

การบริหารชุมชนท้องถิ่นภายใต้แนวคิด Public Private Partnership (PPP)
กรณีศึกษาชุมชนกุฎีจีน เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร
Public Private Partnership (PPP) in Local community Administration:
The Case of Kadeejeen Community, Thonburi District, Bangkok, Thailand

กมลพร กัลยาณมิตร, ธวัชชัย แสวงทรัพย์ และณัฐวุฒิ ชีวพิทักษ์ผล
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

บทคัดย่อ

การบริหารชุมชนท้องถิ่นภายใต้แนวคิด Public Private Partnership (PPP) กรณีศึกษาชุมชนกุฎีจีน เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร เป็นการนำหลักการ PPP ปรับประยุกต์ใช้จริงในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น โดยมีชุมชนเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญ ประสานความร่วมมือระหว่างชุมชน ประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐ ในการประสานการพัฒนา โดยเน้นชุมชนเป็นหลักสำคัญ

จากการดำเนินการดังกล่าว ชุมชนกุฎีจีนใช้รูปแบบภาครัฐร่วมมือกับเอกชนในลักษณะหุ้นส่วนเพื่อดำเนินกิจการ (Joint Venture) ภาครัฐร่วมมือกับเอกชนในลักษณะหุ้นส่วนเพื่อดำเนินกิจการ โดยรับความเสี่ยงจากการลงทุน และการดำเนินงานร่วมกัน

คำสำคัญ : การบริหารชุมชนท้องถิ่น Public Private Partnership (PPP) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

Local community management under the Public Private Partnership (PPP) philosophy: Public Private Partnership (PPP) in Local community Administration: The Case of Kadeejeen Community, Thonburi District, Bangkok, Thailand. Using PPP as a tool for local community development and the government sector in coordinating development by focusing on the community as the main focus.

As a result of this operation, Kadeejeen Community uses the government model together with the private sector to conduct joint ventures. The government sector, together with the private sector, conduct business with cooperation from investment and operations.

Keywords : Local community management, Public Private Partnership (PPP), Local Government Organizations

บทนำ

การบริการชุมชนท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ สาเหตุประการหนึ่ง คือ ชุมชนท้องถิ่นเป็นหน่วยย่อยของการพัฒนา เป็นที่ซึ่งรวมเอาวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของภาคประชาชน กับแนวทางการพัฒนาของภาครัฐประสานร่วมกันในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรือง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ และสังคม

ความสัมพันธ์ในการบริหารชุมชนท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยแนวคิดทางการบริหารภาครัฐเข้ามาเป็นตัวเชื่อมประสาน แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สามารถนำมาใช้ในการบริหารโดยเน้นที่ การประสานความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน (Public Private Partnership: PPP) เป็นแนวทางที่สามารถเปิดโอกาสในแต่ละภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมผนึกกำลังในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เกิดความเข้มแข็งในทุกๆ ด้าน เน้นการทำงานที่เริ่มต้นมาจากภาคประชาชน ร่วมมือกับภาคเอกชน และประสานภาครัฐในการขับเคลื่อน

ชุมชนกุฎีจีน เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร เป็นชุมชนเก่าตั้งแต่สมัยธนบุรีมีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนาและวัฒนธรรม มีความเชื่อทางศาสนา 3 ศาสนา ได้แก่ พุทธ คริสต์ และอิสลาม อยู่อาศัยในพื้นที่เดียวกัน ปัจจุบันมีแนวทางในการพัฒนาชุมชนกุฎีจีนโดยการประสานความร่วมมือ 3 ฝ่าย ได้แก่ ประชาชนในชุมชน ภาคเอกชน และการประสานงานภาครัฐ ร่วมกันพัฒนาชุมชนที่มีความหลากหลายทางความเชื่อ และเป็นชุมชนที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานให้สามารถพัฒนาแข่งขันและเท่าทันกับกระแสสังคมที่มีพลวัตอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นสาเหตุให้เกิดการศึกษาการบริหารชุมชนท้องถิ่นภายใต้แนวคิด Public Private Partnership (PPP) กรณีศึกษาชุมชนกุฎีจีน เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร ในครั้งนี้

