

เอกสารประกอบการบรรยาย

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ และการบริหารความร่วมมือในภาครัฐร่วมสมัย

New Public Governance and Collaborative Public Management

รายวิชา การจัดการภาครัฐและเอกชน

พ.ศ. 2569

วัตถุประสงค์การเรียนรู้

1. อธิบายความหมาย สมมติฐาน และฐานคิดทางทฤษฎีของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) ได้อย่างเป็นระบบ
2. เปรียบเทียบ NPM, NPS และ NPG โดยเชื่อมโยงความแตกต่างด้านหน่วยวิเคราะห์ มุมมองต่อประชาชน บทบาทภาคเอกชน กลไกประสาน และเกณฑ์ความสำเร็จ
3. วิเคราะห์รูปแบบ Network Governance และกระบวนการ Collaborative Governance ตลอดจนเงื่อนไขความสำเร็จและความล้มเหลวของความร่วมมือ
4. ประยุกต์แนวคิด Co-production, Co-creation และ Public Value กับกรณีบริการสาธารณะและความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชน
5. เชื่อมโยง NPG กับ Digital Era Governance, Digital Government, Government as a Platform, Data Governance และ AI Governance
6. วิเคราะห์กรณีศึกษาต่างประเทศและประเทศไทย และออกแบบแนวทางประยุกต์ใช้ NPG กับภารกิจของหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

1. บทนำ: ความท้าทายของการบริหารภาครัฐร่วมสมัย

การบริหารงานภาครัฐในศตวรรษที่ยี่สิบเอ็ดดำเนินอยู่ท่ามกลางเงื่อนไขที่แตกต่างจากช่วงเวลาที่ผ่านมา การบริหารรัฐกิจกระแสหลักถูกสร้างขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ปัญหาสาธารณะที่รัฐเผชิญในปัจจุบันมีลักษณะข้ามพรมแดนของหน่วยงาน ข้ามระดับการปกครอง และข้ามภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การเข้าสู่สังคมสูงวัย โรคระบาด หรือความมั่นคงทางไซเบอร์ ปัญหาเหล่านี้ถูกเรียกในวรรณกรรมด้านนโยบายสาธารณะว่าเป็น "ปัญหาที่จัดการยาก" (wicked problems) เนื่องจากไม่มีนิยามที่ตกลงร่วมกันได้อย่างเบ็ดเสร็จ ไม่มีจุดสิ้นสุดที่ชัดเจน และการแก้ไขในมิติหนึ่งมักก่อผลกระทบต่อเนื่องในอีกมิติหนึ่ง

ลักษณะเช่นนี้ทำให้สมมติฐานพื้นฐานของการบริหารภาครัฐที่ตั้งอยู่บนหน่วยงานเดียวถูกท้าทายอย่างหนัก องค์กรภาครัฐหน่วยใดหน่วยหนึ่งไม่อาจครอบครองทรัพยากร อำนาจ ข้อมูล และความชอบธรรมได้ครบถ้วนเพียงพอที่จะจัดการปัญหาเหล่านี้โดยลำพัง การส่งมอบบริการสาธารณะจึงเคลื่อนออกจากรูปแบบการผลิตภายในหน่วยงานเดียวไปสู่รูปแบบที่อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างองค์การจำนวนมาก ทั้งหน่วยงานราชการต่างสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร ชุมชน และตัวประชาชนผู้รับบริการเอง

ในเวลาเดียวกัน ความคาดหวังของประชาชนต่อภาครัฐก็เปลี่ยนแปลงไป ประชาชนไม่ได้ต้องการเพียงบริการที่รวดเร็วและมีต้นทุนต่ำ แต่ต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดว่าบริการนั้นควรมีหน้าตาอย่างไร ต้องการความโปร่งใสในการตัดสินใจ และต้องการเห็นผลลัพธ์ที่ตอบสนองต่อคุณค่าที่สังคมให้ความสำคัญ ความคาดหวังในลักษณะนี้ไม่สามารถตอบสนองได้ด้วยการปรับปรุงประสิทธิภาพภายในองค์กรเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องอาศัยการออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมเสียใหม่

เมื่อปัญหาสาธารณะมีความเชื่อมโยงมากขึ้น คำถามสำคัญจึงเปลี่ยนจาก “หน่วยงานใดรับผิดชอบ” ไปสู่ “ผู้กระทำการใดบ้างจำเป็นต้องร่วมกันสร้างผลลัพธ์” การเปลี่ยนคำถามนี้สะท้อนการขยับจากการมององค์กรเดียวไปสู่การมองระบบความสัมพันธ์ ซึ่งเป็นจุดตั้งต้นของ NPG และช่วยอธิบายว่าทำไมภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน และประชาชนจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการสาธารณะ มิใช่เพียงผู้รับคำสั่งหรือผู้รับบริการปลายทาง

ตัวอย่างเปิดบท: PM2.5 ในเมืองใหญ่

การลด PM2.5 ไม่อาจสำเร็จด้วยหน่วยงานสิ่งแวดล้อมเพียงแห่งเดียว แต่เกี่ยวข้องกับการคมนาคม อุตสาหกรรม เกษตร ท้องถิ่น ผู้ประกอบการ ข้อมูลดาวเทียม/เซนเซอร์ และพฤติกรรมประชาชน กรณีนี้จึงเหมาะสำหรับให้นักศึกษาเริ่ม “ทำแผนที่เครือข่าย” ก่อนเข้าสู่ทฤษฎี NPG.

2. ความหมายและการพัฒนาการของ New Public Governance

ออสบอร์น (Osborne, 2006) เสนอการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ในฐานะกระบวนทัศน์ที่สามที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อสภาพความเป็นจริงของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งเขาเรียกว่ารัฐที่มีลักษณะ "พหุลักษณะ" (plural) และ "พหุนิยม" (pluralist) กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง การส่งมอบบริการสาธารณะเกิดขึ้นโดยผู้กระทำการหลายฝ่ายที่พึ่งพาซึ่งกันและกัน และในอีกด้านหนึ่ง กระบวนการกำหนดนโยบายก็มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายกลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้อง

เมื่อสภาพความเป็นจริงเป็นเช่นนี้ หน่วยวิเคราะห์ที่เหมาะสมจึงมิใช่ของค์การเดียว แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ และกลไกที่ทำให้ความสัมพันธ์เหล่านั้นดำเนินไปได้มิใช่ลำดับชั้นบังคับบัญชา

หรือสัญญาแบบตลาดเพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นความไว้วางใจ ทูทางสังคม และสัญญาเชิงสัมพันธ์ที่อาศัยความสัมพันธ์ระยะยาวมากกว่าเงื่อนไขที่ระบุไว้ครบถ้วนล่วงหน้า ออสบอร์นยังชี้ว่าฐานทฤษฎีของกระบวนการทัศน์นี้มาจากสังคมวิทยาองค์กรและทฤษฎีเครือข่าย ต่างจากการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมที่มีฐานจากรัฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ และต่างจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีฐานจากเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่และการจัดการเชิงเหตุผล

ต่อมา ออสบอร์น (Osborne, 2010) ได้ขยายข้อเสนอไว้ในหนังสือรวมบทความที่รวบรวมมุมมองจากนักวิชาการหลายสำนัก และวางกรอบให้การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่มีสถานะเป็นกรอบคิดกว้างที่ครอบคลุมการอภิบาลหลายรูปแบบ ทั้งการอภิบาลเชิงสังคมและการเมือง การอภิบาลเชิงนโยบาย การอภิบาลเชิงบริหาร การอภิบาลเชิงสัญญา และการอภิบาลเชิงเครือข่าย

ประเด็นที่ควรพิจารณาอย่างรอบคอบคือ กระบวนทัศน์ทั้งสี่นี้เรียงต่อกันในลักษณะที่กระบวนทัศน์ใหม่เข้ามาแทนที่กระบวนทัศน์เก่าหรือไม่ ในงานต้นฉบับ ออสบอร์นนำเสนอลำดับพัฒนาการในเชิงเวลา แต่ก็กระบออย่างชัดเจนว่าองค์ประกอบของแต่ละกระบวนทัศน์ยังคงดำรงอยู่ร่วมกันในทางปฏิบัติ ข้อสังเกตนี้สอดคล้องกับงานเปรียบเทียบการปฏิรูประบบราชการซึ่งพบว่าประเทศส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการทับซ้อนกันของชั้นการปฏิรูปหลายรุ่น มากกว่าจะเป็นการเปลี่ยนผ่านอย่างสมบูรณ์ (Pollitt & Bouckaert, 2017)

สำหรับการวิเคราะห์ในบริบทไทย ข้อสังเกตนี้มีนัยสำคัญอย่างยิ่ง เพราะระบบราชการไทยยังคงมีโครงสร้างแบบลำดับชั้นบังคับบัญชาที่เข้มแข็งตามแบบการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม ในขณะเดียวกันก็มีระบบตัวชี้วัดผลงานและคำรับรองการปฏิบัติราชการตามแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และยังมีกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนและความร่วมมือข้ามภาคส่วนตามแนวทางการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ปรากฏอยู่พร้อมกัน การวิเคราะห์ที่มีประโยชน์จึงมิใช่การถามว่าไทยอยู่ในกระบวนทัศน์ใด แต่เป็นการถามว่ากลไกจากกระบวนทัศน์ต่าง ๆ ทำงานร่วมกันหรือขัดแย้งกันอย่างไรในแต่ละบริบทของภารกิจ

ประเด็นสำหรับผู้เรียน

NPG ไม่ควรถูกตีความว่าเข้ามาแทน NPM หรือ NPS ทั้งหมด ในทางปฏิบัติ หน่วยงานหนึ่งอาจใช้กฎและลำดับชั้นกับงานที่ต้องการมาตรฐาน ใช้สัญญาและ KPI กับงานที่วัดผลได้ และใช้เครือข่าย/ความไว้วางใจกับปัญหาที่ซับซ้อนในเวลาเดียวกัน.

3. ฐานคิดทางทฤษฎีของ New Public Governance

ลักษณะเด่นประการหนึ่งของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่คือการดึงฐานทฤษฎีมาจากสังคมวิทยาองค์กรและทฤษฎีเครือข่าย แทนที่จะพึ่งพาเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่และทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ดังเช่นการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การเปลี่ยนฐานทฤษฎีเช่นนี้ส่งผลต่อคำถามวิจัยที่ถูกตั้งขึ้น ตัวแปรที่ถูกให้ความสำคัญ และข้อเสนอเชิงนโยบายที่ตามมา บทนี้จึงประมวลฐานคิดหลักห้าประการที่รองรับกระบวนทัศน์ดังกล่าว

3.1 ทฤษฎีเครือข่ายระหว่างองค์กร

ทฤษฎีเครือข่ายเป็นฐานคิดที่สำคัญที่สุดของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ แนวคิดนี้เสนอว่าการกระทำทางสังคมและทางองค์กรถูกฝังตัวอยู่ในโครงสร้างของความสัมพันธ์ ผลลัพธ์ของการดำเนินงานจึงมิได้ถูกกำหนดโดยคุณลักษณะภายในขององค์กรเพียงอย่างเดียว หากแต่ถูกกำหนดโดยตำแหน่งแห่งที่ขององค์กรนั้นในโครงข่ายความสัมพันธ์ด้วย

โรดส์ (Rhodes, 1997) นำแนวคิดเครือข่ายมาใช้อธิบายการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลอังกฤษ โดยเสนอวลีที่เป็นที่รู้จักว่าเกิดสถานะ "การอภิบาลโดยปราศจากรัฐบาล" กล่าวคือ อำนาจในการกำหนดผลลัพธ์เชิงนโยบายกระจายออกจากศูนย์กลางของรัฐไปสู่เครือข่ายที่ประกอบด้วยผู้กระทำการหลากหลาย เครือข่ายเหล่านี้มีลักษณะพึ่งพาทรัพยากรระหว่างกัน มีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งจากรัฐ และมีการต่อรองอย่างต่อเนื่อง รัฐจึงมิได้สูญเสียบทบาทไปทั้งหมด แต่เปลี่ยนบทบาทจากผู้สั่งการโดยตรงไปเป็นผู้จัดวางเงื่อนไขและกติกาของเครือข่าย ซึ่งเรียกว่าการอภิบาลระดับเหนือหรือ meta-governance

โพรแวนและเคนิส (Provan & Kenis, 2008) พัฒนาข้อเสนอเชิงโครงสร้างที่มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ โดยชี้ว่าเครือข่ายมิได้มีรูปแบบเดียว หากแต่มีอย่างน้อยสามรูปแบบที่มีเงื่อนไขความเหมาะสมต่างกัน รายละเอียดของข้อเสนอจะนำเสนอในบทที่หกพร้อมตารางประกอบ ประเด็นสำคัญคือการเลือกรูปแบบการอภิบาลเครือข่ายที่ไม่สอดคล้องกับจำนวนสมาชิก ระดับความไว้วางใจ ความเห็นพ้องต่อเป้าหมาย และความต้องการสมรรถนะเฉพาะ ย่อมนำไปสู่ความล้มเหลวของเครือข่ายได้

