

การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายกับการนำมาใช้ในประเทศไทย

Public Sector Administration in the Model of Network Governance and its Implementation for Thailand

อิทธิชัย สีดำ

Itthichai Seedam

อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

E-mail: itthichai.s@yru.ac.th

บทคัดย่อ

การจัดการภาครัฐในปัจจุบัน คือ การเพิ่มผลผลิตในการบริหารงานภาครัฐ โดยให้ความสำคัญต่อผลสำเร็จของงานเป็นหัวใจหลักสำคัญ เป็นแนวคิดและที่มาของการปฏิรูประบบราชการและการประกาศใช้ระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) ในทศวรรษที่ 1984 การปฏิรูประบบราชการถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติการบริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับ “การปรับกระบวนทัศน์” (Paradigm Shift) จากตัวแบบ ราชการของ Weber ที่มีอิทธิพลมาเกือบศตวรรษ ไปสู่หลัก “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” วัตถุประสงค์หลักของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การปรับปรุงประสิทธิภาพของราชการ ดังนั้นทำให้หน่วยงานภาครัฐของประเทศมีความกระตือรือร้นที่จะปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานของตนเองให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง การที่องค์กรภาครัฐจะดำเนินการต่าง ๆ โดยองค์กรแบบปิดหรือองค์กรเดี่ยวไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ดังนั้นภาครัฐจึงจะต้องหาวิธีการหรือกระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเพื่อส่งมอบบริการแก่ประชาชน ซึ่งวิธีการที่มีความเป็นไปได้และดีที่สุดวิธีการหนึ่งก็คือ การสร้างพันธมิตรในการทำงาน หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การทำงานแบบเครือข่าย” ซึ่งกำลังได้รับความนิยมจากหน่วยงานของรัฐในทั่วทุกมุมโลก ดังนั้นบทความนี้จึงจะเป็นบทความที่จะนำเสนอเกี่ยวกับแนวคิด ที่มาของการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย รวมถึงแนวทางในการนำการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายมาใช้ในประเทศไทย

คำสำคัญ: การบริหารงานภาครัฐ เครือข่าย

Abstract

Public sector management today is to increase productivity in public administration. With the focus on the success of the work as the key, it is the concept and the origin of bureaucratic reform and the promulgation of a result-based management system. In the decade 1984, bureaucratic reforms were part of a revolutionary change in public administration involving a "Paradigm shift" from the Weber Bureaucracy Model to the New Public Management. The main purpose of New Public Management is to improve the efficiency of the government sector. Therefore, the government agencies of all countries are eager to adjust their work processes under the change. The fact that government organizations will be operated by closed or single organizations is unable to respond to the needs of the people. Therefore, the government sector has to find an effective method or process for the administration of services to the people. The method that is possible and the best one is the working alliance or otherwise known as "Working as a Network" which is gaining popularity with government agencies all over the world. Therefore, this article will be an article that will present the concept of network government administration. Including guidelines for implementing network administration in Thailand.

Keywords: Public sector administration, Network

บทนำ

ในปัจจุบันปัญหาสังคมทุกวันนี้มีความซับซ้อนมากขึ้น การแก้ไขปัญหาผ่านกลไกระบบราชการ ที่มุ่งการทำงานแบบควบคุมและสั่งการ ตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchical control) อาจไม่สามารถดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จได้อย่างทันทั่วทั้งที่ บ่อยครั้งที่การแก้ไขปัญหาเหล่านี้มีข้อจำกัดหรืออาจเกินกว่าขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของส่วนราชการแต่เพียงลำพัง เมื่อเป็นเช่นนี้จะมีมาตรการใดที่ช่วยให้รัฐบาลและองค์กรของรัฐมีขีดความสามารถในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ได้ตามที่ต้องการ คำตอบที่หนึ่งคือการดำเนินการในลักษณะ “เครือข่าย (Network)” จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง การบริหารงานภาครัฐในยุคปัจจุบันจึงเน้นที่ความมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดย Deil S. Wright ได้เขียนบทความชื่อว่า Intergovernmental Relations : An Analytical Overview โดยกล่าวว่า การทำงานร่วมกันในหมู่พนักงานของรัฐเป็นหัวใจหลักของการดำเนินกิจกรรมทางภาครัฐ (Deil S. Wright, 2007) ที่มีความสำคัญมากขึ้นในปัจจุบัน ผลการดำเนินงานขององค์กรที่มีใ้ภาครัฐจำนวนมากต่างแสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถในการ “เข้าถึง” ปัญหาและบ่งชี้ถึงทักษะในการดำเนินงานเป็นอย่างดี ศักยภาพขององค์กรเหล่านี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงโอกาสที่หน่วยงานของรัฐสามารถแสวงหาความร่วมมือและสร้างเป็นภาคีในการแก้ไขปัญหาสาธารณะโดยอาศัยจุดแข็งขององค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่เพื่อนำไปสู่เป้าหมายในการสร้างสรรค์สังคมร่วมกัน คำถามสำคัญในประเด็นนี้ก็คือหน่วยราชการต่าง ๆ จะเริ่มต้นการสร้างเครือข่ายในการดำเนินงานได้อย่างไร การกำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรต่างๆ ในเครือข่าย ควรเป็นเช่นใด รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและลักษณะการติดต่อสื่อสารระหว่างกันควรเป็นอย่างไร การแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร ทรัพยากร และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public accountability) ของหน่วยงานต่างๆ จะมีลักษณะเช่นใด

ความหมายของเครือข่าย

ในปัจจุบันได้มีนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมายของคำว่า “เครือข่าย” ที่แตกต่างกันไป ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงความหมายของการบริหารงานแบบเครือข่าย

ชื่อนักวิชาการ	ขอบเขต	ความหมายของการบริหารงานแบบเครือข่าย
Alter & Hage, 1993	เครือข่ายระหว่างองค์กร	กลุ่มของเครือข่ายขององค์กรซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกันโดยไม่มีลำดับชั้นของการแบ่งแยกที่ถูกต้องตามกฎหมาย
Dubini & Aldrich, 1991	เครือข่าย	รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล, กลุ่มต่าง ๆ และองค์กร
Gerlach & Lincoln, 1992: 491-520	พันธมิตรทวนนิยม	ยุทธศาสตร์, ความสัมพันธ์ระยะยาวในตลาด
Granovetter, 1994, 1995	กลุ่มธุรกิจ	ชุดการดำเนินงานของบริษัท ที่ถูกผูกไว้ด้วยกันในวิธีการบางอย่างที่เป็นทางการและ / หรือไม่เป็นทางการในระดับปานกลางที่มีผลผูกพันกัน
Kreiner & Schultz, 1993	เครือข่าย	การทำงานร่วมกันขององค์กรแบบไม่เป็นทางการ
Larson, 1992	รูปแบบองค์กรเครือข่าย	กิจกรรมที่เกิดขึ้นในระยะยาวที่สร้างความสัมพันธ์บนพื้นฐานของความผูกพันในความคาดหวัง ชื่อเสียง และผลประโยชน์ร่วมกัน
Liebekind, Oliver, Zucker, & Brewer, 1996	เครือข่ายสังคม	ความสัมพันธ์ใหม่ของผู้คนซึ่งแลกเปลี่ยนสถานที่ที่ได้รับการสนับสนุนโดยเฉพาะการใช้บรรทัดฐานร่วมกันของพฤติกรรมที่น่าเชื่อถือ
Miles & Snow, 1986, 1992	องค์กรเครือข่าย	กลุ่มของบริษัท หรือหน่วยงานเฉพาะในการประสานงานการทำงานร่วมกันโดยใช้กลไกการตลาด
Powell, 1990	รูปแบบเครือข่ายขององค์กร	รูปแบบตามแนวนอนของการแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและการติดต่อสื่อสาร