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาการบริหารชุมชนท้องถิ่นภายใต้แนวคิด Public Private Partnership (PPP)
- 2) เพื่อศึกษาการประยุกต์แนวคิด Public Private Partnership (PPP) กับการบริหารชุมชนกุฎีจีน เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร

การทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิด Public Private Partnership (PPP)

1.1 ความหมาย

การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน เป็นการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership: PPP) เป็นการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิแก่เอกชนดำเนินกิจการของรัฐ ทั้งในกิจการเชิงพาณิชย์และสังคม ซึ่งกิจการของรัฐดังกล่าวต้องเป็นกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือกิจการดังกล่าวจะต้องให้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ให้ความหมายไว้หลายองค์กร ดังนี้

ประการแรก องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) ให้ความหมายไว้ว่า เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับเอกชนผู้ร่วมลงทุนหนึ่งราย หรือมากกว่าในการที่จะให้เอกชนนั้นๆ ส่งมอบบริการในลักษณะต่างตอบแทนให้แก่รัฐบาล โดยเอกชนจะได้รับผลกำไรจากการให้บริการ และรัฐบาลจะได้รับผลประโยชน์ของการส่งมอบบริการที่ได้ตั้งไว้

ประการที่สอง กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เสนอว่า PPP เป็นเรื่องของการตกลงให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดหาสินทรัพย์และส่งมอบบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ซึ่งแต่เดิมรัฐบาลเคยเป็นผู้กระทำ นอกเหนือจากการที่ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการและจัดหาเงินทุนแล้ว PPP ยังมีลักษณะ ที่สำคัญอีก 2 ประการ อันได้แก่ การเน้นให้ภาคเอกชนเป็นทั้งผู้จัดหาและผู้ลงทุนในบริการสาธารณะ และการโอนความเสี่ยงที่สำคัญจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน

ประการที่สาม คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission : EC) ได้เสนอว่า โดยทั่วไปแล้ว PPP หมายถึงถึง รูปแบบของความร่วมมืกระหว่างหน่วยงานในภาครัฐกับกลุ่มธุรกิจ ซึ่งมุ่งหมายให้เกิดการจัดหาเงินทุน การก่อสร้าง การซ่อมแซม บำรุงรักษา ตลอดจนการบริหารจัดการบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ประการที่สี่ สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ Standard and Poor's (S&P) ได้อธิบายความหมายของ PPP ไว้ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในระยะกลางและระยะยาวใดๆ ก็ตาม ที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันความเสี่ยงและผลตอบแทนจากการใช้ทักษะที่แตกต่างหลากหลายจากภาคส่วนต่างๆ ความเชี่ยวชาญ และการเงินเพื่อนำไปสู่ผลของนโยบายที่มุ่งหวังให้เกิดขึ้น

ประการที่ห้า ธนาคารเพื่อการลงทุนของยุโรป (European Investment Bank : EIB) มองว่า PPP เป็นคำที่มีความหมายทั่วไป (Generic term) ซึ่งหมายความถึง ความสัมพันธ์ที่ก่อตัวขึ้นระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนที่มีภูมิวัตถุประสงค์เพื่อนำทรัพยากรและ/หรือความเชี่ยวชาญจากภาคเอกชน เข้ามาเพื่อใช้ในการจัดหาและส่งมอบสินทรัพย์และบริการภาคสาธารณะ

