

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่

New Public Governance

บทเรียนที่ผ่านมาอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชนเป็นหลัก บทเรียนนี้จึงมุ่งตอบคำถามที่ค้างอยู่ว่า เมื่อการจัดบริการสาธารณะต้องอาศัยผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ พึงจัดวางอย่างไร ใครมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องใด และจะระบุนความรับผิดชอบได้อย่างไร เมื่อเกิดปัญหา

ช่วงที่ ๑ คำถามที่ค้างและช่องว่างที่ต้องเติม	ช่วงที่ ๒ ฐานความคิดและหน่วยวิเคราะห์ใหม่	ช่วงที่ ๓ องค์ประกอบและกลไกสำคัญ	ช่วงที่ ๔ การเปรียบเทียบสี่กระบวนทัศน์
ช่วงที่ ๕ การประยุกต์ใช้ในต่างประเทศ	ช่วงที่ ๖ การประยุกต์ใช้ในบริบทไทย	ช่วงที่ ๗ ข้อวิพากษ์ บทสรุป และทิศทางต่อไป	ต่อเนื่อง บทเรียนลำดับที่หกของชุดว่าด้วยการปฏิรูปภาครัฐ

คำถามที่ค้างอยู่จากบทเรียนทั้งห้าชุด

บทเรียนที่ผ่านมา	สิ่งที่อธิบายไว้แล้ว	สิ่งที่ยังมิได้อธิบาย
การจัดการภาครัฐแนวใหม่	การนำกลไกตลาดและการแข่งขันมาใช้ในภาครัฐ	เมื่อผู้ให้บริการหลายรายต้องทำงานร่วมกันแทนที่จะแข่งขัน พึงจัดความสัมพันธ์อย่างไร
การปฏิรูประบบราชการไทย	การแยกหน่วยปฏิบัติออกจากหน่วยนโยบายเพื่อเพิ่มความคล่องตัว	เมื่อแยกออกไปแล้วเกิดการทำงานแบบแยกส่วน จะประสานกลับเข้าด้วยกันอย่างไร
การบริการสาธารณะแนวใหม่	ภาครัฐพึงรับใช้ประชาชนในฐานะพลเมือง	ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมมีสถานะใดในภาพนี้
การมีส่วนร่วมของประชาชน	ระดับและคุณภาพของการมีส่วนร่วม	เมื่อผู้เข้าร่วมเป็นองค์การ มิใช่ปัจเจกบุคคล กลไกจะต่างออกไปอย่างไร
คุณค่าสาธารณะ	กรอบวิเคราะห์ที่รวมข้อเรียกร้องทุกด้านเข้าด้วยกัน	เมื่อคุณค่าถูกสร้างโดยหลายองค์การร่วมกัน ใครเป็นเจ้าของคุณค่านั้น

เส้นด้ายร่วมของคำถามทั้งห้าข้อ — ทุกข้อล้วนชี้ไปยังปัญหาเดียวกัน คือ **กระบวนการที่ผ่านมามีการอธิบายการทำงานภายในองค์การเดียวเป็นหลัก แต่บริการสาธารณะในโลกร่วมสมัยเกิดขึ้นจากหลายองค์การทำงานร่วมกัน** การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่คือข้อเสนอที่มุ่งตอบปัญหานี้โดยตรง

ข้อจำกัดของการมุ่งเน้นภายในองค์กร

Osborne (2006) ตั้งข้อสังเกตว่า แม้จะเคยมีการคาดการณ์ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะสถาปนาตนเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ของสาขาวิชานี้ งานวิจัยในระยะหลังกลับชี้ให้เห็นข้อกังวลเกี่ยวกับการที่แนวคิดดังกล่าวมุ่งเน้นภายในองค์กรเป็นหลัก และมีข้อจำกัดในการอธิบายความเป็นจริงของการจัดบริการสาธารณะ

ข้อจำกัดที่หนึ่ง • มองข้ามความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร

เครื่องมือส่วนใหญ่ออกแบบมาเพื่อยกระดับผลงานขององค์กรหนึ่ง ทั้งที่ผลลัพธ์ที่ประชาชนได้รับ มักเกิดจากการทำงานของหลายองค์กรประกอบกัน

ข้อจำกัดที่สอง • แข่งขันในเรื่องที่ควรร่วมมือ

ปัญหาสาธารณะที่ซับซ้อนมีอาจแก้ด้วยการให้หน่วยงานแข่งขันกัน หากแต่ต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและความรู้ระหว่างกัน

ข้อจำกัดที่สาม • ละเลยสภาพแวดล้อมภายนอก

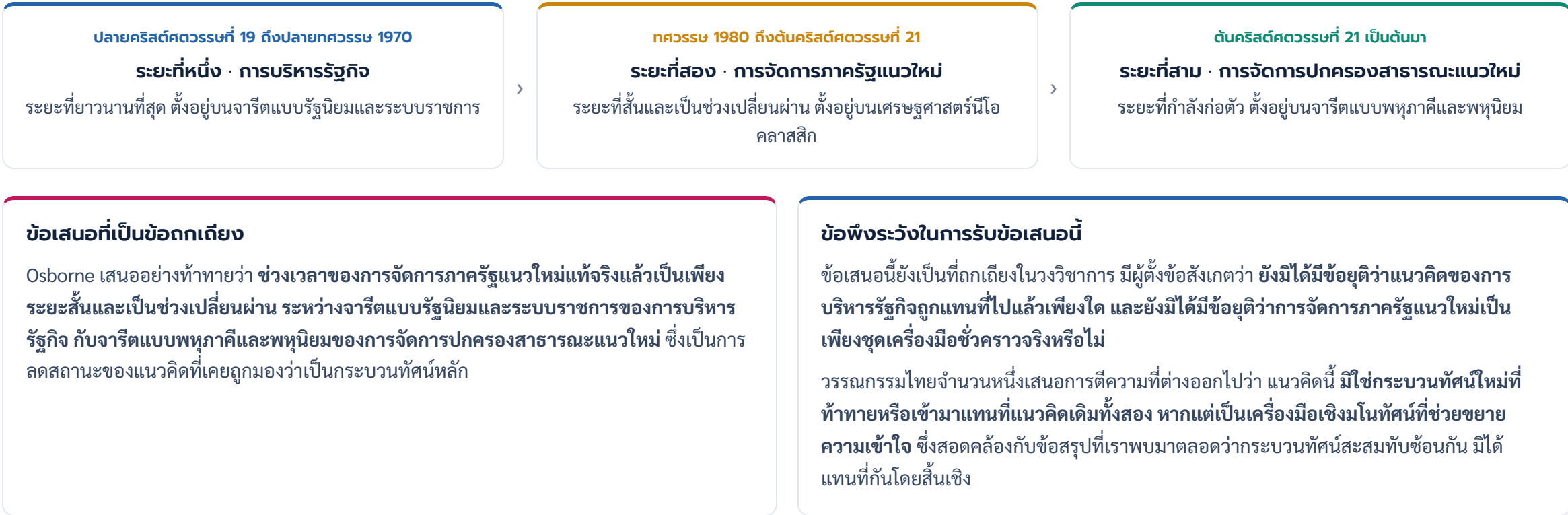
องค์กรภาครัฐดำรงอยู่ท่ามกลางแรงกดดันเชิงสถาบันและสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งเอื้อและจำกัดการดำเนินงานอย่างมีนัยสำคัญ

ข้อสังเกตเพิ่มเติมจากวรรณกรรมไทย — มีผู้อธิบายเหตุผลของการพัฒนาจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปสู่แนวคิดนี้ไว้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังมีจุดอ่อนตรงที่มีได้เน้นเรื่องค่านิยมของสังคม จึงจำเป็นต้องมีการปรับพัฒนาเพิ่มเติม

ข้อสังเกตที่เชื่อมกับบทเรียนไทย — ข้อจำกัดทั้งสามประการนี้ตรงกับปัญหาที่ได้ศึกษาไปแล้วในบริบทไทย โดยเฉพาะ การทำงานแบบแยกส่วนตามกรมซึ่งยังคงอยู่ และการบูรณาการที่เกิดขึ้นในระดับแผนงานมากกว่าระดับทรัพยากร ปัญหาเหล่านี้จึงมิใช่ปัญหาเฉพาะของไทย หากแต่เป็นข้อจำกัดเชิงกระบวนทัศน์ที่พบทั่วไป

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.