3.2 ทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่

ทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ให้คำอธิบายว่าเหตุใดองค์การที่ดำเนินงานในสนามเดียวกันจึงมีแนวโน้มคล้ายคลึงกันมากขึ้นตามกาลเวลา ปรากฏการณ์นี้เรียกว่าการเลียนแบบเชิงสถาบัน ซึ่งเกิดได้จากแรงบังคับทางกฎหมายและอำนาจ จากการลอกเลียนแบบภายใต้ความไม่แน่นอน และจากแรงกดดันเชิงวิชาชีพ

สำหรับการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ ทฤษฎีนี้มีความสำคัญสองประการ ประการแรก ช่วยอธิบายว่าเหตุใดความร่วมมือระหว่างองค์การจึงต้องอาศัยมากกว่าข้อตกลงที่เป็นทางการ เพราะบรรทัดฐานคุณค่าร่วม และความหมายที่ผู้กระทำการยึดถือ ล้วนเป็นตัวกำกับพฤติกรรมที่มีพลังไม่น้อยกว่ากฎเกณฑ์ ประการที่สอง ช่วยอธิบายว่าเหตุใดการนำนโยบายที่ออกแบบมาอย่างดีไปปฏิบัติจึงมักได้ผลไม่เหมือนกันในแต่ละพื้นที่ เพราะสภาพแวดล้อมเชิงสถาบันของแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ความชอบธรรมจึงกลายเป็นทรัพยากรที่มีค่าไม่แพ้งบประมาณ องค์การที่ขาดความชอบธรรมในสายตาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียย่อมไม่สามารถระดมความร่วมมือได้แม้จะมีอำนาจตามกฎหมายก็ตาม

3.3 ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร

ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากรเสนอว่าไม่มีองค์การใดสามารถผลิตทรัพยากรที่จำเป็นทั้งหมดได้ด้วยตนเอง องค์การจึงต้องแลกเปลี่ยนกับสภาพแวดล้อม และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์การถูกกำหนดโดยระดับความสำคัญของทรัพยากรที่แลกเปลี่ยนและระดับความยากในการหาแหล่งทดแทน

เมื่อประยุกต์กับภาครัฐ ทฤษฎีนี้อธิบายพลวัตของความร่วมมือได้อย่างคมชัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีอำนาจตามกฎหมายและความใกล้ชิดกับพื้นที่ แต่ขาดงบประมาณและความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง หน่วยงานส่วนกลางอาจมีงบประมาณและความเชี่ยวชาญ แต่ขาดข้อมูลเชิงพื้นที่และความไว้วางใจจากชุมชน ภาคเอกชนอาจมีเทคโนโลยีและความคล่องตัว แต่ขาดความชอบธรรมในการดำเนินภารกิจสาธารณะ ส่วนภาคประชาสังคมอาจมีความไว้วางใจจากชุมชนและความรู้เชิงพื้นที่ แต่ขาดทรัพยากรและความมั่นคงเชิงองค์การ

โครงสร้างการพึ่งพาแบบนี้เองที่ทำให้เครือข่ายเกิดขึ้นได้จริง ไม่ใช่เพราะผู้กระทำการมีอุดมการณ์ร่วมกันเสมอไป แต่เพราะแต่ละฝ่ายจำเป็นต้องพึ่งพาทรัพยากรของอีกฝ่าย ในทางกลับกัน หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจต่อรองเหนือกว่ามากเกินไป เครือข่ายจะมีแนวโน้มเสื่อมสภาพกลายเป็นความสัมพันธ์แบบสั่งการที่แฝงอยู่ในรูปของความร่วมมือ ซึ่งเป็นข้อควรระวังสำคัญในการวิเคราะห์ความร่วมมือภาครัฐไทยที่มักมีความไม่สมมาตรของอำนาจสูง

3.4 ทูทางสังคมและความไว้วางใจ

ในระบบที่ประสานงานด้วยลำดับชั้นบังคับบัญชา สิ่งที่ทำให้ผู้กระทำการปฏิบัติตามคือคำสั่งและอำนาจตามกฎหมาย ในระบบที่ประสานงานด้วยกลไกตลาด สิ่งที่ทำให้ผู้กระทำการปฏิบัติตามคือสัญญาและแรงจูงใจด้านราคา แต่ในระบบเครือข่ายซึ่งไม่มีผู้ใดมีอำนาจสั่งการเหนือผู้อื่นอย่างสมบูรณ์ และสัญญาไม่อาจระบุเงื่อนไขได้ครบถ้วนล่วงหน้า กลไกที่ทำให้ความร่วมมือดำเนินไปได้คือความไว้วางใจ

ความไว้วางใจในบริบทนี้มีใช้เพียงความรู้สึกส่วนบุคคล แต่เป็นทรัพยากรเชิงสัมพันธ์ที่สั่งสมจากประวัติของการปฏิสัมพันธ์ ความสม่ำเสมอของพฤติกรรม และการรักษาคำมั่น เมื่อมีความไว้วางใจในระดับสูง ต้นทุนในการเจรจา การเฝ้าระวัง และการตรวจสอบจะลดลง ผู้กระทำการยินดีแบ่งปันข้อมูลและรับความเสี่ยงร่วมกันมากขึ้น ในทางกลับกัน เมื่อความไว้วางใจต่ำ ฝ่ายต่าง ๆ จะหันไปพึ่งพาสัญญาที่รัดกุมและกลไกการตรวจสอบที่เข้มงวด ซึ่งทำให้ต้นทุนธุรกรรมสูงขึ้นและความยืดหยุ่นลดลง

ประเด็นที่ควรระวังคือ ความไว้วางใจมิใช่สิ่งที่สร้างได้ด้วยการประกาศนโยบาย แต่เป็นผลสะสมของการปฏิบัติที่สอดคล้องกันในระยะยาว นัยเชิงบริหารที่ตามมาคือ การออกแบบความร่วมมือควรเริ่มจากภารกิจขนาดเล็กที่เห็นผลได้เร็ว เพื่อสร้างประวัติของความสำเร็จร่วมกันก่อนขยายไปสู่ภารกิจที่มีความเสี่ยงสูงขึ้น

3.5 ตรรกะที่ยึดการบริการเป็นศูนย์กลาง (Public Service Logic)

ฐานคิดสุดท้ายมาจากสาขาการจัดการบริการ ซึ่งเสนอว่าคุณค่าของบริการมิได้ถูกผลิตขึ้นสำเร็จรูปโดยผู้ให้บริการแล้วส่งมอบให้ผู้รับ หากแต่ถูกสร้างขึ้นในระหว่างการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้บริการ ตรรกะนี้แตกต่างจากตรรกะที่ยึดสินค้าเป็นศูนย์กลาง ซึ่งมองว่าการผลิตและการบริโภคเป็นสองขั้นตอนที่แยกจากกัน

ออสบอร์น แรดเนอร์ และสโตรคอส (Osborne, Radnor, & Strokosch, 2016) นำตรรกะดังกล่าวมาใช้กับบริการสาธารณะและเสนอข้อสังเกตที่มีนัยสำคัญว่า การร่วมผลิตบริการมิใช่ทางเลือกที่ผู้บริหารจะเลือกใช้หรือไม่ใช้ก็ได้ หากแต่เป็นคุณลักษณะที่ติดมากับธรรมชาติของบริการเอง เพราะบริการสาธารณะจำนวนมากไม่อาจเกิดผลได้เลยหากผู้ใช้บริการไม่ร่วมกระทำการ เช่น การศึกษาไม่เกิดผลหากผู้เรียนไม่เรียน การรักษาพยาบาลไม่ได้ผลหากผู้ป่วยไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำ และการจัดการขยะไม่สำเร็จหากครัวเรือนไม่คัดแยก

ข้อสังเกตที่ตามมาและมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากันคือ การร่วมผลิตมิใช่สิ่งดีโดยอัตโนมัติ เพราะการปฏิสัมพันธ์อาจนำไปสู่การทำลายคุณค่าร่วมกันได้เช่นกัน หากการมีส่วนร่วมถูกออกแบบอย่างผิดพลาด ผู้ใช้บริการได้รับข้อมูลไม่เพียงพอ หรือมีการผลักภาระต้นทุนไปให้ประชาชนโดยไม่มีการสนับสนุนที่เหมาะสม ข้อสังเกตนี้ช่วยถ่วงดุลการนำเสนอแนวคิดการมีส่วนร่วมในเชิงอุดมคติจนเกินไป

วรรณกรรมระยะหลังขยาย Public Service Logic ให้มอง “การสร้างคุณค่า” เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นตลอดประสบการณ์ของผู้ใช้บริการและระบบนิเวศบริการ มิใช่เฉพาะช่วงที่รัฐกับประชาชนร่วมผลิตบริการโดยตรง จึงควรแยกให้ชัดเจนระหว่าง co-production ในฐานะกิจกรรมร่วม กับ value creation ในฐานะผลที่เกิดขึ้นจากการใช้และประสบการณ์ของบริการ (Osborne, 2020; Osborne, Nasi, & Powell, 2021).

4. องค์ประกอบและกลไกสำคัญของ NPG

4.1 รัฐพหุลักษณะและรัฐพหุนิยม

สมมติฐานตั้งต้นของกระบวนการทัศน์นี้คือรัฐสมัยใหม่มีลักษณะสองประการพร้อมกัน ประการแรกคือความเป็นรัฐพหุลักษณะ ซึ่งหมายถึงการที่บริการสาธารณะถูกส่งมอบโดยผู้กระทำการหลายฝ่ายที่พึ่งพากัน มิใช่

โดยหน่วยงานราชการเพียงลำพัง ประการที่สองคือความเป็นรัฐพหุนิยม ซึ่งหมายถึงการที่กระบวนการกำหนดนโยบายมีชุดความคิดและกลุ่มผลประโยชน์หลายชุดเข้ามาแข่งขันและต่อรองกัน (Osborne, 2006)

ความแตกต่างระหว่างสองคำนี้มีความสำคัญในเชิงวิเคราะห์ ความเป็นพหุลักษณะเป็นเรื่องของโครงสร้างการผลิตและการส่งมอบบริการ ส่วนความเป็นพหุนิยมเป็นเรื่องของโครงสร้างอำนาจในการกำหนดนโยบาย ระบบหนึ่งอาจมีความเป็นพหุลักษณะสูงจากการจ้างเหมาบริการจำนวนมาก แต่มีความเป็นพหุนิยมต่ำเพราะการตัดสินใจเชิงนโยบายยังรวมศูนย์อยู่ที่หน่วยงานเดียว การวิเคราะห์ที่แยกแยะสองมิตินี้ออกจากกันจะช่วยให้เห็นภาพระบบราชการไทยได้ชัดเจนขึ้น

4.2 เครือข่ายระหว่างองค์การในฐานะหน่วยวิเคราะห์

เมื่อยอมรับสมมติฐานข้างต้น หน่วยวิเคราะห์ของการศึกษาย่อมต้องเปลี่ยนตาม จากเดิมที่ถามว่าองค์การหนึ่งมีโครงสร้าง กระบวนการ และผลงานอย่างไร มาเป็นการถามว่าชุดขององค์การที่เกี่ยวข้องกันมีรูปแบบความสัมพันธ์อย่างไร มีการไหลของทรัพยากรและข้อมูลอย่างไร ใครอยู่ในตำแหน่งศูนย์กลาง ใครทำหน้าที่เชื่อมโยงกลุ่มที่แยกจากกัน และเครือข่ายนั้นถูกอภิบาลด้วยกลไกใด

การเปลี่ยนหน่วยวิเคราะห์เช่นนี้ส่งผลต่อการออกแบบการวิจัยอย่างเป็นรูปธรรม ตัวแปรที่ควรวัดจะไม่จำกัดอยู่เพียงคุณลักษณะขององค์การ เช่น ขนาด งบประมาณ หรือโครงสร้าง แต่ต้องรวมถึงคุณลักษณะเชิงสัมพันธ์ เช่น ความหนาแน่นของเครือข่าย ระดับความไว้วางใจระหว่างสมาชิก ความถี่ของการปฏิสัมพันธ์ ระดับความเห็นพ้องต่อเป้าหมาย และความสมมาตรของอำนาจ ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญสำหรับผู้เรียนระดับบัณฑิตศึกษาที่กำลังออกแบบงานวิจัยในหัวข้อความร่วมมือระหว่างองค์การ

