

บทที่ 1 การจัดการภาคีเครือข่ายสาธารณะแนวใหม่: แนวคิด ทฤษฎี และการประยุกต์ใช้

1. บทนำ

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีในศตวรรษที่ 21 ทำให้ปัญหาสาธารณะมีความซับซ้อนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำ สิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โรคระบาด หรือการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ปัญหาเหล่านี้ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยกลไกของภาครัฐเพียงลำพัง แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน และประชาชน

ภายใต้บริบทดังกล่าว แนวคิด “การจัดการภาคีเครือข่ายสาธารณะ” (Public Network Management) และ “การกำกับดูแลภาครัฐแนวใหม่” (New Public Governance: NPG) จึงได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในฐานะกระบวนทัศน์ใหม่ของการบริหารกิจการสาธารณะ ซึ่งเน้นความร่วมมือ (Collaboration) การมีส่วนร่วม (Participation) และการสร้างคุณค่าสาธารณะร่วมกัน (Co-creation of Public Value) มากกว่าการใช้อำนาจสั่งการแบบราชการดั้งเดิม

2. พัฒนาการของแนวคิดการบริหารภาครัฐ

วิวัฒนาการของการบริหารภาครัฐสามารถอธิบายได้เป็น 3 ยุคสำคัญ

2.1 การบริหารราชการแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration: TPA)

แนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลจาก Max Weber ซึ่งเสนอระบบราชการ (Bureaucracy) ที่มีลักษณะสำคัญ ได้แก่

- การแบ่งงานตามหน้าที่
- การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น
- การใช้กฎระเบียบเป็นเครื่องมือควบคุม
- ความเป็นกลางทางการเมือง

ข้อดีคือความเป็นระเบียบและความมั่นคง แต่มีข้อจำกัดด้านความยืดหยุ่นและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

2.2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

ในช่วงทศวรรษ 1980 รัฐบาลตะวันตกเริ่มนำแนวคิดการบริหารธุรกิจมาใช้ในภาครัฐ โดยมุ่งเน้น

- ประสิทธิภาพ
- ผลสัมฤทธิ์
- การแข่งขัน
- การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

- การวัดผลการปฏิบัติงาน

Christopher Hood (1991) อธิบายว่า NPM เป็นความพยายามทำให้ภาครัฐมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับภาคเอกชน

อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ถูกวิจารณ์ว่ามุ่งเน้นประสิทธิภาพมากเกินไป จนละเลยความร่วมมือและผลประโยชน์สาธารณะ

2.3 การกำกับดูแลภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)

Stephen P. Osborne เสนอว่า NPG เป็นกระบวนทัศน์ใหม่ที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะ โดยเน้นการทำงานผ่านเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหลายภาคส่วน มากกว่าการแข่งขันหรือการสั่งการแบบลำดับชั้น

3. ความหมายของการจัดการภาคีเครือข่ายสาธารณะ

การจัดการภาคีเครือข่ายสาธารณะ หมายถึง “กระบวนการสร้าง ประสาน และบริหารความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน เพื่อร่วมกันกำหนดนโยบาย แก้ไขปัญหาสาธารณะ และสร้างคุณค่าสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ”

Rhodes อธิบายว่า Governance คือการปกครองผ่านเครือข่ายขององค์กรที่มีความเป็นอิสระต่อกัน แต่ต้องพึ่งพาอาศัยกันในการดำเนินการกิจสาธารณะ

Klijn และ Koppenjan มองว่าเครือข่ายการปกครองเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหลายภาคส่วนที่ต้องร่วมกันจัดการทรัพยากร ความรู้ และผลประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะ

4. รากฐานทางทฤษฎี

4.1 ทฤษฎีเครือข่าย (Network Theory)

อธิบายว่าความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเป็นปัจจัยสำคัญในการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ข้อมูล และองค์ความรู้

4.2 ทฤษฎีธรรมาภิบาล (Governance Theory)

Rhodes เสนอว่าอำนาจไม่ได้อยู่ที่รัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่กระจายไปสู่เครือข่ายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายกลุ่ม

4.3 ทฤษฎีทุนทางสังคม (Social Capital Theory)

Putnam อธิบายว่าความไว้วางใจ ความร่วมมือ และเครือข่ายทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญต่อประสิทธิภาพของการบริหารสาธารณะ

4.4 ทฤษฎีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Theory)

Freeman เสนอว่าการบริหารองค์กรจำเป็นต้องคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย มิใช่เฉพาะผู้บริหารหรือผู้ถือหุ้น

4.5 ทฤษฎีการบริหารแบบร่วมมือ (Collaborative Governance)

ฉันทามติระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

5. นักวิชาการสำคัญด้านการจัดการภาคีเครือข่ายสาธารณะ

นักวิชาการต่างประเทศ

1. Stephen P. Osborne
 - ผู้พัฒนาแนวคิด New Public Governance
 - เน้นการร่วมสร้างคุณค่าสาธารณะ
2. R.A.W. Rhodes
 - ผู้พัฒนาแนวคิด Governance Network
 - เสนอการปกครองผ่านเครือข่าย
3. Erik-Hans Klijn
 - ผู้เชี่ยวชาญด้าน Network Management
 - เน้นการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร
4. Joop Koppenjan
 - ศึกษาการจัดการปัญหาสาธารณะที่ซับซ้อนผ่านเครือข่าย
5. John M. Bryson
 - พัฒนาแนวคิด Cross-Sector Collaboration
6. Jacob Torfing
 - เสนอแนวคิด Collaborative Innovation

นักวิชาการไทย

1. วรเดช จันทรร
2. ทศพร ศิริสัมพันธ์
3. บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์

4. สมบัติ อารังธัญวงศ์
5. อมร รักษาสัตย์
6. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์
7. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

นักวิชาการไทยเหล่านี้ได้อธิบายการเปลี่ยนผ่านจาก Government ไปสู่ Governance โดยเน้นการมีส่วนร่วมและการสร้างเครือข่ายภาคีในการพัฒนาประเทศ

6. องค์ประกอบของภาคีเครือข่ายสาธารณะ

6.1 ภาครัฐ (Public Sector)

- กระทรวง
- กรม
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- รัฐวิสาหกิจ

6.2 ภาคเอกชน (Private Sector)

- บริษัท
- หอการค้า
- สมาคมธุรกิจ

6.3 ภาคประชาสังคม (Civil Society)

- มูลนิธิ
- NGO
- องค์การชุมชน

6.4 ภาคประชาชน (Citizen Sector)

- กลุ่มประชาชน
- เครือข่ายชุมชน
- อาสาสมัคร

6.5 สถาบันการศึกษา

- มหาวิทยาลัย

- สถาบันวิจัย
- ศูนย์องค์ความรู้

7. การประยุกต์ใช้ในต่างประเทศ

สหราชอาณาจักร ใช้ Local Strategic Partnerships เชื่อมโยงภาครัฐ เอกชน และชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่น

เนเธอร์แลนด์ ใช้ Governance Network ในการจัดการน้ำและการพัฒนาเมือง

เดนมาร์ก ใช้ Collaborative Governance ในการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม

นิวซีแลนด์ ใช้ Joined-Up Government เพื่อบูรณาการหน่วยงานหลายภาคส่วน

สหรัฐอเมริกา ใช้ Collaborative Public Management ในการจัดการเมือง สิ่งแวดล้อม และบริการสาธารณะ

8. การประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

8.1 ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

สปสช. ทำงานร่วมกับโรงพยาบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อสม. และภาคประชาชน

8.2 การจัดการป่าชุมชน

กรมป่าไม้ ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกันบริหารทรัพยากรธรรมชาติ

8.3 การขับเคลื่อนเศรษฐกิจ BCG

ความร่วมมือระหว่างรัฐบาล มหาวิทยาลัย ภาคธุรกิจ และชุมชน

8.4 การจัดการสถานการณ์โควิด-19

ความร่วมมือระหว่างกระทรวงสาธารณสุข อปท. อสม. ภาคเอกชน และภาคประชาชน

8.5 การพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City)

ความร่วมมือระหว่างเทศบาล มหาวิทยาลัย ผู้ประกอบการเทคโนโลยี และชุมชน

9. ปัจจัยความสำเร็จของการจัดการภาคีเครือข่าย

1. ภาวะผู้นำเชิงเครือข่าย
2. ความไว้วางใจระหว่างสมาชิก

3. การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ
4. เป้าหมายร่วมกัน
5. การแบ่งปันทรัพยากร
6. การมีส่วนร่วมของประชาชน
7. ระบบติดตามและประเมินผล

10. ความท้าทายในอนาคต

1. ความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะ
2. ความขัดแย้งทางผลประโยชน์
3. ความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจในเครือข่าย
4. การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล
5. การรักษาความต่อเนื่องของความร่วมมือ

สรุป

การจัดการภาคีเครือข่ายสาธารณะแนวใหม่เป็นกระบวนทัศน์สำคัญของการบริหารภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ที่มุ่งเน้นการสร้างร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน ภายใต้แนวคิด New Public Governance ซึ่งได้รับการพัฒนาโดยนักวิชาการสำคัญ เช่น Osborne, Rhodes, Klijn, Koppenjan, Bryson และ Torfing การประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวทั้งในต่างประเทศและประเทศไทยสะท้อนให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาสาธารณะในยุคปัจจุบันจำเป็นต้องอาศัยเครือข่ายความร่วมมือมากกว่าการดำเนินงานโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงลำพัง