

เอกสารประกอบการบรรยาย

การจัดการภาครัฐและเอกชน

แนวคิด การเปรียบเทียบ ความร่วมมือ และการประยุกต์ใช้ร่วมสมัย

Public and Private Sector Management

Concepts, Comparison, Collaboration, and Contemporary Applications

รายวิชา การจัดการภาครัฐและเอกชน

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

พ.ศ. 2569

วัตถุประสงค์การเรียนรู้

เมื่อศึกษาเอกสารประกอบการบรรยายจบนี้แล้ว ผู้เรียนจะสามารถ

1. อธิบายความหมาย ลักษณะ และบริบทเชิงสถาบันขององค์การภาครัฐและภาคเอกชนได้อย่างเป็นระบบ
2. วิเคราะห์ความเหมือนและความแตกต่างของการจัดการภาครัฐและภาคเอกชนในด้านเป้าหมาย อำนาจ ความรับผิดชอบ ทรัพยากร บุคลากร การตัดสินใจ และการวัดผลได้
3. ประเมินว่าแนวคิดหรือเครื่องมือจากภาคเอกชนใดสามารถประยุกต์ใช้ในภาครัฐได้ และภายใต้เงื่อนไขใด
4. จำแนกรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ได้แก่ การกำกับดูแล การจัดซื้อจัดจ้าง การจ้างเหมาบริการ สัมปทาน การร่วมลงทุน และความร่วมมือเชิงหุ้นส่วนได้
5. วิเคราะห์กรณีศึกษาต่างประเทศและประเทศไทยโดยเชื่อมโยงประสิทธิภาพ คุณค่าสาธารณะ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความเสี่ยงได้
6. ประยุกต์กรอบ Make-Buy-Partner-Regulate เพื่อออกแบบทางเลือกในการจัดบริการสาธารณะร่วมสมัยได้

แนวคิดนำสำหรับทั้งบท

“การจัดการภาครัฐและภาคเอกชนมีเครื่องมือหลายประการร่วมกัน แต่ดำเนินงานภายใต้บริบทของอำนาจ ความชอบธรรม ความรับผิดชอบ และเกณฑ์ความสำเร็จที่แตกต่างกัน” ดังนั้น ประเด็นสำคัญมิใช่เพียงการพิจารณาว่าเครื่องมือใดมีประสิทธิภาพมากกว่า หากต้องพิจารณาด้วยว่าเครื่องมือที่เหมาะสมกับการกิจสาธารณะ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และความเสี่ยงประเภทใด

1. บทนำ: เหตุใดต้องศึกษาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชนร่วมกัน

การบริหารสาธารณะร่วมสมัยมิได้ดำเนินอยู่ภายในขอบเขตของหน่วยงานราชการเพียงฝ่ายเดียว การกิจสาธารณะจำนวนมากต้องอาศัยทรัพยากร ความเชี่ยวชาญ เทคโนโลยี เงินทุน และข้อมูลจากภาคเอกชน ขณะเดียวกัน องค์การภาคเอกชนก็ต้องดำเนินงานภายใต้กฎหมาย กติกาการแข่งขัน มาตรฐานสาธารณะ และความคาดหวังทางสังคมที่รัฐมีบทบาทกำหนด ดังนั้น การทำความเข้าใจ “การจัดการภาครัฐ” และ “การจัดการภาคเอกชน” จึงควรพิจารณาทั้งความคล้ายคลึง ความแตกต่าง และพื้นที่ความร่วมมือระหว่างสองภาคส่วนอย่างเป็นระบบ

ในเชิงการจัดการ ทั้งสองภาคส่วนต่างต้องกำหนดกลยุทธ์ จัดองค์การ บริหารทรัพยากรมนุษย์ จัดสรรงบประมาณหรือเงินทุน ประเมินผล บริหารความเสี่ยง และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของภาครัฐมีอาจประเมินจากกำไรหรือความพึงพอใจของผู้รับบริการเพียงอย่างเดียว หากต้องคำนึงถึงความถูกต้องตามกฎหมาย ความเสมอภาค การเข้าถึงบริการ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และคุณค่าที่ประชาชนได้รับ ขณะที่ภาคเอกชนต้องรักษาความสามารถในการแข่งขัน ฐานลูกค้า รายได้ ความอยู่รอดขององค์การ และผลตอบแทนแก่ผู้ลงทุน

Allison (1980) ตั้งข้อสังเกตเชิงวิชาการว่าการจัดการภาครัฐและภาคเอกชนอาจมีความคล้ายคลึงกัน ในบางประเด็น แต่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบริบทและพันธกิจ ขณะที่ Boyne (2002) ทบทวนหลักฐานเชิงประจักษ์และพบว่าความแตกต่างปรากฏอยู่จริงในหลายด้าน แต่ไม่ควรอธิบายสองภาคส่วนในลักษณะคู่ตรงข้ามอย่างตายตัว ประเด็นดังกล่าวนำไปสู่แนวคิดความเป็นสาธารณะ

(publicness) ซึ่งเสนอว่าองค์การสามารถมีระดับความเป็นสาธารณะแตกต่างกันตามแหล่งอำนาจ แหล่งทรัพยากร และข้อจำกัดที่เผชิญ (Bozeman, 1987)

คำถามเปิดชั้นเรียน

หากโรงพยาบาลของรัฐ โรงพยาบาลเอกชน รัฐวิสาหกิจ บริษัทจดทะเบียน และบริษัทเอกชนที่รับสัมปทานบริการสาธารณะ ต่างใช้การวางแผน งบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยีในบางส่วนร่วมกัน ควรใช้เกณฑ์ใดในการจำแนกความแตกต่างระหว่าง “การจัดการแบบภาครัฐ” กับ “การจัดการแบบภาคเอกชน”?

2. ความหมายและธรรมชาติขององค์การภาครัฐและภาคเอกชน

2.1 องค์การภาครัฐ

องค์การภาครัฐ (public organization) หมายถึงองค์การที่ดำเนินการกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและความชอบธรรมทางการเมือง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ บังคับใช้กฎหมาย จัดสรรทรัพยากร แก้ไขความล้มเหลวของตลาด และคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม แหล่งรายได้สำคัญมาจากภาษี ค่าธรรมเนียม งบประมาณ หรือรายได้จากการดำเนินการกิจการของรัฐ การตัดสินใจจึงอยู่ภายใต้กลไกความรับผิดชอบหลายระดับ ทั้งฝ่ายการเมือง กฎหมาย หน่วยงานตรวจสอบ ศาล สื่อมวลชน และประชาชน

2.2 องค์การภาคเอกชน

องค์การภาคเอกชน (private organization) หมายถึงองค์การที่มีกรรมสิทธิ์และการควบคุมหลักโดยบุคคลหรือภาคเอกชน ดำเนินกิจกรรมผ่านกลไกตลาด การทำสัญญา และสิทธิในทรัพย์สิน เป้าหมายอาจครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหากำไร การเติบโต การสร้างมูลค่าแก่ลูกค้า ไปจนถึงพันธกิจทางสังคม อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปองค์การภาคเอกชนจำเป็นต้องรักษาความอยู่รอดทางการเงินและความสามารถในการแข่งขัน การตัดสินใจจึงเชื่อมโยงกับความรับผิดชอบต่อเจ้าของ ผู้ถือหุ้น คณะกรรมการ ลูกค้า เจ้าหนี้ พนักงาน และหน่วยงานกำกับดูแล

2.3 จาก “สองขั้ว” สู่แนวคิด Publicness

การแบ่งองค์การออกเป็น “ภาครัฐ” และ “ภาคเอกชน” ในลักษณะสองขั้วช่วยให้เข้าใจภาพพื้นฐาน แต่ยังไม่เพียงพอต่อการอธิบายสภาพความเป็นจริงร่วมสมัย เนื่องจากมีองค์การจำนวนหนึ่งที่มีลักษณะผสมผสาน เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน บริษัทที่รัฐถือหุ้น บริษัทที่ให้บริการสาธารณะภายใต้สัมปทาน หรือโครงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) แนวคิดความเป็นสาธารณะ (publicness) จึงใช้พิจารณาระดับความเป็นสาธารณะผ่านอิทธิพลของอำนาจรัฐ แหล่งเงินสาธารณะ และกฎเกณฑ์ที่องค์การต้องปฏิบัติตาม

ตำแหน่งบนสเปกตรัม	ลักษณะโดยย่อ	ตัวอย่างเชิงแนวคิด
ความเป็นสาธารณะสูง	รัฐเป็นเจ้าของ ใช้อำนาจตามกฎหมาย งบประมาณ สาธารณะ และรับผิดชอบต่อประชาชน	กระทรวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
องค์การของรัฐเชิงธุรกิจ	รัฐเป็นเจ้าของ แต่มีรายได้จากการดำเนินการ และใช้เครื่องมือธุรกิจมากขึ้น	รัฐวิสาหกิจ
องค์การลูกผสม/หุ้นส่วน	รัฐกับเอกชนแบ่งบทบาท เงินทุน ความเสี่ยง หรือการบริหารตามสัญญา	PPP, joint venture, concession

ตำแหน่งบนสเปกตรัม	ลักษณะโดยย่อ	ตัวอย่างเชิงแนวคิด
เอกชนที่ถูกกำกับเข้ม	เอกชนเป็นเจ้าของ แต่ให้บริการที่มีผลสาธารณะสูง และอยู่ภายใต้การกำกับเฉพาะ	สาธารณูปโภค โทรคมนาคม การเงินบาง ประเภท
ความเป็นเอกชนสูง	เจ้าของและเงินทุนเอกชน แข่งขันในตลาดเป็นหลัก	บริษัททั่วไปในตลาดแข่งขัน

การประยุกต์ใช้

ก่อนนำเครื่องมือจากภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ในหน่วยงานภาครัฐ ควรพิจารณาระดับความเป็นสาธารณะ (publicness) ของภารกิจเป็นสำคัญ ยิ่งภารกิจเกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐาน การบังคับใช้กฎหมาย ความเสมอภาค หรือข้อมูลอ่อนไหวมากเท่าใด การตัดสินใจก็ยิ่งควรให้น้ำหนักกับความชอบธรรม ความโปร่งใส และการตรวจสอบ มากกว่าการพิจารณาต้นทุนเพียงประการเดียว