จากตาราง โดยทั่วไปแล้วจะใช้คำที่แตกต่างกันในการให้คำจำกัดความบางส่วน คำนิยามเหล่านี้มีสองแนวคิดที่สำคัญ ดังนี้ (1) รูปแบบของการทำงานร่วมกันในการแลกเปลี่ยนและความสัมพันธ์ และ (2) การไหลของทรัพยากรระหว่างหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ดังนั้นสรุปได้ว่า เครือข่ายหมายถึงกลุ่มของคนหรือกลุ่ม หรือองค์กรที่มีความสนใจในการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ ประสบการณ์ระหว่างกัน หรือลงมือทำกิจกรรมร่วมกันมีความสัมพันธ์ระหว่างกันในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและอื่นๆ โดยมีการจัดรูปแบบการจัดการให้เป็นกลไกขับเคลื่อนเชื่อมโยงกิจกรรมร่วมกัน กิจกรรมเครือข่ายต้องมีลักษณะเท่าเทียมกัน และเห็นความตระหนักร่วมกันในเป้าหมายและแผนงานที่จะทำ

ความเป็นมาของการทำงานแบบเครือข่าย

การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าจะมีวิวัฒนาการมาจากสองแนวความคิดหลัก ๆ ดังนี้

1) Intergovernmental Relation- IGR (ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐบาล)

แนวความคิดของ Intergovernmental Relation คือ 1. เป็นความสัมพันธ์ในทุกระดับการบริหารของประเทศ 2. เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรัฐบาลที่แตกต่างกัน การทำงานร่วมกันในหมู่พนักงานของรัฐเป็นหัวใจหลักของความสัมพันธระหว่างหน่วยงานรัฐบาล 3. เป็นความสัมพันธ์ที่ยาวนานไม่ใช่ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง และ 4. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐบาล คือส่วนประกอบของนโยบาย

ขั้นตอนของ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐบาล ประกอบด้วยดังต่อไปนี้ (Deil S. Wright, 2004)

ขั้นตอนความขัดแย้ง (ก่อนปี 1937) นักวิชาการ กล่าวว่า การจมนอยู่ใต้ความขัดแย้งคือความร่วมมือกัน ก่อนที่จะเข้าสู่ช่วงทศวรรษที่ 1930 ความสัมพันธ์ของหน่วยงานสหพันธรัฐเปรียบเสมือนเค้กที่เป็นชิ้น ๆ หมายถึงแม้ทุกคนก็มีวัตถุประสงค์เป็นของตนเองแต่ถึงอย่างไรก็มีความทับซ้อนกัน

ขั้นตอนความร่วมมือขั้นตอนความร่วมมือ (1933-1953) การล้มเหลวทางเศรษฐกิจในปี 1930 และความต้องการของนานาชาติและความตึงเครียดของปี 1940 นำพาให้พนักงานของรัฐบาลมีจิตวิญญาณในการทำงานร่วมกัน โดย “รัฐบาลที่ร่วมมือกัน” โดยหน่วยงานของสหพันธรัฐ, รัฐ และท้องถิ่น เพื่อป้องกันและดูแลประชาชน จนนำไปสู่การร่วมมือกันในวันนั้นจวบจนวันนี้

ขั้นตอนของความตึงเครียด/สนอกสนใจ (1945-1960) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐบาล กลายมาเป็นความตึงเครียดมากขึ้นจากการที่เพิ่มขึ้นของเงินทุนช่วยเหลือจากรัฐบาลในโครงการต่าง ๆ ทำให้มีผู้เชี่ยวชาญในโครงการต่าง ๆ มากขึ้น ความเป็นมืออาชีพที่เพิ่มขึ้นสะท้อนให้เห็นในการบริการสาธารณะทั้งหมดและเป็นเหตุผลของขั้นตอนนี้ที่ระบุว่าเป็น “ความตึงเครียดหรือสนอกสนใจ” มันเป็นยุคของความตึงเครียดที่ดำเนินโครงการต่าง ๆ โดยที่รัฐบาลให้การสนับสนุนเรื่องงบประมาณแต่ให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่กระจายในพื้นที่เป็นผู้กระทำเอง จนสภามีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาถาวรในความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐบาล (Advisory Commission on Intergovernmental Relation- ACIR)

ขั้นตอนการคิดริเริ่ม (1958-1968) การทำงานร่วมกัน หรือความตึงเครียดจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถ้าหากขาดรากฐานที่มั่นคง ดังนั้นจะต้องมีคนที่จะคิดริเริ่มการสร้างเครือข่าย ซึ่งในยุคของ ประธานาธิบดี Johnson Great มีคำขวัญที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือ “สหพันธรัฐที่มีความคิดริเริ่ม” ทำให้เมืองต่าง ๆ จะต้องมีการจัดทำข้อเสนอโครงการที่นอกจากจะต้องเป็นไปตามกฎระเบียบข้อบังคับแล้ว แต่โครงการจะต้องมีการร่วมมือในการคิดและลงมือทำจากทุกฝ่ายอีกด้วย

ขั้นตอนการแข่งขัน (1965-?) เห็นได้อย่างชัดเจนว่าขั้นตอนการคิดริเริ่มของ Intergovernmental Relation มีความเป็นจริงมาก แม้กระทั่งก่อนที่ขั้นตอนการคิดริเริ่มจะถึงยุครุ่งเรืองในตอนท้ายของปี 1960 มีสัญญาณของความตึงเครียด, ความไม่เห็นด้วย, ความไม่พึงพอใจ ในหมู่ผู้มีส่วนร่วม Intergovernmental Relation โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับรัฐและท้องถิ่น Muskie มองอย่างตระหนักในธรรมชาติของความตึงเครียด ความตึงเครียดและความขัดแย้งซึ่ง Muskie บอกว่าระหว่างสายของการบริหารและผู้บริหารแบบมืออาชีพ นี่คือการแย่งชิงการผู้ที่มีความรู้หลายหลายสาขาในการกำหนดนโยบาย ไม่ว่าจะได้รับการเลือกตั้ง

หรือได้รับการแต่งตั้งและผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพในโครงการ และผู้ที่มีความรู้หลากหลายสาขาในการกำหนดนโยบายตัวแทนมาจาก เจ็ดสมาคมใหญ่ (big seven) ทำให้ต้องมีการแข่งขันกัน

