การบริหารงานภาครัฐ ในรูปแบบเครือข่าย

Governing by Network

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย
Governing by Network

ผู้จัดทำ	:	รศ.ดร.จิรประภา อัครบวร และดร.ประยูร อัครบวร
เลขมาตรฐานประจำหนังสือ	:	978-611-7145-16-2
สงวนลิขสิทธิ์	:	ลิขสิทธิ์ของสำนักงาน ก.พ.ร. ขอสงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537
พิมพ์ครั้งที่1	:	สิงหาคม 2552 จำนวน 700 เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ 2	:	ธันวาคม 2552 จำนวน 1,000 เล่ม
จำนวนหน้า	:	101 หน้า
จัดทำโดย	:	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 59 ถนนพิษณุโลก แขวงจิตรลดา เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทรศัพท์ 0-2356-9999 อีเมล์: opdc@opdc.go.th www.opdc.go.th
พิมพ์ที่	:	สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา สี่แยกซังฮี้ ถนนสามเสน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร โทรศัพท์ 0-2243-0611 โทรสาร 0-2243-0616

คำนำจากเลขาธิการ ก.พ.ร.

ในปัจจุบันสภาพแวดล้อมต่างๆ ของโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในฐานะหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริม สนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการให้มีขีดสมรรถนะสูง สามารถเรียนรู้และปรับตัวตอบสนองทันต่อการเปลี่ยนแปลง จึงร่วมมือกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ดำเนินโครงการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้ เพื่อเสนอเครื่องมือในการช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ในองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการพัฒนาศักยภาพการปฏิบัติงานให้กับข้าราชการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 โดยได้มีการพัฒนาชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) รวมทั้งดำเนินการฝึกอบรมสร้างวิทยากรต้นแบบ เพื่อเป็นผู้เผยแพร่องค์ความรู้ให้กับข้าราชการอย่างต่อเนื่อง

สำหรับโครงการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้ (ระยะที่ 4 พ.ศ. 2551-2552) นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้และเทคนิควิธีการบริหารราชการสมัยใหม่ให้แก่ข้าราชการและบุคคลผู้สนใจทั่วไป ให้สามารถทำความเข้าใจในเรื่องของการบริหารยุทธศาสตร์อย่างกว้างขวาง และสามารถนำไปใช้ปฏิบัติงานได้จริง พร้อมเผชิญหน้ากับความท้าทายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาและเพิ่มเติมรายวิชาใหม่ใน **ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง "หลักสูตรการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Toolkits: Making Strategy Work)"** ให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ยิ่งขึ้น ซึ่งครอบคลุมหัวข้อสำคัญ 8 รายวิชา ได้แก่ แผนที่ยุทธศาสตร์ การกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคล การบริหารความเสี่ยง การบริหารการเปลี่ยนแปลง การจัดการความรู้ ความคิดไร้ขีดจำกัด การจัดทำ

คู่มือการปฏิบัติงาน และการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม พร้อมทั้งได้จัดให้มีการฝึกอบรมสร้างวิทยากรต้นแบบ ให้สามารถนำชุดเครื่องมือดังกล่าวไปถ่ายทอดและประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังได้จัดทำ **ชุดเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่** ที่มีกระแสความสนใจในปัจจุบันสูง โดยมีเนื้อหาครอบคลุม 3 รายวิชา ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อสังคม การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย และการตลาดสำหรับภาครัฐ

ท้ายที่สุดนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ขอขอบคุณคณะผู้จัดทำและผู้เขียนชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเองและชุดเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ดังกล่าวนี้ทุกท่านและหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อข้าราชการและบุคคลทั่วไปในการเรียนรู้และสามารถนำความรู้ กลยุทธ์ เทคนิควิธีการ รวมทั้งเครื่องมือการบริหารงานต่างๆ ไปใช้ในการปรับตัวและผลักดันยุทธศาสตร์ขององค์การให้บรรลุผลสำเร็จต่อไป

(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)
เลขาธิการ ก.พ.ร.
กุมภาพันธ์ 2552

การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย
Governing by Network

สารบัญ

บทนำ.. 9

ทำไม (WHY?) : **17**

ทำไมภาครัฐจึงต้องเรียนรู้การบริหารงานภาครัฐ
ในรูปแบบเครือข่าย?
ทำไมโครงการดีๆ ในภาครัฐหลายโครงการ
จึงประสบความสำเร็จได้ช้ามาก?

อะไร (WHAT?) : **23**

การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายคืออะไร?
อะไรบ้างที่ถือว่าเป็นการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย?

เมื่อใด (WHEN?) : **33**

เมื่อใดที่เราควรใช้การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย?

อะไร (WHAT?) : **39**

การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายภาครัฐ
ควรมีองค์ประกอบใดบ้าง?

อย่างไร (HOW?) : **71**

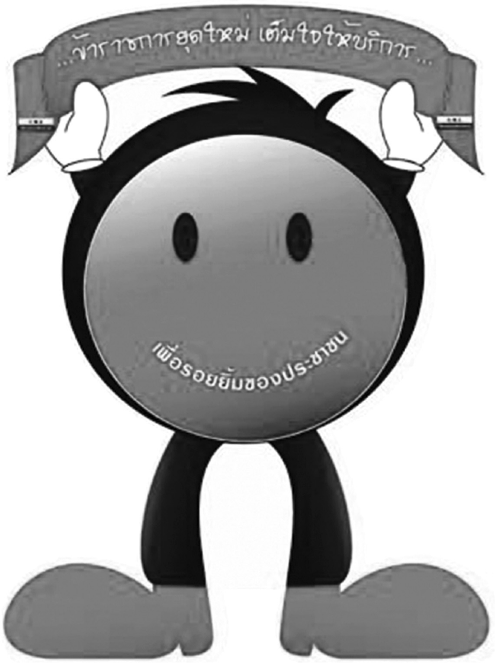
เราจะจัดการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายได้อย่างไร?