3. ฐานคิดสำหรับเปรียบเทียบการจัดการภาครัฐกับภาคเอกชน

3.1 หน้าที่ทางการจัดการมีความคล้ายคลึงกัน แต่ดำเนินอยู่ภายใต้บริบทที่แตกต่างกัน

ทั้งผู้บริหารภาครัฐและภาคเอกชนต้องดำเนินหน้าที่ด้านการวางแผน การจัดการ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การสื่อสาร การควบคุมผลการดำเนินงาน การตัดสินใจ และการแก้ไขปัญหา ความคล้ายคลึงดังกล่าวทำให้เครื่องมือด้านการจัดการจำนวนมากสามารถประยุกต์ข้ามภาคส่วนได้ เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การบริหารโครงการ การวิเคราะห์ข้อมูล และการปรับปรุงกระบวนการ อย่างไรก็ตาม บริบทขององค์การย่อมมีผลต่อความหมายและวิธีใช้เครื่องมือ ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (KPI) ขององค์การธุรกิจอาจเชื่อมโยงกับยอดขายโดยตรง ขณะที่ KPI ของบริการสาธารณะจำเป็นต้องระมัดระวังมิให้การมุ่งบรรลุตัวเลขบดบังความเสมอภาคหรือคุณภาพของบริการ

3.2 ความแตกต่างมิได้อธิบายด้วยระดับประสิทธิภาพเพียงประการเดียว

การสรุปโดยทั่วไปว่าภาคเอกชนมีประสิทธิภาพเหนือกว่าภาครัฐ หรือภาครัฐมีความรับผิดชอบต่อสังคมกว่าภาคเอกชน อาจเป็นการลดทอนความซับซ้อนของบริบทการจัดการ เนื่องจากผลการดำเนินงานขึ้นอยู่กับประเภทภารกิจ โครงสร้างการแข่งขัน สมรรถนะขององค์การ คุณภาพของสัญญา ระบบข้อมูล และการกำกับดูแล การเปรียบเทียบที่เหมาะสมจึงควรกำหนดหน่วยวิเคราะห์และเกณฑ์ความสำเร็จให้ชัดเจน เช่น การประเมินบริการขนส่งอาจพิจารณาทั้งต้นทุนต่อเที่ยว ความตรงต่อเวลา ความครอบคลุมพื้นที่ ความปลอดภัย และความสามารถในการเข้าถึงของผู้มีรายได้น้อยควบคู่กัน

3.3 เกณฑ์การเปรียบเทียบ 4 ระดับ

- ระดับที่ 1: พันธกิจและคุณค่า — พิจารณาว่าองค์การมุ่งสร้างกำไร คุณค่าสาธารณะ หรือผสมผสานทั้งสองเป้าหมาย
- ระดับที่ 2: โครงสร้างอำนาจและความรับผิดชอบ — พิจารณาว่าใครมีอำนาจตัดสินใจ ใครทำหน้าที่ตรวจสอบ และใครเป็นผู้รับผลจากความผิดพลาด
- ระดับที่ 3: ระบบการจัดการ — พิจารณาการออกแบบกลยุทธ์ บุคลากร การเงิน การจัดซื้อ เทคโนโลยี และระบบการวัดผล

- ระดับที่ 4: ผลลัพธ์และผลกระทบ — พิจารณาประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความเชื่อมั่น และความยั่งยืนที่เกิดขึ้นจริง

4. ความแตกต่างสำคัญระหว่างการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน

4.1 เป้าหมายและนิยามความสำเร็จ

ภาคเอกชนมักมีเป้าหมายด้านการเงินและตลาดที่มีความชัดเจนในระดับหนึ่ง เช่น รายได้ กำไร ส่วนแบ่งตลาด การรักษาสถานะลูกค้า และมูลค่ากิจการ ขณะที่ภาครัฐมีเป้าหมายหลายด้านและอาจเกิดความตึงเครียดระหว่างเป้าหมาย เช่น การให้บริการอย่างรวดเร็วควบคู่กับการเปิดโอกาสให้ตรวจสอบ การประหยัดงบประมาณควบคู่กับการให้บริการพื้นที่ห่างไกล หรือการส่งเสริมนวัตกรรมควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิและข้อมูลส่วนบุคคล การบริหารภาครัฐจึงเผชิญภาวะเป้าหมายหลายประการ (goal multiplicity) และต้องจัดสมดุลระหว่างคุณค่าหลายชุด

4.2 อำนาจ ความชอบธรรม และกฎหมาย

องค์การภาครัฐสามารถใช้อำนาจบางประเภทที่องค์การเอกชนไม่มี เช่น การออกใบอนุญาต การจัดเก็บภาษี การบังคับใช้กฎหมาย หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ การใช้อำนาจดังกล่าวต้องมีฐานกฎหมาย กระบวนการที่เป็นธรรม และช่องทางอุทธรณ์ที่เหมาะสม ในทางตรงกันข้าม ภาคเอกชนอาศัยสัญญา กรรมสิทธิ์ และความยินยอมในการแลกเปลี่ยนเป็นฐานสำคัญ ดังนั้น เหตุผลด้านความรวดเร็วหรือความคล่องตัวในการตัดสินใจของรัฐจึงมีอาจใช้แทนหลักนิติธรรมได้

4.3 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและความรับผิดชอบ

ผู้บริหารภาคเอกชนมีความรับผิดชอบต่อเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น คณะกรรมการ ลูกค้า พนักงาน และหน่วยงานกำกับดูแล ขณะที่ผู้บริหารภาครัฐมีความรับผิดชอบต่อฝ่ายการเมือง สภา หน่วยงานตรวจสอบ ศาล ผู้รับบริการ ประชาชนทั่วไป กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ และสื่อมวลชนพร้อมกัน ความรับผิดชอบของภาครัฐจึงมีลักษณะหลายทิศทาง และอาจเผชิญข้อเรียกร้องหรือความคาดหวังที่ขัดแย้งกันได้

4.4 รายได้ ทรัพยากร และแรงกดดันจากตลาด

องค์การภาคเอกชนที่ดำเนินงานภายใต้การแข่งขันในตลาดย่อมเผชิญแรงกดดันจากยอดขาย รายได้ และกระแสเงินสดเมื่อไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าได้ ขณะที่หน่วยงานภาครัฐจำนวนมากไม่มีคู่แข่งโดยตรงและไม่สามารถยุติการให้บริการได้ แม้ต้นทุนการดำเนินงานจะอยู่ในระดับสูง การขาดกลไกการแข่งขันในตลาดจึงทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องมีกลไกทดแทน เช่น การประเมินผล การตรวจสอบ การเปิดเผยข้อมูล การเปรียบเทียบสมรรถนะ (benchmarking) และการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

4.5 บุคลากร แรงจูงใจ และการบริหารผลการปฏิบัติงาน

ภาคเอกชนโดยทั่วไปมีความยืดหยุ่นมากกว่าในการกำหนดค่าตอบแทน การสรรหา และการปรับโครงสร้างองค์กร ส่วนภาครัฐให้ความสำคัญกับระบบคุณธรรม ความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ ความท้าทายสำคัญจึงอยู่ที่การสร้างแรงจูงใจและความคล่องตัว โดยยังคงหลักความเป็นธรรมและความเป็นกลางของระบบราชการ

4.6 การวัดผลงาน

ผลลัพธ์ขององค์การภาคเอกชนจำนวนมากสามารถสะท้อนผ่านราคา ยอดขาย กำไร หรืออัตราการเติบโต ขณะที่ผลลัพธ์ของภาครัฐมักมีความซับซ้อนและปรากฏในระยะยาว เช่น ความปลอดภัย ความไว้วางใจ คุณภาพชีวิต หรือการลดความเหลื่อมล้ำ ดังนั้น การประเมินผลภาครัฐจึงควรใช้ตัวชี้วัดหลายระดับ

ตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า (input) กระบวนการ (process) ผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) ไปจนถึงคุณค่าสาธารณะ (public value) และไม่ควรใช้ตัวเลขเพียงตัวเดียวเป็นเกณฑ์ตัดสินความสำเร็จ

4.7 ความเสี่ยง นวัตกรรม และความล้มเหลว

ภาคเอกชนอาจมีพื้นที่สำหรับการทดลองและยอมรับความล้มเหลวได้มากกว่าในบางบริบท เนื่องจากใช้เงินทุนของผู้ลงทุนและสามารถยุติผลิตภัณฑ์หรือบริการบางประเภทได้ ขณะที่ความผิดพลาดของภาครัฐอาจกระทบต่อสิทธิ ความปลอดภัย หรือประชาชนจำนวนมาก จึงเผชิญข้อจำกัดด้านความเสี่ยงสูงกว่า อย่างไรก็ตาม การหลีกเลี่ยงความเสี่ยงโดยสิ้นเชิงอาจลดทอนความสามารถในการสร้างนวัตกรรมของภาครัฐ จึงควรใช้การทดลองแบบมีขอบเขต (sandbox) ควบคู่กับการประเมินผลและกลไกกำกับความเสี่ยงที่เหมาะสม

5. ตารางเปรียบเทียบการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน

ประเด็น	ภาครัฐ	ภาคเอกชน	นัยต่อการประยุกต์ใช้
พันธกิจ	ประโยชน์สาธารณะ สิทธิ ความเสมอภาค บริการ จำเป็น	กำไร การเติบโต ลูกค้า ความอยู่รอด	ไม่ควรใช้กำไรหรือต้นทุนเป็นเกณฑ์เพียงประการเดียวในการประเมินภารกิจสาธารณะ
ฐานอำนาจ	กฎหมาย ความชอบธรรมทางการเมือง	กรรมสิทธิ์ สัญญา กลไกตลาด	เครื่องมือรัฐต้องมีฐานกฎหมายและกระบวนการที่เป็นธรรม
รายได้	ภาษี บประมาณ ค่าธรรมเนียม รายได้ของรัฐ	ยอดขาย เงินลงทุน รายได้ตลาด	แรงจูงใจด้านต้นทุนและลูกค้าต่างกัน
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	ประชาชน ผู้รับบริการ ฝ่ายการเมือง หน่วยตรวจสอบ กลุ่มผลกระทบ	เจ้าของ ผู้ถือหุ้น ลูกค้า พนักงาน เจ้าหนี้ regulator	ภาครัฐต้องจัดการความรับผิดชอบหลายทิศทาง
การแข่งขัน	มักจำกัดหรือไม่มีในภารกิจผูกขาด	โดยทั่วไปมีแรงกดดันจากตลาด	ภาครัฐควรมีกลไกเปรียบเทียบสมรรถนะและรับฟังความคิดเห็นเพื่อทดแทนแรงกดดันจากตลาด
การตัดสินใจ	ถูกจำกัดด้วยกฎหมาย ขั้นตอน ความโปร่งใส และการตรวจสอบ	ยืดหยุ่นกว่าเมื่ออยู่ในอำนาจผู้บริหาร	สามารถลดขั้นตอนได้ แต่ต้องไม่ตัดทอนกลไกคุ้มครองสิทธิและความรับผิดชอบ
บุคลากร	ระบบคุณธรรม กฎระเบียบ ความต่อเนื่อง	ยืดหยุ่นด้านค่าตอบแทน และการจัดกำลังคน	สามารถประยุกต์เครื่องมือบริหารผลการปฏิบัติงานได้ โดยต้องคงหลักความเป็นธรรม