ดังนั้นในขั้นตอนทั้ง 5 ของ Intergovernmental Relation มี 3 องค์ประกอบที่สมควรพิจารณา คือ อย่างแรก อะไรที่เป็นปัญหาหลักที่อยู่เหนือวาระสาธารณะในขั้นตอนแต่ละช่วง ประการที่สอง อะไรคือความรู้หรือตระหนักที่กำหนดโดยผู้เข้าร่วมหลักที่ดูเหมือนจะเป็นแนวทางหรือพฤติกรรมโดยตรงในขั้นตอนแต่ละช่วง และสุดท้าย อะไรคือเครื่องมือหรือเทคนิคที่นำมาใช้ในการปฏิบัติระหว่างรัฐบาลและวัตถุประสงค์ในแต่ละช่วงเวลา และจากการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน ก็จะทำให้เรามองเห็นถึงความสลับซับซ้อนของตัวแสดงที่หลากหลาย ซึ่งแต่ละตัวแสดงนั้นต่างก็แสดงบทบาทไปตามอำนาจหน้าที่และความเชี่ยวชาญของตนเอง

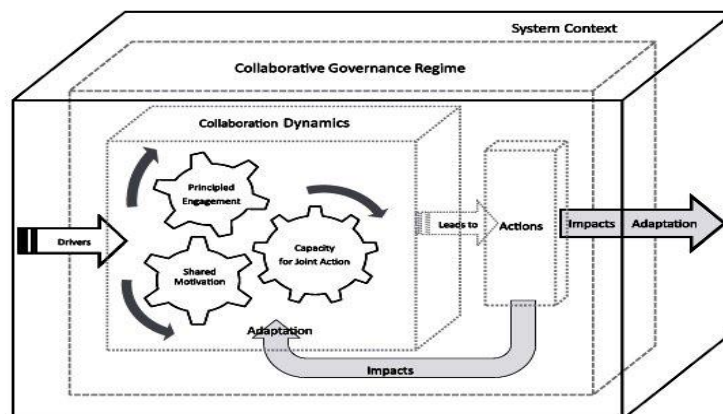
2) Collaborative Governance (การบริหารงานโดยการประสานความร่วมมือ)

โดยมีนักวิชาการให้คำนิยามของ Collaborative Governance ดังตาราง

ตารางที่ 2 แสดงความหมายของการบริหารงานแบบเครือข่าย

ชื่อนักวิชาการ	ความหมายของการบริหารงานโดยการประสานความร่วมมือ
Ansell and Gash, 2008	เป็นกระบวนการและโครงสร้างของการตัดสินใจนโยบายสาธารณะและการจัดการที่มีส่วนร่วมของคนที่ข้ามขอบเขตของหน่วยงานภาครัฐในระดับของรัฐบาลและ / หรือประชาชนหรือภาคเอกชน และประชาสังคมในการที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์สาธารณะให้ประสบความสำเร็จ
Agrawal and Lemos, 2007	การจัดปกรองที่หนึ่งหรือหน่วยงานของรัฐโดยตรงมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่ใช่รัฐในกระบวนการตัดสินใจร่วมกันที่เป็นทางการ ฉันทามติที่มุ่งเน้นและการอภิปรายและการที่มีจุดมุ่งหมายที่จะดำเนินการหรือนโยบายสาธารณะหรือจัดการโครงการสาธารณะหรือทรัพย์สิน โดยไม่ได้จำกัดการกำกับดูแลการทำงานร่วมกันอย่างเป็นทางการ แต่รัฐริเริ่มและมีความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนผู้มีส่วนได้เสีย
Murchie, 2010	การทำงานร่วมกันในชุมชนที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรร่วมกัน (ที่มักจะเชิญมีส่วนร่วมจากหน่วยงานภาครัฐ) เช่นเดียวกับการทำงานร่วมกันระหว่างโครงสร้างรัฐบาล สุดท้ายก็ยังสามารถนำไปประยุกต์ใช้หรือใช้เพื่อแจ้งการกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วมและความสัมพันธ์ของพลเมือง

โดย Kirk Emerson, Tina Nabatchi, Stephen Balogh (2011) ได้กล่าวว่า การทำงานโดยการประสานความร่วมมือ (Collaborative governance) ได้กลายเป็นเงื่อนไขในวรรณกรรมบริหารรัฐกิจ โดยที่นักวิชาการหลายคนได้มีแนวคิดที่จะบูรณาการกรอบแนวคิดของ Collaborative governance มาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ ทั้งนี้พวกเขาได้ให้การนำกรอบแนวคิดของ Collaborative governance นำไปใช้คือ ในตัวขับเคลื่อนที่ทำให้เกิด Collaborative governance จะประกอบไปด้วย



ภาพที่ 1 แสดงพลวัตรของ Collaborative governance

ที่มา: Kirk Emerson, Tina Nabatchi, Stephen Balogh, 2011, p. 6

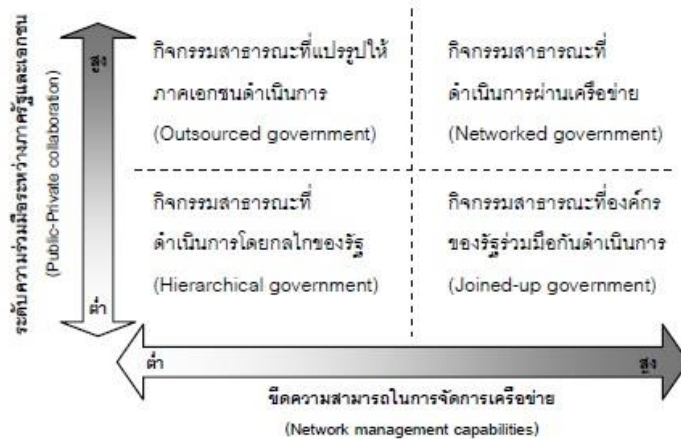
1. หลักของการมีส่วนร่วม (Principled Engagement) หลักการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นเมื่อมีระยะเวลาผ่านไปช่วงหนึ่ง ซึ่งผู้ที่เข้าร่วมความสัมพันธ์คือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยผ่านทางการประชุม การพบปะ โดยอาจจะในองค์กรเดียวกันหรือข้ามองค์กร
2. แรงจูงใจที่ใช้ร่วมกัน (Shared Motivation) พวกเขากำหนดแรงจูงใจที่ใช้ร่วมกันเป็นวงจรของตนเองเสริมด้วย “ไว้วางใจซึ่งกันและกัน” คือการพัฒนาของความไว้วางใจที่เกิดขึ้นเมื่อเวลาผ่านไปกลายเป็นบุคคลที่ทำงานร่วมกันได้
3. ความสามารถในการร่วมดำเนินการ (Capacity for Joint Action) วัตถุประสงค์ของการทำงานร่วมกันคือการสร้างผลลัพธ์ที่ต้องการร่วมกันที่ไม่สามารถประสบความสำเร็จถ้าหากทำงานแยกกัน

การเข้าสู่ยุคการจัดการภาครัฐที่ต้องอาศัยเครือข่ายอย่างจริงจัง

การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการปรับเปลี่ยนโฉมหน้าขององค์กรภาครัฐใน 4 ทิศทางดังนี้ (Stephen Goldsmith and William D. Eggers, 2004)

- 1) การจ้างเหมาภายนอก (Third party government หรือ Outsourcing) เป็นการที่รัฐมีเจตนาทำสัญญาว่าจ้างเครือข่ายผู้ให้บริการภายนอกเพื่อช่วยสนับสนุนการส่งมอบประโยชน์สาธารณะให้แก่ประชาชน
- 2) การผสมผสานความร่วมมือ (joined-up government) เป็นการที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการผสมผสานความร่วมมือในระดับต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานภาครัฐเพื่อสามารถให้บริการในเชิงบูรณาการได้มากขึ้น จะต้องกำจัดสิ่งกีดขวางซึ่งการเกิดกระบวนการผสมผสานความร่วมมือนั้นก็คือ การบริหารงานภาครัฐแบบเก่า และในขณะเดียวกันจะต้องสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันซึ่งจะส่งผลให้เกิดการทำงานร่วมกันได้ดียิ่งขึ้น
- 3) การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี (The digital revolution) ในปัจจุบันปฏิเสธไม่ได้ว่าอินเทอร์เน็ตช่วยลดต้นทุนในการจัดเก็บข้อมูลลงอย่างมากเมื่อเทียบกับอดีต อินเทอร์เน็ตช่วยให้สามารถติดต่อสื่อสารและประสานความร่วมมือกับหุ้นส่วนต่าง ๆ หรือหน่วยงานต่าง ๆ อย่างไร้พรมแดนได้อย่างดีขึ้นและรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งเทคโนโลยีเหล่านี้ได้เปิดโอกาสให้องค์กรต่าง ๆ สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันและรวมตัวกันเป็นเครือข่ายที่แน่นแฟ้นขึ้นได้ ทั้งนี้ยังช่วยให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ของผู้รับบริการได้อีกด้วย ซึ่งจะทันต่อการแก้ไขปัญหาได้เร็วยิ่งขึ้น
- 4) ทางเลือกของผู้รับบริการ (Customer demand) ผู้ใช้บริการจากหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันต่างคาดหวังว่าจะสามารถรับบริการได้จากหลายช่องทาง ทั้งจากหน่วยงานโดยตรงและทางออนไลน์ ดังนั้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจึงต้องมีตัวแบบการบริหารงานภาครัฐที่แตกต่างออกไปจากเดิม ยิ่งต้องให้ความสำคัญกับความต้องการของผู้รับบริการมากเท่าใด ยิ่งต้องอาศัยการบริหารงานแบบเครือข่ายมากเท่านั้นในการส่งมอบบริการที่ตรงตามความต้องการมากที่สุด

ปัญหาสาธารณะหลายประเภทมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น การแก้ไขปัญหาเหล่านี้โดยระบบราชการแต่เพียงลำพังย่อมก่อให้เกิดข้อจำกัดหลายประการ ปัญหาที่มีขอบเขตกว้างเกินกว่าความเชี่ยวชาญของส่วนราชการเพียงแห่งใดแห่งหนึ่ง ผู้ปฏิบัติงานอาจขาดความเข้าใจที่แท้จริงและขาดการมองปัญหาอย่างเป็นองค์รวม ซึ่งท้ายที่สุดย่อมส่งผลให้การแก้ไขปัญหาเหล่านี้ขาดประสิทธิผล ดังนั้นต้องอาศัยความร่วมมือในแนวระนาบจากองค์กรอื่น ๆ ที่มีได้จำกัดอยู่เพียงเฉพาะหน่วยงานราชการ Goldsmith และ Eggers ได้นำเสนอไว้ แนวคิดในการทำงานแบบเครือข่ายต้องการผลักดันให้ผู้บริหารของส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐมองนอกกรอบวิถีคิดของการบริหารแบบดั้งเดิมที่มุ่งเน้นการดำเนินกิจกรรมทุกอย่างด้วยตนเอง โดยการมุ่งไปสู่แนวคิดในการบริหารกิจการสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับการแสวงหา “แนวร่วม (partnership)” ในการดำเนินงาน แผนภาพที่ 2



ภาพที่ 2 แสดงแนวคิดในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ

ที่มา: Stephen Goldsmith and William D. Eggers, 2004, p. 20

จากแผนภาพที่ 2 ข้างต้นสะท้อนถึงคุณลักษณะที่สำคัญของการดำเนินกิจกรรมสาธารณะขององค์กรภาครัฐในระบบเครือข่ายก็คือ องค์กรภาครัฐควรพัฒนาขีดความสามารถของตนให้ดำเนินงานร่วมกับองค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรของรัฐด้วยกันในแนวดิ่ง และในขณะเดียวกันควรมีขีดความสามารถเชิงระนาบในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ ในเครือข่าย ทั้งนี้การดำเนินกิจกรรมสาธารณะโดยองค์กรของตนเองแต่เพียงลำพังย่อมเป็นแนวทางที่มีความสำคัญลดน้อยลงในอนาคต

ตัวอย่างการนำการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายมาใช้ในประเทศไทยและต่างประเทศ

กรณีศึกษาการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมของหน่วยราชการจังหวัดอุดรธานี

จังหวัดอุดรธานีเมื่อมีนโยบายเรื่องการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมขึ้น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีในขณะนั้นเล็งเห็นว่าทางจังหวัดและอำเภอคงไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อบริการประชาชนนอกเหนือจากสถานที่ราชการ ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดจึงติดต่อประสานกับนายกเทศมนตรีเมืองอุดรธานีเพราะเล็งเห็นว่าทางส่วนท้องถิ่น อาทิ เทศบาลเมืองมีความยืดหยุ่นทางงบประมาณมากกว่าส่วนจังหวัด ในขณะที่เป้าหมายของทางจังหวัดและเทศบาลก็ได้แตกต่างกันมากนั่นก็คือการให้บริการประชาชนเป็นหน้าที่สำคัญ ซึ่งในที่สุดได้มีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมที่ห้างสรรพสินค้าใจกลางอำเภอเมืองที่ประชาชนนิยมมาจับจ่ายใช้สอยอยู่เป็นประจำโดยเฉพาะในช่วงวันหยุดรวมทั้งให้บริการวันเสาร์และวันอาทิตย์ ซึ่งทางเทศบาลยังรับผิดชอบนี้ด้านงบประมาณและกำลังคนเป็นส่วนใหญ่โดยทางจังหวัดจะประสานงานให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำเจ้าหน้าที่มาให้บริการร่วมด้วยตามวันที่กำหนดไว้เพื่อให้การมีบริการที่หลากหลายในศูนย์บริการร่วมแห่งนี้ (จิรประภา อัครบวร และ ประยูร อัครบวร, 2552:)

กรณีศึกษาการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมของหน่วยงานราชการจังหวัดนครปฐม

ที่อำเภอเมืองจังหวัดนครปฐมนายอำเภอได้ประสานงานร่วมกับส่วนราชการหลายแห่งเพื่อเป็นพันธมิตรโดยให้บริการแบบจุดเดียวแบบครบวงจร ณ ที่ว่าการอำเภอเพื่อให้การบริการประชาชนได้สะดวกรวดเร็วทั้งการชำระค่าบริการไฟฟ้า น้ำประปา การกู้ยืมเงินการจดทะเบียนต่าง ๆ (จิรประภา อัครบวร และ ประยูร อัครบวร, 2552)

นอกจากนี้นายอำเภอยังได้เจรจากับภาคเอกชนเพื่อจัดตั้งศูนย์บริการย่อย ณ ห้างสรรพสินค้าซึ่งก็มีทั้งการปฏิเสธและยินดีสนับสนุนประเด็นที่ปฏิเสธเพราะทางอำเภอไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะเช่าพื้นที่ในอัตราของร้านค้าได้ ในที่สุดทางห้างบิ๊กซีก็เห็นชอบและให้ทางอำเภอไปจัดตั้งโต๊ะให้บริการประชาชนในบริเวณใกล้เคียงกับช่องจ่ายเงินปรากฏว่าประชาชนให้การตอบรับการให้บริการในศูนย์บริการย่อยในห้างสรรพสินค้า ซึ่งต่อมาทางห้างบิ๊กซีก็เล็งเห็นผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างห้างบิ๊กซีและทาง