4.3 สัญญาเชิงสัมพันธ์

ในกระบวนการทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้างถูกกำกับด้วยสัญญาแบบคลาสสิกที่พยายามระบุขอบเขตงาน มาตรฐาน ตัวชี้วัด และบทลงโทษไว้ล่วงหน้าอย่างครบถ้วน แนวทางนี้ทำงานได้ดีเมื่อผลผลิตวัดได้ชัดเจนและสภาพแวดล้อมไม่ผันผวน แต่จะมีข้อจำกัดมากเมื่อภารกิจมีความซับซ้อน ผลลัพธ์ต้องใช้เวลานานกว่าจะปรากฏ และเงื่อนไขเปลี่ยนแปลงระหว่างทาง

สัญญาเชิงสัมพันธ์เป็นทางเลือกที่วางน้ำหนักไว้ที่ความสัมพันธ์ระยะยาว การปรับตัวร่วมกัน และบรรทัดฐานที่คู่สัญญายึดถือร่วมกัน มากกว่าเงื่อนไขที่เขียนไว้ล่วงหน้า จุดแข็งคือความยืดหยุ่นและความสามารถในการรับมือกับสิ่งที่คาดไม่ถึง จุดอ่อนคือความคลุมเครือในการระบุความรับผิดชอบเมื่อเกิดปัญหา และความเสี่ยงที่ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดจะกลายเป็นการเอื้อประโยชน์แก่คู่สัญญารายเดิมอย่างไม่เป็นธรรม ในทางปฏิบัติ การออกแบบที่เหมาะสมมักเป็นการผสมผสาน โดยใช้เงื่อนไขที่ชัดเจนในส่วนที่วัดได้ และใช้กลไกเชิงสัมพันธ์ในส่วนที่ต้องอาศัยการปรับตัว

4.4 ความไว้วางใจในฐานะกลไกประสาน

ดังที่กล่าวไว้ในบทที่สาม ความไว้วางใจทำหน้าที่เป็นกลไกประสานหลักของกระบวนการทัศน์นี้ ในระดับปฏิบัติ นักบริหารสามารถสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการก่อตัวของความไว้วางใจได้หลายทาง ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสของข้อมูลและเกณฑ์การตัดสินใจ การรักษาความมั่นคงในเรื่องเล็กน้อย การจัดให้มีเวทีปฏิสัมพันธ์อย่างสม่ำเสมอ การกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม และการจัดการความขัดแย้งอย่างเปิดเผยแทนการหลีกเลี่ยง

ควรตระหนักด้วยว่าความไว้วางใจในระดับที่สูงเกินไปโดยปราศจากการตรวจสอบก็อาจเป็นปัญหาได้ เพราะอาจนำไปสู่การละเลยการกำกับดูแลและการปิดกั้นผู้กระทำการรายใหม่ที่ไม่อยู่ในวงความสัมพันธ์เดิม การออกแบบที่ดีจึงต้องรักษาสมดุลระหว่างความไว้วางใจกับกลไกความรับผิดชอบ มีข้อเสนออย่างหนึ่งด้วยอีกอย่างหนึ่ง

4.5 จากการสั่งการสู่การอภิบาลระดับเหนือ (Meta-governance)

แม้ NPG ลดการพึ่งพาการสั่งการแบบลำดับชั้น แต่รัฐมิได้หายไปจากระบบ หากเปลี่ยนบทบาทจากผู้ควบคุมโดยตรงเป็น “ผู้ออกแบบเงื่อนไข” ของเครือข่าย เช่น กำหนดกติกา เปิดข้อมูล จัดสรรทรัพยากร เชื่อมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และแทรกแซงเมื่อเกิดความขัดแย้งหรือการครอบงำ กลไกนี้เรียกว่า meta-governance (Sørensen & Torfing, 2007).

แนวทางประยุกต์ใช้

ก่อนตั้งคณะกรรมการหรือเครือข่าย ให้ตอบ 5 คำถาม: (1) ผลลัพธ์ร่วมคืออะไร (2) ใครถือทรัพยากรสำคัญ (3) ใครมีอำนาจยับยั้ง (4) ข้อมูลใดต้องแบ่งปัน (5) ใครจะทำหน้าที่จัดกระบวนการและรับผิดชอบเมื่อเกิดปัญหา

5. ตารางเปรียบเทียบ NPM – NPS – NPG

ผู้เรียนได้ศึกษาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มาก่อนแล้ว ส่วนนี้จึงใช้เพียงการเปรียบเทียบเพื่อชี้ตำแหน่งของ NPG โดยไม่ย้อนทบทวนรายละเอียดทั้งหมด

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบ NPM, NPS และ NPG

ด้านเปรียบเทียบ	NPM	NPS	NPG
จุดเน้นหลัก	ประสิทธิภาพ ผลงาน การแข่งขัน	พลเมือง ประชาธิปไตย ประโยชน์สาธารณะ	เครือข่าย ความสัมพันธ์ การร่วมสร้างผลลัพธ์
หน่วยวิเคราะห์	องค์กร/กระบวนการภายใน	รัฐ-พลเมือง/พื้นที่สาธารณะ	เครือข่ายและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร
มุมมองต่อประชาชน	ลูกค้า/ผู้เลือกบริการ	พลเมืองผู้มีสิทธิและความรับผิดชอบ	ผู้ร่วมผลิต ผู้ร่วมสร้างคุณค่า และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
บทบาทภาครัฐ	ผู้กำกับทิศทาง/ผู้จัดการผลการปฏิบัติงาน	ผู้รับใช้พลเมืองและผู้เอื้อการปรึกษาหารือ	ผู้ประสานเครือข่าย หุ้นส่วน และผู้อภิบาลระดับเหนือ
บทบาทภาคเอกชน	ผู้รับจ้าง คู่แข่งขัน ผู้ให้บริการ	มีบทบาทรองและถูกระมัดระวังเรื่องผลกระทบ	ผู้กระทำการ/หุ้นส่วนหนึ่งในเครือข่าย
กลไกประสาน	ตลาด การแข่งขัน สัญญา KPI	การปรึกษาหารือ คุณค่าร่วม จริยธรรม	ความไว้วางใจ การเจรจา สัญญาเชิงสัมพันธ์ และ meta-governance
ฐานความรับผิดชอบ	ผลการปฏิบัติงานและสัญญา	กฎหมาย คุณค่า ประชาธิปไตย พลเมือง	ความรับผิดชอบต่อหลายศูนย์ในเครือข่าย ต้องออกแบบให้ตรวจสอบย้อนกลับได้
เกณฑ์ความสำเร็จ	Economy–Efficiency–Effectiveness	Public interest, fairness, democratic quality	Public value, network outcomes, system resilience และความยั่งยืนของความสัมพันธ์
คำสำคัญ	Market	Citizen	Network / Collaboration

สาระสำคัญคือ NPG ไม่ได้ปฏิเสธประสิทธิภาพของ NPM หรือคุณค่าประชาธิปไตยของ NPS แต่เพิ่มคำถามระดับระบบว่า “ผู้กระทำการหลายฝ่ายจะเชื่อมทรัพยากร อำนาจ ข้อมูล และความรับผิดชอบอย่างไร” เพื่อให้เกิดผลลัพธ์สาธารณะที่ไม่มีองค์การใดสร้างได้เพียงลำพัง

6. Network Governance: การอภิบาลเครือข่าย

โพรแวนและเคนนิส (Provan & Kenis, 2008) เสนอว่าเครือข่ายสามารถถูกอภิบาลได้สามรูปแบบหลัก ซึ่งแต่ละรูปแบบมีเงื่อนไขความเหมาะสมและข้อจำกัดต่างกัน ดังแสดงในตารางที่ 5

ข้อเสนอที่สำคัญของทั้งสองท่านคือ ไม่มีรูปแบบใดดีที่สุดในทุกสถานการณ์ ความสำเร็จของเครือข่ายขึ้นอยู่กับความสอดคล้องระหว่างรูปแบบการอภิบาลกับเงื่อนไขสี่ประการ ได้แก่ ระดับความไว้วางใจและการกระจายตัวของความไว้วางใจ จำนวนสมาชิก ระดับความเห็นพ้องต่อเป้าหมาย และความต้องการสมรรถนะเฉพาะทาง การเลือกรูปแบบที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญของความล้มเหลว

นอกจากนี้ แนวคิดการอภิบาลระดับเหนือยังชี้ว่ารัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในเครือข่าย แม้จะมีใช้ในฐานะผู้สั่งการโดยตรง บทบาทดังกล่าวได้แก่ การกำหนดกติกาและกรอบเชิงสถาบัน การจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการรวมตัว การออกแบบเวทีและกระบวนการ และการเข้าแทรกแซงเมื่อเครือข่ายเกิดภาวะชะงักงันหรือถูกครอบงำ (Sørensen & Torfing, 2007; Torfing & Triantafyllou, 2013)

ตารางที่ 2 รูปแบบการอภิบาลเครือข่ายตาม Provan และ Kenis (2008)

รูปแบบ	ลักษณะสำคัญ	เหมาะเมื่อ	ความเสี่ยง
Participant-Governed Network	สมาชิกบริหารและตัดสินใจร่วมกันโดยตรง	สมาชิกไม่มาก ความไว้วางใจและเป้าหมายร่วมสูง	ประชุมมาก ตัดสินใจช้า เมื่อเครือข่ายขยาย
Lead Organization Network	องค์กรหนึ่งทำหน้าที่นำและประสานเครือข่าย	มีองค์กรหลักที่มีทรัพยากร/ความชอบธรรมเด่น	เกิดการครอบงำและการมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์
Network Administrative Organization (NAO)	มีหน่วยประสานเครือข่ายเฉพาะ	สมาชิกมาก งานซับซ้อน ต้องการสมรรถนะการบริหารเครือข่าย	ต้นทุนสูงและเสี่ยงสร้าง “ระบบราชการอีกชั้น”

งานด้าน governance networks ระยะต่อมาย้ำว่า “การจัดการเครือข่าย” ไม่ใช่กิจกรรมเสริม แต่เป็นเงื่อนไขสำคัญของผลลัพธ์ นักบริหารต้องจัดการปฏิสัมพันธ์ ความขัดแย้ง ความรู้ และความรับผิดชอบต่อผู้กระทำการที่มีความเป็นอิสระต่อกัน (Klijn, 2020).

ตัวอย่างประเทศไทย: เครือข่ายดูแลผู้สูงอายุระดับพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเป็นองค์กรนำ เชื่อมโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล อสม. ชมรมผู้สูงอายุ ผู้ดูแลในครอบครัว ภาครัฐกิจสุขภาพ และหน่วยงานสวัสดิการ โดยใช้ข้อมูลผู้สูงอายุเป็นฐานร่วม แต่ต้องกำหนดสิทธิการเข้าถึงข้อมูล การส่งต่อ และผู้รับผิดชอบกรณีฉุกเฉินให้ชัดเจน.

7. Collaborative Governance: การจัดการปกครองแบบร่วมมือ

การจัดการปกครองแบบร่วมมือหมายถึงการจัดการที่หน่วยงานภาครัฐเชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคส่วนอื่นเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจอย่างเป็นทางการ โดยมุ่งให้เกิดฉันทมติและการดำเนินการร่วมกัน แอนเซลล์และแกช (Ansell & Gash, 2008) วิเคราะห์กรณีศึกษาจำนวนมากและเสนอตัวแบบที่ประกอบด้วยเงื่อนไขตั้งต้น การออกแบบเชิงสถาบัน ภาวะผู้นำที่เอื้ออำนวย และกระบวนการร่วมมือซึ่งมีลักษณะเป็นวงจร ประกอบด้วย การสนทนาแบบเผชิญหน้า การสร้างความไว้วางใจ ความผูกพันต่อกระบวนการ ความเข้าใจร่วมกัน และผลลัพธ์ระหว่างทางที่ช่วยเสริมแรงให้วงจรดำเนินต่อไป

ข้อค้นพบสำคัญประการหนึ่งคือ ความร่วมมือมักล้มเหลวเมื่อมีความไม่สมมาตรของอำนาจและทรัพยากรระหว่างผู้เข้าร่วมสูง โดยไม่มีมาตรการชดเชย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อ่อนแอกว่า将无法เข้าร่วมได้อย่างมีความหมาย และกระบวนการจะกลายเป็นการรับรองการตัดสินใจที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว ข้อค้นพบนี้มีนัยโดยตรงต่อการออกแบบเวทีการมีส่วนร่วมในบริบทไทย ซึ่งมักมีความแตกต่างด้านอำนาจระหว่างหน่วยงานราชการกับชุมชนอย่างชัดเจน