ประเด็น	ภาครัฐ	ภาคเอกชน	นัยต่อการประยุกต์ใช้
การวัดผล	หลายเป้าหมาย ผลกระทบระยะยาว วัดยาก	ตัวชี้วัดตลาดและการเงิน ชัดเจนกว่า	ควรใช้ชุดตัวชี้วัดที่สมดุล ครอบคลุมผลลัพธ์และคุณค่า สาธารณะ
ความเสี่ยง	ความผิดพลาดอาจกระทบ สิทธิและสาธารณะสูง	ความเสี่ยงผูกกับ ผลตอบแทนและเงินลงทุน	ควรใช้กรอบการกำกับความ เสี่ยงควบคู่กับการทดลองแบบ จำกัดขอบเขต
จริยธรรม/กำกับ ดูแล	นิติธรรม ความโปร่งใส ความเสมอภาค การ ป้องกันผลประโยชน์ทับ ซ้อน	fiduciary duty, compliance, corporate governance, ESG	ความร่วมมือรัฐ-เอกชนควร ออกแบบกลไกการกำกับดูแล ของทั้งสองภาคส่วนให้ สอดคล้องกัน

6. หน้าที่การจัดการ: สิ่งที่ยังสองภาคส่วนมีร่วมกัน

6.1 การจัดการเชิงกลยุทธ์

ทั้งสองภาคส่วนจำเป็นต้องวิเคราะห์สภาพแวดล้อม กำหนดทิศทาง จัดลำดับความสำคัญ และเชื่อมโยงทรัพยากรกับเป้าหมาย ความแตกต่างสำคัญคือกลยุทธ์ของภาครัฐต้องสอดคล้องกับนโยบายสาธารณะ กฎหมาย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก ขณะที่กลยุทธ์ของภาคเอกชนมักเชื่อมโยงกับตลาด ตำแหน่งทางการแข่งขัน และรูปแบบธุรกิจ

6.2 การออกแบบองค์การและกระบวนการ

แนวคิดการออกแบบกระบวนการใหม่ (process redesign) การจัดการแบบลีน (Lean) การออกแบบเส้นทางบริการ (service journey) และการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (one-stop service) สามารถประยุกต์ใช้ได้ทั้งสองภาคส่วน อย่างไรก็ตาม ภาครัฐต้องตรวจสอบว่าการลดขั้นตอนจะไม่กระทบต่อสิทธิในการอุทธรณ์ การคุ้มครองข้อมูล หรือการเข้าถึงบริการของกลุ่มเปราะบาง

6.3 การบริหารทรัพยากรมนุษย์

องค์การทุกประเภทจำเป็นต้องดึงดูด พัฒนา และรักษาบุคลากรที่มีสมรรถนะ ภาครัฐสามารถประยุกต์แนวคิดด้านสมรรถนะ (competency) การบริหารผู้มีความรู้ (talent management) และการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง (continuous learning) จากภาคเอกชนได้ ขณะเดียวกันต้องคงไว้ซึ่งหลักคุณธรรม ความเป็นกลาง และการไม่เลือกปฏิบัติ

6.4 การเงิน งบประมาณ และต้นทุน

ภาคเอกชนใช้ข้อมูลต้นทุน กระแสเงินสด ผลตอบแทน และการลงทุนเป็นฐานสำคัญในการตัดสินใจ ขณะที่ภาครัฐดำเนินงานภายใต้ระบบงบประมาณและวินัยการคลัง อย่างไรก็ตาม ภาครัฐควรเพิ่มการวิเคราะห์ต้นทุนตลอดวงจรชีวิต (life-cycle cost) และความคุ้มค่า (value for money) โดยเฉพาะเมื่อต้องเลือกระหว่างการดำเนินงานเอง การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP)

6.5 การบริหารผลการปฏิบัติงานและคุณภาพ

การกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (KPI) แดชบอร์ด การเปรียบเทียบสมรรถนะ และข้อมูลย้อนกลับ เป็นเครื่องมือที่ทั้งสองภาคส่วนใช้ร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ในบริบทภาครัฐควรเชื่อมโยงตัวชี้วัดกับ

ผลลัพธ์ (outcome) และความเสมอภาค (equity) ไม่ใช่เพียงผลผลิต (output) ตัวอย่างเช่น ศูนย์บริการที่สามารถลดเวลารอคอยได้ แต่ประชาชนสูงอายุหรือผู้พิการยังไม่สามารถเข้าถึงบริการดิจิทัลได้อย่างเหมาะสม ย่อมไม่อาจถือว่าประสบความสำเร็จโดยสมบูรณ์

6.6 นวัตกรรม ดิจิทัล และการบริหารความเสี่ยง

ภาคเอกชนมักเป็นแหล่งเทคโนโลยีและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ขณะที่ภาครัฐมีข้อมูล กติกา โครงสร้างพื้นฐาน และพันธกิจสาธารณะ การพัฒนานวัตกรรมร่วมกันจึงมีศักยภาพในการสร้างประโยชน์สูง แต่จำเป็นต้องบริหารจัดการประเด็นข้อมูลส่วนบุคคล ความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ทรัพย์สินทางปัญญา การพึ่งพาผู้ขาย และความต่อเนื่องของบริการอย่างเป็นระบบ

กิจกรรมท้ายครั้งที่ 1

ให้นักศึกษาเลือกองค์กร 2 แห่งที่ทำภารกิจใกล้เคียงกัน เช่น โรงพยาบาลรัฐ-เอกชน มหาวิทยาลัยรัฐ-เอกชน หรือผู้ให้บริการขนส่งสาธารณะ-เอกชน แล้วเปรียบเทียบ 6 ประเด็น ได้แก่ เป้าหมาย แหล่งรายได้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การตัดสินใจ บุคลากร และการวัดผล จากนั้นตอบว่า “เครื่องมือใดสามารถแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันได้ และเครื่องมือใดไม่ควรถ่ายทอดโดยตรง”

เริ่มการสอนครั้งที่ 2

จากการเปรียบเทียบลักษณะการจัดการในครั้งที่ 1 การสอนครั้งที่ 2 มุ่งเปลี่ยนจากคำถามว่า “รัฐกับเอกชนแตกต่างกันอย่างไร” ไปสู่คำถามว่า “ควรแบ่งบทบาท ทำสัญญา ร่วมลงทุน และร่วมสร้างบริการอย่างไรจึงจะก่อให้เกิดผลลัพธ์สาธารณะที่เหมาะสม”

7. การเรียนรู้ข้ามภาคส่วน: อะไรควรถ่ายทอด และอะไรต้องปรับให้เหมาะสม

7.1 เครื่องมือจากภาคเอกชนที่ภาครัฐนำมาประยุกต์ใช้

กระแสการปฏิรูปภาครัฐตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ส่งผลให้มีการนำเครื่องมือจากภาคธุรกิจมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐเพิ่มขึ้น เช่น การจัดการเชิงกลยุทธ์ (strategic management) การบริหารผลการปฏิบัติงาน (performance management) การมุ่งเน้นผู้รับบริการ (customer orientation) การเปรียบเทียบสมรรถนะ (benchmarking) การจ้างเหมาบริการ (outsourcing) การบริหารสัญญา การจัดการแบบลีน (Lean) การพัฒนาแบบคล่องตัว (Agile) และการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ เครื่องมือเหล่านี้ช่วยให้หน่วยงานเห็นต้นทุน กระบวนการ และผลลัพธ์ได้ชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตาม การประยุกต์ใช้ในภาครัฐจำเป็นต้องปรับจากตรรกะ “ลูกค้าในฐานะผู้ซื้อ” ไปสู่การตระหนักว่า “ประชาชนเป็นผู้มีสิทธิและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” โดยเฉพาะในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสิทธิหรือความเสมอภาค

เครื่องมือ	ประโยชน์ที่คาดหวัง	เงื่อนไขเมื่อใช้ในภาครัฐ
Strategic Management	เชื่อมโยงวิสัยทัศน์กับทรัพยากรและโครงการ	ต้องสอดคล้องนโยบาย กฎหมาย และความต้องการสาธารณะ
KPI / Performance Dashboard	ติดตามผลงานและสร้างความรับผิดชอบ	ต้องวัด outcome, equity และคุณภาพ ไม่ใช่ปริมาณเพียงอย่างเดียว

เครื่องมือ	ประโยชน์ที่คาดหวัง	เงื่อนไขเมื่อใช้ในภาครัฐ
Customer Journey / Service Design	ลดความยุ่งยากและออกแบบจากผู้ใช้	ต้องครอบคลุมคนที่ใช้ดิจิทัลไม่ได้และกลุ่มเปราะบาง
Benchmarking	เปรียบเทียบและเรียนรู้จากองค์กรอื่น	ต้องเทียบกับหน่วยงานที่มีบริบทใกล้เคียง
Lean / Process Improvement	ลดความสูญเปล่าและเวลารอ	ต้องไม่ตัดขั้นตอนที่จำเป็นต่อสิทธิและการตรวจสอบ
Agile / Iterative Development	ทดลองเร็ว รับ feedback และปรับปรุง	ควรใช้กรอบความเสี่ยง การจัดซื้อที่ยืดหยุ่น และการคุ้มครองข้อมูล

7.2 ข้อจำกัดของแนวคิด “การบริหารรัฐเสมือนธุรกิจ”