1.2 ความสำคัญ

การลงทุนภาครัฐ (Public Investment) มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย ซึ่งเป็นการลงทุนในโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) อันจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ก่อให้เกิด การสร้างงาน เพิ่มผลิตภาพและศักยภาพการผลิตในระยะยาว แต่เนื่องจากการลงทุนดังกล่าวต้องใช้เม็ดเงินจำนวนมากซึ่งหากเป็นการลงทุนจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่สามารถระดมเงินทุนได้เพียงพอ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านการระดมทุนและการดำเนินนโยบายด้านการลงทุนที่ต้องคำนึงถึงเสถียรภาพการคลังของประเทศด้วย ซึ่งมีแหล่งการระดมทุนของภาครัฐ คือ (1) เงินกู้ต่างประเทศ (2) เงินกู้ภายในประเทศและ (3) การระดมทุนรูปแบบใหม่ๆ เช่น การเปิดให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนในรูปแบบ Public Private Partnership

โดยมีวัตถุประสงค์ ได้แก่ วัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อเพิ่มศักยภาพในการลงทุนโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ซึ่งมักเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก วัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อถ่ายโอนความเสี่ยงให้ภาคเอกชน การพัฒนาระบบสาธารณูปภะนั้นมีความเสี่ยง ที่เกี่ยวข้องมากมายหลายชนิดหลายประเภท อีกทั้งความเสี่ยงแต่ละชนิดก็มีความสำคัญและ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานะของโครงการได้อย่างมาก วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการบริหารจัดการของภาคเอกชนนั้นมีประสิทธิภาพ มากกว่าการบริหารจัดการของภาครัฐ การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการ บางส่วนหรือทั้งหมด จึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และวัตถุประสงค์ที่ 4 อื่นๆ อาจจะเป็น เหตุผลที่สนับสนุนการใช้ PPP เช่น เพื่อการส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรม และการโอนถ่าย

1.3 หลักการใช้แนวคิด Public Private Partnership (PPP)

หลักการในแนวคิดในการนำ Public Private Partnership (PPP) อาทิ ภาคเอกชน ทำงานมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐ ฉะนั้นให้ภาคเอกชนดำเนินโครงการก็น่าจะทำให้มีประสิทธิภาพ มากกว่า ค่าบริการที่เก็บจากประชาชนก็น่าจะต่ำกว่าการที่รัฐจะดำเนินการเอง และรัฐขาด งบประมาณลงทุน หรือมีงบประมาณแต่น่าจะนำไปใช้ในการลงทุนด้านอื่นๆ ไม่สามารถ ให้ ภาคเอกชนมาลงทุนได้ อาทิ ด้านการศึกษา ด้านความมั่นคง ฯลฯ การร่วมมือระหว่างภาครัฐและ เอกชน เป็นส่วนหนึ่งของการแปรรูปกรรมสิทธิ์ของรัฐให้เป็นเอกชน โดยการแปรรูปกรรมสิทธิ์ดังกล่าว มีทั้งการโอนกรรมสิทธิ์ให้ทั้งหมด หรือการโอนกรรมสิทธิ์บางส่วนให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

1.4 รูปแบบและวิธีการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

รูปแบบและวิธีการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ประกอบไปด้วย (1) การ ว่าจ้างเอกชน (Management Contract) ภาครัฐว่าจ้างเอกชนที่เป็นมืออาชีพเข้ามาบริหารจัดการ โครงการซึ่งรัฐเป็นเจ้าของโครงการ (2) การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินของรัฐไปดำเนินการ (Lease Contract) ภาครัฐให้เอกชนเช่าทรัพย์สินไปดำเนินงาน โดยเอกชนรับผิดชอบเงินทุนหมุนเวียน และ ความเสี่ยงจากผลประกอบการ (3) Build-Operate-Own (BOO) เอกชนเป็นผู้ลงทุนพัฒนาและ ดำเนินโครงการรับความเสี่ยงจากผลประกอบการ และไม่ต้องส่งมอบกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินให้แก่ภาครัฐ (4) Build-Operate - Transfer (BOT) เอกชนเป็น ผู้ลงทุนพัฒนาและดำเนินโครงการ รับความเสี่ยง จากผลประกอบการ และต้องมีการส่งมอบกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินของโครงการให้แก่ภาครัฐเมื่อพร้อมเริ่ม เปิดให้บริการ และ (5) ภาครัฐร่วมมือกับเอกชนในลักษณะหุ้นส่วนเพื่อดำเนินกิจการ (Joint Venture)