เอเมอร์สัน นาบัตชี และบาโลห์ (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012) พัฒนารอบเชิงบูรณาการที่ครอบคลุมกว่า โดยวางระบบเป็นขั้นซ้อนกัน ตั้งแต่บริบทของระบบโดยรวม ครอบคลุมการจัดการปกครองแบบร่วมมือ พลวัตภายในของความร่วมมือ ไปจนถึงการกระทำร่วมกันที่ก่อให้เกิดผลกระทบและการปรับตัวย้อนกลับสู่ระบบ กรอบนี้มีประโยชน์สำหรับการออกแบบงานวิจัยเชิงประจักษ์ เพราะระบุองค์ประกอบและความสัมพันธ์เชิงเหตุผลไว้อย่างชัดเจนพอที่จะแปลงเป็นตัวแปรได้

7.1 วงจรความร่วมมือที่ควรสังเกต

- ☐ เงื่อนไขตั้งต้น: ประวัติความขัดแย้ง ความไม่สมดุลของอำนาจ แรงจูงใจให้เข้าร่วม
- ☐ การออกแบบเชิงสถาบัน: ใครมีสิทธิเข้าร่วม กติกาโปร่งใสเพียงใด และใครมีอำนาจตัดสินใจ
- ☐ ภาวะผู้นำที่เอื้ออำนวย: ผู้นำไม่ทำหน้าที่สั่งเพียงอย่างเดียว แต่ช่วยสร้างพื้นที่ให้ทุกฝ่ายมีเสียง
- ☐ กระบวนการร่วมมือ: dialogue → trust building → commitment → shared understanding → intermediate outcomes
- ☐ การเรียนรู้และปรับตัว: ผลลัพธ์ระหว่างทางต้องถูกนำกลับไปปรับกติกาและวิธีทำงาน

กรณีต่างประเทศ: Room for the River – เนเธอร์แลนด์

โครงการบริหารความเสี่ยงน้ำท่วมของเนเธอร์แลนด์เปลี่ยนจากการพึ่งการยกคันกันน้ำเพียงอย่างเดียวไปสู่การ “ให้พื้นที่แก่แม่น้ำ” ผ่านมาตรการหลายรูปแบบ เช่น ย้ายแนวคันกันน้ำ สร้างทางน้ำหลาก และลดระดับพื้นที่น้ำท่วม Rijkswaterstaat ระบุว่า การปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศอาศัย multi-level governance และความร่วมมือกับหน่วยงานท้องถิ่น ขณะที่การขยายแนวทาง Room for the River 2.0 ดำเนินร่วมกันระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง จังหวัด water boards เทศบาล และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น กรณีนี้แสดงให้เห็นว่า Collaborative Governance ไม่ได้หมายถึงการประชุมร่วมกันเท่านั้น แต่คือการจัดการเป้าหมายที่ต่างกันระหว่างความปลอดภัย น้ำ การใช้ที่ดิน ธรรมชาติ และเศรษฐกิจให้เกิดข้อยุติที่ปฏิบัติได้ (Rijkswaterstaat, n.d.; Government of the Netherlands, 2025).

7.2 แนวทางประยุกต์ใช้ Collaborative Governance

ขั้น	คำถามสำหรับผู้บริหาร	เครื่องมือที่ใช้ได้
1. Define the shared problem	ปัญหานี้มีขอบเขตอย่างไร และไม่มีฝ่ายใดแก้ได้ลำพังตรงไหน	Problem framing / causal map
2. Map actors & power	ใครได้รับผลกระทบ ใครถือข้อมูล งบประมาณ อำนาจตามกฎหมาย หรือ ความชอบธรรม	Stakeholder & power-interest map
3. Design participation	ใครต้องอยู่ในวงตัดสินใจ และจะชดเชยความเหลื่อมล้ำในการเข้าร่วมอย่างไร	Rules of engagement / facilitation
4. Build small wins	ผลลัพธ์ระยะสั้นใดสร้างความไว้วางใจได้	Pilot / quick win / joint dashboard
5. Institutionalise	ใครรับผิดชอบ งบประมาณ/ข้อมูล/การประเมินอยู่ที่ใด	MOU, shared KPI, data agreement, review mechanism

8. ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคสังคม

ในรายวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน ประเด็นสำคัญไม่ใช่เพียง “รัฐต่างจากเอกชนอย่างไร” แต่คือเมื่อภารกิจสาธารณะต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน ความเชี่ยวชาญ ความคล่องตัว และความชอบธรรมจากหลายฝ่าย รัฐควรออกแบบความสัมพันธ์กับภาคเอกชนอย่างไรให้เกิดคุณค่าสาธารณะโดยไม่สูญเสียความรับผิดชอบต่อสังคม

รูปแบบความสัมพันธ์	ลักษณะ	ตัวอย่าง	ประเด็นกำกับ
Contracting / Outsourcing	รัฐกำหนดผลผลิตและว่าจ้างเอกชน	บำรุงรักษา ระบบ IT งานสนับสนุน	มาตรฐานบริการ การแข่งขัน ความคุ้มค่า
Public-Private Partnership (PPP)	แบ่งความเสี่ยง/การลงทุนระยะยาวตามสัญญา	โครงสร้างพื้นฐานหรือบริการที่ต้องลงทุนสูง	การจัดสรรความเสี่ยง ความโปร่งใส ภาระการคลังระยะยาว
Collaborative Partnership	ร่วมออกแบบ/ดำเนินงานโดยไม่มีฝ่ายใดควบคุมทั้งหมด	Smart City, health network, innovation ecosystem	อำนาจต่อรอง ข้อมูล ความไว้วางใจ และ accountability
Public-Private-Community Collaboration	รัฐ เอกชน และชุมชนร่วมสร้างผลลัพธ์พื้นที่	เศรษฐกิจชุมชน สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว	การกระจายประโยชน์ การมีเสียงของชุมชน ความยั่งยืน

หลักคิดในการเลือกใช้

ถ้าผลผลิตกำหนดได้ชัดและสามารถตรวจรับได้ การใช้สัญญาอาจเหมาะสมกว่าเครือข่าย แต่ถ้าผลลัพธ์ขึ้นกับการปรับตัว ความรู้กระจายหลายฝ่าย และพฤติกรรมผู้ใช้บริการ การออกแบบความร่วมมือเชิงสัมพันธ์จะมีความสำคัญมากขึ้น ไม่ควรใช้คำว่า “partnership” เพื่อหลีกเลี่ยงการกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจน.

9. Co-production และ Co-creation: จากผู้รับบริการสู่ผู้ร่วมสร้างคุณค่า

การร่วมผลิตหมายถึงการที่ประชาชน ผู้ใช้บริการ หรือชุมชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ มิใช่เป็นเพียงผู้รับผลลัพธ์ปลายทาง โบแวร์ด์ (Bovaird, 2007) เสนอว่าการร่วมผลิตครอบคลุมรูปแบบที่หลากหลาย ตั้งแต่การให้ข้อมูลย้อนกลับ การร่วมออกแบบบริการ การร่วมจัดการ ไปจนถึงการที่ชุมชนดำเนินการเองโดยมีรัฐสนับสนุน

ในทางวิชาการ มีการจำแนกการร่วมผลิตตามระยะของกระบวนการบริการ ได้แก่ การร่วมกำหนดปัญหาและวางแผน การร่วมออกแบบ การร่วมส่งมอบ และการร่วมประเมินผล การจำแนกเช่นนี้มีประโยชน์ในทางปฏิบัติ เพราะช่วยให้ผู้บริหารระบุได้ว่าการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นจริงในหน่วยงานของตนอยู่ในระยะใด และมักพบว่าการมีส่วนร่วมกระจุกตัวอยู่ที่ระยะการส่งมอบและการประเมินผล ในขณะที่ระยะการกำหนดปัญหาซึ่งเป็นระยะที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์มากที่สุดกลับมีการมีส่วนร่วมน้อยที่สุด

เมื่อประเมินโครงการที่อ้างว่าใช้แนวทางการร่วมผลิต ควรตั้งคำถามสามข้อ ได้แก่ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระยะใดของกระบวนการ ข้อเสนอของประชาชนมีผลต่อการตัดสินใจจริงหรือเป็นเพียงการรับฟัง และมีการจัดสรรทรัพยากรหรือการสนับสนุนให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างมีคุณภาพหรือไม่

ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่สาม แนวคิดการร่วมผลิตและการร่วมสร้างคุณค่าเป็นฐานคิดสำคัญของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ในระดับปฏิบัติการของบริการ โบแวร์ด์ (Bovaird, 2007) เสนอกรอบการวิเคราะห์ที่จำแนกความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับชุมชนตามระดับการมีส่วนร่วมทั้งในขั้นการวางแผนและขั้นการส่งมอบ ซึ่งทำให้เห็นว่าคำว่าความร่วมมือครอบคลุมรูปแบบความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันมาก ตั้งแต่การที่ภาครัฐเป็นผู้วางแผนและส่งมอบทั้งหมด ไปจนถึงการที่ชุมชนเป็นผู้วางแผนและดำเนินการเองโดยมีภาครัฐเป็นผู้สนับสนุน

สิ่งที่ควรเน้นย้ำในเชิงวิชาการคือ การร่วมผลิตมิใช่คำที่มีความหมายเชิงบวกเสมอไป ในบางกรณี ผลักดันการดำเนินงานไปให้ประชาชนหรือชุมชนโดยไม่มีการสนับสนุนทรัพยากรที่เพียงพออาจเป็นการถ่วงโอนต้นทุนมากกว่าการเสริมพลัง การประเมินโครงการที่ใช้แนวทางนี้จึงต้องพิจารณาทั้งผลลัพธ์ของบริการและภาระที่ตกแก่ผู้ร่วมผลิตควบคู่กันไป

การแยกคำมีประโยชน์ต่อการสอน: co-design คือการร่วมออกแบบ; co-production คือการมีบทบาทร่วมในการผลิต/ส่งมอบบริการ; co-evaluation คือการร่วมประเมิน; ส่วน co-creation เป็นกรอบที่กว้างกว่าและมุ่งอธิบายกระบวนการสร้างคุณค่าร่วมกัน ทั้งนี้ วรรณกรรม Public Service Logic เตือนว่าคุณค่าเกิดขึ้นในบริบทการใช้บริการและอาจเกิด value destruction ได้หากบริการสร้างภาระ ความไม่เป็นธรรม หรือประสบการณ์เชิงลบแก่ผู้ใช้ (Osborne et al., 2016; Osborne et al., 2021).

กรณีประเทศไทย: Traffy Fondue

Traffy Fondue ของ NECTEC เป็นแพลตฟอร์มสื่อสารปัญหาเมืองระหว่างประชาชนกับหน่วยงาน ผู้ใช้ส่งภาพและตำแหน่ง แจ้งปัญหา และติดตามสถานะได้ ในปี 2026 NSTDA อธิบายว่าระบบพัฒนาไปสู่ระบบนิเวศการบริหารที่ใช้ข้อมูลและ AI ช่วยจำแนกและส่งเรื่องไปยังหน่วยงานรับผิดชอบ กรณีนี้สะท้อน co-production เพราะประชาชนร่วมสร้างข้อมูลปัญหาที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน และสะท้อน data-driven governance เพราะข้อมูลสะสมสามารถใช้วิเคราะห์รูปแบบปัญหาและจัดลำดับการแก้ไข (NECTEC, n.d.; NSTDA, 2026).