ภารกิจภาครัฐบางประเภทไม่มี “ลูกค้าที่เลือกซื้อ” ในความหมายของตลาด เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การป้องกันภัยพิบัติ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือการจัดบริการพื้นฐานในพื้นที่ที่ไม่คุ้มทุน หากใช้ตรรกะตลาดเป็นเกณฑ์หลัก อาจนำไปสู่การเลือกให้บริการเฉพาะกลุ่มที่มีต้นทุนต่ำ การลดบริการในพื้นที่ห่างไกล หรือการละเลยคุณค่าที่ไม่สามารถวัดเป็นตัวเงินได้ ดังนั้น การเรียนรู้จากภาคเอกชนควรอยู่ในลักษณะการปรับใช้อย่างเลือกสรร (selective adaptation) กล่าวคือ เลือกใช้เครื่องมือให้สอดคล้องกับลักษณะภารกิจ พร้อมจัดให้มีกลไกคุ้มครองคุณค่าสาธารณะ

7.3 สิ่งที่ภาคเอกชนสามารถเรียนรู้จากภาครัฐ

การเรียนรู้ระหว่างภาคส่วนมิได้เกิดขึ้นจากภาคเอกชนสู่ภาครัฐเพียงทิศทางเดียว องค์กรธุรกิจที่ดำเนินงานในอุตสาหกรรมซึ่งมีผลกระทบต่อสาธารณะสูงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder governance) การปฏิบัติตามกฎหมาย (compliance) ความโปร่งใส การคุ้มครองข้อมูล การกำกับความเสี่ยง และความยั่งยืนมากขึ้น หลักการกำกับดูแลกิจการของ OECD และแนวทางสำหรับรัฐวิสาหกิจสะท้อนว่าการกำกับดูแลที่ดีควรแยกบทบาทของเจ้าของ ผู้กำกับดูแล และผู้บริหารให้ชัดเจน ลดผลประโยชน์ทับซ้อน และเปิดเผยข้อมูลที่มีสาระสำคัญ (OECD, 2023, 2024)

8. รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนมีได้หลายระดับ ตั้งแต่การที่รัฐกำกับกิจกรรมของเอกชน การจัดซื้อสินค้าหรือบริการจากเอกชน ไปจนถึงการร่วมรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ในระยะยาว ความแตกต่างของแต่ละรูปแบบอยู่ที่การแบ่งอำนาจ ทรัพยากร ความเสี่ยง ระยะเวลา และความรับผิดชอบ ผู้บริหารจึงควรจำแนกความหมายและเงื่อนไขของการจัดซื้อจัดจ้าง (procurement) การจ้างเหมาบริการ (outsourcing) สัมปทาน (concession) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) และความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์ (strategic collaboration) ให้ชัดเจน

รูปแบบ	สาระสำคัญ	เหมาะกับ	ประเด็นต้องระวัง
Regulation	รัฐกำหนดกฎ มาตรฐาน ใบอนุญาต หรือราคาแก่ กิจกรรมเอกชน	ตลาดที่มีผลสาธารณะสูง หรือมี market failure	regulatory capture, ภาระ กฎเกินจำเป็น
Public Procurement	รัฐซื้อสินค้า งานก่อสร้าง หรือบริการตามสัญญา	สิ่งที่กำหนดสเปก ผลผลิต และราคาได้ค่อนข้างชัด	การแข่งขัน ความโปร่งใส คุณภาพ TOR
Outsourcing / Contracting Out	เอกชนดำเนินงานแทนบาง กระบวนการ แต่รัฐยัง รับผิดชอบบริการ	กิจกรรมที่ไม่จำเป็นต้องทำ เองและตลาดผู้ให้บริการมี ศักยภาพ	คุณภาพบริการ การติดตาม สัญญา การสูญเสียความรู้
Concession	เอกชนได้รับสิทธิดำเนิน บริการ/ทรัพย์สินตาม เงื่อนไขและระยะเวลา	สาธารณูปโภคหรือบริการที่ เก็บค่าบริการจากผู้ใช้ได้	ค่าบริการ การแข่งขัน การ คืนทรัพย์สิน
Public-Private Partnership (PPP)	สัญญาระยะยาว แบ่งความ เสี่ยงและความรับผิดชอบ ในการพัฒนา/บริหาร ทรัพย์สินหรือบริการ	โครงการซับซ้อน มีวงจร ชีวิตยาว และมีศักยภาพ สร้าง value for money	ภาระการคลังระยะยาว การ จัดสรรความเสี่ยง การ renegotiation
Strategic Collaboration	รัฐและเอกชนร่วมพัฒนา/ ทดลอง/แบ่งปันความรู้โดย ไม่จำเป็นต้องเป็น PPP	นวัตกรรม ดิจิทัล ระบบ นิเวศ หรือปัญหาที่ต้องใช้ ความรู้หลายฝ่าย	บทบาทไม่ชัด ผลประโยชน์ ทับซ้อน ทรัพย์สินทางปัญญา

หลักคิด

การเลือกรูปแบบความร่วมมือควรเริ่มจากการกำหนดผลลัพธ์สาธารณะที่ต้องการ จากนั้นจึงพิจารณา ว่างานส่วนใดควรคงไว้กับภาครัฐ งานส่วนใดสามารถจัดให้มีการแข่งขันได้ งานส่วนใดต้องอาศัยนวัตกรรมจาก ภายนอก และความเสี่ยงแต่ละประเภทควรจัดสรรให้ฝ่ายใดรับผิดชอบ

9. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnership: PPP)

9.1 ความหมายและตรรกะของ PPP

World Bank ให้นิยามเชิงกว้างว่า PPP เป็นสัญญาระยะยาวระหว่างภาคเอกชนกับหน่วยงาน ของรัฐเพื่อจัดให้มีทรัพย์สินหรือบริการสาธารณะ โดยภาคเอกชนรับความเสี่ยงและความรับผิดชอบด้านการ บริหารอย่างมีนัยสำคัญ และค่าตอบแทนเชื่อมโยงกับผลการดำเนินงาน (World Bank, 2017) ประเด็นสำคัญ คือ PPP มิใช่เพียงกลไกระดมเงินทุนจากภาคเอกชนเพื่อก่อสร้างโครงการ หากเป็นการออกแบบความ รับผิดชอบตลอดวงจรโครงการ เช่น การออกแบบ การก่อสร้าง การจัดหาเงินทุน การบำรุงรักษา และการ ดำเนินงาน

9.2 Value for Money และการจัดสรรความเสี่ยง

เหตุผลสำคัญของ PPP คือการผสมผสานแรงจูงใจและสมรรถนะของภาคเอกชนเข้ากับเป้าหมายสาธารณะ หากออกแบบอย่างเหมาะสม ภาคเอกชนจะมีแรงจูงใจในการพิจารณาต้นทุนตลอดอายุโครงการ ลดความล่าช้า และรักษาคุณภาพของบริการ อย่างไรก็ตาม PPP ไม่ได้เหมาะสมกับทุกโครงการ หลักสำคัญคือการจัดสรรความเสี่ยงให้แก่ฝ่ายที่สามารถควบคุม ลด หรือรองรับผลกระทบจากความเสี่ยงนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด มิใช่การถ่ายโอนความเสี่ยงทั้งหมดไปยังภาคเอกชน

ประเภทความเสี่ยง	ฝ่ายที่มักจัดการได้ดีกว่า	เหตุผล/ตัวอย่าง
ความเสี่ยงการออกแบบ/ก่อสร้าง	เอกชน	ควบคุมวิธีดำเนินงาน ผู้รับเหมา และการบริหารโครงการได้โดยตรง
ความเสี่ยงกฎหมาย/นโยบาย	รัฐ	รัฐมีอำนาจกำหนดหรือเปลี่ยนกฎและการอนุญาต
ความเสี่ยงอุปสงค์	ขึ้นกับโครงการ/อาจแบ่งกัน	หากอุปสงค์ขึ้นอยู่กับนโยบายหรือปัจจัยที่ภาคเอกชนไม่สามารถควบคุมได้ ไม่ควรถ่ายโอนความเสี่ยงทั้งหมดให้ภาคเอกชน
ความเสี่ยงการดำเนินงาน/บำรุงรักษา	เอกชน	เชื่อมกับการควบคุมกระบวนการและมาตรฐานบริการ
เหตุสุดวิสัย	แบ่งตามความสามารถรับผล	ต้องกำหนดนิยาม กลไกบรรเทา และการชดเชยให้ชัด

9.3 กรอบประเทศไทย

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เป็นกรอบกฎหมายสำคัญสำหรับโครงการร่วมลงทุนที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเผยแพร่ทั้งตัวบทภาษาไทยและภาษาอังกฤษ กรอบดังกล่าวให้ความสำคัญกับความเป็นหุ้นส่วน การใช้ความเชี่ยวชาญและนวัตกรรมของภาคเอกชน ควบคู่กับความโปร่งใส การตรวจสอบ และวินัยทางการเงินการคลัง

ตัวอย่างต่างประเทศ: Partnerships Victoria, ออสเตรเลีย

รัฐวิกตอเรียใช้กรอบ Partnerships Victoria สำหรับ PPP โดยกำหนดกระบวนการประเมินโครงการมาตรฐานสัญญา การทดสอบประโยชน์สาธารณะ (public interest test) และการบริหารสัญญา บทเรียนสำคัญสำหรับประเทศไทยคือ ความสำเร็จของ PPP มีได้สิ้นสุดที่การคัดเลือกภาคเอกชน หากยังขึ้นอยู่กับสมรรถนะของรัฐในการกำกับสัญญาระยะยาว การติดตามข้อมูลผลการดำเนินงาน และการบริหารการเปลี่ยนแปลงของเงื่อนไขตลอดอายุโครงการ

การประยุกต์ใช้

ก่อนเสนอให้ใช้ PPP ควรดำเนินการอย่างน้อย 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ระบุผลลัพธ์สาธารณะที่ต้องการ (2) เปรียบเทียบทางเลือกการดำเนินงานเอง การจัดซื้อจัดจ้าง และ PPP (3) วิเคราะห์ต้นทุนตลอดวงจร (4) จัดทำตารางการจัดสรรความเสี่ยง (risk allocation matrix) และ (5) กำหนด KPI ที่เชื่อมโยงกับคุณภาพบริการจริง ไม่ใช่เพียงความแล้วเสร็จของทรัพย์สิน