ข้อเสนอว่าด้วยสามระยะของการบริหารงานภาครัฐ



บริบทที่ก่อให้เกิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่

ความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะ

ปัญหาพร้อมสมัย เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ความเหลื่อมล้ำ และสุขภาวะ ล้วนข้ามพรมแดนของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง จึงมีอาจแก้ไขได้โดยองค์การเดียว

การกระจายตัวของผู้ให้บริการ

ภายหลังการถ่ายโอนภารกิจและการจ้างเหมา ผู้ให้บริการสาธารณะจึงประกอบด้วยหลายภาคส่วน มิได้จำกัดอยู่ที่หน่วยงานราชการอีกต่อไป

การเติบโตของภาคที่สาม

องค์กรไม่แสวงหากำไรและองค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น ทั้งในฐานะผู้ให้บริการและผู้ร่วมกำหนดนโยบาย

ความไม่แน่นอนที่เพิ่มขึ้น

สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงเร็วทำให้การวางแผนแบบรวมศูนย์มีข้อจำกัด จึงต้องอาศัยความยืดหยุ่นจากการทำงานแบบเครือข่าย

ข้อสรุปที่สำคัญ — การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่จึงเป็น **ทั้งผลผลิตของ และการตอบสนองต่อ** **ลักษณะที่ซับซ้อน หลากหลาย และแยกส่วนยิ่งขึ้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติและการจัดบริการสาธารณะในคริสต์ศตวรรษที่ 21** กล่าวคือ มิได้เกิดจากการที่นักวิชาการคิดแนวคิดใหม่ขึ้นมา หากแต่เกิดจากความเป็นจริงที่เปลี่ยนไปก่อน แล้วทฤษฎีจึงตามมาอธิบาย

รัฐพหุภาคีและรัฐพหุนิยม

The Plural and Pluralist State

นิยามที่ถูกอ้างอิงมากที่สุดของแนวคิดนี้ระบุว่า การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ ตั้งอยู่บนสมมติฐานทั้งเรื่องรัฐพหุภาคี ซึ่งผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายที่พึงพากันร่วมกันจัดบริการสาธารณะ และเรื่องรัฐพหุนิยม ซึ่งกระบวนการหลายกระบวนการร่วมกันให้ข้อมูลแก่ระบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ

รัฐพหุภาคี

Plural State · ว่าด้วยการจัดบริการ

หมายถึงสภาพที่ผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายซึ่งพึงพาอาศัยกัน ร่วมกันจัดและส่งมอบบริการสาธารณะ

- คำถามหลักคือ ใครเป็นผู้ส่งมอบบริการ
- คำตอบมิใช่หน่วยงานราชการเพียงลำพัง หากแต่รวมถึงเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร ท้องถิ่น และประชาชน
- ความสัมพันธ์เป็นแบบพึ่งพากัน มิใช่แบบบังคับบัญชาหรือแบบซื้อขาย

รัฐพหุนิยม

Pluralist State · ว่าด้วยการกำหนดนโยบาย

หมายถึงสภาพที่กระบวนการหลายกระบวนการร่วมกันให้ข้อมูลและมีอิทธิพลต่อระบบการกำหนดนโยบาย

- คำถามหลักคือ นโยบายถูกกำหนดขึ้นอย่างไร
- คำตอบมิใช่การตัดสินใจจากศูนย์กลางเพียงจุดเดียว หากแต่มีหลายเวทีและหลายช่องทาง
- ความรู้และข้อมูลมาจากหลายแหล่ง มิได้ผูกขาดอยู่ที่ผู้เชี่ยวชาญของรัฐ

ข้อพึงระวังในการใช้ถ้อยคำ — สองคำนี้มีความหมายต่างกันและมีพึงใช้แทนกัน **พหุภาคี**ว่าด้วยผู้ส่งมอบบริการที่มีหลายฝ่าย ส่วน**พหุนิยม**ว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีหลายทาง แนวคิดนี้เสนอว่าทั้งสองสภาพเกิดขึ้นพร้อมกัน ซึ่งเป็นเหตุผลที่ทำให้การบริหารงานภาครัฐซับซ้อนขึ้นอย่างมาก

จากองค์การเดียวสู่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

หน่วยวิเคราะห์เดิม · องค์การเดียว

- คำถามคือ องค์การนี้มีผลงานดีเพียงใด
- วัดที่ผลผลิตและประสิทธิภาพภายในองค์การ
- ความรับผิดชอบผูกกับผู้บริหารขององค์การนั้น
- การปรับปรุงมุ่งที่กระบวนการและโครงสร้างภายใน

เป็นมุมมองที่ครอบคลุมทั้งการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมและการจัดการภาครัฐแนวใหม่

หน่วยวิเคราะห์ใหม่ · ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

- คำถามคือ ระบบทั้งระบบส่งมอบผลลัพธ์ได้เพียงใด
- วัดที่ประสิทธิผลของบริการและผลลัพธ์ที่เกิดแก่ประชาชน
- ความรับผิดชอบกระจายอยู่ในเครือข่าย จึงต้องออกแบบเป็นพิเศษ
- การปรับปรุงมุ่งที่การประสานงานและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

จุดเน้นอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและการกำกับดูแลกระบวนการ โดยเน้นประสิทธิผลของบริการและผลลัพธ์ที่ขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ขององค์การกับสภาพแวดล้อม

เหตุใตการเปลี่ยนหน่วยวิเคราะห์จึงสำคัญ — เพราะเปลี่ยนคำถามในการประเมินโดยสิ้นเชิง ตัวอย่างเช่น เมื่อผู้ป่วยรายหนึ่งได้รับการดูแลไม่ต่อเนื่อง การวิเคราะห์แบบเดิมจะถามว่าโรงพยาบาลใดทำงานบกพร่อง ส่วนการวิเคราะห์แบบใหม่จะถามว่ารอยต่อระหว่างหน่วยบริการขาดกลไกประสานงานอย่างไร ซึ่งนำไปสู่แนวทางแก้ไขที่ต่างกันโดยสิ้นเชิง

สังคมวิทยาองค์การและทฤษฎีสถาบัน

Organizational Sociology and Institutional Theory

สาระสำคัญของฐานความคิด

มองว่าองค์การมีได้ดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยว หากแต่ฝังตัวอยู่ในสภาพแวดล้อมเชิงสถาบัน ซึ่งกำหนดว่าอะไรคือแนวปฏิบัติที่ชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับ

ข้อเสนอที่ตามมา

แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับแรงกดดันเชิงสถาบันและสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งทั้งเอื้อและจำกัดการนำนโยบายไปปฏิบัติและการจัดบริการสาธารณะภายในระบบที่มีหลายภาคี

ความต่างจากฐานคิดของแนวคิดก่อนหน้า

ต่างจากเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ซึ่งอธิบายพฤติกรรมด้วยแรงจูงใจและสัญญา ฐานคิดสายนี้อธิบายพฤติกรรมด้วยความชอบธรรม บรรทัดฐาน และความคาดหวังของสภาพแวดล้อม

นัยต่อการบริหารในทางปฏิบัติ — หากพฤติกรรมขององค์การถูกกำหนดโดยความชอบธรรมและบรรทัดฐาน มิใช่เพียงแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ ย่อมหมายความว่า **การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมขององค์การ** มีอาจทำได้ด้วยการปรับตัวชีวิตหรือผลตอบแทนเพียงลำพัง หากแต่ต้องเปลี่ยนความคาดหวังและบรรทัดฐานของสภาพแวดล้อมโดยรอบไปพร้อมกัน

ทฤษฎีเครือข่ายและการจัดการปกครองเชิงเครือข่าย

Network Theory and Network Governance

สาระสำคัญของฐานความคิด

มองว่าผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายต่างถือครองทรัพยากรบางอย่างที่ฝ่ายอื่นต้องการ จึงเกิดการพึ่งพาอาศัยกัน และต้องแลกเปลี่ยนทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายของตน

ลักษณะสำคัญของเครือข่าย

- ไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจสั่งการฝ่ายอื่นได้โดยตรง
- ความสัมพันธ์ตั้งอยู่บนการเจรจาต่อรองมากกว่าการบังคับบัญชา
- มีความต่อเนื่องในระยะยาว มิใช่ธุรกรรมครั้งเดียวจบ

ข้อเท็จจริงที่มักถูกละเลย

เครือข่ายมิได้เป็นพื้นที่ที่ทุกฝ่ายเท่าเทียมกัน หากแต่ เต็มไปด้วยความไม่เท่าเทียมของอำนาจซึ่งต้องบริหารจัดการให้ได้ และฐานคุณค่าในเครือข่ายมักกระจายและเป็นที่ถกเถียง

ข้อพึงระวังทางวิชาการที่สำคัญที่สุดของบทเรียนนี้ — พึงหลีกเลี่ยงการนำเสนอเครือข่ายในเชิงอุดมคติ ว่าเป็นพื้นที่แห่งความร่วมมือที่ปราศจากความขัดแย้ง วรรณกรรมต้นทางระบุชัดเจนว่า **เครือข่ายมีความไม่เท่าเทียมของอำนาจฝังอยู่ และการจัดการความไม่เท่าเทียมนั้นให้สำเร็จ คือเงื่อนไขของการกำหนดนโยบายและการส่งมอบบริการที่มีประสิทธิภาพ**

กลไกจัดสรรทรัพยากรของแต่ละกระบวนการ

กระบวนการ	กลไกหลัก	ฐานทางทฤษฎี	จุดเน้นของการบริหาร
การบริหารรัฐกิจ	ลำดับชั้น	รัฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ	การบังคับบัญชาตามสายงานเพื่อประกันความรับผิดชอบต่อการใช้เงินสาธารณะ
การจัดการภาครัฐแนวใหม่	ตลาดและการแข่งขัน	เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกและทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ	การนำไปปฏิบัติโดยหน่วยบริการที่เป็นอิสระซึ่งแข่งขันกัน โดยเน้นความประหยัดและประสิทธิภาพ
การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่	เครือข่ายระหว่างองค์กร	สังคมวิทยาองค์กรและทฤษฎีเครือข่าย	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและการกำกับกระบวนการ โดยเน้นประสิทธิผลและผลลัพธ์

ตารางนี้เป็นแกนกลางของบทเรียน — จุดที่ควรจดจำคือ กลไกจัดสรรทรัพยากรของแนวคิดนี้คือเครือข่ายระหว่างองค์กร ซึ่งเป็นกลไกที่สามที่ต่างจากลำดับชั้นและตลาดโดยสิ้นเชิง ลำดับชั้นจัดสรรด้วยอำนาจสั่งการ ตลาดจัดสรรด้วยราคาและการแข่งขัน ส่วนเครือข่ายจัดสรรด้วยการแลกเปลี่ยนและการเจรจาบนฐานของความไว้วางใจ