9.1 คำถามเพื่อประเมินว่า “การมีส่วนร่วม” เป็นของจริงหรือไม่

- ☐ ประชาชนมีส่วนร่วมช่วงใด: กำหนดปัญหา ออกแบบ ส่งมอบ หรือประเมินผล
- ☐ ข้อมูล/ข้อเสนอของประชาชนมีผลต่อการตัดสินใจจริงหรือเพียงรับฟัง
- ☐ กลุ่มที่มีทรัพยากรน้อยสามารถเข้าร่วมได้หรือไม่
- ☐ รัฐยังรับผิดชอบทรัพยากรและมาตรฐานขั้นต่ำ หรือผลักภาระไปให้ประชาชน
- ☐ ระบบมี feedback loop ให้ผู้ร่วมเห็นผลของการมีส่วนร่วมหรือไม่

10. Public Value และ Public Value Governance

มัวร์ (Moore, 1995) เสนอแนวคิดคุณค่าสาธารณะเพื่อตอบคำถามว่านักบริหารภาครัฐควรใช้อะไรเป็นเข็มทิศในการตัดสินใจ ข้อเสนอหลักคือ นักบริหารภาครัฐควรทำหน้าที่สร้างคุณค่าให้แก่สาธารณะในลักษณะเดียวกับที่ผู้บริหารภาคเอกชนสร้างมูลค่าให้แก่ผู้ถือหุ้น แต่คุณค่าสาธารณะมีความซับซ้อนกว่าเพราะมิได้วัดด้วยตัวเงินเพียงอย่างเดียว

เครื่องมือที่มัวร์เสนอคือสามเหลี่ยมยุทธศาสตร์ ซึ่งระบุว่าการดำเนินการใดจะยั่งยืนได้ต้องสอดคล้องกันในสามด้านพร้อมกัน ได้แก่ การสร้างคุณค่าสาธารณะที่มีความหมายต่อสังคม การได้รับความชอบธรรมและการสนับสนุนจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติภายใต้ทรัพยากรและสมรรถนะที่มีอยู่ กรอบนี้มีประโยชน์อย่างยิ่งในการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ภาครัฐ เพราะชี้ว่าการมุ่งเน้นเพียงด้านใดด้านหนึ่งย่อมนำไปสู่ความล้มเหลว โครงการที่มีคุณค่าแต่ขาดการสนับสนุนทางการเมืองย่อมไม่ได้รับงบประมาณ ในขณะที่โครงการที่ได้รับการสนับสนุนแต่เพิกเฉยการดำเนินงานย่อมล้มเหลวในทางปฏิบัติ

โอฟลินน์ (O'Flynn, 2007) วิเคราะห์ว่าการเคลื่อนจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปสู่แนวคิดคุณค่าสาธารณะมิใช่เพียงการเปลี่ยนเครื่องมือ แต่เป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์เชิงการจัดการที่ส่งผลต่อวิถีคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมโดยรวม ส่วนไบรสัน ครอสบี และบลูมเบิร์ก (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014) เสนอว่าแนวคิดคุณค่าสาธารณะและการอภิบาลรูปแบบใหม่กำลังก่อรูปเป็นกรอบคิดที่แตกต่างจากทั้งการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมและการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างชัดเจน

10.1 กรอบสามเหลี่ยมยุทธศาสตร์ของ Moore (1995)

ด้าน	คำถามหลัก	ตัวอย่างตัวชี้วัด
Public Value	ประชาชน/สังคมได้รับคุณค่าอะไร และใครได้หรือเสียประโยชน์	คุณภาพชีวิต ความปลอดภัย ความเป็นธรรม ความไว้วางใจ ผลลัพธ์ สิ่งแวดล้อม
Legitimacy & Support	ใครให้ความชอบธรรม ทรัพยากร และการสนับสนุน	การยอมรับของประชาชน การมีส่วนร่วม การสนับสนุนของสภา/เครือข่าย
Operational Capacity	รัฐและเครือข่ายมีขีดความสามารถทำจริงหรือไม่	บุคลากร งบประมาณ ข้อมูล เทคโนโลยี คู่ร่วมงาน และ กระบวนการ

Public Value Governance ขยายคำถามจาก “หน่วยงานสร้างผลงานเท่าไร” ไปสู่ “ระบบการอภิบาลสร้างคุณค่าแก่สาธารณะอย่างไร” จึงเหมาะกับ NPG เพราะยอมรับว่าคุณค่ามักเกิดจากหลายองค์การและหลายภาคส่วนร่วมกัน (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014).

แนวทางประยุกต์ใช้

ก่อนอนุมัติโครงการความร่วมมือรัฐ-เอกชน ให้ผู้เรียนลองเขียน 3 ช่อง: (1) คุณค่าสาธารณะเป้าหมาย (2) ฐานความชอบธรรม/ผู้สนับสนุนและผู้คัดค้าน (3) ขีดสมรรถนะของรัฐและหุ้นส่วน หากช่องใดว่าง โครงการยังมีความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์.

11. Digital Era Governance และ Digital Government

ดันลิวีและคณะ (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006) เสนอว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้สิ้นสุดลงแล้วและกำลังถูกแทนที่ด้วยการจัดการปกครองยุคดิจิทัล ซึ่งมีลักษณะสำคัญสามประการ ได้แก่ การรวมกลับของหน่วยงานที่เคยถูกแยกส่วน การจัดโครงสร้างบริการตามความต้องการของผู้ใช้แทนการจัดตามภารกิจของหน่วยงาน และการนำกระบวนการทำงานเข้าสู่ระบบดิจิทัลอย่างเต็มรูปแบบ

แนวคิดนี้มีความสัมพันธ์ที่น่าสนใจกับการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ ในด้านหนึ่ง ทั้งสองแนวคิดวิพากษ์การแตกกระจายของระบบราชการที่เกิดจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่เหมือนกัน และเสนอทางออกที่มุ่งความเชื่อมโยงเป็นระบบ ในอีกด้านหนึ่ง เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นเงื่อนไขที่ทำให้การประสานงานข้ามหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนในวงกว้างเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ ระบบข้อมูลที่เชื่อมโยงกัน แพลตฟอร์มบริการแบบเบ็ดเสร็จ และช่องทางรับฟังความคิดเห็นแบบดิจิทัล ล้วนเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ช่วยลดต้นทุนของการอภิบาลเชิงเครือข่าย

อย่างไรก็ตาม เทคโนโลยีมิได้เป็นหลักประกันของการอภิบาลที่ดีโดยอัตโนมัติ หากระบบดิจิทัลถูกออกแบบบนตรรกะของการควบคุมและการเก็บข้อมูลฝ่ายเดียว ผลที่ได้อาจเป็นการเสริมความเข้มแข็งของการรวมศูนย์มากกว่าการกระจายการมีส่วนร่วม ประเด็นนี้เป็นข้อพิจารณาสำคัญสำหรับการวิเคราะห์นโยบายรัฐบาลดิจิทัลของไทย

แนวคิด Digital Transformation ในภาครัฐควรตีความมากกว่าการเปลี่ยนเอกสารกระดาษเป็นออนไลน์ Mergel, Edelmann, และ Haug (2019) ชี้ว่าการเปลี่ยนผ่านดิจิทัลเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรมองค์กร และความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้น NPG กับ Digital Government เชื่อมกันตรงที่เทคโนโลยีสามารถลดต้นทุนของการประสานงานข้ามองค์กร แต่เทคโนโลยีต้องถูกกำกับด้วยหลักความรับผิดชอบ ความเป็นส่วนตัว ความมั่นคงปลอดภัย และการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

11.1 กรอบ Digital Government 6 ด้านของ OECD

ตารางที่ 3 กรอบ Digital Government Policy Framework ของ OECD (2020)

ด้าน	สาระสำคัญ	คำถามเชิงประยุกต์
Digital by Design	ฝังดิจิทัลไว้ตั้งแต่การออกแบบนโยบาย/บริการ	เราแก้กระบวนการเดิม หรือเพียงย้ายแบบฟอร์มขึ้นออนไลน์
Data-driven Public Sector	มองข้อมูลเป็นสินทรัพย์เชิงยุทธศาสตร์	ข้อมูลใดควรเชื่อม แบ่งปัน และกำกับคุณภาพ/สิทธิการใช้
Government as a Platform	ใช้แพลตฟอร์ม มาตรฐาน และส่วนประกอบร่วม	หน่วยงานต้องสร้างระบบเองทุกแห่งหรือใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมได้
Open by Default	เปิดข้อมูลและกระบวนการเท่าที่กฎหมายอนุญาต	ข้อมูลใดควรเปิดเพื่อ accountability และ innovation
User-driven	ให้ผู้ใช้เป็นศูนย์กลางของการออกแบบบริการ	ออกแบบตามผังหน่วยงานหรือเส้นทางชีวิตของผู้ใช้

ด้าน	สาระสำคัญ	คำถามเชิงประยุกต์
Proactiveness	คาดการณ์ความต้องการและส่งบริการเชิงรุก	รัฐสามารถแจ้งสิทธิ/บริการก่อนประชาชนร้องขอได้หรือไม่

12. กรณีศึกษาต่างประเทศ: จากเครือข่ายสู่แพลตฟอร์มดิจิทัล

12.1 Estonia: X-Road และการอภิบาลการแลกเปลี่ยนข้อมูล

X-Road เป็นโครงสร้างพื้นฐานซอฟต์แวร์แบบเปิดสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างปลอดภัยระหว่างระบบสารสนเทศของภาครัฐและภาคเอกชนในเอสโตเนีย การส่งข้อมูลมีการลงนามดิจิทัล เซอร์ทิส รับรองตัวตน และบันทึกการใช้งาน กรณีนี้ทำให้เห็นว่า “การเชื่อมข้อมูล” ไม่ใช่เพียงเรื่อง API แต่เป็นการสร้างกติกา มาตรฐาน ความไว้วางใจ และความรับผิดชอบร่วมระหว่างองค์กร (e-Estonia, n.d.).

บทเรียนสำหรับประเทศไทย

Government as a Platform ต้องมีทั้ง “shared infrastructure” และ “shared governance” หากมีเพียงแพลตฟอร์มแต่ไม่มีมาตรฐานข้อมูล สิทธิการเข้าถึง การตรวจสอบย้อนหลัง และเจ้าภาพกำกับ ความเชื่อมโยงอาจสร้างความเสี่ยงมากกว่าคุณค่า.

12.2 Singapore: GovTech, shared AI และ shared digital infrastructure

GovTech Singapore อธิบายว่าหน่วยงานรัฐใช้ AI และข้อมูลเพื่อบริการเฉพาะบุคคล การวางแผนทรัพยากร และการตัดสินใจที่รวดเร็วขึ้น โดย GovTech ทำหน้าที่สร้างและกำกับเครื่องมือและโครงสร้างพื้นฐานร่วม เช่น VICA สำหรับ chatbot ภาครัฐ, Pair สำหรับช่วยงานเจ้าหน้าที่ และแพลตฟอร์มวิเคราะห์บริการ กรณีนี้สะท้อนบทบาทของหน่วยงานกลางในฐานะ platform orchestrator มากกว่าการปล่อยให้ทุกหน่วยพัฒนาระบบแยกกัน (GovTech Singapore, 2026).

12.3 Netherlands: Room for the River ในฐานะ multi-level collaborative governance

Room for the River แสดงให้เห็นการจัดการปัญหาที่เชื่อมโยงความปลอดภัย น้ำ การใช้ที่ดิน และคุณภาพพื้นที่ ผ่านความร่วมมือหลายระดับและการปรับมาตรการให้เหมาะกับบริบทพื้นที่ จึงเป็นตัวอย่างที่ดีในการเปรียบเทียบกับจัดการน้ำท่วมของไทย ซึ่งมักเกี่ยวข้องทั้งกรม/จังหวัด/ท้องถิ่น หน่วยชลประทาน ภาคธุรกิจ และชุมชนริมคลองหรือแม่น้ำ

13. ประเทศไทย: Digital Government, แพลตฟอร์มกลาง และ Smart Governance

แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย พ.ศ. 2566–2570 กำหนดวิสัยทัศน์ “บริการภาครัฐสะดวก โปร่งใส ทันสมัย ตอบโจทย์ประชาชน” และในปีงบประมาณ 2569 แผนงานบูรณาการรัฐบาลดิจิทัลใช้แนวนโยบาย Cloud First และ AI เป็นกลไกขับเคลื่อนสำคัญ สะท้อนการขยับจาก e-service รายหน่วยงานไปสู่การบูรณาการโครงสร้างพื้นฐานและข้อมูลมากขึ้น (DGA, 2023, 2025).

13.1 “ทางรัฐ” ในฐานะช่องทางบริการแบบรวมศูนย์ผู้ใช้

แพลตฟอร์ม “ทางรัฐ” เป็นกรณีสำหรับอธิบายแนวคิด user-driven และ Government as a Platform เพราะเป้าหมายมิใช่เพียงรวบรวมลิงก์ของหน่วยงาน แต่คือการทำให้อำนาจเข้าถึงบริการรัฐหลายประเภทผ่านช่องทางกลาง แนวพัฒนาล่าสุดของ DGA ยังมุ่งไปสู่บริการเชิงรุกและเฉพาะบุคคลมากขึ้น การประเมินจึงควรมองทั้งจำนวนบริการ ความต่อเนื่องของ user journey การยืนยันตัวตน การแลกเปลี่ยนข้อมูล และความสามารถในการช่วยประชาชนที่มีข้อจำกัดด้านดิจิทัล

13.2 Traffy Fondue: Citizen Engagement + Data-driven Operations

Traffy Fondue ช่วยแปลงเสียงของประชาชนจาก “เรื่องร้องเรียน” ให้เป็นข้อมูลปฏิบัติการที่มีภาพตำแหน่ง สถานะ และเจ้าภาพ สามารถใช้เป็นตัวอย่างของการเชื่อม citizen engagement กับ operational management และ data analytics หากหน่วยงานนำข้อมูลสะสมไปวิเคราะห์พื้นที่เกิดเหตุซ้ำ สาเหตุราก และการจัดสรรทรัพยากร ระบบจะก้าวจาก reactive complaint handling ไปสู่ proactive urban governance

13.3 การประเมินความพร้อมเชิงเปรียบเทียบ

OECD Digital Government Outlook 2026 รายงานผลดัชนี Digital Government Index 2025 ของไทยที่ 0.48 เทียบกับค่าเฉลี่ย OECD 0.70 โดยไทยมีคะแนนเด่นกว่าด้านอื่นใน Digital by Design และ Data-driven Public Sector แต่ยังมีช่องว่างมากใน Proactiveness, Government as a Platform และ User-driven ข้อมูลนี้ใช้เป็น “diagnostic” สำหรับการอภิปราย ไม่ควรตีความคะแนนคุณภาพของบริการทุกบริการโดยตรง เพราะดัชนีวัดปัจจัยเอื้อและแนวปฏิบัติระดับระบบมากกว่าความเป็นดิจิทัลของบริการเฉพาะรายการ (OECD, 2026).