ใคร?(WHO?) : **89**

ใครเป็นตัวอย่างที่ดีในการบริหารภาครัฐ
ในรูปแบบเครือข่ายภาครัฐบ้าง?

เอกสารอ้างอิง... **97**

อภิธานศัพท์.. **98**


...ข้าราชการยุคใหม่ เต็มใจให้บริการ...
เพื่อรอยยิ้มของประชาชน

บทบรรณาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้จัดทำโครงการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ.2552 ได้มีการปรับปรุงและเพิ่มจำนวนหนังสือที่เป็นความรู้ให้กับบุคลากรภาครัฐมากมาย ในฐานะบรรณาธิการและผู้เรียบเรียงหนังสือสามเล่มที่เป็นแนวคิดการบริหารราชการสมัยใหม่ ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR-Corporate Social Responsibility) การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network) และการตลาดสำหรับภาครัฐ (Marketing in Public Sector) เพื่อให้เป็นหนังสือที่บุคลากรภาครัฐสามารถติดตามเนื้อหา และทำความเข้าใจได้ด้วยตนเอง โดยมีการนำเสนอตัวอย่างประกอบจำนวนมากทั้งจากภาครัฐ และเอกชน ภายใต้บริบทในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้ท่านผู้อ่านสามารถเรียนรู้และนำไปปฏิบัติได้จริง อันถือว่าเป็นหนังสือที่ให้ความรู้อย่างสมบูรณ์

เนื้อหาของหนังสือทั้งสามเล่มนี้ ทางคณะผู้จัดทำได้ถอดความจากแนวคิดทฤษฎีการบริหารสมัยใหม่ของนักวิชาการไทยและต่างประเทศมาสู่รูปแบบการปฏิบัติงานแบบไทยๆ ที่จะทำให้ผู้อ่านติดตามเรียนรู้ได้โดยง่าย โดยการลำดับเรื่องจะมุ่งตอบคำถาม 4Ws และ 1H หนังสือทุกเล่มจะเริ่มต้นจากการตอบคำถามว่า “ทำไม (WHY?)” บุคลากรภาครัฐจึงจำเป็นต้องเรียนรู้การบริหารเรื่องนี้ แล้วจึงตามด้วยคำอธิบายว่าการบริหารเรื่องนี้คือ “อะไร (WHAT?)” มีความเป็นมาอย่างไร มีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้อะไรบ้าง ซึ่งท่านผู้อ่านอาจเคยทราบมาก่อนหน้านี้แล้ว หลังจากนั้นจึงนำเสนอว่าควรนำไปใช้ “เมื่อใด (WHEN?)” เมื่อท่านผู้อ่านมีพื้นฐานความรู้เพียงพอแล้ว คณะผู้จัดทำจึงเสนอแนวทางในการใช้ชุดเครื่องมือว่าควรนำเครื่องมือการบริหารนี้ไปใช้ “อย่างไร (HOW?)” สุดท้ายเพื่อทำให้ท่านผู้อ่านสามารถเห็นภาพทั้งหมดของการบริหารอีกครั้ง ซึ่งสามารถทำได้โดยผ่านการเรียนรู้จาก

กรณีศึกษาหรือว่า "ใคร (WHO?)" ที่เป็นตัวอย่างที่ดี มีค่าแก่การเรียนรู้และจดจำ ระหว่างที่อ่านหนังสือเล่มนี้ ท่านผู้อ่านจะเห็นเป็นสัญลักษณ์ให้ชวนคิดอยู่เป็นระยะ เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้คิดตาม ซึ่งจะเป็นตัวช่วยให้เกิดกระบวนการเชื่อมโยงความคิดกับประสบการณ์ของท่านผู้อ่าน

จากความตั้งใจในการทำงานของคณะผู้จัดทำชุดหนังสือแนวคิดการบริหารราชการสมัยใหม่นี้ ร่วมกับการประสานความร่วมมืออย่างดีจากบุคลากรของสำนักงาน ก.พ.ร. ทุกท่าน ทำให้ชุดหนังสือนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยความหวังที่อยากจะเห็นระบบราชการไทยดีขึ้น เพื่อความผาสุกของประชาชนชาวไทยทุกคน อันจะนำมาซึ่งความภาคภูมิใจในประเทศไทยของเรา อย่างไรก็ตามหากชุดเครื่องมือนี้มีข้อผิดพลาดประการใดทางผู้จัดทำขอน้อมรับคำแนะนำ

รศ.ดร.จิรประภา อัครบวร
บรรณาธิการ

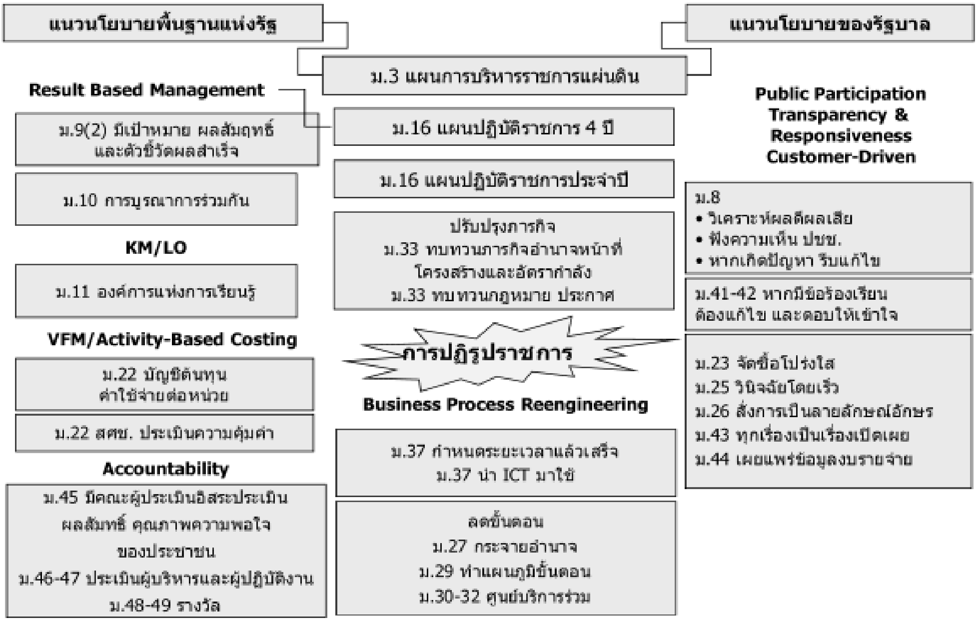
บทนำ

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับสภาวการณ์ใหม่ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในระดับโลก ดังนั้นการพัฒนาระบบราชการไทยให้สอดคล้องกับบริบทดังกล่าวโดยการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) และการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาใช้จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะทำให้ระบบราชการขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง สามารถเรียนรู้ปรับตัวและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว และยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาล เพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชน โดยมีจุดหมายปลายทางเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ

การปฏิรูประบบราชการของไทยจึงเริ่มขึ้น ในปี พ.ศ.2545 โดยได้มีความพยายามในการพัฒนาและยกระดับขีดความสามารถในการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้อาศัยกรอบแนวคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นหลักคิดสำคัญในการพัฒนาระบบราชการไทย มีการออกกฎหมาย ระเบียบ รวมทั้งแผนงาน เพื่อช่วยผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการและการดำเนินงานของหน่วยราชการต่างๆ อาทิ การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ตามด้วยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 รวมถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-2555) และแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ.2552-2554)

จากกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-2555) สำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะหน่วยราชการที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการเพื่อนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชน จึงได้นำแนวคิดของการบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Management) ซึ่งถือเป็นหลักการในการบริหารที่จะช่วยทำให้องค์การมีการกำหนดทิศทางที่ชัดเจน มีแนวทางในการปฏิบัติเพื่อไปสู่ทิศทางที่ต้องการ รวมทั้งมีการติดตาม ประเมินผลที่ชัดเจนมาใช้

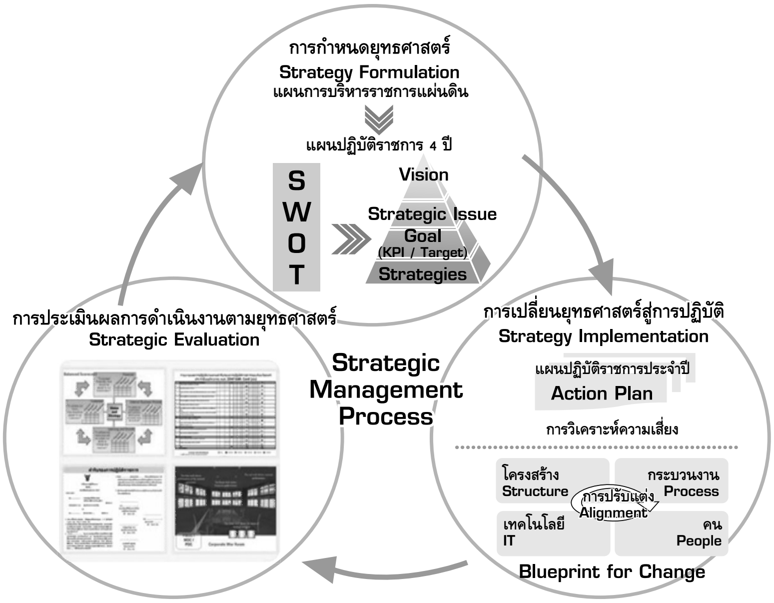
Strategic Management



ภาพ ก: การบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Management)

ในภาพ ก ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และเครื่องมือทางการบริหารจัดการสมัยใหม่เพื่อการบริหารยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น อาจจะสรุปได้ว่าการพัฒนาหน่วยราชการให้เป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงนั้น ความสามารถในการบริหารยุทธศาสตร์ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อน ซึ่งในการบริหารยุทธศาสตร์ให้บังเกิดผลนั้นประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญสามประการ ได้แก่ การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) การแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ (Strategy Implementation) และการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Evaluation) ตามภาพ ข