ความหมายและขอบเขตของแนวคิด

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ อาจนิยามได้ว่าเป็น ชุดของนโยบาย มาตรการ และเครื่องมือการปฏิรูปที่ค่อนข้างสอดคล้องกัน ซึ่งตั้งอยู่บนความคิด คุณค่า และสมมติฐานว่าด้วยความร่วมมือในฐานะวิถีทางสู่การสร้างคุณค่าสาธารณะ โดยดำเนินการผ่านการจัดการปกครองเชิงเครือข่าย การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การตัดสินใจแบบกระจาย ต่อรอง การจัดสรรอำนาจร่วมกัน การกระจายอำนาจ และการระดมทรัพยากร

สิ่งที่แนวคิดนี้เน้น

- ความร่วมมือข้ามภาคส่วน
- การบริหารเครือข่าย
- การสร้างคุณค่าสาธารณะร่วมกัน

สิ่งที่แยกแนวคิดนี้ออกจาก NPM

- การแข่งขันบนฐานของตลาด
- การบริหารผลงานด้วยตัวชี้วัด
- ประสิทธิภาพที่มุ่งผลผลิตเป็นหลัก

ข้อพึงระวังเรื่องคำแปล

วรรณกรรมไทยนิยมแปลแนวคิดนี้ว่า การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ คำว่าปกครองในที่นี้มิได้หมายถึงการบังคับบัญชา หากแต่หมายถึง การจัดวางความสัมพันธ์เชิงอำนาจว่าใครมีบทบาทใดและสัมพันธ์กันอย่างไร และคำว่า Governance ในบริบทนี้ก็ได้หมายถึงธรรมาภิบาลในความหมายของหลักการบริหารที่ดี จึงต้องแยกความหมายเหล่านี้ ออกจากกัน

องค์ประกอบสำคัญของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่

องค์ประกอบที่หนึ่ง · เครือข่าย

Networks

โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การหลายฝ่ายซึ่งพึ่งพากัน
ทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการจัดสรรทรัพยากรและส่งมอบ
บริการ

องค์ประกอบที่สอง · ความไว้วางใจ

Trust

กลไกประสานที่ทดแทนอำนาจสั่งการและสัญญาที่รัดกุม
เนื่องจากในเครือข่ายไม่มีฝ่ายใดสั่งการฝ่ายอื่นได้

องค์ประกอบที่สาม · สัญญาสัมพันธ์

Relational Contracting

รูปแบบข้อตกลงที่เน้นความสัมพันธ์ระยะยาวและการปรับตัว
ร่วมกัน มากกว่าการระบุเงื่อนไขทุกประการไว้ล่วงหน้า

องค์ประกอบที่สี่ · การผลิตร่วม

Coproduction

การที่ประชาชนและองค์กรภาคที่สามร่วมผลิตบริการ มิใช่
เป็นเพียงผู้รับบริการหรือผู้รับจ้าง

องค์ประกอบที่ห้า · ความร่วมมือข้ามภาคส่วน

Cross-sector Collaboration

การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชา
สังคม โดยแต่ละฝ่ายนำทรัพยากรและความเชี่ยวชาญของตน
มาสมทบ

องค์ประกอบที่หก · การกำกับกระบวนการ

Governance of Processes

การออกแบบกติกา บทบาท และกลไกระงับข้อขัดแย้ง เพื่อให้
เครือข่ายดำเนินไปได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจสั่งการ

เครือข่ายในฐานะกลไกจัดบริการสาธารณะ

เหตุใดจึงต้องใช้เครือข่าย

- ไม่มีองค์การใดถือครองทรัพยากรครบทุกด้านที่จำเป็นต่อการแก้ปัญหาซับซ้อน
- ความรู้เกี่ยวกับปัญหากระจายอยู่ในหลายฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายที่ใกล้ชิดพื้นที่
- ความชอบธรรมของทางออกเพิ่มขึ้นเมื่อผู้เกี่ยวข้องร่วมกำหนด

รูปแบบของเครือข่ายที่พบ

- เครือข่ายผู้ให้บริการ ซึ่งร่วมกันส่งมอบบริการแก่กลุ่มเป้าหมายเดียวกัน
- เครือข่ายนโยบาย ซึ่งร่วมกันกำหนดทิศทางในประเด็นหนึ่ง
- เครือข่ายเชิงพื้นที่ ซึ่งรวมผู้เกี่ยวข้องในเขตภูมิศาสตร์เดียวกัน

ต้นทุนของการทำงานแบบเครือข่าย

- ใช้เวลาในการประสานงานและสร้างความเข้าใจร่วมสูง
- การตัดสินใจช้ากว่าการสั่งการตามลำดับชั้น
- ความรับผิดชอบพัวเลือนหากมิได้ออกแบบไว้ล่วงหน้า

หลักคิดในการเลือกใช้ — เครือข่ายมีใช้กลไกที่เหมาะสมกับทุกภารกิจ **ภารกิจที่ชัดเจน วัตถุประสงค์ง่าย และทำได้โดยองค์การเดียว** ย่อมเหมาะกับลำดับชั้นหรือกลไกตลาดมากกว่า เครือข่ายเหมาะกับภารกิจที่ปัญหาซับซ้อน ทรัพยากรกระจาย และต้องการความชอบธรรมจากหลายฝ่าย

ความไว้วางใจและทุนเชิงสัมพันธ์

Trust and Relational Capital

เนื่องจากในเครือข่ายไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจสั่งการฝ่ายอื่น ความไว้วางใจจึงทำหน้าที่เป็นกลไกประสานหลักแทนอำนาจสั่งการในระบบลำดับชั้น และแทนสัญญาที่รัดกุมในกลไกตลาด วรรณกรรมในสาขานี้ได้พัฒนามโนทัศน์เรื่องทุนเชิงสัมพันธ์ขึ้นเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าว

บทบาทของความไว้วางใจ

- ลดต้นทุนการเจรจาต่อรองและการตรวจสอบระหว่างกัน
- ทำให้ฝ่ายต่าง ๆ ยอมรับความเสี่ยงร่วมกันได้
- เอื้อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ตรงไปตรงมา

เงื่อนไขที่สร้างความไว้วางใจ

- ความต่อเนื่องของความสัมพันธ์ในระยะยาว
- การรักษาคำมั่นที่ให้ไว้อย่างสม่ำเสมอ
- ความโปร่งใสในการแบ่งปันข้อมูลและผลประโยชน์

ความเปราะบางที่ต้องระวัง

- ความไว้วางใจสร้างยากแต่ทำลายได้เร็ว
- มักผูกกับตัวบุคคล จึงสูญไปเมื่อมีการโยกย้าย
- อาจกลายเป็นเครือข่ายปิดที่กีดกันผู้เล่นรายใหม่

ประเด็นที่เชื่อมกับบทเรียนเรื่องค่านิยมสามชุด — ความไว้วางใจเป็นตัวอย่างชัดเจนของ ผลลัพธ์ที่วัดเป็นตัวเลขวได้ยาก แต่เป็นเงื่อนไขจำเป็นของความสำเร็จ ในระบบที่ประเมินด้วยตัวชี้วัดเชิงปริมาณเป็นหลัก การลงทุนสร้างความไว้วางใจจึงมักถูกละเลย ทั้งที่เป็นสิ่งที่ทำให้เครือข่ายทำงานได้

สัญญาสัมพันธ์กับสัญญาเชิงธุรกรรม

ประเด็นเปรียบเทียบ	สัญญาเชิงธุรกรรม	สัญญาสัมพันธ์
สมมติฐานพื้นฐาน	ระบุเงื่อนไขทุกประการไว้ล่วงหน้าได้	ยอมรับว่าอนาคตไม่แน่นอน จึงต้องเปิดช่องให้ปรับตัวร่วมกัน
กลไกกำกับหลัก	ข้อกำหนดในสัญญาและบทลงโทษ	ความไว้วางใจ บรรทัดฐานร่วม และการเจรจาต่อเนื่อง
ระยะเวลา	มักกำหนดชัดเจนและสิ้นสุดเมื่อครบกำหนด	มุ่งความสัมพันธ์ระยะยาวที่ต่ออายุและปรับปรุงได้
เมื่อเกิดปัญหา	อ้างข้อสัญญาและเรียกค่าเสียหาย	ร่วมกันหาทางแก้และปรับเงื่อนไขให้สอดคล้องกับสถานการณ์
ความเหมาะสม	เหมาะกับงานที่ระบุขอบเขตได้ชัด เช่น การก่อสร้างหรือจัดซื้อพัสดุ	เหมาะกับงานที่ขอบเขตเปลี่ยนได้ เช่น บริการทางสังคมและงานพัฒนาชุมชน

ข้อพึงระวังที่สำคัญ — สัญญาสัมพันธ์ไม่ได้หมายถึงสัญญาที่หลวมหรือไม่รัดกุม หากแต่หมายถึงสัญญาที่ออกแบบให้มีกลไกทบทวนและปรับตัวร่วมกันไว้ตั้งแต่ต้น หากเข้าใจผิดว่าเป็นการผ่อนปรน ความรัดกุม ย่อมเสี่ยงต่อการสูญเสียความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นข้อวิพากษ์ที่จะกล่าวถึงในช่วงท้าย