14. AI Governance: จากการใช้ AI สู่การกำกับ AI อย่างรับผิดชอบ

AI เพิ่มศักยภาพของภาครัฐในงานบริการ การคาดการณ์ การตรวจจับความผิดปกติ การวิเคราะห์เอกสาร และการสนับสนุนเจ้าหน้าที่ แต่ AI ในภาครัฐมีความเสี่ยงเฉพาะ เพราะผลลัพธ์อาจกระทบสิทธิ การเข้าถึงบริการ และความไว้วางใจของประชาชน OECD (2024, 2025) จึงเน้นทั้งประโยชน์ด้าน productivity, responsiveness และ accountability ควบคู่กับความเสี่ยงจากข้อมูลที่ลำเอียง ความไม่โปร่งใส การขยาย digital divide และการพึ่งพาระบบมากเกินไป

14.1 หลักกำกับที่ควรสอนควบคู่กับ use case

หลักกำกับ	คำถามที่หน่วยงานต้องตอบ	ตัวอย่างมาตรการ
Purpose & proportionality	จำเป็นต้องใช้ AI จริงหรือไม่ และผลกระทบสูงเพียงใด	จำแนกระดับความเสี่ยง/อนุมัติ use case
Data governance	ข้อมูลถูกต้อง มีสิทธิใช้ และเป็นตัวแทนเพียงพอหรือไม่	data inventory, access control, quality check
Transparency & explainability	ประชาชน/เจ้าหน้าที่รู้หรือไม่ว่า AI มีบทบาทตรงไหน	แจ้งการใช้ AI, model/use-case documentation
Human oversight	ใครตรวจทานและมีอำนาจ override	human-in-the-loop, escalation path

หลักกำกับ	คำถามที่หน่วยงานต้องตอบ	ตัวอย่างมาตรการ
Fairness & rights	มีผลกระทบต่างกันต่อกลุ่มประชาชนหรือไม่	bias testing, impact assessment
Security & robustness	ระบบทนต่อการโจมตี/ข้อมูลผิดหรือไม่	red teaming, logging, monitoring
Accountability	เมื่อเกิดความเสียหาย ใครรับผิดชอบและตรวจสอบย้อนหลังอย่างไร	owner, audit trail, complaint/review channel

ในประเทศไทย ETDA ได้เผยแพร่ Generative AI Governance Guideline for Organizations และในทิศทาง “AI 2026” เน้น Driving Trust AI Governance พร้อม guideline/toolkits และการทดสอบความเสี่ยงของระบบ AI แนวทางเหล่านี้เหมาะใช้เป็นกรอบให้นักศึกษาวิเคราะห์การจัดซื้อหรือการนำ GenAI มาใช้ในหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะเรื่องข้อมูลส่วนบุคคล ความมั่นคงปลอดภัย ความโปร่งใส และการกำกับโดยมนุษย์ (ETDA, 2024, 2026).

กรณีประยุกต์ในชั้นเรียน: GenAI ช่วยตอบคำถามประชาชน

สมมติเทศบาลจะใช้ GenAI ตอบคำถามเรื่องภาษีท้องถิ่นและสวัสดิการ นักศึกษาต้องออกแบบ: ฐานข้อมูลอ้างอิงที่ได้รับอนุมัติ, ข้อความแจ้งว่าเป็น AI, เรื่องที่ AI ห้ามตัดสินใจเอง, การส่งต่อเจ้าหน้าที่, การบันทึกและตรวจสอบคำตอบ, การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และตัวชี้วัดทั้งความเร็ว ความถูกต้อง ความเป็นธรรม และความพึงพอใจ

15. บทบาทและสมรรถนะของนักบริหารภาครัฐร่วมสมัย

เมื่อกลไกประสานเปลี่ยนจากการสั่งการและการทำสัญญาไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ สมรรถนะที่นักบริหารภาครัฐจำเป็นต้องมีย่อมเปลี่ยนตามไปด้วย จากเดิมที่เน้นความเชี่ยวชาญด้านกฎระเบียบ การควบคุมภายใน และการบริหารทรัพยากรของหน่วยงานตน มาสู่สมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับการทำงานข้ามขอบเขตองค์กร ได้แก่

การเจรจาต่อรองและการสร้างข้อตกลง ความสามารถในการค้นหาจุดร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีเป้าหมายต่างกัน

การอำนวยความสะดวกในกระบวนการกลุ่ม ความสามารถในการออกแบบและดำเนินเวทีปรึกษาหารือให้เกิดผลจริง มิใช่เป็นเพียงพิธีกรรม

การจัดการความขัดแย้ง ความสามารถในการรับมือกับความเห็นต่างโดยไม่ทำให้ความสัมพันธ์แตกหัก การสร้างและรักษาความไว้วางใจ ความสม่ำเสมอในการปฏิบัติและความสามารถในการรักษาคำมั่น การคิดเชิงระบบ ความสามารถในการมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างภารกิจของตนกับภารกิจของหน่วยงานอื่น

การจัดการข้อมูลร่วม ความสามารถในการออกแบบการแบ่งปันข้อมูลระหว่างองค์กรภายใต้ข้อจำกัดด้านกฎหมายและความเป็นส่วนตัว

สมรรถนะเหล่านี้มิได้ทดแทนสมรรถนะเดิม หากแต่เพิ่มเติมเข้ามา นักบริหารภาครัฐในบริบทของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่จึงต้องดำรงบทบาทที่ซับซ้อนขึ้น คือเป็นทั้งผู้รักษากฎระเบียบ ผู้จัดการผลงาน และผู้ประสานเครือข่ายไปพร้อมกัน ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องที่สูงและเป็นประเด็นที่ควรนำไปสู่การอภิปรายเรื่องการพัฒนาบุคลากรภาครัฐต่อไป

ในบริบทดิจิทัล สมรรถนะดังกล่าวต้องขยายไปสู่ boundary spanning, data literacy, digital literacy และ AI literacy นักบริหารไม่จำเป็นต้องเป็นนักพัฒนาเทคโนโลยี แต่ต้องสามารถตั้งคำถามเรื่องข้อมูล ผู้ใช้ ความเสี่ยง การจัดซื้อเทคโนโลยี และความรับผิดชอบ รวมทั้งสื่อสารระหว่างผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบาย กฎหมาย เทคโนโลยี ภาคเอกชน และประชาชนได้

บทบาท	จากรูปแบบเดิม	สู่บทบาทใน NPG/Digital Governance
ผู้นำ	สั่งการ/ควบคุม	orchestrator, facilitator, network leader
ผู้จัดการ	บริหารทรัพยากรในหน่วย	บริหารทรัพยากรและข้อมูลข้ามองค์การ
ผู้กำกับ	ตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย	ออกแบบ accountability + risk-based governance
นักสื่อสาร	สื่อสารนโยบายลงล่าง	สร้างความเข้าใจร่วม เจรจา และรับฟังย้อนกลับ
ผู้ใช้เทคโนโลยี	ใช้ระบบที่จัดให้	ตั้งโจทย์ ออกแบบบริการ ประเมินข้อมูล/AI และกำกับผู้ขาย

16. การประยุกต์ใช้ NPG ในบริบทการบริหารภาครัฐไทย

บทนี้พิจารณาว่าหลักการของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ปรากฏอยู่ในโครงสร้างกฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติของภาครัฐไทยอย่างไร โดยมุ่งให้ผู้เรียนสามารถเชื่อมโยงทฤษฎีเข้ากับบริบทที่ตนคุ้นเคย และมองเห็นทั้งความสอดคล้องและความตึงเครียดที่เกิดขึ้นจริง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นที่ที่แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่มีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติสูงที่สุด ด้วยเหตุผลอย่างน้อยสามประการ ประการแรก ระยะห่างระหว่างผู้บริหารกับประชาชนสั้นกว่า ทำให้การสร้างความไว้วางใจและการปฏิสัมพันธ์อย่างสม่ำเสมอเป็นไปได้ง่ายกว่า ประการที่สอง ภารกิจของท้องถิ่นจำนวนมากมีลักษณะที่ต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนโดยตรงจึงจะสำเร็จ เช่น การจัดการขยะ การดูแลผู้สูงอายุ และการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน ประการที่สาม ท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรและบุคลากร ทำให้การระดมทรัพยากรจากภาคส่วนอื่นเป็นความจำเป็นมากกว่าทางเลือก

ตัวอย่างรูปธรรมของการทำงานเชิงเครือข่ายในระดับท้องถิ่นที่พบได้ทั่วไป ได้แก่ การจัดตั้งกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นที่มีคณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนจากหลายภาคส่วน การจัดการขยะโดยอาศัยความร่วมมือของครัวเรือนในการคัดแยกต้นทาง การจัดตั้งศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุที่ดำเนินการร่วมกันระหว่างเทศบาลกับชมรมผู้สูงอายุ และการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่เปิดให้ประชาคมมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการ

ในการวิเคราะห์กรณีเหล่านี้ ผู้เรียนควรใช้กรอบที่นำเสนอในบทที่หกเป็นเครื่องมือ กล่าวคือ ควรระบุว่าเครือข่ายนั้นถูกอภิบาลด้วยรูปแบบใดตามการจำแนกของโพรววนและเคนิส เงื่อนไขทั้งสี่ประการเอื้อต่อรูปแบบดังกล่าวหรือไม่ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระยะใดของกระบวนการบริการ และมีความไม่สมมาตรของอำนาจในลักษณะใดที่อาจบั่นทอนคุณภาพของความร่วมมือ

เงื่อนไขความสำเร็จและอุปสรรคเชิงบริบท

ประการแรก โครงสร้างการบริหารราชการยังคงมีลักษณะรวมศูนย์และเน้นลำดับชั้นบังคับบัญชาสูง ซึ่งขัดกับตรรกะของเครือข่ายที่ต้องการความเท่าเทียมในการต่อรองระดับหนึ่ง เมื่อผู้เข้าร่วมเครือข่ายรับรู้ว่าการตัดสินใจสุดท้ายยังอยู่ที่หน่วยงานเดียว แรงจูงใจในการลงทุนกับกระบวนการร่วมมือย่อมลดลง

ประการที่สอง ระบบงบประมาณและระบบประเมินผลยังคงยึดหน่วยงานเป็นฐาน ทำให้ภารกิจที่ต้องดำเนินการร่วมกันหลายหน่วยมักขาดเจ้าภาพที่ชัดเจนและขาดงบประมาณรองรับ หน่วยงานย่อมมีแรงจูงใจที่จะให้ความสำคัญกับการกิจที่ปรากฏในตัวชี้วัดของตนก่อน

ประการที่สาม กฎระเบียบด้านการเงินการคลังและการพัสดุถูกออกแบบบนฐานของการป้องกันการทุจริตในความสัมพันธ์แบบสัญญาคลาสสิก ซึ่งอาจไม่รองรับความยืดหยุ่นที่การทำงานเชิงสัมพันธ์ต้องการ ผู้ปฏิบัติจึงเผชิญความตึงเครียดระหว่างการทำงานร่วมกันอย่างยืดหยุ่นกับการปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด

ในทางกลับกัน เงื่อนไขที่เอื้อต่อความสำเร็จก็มีอยู่เช่นกัน ได้แก่ ทุนทางสังคมในระดับชุมชนที่ยังเข้มแข็งในหลายพื้นที่ เครือข่ายอาสาสมัครที่มีอยู่แล้วในระบบสาธารณสุขและการพัฒนาชุมชน โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่พัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่อง และกรอบกฎหมายที่เปิดช่องให้เกิดการมีส่วนร่วมและการบูรณาการ ดังที่แสดงในตารางที่ 6 การออกแบบการนำแนวคิดไปใช้จึงควรเริ่มจากภารกิจที่มีเงื่อนไขเอื้ออยู่แล้ว แล้วจึงขยายผลไปสู่ภารกิจที่ซับซ้อนขึ้น