อำเภอ ห้างจึงเสนอห้องเช่าให้กับอำเภอโดยไม่คิดค่าเช่าโดยทางอำเภอลงทุนในการตกแต่งให้สวยงามและเหมาะสมกับการเป็น ศูนย์บริการย่อยและเก็บค่าบริการครั้งละ 20 บาทเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายทั่วไปในการดำเนินการของศูนย์บริการย่อย

การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายของประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา มีการนำรูปแบบภาครัฐเครือข่ายมาใช้ เริ่มต้นจากการบริหารงานภาครัฐของสหรัฐอเมริกามีกฎระเบียบ และขั้นตอนปฏิบัติมากมายไม่สอดคล้องกับวิถีปฏิบัติงานจริงของหน่วยงาน/องค์กรภาครัฐ โดยการปฏิบัติงานของภาครัฐมักจะไม่ประสบความสำเร็จเหมือนในอดีต ยกตัวอย่าง เช่น การรักษาความปลอดภัยของประเทศสหรัฐอเมริกาหากปฏิบัติงานกันเพียงตามลำพังแล้วทั้ง หน่วยงานสอบสวนกลางสหรัฐหรือ FBI และหน่วยข่าวกรองกลางสหรัฐหรือ CIA จะไม่สามารถหยุดยั้งผู้ก่อการร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานทั้งสองต้องอาศัยความช่วยเหลือจากเครือข่ายของสำนักงานตำรวจที่ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานและหน่วยงานของรัฐในระดับต่าง ๆ (Goldsmith and William D. Eggers, 2004)

ตัวอย่างตัวแบบการจัดการแบบเครือข่ายในสหรัฐอเมริกาที่แสดงให้เห็นถึงขอบข่ายการทำงานของภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปโดยมีการใช้รูปแบบเครือข่าย เช่น ในมณฑลมิสซูรีประเทศสหรัฐอเมริกามีการนำการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายมาใช้โดยเป็นตัวอย่งที่น่าสนใจมาก กล่าวคือ มีหน่วยงานภายใต้โครงการ W-2 ที่ดำเนินการโดยเอกชน 5 หน่วยงาน เป็นโครงการที่ไม่แสวงหากำไร 4 หน่วยงานและองค์กรทางธุรกิจ 1 บริษัทนอกจากนี้ยังมีองค์กรท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในชุมชนอีก 10 แห่งซึ่งสนับสนุนหน่วยงานต่างๆที่อยู่ในโครงการ W-2 โดยทำหน้าที่ให้บริการแก่ผู้ประกันตนที่มีสิทธิตั้งแต่การจัดฝึกอบรมวิชาชีพไปจนถึงการดูแลเด็กเล็กในระหว่างที่ผู้ปกครองไปทำงานผลลัพธ์ที่ได้ คือ เกิดระบบช่องทางบริการจัดหางานแบบเบ็ดเสร็จที่ซับซ้อนซึ่งดำเนินการโดยองค์กรเอกชนและองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐเกือบทั้งหมด

การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายของประเทศอังกฤษ

การนำการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายมาใช้ในประเทศอังกฤษนั้นเริ่มต้นจากการบริหารจัดการกิจการสาธารณะของท้องถิ่นในประเทศอังกฤษมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบที่กำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งแผนกต่าง ๆ ขึ้นมาดูแลกิจการหนึ่ง ๆ โดยอาศัยบุคลากรของตนเอง ไปสู่รูปแบบใหม่ได้แก่รูปแบบพันธมิตร/หุ้นส่วน โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะร่วมมือกับองค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือหลายๆองค์กรในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะทั้งในรูปแบบของการร่วมกันจัดทำร่วมกันบริหารหรือการร่วมกันในเชิงงบประมาณ

แนวทางการบริหารงานภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายของประเทศอังกฤษเกิดจากภาครัฐบริหารจัดการเครือข่ายขององค์กรเอกชนและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ตัวอย่างเช่น เมืองเบอร์มิงแฮมประเทศอังกฤษในการใช้บริการรักษาผู้ติดยาเสพติดและเหล้า ในตอนแรกเจ้าหน้าที่เมืองเบอร์มิงแฮมพบว่าหน่วยงานต่าง ๆ ของเมืองที่ให้บริการรักษาผู้ติดยาเสพติดและเหล้าได้รับเงินสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ซึ่งหมายความว่าแต่ละหน่วยงานดำเนินงานให้การรักษาผู้ติดยาเสพติดและเหล้าอย่างอิสระ และเจรจาจ้างเหมาโดยตรงกับผู้ให้บริการระดับชุมชนซึ่งเจ้าหน้าที่แผนกแนวร่วมเพื่อความปลอดภัยของเมืองเบอร์มิงแฮม Jamie Morris ไม่เห็นด้วยกับแนวทางในการดำเนินงานแบบนี้เขากล่าวว่า เราจะต้องทลายกำแพงระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเกิดจากการได้รับเงินทุนสนับสนุนโดยตรงต่อมาทางเมืองเบอร์มิงแฮมก็สามารถรวบรวมแหล่งเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลางมาได้ภายใต้กองทุนเดียวกันและได้ตั้งคณะกรรมการดูแลกองทุนนี้ โดยคณะกรรมการจากตัวแทนของหน่วยงานต่าง ๆ ของเมืองเบอร์มิงแฮมที่ให้บริการรักษาผู้ติดยาเสพติดและเหล้า และคณะกรรมการก็จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเจรจากับผู้ให้บริการที่สามารถให้บริการได้หลายด้าน

การประยุกต์ใช้การบริหารงานภาครัฐเครือข่ายในประเทศไทย

การบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐและให้บริการแก่ประชาชนของหน่วยงานของรัฐ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันหลาย ๆ หน่วยงานได้ประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่าย แต่ยังไม่มีการจัดทำขั้นตอนในการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่ยังขาดความเข้าใจคือการบริหารจัดการภาครัฐที่บทบาทโดยตรงลดลงเรื่อย ๆ แต่กลับเพิ่มการพึ่งพาเครือข่ายของพันธมิตรหรือผู้รับจ้างดำเนินงานในการให้บริการประชาชนและตอบสนองนโยบายของรัฐ ซึ่งส่วนของเนื้อหาตรงนี้ ตั้งใจที่จะอธิบายขั้นตอนในการจัดทำขั้นตอนในการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายในประเทศไทย โดยลักษณะเด่นของการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายเป็นแนวทางใหม่ของการบริหารงานภาครัฐที่จะเข้ามาแทนที่การบริหารงานภาครัฐแบบเก่า สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ลักษณะเด่นของการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย

ลักษณะเด่น	คำอธิบาย
ความยืดหยุ่น (Flexibility)	ระบบบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายจะมีความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัวกว่าระบบการบริหารแบบลำดับขั้น ตัวอย่างเช่น ศูนย์กลางชุมชน สามารถช่วยเหลือแม่ลูกอ่อนที่ถูกทอดทิ้งโดยการแนะนำไปยังบ้านพักฉุกเฉิน การให้คำปรึกษาและการฝึกอบรมผ่านเครือข่ายผู้ให้บริการทั้งภาครัฐและเอกชนซึ่งจะดีกว่าการใช้บริการจากหน่วยงานของรัฐเพียงอย่างเดียวเพราะระบบเครือข่ายจะให้ทางเลือกที่หลากหลายกว่า
นวัตกรรม (Innovation)	ระบบเครือข่ายจะเสนอบริการใหม่อยู่เสมอเมื่อเทียบกับหน่วยงานของรัฐที่ติดอยู่กับกฎระเบียบต่างๆ ตัวอย่างเช่น บริษัท Forward Service Corporation ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรประจำรัฐวิสคอนซินที่ได้รับการจ้างเหมาจาก 6 เขตของรัฐวิสคอนซิน สามารถจัดหาที่พัก รถรับส่ง และทุนการศึกษาสำหรับผู้ที่ไม่ทำงานและไม่ได้อยู่อาศัยภายในระยะเวลา 2-3 เดือนภายหลังการเซ็นสัญญาจ้างเหมาออกจากรัฐแล้วบริษัทนี้ยังสามารถหาแหล่งทุนสนับสนุนเพิ่มเติมจากรัฐบาลกลางได้อีกด้วย ผลที่ได้ก็คือความหลากหลายของบริการเมื่อเทียบกับระบบเดิมที่ดำเนินการโดยแต่ละเขต
ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง (Specialization)	ระบบเครือข่ายจะทำให้หน่วยงานของรัฐให้ความสนใจอยู่กับภารกิจหลักของหน่วยงานโดยการจ้างผู้เชี่ยวชาญมาช่วยดำเนินการภารกิจส่วนอื่น ตัวอย่างเช่นโรงเรียนของรัฐหลายแห่งได้จ้างเหมาองค์กรเอกชนที่มีความชำนาญในการบริหารจัดการและเทคโนโลยีสารสนเทศให้มาช่วยดำเนินการตั้งแต่การปรับปรุงระบบการเรียนการสอนจนถึงการบริหารโรงเรียน
ความรวดเร็ว (Speed)	การที่ไม่มีการควบคุมโดยตรงและสมาชิกในเครือข่ายมีอิสระในการตัดสินใจเองทำให้การตัดสินใจมีความรวดเร็วสามารถตอบสนองต่อปัญหาต่างๆด้วยความรวดเร็ว

การเตรียมความพร้อมแนวทางการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายสำหรับประเทศไทย

1. ยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมากในการบริหารจัดการภาครัฐไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม เนื่องจากยุทธศาสตร์เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงทิศทางหรือแนวทางปฏิบัติตามพันธกิจและภารกิจ (Mission) ให้สัมฤทธิ์ผลตามวิสัยทัศน์ (Vision) และเป้าประสงค์ขององค์กร (Corporate Goal) บางครั้งการที่ภาครัฐที่ใช้ระบบเครือข่ายประสบความสำเร็จไม่ได้เกิดจากวิธีการจัดการ แต่เกิดจากวิธีการบริหารจัดการ บ่อยครั้งที่หน่วยงานภาครัฐมีกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถ แต่กลับที่จะจ้างภาคเอกชนมาดำเนินการ โดยลืมไปว่าถ้าหากมีการบูรณาการทำงานร่วมกัน หน่วยงานก็จะสามารถขับเคลื่อนภารกิจ หรือบริการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นสิ่งที่องค์กรภาครัฐจะต้องตอบให้ได้ก็คือ จะต้องทราบว่าปัญหาของสังคมในแต่ละช่วงเป็นอย่างไรเพื่อที่จะได้นำมาสู่การกำหนดแนวทางในการแก้ไขว่าจะดำเนินการออกมาในรูปแบบใด ดังนั้นขั้นตอนนี้ถือเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดเนื่องจากเป็นขั้นตอนแรกในการนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ จากนั้นคือการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม โดยทั้งนี้จะต้องตั้งอยู่บนหลักการของการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเหล่านั้น โดยให้หน่วยงานต่าง ๆ กำหนดแนวทาง วิธีการ ร่วมกัน ซึ่งจะทำให้เกิด ความ “ไว้วางใจซึ่งกันและกัน” จะทำให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

2. การออกแบบเครือข่าย

เครือข่ายไม่ได้เกิดขึ้นเอง จะต้องมีคนหนึ่งที่ต้องนึกให้ออกก่อนว่าจะรวมองค์กรต่างๆ เข้าด้วยกันได้อย่างไรให้เป็นระบบ การให้บริการเหมือนหนึ่งเดียว หน้าที่ของผู้ออกแบบเครือข่ายและผู้ริเริ่มคือ ดูว่าส่วนต่างๆ ของทั้งเครือข่ายควรทำงานร่วมกันอย่างไร ระบุสมาชิกเครือข่ายที่เป็นไปได้ นำทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมาพบกันที่โต๊ะประชุม และตัดสินใจว่าจะนำทรัพยากรใดมาใช้เพื่อดำเนินงานในรูปแบบเครือข่ายได้ ถ้าเราออกแบบเครือข่ายถูกมาตั้งแต่ต้น มีการกำหนดแนวทางการบริหารเครือข่ายจะทำให้เกิดโครงสร้างซึ่งทำให้เกิดการไหลของข้อมูลข่าวสารและทรัพยากร ภายในเครือข่าย เช่นเดียวกับแผนการดำเนินงานที่ดี ไม่ว่าเครือข่ายจะจัดการได้ดีเพียงใด ข้อบกพร่องในการออกแบบแม้เพียงเล็กน้อยอาจทำให้เสียเวลาและพลังงานของสมาชิกเครือข่าย และทำให้เกิดปัญหาได้พอสมควรต่อไปข้างหน้า

ซึ่งการออกแบบเครือข่ายหรือการเลือกรูปแบบเครือข่ายที่เหมาะสมสิ่งที่ควรพิจารณา ก็คือ (1) สิ่งที่ต้องการภาครัฐต้องการจะทำคืออะไร เพราะสิ่งที่รัฐต้องการจะทำมันจะเป็นตัวบ่งบอกว่าเราควรเลือกองค์กรใดมาเป็นเครือข่าย (2) ผลที่เกิดขึ้นจากเครือข่ายต้องการให้เป็นผลระยะยาวหรือแค่เพียงครั้งเดียวจบ (3) มีงบประมาณเท่าไรในการสร้างเครือข่ายยังมีงบประมาณน้อยการเกิดขึ้นก็เครือข่ายก็น้อยขึ้นด้วย และ (4) เครือข่ายที่จะจัดตั้งขึ้นเน้นความรับผิดชอบหรือจะเน้นเรื่องความยืดหยุ่นของการทำงาน ถ้าเน้นเรื่องความรับผิดชอบเครือข่ายจะต้องมีการทำสัญญาที่รัดกุม แต่ถ้าหากเน้นความยืดหยุ่นควรจะออกแบบกรอบการทำงานแบบหลวม ๆ ย่อมเหมาะสมมากกว่า และสิ่งที่ขาดไม่ได้เลยในการออกแบบเครือข่ายก็คือ ข้อกำหนด 4 ประการของ Stephen Goldsmith and William D. Eggers โดยจะคำนึงถึง (1) ภารกิจที่จะกระทำสามารถดำเนินการเองได้หรือไม่หรือจะต้องมีการจ้างเหมาบริการจากภาคเอกชน (2) การบูรณาการทำงานระหว่างหน่วยงานรัฐกับหน่วยงานรัฐมีข้อจำกัดอะไรบ้าง และสามารถที่จะจัดตั้งกิจการร่วมกันได้อย่างไร (3) การนำเทคโนโลยีมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และ (4) และการคำนึงถึงผู้รับบริการเป็นสำคัญ (Stephen Goldsmith and William D. Eggers, 2004)