การผลิตร่วมและบทบาทของภาคที่สาม

Coproduction and the Third Sector

ภาคที่สามในฐานะผู้ร่วมผลิต

องค์กรไม่แสวงหากำไรและองค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทที่แตกต่างจากผู้รับจ้างทั่วไป เพราะนำคุณค่า ความรู้เชิงพื้นที่ และความไว้วางใจจากชุมชนมาสมทบด้วย

- เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่หน่วยงานรัฐเข้าถึงได้ยาก
- มีความยืดหยุ่นในการปรับรูปแบบบริการตามบริบท
- เป็นแหล่งของนวัตกรรมทางสังคม

ความเสี่ยงที่วรรณกรรมเตือนไว้

มีข้อสังเกตในวงวิชาการว่า การนำองค์กรภาคที่สามเข้าสู่ระบบสัญญาของภาครัฐ อาจส่งผลกระทบต่อคุณลักษณะเฉพาะขององค์กรเหล่านั้น

- อาจสูญเสียความเป็นอิสระในการวิพากษ์นโยบายรัฐ
- อาจปรับตัวจนมีลักษณะเหมือนหน่วยงานราชการหรือบริษัทรับจ้าง
- อาจละทิ้งภารกิจเดิมเพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของผู้ให้ทุน

เชื่อมโยงกับบทเรียนก่อนหน้า — แนวคิดการผลิตร่วมได้ศึกษามาแล้วในบทเรียนว่าด้วยการมีส่วนร่วม จุดต่างในบทเรียนนี้คือ **การผลิตร่วมถูกยกระดับจากกลไกเสริม ขึ้นเป็นองค์ประกอบหลักของกระบวนการ** มีผู้นิยามแนวคิดนี้ถึงกับระบุว่าบทบาทศูนย์กลางของการผลิตร่วมโดยพลเมืองและการจัดบริการโดยภาคที่สาม คือสาระสำคัญของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่

ทักษะและบทบาทที่จำเป็นในการบริหารเครือข่าย

บทบาทผู้ประสาน

เชื่อมโยงฝ่ายต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายและ
วัฒนธรรมองค์การต่างกัน ให้ทำงานร่วมกัน
ได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจสั่งการ

บทบาทผู้เจรจา

ต่อรองเงื่อนไขและจัดสรรผลประโยชน์
ระหว่างฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองไม่เท่ากัน โดย
รักษาความเป็นธรรมและประโยชน์
สาธารณะไว้

บทบาทผู้จัดการความขัดแย้ง

รับมือกับความขัดแย้งซึ่งเป็นเรื่องปกติใน
เครือข่าย โดยแปลงความขัดแย้งให้เป็นการ
เรียนรู้ร่วมกันแทนการแตกหัก

บทบาทผู้นำข้ามพรมแดน

บูรณาการผู้คน กระบวนการ โครงสร้าง และ
ทรัพยากรข้ามขอบเขตขององค์การ ซึ่งเป็น
ภาวะผู้นำที่ต่างจากการนำภายในองค์การ
เดียว

นัยต่อการพัฒนาข้าราชการ — ทักษะทั้งสี่ประการนี้แตกต่างจากทักษะที่ระบบราชการพัฒนามาแต่เดิม ซึ่งเน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะทางและการบริหารตามสายบังคับบัญชา **การเปลี่ยนไปสู่การทำงานแบบเครือข่ายจึงมิใช่เพียงการเปลี่ยนโครงสร้าง หากแต่ต้องพัฒนาสมรรถนะชุดใหม่ไปพร้อมกับ**

เชื้อไขความสำเร็จและอุปสรรคของการทำงานแบบเครือข่าย

เชื้อไขที่เอื้อต่อความสำเร็จ

- มีเป้าหมายร่วมที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องและได้ประโยชน์
- ทรัพยากรและอำนาจต่อรองไม่แตกต่างกันจนเกินไป
- มีกติกาและบทบาทที่ชัดเจนตั้งแต่ต้น
- มีกลไกระงับข้อขัดแย้งที่ทุกฝ่ายยอมรับ
- มีความต่อเนื่องเพียงพอที่จะสร้างความไว้วางใจ
- มีผู้ประสานที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

อุปสรรคที่พบบ่อย

- เป้าหมายของแต่ละองค์การขัดกันโดยพื้นฐาน
- ความไม่เท่าเทียมของอำนาจจนฝ่ายหนึ่งครอบงำ
- ระบบประเมินผลของแต่ละฝ่ายไม่จูงใจให้ร่วมมือ
- วัฒนธรรมองค์การและภาษาที่ใช้แตกต่างกันมาก
- การเปลี่ยนตัวผู้แทนบ่อยจนความไว้วางใจไม่สะสม
- ไม่มีเจ้าภาพที่ชัดเจนเมื่อเกิดปัญหา

อุปสรรคที่มีนัยเชิงโครงสร้างมากที่สุด — คือข้อที่ระบบประเมินผลของแต่ละฝ่ายไม่จูงใจให้ร่วมมือ เพราะตราบดีที่หน่วยงานยังถูกประเมินจากผลงานของตนเองเป็นหลัก **การทุ่มเทให้งานร่วมย่อมเป็นการเสียสละทรัพยากรโดยไม่ปรากฏในผลงานของตน** ซึ่งเป็นเหตุผลที่ทำให้ตัวชี้วัดร่วมมีความสำคัญ ดังที่ได้ศึกษาไปแล้วในบทเรียนว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการไทย

การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่

ประเด็นเปรียบเทียบ	การจัดการภาครัฐแนวใหม่	การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่
หน่วยวิเคราะห์	องค์การเดี่ยวและผลงานภายในองค์การ	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและผลลัพธ์ของทั้งระบบ
กลไกจัดสรรทรัพยากร	ตลาดและการแข่งขัน	เครือข่ายระหว่างองค์การ
กลไกประสานหลัก	สัญญาและตัวชี้วัดผลงาน	ความไว้วางใจและการเจรจาต่อรอง
ความสัมพันธ์กับเอกชน	ผู้รับจ้างภายใต้สัญญาที่ระบุขอบเขตชัดเจน	หุ้นส่วนที่ร่วมรับความเสี่ยงและร่วมสร้างคุณค่า
จุดเน้นของการวัดผล	ผลผลิต ความประหยัด และประสิทธิภาพ	ประสิทธิผลของบริการและผลลัพธ์ที่เกิดแก่ประชาชน
ฐานทางทฤษฎี	เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกและทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ	สังคมวิทยาองค์การและทฤษฎีเครือข่าย
มุมมองต่อความแยกส่วน	เห็นว่าการแยกหน่วยงานเพิ่มความคล่องตัวและการแข่งขัน	เห็นว่าการแยกส่วนคือปัญหาที่ต้องประสานกลับเข้าด้วยกัน

การเปรียบเทียบสี่กระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์

ประเด็น	การบริหารรัฐกิจดั้งเดิม	การจัดการภาครัฐแนวใหม่	การบริการสาธารณะแนวใหม่	การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่
ฐานทางทฤษฎี	รัฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ	เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก	ทฤษฎีประชาธิปไตย	สังคมวิทยาองค์การและทฤษฎีเครือข่าย
กลไกหลัก	ลำดับชั้น	ตลาดและการแข่งขัน	การปรึกษาหารือสาธารณะ	เครือข่ายระหว่างองค์การ
สถานะประชาชน	ผู้อยู่ใต้ปกครอง	ลูกค้า	พลเมือง	ผู้ร่วมผลิตและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
สถานะภาคเอกชน	อยู่นอกขอบเขตการวิเคราะห์	ผู้รับจ้างและคู่แข่ง	มิได้เป็นจุดเน้นของการวิเคราะห์	หุ้นส่วนในเครือข่าย
บทบาทข้าราชการ	ผู้ปฏิบัติตามระเบียบ	ผู้ประกอบการ	ผู้ใช้และผู้อำนวยความสะดวกมีส่วนร่วม	ผู้ประสานและผู้บริหารเครือข่าย
เกณฑ์ความสำเร็จ	ความชอบด้วยกฎหมาย	ประสิทธิภาพและความคุ้มค่า	คุณค่าเชิงประชาธิปไตย	ประสิทธิผลและผลลัพธ์ของทั้งระบบ

แผ่นนี้เป็นแผ่นสรุปภาพรวมของทั้งหลักสูตร — จุดที่ควรสังเกตเป็นพิเศษคือแถวสถานะภาคเอกชน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มีเพียงกระบวนการทัศน์ที่สี่เท่านั้นที่มองภาคเอกชนในฐานะหุ้นส่วน มิใช่ผู้รับจ้าง คู่แข่ง หรืออยู่นอกขอบเขตการวิเคราะห์ ซึ่งเป็นเหตุผลที่ทำให้บทเรียนนี้มีความสำคัญเป็นพิเศษต่อรายวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่กับการบริการสาธารณะแนวใหม่

แนวคิดทั้งสองก่อตัวขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกันและมีจุดร่วมหลายประการ จึงเป็นคู่ที่ผู้ศึกษามักสับสน จุดต่างที่สำคัญที่สุดคือคำถามตั้งต้นที่แต่ละแนวคิดพยายามตอบ

การบริการสาธารณะแนวใหม่

คำถามตั้งต้น — ภาครัฐพึงมองประชาชนในสถานะใด

- เป็นข้อเสนอเชิงคุณค่าและเชิงบรรทัดฐาน
- ให้น้ำหนักแก่ความเป็นพลเมืองและประชาธิปไตย
- มุ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเป็นหลัก
- ภาคเอกชนมิได้เป็นจุดเน้นของการวิเคราะห์