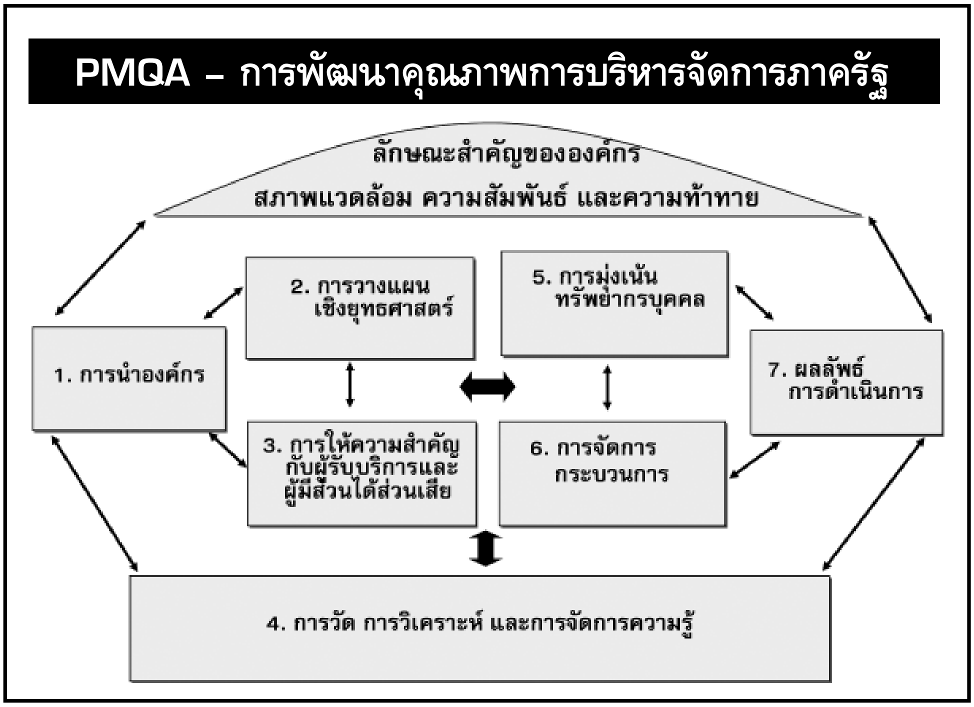


ภาพ ข : องค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารยุทธศาสตร์

จากภาพจะเห็นได้ว่าทิศทางขององค์ประกอบทั้งสามประการนั้นจะบ่งชี้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบทั้งสามประการอย่างชัดเจน โดยการที่จะเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงนั้นมิใช่เพียงแค่ความสามารถในการวางแผนยุทธศาสตร์ให้ชัดเจนเท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมไปถึงความสามารถในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดสัมฤทธิ์ผล รวมทั้งต้องมีกระบวนการในการวัดและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง โดยภายใต้องค์ประกอบแต่ละส่วนนั้นยังมีแนวทางในการปฏิบัติอีกหลายประการ ซึ่งการปฏิบัติตามแนวทางต่างๆ นั้นจะต้องอาศัยเครื่องมือในการบริหารจัดการ (Management Tools) เข้ามาช่วย โดยเครื่องมือในการบริหารเหล่านี้เปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือสำหรับผู้บริหารในการพัฒนาและขับเคลื่อนองค์การตนเองสู่ความเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง เช่น แผนที่ยุทธศาสตร์ การบริหารการเปลี่ยนแปลง การจัดการความรู้ การบริหารความเสี่ยง การถ่ายทอดตัวชี้วัดของหน่วยงานสู่ระดับบุคคล ความคิดไร้ขีดจำกัด การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ดูเหมือนปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาระบบราชการ คือ หน่วยราชการจำนวนมากยังขาดความเข้าใจถึงสาเหตุและวัตถุประสงค์สำคัญของการนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการใหม่ๆ มาใช้ ยังไม่เห็นภาพว่าการนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการต่างๆ เหล่านี้มาใช้จะนำไปสู่ผลลัพธ์ใด รวมทั้งไม่เห็นความเชื่อมโยงระหว่างเครื่องมือทางการบริหารจัดการต่างๆ ทำให้เกิดความรู้สึกว่าการพัฒนาระบบราชการ โดยการนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการมาใช้นั้นจะทำให้เกิดภาระแก่หน่วยราชการมากกว่าเป็นการพัฒนาหน่วยราชการ และทำให้การนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการเหล่านี้มาใช้เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อนโยบายมากกว่าเพื่อให้เกิดการพัฒนาองค์การ ดังนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเองและชุดเครื่องมือการฝึกอบรมเทคนิคการบริหารจัดการ “หลักสูตรการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Toolkits : Making Strategy Work)” ขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานของข้าราชการให้เป็นผู้มีความรู้ในวิชาการสมัยใหม่ สามารถนำไปปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสำนักงาน ก.พ.ร. ได้พัฒนาชุดเครื่องมือดังกล่าวเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีการขยายองค์ความรู้และปรับปรุงเนื้อหาให้ทันสมัยสอดคล้องกับปัจจุบันมากยิ่งขึ้น โดยขณะนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนิน “โครงการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้ (ระยะที่ 4)” ซึ่งได้ดำเนินการพัฒนาปรับปรุงชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) ฉบับเดิม จำนวน 7 ชุด ให้มีเนื้อหาทันสมัย และได้เพิ่มชุดเครื่องมือใหม่อีก 1 เรื่อง คือ เรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) รวมทั้งเพิ่มเนื้อหาชุดเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ที่ควรทราบอีก 3 เรื่อง คือ ความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR-Corporate Social Responsibility) การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network) การตลาดสำหรับภาครัฐ (Marketing in Public Sector)

องค์ความรู้ทางการบริหารดังกล่าว จะช่วยให้บุคลากรภาครัฐมีความเข้าใจในเครื่องมือการบริหารยุทธศาสตร์มากขึ้น นำไปสู่ความสามารถในการขับเคลื่อนระบบราชการให้ประสบความสำเร็จตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญอีกชิ้นหนึ่งที่สำนักงาน ก.พ.ร. นำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ตลอดทั้งใช้เป็นกรอบแนวทางในการประเมินตนเอง (Self-Assessment Report : SAR) และเป็นบรรทัดฐานการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการตนเองของหน่วยงานภาครัฐ อันจะนำไปสู่การยกระดับการปฏิบัติงานของภาครัฐต่อไป โดยถ้าองค์การใดที่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์เหล่านี้ได้ในระดับที่ดี ย่อมจะเป็นเหมือนกับเครื่องรับรองถึงความเป็นเลิศขององค์การได้ในระดับหนึ่ง เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมีทั้งสิ้น 7 หมวด ซึ่งประกอบไปด้วย หมวด 1 การนำองค์การ หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล หมวด 6 การจัดการกระบวนการ หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ ตามภาพ ค

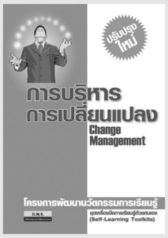
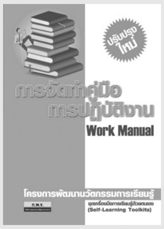


ภาพ ค : การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)