10. กรอบ Make-Buy-Partner-Regulate สำหรับเลือกวิธีจัดบริการ

กรอบ Make-Buy-Partner-Regulate ช่วยเปลี่ยนการพิจารณาจากคำถามเชิงคู่ตรงข้ามว่า “รัฐหรือเอกชนมีความเหมาะสมกว่า” ไปสู่คำถามว่า “ภารกิจนี้ควรใช้รูปแบบการจัดบริการใด” โดยพิจารณาธรรมชาติของบริการ โครงสร้างตลาดผู้ให้บริการ ความเสี่ยง ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ และสมรรถนะของรัฐ

ทางเลือก	ใช้เมื่อ	คำถามสำคัญ	ตัวอย่าง
MAKE — รัฐทำเอง	ภารกิจอิมปีไตย ข้อมูลอ่อนไหว ความเสี่ยงสูง หรือตลาดไม่มีผู้ให้บริการที่เหมาะสม	รัฐต้องรักษาสมรรถนะใดไว้ภายใน?	การออกใบอนุญาตขั้นสุดท้าย การบังคับใช้กฎหมาย
BUY — ซื้อ/จ้าง	สินค้า/บริการกำหนดผลผลิตได้ชัด มีตลาดแข่งขันและตรวจรับได้	สเปกและมาตรฐานวัดได้หรือไม่?	อุปกรณ์ IT งานบำรุงรักษาบางประเภท
PARTNER — ร่วมมือ/PPP	ผลลัพธ์ซับซ้อน ต้องใช้ทรัพยากรหลายฝ่าย หรือวงจรชีวิตยาว	จะแบ่งความเสี่ยง ข้อมูลการลงทุน และผลตอบแทนอย่างไร?	โครงสร้างพื้นฐาน Smart City นวัตกรรมบริการ
REGULATE — กำกับ	ตลาดเอกชนสามารถให้บริการได้ แต่ต้องคุ้มครองการแข่งขัน ผู้บริโภค หรือประชาชน	กฎใดจำเป็นและตรวจสอบได้?	โทรคมนาคม บริการทางการเงิน พลังงานบางส่วน

10.1 ตัวกรอง 7 คำถามก่อนเลือกทางเลือก

- ภารกิจนี้เกี่ยวข้องกับอำนาจบังคับ สิทธิขั้นพื้นฐาน หรือข้อมูลอ่อนไหวมากเพียงใด?
- มีตลาดผู้ให้บริการที่แข่งขันและมีความสามารถจริงหรือไม่?
- ผลผลิตและคุณภาพสามารถกำหนดเป็นสัญญาและตรวจวัดได้ชัดเพียงใด?
- ความไม่แน่นอนสูงจนต้องปรับตัวร่วมกันระหว่างทางหรือไม่?
- หน่วยงานรัฐมีความสามารถในการจัดซื้อ กำกับสัญญา และวิเคราะห์ข้อมูลเพียงพอหรือไม่?
- หากผู้ให้บริการล้มเหลว รัฐสามารถรักษาความต่อเนื่องของบริการได้อย่างไร?

- ทางเลือกใดสร้าง public value สูงสุดเมื่อคิดทั้งต้นทุน คุณภาพ ความเสมอภาค และความเสี่ยงตลอดวงจร?

11. การจัดการภาครัฐ-เอกชนในยุคดิจิทัล

11.1 Digital Government เปลี่ยนความสัมพันธ์อย่างไร

รัฐบาลดิจิทัลทำให้เส้นแบ่งระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนมีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากบริการหนึ่งอาจประกอบด้วยระบบยืนยันตัวตน โครงสร้างพื้นฐานคลาวด์ ช่องทางชำระเงิน ซอฟต์แวร์ ระบบข้อมูล และปัญญาประดิษฐ์ (AI) จากผู้ให้บริการหลายราย OECD Digital Government Policy Framework ใช้ 6 ด้านในการพิจารณาความพร้อม ได้แก่ digital by design, data-driven public sector, government as a platform, open by default, user-driven และ proactiveness (OECD, 2024) ซึ่งสะท้อนว่ารัฐควรเปลี่ยนจากการจัดซื้อ “ระบบแยกส่วน” ไปสู่การออกแบบโครงสร้างพื้นฐานและมาตรฐานที่สามารถนำกลับมาใช้ร่วมกันได้

11.2 Government as a Platform

Government as a Platform หมายถึงการที่รัฐจัดเตรียมองค์ประกอบบริการพื้นฐาน (building blocks) กลาง เช่น ระบบยืนยันตัวตนดิจิทัล ระบบชำระเงิน การแลกเปลี่ยนข้อมูล API มาตรฐานคลาวด์ หรือระบบออกแบบบริการ เพื่อให้หน่วยงานและพันธมิตรสามารถพัฒนาบริการได้รวดเร็วขึ้น ประโยชน์สำคัญคือการประหยัดจากการใช้ซ้ำและการลดระบบที่ซ้ำซ้อน อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องกำหนดกลไกการกำกับมาตรฐาน ข้อมูล ความมั่นคงปลอดภัย และความรับผิดชอบเมื่อเกิดเหตุให้ชัดเจน

11.3 Vendor Lock-in และการรักษาอำนาจเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐ

การพึ่งพาเทคโนโลยีจากภาคเอกชนมิใช่ปัญหาโดยตัวของมันเอง แต่จะกลายเป็นความเสี่ยงเมื่อภาครัฐไม่สามารถย้ายข้อมูล เปลี่ยนผู้ให้บริการ ตรวจสอบอัลกอริทึม หรือพัฒนาระบบต่อได้ ดังนั้น สัญญาด้านดิจิทัลควรกำหนดประเด็นการเคลื่อนย้ายข้อมูล (data portability) การทำงานร่วมกันระหว่างระบบ (interoperability) แผนการเปลี่ยนผ่านหรือยุติสัญญา (exit plan) การเก็บรักษาซอร์สโค้ดหรือเอสโครว์ตามความเหมาะสม ความต่อเนื่องของบริการ การรายงานเหตุการณ์ด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ และสิทธิในการตรวจสอบ

11.4 Data Governance และ Cybersecurity

ความร่วมมือด้านดิจิทัลจำเป็นต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าใครเป็นเจ้าของข้อมูล ใครเป็นผู้ควบคุมหรือประมวลผลข้อมูล ข้อมูลถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด มีระยะเวลาจัดเก็บเท่าใด และใครมีสิทธิเข้าถึง การเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพบริการควรดำเนินควบคู่กับหลักการจำกัดวัตถุประสงค์ (purpose limitation) การเก็บข้อมูลเท่าที่จำเป็น (data minimization) ความมั่นคงปลอดภัย การตรวจสอบย้อนหลัง และการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูล โดยเฉพาะเมื่อมีผู้ให้บริการภาคเอกชนหลายรายอยู่ในห่วงโซ่บริการ

12. Artificial Intelligence: โอกาสและความรับผิดชอบร่วมของรัฐ-เอกชน

12.1 AI ในบริการสาธารณะ

AI สามารถสนับสนุนการคัดกรองเอกสาร การตอบคำถาม การวิเคราะห์ข้อมูล การคาดการณ์ความต้องการ การตรวจจับความผิดปกติ และการสนับสนุนการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม ระบบจำนวนมากได้รับการพัฒนาโดยผู้ให้บริการภายนอก ภาครัฐจึงต้องมีสมรรถนะในการกำหนดข้อกำหนดความต้องการ

ตรวจสอบข้อมูลฝึกสอน ประเมินความแม่นยำและอคติ กำหนดการกำกับดูแลโดยมนุษย์ (human oversight) และติดตามผลภายหลังการใช้งาน ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของบริการสาธารณะยังคงเป็นหน้าที่ของภาครัฐ และไม่อาจถ่ายโอนให้ผู้ขายทั้งหมดได้

12.2 AI Procurement และ Responsible AI

การจัดซื้อ AI มีความแตกต่างจากการจัดซื้อซอฟต์แวร์ทั่วไป เนื่องจากผลลัพธ์ของระบบอาจเปลี่ยนแปลงตามข้อมูลและบริบท หน่วยงานจึงควรกำหนดกรณีการใช้งาน (use case) ระดับความเสี่ยง ค่าความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ ความสามารถในการอธิบายผล (explainability) บันทึกเพื่อการตรวจสอบ (audit log) ความมั่นคงปลอดภัย สิทธิในข้อมูล กระบวนการปรับปรุงแบบจำลอง และแผนการเปลี่ยนผ่านหรือยุติการใช้ระบบ (exit plan) ไว้ตั้งแต่ขั้นตอนจัดทำ TOR หรือสัญญา รวมทั้งควรทดสอบกับกลุ่มผู้ใช้จริงก่อนขยายผล

ประเทศไทย: AI Governance ของ ETDA

ในปี 2569 ETDA/AIGC ดำเนินการภายใต้กรอบ “Driving Trust AI Governance” และเผยแพร่ AI Governance Guideline & Toolkits สำหรับองค์กร พร้อมพัฒนา AI Ethical Impact Assessment Playbook เพื่อสนับสนุนการประเมินความเสี่ยงและผลกระทบก่อนการจัดซื้อ การพัฒนา หรือการนำ AI ไปใช้ กรณีดังกล่าวสะท้อนความจำเป็นที่ภาครัฐและภาคเอกชนควรมีกรอบความเข้าใจร่วมด้านความเสี่ยง มิใช่พิจารณาเฉพาะข้อกำหนดทางเทคนิค

รายการตรวจสอบก่อนใช้ AI จากผู้ให้บริการ

1) การกิจนี้มีความจำเป็นต้องใช้ AI หรือไม่ 2) การใช้ข้อมูลมีฐานกฎหมายและเหมาะสมหรือไม่ 3) หากผลลัพธ์คลาดเคลื่อนจะกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มใด 4) มีกลไกการตรวจสอบโดยมนุษย์หรือช่องทางอุทธรณ์หรือไม่ 5) สามารถตรวจสอบบันทึกการทำงานและการเปลี่ยนแปลงแบบจำลองได้หรือไม่ 6) ข้อมูลจะถูกนำไปใช้ฝึกระบบต่อหรือไม่ 7) หากยุติสัญญา ภาครัฐยังสามารถให้บริการได้อย่างต่อเนื่องหรือไม่