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่

คำถามตั้งต้น — บริการสาธารณะถูกผลิตขึ้นอย่างไรในความเป็นจริง

- เป็นข้อเสนอเชิงพรรณนาและเชิงวิเคราะห์
- ให้น้ำหนักแก่โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ
- มุ่งความสัมพันธ์ระหว่างองค์การทุกภาคส่วน
- ภาคเอกชนและภาคที่สามเป็นองค์ประกอบสำคัญ

ข้อสรุปในการแยกแยะ — อาจกล่าวโดยย่อได้ว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ตอบคำถามว่าภาครัฐพึงทำงานเพื่อใคร ส่วนการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ตอบคำถามว่าภาครัฐทำงานร่วมกับใครและอย่างไร ทั้งสองจึงมิได้ขัดแย้งกัน หากแต่เสริมกันได้ เพราะตอบคำถามคนละชุด

ความสัมพันธ์กับกรอบคุณค่าสาธารณะที่ได้ศึกษามาแล้ว

จุดร่วมที่สำคัญ

- ทั้งสองเห็นว่าเกณฑ์ความสำเร็จคือคุณค่าและผลลัพธ์ที่ประชาชนได้รับ
- ทั้งสองให้ความสำคัญกับความชอบธรรมและการสนับสนุนจากภายนอกองค์กร
- ทั้งสองปฏิเสธการวัดความสำเร็จด้วยผลผลิตเชิงปริมาณเพียงลำพัง

จุดต่างที่สำคัญ

- กรอบคุณค่าสาธารณะมีผู้บริหารภาครัฐเป็นศูนย์กลางของการวิเคราะห์
- การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่กระจายบทบาทไปยังผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในเครือข่าย
- กรอบแรกถามว่าผู้บริหารพึงทำอะไร กรอบหลังถามว่าระบบพึงจัดวางอย่างไร

การใช้ร่วมกันในทางปฏิบัติ

ทั้งสองกรอบใช้ร่วมกันได้อย่างมีประโยชน์ โดยใช้ สามเหลี่ยมยุทธศาสตร์วิเคราะห์ว่ายุทธศาสตร์ครบทั้งสามด้านหรือไม่แล้วใช้มุมมองเชิงเครือข่ายวิเคราะห์ว่าแต่ละด้านนั้นต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ใดบ้าง

ข้อสังเกตทางวิชาการ — มีข้อน่าสนใจว่า Moore ซึ่งเป็นผู้พัฒนากรอบคุณค่าสาธารณะ ได้ร่วมเขียนบทหนึ่งว่าด้วยนวัตกรรมในการจัดการปกครอง อยู่ในหนังสือรวมบทความว่าด้วยการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ที่ตีพิมพ์เมื่อ ค.ศ. 2010 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า **วงวิชาการมองว่าสองแนวคิดนี้อยู่ในตระกูลเดียวกัน มีใช้คู่แข่งขัน**

ข้อพึงระวังในการใช้ตารางเปรียบเทียบสี่กระบวนการ

มิใช่ลำดับพัฒนาการที่แทนที่กัน

แม้ผู้เสนอแนวคิดจะจัดลำดับเป็นสามระยะ แต่ยังมีข้อข้อยุติในวงวิชาการว่า แนวคิดเดิมถูกแทนที่ไปแล้วเพียงใด ในทางปฏิบัติทั้งสี่กระบวนการยังคงปรากฏอยู่พร้อมกัน

มิใช่การจัดอันดับความถูกต้อง

แต่ละกระบวนการตอบคำถามคนละชุดและเหมาะกับการกิจต่างกัน การเลือกใช้จึงพึงพิจารณาจากลักษณะของภารกิจ มิใช่จากความใหม่ของแนวคิด

ตารางเน้นความต่างเกินความเป็นจริง

ตารางเปรียบเทียบจงใจเน้นความต่างเพื่อความชัดเจนในการอธิบาย ในความเป็นจริง หน่วยงานหนึ่งอาจใช้กลไกหลายแบบพร้อมกันในการกิจที่ต่างกัน

คำแนะนำในการนำไปใช้เขียนรายงาน — เมื่ออ้างอิงตารางนี้ พึงระบุให้ชัดว่าใช้ในฐานะ **เครื่องมือจำแนกเชิงมโนทัศน์ มิใช่คำอธิบายลำดับเวลาทางประวัติศาสตร์** ตัวอย่างการเขียนที่รัดกุม เช่น เมื่อพิจารณาด้วยกรอบสี่กระบวนการ กลไกที่หน่วยงานนี้ใช้มีลักษณะสอดคล้องกับกระบวนการใด ซึ่งต่างจากการเขียนว่าหน่วยงานนี้อยู่ในยุคของกระบวนการใด

รูปแบบการนำแนวคิดไปปฏิบัติในต่างประเทศ

หนังสือรวมบทความว่าด้วยการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ที่ตีพิมพ์เมื่อ ค.ศ. 2010 จัดโครงสร้างเนื้อหาออกเป็นห้าส่วน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ประเด็นที่วงวิชาการให้ความสำคัญในการนำแนวคิดไปปฏิบัติมีสามกลุ่มหลัก

กลุ่มที่หนึ่ง · หุ่นส่วนระหว่างองค์การ

Inter-Organizational Partnerships

ว่าด้วยการจัดการปกครองหุ่นส่วนระหว่างองค์การเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะ รวมถึงทฤษฎีว่าด้วยข้อได้เปรียบ ข้อเสียเปรียบ และปัจจัยความสำเร็จของความเป็นหุ่นส่วน

กลุ่มที่สอง · ความสัมพันธ์เชิงสัญญา

Contractual Relationships

ว่าด้วยการจัดการปกครองความสัมพันธ์เชิงสัญญา ซึ่งรวมถึงการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนและความท้าทายที่ตามมา

กลุ่มที่สาม · เครือข่ายนโยบาย

Policy Networks

ว่าด้วยการจัดการปกครองเครือข่ายนโยบาย ซึ่งเป็นเวทีที่ผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายร่วมกันกำหนดทิศทางในประเด็นสาธารณะหนึ่ง

ข้อสังเกตต่อสถานะของวรรณกรรม — ผู้เสนอแนวคิดระบุไว้เองว่า **บทความต้นทางเป็นเพียงบทความสั้นที่มุ่งร่วมในการถกเถียงที่ดำเนินอยู่** และเรียกร้องให้มีการบูรณาการงานในระดับจุลภาคและมหภาคเข้ากับการพัฒนาแนวคิดในระดับกรอบใหญ่ต่อไป ผู้ศึกษาจึงพึงเข้าใจว่าแนวคิดนี้ยังอยู่ในระหว่างการก่อตัว มิใช่ทฤษฎีที่ตกผลึกแล้ว

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในมุมมองของการจัดการปกครอง

Public-Private Partnerships

ความหมายในมุมมองนี้

มิใช่เพียงการจัดหาเอกชนมาทำงานแทนรัฐ หากแต่เป็นความสัมพันธ์ระยะยาว ที่ทั้งสองฝ่ายร่วมลงทุน ร่วมรับความเสี่ยง และร่วมรับผลตอบแทน

ข้อแตกต่างจากการจ้างเหมาทั่วไป

- ระยะเวลายาวนานกว่ามาก มักเป็นสิบปีขึ้นไป
- เอกชนร่วมลงทุนด้วยทุนของตนเอง มิใช่รับค่าจ้างอย่างเดียว
- ความเสี่ยงถูกจัดสรรระหว่างสองฝ่ายตามความสามารถในการบริหารความเสี่ยงนั้น

ความท้าทายด้านการกำกับดูแล

- สัญญาระยะยาวย่อมไม่อาจคาดการณ์เงื่อนไขในอนาคตได้ครบถ้วน
- ความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างรัฐกับเอกชน
- คำถามว่าใครรับผิดชอบต่อประชาชนเมื่อบริการมีปัญหา
- ความเสี่ยงที่ภาระผูกพันจะตกแก่งบประมาณในระยะยาว

เหตุใดกลไกนี้จึงเป็นบททดสอบของแนวคิด — การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนเป็นกรณีที่ **ตรรกะของตลาดและตรรกะของเครือข่ายมาบรรจบกัน** หากบริหารด้วยตรรกะสัญญาเชิงธุรกรรมล้วน ย่อมขาดความยืดหยุ่นในระยะยาว หากบริหารด้วยความไว้วางใจล้วนโดยขาดกลไกกำกับ ย่อมเสี่ยงต่อประโยชน์สาธารณะ ความสมดุลระหว่างสองสิ่งนี้จึงเป็นโจทย์ที่ยากที่สุด

เครือข่ายนโยบายและความได้เปรียบจากการร่วมมือ

ทฤษฎีว่าด้วยความได้เปรียบจากการร่วมมือ

Collaborative Advantage

เสนอว่าเหตุผลที่องค์กรเข้าร่วมเครือข่าย คือการมุ่งบรรลุสิ่งที่แต่ละฝ่ายทำเองไม่ได้ ความร่วมมือจึงเกิดขึ้นเมื่อมีความได้เปรียบดังกล่าวเป็นเป้าหมาย

- เข้าถึงทรัพยากรและความเชี่ยวชาญที่ตนไม่มี
- แก้ปัญหาที่ข้ามพรมแดนขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง
- สร้างความชอบธรรมจากการมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายร่วมด้วย