ตาราง ก : รายละเอียดชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง

ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) ฉบับปรับปรุง

	1.เรื่อง **"แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map)"** เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เห็นแผนภาพที่แสดงถึงแนวทางยุทธศาสตร์ในการบริหารองค์การให้ประสบผลสำเร็จและมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ (Outcome) ที่องค์การปรารถนา ซึ่งเชื่อมโยงกับทุกๆ มิติทั้ง 4 มิติ เพื่อให้นำไปสู่ผลลัพธ์ที่องค์การต้องการ ผ่านกระบวนการสร้างคุณค่า (Value-Creating Processes) นอกจากนี้แผนที่ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือที่จะสื่อสารให้เราได้ทราบถึงยุทธศาสตร์ขององค์การ ทิศทางและการเชื่อมโยงเป้าหมายต่างๆ ขององค์การในแต่ละด้านได้อย่างเป็นรูปธรรม และถ่ายทอดกลยุทธ์ไปสู่คนในองค์การให้มีความเข้าใจได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะทำให้ทั้งผู้บริหารและบุคลากรสามารถนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้เกิดผลได้อย่างแท้จริง
	2.เรื่อง **"การกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคล (Individual Scorecard)"** เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการถ่ายทอดแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์หลัก จัดสรรทรัพยากรเพื่อให้มั่นใจว่าสามารถปฏิบัติตามแผนได้สำเร็จ ทำให้ผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผนมีความยั่งยืน โดยใช้การกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคลขึ้นเพื่อให้เกิดผู้รับผิดชอบตามแผนปฏิบัติการ
	3.เรื่อง **"การบริหารความเสี่ยง (Risk Management)"** เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้สามารถบริหารจัดการกับความเสี่ยงในการบริหารงาน และทำให้การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้ ด้วยการพิจารณาความเสี่ยง อาทิ ในด้านการเงิน สังคม จริยธรรม กฎหมาย ข้อบังคับ และด้านอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งทำให้มีโอกาสที่จะบรรลุวัตถุประสงค์มากขึ้น รวมทั้งเกิดโอกาสในการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน

	4.เรื่อง **“การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)”** เป็นอีกเครื่องมือบริหารหนึ่ง เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วมากขึ้นกว่าในอดีต ด้วยสาเหตุนี้องค์การต่างๆ จึงจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยจากสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น ตั้งแต่การหาเหตุผลของการเปลี่ยนแปลง ผลกระทบที่เกิดขึ้นในด้านต่างๆ หลังจากมีการเปลี่ยนแปลง และบทบาทหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงโดยสามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์การอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมมากขึ้น
	5.เรื่อง **“การจัดการความรู้ (Knowledge Management)”** เป็นเครื่องมือบริหารจัดการรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในองค์การซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคลหรือเอกสารมาพัฒนาให้เป็นระบบเพื่อให้ทุกคนในองค์การสามารถเข้าถึงความรู้ และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้ รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้องค์การมีความสามารถในเชิงแข่งขันสูงสุด
	6.เรื่อง **“ความคิดไร้ขีดจำกัด (Ideas are Free)”** เป็นเครื่องมือที่สร้างให้เกิดความสำคัญกับการใช้ “ความคิด” เนื่องจาก “ความคิด” จะทำให้เกิดการเข้าใจในปัญหา และการมองเห็นโอกาสในการแก้ไขความคิดเล็กๆ สามารถเป็นจุดเริ่มต้นของนวัตกรรมที่ยิ่งใหญ่ได้ เพราะฉะนั้นการกระตุ้นให้เกิดความคิดและการรวบรวมความคิดจึงเป็นสิ่งสำคัญ พร้อมกับผู้บริหารจะต้องเรียนรู้วิธีการจัดการดึงความคิดความรู้ของคนในองค์การเหล่านั้นออกมา เพื่อทำให้องค์การขับเคลื่อนบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ คือสิ่งสำคัญ
	7.เรื่อง **“การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน (Work Manual)”** เป็นเครื่องมือบริหารที่ช่วยให้หน่วยงานราชการมีการจัดกระบวนการปฏิบัติงานการให้บริการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยสามารถนำเสนอเป็นคู่มือการปฏิบัติงานที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ

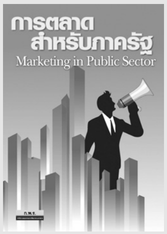
ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) ฉบับใหม่

8.เรื่อง **"การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)"** เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ผู้บริหารเปิดการรับฟังและเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ มีกระบวนการศึกษาข้อร้องเรียน ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อให้ผู้รับบริการหรือประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการบริหารจัดการภาครัฐ สามารถร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผนงานโครงการ ตลอดทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถติดตามตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติราชการของทุกหน่วยงานได้

ชุดเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ (Modern Management)

1.เรื่อง **"ความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR-Corporate Social Responsibility)"** เป็นเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ ซึ่งช่วยให้ผู้บริหารเข้าใจและคำนึงถึงความต้องการหรือผลประโยชน์ของผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คำนึงถึงภารกิจที่สร้างประโยชน์อื่นๆ นอกเหนือจากภารกิจ ตามความรับผิดชอบของตนเอง นอกจากนี้ชุดเครื่องมือนี้ยังครอบคลุมถึงการกำกับดูแลตนเองที่ดี (Organizational Governance) ที่หมวดการนำองค์การของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐได้กล่าวไว้ว่า ผู้บริหารส่วนราชการควรดำเนินการบริหารภาครัฐเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยทำการบริหารจัดการที่ทำให้เกิดการควบคุม ตรวจสอบได้ และดำเนินการอย่างมีจริยธรรม

2.เรื่อง **"การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network)"** เป็นเครื่องมือการบริหาร เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ โดยหน่วยงานภาครัฐต้องสร้างระบบการดำเนินงานร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ โดยร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกทั้งภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ รวมถึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน เพื่อสร้างเครือข่ายการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบร่วมกัน



3.เรื่อง **"การตลาดสำหรับภาครัฐ (Marketing in Public Sector)"** เป็นเครื่องมือบริหารที่มีมุมมองการบริหารแบบนักการตลาดที่มุ่งเอาลูกค้า (C-Customer) เป็นจุดเริ่มต้นของการขายสินค้าและบริการ หากการบริหารภาครัฐมีการประยุกต์ใช้มุมมองแบบธุรกิจเอกชน แนวคิดการตลาดจะใช้ผู้รับบริการ หรือประชาชนเป็นโจทย์ในการพัฒนางานบริการให้ตอบสนองความต้องการความคาดหวัง เพื่อสร้างให้เกิดความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือประชาชนให้ได้มากที่สุด

ทำไม? (WHY?)

ทำไมภาครัฐจึงต้องเรียนรู้การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย?
ทำไมโครงการดีๆ ในภาครัฐหลายโครงการจึงประสบความสำเร็จได้ช้ามาก?