16.1 ตัวอย่างการประยุกต์ใช้ตามประเภทปัญหา

ปัญหา/ภารกิจ	เครือข่ายสำคัญ	กลไก NPG ที่เหมาะสม	Public Value ที่คาดหวัง
การดูแลผู้สูงอายุในชุมชน	อปท., รพ.สต./หน่วยสุขภาพ, อสม., ครอบครัว, ชมรม, ผู้ให้บริการเอกชน	lead organization + co-production + shared care data	เข้าถึงบริการ ต่อเนื่อง ลดภาระครอบครัว คุณภาพชีวิต
ขยะและเศรษฐกิจหมุนเวียน	อปท., คริวเรือน, ร้านค้า, ผู้รับจ้าง, รีไซเคิล, โรงเรียน/ชุมชน	co-design + incentive + relational contracting	ลดขยะปลายทาง รายได้จากวัสดุ ความสะดวก
PM2.5	จังหวัด/ท้องถิ่น, สิ่งแวดล้อม, ขนส่ง, เกษตร, เอกชน, ชุมชน, นักวิชาการ	multi-level network + open data + joint dashboard	สุขภาพ ความโปร่งใส การลดแหล่งกำเนิด
Smart City	อปท., หน่วยงานรัฐ, ผู้ให้บริการดิจิทัล, สถาบันการศึกษา, ชุมชน	platform governance + procurement governance + citizen engagement	บริการสะดวก การตัดสินใจด้วยข้อมูล ความปลอดภัย/คุณภาพชีวิต
เศรษฐกิจชุมชน	อปท., พาณิชย์/เกษตร, วิสาหกิจชุมชน, ธุรกิจ, มหาวิทยาลัย	public-private-community	รายได้ท้องถิ่น ศักยภาพผู้ประกอบการ ความยั่งยืน

ปัญหา/ภารกิจ	เครือข่ายสำคัญ	กลไก NPG ที่เหมาะสม	Public Value ที่คาดหวัง
		collaboration + enabling role	

16.2 ขั้นตอนการออกแบบการประยุกต์ใช้ 8 ขั้น

1. กำหนดผลลัพธ์สาธารณะที่ต้องการ (outcome) ไม่เริ่มจากการตั้งคณะกรรมการ
2. ทำแผนที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทรัพยากร อำนาจ และความพึงพา
3. เลือกโหมดการอภิบาลเครือข่ายให้เหมาะกับจำนวนสมาชิก ความไว้วางใจ และความซับซ้อน
4. กำหนดกติกา สิทธิการตัดสินใจ การเปิดเผยข้อมูล และกลไกข้อร้องเรียน
5. ออกแบบการแบ่งปันข้อมูลและความรับผิดชอบด้านข้อมูลก่อนสร้างแพลตฟอร์ม
6. สร้าง quick wins เพื่อสะสมความไว้วางใจ แล้วค่อยขยายขอบเขต
7. ใช้ตัวชี้วัดร่วมที่สะท้อน outcome และ public value ไม่ใช่เฉพาะ output ของแต่ละหน่วย
8. ทบทวนเครือข่ายเป็นระยะ: สมาชิกเหมาะสมหรือไม่ มีการครอบงำ/ความล่าช้าจากการมีส่วนร่วมหรือไม่ และต้องปรับ meta-governance อย่างไร

17. ข้อวิพากษ์ ความเสี่ยง และเงื่อนไขที่ NPG อาจไม่เหมาะสม

การศึกษากระบวนการทัศน์ใดก็ตามอย่างมีวิจารณ์ญาณจำเป็นต้องพิจารณาข้อวิพากษ์ที่กระบวนการทัศน์นั้นได้รับด้วย บทนี้ประมวลข้อวิพากษ์สำคัญที่มีต่อการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ในสี่กลุ่ม เพื่อให้ผู้เรียนสามารถประเมินแนวคิดนี้ได้อย่างสมดุล มิใช่รับมาใช้ในฐานะคำตอบสำเร็จรูป

ข้อวิพากษ์ประการแรกคือความคลุมเครือของสถานะเชิงทฤษฎี มีคำถามว่าการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่เป็นทฤษฎีที่มีข้อเสนอเชิงเหตุผลซึ่งทดสอบได้ เป็นกรอบการวิเคราะห์ที่ใช้จัดระเบียบความคิด หรือเป็นเพียงคำอธิบายเชิงพรรณนาถึงแนวโน้มที่กำลังเกิดขึ้น หากเป็นอย่างหลัง คุณค่าเชิงทฤษฎีย่อมจำกัด เพราะไม่ได้ให้ข้อเสนอที่ตรวจสอบได้ ทอร์ฟิงและไตรอันตาฟิลลู (Torfin & Triantafillou, 2013) ตั้งคำถามในทำนองนี้และเสนอให้พิจารณาแนวคิดดังกล่าวในฐานะระบบการเมืองและการบริหารที่มีองค์ประกอบชัดเจน แทนที่จะปล่อยให้คำเรียกรวม ๆ ที่ครอบคลุมทุกสิ่ง

ข้อวิพากษ์ประการที่สองคือความเสี่ยงที่แนวคิดจะกลายเป็นคำที่มีความหมายกว้างจนสูญเสียพลังในการจำแนก เมื่อคำว่ากรอภิบาลถูกใช้ครอบคลุมทั้งความสัมพันธ์แบบสัญญา ความร่วมมือแบบเครือข่าย การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกำกับดูแลกิจการ ความหมายที่กว้างเช่นนี้ทำให้ยากต่อการกำหนดขอบเขตในการวิจัย และทำให้การเปรียบเทียบผลการศึกษาระหว่างงานต่าง ๆ ทำได้ยาก ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องนิยามเชิงปฏิบัติการอย่างรัดกุมเสมอเมื่อใช้แนวคิดนี้

ข้อวิพากษ์ประการที่สามคือคำถามเรื่องความเป็นสากลของแนวคิด กระบวนทัศน์นี้พัฒนาขึ้นจากประสบการณ์ของประเทศในยุโรปตะวันตกที่มีประชาสังคมเข้มแข็ง มีการกระจายอำนาจสูง และมีวัฒนธรรมการต่อรองเชิงสถาบันที่เป็นสถาบัน การนำไปใช้ในบริบทที่มีลักษณะรวมศูนย์สูง มีลำดับชั้นทางสังคมเข้มข้น และมีประชาสังคมที่พึ่งพาทรัพยากรจากรัฐ อาจให้ผลลัพธ์ที่แตกต่างออกไปอย่างมีนัยสำคัญ ประเด็นนี้เป็นข้อพิจารณาที่สำคัญยิ่งสำหรับการวิจัยในบริบทไทยและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ข้อวิพากษ์ที่มีน้ำหนักมากที่สุดต่อการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่คือปัญหาความรับผิดชอบ ในระบบที่ประสานด้วยลำดับชั้นบังคับบัญชา สายความรับผิดชอบชัดเจนเพราะไล่ย้อนขึ้นไปถึงรัฐมนตรีและรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ในระบบเครือข่ายที่การตัดสินใจเกิดจากการต่อรองของหลายฝ่าย คำถามว่า ใครต้องรับผิดชอบเมื่อผลลัพธ์ล้มเหลวกลายเป็นคำถามที่ตอบได้ยาก เมื่อทุกฝ่ายรับผิดชอบร่วมกัน ผลที่เกิดขึ้นจริงอาจกลายเป็นว่าไม่มีฝ่ายใดรับผิดชอบอย่างแท้จริง

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกันคือความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของผู้เข้าร่วมเครือข่าย ตัวแทนภาคเอกชนและองค์กรไม่แสวงหากำไรที่เข้าร่วมกำหนดนโยบายมิได้มาจากการเลือกตั้ง และมีได้อยู่ภายใต้กลไกการตรวจสอบแบบเดียวกับหน่วยงานภาครัฐ หากอิทธิพลของผู้กระทำการเหล่านี้สูงขึ้นโดยไม่มีกลไกกำกับที่เหมาะสม ย่อมเกิดคำถามว่าการอภิบาลเชิงเครือข่ายกำลังเสริมหรือบั่นทอนคุณภาพของประชาธิปไตย

ข้อวิพากษ์นี้นำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายที่สำคัญ กล่าวคือ การออกแบบเครือข่ายควรกำหนดให้ชัดเจนตั้งแต่ต้นว่าใครมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องใด ข้อมูลใดต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ กลไกการร้องเรียนและการทบทวนคืออะไร และมีการรายงานผลต่อองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งอย่างไร การละเลยประเด็นเหล่านี้ทำให้ความร่วมมือที่ดีในเชิงกระบวนการกลายเป็นปัญหาในเชิงความรับผิดชอบได้

ในทางปฏิบัติ การทำงานเชิงเครือข่ายมีต้นทุนที่มักถูกประเมินต่ำเกินไป การประชุมประสานงาน การสร้างความเข้าใจร่วม การเจรจาต่อรอง และการจัดการความขัดแย้ง ล้วนใช้เวลาและบุคลากรจำนวนมาก ในภารกิจที่ต้องการการตัดสินใจอย่างรวดเร็ว เช่น การจัดการภาวะฉุกเฉิน กระบวนการเชิงเครือข่ายอาจเป็นข้อจำกัดมากกว่าข้อได้เปรียบ

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความไม่สมมาตรของอำนาจดังที่กล่าวไว้ในบทที่หก เมื่อผู้เข้าร่วมมีทรัพยากร ข้อมูล และความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกันมาก การเข้าร่วมอย่างเท่าเทียมย่อมเป็นไปได้ยาก และกระบวนการอาจกลายเป็นเวทีที่ทำให้การตัดสินใจของฝ่ายที่มีอำนาจมากกว่ามีความชอบธรรมขึ้น โดยที่สาระของการตัดสินใจไม่ได้เปลี่ยนแปลง ปรากฏการณ์นี้เป็นสิ่งที่วรรณกรรมด้านการมีส่วนร่วมเตือนไว้อย่างต่อเนื่อง

ประการสุดท้าย การประเมินผลของการทำงานเชิงเครือข่ายมีความยุ่งยากในเชิงระเบียบวิธี เนื่องจากผลลัพธ์เป็นผลรวมของการกระทำหลายฝ่าย การระบุส่วนใดของผลลัพธ์เกิดจากการดำเนินงานของฝ่ายใดจึงทำได้ยาก และผลลัพธ์ระดับระบบมักปรากฏในระยะยาวเกินกว่ารอบการประเมินตามปีงบประมาณ ข้อจำกัดนี้ทำให้ภารกิจเชิงเครือข่ายเสียเปรียบเมื่อต้องแข่งขันของบประมาณกับภารกิจที่แสดงผลผลิตได้ชัดเจนกว่า

วรรณกรรมด้านการอภิบาลเครือข่ายชี้ว่าเครือข่ายมีรูปแบบความล้มเหลวเฉพาะตัวที่แตกต่างจากความล้มเหลวของตลาดและความล้มเหลวของรัฐ รูปแบบที่พบบ่อย ได้แก่

ภาวะชะงักงันจากการต่อรอง เมื่อผู้เข้าร่วมมีอำนาจยับยั้งใกล้เคียงกันและไม่มีฝ่ายใดยอมถอย ทำให้ไม่สามารถตัดสินใจได้

การปิดกั้นของกลุ่มภายใน เมื่อความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดในเครือข่ายเดิมกลายเป็นอุปสรรคต่อการเข้ามาของผู้กระทำการรายใหม่และความคิดที่แตกต่าง

การครอบงำโดยฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองสูง ซึ่งทำให้เครือข่ายเสื่อมสภาพกลายเป็นความสัมพันธ์แบบสิ่งที่แฝงตัวอยู่ในรูปของความร่วมมือ

การสูญเสียความไว้วางใจจากการผิดคำมั่น ซึ่งฟื้นฟูได้ยากกว่าการสร้างขึ้นครั้งแรกมาก

ความล่าช้าจากการมีส่วนร่วม เมื่อผู้เข้าร่วมโดยเฉพาะจากภาคชุมชนต้องเข้าประชุมจำนวนมากโดยไม่เห็นผลลัพธ์ที่จับต้องได้

การตระหนักถึงรูปแบบความล้มเหลวเหล่านี้มีคุณค่าในเชิงปฏิบัติ เพราะช่วยให้ผู้บริหารสามารถออกแบบมาตรการป้องกันไว้ล่วงหน้า เช่น การกำหนดกลไกตัดสินใจเมื่อเกิดภาวะชะงักงัน การเปิดช่องทางให้ผู้กระทำการรายใหม่เข้าร่วมได้ การจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนให้ฝ่ายที่อ่อนแอกว่า และการออกแบบให้เห็นผลลัพธ์ระหว่างทางอย่างสม่ำเสมอเพื่อรักษาแรงจูงใจของผู้เข้าร่วม