ภาวะเฉื่อยชาจากการร่วมมือ

Collaborative Inertia

ในทางกลับกัน วรรณกรรมสายนี้ยังชี้ให้เห็นภาวะที่ความร่วมมือดำเนินไปอย่างเชื่องช้า หรือไม่ก่อผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง

- ใช้เวลาไปกับการประชุมและประสานงานมากกว่าการลงมือทำ
- เป้าหมายของแต่ละฝ่ายไม่ตรงกันจนตกลงกันไม่ได้
- ผลลัพธ์ที่ได้ไม่คุ้มกับต้นทุนของความร่วมมือ

บทเรียนที่ใช้ได้จริง — ก่อนจัดตั้งเครือข่ายหรือคณะทำงานร่วม พึงตั้งคำถามให้ชัดว่า **สิ่งที่มุ่งบรรลุนั้นเป็นสิ่งที่แต่ละฝ่ายทำเองไม่ได้จริงหรือไม่** หากคำตอบคือทำเองได้ แต่ตั้งเครือข่ายเพราะระเบียบกำหนดหรือเพราะเป็นแนวปฏิบัติที่นิยม ผลที่ได้ย่อมมีแนวโน้มเป็นภาวะเฉื่อยชามากกว่าความได้เปรียบ

การทบทวนกรณีต่างประเทศที่เคยศึกษาด้วยมุมมองเชิงเครือข่าย

กรณีที่เคยศึกษา	มุมมองเดิมที่ใช้วิเคราะห์	สิ่งที่มุมมองเชิงเครือข่ายเพิ่มเติมให้เห็น
การแยกหน่วยปฏิบัติในสหราชอาณาจักร	วิเคราะห์ในฐานะการเพิ่มความคล่องตัวของหน่วยปฏิบัติ	ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยที่แยกจากกัน คือปัญหาเชิงเครือข่ายที่เกิดจากการออกแบบโครงสร้างโดยไม่ได้ออกแบบกลไกเชื่อมโยง
การทำสัญญาผลงานในนิวซีแลนด์	วิเคราะห์ในฐานะการสร้างการรับผิดชอบต่อผลงานที่ชัดเจน	สัญญาเชิงธุรกรรมที่ระบุผลผลิตชัดเจน อาจบั่นทอนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและผลประโยชน์ระยะยาวของสังคม
งบประมาณแบบมีส่วนร่วม นครปอร์ตูอาเลกรี	วิเคราะห์ในฐานะการมีส่วนร่วมระดับมอบอำนาจ	เป็นเครือข่ายนโยบายเชิงพื้นที่ที่เชื่อมเวทีระดับเขตกับระดับเมือง ความล้มเหลวเกิดจากการขาดความชอบธรรมที่ยั่งยืนในเครือข่าย
แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อการมีส่วนร่วม	วิเคราะห์ในฐานะเครื่องมือขยายการมีส่วนร่วม	เป็นโครงสร้างพื้นฐานของเครือข่าย ที่ลดต้นทุนการประสานงานและสร้างร่องรอยให้ตรวจสอบได้

คุณค่าของการทบทวนกรณีเดิมด้วยมุมมองใหม่ — ตารางนี้แสดงให้เห็นว่า กระบวนทัศน์มิได้เพียงเสนอวิธีทำงานใหม่ หากแต่เสนอวิธีมองปัญหาใหม่ด้วย ข้อเท็จจริงชุดเดียวกันเมื่อมองด้วยกรอบต่างกัน ยื่อนำไปสู่การวินิจฉัยสาเหตุและแนวทางแก้ไขที่ต่างกัน

บทเรียนร่วมจากการนำแนวคิดไปปฏิบัติ

สิ่งที่การทำงานแบบเครือข่ายทำได้ดี

- แก้ปัญหาที่ข้ามพรมแดนของหน่วยงานได้ดีกว่าการสั่งการตามลำดับชั้น
- ระดมทรัพยากรและความรู้จากหลายแหล่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- สร้างความชอบธรรมให้ทางออกที่ผู้เกี่ยวข้องร่วมกำหนด
- ปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ยืดหยุ่นกว่า

สิ่งที่ยังเป็นข้อจำกัด

- ความรับผิดชอบต่อสาธารณะพรา่เลือนหากมิได้ออกแบบไว้ล่วงหน้า
- ฝ่ายที่มีทรัพยากรมากกว่าย่อมมีอิทธิพลเหนือเครือข่าย
- ต้นทุนด้านเวลาสูงและวัดผลได้ยาก
- ความต่อเนื่องขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นสำคัญ

เงื่อนไขที่วรรณกรรมเน้นมากที่สุด — ความสำเร็จของการทำงานแบบเครือข่ายขึ้นอยู่กับ **ความสามารถในการจัดการความไม่เท่าเทียมของอำนาจภายในเครือข่ายให้ได้** หากปล่อยให้ฝ่ายที่มีอำนาจมากกว่าครอบงำ เครือข่ายย่อมกลายเป็นเพียงกลไกให้ความชอบธรรม แก่การตัดสินใจที่กำหนดไว้แล้ว ซึ่งตรงกับปัญหาการมีส่วนร่วมเชิงรูปแบบที่ได้ศึกษามาแล้ว

สถานะของแนวคิดนี้ในระบบราชการไทย

ต่างจากบทเรียนว่าด้วยการบริการสาธารณะแนวใหม่ซึ่งไทยมีร่องรอยเพียงในระดับทฤษฎี บริบทไทยมีกลไกที่สอดคล้องกับการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่อยู่จำนวนมากในระดับปฏิบัติ ทั้งที่มีกฎหมายเฉพาะรองรับและที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีได้ใช้ชื่อเรียกตามแนวคิดนี้ก็ตาม

กลไกเชิงสัญญาระยะยาว

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งเป็นรูปธรรมของความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนกับภาคเอกชน

กลไกเครือข่ายนโยบาย

สมัชชาสุขภาพแห่งชาติและกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นรูปธรรมของรัฐพหุนิยม

กลไกเครือข่ายเชิงพื้นที่

การทำงานร่วมระหว่างท้องถิ่น หน่วยงานในพื้นที่ องค์กรชุมชน และภาคเอกชน ซึ่งเป็นรูปธรรมของรัฐพหุภาคี

ข้อสังเกตที่น่าสนใจ — กลไกเหล่านี้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นก่อนที่แนวคิดนี้จะถูกเสนอในวงวิชาการสากล หรือเกิดขึ้นโดยมิได้อ้างอิงแนวคิดนี้โดยตรง จึงเป็นตัวอย่างที่ดีของข้อสังเกตที่ว่า **ความเป็นจริงเปลี่ยนแปลงไปก่อน แล้วทฤษฎีจึงตามมาอธิบาย** การศึกษาแนวคิดนี้จึงมิใช่การนำเข้าสิ่งใหม่ หากแต่เป็นการหาเครื่องมือมาอธิบายสิ่งที่มีอยู่แล้วให้เป็นระบบ

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

กฎหมายฉบับนี้เป็นกลไกหลักของไทยในการจัดความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนกับภาคเอกชน โดย ยกเลิกและแทนที่กฎหมายเดิมสองฉบับ คือกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 และกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 มีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

ขอบเขตของโครงการ

- ต้องเป็นโครงการลงทุนของรัฐในกิจการที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่และอำนาจต้องทำตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง
- ต้องเป็นกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะตามที่มาตรา 7 กำหนด
- ต้องอยู่ในแผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุนตามมาตรา 12

รูปแบบของการร่วมลงทุน

ครอบคลุมทั้งการร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด และการมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต การให้สัมปทาน หรือการให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

กลไกสนับสนุน

- คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน
- แผนการจัดทำโครงการร่วมลงทุน พ.ศ. 2563 ถึง 2570
- กองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

การวิเคราะห์กฎหมายร่วมลงทุนด้วยกรอบแนวคิดนี้

ลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดนี้

- เป็นความสัมพันธ์ระยะยาวที่ทั้งสองฝ่ายร่วมลงทุนและร่วมรับความเสี่ยง มิใช่การจ้างเหมาแบบครั้งเดียวจบ
- มีกลไกกำกับเชิงสถาบันในระดับนโยบาย มิใช่ปล่อยให้เป็นเรื่องของหน่วยงานเจ้าของโครงการฝ่ายเดียว
- มีแผนระยะยาวเป็นกรอบ จึงมองความสัมพันธ์ในเชิงยุทธศาสตร์มากกว่าเชิงธุรกรรม
- มีการนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ตามประกาศเมื่อ พ.ศ. 2564 ซึ่งเปิดให้ผู้สังเกตการณ์อิสระเข้าร่วม

ประเด็นที่ยังต้องพิจารณา

- ความรับผิดชอบต่อประชาชนเมื่อบริการมีปัญหา ยังต้องอาศัยการออกแบบสัญญาที่รัดกุมเป็นรายโครงการ
- ความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างรัฐกับเอกชนในโครงการที่ซับซ้อน
- สมรรถนะของหน่วยงานเจ้าของโครงการในการกำกับสัญญาระยะยาว
- ภาระผูกพันทางการคลังที่อาจตกแก่งบประมาณในอนาคต