ลองมาดูกรณีศึกษาโครงการลดอุบัติเหตุในช่วงเทศกาลที่เราได้ยินการรณรงค์จากภาครัฐมากว่า 10 ปี ว่าทำอย่างไรจึงจะสามารถทำให้อุบัติเหตุลดลงได้ตามเป้าหมายที่วางไว้

จากสถิติความสูญเสียอันเนื่องจากปัญหาการเกิดอุบัติเหตุในสังคมไทยพบว่า ทุกปีโดยเฉพาะช่วงเทศกาลที่สำคัญต่างๆ ของไทยไม่ว่าจะเป็นปีใหม่ สงกรานต์ มีค่าเฉลี่ยของการบาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนมากอย่างน่าวิตก โดยเฉพาะในช่วงปี 2546-2547 (ตารางที่1) และต้นเหตุสำคัญที่หลายฝ่ายลงความเห็นว่าเป็นปัญหาที่ยังแก้ไม่ตกก็คือ เรื่องการใช้รถใช้ถนนที่ยังมีความประมาทและขาดสติเป็นสาเหตุสำคัญเป็นต้นว่าดื่มสุราแล้วขับรถ ไม่ปฏิบัติตามกฎจราจร รีบเร่งเกินไป ขาดวินัยไม่อดทน จนตัวเลขค่าเฉลี่ยรวมของการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุบนท้องถนนอยู่ที่ 1.5 รายต่อชั่วโมง นับว่าสูงมาก ตั้งแต่ปี 2531-2546 อัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุอยู่ใน 3 อันดับแรกของคนไทย ปีละกว่า 13,000 คน

สถิติอุบัติเหตุในเทศกาลปีใหม่ (ช่วงเวลา 7 วันอันตราย)

ปี	บาดเจ็บ	เสียชีวิต
2546	32,351	562
2547	26,108	632
เริ่มโครงการ 2548	8,547	469
2549	4,772	441
2550	4,943	449
(ประมาณการณ์, เป้าหมาย)	(5,359 , 4,555)	(482 , 410)

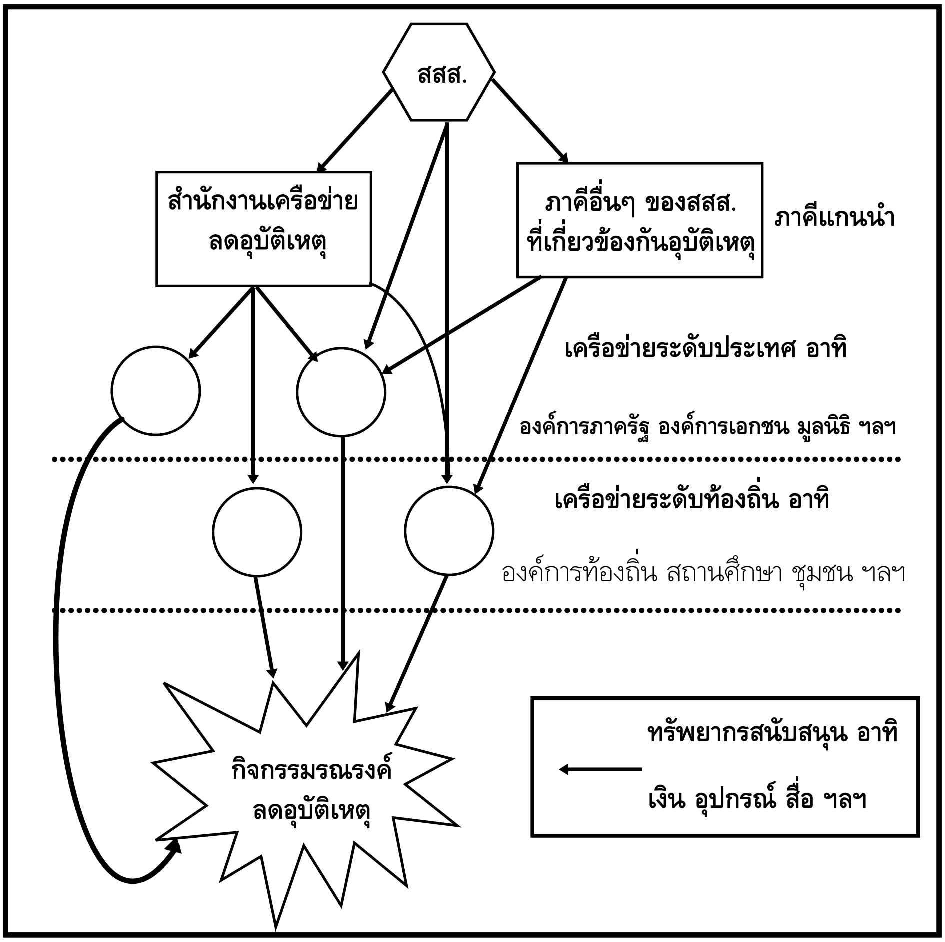
หมายเหตุ : จำนวนพาหนะทางถนนเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 10-20 ต่อปี

ตารางที่ 1: ผลการดำเนินงานของเครือข่ายลดอุบัติเหตุ (ที่มา: www.accident.or.th)

ความพยายามที่จะลดอุบัติเหตุโดยอาศัยความร่วมมือของเครือข่ายที่ประกอบด้วยหลายภาคส่วนของสังคมโดยอาศัยการปรับแนวทางเชิงรับ อาทิ จับกุมผู้ทำความผิดทางจราจร หรือการรักษาผู้บาดเจ็บ มาเป็นแนวทางเชิงรุกในรูปแบบการป้องกันอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น และรณรงค์ให้สังคมตระหนักถึงปัญหาอุบัติเหตุอย่างจริงจัง