3. การบูรณาการและเชื่อมโยงเครือข่าย

การที่หน่วยงานรัฐเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการจากที่มีขอบเขตการให้บริการแคบ ๆ และไม่ยืดหยุ่น การผสมผสานกระบวนการเข้าด้วยกันจึงเป็นสิ่งจำเป็น แทนที่จะจ้างให้หน่วยงานข้างนอกให้บริการงานแต่ละอย่าง เจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องเชื่อมโยงสมาชิกของเครือข่ายหลาย ๆ หน่วยเข้าด้วยกันเพื่อสร้างรูปแบบการให้บริการที่ครอบคลุมการผสมผสานกระบวนการเข้าด้วยกันที่ถูกต้องอาจเกี่ยวข้องกับการสร้างเครือข่ายกิจกรรมต่างๆของหน่วยงานจำนวนมากเข้าด้วยกัน หน่วยงานเหล่านี้บางส่วนอาจเป็นหน่วยงานอื่น ๆ และหน่วยงานรัฐในระดับต่างๆ ในกรณีนี้และกรณีอื่นๆ การแยกย่อยส่วนต่าง ๆ ให้เป็นสัญญาจ้างงานที่ย่อยลงอาจทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการที่รุนแรงหรืออาจจะล้มเหลวในอนาคต โดยทั้งนี้รูปแบบการบูรณาการเครือข่ายอาจจะแบ่งเป็นสามรูปแบบ ก็คือ

- 1) รัฐสามารถเป็นผู้ลงมือบูรณาการเองและทำงานประจำวันของเครือข่ายในองค์กร ซึ่งรูปแบบนี้หน่วยงานภาครัฐจะหน่วยงานหลักในการควบคุมเครือข่ายในการให้บริการเอง
- 2) รัฐสามารถมอบหมายงานทั้งหมดให้แก่ผู้รับจ้างเหมาหลัก ซึ่งรูปแบบนี้หน่วยงานภาครัฐจะเป็นคนควบคุมเฉพาะหน่วยงานเครือข่ายเพียงชั้นเดียวและให้หน่วยงานเครือข่ายไปจัดการในการดำเนินการตามแต่เห็นสมควร
- 3) รัฐว่าจ้างเหมาบุคคลที่ 3 หลาย ๆ สัญญาให้เป็นผู้ประสานงานเครือข่าย ซึ่งรูปแบบนี้หน่วยงานภาครัฐจะเป็นคนควบคุมเฉพาะหน่วยงานเครือข่ายหลักเพียงชั้นเดียวและให้หน่วยงานเครือข่ายหลักไปจัดการว่าข้างหน่วยงานเครือข่ายรองในการดำเนินงานตามแต่เห็นสมควร

จากการเตรียมความพร้อมเพื่อไปสู่การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายสำหรับประเทศไทย จะเห็นได้ว่ามีการเตรียมความพร้อมที่ค่อนข้างจะยากลำบาก เนื่องจากองค์กรภาครัฐจะต้องมีการประเมินองค์กรของตนเองในทุก ๆ เรื่อง ไม่ว่าจะ เป็นในเรื่องของยุทธศาสตร์ที่จะต้องมีความชัดเจนในตั้งแต่ต้น เพื่อที่องค์กรภาครัฐจะได้มีแนวทางในการเลือกรูปแบบเครือข่าย

ขององค์กรตนเองว่าจะต้องดำเนินการแบบใด ตลอดจนจะต้องมีการบูรณาการส่วนต่าง ๆ ของเครือข่าย เพื่อทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงมีวิธีการที่สามารถทำให้ขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้มีความเป็นรูปธรรมและง่ายยิ่งขึ้น ดังนี้

1) ทบทวนบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้เหมาะสม ถ้ายโอนภารกิจงาน และกิจกรรมที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องปฏิบัติเองให้ภาคส่วนต่าง ๆ

2) ส่งเสริมการบริหารราชการระบบเปิดและการสร้างเครือข่าย โดยส่งเสริมการสร้างร่วมมือในรูปภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public-Private- Partnership : PPP) เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นของประเทศที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และภาครัฐยังไม่สามารถดำเนินการได้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน การเปิดให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนภาครัฐ (Contestability) ในภารกิจของภาครัฐที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองและภาคเอกชน สามารถดำเนินการแทนได้ โดยสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีผ่านกลไกตลาด เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถเข้ามาเป็นผู้จัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ โดยอาศัยการจัดทำข้อตกลงร่วม (Compact) ในรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะหุ้นส่วน ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมและชุมชน ซึ่งมีเป้าหมายของข้อตกลงอยู่ที่การร่วมกัน ดำเนินภารกิจจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ พัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารงานแบบเครือข่าย (Networked Governance) โดยการ ปรับเปลี่ยนบทบาท โครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐให้สามารถเชื่อมโยง การทำงานและทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงาน ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้เกิดการพึ่งพิงกันในรูปแบบพันธมิตร มีการบริหารงานแบบยืดหยุ่น เพื่อให้เกิดความสะดวก และความรวดเร็ว

บทสรุป

จากที่กล่าวไปแล้วว่าปัจจุบันปัญหาสังคมทุกวันนี้มีความซับซ้อนมากขึ้น การแก้ไขปัญหามานานไกลกระบวนราชการที่มุ่งการทำงานแบบควบคุมและสั่งการ ตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchical control) อาจไม่สามารถดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จได้อย่างทันทั่วทั้งที่ บ่อยครั้งที่การแก้ไขปัญหาลำบากมีข้อจำกัดหรืออาจเกินกว่าขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของส่วนราชการแต่เพียงลำพัง ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้มีข้อมูลจำกัดหรืออาจเกินกว่าขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของส่วนราชการแต่เพียงลำพัง ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้มีข้อมูลจำกัดหรืออาจเกินกว่าขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของส่วนราชการแต่เพียงลำพัง โดยอาศัยความเชี่ยวชาญของบุคลากรและอำนาจสั่งการที่มีอยู่ในการผลักดันให้กิจกรรมต่างๆ ดำเนินไปจนลุล่วง ตามปกติส่วนราชการมีความเชี่ยวชาญในการแก้ไขปัญหานั้น แนวตั้ง กิจกรรมต่างๆ ดำเนินการโดยบุคลากรที่ได้รับการฝึกฝนและมีความชำนาญเฉพาะด้าน บุคลากรเหล่านี้จะดำเนินการภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง ผ่านการสั่งการและควบคุมตามลำดับสายการบังคับบัญชา อย่างไรก็ตาม เมื่อบริบทแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป

ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกันการบริหารงานภาครัฐแบบเดิมไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการในการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเนื่องด้วยจากบริบทสังคมที่เปลี่ยนไป ปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนที่มากขึ้น หรือแม้แต่วิธีการราชการแบบเก่าที่เน้นสายการบังคับบัญชา ทำให้เกิดความล่าช้าและเกิดปัญหาอุปสรรคมากมายในการดำเนินงาน ดังนั้นจึงควรมีการทำงานแบบเครือข่าย เพื่อที่จะสามารถสร้างประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่าง และตรงตามที่ประชาชนต้องการ แต่ถึงกระนั้นเองการบริหารงานแบบเครือข่ายก็มักจะล้มเหลวได้เหมือนกันจากสาเหตุที่ว่า ไม่มี ความเชื่อมโยงกันของเป้าหมาย การควบคุมดูแลขาดประสิทธิภาพ ความล้มเหลวในการสื่อสาร ปัญหาในการประสานงาน ขาดข้อมูลไม่ดี และภาครัฐมีขนาดใหญ่เกินไป ถ้าหากเป็นเช่นนี้ในบริบทของประเทศไทยถ้าจะทำให้การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายประสบความสำเร็จจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้ เริ่มต้นด้วยการกำหนดยุทธศาสตร์ เนื่องจากยุทธศาสตร์เป็นตัวกำหนดกระบวนการหรือวิธีการในการทำงานว่าหน่วยงานจะทำงานไปในทิศทางใด และมีกระบวนการใดบ้างที่จะทำให้ประสบ

ความสำเร็จ โดยยุทธศาสตร์จะเป็นสิ่งที่ได้มาจากการวิเคราะห์ปัญหาของสังคมว่าสิ่งใดที่เป็นปัญหาในขณะนั้นและอะไรคือสิ่งที่ประชาชนต้องการ หลังจากนั้นหน่วยงานราชการจะต้องมาวิเคราะห์ว่าจากยุทธศาสตร์ที่กล่าวมานั้นจะมีการใช้รูปแบบเครือข่ายอย่างไร เนื่องจากรูปแบบเครือข่ายมีมากมายอยู่ที่ว่าหน่วยงานราชการจะนำมาใช้อย่างไรโดยดูถึงเป้าหมายและเลือกเครือข่ายที่คิดว่าสามารถตอบสนองต่อเป้าหมายได้ และขั้นตอนที่สำคัญที่สุดคือการบูรณาการและเชื่อมโยงเครือข่าย เป็นการที่หน่วยงานราชการจะต้องทำการประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของตัวเองและหน่วยงานที่จัดตั้งเป็นเครือข่ายว่าการจัดการแบบไหนที่จะมีประสิทธิภาพที่สุด ดังนั้นถ้าหากประเทศไทยมีการจัดการตามขั้นตอนที่ว่าและจัดอุปสรรคต่าง ๆ ออกไปได้ เชื่อว่าการบริหารจัดการภาครัฐแบบเครือข่ายจะเป็นรูปแบบของการบริหารราชการที่ดีอีกรูปแบบหนึ่งของประเทศไทยที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกปัจจุบัน

เอกสารอ้างอิง

จิระประภา อัครบวร และประยูร อัครบวร. (2552). *การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย = Governing by Network*.

กรุงเทพฯ: กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

Alter, C., & Hage, J. (1993). *Organizations working together*. Newbury Park, CA: Sage.

Ansell, Chris, and Alison Gash. (2008). Collaborative governance in theory and practice.

Journal of Public Administration Research and Theory, 18.

Emerson, Kirk, and Peter Murchie. (2010). *Collaborative governance and climate change: Opportunities for public administration*. In *The future of public administration, public management, and public service around the world: The Minnowbrook perspective*, eds.

Emerson, Kirk, Tina Nabatchi, Stephen Balogh. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1).

Gerlach, M. L., & Lincoln, J. R. (1992). *The organization of business networks in the United States and Japan*. In N. Nohria & R. G. Eccles (Eds.), *Networks and organizations: Structure, form, and action*. Boston: Harvard Business School Press.

Goldsmith, Stephen and William D. Eggers. (2004). *Governing by Network*. D.C.: Brookings Institution Press

Granovetter, M. (1994). Business groups. In N. J. Smelser & R. Swedberg (Eds.), *The handbook of economic Sociology*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Granovetter, M. (1995). *Case revisited: Business groups in the modern economy*. Industrial and Corporate Change.

Kreiner, K., & Schultz, M. (1993). *Informal collaboration in R & D: The formation of networks across organizations*. Organization Studies.

Larson, A. (1992). Network dyads in entrepreneurial settings: A study of the governance of exchange relationships. *Administrative Science Quarterly*, 37.

Liebeskind, J. P., Oliver, A. L., Zucker, L., & Brewer, M. (1996). Social networks, learning, and flexibility: Sourcing scientific knowledge in new biotechnology firms. *Organization Science*, 7.

Miles, R. E., & Snow, C. C. (1986). Organizations: New concepts for new forms. *California Management Review*, 28(3).

Miles, R. E., & Snow, C. C. (1992). Causes of failures in network organizations. *California Management Review*, 34(4).

Powell, W. W., (1990). *Neither market nor hierarchy: Network forms of organization*.

In B. Staw & L. L. Cummings (Eds.), *Research in organizational behavior*, Greenwich, CT: JAI Press.

Wright, Deil S., (1974). *Intergovernmental Relation An Analysis Overview*, in Shafritz, Jay M. & Hyde Albert C.

(2007) *Classic of Public Administration*. Wadsworth: Cengage Learning.

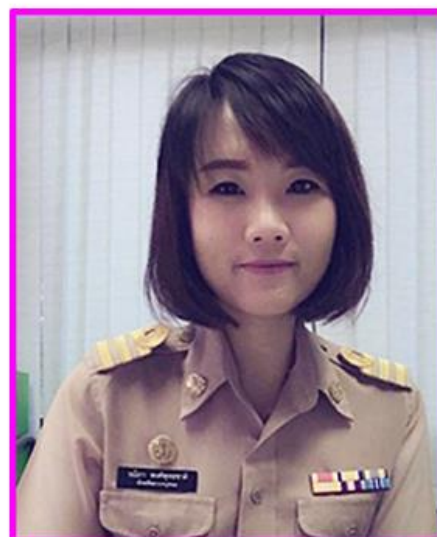


วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์



“อาจารย์ทุกท่านในหลักสูตร รป.ม. เอาใจใส่นักศึกษาดีมาก
นับเป็นสิ่งที่หาได้ยากในมหาวิทยาลัยอื่นๆ
รวมทั้งมิตรภาพจากเพื่อนๆ ที่คอยช่วยเหลือกันอยู่เสมอ
ทุกสิ่งที่เรียนสามารถนำมาประยุกต์ใช้
และเป็นประโยชน์ในการทำงานจริง
เรียกได้ว่า...
คุ้มค่ามาก ไม่ผิดหวังที่มาเรียนที่นี่”

รณิกา พงศ์พุทธชาติ
นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ อนาคต.สามเรือน จ.ราชบุรี
หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต พื้นที่สาขานิติศาสตร์



หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต
พื้นที่สาขานิติศาสตร์ และ ภาคคำ
สมัครได้ตลอดเวลาที่ <https://rcim.rmutr.ac.th/>
โทร. 092-442-8000