ข้อสังเกตเชิงเปรียบเทียบกับบทเรียนที่แล้ว — ประเด็นเรื่องสมรรถนะในการกำกับสัญญา ตรงกับบทเรียนที่ได้ศึกษาไปแล้วในชุดแรกว่า **การมอบหมายงานมิได้เป็นการมอบหมายความรับผิดชอบไปด้วย และเครื่องมือประเภทการจ้างเหมาต้องอาศัยสมรรถนะของภาครัฐในการเขียนสัญญาและกำกับผลงาน** ยิ่งสัญญายาวและซับซ้อนมากเพียงใด ข้อกำหนดนี้ยิ่งเข้มงวดขึ้นเพียงนั้น

สมัชชาสุขภาพแห่งชาติในฐานะเครือข่ายนโยบาย

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 วางกลไกขับเคลื่อนระบบสุขภาพไว้สองส่วนหลัก คือธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ และสมัชชาสุขภาพ โดย เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ ภาควิชาการ และสื่อมวลชน เข้ามามีส่วนร่วมให้เกิดเจตจำนงร่วมกันของสังคม ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดโดยผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยงานของรัฐ

ลักษณะสำคัญสี่ประการ

- เป็นกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม
- เป็นกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
- เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคม
- เป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันจากการปฏิบัติ

ยุทธศาสตร์สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา

อาศัยการเชื่อมโยงพลังสามภาคส่วนเข้าด้วยกัน คือ พลังทางปัญญาหรือพลังวิชาการ พลังทางสังคม และพลังรัฐหรือพลังทางการเมือง ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่นายแพทย์ประเวศ วะสี เสนอไว้

ผลการดำเนินงาน

- จัดอย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2551 และจัดต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี
- ถึงครั้งที่ 17 เมื่อ พ.ศ. 2567
- ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายรวม 98 มติ
- ผลักดันสู่การปฏิบัติทั้งระดับชาติ กระทรวง กรม จังหวัด และชุมชนท้องถิ่น

การวิเคราะห์สมัชชาสุขภาพแห่งชาติด้วยกรอบแนวคิดนี้

เป็นรูปธรรมของรัฐพหุนิยม

กระบวนการนี้เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดในระบบไทยของสภาพที่ กระบวนการหลายกระบวนการร่วมกันให้ข้อมูลแก่ระบบการกำหนดนโยบาย เพราะเปิดเวทีคู่ขนานไปกับกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการบริหารตามปกติ

เป็นรูปธรรมของการกำกับเชิงเครือข่าย

ไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจสั่งการฝ่ายอื่น ข้อเสนอเกิดจากการแลกเปลี่ยนและเจรจาต่อรอง โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติทำหน้าที่เป็น **ผู้ประสานเครือข่าย** มิใช่ผู้สั่งการ

ความสอดคล้องกับทฤษฎีเครือข่าย

ยุทธศาสตร์สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขาสอดคล้องกับข้อเสนอของทฤษฎีเครือข่ายอย่างน่าสนใจ เพราะตั้งอยู่บนหลักการเดียวกันว่า **แต่ละฝ่ายถือครองทรัพยากรที่ฝ่ายอื่นต้องการ จึงต้องแลกเปลี่ยนกันจึงจะเคลื่อนเรื่องยากได้**

ข้อสังเกตทางวิชาการที่สำคัญ — ยุทธศาสตร์สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขาพัฒนาขึ้นในบริบทไทย ก่อนที่แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่จะถูกเสนอในวงวิชาการสากล **จึงเป็นตัวอย่างที่ดีว่าองค์ความรู้ที่พัฒนาขึ้นในบริบทหนึ่ง อาจสอดคล้องกับทฤษฎีสากลที่เกิดขึ้นภายหลังโดยอิสระจากกัน** ประเด็นนี้เป็นหัวข้อที่น่านำศึกษาสำหรับผู้สนใจงานวิจัยเชิงเปรียบเทียบ

เครือข่ายเชิงพื้นที่ในการบริหารราชการไทย

กลไกที่มีอยู่แล้ว

- การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
- คณะกรรมการระดับพื้นที่ที่มีผู้แทนหลายภาคส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบ
- การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม
- การดำเนินงานร่วมระหว่างท้องถิ่นกับองค์กรชุมชนและภาคเอกชน

ลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดนี้

- รวมผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายที่พึ่งพากันในเขตพื้นที่เดียวกัน
- อาศัยการประสานงานมากกว่าอำนาจสั่งการข้ามหน่วยงาน
- มุ่งแก้ปัญหาเชิงพื้นที่ซึ่งข้ามพรมแดนของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

ข้อจำกัดที่ได้ศึกษามาแล้ว

- อำนาจด้านงบประมาณและบุคลากรส่วนใหญ่ยังอยู่ที่กรมเจ้าสังกัด
- การบูรณาการจึงเกิดในระดับแผนงานมากกว่าระดับทรัพยากร
- การประเมินผลยังผูกกับสายบังคับบัญชาเดิมของแต่ละหน่วยงาน

การวินิจฉัยด้วยกรอบแนวคิดนี้ — ข้อจำกัดทั้งสามประการข้างต้น เมื่อวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีเครือข่ายจะเห็นชัดว่า **เป็นปัญหาเดียวกัน คือโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรและการประเมินผลยังเป็นแบบลำดับชั้น** ในขณะที่รูปแบบการทำงานที่คาดหวังเป็นแบบเครือข่าย เมื่อกลไกจัดสรรทรัพยากรกับกลไกการทำงานไม่สอดคล้องกัน เครือข่ายย่อมทำงานได้เพียงในระดับแผนงาน

การประเมินสถานะของแนวคิดนี้ในบริบทไทย

สิ่งที่เป็จุดแข็ง

- มีกฎหมายเฉพาะรองรับความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนกับเอกชน พร้อมกลไกกำกับระดับนโยบาย
- มีกลไกเครือข่ายนโยบายที่ดำเนินมาต่อเนื่องกว่าสิบเจ็ดปีและมีผลผลิตเชิงนโยบายเป็นรูปธรรม
- มีประสบการณ์การทำงานร่วมกับชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคมอย่างกว้างขวาง
- มีตัวชี้วัดขับเคลื่อนการบูรณาการร่วมกันซึ่งเริ่มแก้ปัญหาแรงจูงใจในการร่วมมือ

สิ่งที่ยังเป็นข้อจำกัด

- โครงสร้างงบประมาณและการประเมินผลยังเป็นแบบลำดับชั้นตามกรมเป็นหลัก
- สมรรถนะด้านการบริหารเครือข่ายและการกำกับสัญญาระยะยาวยังพัฒนาได้อีกมาก
- ความรับผิดชอบต่อสาธารณะในความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนยังต้องออกแบบเป็นรายกรณี
- เครือข่ายจำนวนมากขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล จึงเปราะบางเมื่อมีการโยกย้าย

ข้อสรุปของช่วงนี้ — อาจกล่าวได้ว่าระบบราชการไทย มีกลไกแบบเครือข่ายอยู่จำนวนมากในระดับปฏิบัติ หากแต่โครงสร้างเชิงสถาบันที่รองรับยังเป็นแบบลำดับชั้น ความไม่สอดคล้องระหว่างสองสิ่งนี้คือข้อจำกัดที่แท้จริง ซึ่งการแก้ไขต้องดำเนินการที่ระบบงบประมาณและระบบประเมินผล มิใช่ที่การจัดตั้งเครือข่ายเพิ่ม

ข้อวิพากษ์ด้านความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

ข้อวิพากษ์ที่มีน้ำหนักที่สุดต่อแนวคิดนี้คือ เมื่อบริการสาธารณะถูกผลิตโดยหลายองค์การร่วมกัน ความรับผิดชอบย่อมกระจายจนอาจไม่มีเจ้าภาพที่ชัดเจน ซึ่งเป็นปัญหาที่กระบวนการก่อนหน้ามิได้เผชิญในระดับเดียวกัน

ปัญหาที่เกิดขึ้นจริง

- เมื่อบริการมีปัญหา ประชาชนอาจไม่ทราบว่าควรร้องเรียนกับฝ่ายใด
- แต่ละฝ่ายอาจโยนความรับผิดชอบไปมาระหว่างกัน
- กลไกตรวจสอบที่ออกแบบมาสำหรับองค์การเดียว ใช้กับเครือข่ายได้ไม่เต็มที่

เหตุใดปัญหานี้จึงแก้ยาก

เพราะเป็นผลโดยตรงจากคุณลักษณะของแนวคิด กล่าวคือ **ความยืดหยุ่นที่ทำให้เครือข่ายทำงานได้ กับความชัดเจนของความรับผิดชอบ เป็นสิ่งที่แลกกันในระดับหนึ่ง** ยิ่งกำหนดความรับผิดชอบให้ชัดด้วยสัญญาที่รัดกุมมากเพียงใด ความยืดหยุ่นย่อมลดลงเพียงนั้น

แนวทางที่มีการเสนอไว้

- ระบุเจ้าภาพหลักที่รับผิดชอบต่อประชาชนไว้ให้ชัดตั้งแต่ต้น แม้จะทำงานร่วมกันหลายฝ่าย
- ออกแบบกลไกรับเรื่องร้องเรียนที่มีจุดเดียวสำหรับประชาชน
- ทำให้ข้อตกลงระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เปิดเผยต่อสาธารณะ