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามอย่างเต็มที่ก็สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เพราะปัญหาอุบัติเหตุบนท้องถนนนั้นครอบคลุมพื้นที่ถนนทั้งประเทศ ซึ่งในแต่ละพื้นที่ก็จะมีลักษณะทางภูมิศาสตร์และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน รวมทั้งความไม่คุ้นเคยต่อพื้นที่ของเหล่านักท่องเที่ยวในช่วงเทศกาล กำลังของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องจากกระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม กระทรวงสาธาณสุข และ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ฯลฯ ทั้งในด้านจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐและงบประมาณที่ไม่อาจจะทำให้เกิดการแก้ปัญหาอุบัติเหตุอย่างมีประสิทธิภาพ

วันที่ 29 กรกฎาคม 2546 และ 6 มกราคม 2547 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้นำเอาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาร่วมกันดำเนินการตามแผนบูรณาการเพื่อป้องกันอุบัติเหตุทางถนนอย่างเป็นระบบครบวงจรของศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนน โดยมีการมอบหมายให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ให้การสนับสนุนมาตรการต่าง ๆ เพื่อยกระดับมาตรฐานความปลอดภัยทางถนนของประเทศ ส่วนหนึ่งที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุอย่างมีประสิทธิภาพคือ การกระตุ้นให้สังคมและชุมชนตระหนักถึงปัญหาและเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหานี้กับภาครัฐ (Social Mobilization)



ภาพที่ 1: เครือข่ายการลดอุบัติเหตุภายใต้การสนับสนุนของ สสส. ในการรณรงค์ลดอุบัติเหตุ

ดังนั้นโดยความร่วมมือกันระหว่างกระทรวงสาธารณสุข และ สสส. ได้ร่วมกันจัดตั้งสำนักงานเครือข่ายลดอุบัติเหตุ เพื่อเป็นแกนนำและเป็นพลังสังคมในการแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทั่วประเทศ สำนักงานเครือข่ายลดอุบัติเหตุจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงภาคีเครือข่าย รวมทั้งองค์การภาครัฐและเอกชน ในการสร้างเวทีกำหนดยุทธศาสตร์ให้ตรงกับเป้าหมายในการแก้ไขปัญหา ค้นหาภาคีเครือข่ายแกนนำเพื่อผลักดันนโยบายให้ไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ร่วมกันพัฒนาองค์การ และกำหนดรูปแบบวิธีการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่

เนื่องจากขอบเขตในการดำเนินงานค่อนข้างกว้าง กิจกรรมที่จัดขึ้นซึ่งจะไม่เหมือนกันในแต่ละพื้นที่นั้น แต่จะใช้แนวทางหลักจากเครือข่ายลดอุบัติเหตุ อาทิ “จน... เครียด กินเหล้า” “เมา....ขับ... ถูกจับแน่” การสนับสนุนของ สสส. อาจมีการทับซ้อนกันบ้างในด้านเครือข่าย แต่จะไม่ทับซ้อนกันในด้านกิจกรรม อาทิ สำนักงานเครือข่ายลดอุบัติเหตุ และมูลนิธิเมาไม่ขับ

ก็จะมีกิจกรรมและสื่อที่ผลิตขึ้นแตกต่างกันออกไป ซึ่งจะมีการประชุมกันระหว่างเครือข่ายกับ สสส. ในการร่วมมือทำแผนรณรงค์ เพื่อให้การรณรงค์มีการประสานงานและมีประสิทธิภาพสูงที่สุด

DON'T DRINK CLUB ชีวิตใหม่ ไร้แอลกอฮอล์ ปรึกษาปัญหาเลิกเหล้า 02-379-1020

มูลนิธิเมาไม่ขับ DON'T DRIVE DRUNK FOUNDATION

ในปี 2548 ทาง สสส. และเครือข่ายลดอุบัติเหตุได้ดำเนินการผลักดันการลดอุบัติเหตุอย่างจริงจังในทุกระดับ จากสถิติในตารางที่1 จะพบว่าจำนวนผู้บาดเจ็บและยอดผู้เสียชีวิตได้ลดลง และจนถึงปัจจุบันระดับจำนวนอุบัติเหตุและยอดผู้เสียชีวิตจนถึงปัจจุบันก็ยังคงมีแนวโน้มที่ลดลง ถึงแม้ว่าจำนวนรถยนต์และมอเตอร์ไซด์จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยประมาณร้อยละ 10 - 20 ต่อปี ซึ่งผลที่ได้นอกเหนือจากความสำเร็จในเชิงตัวเลขแล้ว บรรยากาศในการดำเนินงานร่วมกันของหลายๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน หรือองค์การอิสระต่างๆ ก็เป็นไปด้วยดี ทุกๆ ฝ่ายไม่รู้สึกโดดเดี่ยว และแก้ปัญหาแต่เพียงลำพัง รู้สึกสนุกและภูมิใจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการผลักดันการลดอุบัติเหตุ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นศักยภาพของการดำเนินงานซึ่งเป็นภารกิจของรัฐซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง สวัสดิภาพของประชาชน ผ่านเครือข่ายขององค์การต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน องค์การอิสระ และชุมชน สามารถครอบคลุมพื้นที่และดำเนินการทั่วทั้งประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

เราเรียนรู้อะไรบ้างจากกรณีศึกษาเครือข่ายลดอุบัติเหตุทางถนน

■ การเดินทางโดยอาศัยรถยนต์ในช่วงเทศกาล จัดเป็นเหตุการณ์พิเศษที่มีทั้งปริมาณรถและปัจจัยอื่นๆ ที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุ อาทิ ดื่มเครื่องดื่มมึนเมา ง่วงนอน ประมาท ฯลฯ ที่มากกว่าช่วงปกติและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เพียงพอที่จะรองรับปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องร่วมมือกับองค์การอื่นๆ ในรูปแบบเครือข่ายเพื่อร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาซึ่งจะเห็นได้ว่าจำนวนผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตลดลงอย่างมากเมื่อเริ่มมีการดำเนินงานของเครือข่ายลดอุบัติเหตุทางถนน

■ การขับเคลื่อนทางสังคม เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นกับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จะมีประสิทธิภาพมาก หากภาครัฐสามารถดำเนินการร่วมกับองค์การอื่น ๆ ซึ่งรูปแบบเครือข่ายเป็นหนึ่งในรูปแบบการดำเนินการที่จะสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นได้