13. กรณีศึกษาต่างประเทศ: การประยุกต์ความร่วมมือรัฐ-เอกชน

13.1 สิงคโปร์: GovTech และการร่วมสร้างนวัตกรรมดิจิทัลกับภาคอุตสาหกรรม

Government Technology Agency of Singapore (GovTech) ทำหน้าที่ขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัลและ Smart Nation โดยมีได้พัฒนาเทคโนโลยีทุกประเภทภายในภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่เปิดช่องทางให้ภาคอุตสาหกรรมและผู้ให้บริการเข้ามาร่วมพัฒนา ทดลอง และเสนอแนวทางแก้ไข ตลอดจนใช้แพลตฟอร์มภาครัฐที่สามารถนำกลับมาใช้ร่วมกันได้ GovTech ระบุว่าการทำงานร่วมกับพันธมิตรภาคอุตสาหกรรมช่วยนำจุดแข็งที่เสริมกันของภาครัฐและภาคเอกชนมาใช้ และมีระบบ GeBIZ เป็นช่องทางการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาล (GovTech Singapore, 2026)

ประเด็นวิเคราะห์	สิ่งที่เห็นจากกรณี GovTech	บทเรียนเชิงประยุกต์
บทบาทรัฐ	เป็นทั้ง platform owner, standard setter, product partner และ buyer	รัฐควรรักษาความสามารถด้าน architecture และ product ownership ไว้ภายใน

ประเด็นวิเคราะห์	สิ่งที่เห็นจากกรณี GovTech	บทเรียนเชิงประยุกต์
บทบาทเอกชน	นำเทคโนโลยี ความเชี่ยวชาญ และศักยภาพการพัฒนารวดเร็ว	ออกแบบ procurement ให้เปิดการแข่งขันและทดลองได้
การใช้แพลตฟอร์มร่วม	ใช้ reusable government platforms และ tech stack	ลดระบบซ้ำซ้อนและสร้างมาตรฐานการเชื่อมต่อ
ความเสี่ยง	การพึ่ง vendor และเทคโนโลยีเฉพาะ	ต้องมี interoperability, exit plan และ contract governance

13.2 เอสโตเนีย: X-tee/X-Road และโครงสร้างพื้นฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูล

เอสโตเนียใช้ X-tee เป็นชั้นการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ปลอดภัยระหว่างระบบสารสนเทศ สมาชิกสามารถให้และใช้บริการข้อมูลตามข้อตกลง โดยระบบรองรับการพิสูจน์ตัวตน การกำหนดสิทธิ การบันทึกเหตุการณ์ การเข้ารหัส และลายมือชื่อดิจิทัล หน่วยงานภาครัฐและบริษัทเอกชนสามารถเข้าร่วมได้ กรณีนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลดิจิทัลที่มีประสิทธิภาพมิได้จำเป็นต้องรวมข้อมูลทั้งหมดไว้ในฐานข้อมูลเดียว แต่ควรมีมาตรฐานและกลไกการกำกับที่ทำให้องค์การหลายแห่งสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลได้อย่างปลอดภัย (RIA, 2026)

บทเรียนจากเอสโตเนีย

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในยุคข้อมูลควรให้ความสำคัญกับการพัฒนา “โครงสร้างพื้นฐานและกติกากลาง” มากกว่าการผูกกระบบทั้งหมดไว้กับผู้ให้บริการรายเดียว การกำหนดมาตรฐานการทำงานร่วมกันระหว่างระบบ (interoperability) และการมีบันทึกเพื่อการตรวจสอบ (audit log) ช่วยให้เครือข่ายสามารถขยายตัวได้โดยยังคงความสามารถในการตรวจสอบ

13.3 ออสเตรเลีย: PPP และความสามารถด้าน Contract Governance

กรอบ PPP ของออสเตรเลียและรัฐวิกตอเรียให้ความสำคัญกับกรณีทางธุรกิจ (business case) ความคุ้มค่า (value for money) ประโยชน์สาธารณะ เงื่อนไขสัญญามาตรฐาน และการบริหารสัญญา การวิเคราะห์จึงมิได้สิ้นสุดเพียงคำถามว่า PPP มีต้นทุนต่ำกว่าทางเลือกอื่นหรือไม่ หากยังต้องพิจารณาสมรรถนะของรัฐในการกำกับผลการดำเนินงาน การเปลี่ยนแปลงสัญญา ความต่อเนื่องของบริการ และผลประโยชน์ของสาธารณะตลอดวงจรโครงการ

14. กรณีศึกษาประเทศไทย: จากโครงสร้างพื้นฐานการเงินดิจิทัลสู่ Smart City

14.1 PromptPay: โครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อมรัฐ ธนาการ และประชาชน

PromptPay เริ่มให้บริการตั้งแต่ปี 2559 เป็นโครงสร้างพื้นฐานการชำระเงินที่ช่วยให้โอนเงินผ่านหมายเลขโทรศัพท์ หมายเลขประจำตัวประชาชน หรือข้อมูลระบุตัวตนอื่นได้สะดวกและมีต้นทุนต่ำ ธนาการแห่งประเทศไทยระบุว่า PromptPay ยังถูกใช้เป็นช่องทางสำคัญในการโอนสวัสดิการของรัฐไปยังผู้มีสิทธิ กรณีนี้สะท้อนการจัดการเชิงระบบที่ภาครัฐ/ธนาคารกลางกำหนดโครงสร้างพื้นฐาน มาตรฐาน และความเชื่อมั่น ขณะที่สถาบันการเงินเอกชนเป็นผู้ให้บริการแก่ผู้ใช้ปลายทาง

การประยุกต์ใช้จาก PromptPay

บทเรียนจาก PromptPay มีได้อยู่เพียงที่การใช้เทคโนโลยีชำระเงิน หากอยู่ที่การสร้างโครงสร้างพื้นฐานร่วม (shared infrastructure) ที่ผู้ให้บริการหลายรายสามารถใช้ร่วมกันได้ การประยุกต์ใช้ในภาครัฐด้านอื่นจึงควรพิจารณาว่ามียังมีองค์ประกอบดิจิทัลพื้นฐานใดที่หน่วยงานต่าง ๆ สร้างซ้ำ และองค์ประกอบใดควรยกระดับเป็นบริการกลาง

14.2 “ทางรัฐ” (Citizen Portal): บริการหลายหน่วยงานผ่านจุดเข้าถึงเดียว

ระบบพอร์ทัลกลางเพื่อประชาชนหรือแอปพลิเคชัน “ทางรัฐ” ของสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัลเป็นช่องทางกลางสำหรับการทำธุรกรรม ตรวจสอบสิทธิ ชำระค่าบริการ และติดตามบริการภาครัฐภายในแอปพลิเคชันเดียว กรณีดังกล่าวสะท้อนแนวคิด Government as a Platform และการให้บริการแบบทั้งรัฐบาล (whole-of-government service) เนื่องจากคุณค่าต่อประชาชนเกิดจากการเชื่อมโยงบริการและข้อมูลของหลายหน่วยงาน มากกว่าการมีแอปพลิเคชันแยกส่วนของแต่ละองค์กร

14.3 Smart City: พื้นที่ทดลองความร่วมมือรัฐ-เอกชน

กรอบ Smart City ของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลเปิดให้โครงการสามารถดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือความร่วมมือกับภาคเอกชนที่จดทะเบียนในประเทศไทย และให้ความสำคัญกับแพลตฟอร์มข้อมูล ความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ แนวทางอัจฉริยะ และความยั่งยืน กรณี Smart City สามารถใช้เป็นกรณีวิเคราะห์ว่าองค์ประกอบใดควรมีสถานะเป็นโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ องค์ประกอบใดเหมาะกับการจัดซื้อจากตลาด และองค์ประกอบใดควรใช้การร่วมลงทุนหรือการพัฒนาร่วมกัน

องค์ประกอบ Smart City	ทางเลือกที่เป็นไปได้	คำถามเชิงบริหาร
City Data Platform	รัฐทำเอง / ซื้อบริการ / cloud partnership	ใครเป็น data controller? ย้ายข้อมูลออกได้หรือไม่?
CCTV/IoT Sensors	จัดซื้อหรือบริการตามสัญญา	มาตรฐานอุปกรณ์สามารถทำงานร่วมกันได้หรือเสี่ยงต่อการผูกติดกับผู้ขายหรือไม่?
ระบบขนส่ง/โครงสร้างพื้นฐาน	รัฐลงทุน / PPP / concession	ความเสี่ยงอุปสงค์และค่าบริการแบ่งอย่างไร?
แอป/บริการประชาชน	พัฒนาร่วมกับเอกชนหรือซื้อแบบ agile	ภาครัฐมีผู้รับผิดชอบผลิตภัณฑ์ (product owner) และมีสิทธิในข้อมูลหรือซอร์สโค้ดเพียงพอหรือไม่?
นวัตกรรมทดลอง	sandbox / challenge / co-creation	เกณฑ์ทดลอง ขยายผล และยุติโครงการคืออะไร?

14.4 กฎหมายและความแตกต่างระหว่าง “การจัดซื้อจัดจ้าง” กับ “PPP”

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและ PPP เป็นเครื่องมือที่มีลักษณะแตกต่างกัน การจัดซื้อสินค้าหรือบริการทั่วไปอยู่ภายใต้กรอบพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ขณะที่โครงการร่วมลงทุนที่เข้าเกณฑ์ต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ.