2. การบริหารชุมชนท้องถิ่น

2.1 การบริหาร การจัดการ ความหมายและความสำคัญ

2.2 การปกครองท้องถิ่น (Local Government)

2.2.1 ความหมาย

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นได้มีการนิยามจากนักวิชาการมากมาย สามารถสรุปได้ดังนี้ (อุดม ทุมโฆสิต, 2551: 212-214)

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจทางปกครองเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหาร กำหนดนโยบาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการใช้อำนาจต้องได้รับอิสระปราศจากการแทรกแซงจากส่วนกลาง

โดยต้องมีลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2559: 26 - 28) คือ (1) ท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) (2) การปกครองมีความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (3) การปกครองท้องถิ่นต้องคำนึงความแตกต่าง อาทิเช่น ด้านพื้นที่ ด้านความเจริญ และจำนวนประชากร (4) การปกครองท้องถิ่นต้องมีรัฐบาลท้องถิ่น ในฐานะเป็นองค์กรขับเคลื่อนกระบวนการปกครองไปสู่เป้าหมาย และ (5) การปกครองท้องถิ่นเป็นกระบวนการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

2.2.2 ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

Gordon L. Clark (1984: 195-208) ได้นำหลักความเป็นอิสระตามแนวคิดของ Bentham มาพิจารณาความหมายในเรื่องความเป็นอิสระไว้ว่า หลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับลักษณะ 2 ประการที่สำคัญ คือ *ประการแรก* อำนาจในการคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ กิจกรรมโครงการต่างๆ ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และสามารถออกกฎระเบียบการใช้อำนาจในการควบคุมด้วยตนเองภายในท้องถิ่นได้ *ประการที่สอง* อำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง จากการควบคุม และการแทรกแซงจากรัฐ โดยการควบคุมดูแลด้วยความชอบธรรมการดำเนินการในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นทำงานได้โดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจที่สมบูรณ์ในการกระทำ ข้อจำกัดการดำเนินการไม่ได้ถูกกำหนดโดยส่วนกลาง แต่ขึ้นอยู่กับประชากรในท้องถิ่น

ทั้งนี้ สามารถอธิบายตัวแบบมาตรฐานในการอธิบายความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้ดังต่อไปนี้

ประเภทที่ 1 มีอำนาจในการคิดริเริ่มและอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง ความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีสูงเพราะท้องถิ่นมีอำนาจความคิดริเริ่มและมีอำนาจในการปกป้องการควบคุม แทรกแซงจากรัฐ *ประเภทที่ 2* ไม่มีอำนาจในการคิดริเริ่มแต่มีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง การไม่มีความเป็นอิสระในการคิดริเริ่มในท้องถิ่น หมายความว่าสิ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นกระทำกฎระเบียบหรือแม้กระทั่งการปฏิบัติจะถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งมีลักษณะเกี่ยวข้องกับรูปแบบของระบบราชการ *ประเภทที่ 3* มีอำนาจในการคิดริเริ่มแต่ไม่มีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง ความเป็นอิสระของรัฐบาลท้องถิ่นมีหน่วยงานควบคุมดูแลการออกกฎหมายและผลประโยชน์ของท้องถิ่น แต่การตัดสินใจของท้องถิ่นนั้นอาจจะถูกตรวจสอบหรืออาจจะถูกปฏิเสธได้ *ประเภทที่ 4* ไม่มีอำนาจในการคิดริเริ่มแต่ไม่มีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง หมายความว่าไม่มีความเป็นอิสระโดยระเบียบวาระการประชุม การดำเนินการ และการตอบสนองที่กำหนดโดยรัฐ

2.2.3 การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management)

