and governance. *Teaching and Research Review*, Issue 5, Winter, Bristol Business School.

Bovaird, T., & Loffler, E. (2002). Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking of “good local governance”. *International Review of Administrative Sciences*, 68(1), 9 – 24.

Bovaird, T., & Loffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: Indicators, models and methodologies. *International Review of International Sciences*, 69, 313-328.

Bouckaert, G., & Kuhlmann, S. (2016). Introduction: Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons* (pp. 1–20). London: Palgrave.

Cheema, G. S. (2010). *Democratic Local Governance: Reforms and Innovations in Asia*. New York: United Nations University Press.

Copus, C. et al (2016). “Have Mayors Will Travel: Trends and Developments in the Direct Election of the Mayor: A Five-Nation Study”. In Kuhlmann, S. and Bouckaert, G. (Eds). *Local Public Sector*

- Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparison*. London: Macmillan Publishers Ltd. Pp. 301 - 316
- Frederickson, H. G. (2007). Whatever Happened to Public Administration? : Governance, Governance Everywhere. In E. Ferlie, L. E. Lynn and C. Politt (Eds), *Oxford Handbook of Public Management* (pp.282 – 304). Oxford: Oxford University Press.
- Kickert, W. J. M. (1997a). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American “Managerialism”. *Public Management*, 75 (Winter), 731 – 752.
- Kickert, W. J. M. (1997b). Public Management in the United States and Europe. In Kickert, W. J. M. (Ed), *Public Management and Administrative Reform in Europe*. Aldershot: Edward Elgar.
- Kickert, W. J. M. (2000). Public Governance in Europe: A Historical-Institutional Tour d’ horizon. In O. van Heffen, W. J. M. Kickert and J.A. Thomassen (Eds), *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Kickert, W. J. M. (2003). Beneath Consensual Corporatism: Traditions of Governance in the Netherlands. *Public Administration*, 81(1): 119 – 140.
- Kersting, N., & Vetter, A. (Eds.). (2003). *Reforming Local Government in Europe, Closing the Gap Between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske und Budrich
- Kersting N. et. al. (2016). Local Democratic Renewal by Deliberative Participatory Instruments: Participatory Budgeting in Comparative Study. In Kuhlmann, S. and Bouckaert, G. (Eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London: Macmillan Publishers Ltd. Pp. 317 - 322
- Kooiman, J., & Van Vliet, M. (1993). Governance and Public Management. In Eljassen, K.A. and Kooiman, J. (Eds). *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. London: Sage.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government – Society Interactions*. London: Sage.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kuhlmann, S. and Bouckaert, G. (2016). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London: Macmillan Publishers Ltd.
- Mayntz, R. (2003). From government to governance: Political steering in modern societies. Summer Academy on IPP, Wuerzburg, September.
- Mussari, R. et al. (2016). Design, Trajectories of Reform, and Implementation of Performance Budgeting in Local Governments: A Comparative Study of Germany, Italy, Lithuania, and Norway. In Kuhlmann, S. and Bouckaert, G. (Eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London: Macmillan Publishers Ltd. Pp. 101 - 120
- Osborne, P. S. (2010). “Introduction the (New) Public Governance: a suitable case for treatment?”, In Osborne, S. P. (Eds.) *The New Public Governance: Emerging Perspective on the Theory and Practice of Public Governance*. London and New York: Routledge.

- Osborne, D. & Ted, G. (1992). *Reinventing Government?: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Bouckert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. (2nd ed). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Proeller, I. and et. al. (2016). Do They All Fail?: A Comparative Analysis of Performance- Related Pay Systems in Local Governments. In Kuhlmann, S. and Bouckaert, G. (Eds). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London: Macmillan Publishers Ltd. Pp. 139 - 152
- Rhodes, R.A.W. (1992). Beyond Whitehall: Researching Local Governance. *Social Sciences*, 13, 2.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44 (September), 652 - 667.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1998). Understanding Governance: Comparing Public Sector Reform in Britain and Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 22(4), 341 – 370.
- Rhodes, R.A.W. (2000). The Governance Narrative, Key Finding and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme. *Public Administration*, 78 (20), 341 – 370.
- Schedler, K. (2003). *Public Governance: Politische Steuerung und Public Management 2003*. St. Gallen: St.Gallen University.
- Steiner, R. and et. al. (2016). A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries. In Kuhlmann, S. and Bouckaert, G. (Eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London: Macmillan Publishers Ltd. Pp. 23–42.
- Wallmann, H. and Gerard M. (2010). *The Provision of Public Services in Europe Between State, Local Government and Market*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Wayenberg, E. and Kuhlmann, S. (2018). Comparative Local Government Research: Theoretical Concepts and Empirical Findings from a European Perspective. In Ongaro, E. & van Thiel, S. (Eds), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan

Translated References

- Siroros, P. (2013). Study of Governance in Policy Study: Understanding about Governance, Governance

- Network, Metagovernance. In Luangprapas, W., Ungsuchawal, T. and Tuntrajin, P., *Opening Public Policy Box, Several Views in Study of Contemporary Public Policy*. Bangkok: Kobfai, pp. 82 – 121. (In Thai)
- Thai Royal Academy. (2001). *Political science terminology (Edition)*. (4nd ed). Bangkok: Thai Royal Academy. (In Thai)
- Thamronglak, A. (Ed). (2010). *Public Governance: Public Administration in 21th Century*. Bangkok: Faculty of Political Science, Thammasart University. (In Thai).
- Tungsubwatthana, A. (2007). “Governance” . In Tungsubwatthana, A., Noksuan, S. and Chumphon, P. (Eds). *Words and Thought in Contemporary Political Science Volume 1*. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (In Thai)