2562 ดังนั้น ผู้บริหารควรจำแนกรูปแบบความร่วมมือให้ถูกต้องตามฐานกฎหมาย กระบวนการ และลักษณะการจัดสรรความเสี่ยง มิควรเรียกความร่วมมือกับภาคเอกชนทุกประเภทว่า PPP

15. การประยุกต์ใช้: กระบวนการออกแบบการจัดบริการสาธารณะ 10 ขั้นตอน

ขั้น	สาระสำคัญ
1. กำหนดปัญหาและ Public Outcome	กำหนดผลลัพธ์ที่ประชาชนต้องได้รับเป็นจุดเริ่มต้น มิใช่เริ่มจากเทคโนโลยีหรือผู้ขาย
2. แยก Core / Non-core Functions	ระบุส่วนที่ต้องคงอำนาจ ความรู้ หรือข้อมูลไว้กับรัฐ
3. วิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	ระบุผู้ได้รับประโยชน์ ผู้รับภาระต้นทุน ผู้มีอำนาจ และผู้ถือครองทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง
4. วิเคราะห์ตลาดและสมรรถนะผู้ให้บริการ	ประเมินว่าตลาดมีผู้ให้บริการที่เพียงพอและมีความเสี่ยงต่อการผูกขาดมากน้อยเพียงใด
5. เลือก Make-Buy-Partner-Regulate	เปรียบเทียบทางเลือกอย่างเป็นระบบ
6. วิเคราะห์ต้นทุนตลอดวงจร	รวมค่าเปลี่ยนระบบ ค่าบำรุงรักษา ค่าอบรมบุคลากร และต้นทุนการเปลี่ยนผ่านหรือยุติสัญญา
7. จัดสรรความเสี่ยง	จัดสรรความเสี่ยงให้แก่ฝ่ายที่สามารถควบคุมหรือบริหารความเสี่ยงนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด
8. ออกแบบ KPI และ Accountability	เชื่อมโยงการจ่ายค่าตอบแทนหรือการประเมินกับผลลัพธ์ คุณภาพ ความเสมอภาค และการปฏิบัติตามข้อกำหนด
9. วาง Data/Digital/AI Governance	กำหนดสิทธิในข้อมูล ความมั่นคงปลอดภัย การตรวจสอบ การกำกับโดยมนุษย์ และมาตรฐานการทำงานร่วมกันระหว่างระบบ
10. ติดตาม เรียนรู้ และปรับปรุงสัญญา/รูปแบบ	ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ ข้อมูลย้อนกลับ และการประเมินผลเพื่อปรับปรุงสัญญาหรือรูปแบบการดำเนินงาน โดยไม่บั่นทอนการแข่งขัน

15.1 ตัวอย่างประยุกต์: ระบบรับแจ้งปัญหาเมืองของเทศบาล

ตัวอย่างเชิงสมมติ หากเทศบาลมีความประสงค์พัฒนาระบบรับแจ้งปัญหาเมือง เช่น ถนนชำรุด ขยะ น้ำท่วม และไฟส่องสว่าง ผู้บริหารไม่ควรเริ่มต้นจากการกำหนดว่าจะจัดหา “แอปพลิเคชันหนึ่งระบบ” โดยทันที แต่ควรกำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการ เช่น การลดระยะเวลาปิดเรื่อง การเพิ่มความสามารถในการติดตามสถานะ การลดปัญหาซ้ำ และการสร้างฐานข้อมูลเพื่อวางแผนบำรุงรักษา จากนั้นจึงแยกองค์ประกอบของงานได้แก่ ช่องทางรับแจ้ง ระบบติดตามเรื่อง ฐานข้อมูล GIS ระบบวิเคราะห์และแดชบอร์ด ตลอดจนงาน

ภาคสนาม บางองค์ประกอบอาจจัดซื้อจากตลาด บางองค์ประกอบต้องเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลของรัฐ และบางองค์ประกอบอาจใช้แพลตฟอร์มที่มีอยู่แล้ว

คำถาม	ตัวเลือกเชิงบริหารสำหรับกรณีเทศบาล
รัฐต้องทำอะไร?	กำหนดประเภทเรื่อง SLA นโยบายข้อมูล การจัดลำดับความเร่งด่วน และตัดสินใจเรื่องทรัพยากร
ซื้ออะไรได้?	cloud, messaging, map service, software development หรือ maintenance ที่มีตลาดแข่งขัน
ร่วมมืออะไรได้?	มหาวิทยาลัย/บริษัทเทคโนโลยีช่วยทดลอง AI จำแนกภาพหรือวิเคราะห์ hotspot
กำกับอะไร?	PDPA, cybersecurity, access control, data retention, vendor performance
วัดอะไร?	เวลาตอบรับ/ปิดเรื่อง อัตราเรื่องซ้ำ คุณภาพการแก้ปัญหา ความพึงพอใจ และความเป็นธรรมระหว่างพื้นที่

หลักการสำคัญ

ภาครัฐอาจไม่จำเป็นต้องดำเนินการทุกองค์ประกอบด้วยตนเอง แต่ต้องรักษาความสามารถในการกำหนดปัญหา ออกแบบมาตรฐาน ตัดสินใจเชิงนโยบาย ตรวจสอบผล และรับผิดชอบต่อประชาชน

16. จริยธรรม ความรับผิดชอบ และความเสี่ยงของความร่วมมือรัฐ-เอกชน

16.1 ประสิทธิภาพกับความเสมอภาค

สัญญาที่มุ่งลดต้นทุนเฉลี่ยอาจทำให้ผู้ให้บริการมีแรงจูงใจในการเลือกพื้นที่หรือกลุ่มผู้ใช้ที่มีต้นทุนต่ำ หากบริการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานหรือเป็นบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต รัฐควรกำหนดการให้บริการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service) ขอบเขตการให้บริการ หรือดัชนีด้านความเสมอภาค (equity metrics) ไว้ในสัญญาและระบบประเมินผลอย่างชัดเจน

16.2 Contract Accountability กับ Democratic Accountability

แม้ภาคเอกชนจะมีความรับผิดชอบต่อสัญญา แต่ความรับผิดชอบต่อประชาชนยังคงอยู่กับภาครัฐ การจ้างบุคคลภายนอกจึงมิได้ทำให้ความรับผิดชอบของรัฐสิ้นสุดลง หน่วยงานต้องสามารถชี้แจงได้ว่าใครเป็นผู้ตัดสินใจ ใช้เกณฑ์ใดในการคัดเลือกผู้ให้บริการ ข้อมูลผลการดำเนินงานส่วนใดควรเปิดเผย และประชาชนสามารถร้องเรียนหรืออุทธรณ์ผ่านช่องทางใด

16.3 ผลประโยชน์ทับซ้อนและ Regulatory Capture

ความใกล้ชิดระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนสามารถเอื้อต่อการแลกเปลี่ยนความรู้ แต่หากขาดมาตรการป้องกันที่เหมาะสม อาจเกิดความเสี่ยงจากการออกกฎหรือกำหนด TOR ที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการบางราย การหมุนเวียนบุคลากรระหว่างภาครัฐกับธุรกิจโดยไม่มีระยะเว้นวรรคที่เหมาะสม (cooling-off period) หรือการใช้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของเอกชน กลไกสำคัญจึงควรครอบคลุมการ

เปิดเผยข้อมูล นโยบายป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน การทบทวนโดยหน่วยงานอิสระ และการแข่งขันที่เป็นธรรม

16.4 ความโปร่งใสกับความลับทางการค้า

ความร่วมมือกับภาคธุรกิจมักเกี่ยวข้องกับข้อมูลที่มีลักษณะเป็นกรรมสิทธิ์ (proprietary information) เช่น ราคา สูตรคำนวณ ซอฟต์แวร์ หรือทรัพย์สินทางปัญญา ขณะที่ภาครัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลเพื่อให้เกิดการตรวจสอบ การออกแบบสัญญาจึงควรจำแนกอย่างชัดเจนว่าข้อมูลประเภทใดเป็นความลับทางการค้าที่มีเหตุผลรองรับ และข้อมูลประเภทใดเป็นข้อมูลสาธารณะที่ควรเปิดเผย เช่น ตัวชี้วัดคุณภาพ การใช้จ่ายเงินสาธารณะ เหตุขัดข้อง และผลการตรวจสอบ

16.5 Vendor Lock-in และความต่อเนื่องบริการ

หากภาครัฐสูญเสียข้อมูล บุคลากร หรือองค์ความรู้ทางเทคนิคจนไม่สามารถเปลี่ยนผู้ให้บริการได้ ความสัมพันธ์ทางสัญญาอาจพัฒนาไปสู่การพึ่งพาเชิงโครงสร้าง แนวทางลดความเสี่ยง ได้แก่ การใช้มาตรฐานเปิด (open standards) สถาปัตยกรรมแบบโมดูลาร์ (modular architecture) การจัดทำเอกสารระบบ การถ่ายทอดทักษะ การทดสอบความสามารถในการเคลื่อนย้ายข้อมูล ข้อกำหนดการเปลี่ยนผ่านหรือยุติสัญญา และการรักษาสรรณะทางเทคนิคที่จำเป็นไว้ภายในภาครัฐ

สัญญาณเตือนสำหรับผู้บริหาร

ควรทบทวนโครงการเมื่อพบเงื่อนไขสำคัญ เช่น (1) มีผู้ให้บริการเพียงรายเดียวโดยไม่มีเหตุผลรองรับ (2) KPI วัดเฉพาะสิ่งที่ผู้ขายควบคุมได้และไม่สะท้อนผลต่อประชาชน (3) ภาครัฐไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลดิบที่จำเป็นได้ (4) ไม่มีแผนการเปลี่ยนผ่านหรือยุติสัญญา (5) มีการเปลี่ยนแปลงสัญญาลบยครั้งโดยปราศจากกลไกการแข่งขันที่เหมาะสม (6) ไม่มีช่องทางร้องเรียนของผู้ใช้ และ (7) ความเสี่ยงสำคัญถูกถ่ายโอนไปยังฝ่ายที่ไม่สามารถควบคุมความเสี่ยงนั้นได้

17. สรรณะของนักบริหารภาครัฐในโลกที่รัฐและเอกชนทำงานร่วมกัน

สมรรถนะ	ความหมายเชิงปฏิบัติ
Public Value Literacy	พิจารณาผลลัพธ์ที่ประชาชนได้รับ ความเสมอภาค ความชอบธรรม และผลกระทบระยะยาว มีจำกัดเพียงต้นทุน
Commercial Acumen	เข้าใจต้นทุน รูปแบบธุรกิจ แรงจูงใจของผู้ขาย ราคา และพฤติกรรมตลาด เพื่อสนับสนุนการเจรจาอย่างมีข้อมูล
Procurement & Contract Management	จัดทำข้อกำหนดความต้องการ ออกแบบ KPI ประเมินข้อเสนอ บริหารสัญญา และจัดการการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ
Partnership & Negotiation	สร้างข้อตกลง จัดสรรความเสี่ยง บริหารความขัดแย้ง และรักษาความสัมพันธ์โดยไม่ลดทอนประโยชน์สาธารณะ
Data & Digital Literacy	เข้าใจ architecture, interoperability, data governance, cybersecurity และการประเมินเทคโนโลยี

สมรรถนะ	ความหมายเชิงปฏิบัติ
AI Literacy & Responsible Innovation	กำหนดกรณีการใช้งาน ประเมินความเสี่ยงและอคติ และกำหนดกลไกการกำกับโดยมนุษย์
Risk Governance	พิจารณาความเสี่ยงด้านการเงิน บริการ กฎหมาย ชื่อเสียง ข้อมูล และการพึ่งพาผู้ขายอย่างบูรณาการ
Ethical Judgment	ตัดสินใจภายใต้ความตึงเครียดระหว่างประสิทธิภาพ ผลประโยชน์ทางธุรกิจ ความโปร่งใส และความเป็นธรรม
Boundary Spanning	เชื่อมคนต่างวิชาชีพ ต่างองค์กร และต่างตรรกะ เช่น นักกฎหมาย นักไอที นักการเงิน ผู้ประกอบการ และชุมชน

18. บทสรุป

การจัดการภาครัฐและภาคเอกชนมีเครื่องมือพื้นฐานหลายประการร่วมกัน แต่แตกต่างกันในด้านพันธกิจ ฐานอำนาจ ระบบความรับผิดชอบ แหล่งทรัพยากร และเกณฑ์ความสำเร็จ ความแตกต่างดังกล่าวทำให้การนำแนวคิดจากภาคธุรกิจมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐจำเป็นต้องปรับให้สอดคล้องกับระดับความเป็นสาธารณะ (publicness) ของภารกิจ มิใช่การถ่ายโอนเครื่องมือโดยตรง

นอกจากนี้ ความซับซ้อนของบริการสาธารณะทำให้การแบ่งบทบาทแบบสองขั้วระหว่าง “รัฐดำเนินการ” กับ “เอกชนดำเนินการ” ไม่เพียงพอ เครื่องมือร่วมสมัยจึงครอบคลุมทั้งการกำกับ การจัดซื้อจัดจ้าง การจ้างเหมาบริการ การร่วมลงทุน ความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์ แพลตฟอร์มดิจิทัล และระบบนิเวศนวัตกรรม กรอบ Make-Buy-Partner-Regulate ช่วยให้ผู้บริหารพิจารณาเลือกรูปแบบจากลักษณะของปัญหาและภารกิจ มากกว่าตัดสินจากสมมติฐานว่าภาคส่วนใดมีความเหนือกว่าโดยทั่วไป

ท้ายที่สุด เมื่อภาครัฐพึ่งพาภาคเอกชนด้านโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยี ข้อมูล และ AI มากขึ้น สมรรถนะสำคัญของภาครัฐมิใช่การดำเนินการทุกอย่างด้วยตนเอง หากอยู่ที่ความสามารถในการทำหน้าที่เป็น “ผู้ว่าจ้างภาครัฐที่มีสมรรถนะ” (intelligent public client) ซึ่งสามารถกำหนดผลลัพธ์สาธารณะ ออกแบบกติกา คัดเลือกหุ้นส่วน จัดสรรความเสี่ยง กำกับสัญญา รักษาสมรรถนะเชิงยุทธศาสตร์ และรับผิดชอบต่อประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง

สาระสำคัญที่ควรจดจำ (Key Takeaways)

- ภาครัฐและเอกชนมีหน้าที่การจัดการคล้ายกัน แต่ดำเนินงานภายใต้บริบทของอำนาจและความรับผิดชอบต่างกัน
- ความสำเร็จของภาครัฐต้องวัดมากกว่าประสิทธิภาพ โดยรวมความเสมอภาค ความชอบธรรม ความโปร่งใส และคุณค่าสาธารณะ
- การนำเครื่องมือจากภาคธุรกิจมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐควรดำเนินในลักษณะการปรับใช้อย่างเลือกสรร (selective adaptation) มากกว่าการถ่ายโอนรูปแบบทั้งหมดโดยตรง
- Publicness เป็นสเปกตรัม ช่วยอธิบายองค์การลูกผสม รัฐวิสาหกิจ และ PPP ได้ดีกว่าการแบ่งรัฐ-เอกชนแบบสองขั้ว

- Procurement, outsourcing, concession, PPP และ strategic collaboration เป็นเครื่องมือคนละประเภทและมีความเสี่ยงต่างกัน
- PPP ที่ดีต้องอาศัย value for money, risk allocation และ contract management ระยะยาว
- Make-Buy-Partner-Regulate ช่วยเลือกวิธีจัดบริการตามลักษณะภารกิจและตลาด
- รัฐบาลดิจิทัลต้องให้ความสำคัญกับ shared platforms, interoperability, data governance และการลด vendor lock-in
- การใช้ AI ที่พัฒนาโดยภาคเอกชนได้ทำให้ความรับผิดชอบของภาครัฐลดลง และควรจัดให้มีกลไกการกำกับโดยมนุษย์ (human oversight) ตลอดจนสิทธิในการตรวจสอบที่เหมาะสม
- สมรรถนะของนักบริหารภาครัฐร่วมสมัยควรผสมผสานความเข้าใจด้านคุณค่าสาธารณะเข้ากับสมรรถนะด้านพาณิชย์ ดิจิทัล การบริหารสัญญา และการสร้างหุ้นส่วน

คำถามท้ายบทและกิจกรรมการเรียนรู้

คำถามเพื่อการทบทวน

1. การจัดการภาครัฐและภาคเอกชนมีหน้าที่พื้นฐานใดเหมือนกัน และแตกต่างกันที่บริบทใดบ้าง?
2. แนวคิด publicness ช่วยอธิบายองค์การร่วมสมัยได้อย่างไร?
3. เหตุใด KPI ในภาครัฐจึงไม่ควรจำกัดอยู่ที่ output หรือประสิทธิภาพต้นทุน?
4. Public procurement แตกต่างจาก outsourcing และ PPP อย่างไร?
5. หลักการจัดสรรความเสี่ยงของ PPP คืออะไร?
6. กรอบ Make-Buy-Partner-Regulate ใช้ตัดสินใจอย่างไร?
7. Government as a Platform แตกต่างจากการสร้างแอปของหน่วยงานแต่ละแห่งอย่างไร?
8. เหตุใด vendor lock-in จึงเป็นประเด็นเชิงการจัดการ ไม่ใช่เพียงปัญหาทางเทคนิค?
9. ภาครัฐควรกำหนดอะไรในสัญญาจัดซื้อ AI?
10. ยกตัวอย่างสมรรถนะที่นักบริหารภาครัฐต้องมีเมื่อต้องทำงานกับภาคเอกชน

คำถามเพื่อการวิเคราะห์และอภิปราย

1. “รัฐควรบริหารเหมือนธุรกิจ” เห็นด้วยหรือไม่? ให้วิเคราะห์โดยแยกประเภทภารกิจแทนการตอบแบบใช่/ไม่ใช่
2. หากท้องถิ่นต้องจัดบริการรถโดยสารในพื้นที่ที่ผู้โดยสารน้อย ควร Make, Buy, Partner หรือ Regulate? เพราะเหตุใด?
3. การให้เอกชนถือครองและประมวลผลข้อมูลประชาชนเพื่อบริการภาครัฐควรมีเงื่อนไขอะไรบ้าง?
4. PromptPay และ X-tee สะท้อนบทบาท “รัฐในฐานะผู้สร้างโครงสร้างพื้นฐาน/มาตรฐาน” อย่างไร?
5. ในโครงการ Smart City องค์ประกอบใดควรเก็บไว้เป็น core capability ของท้องถิ่น แม้จะจ้างเอกชนพัฒนาระบบ?

กิจกรรมการเรียนรู้

กิจกรรมที่ 1: Public–Private Management Diagnostic

แบ่งกลุ่มเลือกบริการหนึ่งเรื่อง เช่น โรงพยาบาล ขนส่ง ขยะ การศึกษา หรือระบบดิจิทัล ให้ระบุ (1) public outcome (2) core function ของรัฐ (3) สิ่งที่ตลาดทำได้ (4) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (5) ความเสี่ยง 5 ประเภท และ (6) ตัวชี้วัดที่ครอบคลุม efficiency + quality + equity + accountability แล้วนำเสนอ 8–10 นาที

กิจกรรมที่ 2: Make–Buy–Partner–Regulate Challenge

อาจารย์กำหนดโจทย์ “เมืองต้องการระบบตรวจวัด PM2.5 และแจ้งเตือนประชาชนแบบ real-time” แต่ละกลุ่มต้องเลือกรูปแบบการจัดการ พร้อมออกแบบ procurement/partnership model, data governance, KPI, exit plan และกลไกตรวจสอบ จากนั้นให้กลุ่มอื่นทำหน้าที่เป็น audit panel ตั้งคำถาม

เอกสารอ้างอิง

- Allison, G. T. (1980). Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects? In J. L. Perry & K. L. Kraemer (Eds.), *Public management: Public and private perspectives*. Mayfield.
- Boyne, G. A. (2002). Public and private management: What’s the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97–122. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00284>
- Bozeman, B. (1987). *All organizations are public: Bridging public and private organizational theories*. Jossey-Bass.
- Government Technology Agency of Singapore. (2026). Industry collaboration. <https://www.tech.gov.sg/products-and-services/collaborate-with-us/industry-collaboration/>
- OECD. (2023). *G20/OECD Principles of Corporate Governance 2023*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ed750b30-en>
- OECD. (2024). *2023 OECD Digital Government Index: Results and key findings*. OECD Public Governance Policy Papers, No. 44. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1a89ed5e-en>
- OECD. (2024). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/18a24f43-en>
- OECD. (2025). *Government at a Glance 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>
- Rainey, H. G., Fernandez, S., & Malatesta, D. (2021). *Understanding and managing public organizations* (6th ed.). Jossey-Bass.
- Republic of Estonia Information System Authority. (2026). Data exchange layer X-tee. <https://www.ria.ee/en/state-information-system/data-exchange-platforms/data-exchange-layer-x-tee>

World Bank. (2017). Public-private partnerships reference guide (Version 3.0). World Bank Group.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). พร้อมเพย์ (PromptPay). <https://www.bot.or.th/th/financial-innovation/digital-finance/digital-payment/promptpay.html>

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. (2560, 24 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา, 134(24 ก).

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562. (2562, 10 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา, 136(29 ก), 1–29.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2569). พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562. <https://ppp.sepo.go.th/content/101>

สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2569). AI Governance ไม่ใช่เรื่องของอนาคต แต่คือเงื่อนไขของการใช้ AI วันนี้. https://www.etda.or.th/th/Useful-Resource/Knowledge-Sharing/Articles/aigc/Future_AiGov.aspx

สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (ม.ป.ป.). ระบบพอร์ทัลกลางเพื่อประชาชน (Citizen Portal). <https://kb.dga.or.th/czp/about/>

สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล. (ม.ป.ป.). การส่งเสริมเมืองอัจฉริยะ. <https://www.depa.or.th/th/smart-city-plan/services>