New Public Management นักรัฐประศาสนศาสตร์ได้ประชุมร่วมกันเสนอแนวทางและร่วมกันสร้างเจตนาธรรมในการบริหารรัฐกิจขึ้น โดยมีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ (1) ลดขนาดภาครัฐ (2) เพิ่มประสิทธิภาพและความยืดหยุ่น (3) เพิ่มอำนาจภาคประชาชนโดยเป้าหมายที่สังเกตได้ง่ายที่สุดในการปฏิรูประบบราชการนั้น อาทิ โครงสร้างขององค์การ ขั้นตอนการดำเนินงาน ขั้นตอนกำหนดนโยบาย และ (3) เป้าหมายส่วนตัวของบุคคล อาทิ จริยธรรม (Bowornwathana, 2011)

กระบวนการเปลี่ยนแปลงนั้น เหตุผลคือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล” กระบวนการปฏิรูปมักกำหนดผลเพียงแค่การเกิดขึ้นของการปฏิรูป (Bowornwathana, 2011) และสาเหตุหลักใหญ่อีกประการที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปคือ “ผลกระทบอย่างรุนแรงจากสภาพแวดล้อมแบบโลกาภิวัตน์ภายใต้บริบทประชาธิปไตย” ซึ่งผลกระทบดังกล่าวกระตุ้นให้ภาครัฐทั้งหลาย พยายามปรับปรุงและปฏิรูประบบการบริหารเพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองต่อความต้องการของสังคมนั้นๆ

New Public Management เป็นกระบวนการที่เน้นการปฏิรูปให้การบริหารงานภาครัฐ มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยอาศัยเทคนิควิธีการจาก “สหวิชาการ” รวมทั้งการประยุกต์เครื่องมือทางด้านธุรกิจมาปรับใช้กับภาครัฐ โดยจุดเริ่มต้นของการนำเอาหลักการจัดการภาครัฐสมัยใหม่มาใช้นั้น องค์การชั้นนำของโลกได้เริ่มนำเอา “เครื่องมือทางการบริหารทางภาคธุรกิจ” มาใช้ในองค์การเช่น UN หรือ OECD เป็นต้น จากนั้นบรรดาข้าราชการระดับสูงจึงนำเอาเครื่องมือดังกล่าวเข้ามาใช้ เพื่อหวัง “ปรับปรุงองค์การ” ของตนซึ่งต่อมาภายหลัง บรรดาส่วยย่อยของหน่วยงาน ก็รับเอาหลักการและเครื่องมือมาใช้ “ทั้งองค์การ” การแพร่กระจายดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (Bowornwathana, 2011)

Rhodes พยายามชี้ให้เห็นการจัดการที่มีมิติที่ใหม่ขึ้น ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญในเครือข่ายที่ไม่ได้ขึ้นกับรัฐบาล ความเข้มแข็งของชุมชนซึ่งเชื่อว่าเป็นทางที่เหมาะสมกว่าการใช้มุมมองแบบ NPM ซึ่งเน้นการใช้วิธีคิดแบบภาคธุรกิจ อีกทั้งเครื่องมือในภาคธุรกิจที่มีบริบทแตกต่างกันกับภาครัฐอย่างมาก มาใช้อย่างไม่ลืมหูลืมตา จนก่อให้เกิดผลเสีย Rhodes พยายามสรุปว่า สังคมกำลัง “เพิ่ม Governance และลด Government” ซึ่งกล่าวโดยนัยคือ “เพิ่มการสนับสนุนลดการควบคุม” เปลี่ยนบทบาทจากผู้ควบคุมหรือ “ผู้จัดการ” ให้เหลือเพียงบทบาท “สนับสนุน” เท่านั้น

2.2.4 การจัดการปกครอง (Governance)

การจัดการปกครอง (Governance) นับเป็นคำศัพท์ร่วมสมัยซึ่งมีความหมายใน 2 นัย (อุดม ทุมโฆสิต, 2551: 204 - 205) สามารถสรุปได้ดังนี้

นัยแรก หมายถึง การจักระบบการปกครองประเทศ เพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชน โดยครอบคลุมถึงการจักระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และการพัฒนาประเทศด้วย *นัยที่สอง* การจัดการปกครอง เป็นแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นการบริหารประเทศแนวใหม่ เพื่อก้าวข้ามข้อจำกัดของการบริหารประเทศแบบดั้งเดิมซึ่งไร้ประสิทธิภาพ ทั้งนี้