17.1 ความเสี่ยงใหม่ในบริบทดิจิทัลและ AI

ความเสี่ยง	ตัวอย่าง	แนวทางกำกับ
Digital divide	ผู้สูงอายุ/ผู้มีข้อจำกัดเข้าไม่ถึงบริการออนไลน์	omnichannel, assisted digital, accessibility
Data asymmetry	เอกชนผู้ให้เทคโนโลยีรู้ระบบมากกว่าหน่วยงานรัฐ	data/architecture documentation, audit rights
Vendor lock-in	ระบบสำคัญผูกกับผู้ให้บริการรายเดียว	open standards, portability, exit plan
Algorithmic opacity	ไม่ทราบเหตุผลของคำแนะนำ/การคัดกรอง	logging, explainability, human review
Participation fatigue	ประชาชนถูกเชิญเข้าประชุมซ้ำโดยไม่เห็นผล	feedback loop, compensate participation cost, focus on decisions
Accountability gap	หลายหน่วยร่วมตัดสินใจจนไม่มีเจ้าภาพเมื่อผิดพลาด	decision-rights matrix, named accountable owner

หลักตัดสินใจ

NPG ไม่ใช่คำตอบสำหรับทุกภารกิจ งานที่ต้องตัดสินใจฉุกเฉิน งานที่อำนาจตามกฎหมายต้องชัดเจน หรือผลผลิตมาตรฐานสูง อาจต้องใช้ hierarchy เป็นแกน ส่วนเครือข่ายเหมาะสมเมื่อผลลัพธ์ต้องอาศัยทรัพยากรหลายฝ่ายและไม่สามารถกำหนดรายละเอียดทั้งหมดไว้ล่วงหน้าได้

18. บทสรุป

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นจากการทบทวนช่องว่างระหว่างทฤษฎีการบริหารภาครัฐกับสภาพความเป็นจริงของการส่งมอบบริการสาธารณะร่วมสมัย ข้อเสนอหลักคือเมื่อรัฐมีลักษณะพหุลักษณะและพหุนิยม หน่วยวิเคราะห์ที่เหมาะสมย่อมมีใช้องค์กรเดียว แต่เป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และกลไกประสานที่เหมาะสมย่อมมีใช้ลำดับชั้นบังคับบัญชาหรือสัญญาแบบตลาดเพียงอย่างเดียว แต่เป็นความไว้วางใจ ทูตทางสังคม และสัญญาเชิงสัมพันธ์

เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนทัศน์อื่น จะเห็นได้ว่าการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่มิได้ปฏิเสธคุณค่าของประสิทธิภาพตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือคุณค่าของความถูกต้องตามกฎหมายตามแนวทางการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม หากแต่เสนอว่าคุณค่าเหล่านั้นไม่เพียงพอต่อการรับมือกับปัญหาที่ต้องอาศัยการทำงานร่วมกันหลายฝ่าย ในทำนองเดียวกัน ความสัมพันธ์กับการบริการสาธารณะแนวใหม่ก็มีใช้ความสัมพันธ์แบบแข่งขัน หากแต่เป็นการเสริมกันระหว่างกรอบคิดเชิงคุณค่ากับกรอบคิดเชิงโครงสร้าง

สำหรับการนำไปใช้ในบริบทไทย ข้อเสนอที่สำคัญมีสามประการ ประการแรก การนำแนวคิดไปใช้ต้องพิจารณาความเหมาะสมตามลักษณะภารกิจ มิใช่การนำไปใช้กับทุกภารกิจอย่างเหมือนกัน ประการที่สอง การประกาศนโยบายความร่วมมือโดยไม่ปรับระบบงบประมาณ ระบบประเมินผล และโครงสร้างการรับผิดชอบให้สอดคล้องกัน ย่อมไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่แท้จริง ประการที่สาม การให้ความสำคัญกับความไว้วางใจในฐานะทรัพยากรที่ต้องใช้เวลาสั่งสม หมายความว่า การออกแบบความร่วมมือควรมองในระยะยาว และควรรักษาความต่อเนื่องของบุคลากรและกระบวนการให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ท้ายที่สุด ผู้ศึกษาพึงระลึกว่ากระบวนทัศน์เป็นเครื่องมือในการมองปรากฏการณ์ มิใช่ตัวปรากฏการณ์เอง คุณค่าของการเรียนรู้กระบวนทัศน์หลายชุดจึงอยู่ที่การได้มุมมองหลายมุมในการวิเคราะห์ปัญหาเดียวกัน มากกว่าการค้นหาว่ากระบวนทัศน์ใดถูกต้องที่สุด

เมื่อเชื่อมกับแนวโน้มร่วมสมัย สามารถมองพัฒนาการเชิงแนวคิดได้ว่า NPM ช่วยตั้งคำถามเรื่องประสิทธิภาพ NPS ช่วยตั้งคำถามเรื่องพลเมืองและคุณค่าประชาธิปไตย ส่วน NPG ช่วยตั้งคำถามเรื่องโครงสร้างความสัมพันธ์และการร่วมสร้างผลลัพธ์ ขณะที่ Digital Government และ AI Governance เพิ่มคำถามเรื่องแพลตฟอร์ม ข้อมูล อัลกอริทึม และความรับผิดชอบในระบบที่เชื่อมโยงมากขึ้น การบริหารภาครัฐร่วมสมัยจึงมิใช่การเลือกกระบวนทัศน์เดียว แต่คือความสามารถในการเลือกและผสมกลไกให้สอดคล้องกับลักษณะภารกิจ โดยรักษาคุณค่าสาธารณะ ความชอบธรรม และความสามารถในการปฏิบัติไว้พร้อมกัน

ภาพจำสำหรับการสอบ/ทบทวน

NPM = Market & Performance | NPS = Citizen & Democratic Values | NPG = Network & Collaboration | Digital Government = Platform & Data | AI Governance = Intelligent Systems + Trustworthy Accountability

สรุปสาระสำคัญ (Key Takeaways)

- ☐ NPG เปลี่ยนหน่วยวิเคราะห์จากองค์การเดี่ยวไปสู่เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- ☐ ความไว้วางใจและสัญญาเชิงสัมพันธ์มีความสำคัญ แต่ต้องอยู่ร่วมกับความโปร่งใสและ accountability
- ☐ ไม่มีรูปแบบ network governance ที่ดีที่สุดในทุกสถานการณ์ ต้องเลือกให้สอดคล้องกับสมาชิก ความไว้วางใจ เป้าหมายร่วม และความต้องการสมรรถนะเฉพาะ
- ☐ Collaborative Governance ต้องออกแบบอำนาจและการมีส่วนร่วม ไม่ใช่เพียงเปิดเวทีประชุม
- ☐ ภาคเอกชนใน NPG เป็นได้มากกว่าผู้รับจ้าง แต่การเป็นหุ้นส่วนต้องไม่ทำให้ความรับผิดชอบสาธารณะคลุมเครือ
- ☐ Co-production สามารถสร้างหรือทำลายคุณค่าได้ จึงต้องดูภาระและความเป็นธรรมของผู้ร่วมผลิต
- ☐ Public Value ช่วยเปลี่ยนเกณฑ์ความสำเร็จจาก output ของหน่วยงานไปสู่ outcome และคุณค่าระดับระบบ
- ☐ Digital Government ทำให้เครือข่ายเชื่อมโยงได้ดีขึ้นเมื่อมี platform, data governance และ user-centred design
- ☐ AI ในภาครัฐต้องกำกับทั้งประโยชน์และความเสี่ยง โดยมี human oversight, transparency, fairness และ accountability
- ☐ นักบริหารภาครัฐยุคใหม่ต้องเป็น boundary spanner และ network orchestrator ควบคู่กับการรักษากฎหมายและความรับผิดชอบ

คำถามท้ายบทและกิจกรรมการเรียนรู้

คำถามเพื่อการทบทวน

1. อธิบายความหมายของรัฐพลักษณ์และรัฐพหุนิยม และยกตัวอย่างจากบริบทไทย
2. เหตุใดหน่วยวิเคราะห์ของ NPG จึงเปลี่ยนจากองค์การเดี่ยวไปสู่เครือข่าย
3. เปรียบเทียบบทบาทของภาคเอกชนภายใต้ NPM, NPS และ NPG
4. อธิบายรูปแบบการอภิบาลเครือข่าย 3 รูปแบบตาม Provan และ Kenis (2008)
5. วจรร Collaborative Governance ของ Ansell และ Gash (2008) มีองค์ประกอบสำคัญอะไร
6. Co-production แตกต่างจาก Co-creation อย่างไร และเหตุใด co-production จึงอาจทำลายคุณค่าได้
7. กรอบสามเหลี่ยมยุทธศาสตร์ของ Moore (1995) ใช้ประเมินโครงการความร่วมมือได้อย่างไร
8. กรอบ Digital Government 6 ด้านของ OECD เชื่อมโยงกับ NPG อย่างไร
9. AI Governance ในภาครัฐควรมีหลักกำกับสำคัญอะไรบ้าง
10. ยกตัวอย่างภารกิจหนึ่งที่ไม่ควรใช้ network governance เป็นกลไกหลัก พร้อมอธิบายเหตุผล

คำถามเพื่อการวิเคราะห์และอภิปราย

11. วิเคราะห์ Traffy Fondue โดยใช้กรอบ Co-production + Data-driven Government + Public Value: ใครร่วมสร้างคุณค่า ข้อมูลทำหน้าที่อะไร และความเสี่ยงสำคัญคืออะไร
12. เปรียบเทียบ Room for the River กับการจัดการน้ำท่วมในพื้นที่ไทยหนึ่งแห่ง โดยระบุระดับการปกครองและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ต้องเชื่อมกัน

13. หาก “ทางรัฐ” จะพัฒนาไปสู่บริการเชิงรุกมากขึ้น จะต้องปรับ Data Governance, Consent/Legal Basis, User Experience และ Accountability อย่างไร
14. สมมติหน่วยงานรัฐจัดซื้อ GenAI จากบริษัทเอกชนเพื่อช่วยคัดกรองคำร้อง ควรกำหนดเงื่อนไขสัญญาและระบบกำกับอะไรเพื่อไม่ให้เกิด vendor lock-in และ algorithmic accountability gap
15. เลือกปัญหาสาธารณะหนึ่งปัญหา แล้วอธิบายว่าอะไรควรใช้ hierarchy อะไรควรใช้ contract และอะไรควรใช้ network

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 9 ตุลาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก, หน้า 1–16.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562. (2562, 30 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา.
- พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562. (2562, 22 พฤษภาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอนที่ 67 ก, หน้า 57–66.
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2566). แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย พ.ศ. 2566–2570. <https://www.dga.or.th/policy-standard/policy-regulation/dga-019/dga-027/dg-plan-2566-2570/>
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2568). แผนงานบูรณาการรัฐบาลดิจิทัล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2569. <https://www.dga.or.th/policy-standard/policy-regulation/59678-2/2569-2/>
- สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2567). แนวทางการประยุกต์ใช้ Generative AI อย่างมีธรรมาภิบาลสำหรับองค์กร (Generative AI Governance Guideline for Organizations). <https://www.etda.or.th/>
- สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2569). ETDA เปิดทิศทาง AI 2026: Driving Trust AI Governance. <https://www.etda.or.th/>
- ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ. (ม.ป.ป.). Traffy Fondue: แอปพลิเคชันแจ้งและติดตามปัญหาเมือง. <https://www.nectec.or.th/innovation/innovation-mobile-application/application-traffyfondue.html>
- สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (2026, August 3). Thailand's AI-powered citizen report platform sets new benchmark in digital governance. <https://www.nstda.or.th/en/>

ภาษาอังกฤษ

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering* (4th ed.). Routledge.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>

- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- e-Estonia. (n.d.). X-Road. <https://e-estonia.com/service/interoperability-services/x-road/>
- Government of the Netherlands. (2025, April 3). Room for the River 2.0.
<https://www.government.nl/>
- Government Technology Agency of Singapore. (2026). AI and data in Singapore’s government. <https://www.tech.gov.sg/>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- OECD. (2020). The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a digital government. *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 2.
<https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>
- OECD. (2024). Governing with artificial intelligence: Are governments ready? *OECD Artificial Intelligence Papers*, No. 20. <https://doi.org/10.1787/26324bc2-en>
- OECD. (2025). Governing with artificial intelligence: The state of play and way forward in core government functions. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/795de142-en>
- OECD. (2026). *Digital Government Outlook 2026: Thailand*. OECD Publishing.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Osborne, S. P. (2020). *Public service logic: Creating value for public service users, citizens, and society through public service delivery*. Routledge.
- Osborne, S. P., Nasi, G., & Powell, M. (2021). Beyond co-production: Value creation and public services. *Public Administration*, 99(4), 641–657.
<https://doi.org/10.1111/padm.12718>
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639–653. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>

- Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Open University Press.
- Rijkswaterstaat. (n.d.). Climate adaptation.
<https://www.rijkswaterstaat.nl/en/expertise/climate-adaptation>
- Rijkswaterstaat. (n.d.). Room for the River. <https://www.rijkswaterstaat.nl/en/projects/iconic-structures/room-for-the-river>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds.). (2007). Theories of democratic network governance. Palgrave Macmillan.
- Torfing, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9–25.