ข้อสังเกตที่เชื่อมกับกรอบค่านิยมสามชุด — หากพิจารณาด้วยกรอบของ Hood จะเห็นว่าแนวคิดนี้ **ให้น้ำหนักแก่ค่านิยมชุดมั่นคงและยืดหยุ่นค่อนข้างสูง** เพราะเน้นการปรับตัวและความทนทานของระบบ หากแต่อาจอ่อนแอในค่านิยมชุดข้อตรงและเป็นธรรม ซึ่งต้องการความชัดเจนของผู้รับผิดชอบ การนำแนวคิดนี้ไปใช้จึงต้องเสริมกลไกความรับผิดชอบเข้าไปเป็นพิเศษ

ข้อวิพากษ์ด้านอำนาจและความเป็นประชาธิปไตย

ด้านความไม่เท่าเทียมของอำนาจ

- วรรณกรรมต้นทางระบุเองว่าเครือข่ายเต็มไปด้วยความไม่เท่าเทียมของอำนาจ
- ฝ่ายที่มีทรัพยากร ข้อมูล หรือความเชี่ยวชาญมากกว่า ย่อมมีอิทธิพลเหนือกว่า
- ฐานคุณค่าในเครือข่ายมักกระจุกกระจายและเป็นที่ถกเถียง จึงมิได้มีเป้าหมายร่วมโดยอัตโนมัติ
- กลุ่มที่ไร้ทรัพยากรอาจถูกกันออกจากเครือข่ายตั้งแต่ต้น

ด้านความชอบธรรมทางประชาธิปไตย

- ผู้เข้าร่วมเครือข่ายส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง จึงมีคำถามว่าเป็นตัวแทนของผู้ใด
- การตัดสินใจในเครือข่ายอาจอยู่นอกกลไกตรวจสอบตามระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน
- อาจเกิดสภาพที่นโยบายถูกกำหนดโดยกลุ่มที่จัดตั้งได้ดี มากกว่าโดยเจตจำนงของสังคมโดยรวม

ข้อพึงระวังที่สำคัญที่สุดในการนำแนวคิดนี้ไปใช้ — เนื่องจากแนวคิดนี้เป็นข้อเสนอเชิงพรรณนาเป็นหลัก คือมุ่งอธิบายว่าบริการสาธารณะถูกผลิตขึ้นอย่างไรในความเป็นจริง **จึงมิได้มีข้อเสนอเชิงคุณค่า** ที่หนักแน่นเท่ากับการบริการสาธารณะแนวใหม่ หากนำไปใช้โดยมิได้ควบคู่กับหลักการเรื่องความเป็นพลเมืองและการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพ เครือข่ายย่อมเสี่ยงที่จะกลายเป็นเวทีของผู้มีอำนาจต่อรองสูงเท่านั้น

คำศัพท์สำคัญประจำบทเรียน

คำศัพท์	ภาษาอังกฤษ	ความหมายอย่างย่อ
การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่	New Public Governance	กระบวนการที่มองการจัดบริการสาธารณะเป็นผลของเครือข่ายองค์การหลายฝ่ายที่พึ่งพากัน
รัฐพหุภาคี	Plural State	สภาพที่ผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายซึ่งพึ่งพากันร่วมกันจัดและส่งมอบบริการสาธารณะ
รัฐพหุนิยม	Pluralist State	สภาพที่กระบวนการหลายกระบวนการร่วมกันให้ข้อมูลแก่ระบบการกำหนดนโยบาย
เครือข่ายระหว่างองค์การ	Inter-Organizational Network	กลไกจัดสรรทรัพยากรหลักของกระบวนการที่ศูนย์ ซึ่งต่างจากลำดับชั้นและตลาด
สัญญาสัมพันธ์	Relational Contracting	ข้อตกลงที่เน้นความสัมพันธ์ระยะยาวและกลไกปรับตัวร่วมกัน แทนการระบุเงื่อนไขทุกประการล่วงหน้า
ทุนเชิงสัมพันธ์	Relational Capital	ความไว้วางใจและความสัมพันธ์ที่สะสมมา ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกประสานในเครือข่าย
ความได้เปรียบจากการร่วมมือ	Collaborative Advantage	สิ่งที่บรรลุได้จากการร่วมมือเท่านั้น ซึ่งแต่ละฝ่ายทำเองไม่ได้
ภาวะเฉื่อยชาจากการร่วมมือ	Collaborative Inertia	สภาพที่ความร่วมมือดำเนินไปอย่างเชื่องช้าหรือไม่ก่อผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง

ประเด็นสำหรับการอภิปรายในชั้นเรียน

ให้นักศึกษาเลือกบริการสาธารณะที่มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายมาหนึ่งเรื่อง แล้ววิเคราะห์ด้วยกรอบการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ตามประเด็นต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง · แผนที่ผู้เกี่ยวข้อง

บริการนี้มีผู้เกี่ยวข้องฝ่ายใดบ้าง แต่ละฝ่ายถือครองทรัพยากรอะไร และพึ่งพากันในเรื่องใด

ประเด็นที่สอง · กลไกประสาน

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อาศัยกลไกใดเป็นหลัก ระหว่างอำนาจสั่งการ สัญญา หรือความไว้วางใจ

ประเด็นที่สาม · ดุลอำนาจ

ฝ่ายใดมีอำนาจต่อรองสูงที่สุด และมีฝ่ายใดที่ได้รับผลกระทบแต่ไม่ได้อยู่ในเครือข่ายหรือไม่

ประเด็นที่สี่ · ความรับผิดชอบ

หากบริการนี้เกิดปัญหา ประชาชนจะร้องเรียนกับฝ่ายใด และความรับผิดชอบถูกออกแบบไว้ชัดเจนเพียงใด

ผลลัพธ์ที่คาดหวัง — นักศึกษาสามารถวิเคราะห์บริการสาธารณะในฐานะระบบที่ประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย แทนการวิเคราะห์ในฐานะผลงานของหน่วยงานเดียว และตระหนักว่า **ความรับผิดชอบ** ต่อสาธารณะเป็นสิ่งที่ต้องออกแบบไว้ล่วงหน้าในระบบเช่นนี้ มิใช่สิ่งที่เกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ

บทสรุปของบทเรียนและทิศทางการพัฒนาต่อไปของแนวคิด

๑ · ตอบช่องว่างที่กระบวนทัศน์เดิมทิ้งไว้

อธิบายว่าบริการสาธารณะเกิดจากองค์การหลายฝ่ายที่พึ่งพากัน มีใช้จากองค์การเดียวและนำภาคเอกชนกับภาคประชาสังคมเข้าสู่ภาพในฐานะหุ้นส่วน

๒ · เสนอกลไกที่สามนอกเหนือจากลำดับชั้นและตลาด

เครือข่ายระหว่างองค์การซึ่งจัดสรรทรัพยากรด้วยการแลกเปลี่ยนและเจรจาบนฐานความไว้วางใจ อันเป็นตรรกะที่ต่างจากการสั่งการและการแข่งขัน

๓ · บริบทไทยมีกลไกอยู่แล้วในระดับปฏิบัติ

ทั้งกฎหมายร่วมลงทุนกับเอกชน สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ และเครือข่ายเชิงพื้นที่ หากแต่โครงสร้างงบประมาณและการประเมินผลยังเป็นแบบลำดับชั้น

๔ · จุดอ่อนอยู่ที่ความรับผิดชอบและดุลอำนาจ

ความยืดหยุ่นที่ทำให้เครือข่ายทำงานได้ แลกมาด้วยความชัดเจนของผู้รับผิดชอบ และเครือข่ายมีความไม่เท่าเทียมของอำนาจฝังอยู่เสมอ

ทิศทางที่หนึ่ง · การพัฒนาทฤษฎีให้ตกผลึก

ผู้เสนอแนวคิดเรียกร้องให้บูรณาการงานในระดับจุลภาคและมหภาคเข้ากับการพัฒนากรอบใหญ่ แนวคิดนี้จึงยังเปิดกว้างสำหรับงานวิจัยที่จะทำให้ข้อเสนอชัดเจนและตรวจสอบได้ยิ่งขึ้น

ทิศทางที่สอง · การออกแบบความรับผิดชอบในเครือข่าย

โจทย์ที่สำคัญที่สุดคือการหาวิธีการรักษาความรับผิดชอบต่อสาธารณะไว้ โดยไม่ทำลายความยืดหยุ่นที่เป็นข้อได้เปรียบของเครือข่าย ซึ่งยังไม่มีคำตอบสำเร็จรูปในปัจจุบัน

ทิศทางที่สาม · การปรับโครงสร้างสถาบันให้สอดคล้อง

ในบริบทไทย ทิศทางที่มีนัยสำคัญที่สุดคือการปรับระบบงบประมาณและระบบประเมินผล ให้จูงใจการทำงานร่วมกัน มีใช้การจัดตั้งเครือข่ายเพิ่มขึ้นภายใต้โครงสร้างเดิม

ข้อสรุปสุดท้ายของชุดบทเรียนทั้งหมด — เมื่อพิจารณากระบวนทัศน์ทั้งสี่ร่วมกัน ข้อสรุปที่มีน้ำหนักที่สุดมิใช่การชี้ว่ากระบวนทัศน์ใดถูกต้องที่สุด หากแต่คือ ระบบราชการจริงประกอบด้วยตรรกะหลายชุดที่สะสมทับซ้อนกัน ภาระของผู้ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จึงคือการวินิจฉัยว่าการทักท้วงพิจารณาเหมาะกับตรรกะใด ตรรกะที่ใช้อยู่สอดคล้องกับโครงสร้างที่รองรับหรือไม่ และประชาชนได้รับคุณค่าเพิ่มขึ้นจริงหรือไม่