ตามแนวคิดของธนาคารโลกได้สร้างแนวคิดการบริหารประเทศแนวใหม่เพิ่มเติมขึ้นมาหลายประการ และมีลักษณะสำคัญ (อุดม ทุมโฆสิต, 2551: 206 - 208) ดังนี้ (1) เป็นการจัดระเบียบการปกครอง โดยเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (2) ศูนย์กลางอำนาจ คือประชาชน และทุกภาคส่วนร่วมกันเป็นศูนย์กลางในการจัดระเบียบการปกครอง ไม่เห็นด้วยกับการชี้นำจากคนส่วนน้อย (3) ยึดถือประชาธิปไตย วัฒนธรรม จารีตประเพณี และความถูกต้องทางสังคมเป็นหลัก (4) การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประชาชนแสวงหาโอกาส วิธีการให้ตนเองสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ (5) พยายามแสวงหารูปแบบการจัดการปกครองที่ดี (Good Governance) (6) เน้นประโยชน์สาธารณะ โดยมุ่งเน้นเศรษฐกิจและสังคมในการจัดสรรผลประโยชน์มากขึ้น (7) การตรวจสอบควบคุม เน้นให้ประชาชน สังคม ร่วมตรวจสอบ

3. ชุมชนกุฎีจีน ภูมิหลัง และทิศทางในอนาคต

3.1 ภูมิหลังชุมชนกุฎีจีน

ชุมชนกุฎีจีนเป็นชุมชนของชาวไทยเชื้อสายโปรตุเกสที่อพยพมาจากกรุงศรีอยุธยาเมื่อกรุงศรีอยุธยาแตกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2310 ชุมชนแห่งนี้มีโบสถ์ซางตาครู้ส เป็นศูนย์กลางของชุมชน ตั้งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งอยู่ที่ถนนเทศบาลสาย 1 แขวงวัดกัลยาณ์ เขตธนบุรีกรุงเทพมหานคร ตรงข้ามกับปากคลองตลาดในฝั่งพระนคร

ชุมชนกุฎีจีนถือได้ว่าเป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีประวัติศาสตร์ยาวนาน ในส่วนของ ‘ย่านกะดีจีน’ นั้นประกอบไปด้วย 6 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนวัดประยุรวงศ์ ชุมชนบุปผาราม ชุมชนกุฎีขาว ชุมชนวัดกัลยาณ์ ชุมชนโรงคราม และชุมชนกุฎีจีนที่ได้พูดถึงข้างต้น ซึ่งประกอบไปด้วยชาวพุทธ คริสต์ และอิสลามที่อาศัยอยู่ร่วมกันมาอย่างยาวนาน ประชาชนในชุมชนมีความแตกต่างหลากหลายในศาสนาและความเชื่อ ซึ่งประกอบด้วย 3 ศาสนา 4 ความเชื่อ ได้แก่ พุทธ คริสต์ อิสลาม และความเชื่อแบบจีน ผสมผสานเข้าด้วยกันด้วยความสามัคคี สถานที่สำคัญ อาทิ วัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหาร (ชาวไทยเชื้อสายจีนมักจะคั่นหูในนามหลวงพ่อโต “ซำปอกง”) มัสยิดบางหลวง (มัสยิดกุฎีขาวที่เป็นอาคารและหลังคาทรงไทย) และวัดประยุรวงศาวาสวิหาร ที่มีพระบรมธาตุมหาเจดีย์องค์ใหญ่สีขาวที่ได้รับรางวัลยูเนสโกเมื่อปี 2556 เป็นจุดสังเกตเด่นชัด ประกอบกับสถานที่สำคัญที่ตั้งอยู่ก่อนอย่างศาลเจ้าเกียนอันเกงและโบสถ์ซางตาครู้ส

3.2 ทิศทางในอนาคต

ในระยะเวลา 2 – 3 ปี ที่ผ่านมา ชุมชนกุฎีจีนได้พยายามมุ่งเน้นการพัฒนาชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นร่วมมือกันประสานกิจกรรมในเชิงอนุรักษ์วัฒนธรรมผ่านการประสานระหว่างชุมชน มหาวิทยาลัย ภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐ เพื่อประสานการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้นในการพัฒนาชุมชน โดยได้นำแนวความคิด PPP ดังนี้

ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน และชุมชน เพื่อกำหนดเงื่อนไขสู่ความสำเร็จ โดยเน้นให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนและเป็นจุดเริ่มต้นของการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ที่พร้อมจะเข้ามาเป็นภาคีเครือข่ายในการขับเคลื่อน

ชุมชนไปสู่อนาคต โดยประยุกต์แนวคิด Public Private Partnership (PPP) ประสานภาคีเครือข่าย
การพัฒนาเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนให้มีเพิ่มมากยิ่งขึ้น

อภิปรายผล

การลงทุนภาครัฐ (Public Investment) มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของ
ชุมชนท้องถิ่น อาทิ โครงสร้างขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) อันจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการ
แข่งขันของประเทศ เกิดการสร้างงาน ส่งผลให้การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

ภายใต้หลักการ โดนมุ่งหวังให้ภาคเอกชนทำงานมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐ ฉะนั้นให้
ภาคเอกชนดำเนินโครงการก็ น่าจะทำให้มีประสิทธิภาพมากกว่า ค่าบริการที่เก็บจากประชาชนก็น่าจะ
ต่ำกว่าการที่รัฐจะดำเนินการเอง ประกอบกับ เหตุผลสำคัญประการหนึ่ง คือ รัฐบาลงบประมาณ
ลงทุน หรือมีงบประมาณแต่น่าจะนำไปใช้ในการลงทุนด้านอื่นๆ ไม่สามารถ ให้ภาคเอกชนมาลงทุนได้
อาทิ ด้านการศึกษา ด้านความมั่นคง ฯลฯ การร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เป็นส่วนหนึ่งของ
การแปรรูปกรรมสิทธิ์ของรัฐให้เป็นเอกชน โดยการแปรรูปกรรมสิทธิ์ดังกล่าวมีทั้งการโอนกรรมสิทธิ์ให้
ทั้งหมด หรือการโอนกรรมสิทธิ์บางส่วนให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

ทั้งนี้รูปแบบที่ชุมชนสามารถนำแนวทางของ PPP มาปรับใช้นั้น มีหลายแนวทาง อาทิ การ
ว่าจ้างเอกชน (Management Contract) การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินของรัฐไปดำเนินการ (Lease
Contract) เอกชนเป็นผู้ลงทุนพัฒนาและดำเนินโครงการรับความเสี่ยงจากผลประกอบการ (Build-
Operate-Own: BOO) เอกชนเป็น ผู้ลงทุนพัฒนาและดำเนินโครงการ รับความเสี่ยงจากผล
ประกอบการ (Build-Operate – Transfer: BOT) และ ภาครัฐร่วมมือกับเอกชนในลักษณะหุ้นส่วน
เพื่อดำเนินกิจการ (Joint Venture)

ซึ่งชุมชนภูมิจีนมีลักษณะในการร่วมกันดำเนินการภายใต้แนวความคิด PPP โดยใช้รูปแบบ
ภาครัฐร่วมมือกับเอกชนในลักษณะหุ้นส่วนเพื่อดำเนินกิจการ (Joint Venture) ภาครัฐร่วมมือกับ
เอกชนในลักษณะหุ้นส่วนเพื่อดำเนินกิจการ โดยรับความเสี่ยงจากการลงทุน และการดำเนินงาน
ร่วมกัน

สรุป

การบริหารชุมชนท้องถิ่นภายใต้แนวคิด Public Private Partnership (PPP) กรณีศึกษาชุมชน
ภูมิจีน เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร มีลักษณะในการร่วมกันดำเนินการภายใต้แนวความคิด PPP โดยใช้
รูปแบบภาครัฐร่วมมือกับเอกชนในลักษณะหุ้นส่วนเพื่อดำเนินกิจการ (Joint Venture) ภาครัฐ
ร่วมมือกับเอกชนในลักษณะหุ้นส่วนเพื่อดำเนินกิจการ โดยรับความเสี่ยงจากการลงทุน และการ
ดำเนินงานร่วมกัน โดนมุ่งหวังให้ภาคเอกชนทำงานมีประสิทธิภาพในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้มี
ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน โดยใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนร่วมกับภาคีเครือข่าย อาทิ
ภาคเอกชน ภาครัฐ และประชาชน ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ได้รับทิศทางจากผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

การวิจัยครั้งนี้สามารถสะท้อนการนำแนวความคิด Public Private Partnership (PPP) ไปปรับใช้กรณีศึกษาชุมชนกุฎีจีน เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร สามารถตอบวัตถุประสงค์การวิจัย และสามารถนำเป็นแนวทางตัวอย่างในการปรับใช้ความคิดนี้ในโอกาสต่อไป

บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. 2559. การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. ตีพิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นราธิป ศรีราม. 2550. เอกสารการสอนชุดวิชา การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เล่มที่ 2 : หน่วยที่ 8-15. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. ออนไลน์. ค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2562. จาก <https://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/UploadedFile/%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%207.pdf>
- อุดม ทুমโฆสิต. 2551. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่บทเรียนจากประเทศที่พัฒนาแล้ว. กรุงเทพมหานคร: แชนท์ โฟร์พรีนติ้ง.
- Akio, Kamiko. 2010. Public Service Ethic and Corruption in Japan. In **Public Administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea, Taiwan.** Berman, Evan M., Moon, M. Jae. and Choi, Heungsuk. (Eds.). New York: CRC Press.
- Barzelay, M. 1992. **Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government.** Berkeley: University of California Press
- Bidyha Bowornwathana. 2011. **Reorganization. The International Encycopedia of Political Science.**
- Christensen, T., P. Lægreid, P.G. Roness and K.A. Røvik. 2008. **Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth.** London: Routledge.
- Christopher Hood. 1991. A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*. Vol. 69 Spring 1991 (3-19).
- Gordon L. Clark. 1984. **A Theory of local Autonomy.** *Annals of the Association of American Geographers*. Jun84, Vol.74Issue 2, Pp. 195-208.Retrieved August 11, 2004
- Hirschman.A.O (1970) .**Exit, Voice and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organization and States.** Harvard : Harvard University Press.
- Hughes, O.E. 1998. **Public Management and Administration: An Introduction.** Houndsmills, Basingstoke: Macmillan.

- Imanaka, Yasuyuki. 2010. Civil Service Reform in Japan. In **Public Administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea, Taiwan**. Berman, Evan M., Moon, M. Jae. and Choi, Heungsuk. (Eds.). New York: CRC Press.
- Jenkins .W.J (1978) .**Policy Analysis : A Political and Organization Perspective**. York :St.Martin’s Press. 126-134.
- Lynn Jr, L.E. 1998. “**The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy.**” *Public Administration Review*. 58 (3), 231-237.
- Olsen .M (1956) .**The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups**. Harvard: Harvard University Press.
- Ostrom .V&E (1971).**Public Choice : A different Approach to the study of Public Administrative** .*Public Administration Review*. March-Appril,203-216
- Ostrom V. (1974) .**The Intellectual Crisis in American Public Administration**. Alabama : Alabama University Press.
- Rhodes R.A. W. 1996 .**The New Governance: Governing without Government in Hodges, ed**. *Governance and the Public Sector*.
- Wegrich, K. 2009. “Public Management Reform in the United Kingdom: Great Leaps, Small Steps, and Policies as their Own Cause.” In S. Goldfinch and J. Wallis (eds). **International Handbook of Public Management Reform**. Cheltenham: Edward Elgar, 137-154.