■ เนื่องจากพื้นที่ในการดำเนินงานทั่วประเทศ ซึ่งมีพันธมิตรและเครือข่ายมากมาย การดำเนินงานในรูปแบบเครือข่าย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีผู้ประสานงานที่มีประสิทธิภาพ มีความรู้และเข้าใจแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดี ซึ่งในที่นี้คือ สำนักงานเครือข่ายลดอุบัติเหตุ

■ จุดเด่นของเครือข่ายลดอุบัติเหตุทางถนนอีกประเด็น คือ การเข้าถึงพื้นที่ มีรูปแบบการดำเนินงานที่ปรับเปลี่ยนตามพื้นที่โดยอาศัยความชำนาญพื้นที่ของเครือข่ายในระดับท้องถิ่น

จากกรณีศึกษาข้างต้นเป็นแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย ที่ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในกรณีศึกษาและประสบความสำเร็จอย่างน่าชื่นชม ดังจะเห็นได้ว่าการจัดการเครือข่ายเพื่อแก้ไขปัญหาของภาครัฐนั้น มิใช่เพียงการว่าจ้างบุคลากรหรือองค์การเอกชนมาเป็นผู้ดำเนินงานแทน หรือที่นิยมเรียกว่า “Outsourcing” แต่การดำเนินงานของภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายจะมีความสลับซับซ้อนกว่ามาก ทั้งในการเริ่มสร้างเครือข่าย ตรวจติดตามและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการดำเนินงานของเครือข่าย เพื่อให้เกิดคุณค่าทางสังคม (Public Value) เนื่องจากโครงสร้างของเครือข่าย การดำเนินงาน และปัญหาที่จะต้องแก้ไขมีการเปลี่ยนแปลงและปฏิสัมพันธ์ (Dynamic) มากกว่าเป็นรูปแบบคงที่และไม่เปลี่ยนแปลงเท่าไร (Static)

? มีเรื่องใดอีกบ้างในสังคมที่ต้องการการแก้ไขปัญหา หรือการดำเนินการในรูปแบบเครือข่าย

ระดับของปัญหา	เรื่องที่ควรดำเนินการด้วยการบริหารแบบเครือข่าย
ระดับประเทศ	
ระดับจังหวัด	
ระดับชุมชน	

อะไร? (WHAT?)

การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายภาครัฐคืออะไร? อะไรบ้างที่ถือว่าเป็นการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย?

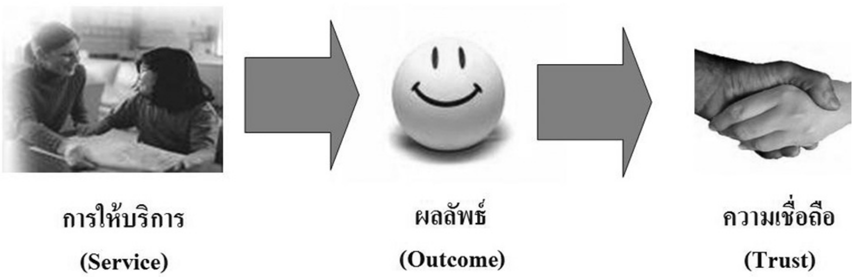
การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายภาครัฐ (Governing by Network) เป็นการดำเนินงานของภาครัฐที่สร้างคุณค่าของสังคม (Public Value) โดยพยายามตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐจึงต้องเข้าใจมุมมองของประชาชนต่อการดำเนินกิจกรรมหรือบริการของภาครัฐ เพื่อจะกำหนดรูปแบบการดำเนินกิจกรรมหรือบริการที่เหมาะสม และให้เกิดคุณค่าทางสังคมสูงสุดจากความรู้สึกของประชาชน

จากรายงานของกระทรวงแห่งรัฐของสหราชอาณาจักร (Minister of State, United Kingdom) ระบุว่าคุณค่าทางสังคมตามความรู้สึกของประชาชนทั่วไปต่อกิจกรรมหรือบริการของภาครัฐมักจะแบ่งองค์ประกอบเป็น 3 ประเภทใหญ่ ได้แก่

1.) การให้บริการ (Service) ซึ่งต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน

2.) ผลลัพธ์ของกิจกรรมหรือบริการ (Outcome) ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพการบริการ

3.) ความเชื่อถือ (Trust) ซึ่งจะเน้นในความเชื่อถือของกระบวนการและผลการบริการ



ดังนั้นความหมายของคุณค่าต่อสังคม (Public Value) ในมุมมองของภาครัฐจะคล้ายๆ กับการสร้างคุณค่าของชื่อสินค้า (Brand Value)ในภาคเอกชน ตัวอย่างเช่น การให้บริการภาครัฐที่ตั้งเป้าในความเร็วของการให้บริการ ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความต้องการที่สุดของประชาชนที่อยากจะได้รับบริการนอกเวลาราชการในสถานที่ที่สะดวกต่อประชาชนในการใช้บริการ เช่น ห้างสรรพสินค้า เป็นต้น หรือประชาชนอาจยินดีที่จะรอรับเอกสารราชการผ่านไปรษณีย์ภายหลังการทำธุรกรรมแทนที่ต้องรออยู่ ณ ที่ทำการของภาครัฐ อย่างที่กระทรวงต่างประเทศเปิดให้บริการแก่ประชาชนที่ไม่มีเวลามารับหนังสือเดินทางด้วยตัวเอง

การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายจึงเป็นเรื่องหนึ่งในการบริหารงานภาครัฐในการสร้างคุณค่าต่อสังคมที่น่าสนใจศึกษา มีหลายกรณีศึกษา เช่น เครือข่ายหมออนามัย เครือข่ายเกษตรกร สำนักคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล ที่ต้องประสานงานกับภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรตลอดเวลา และเมื่อ 3-4 ปีที่ผ่านมานี้ สำนักงาน ก.พ.ร. และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ได้พยายามจัดตั้งศูนย์บริการร่วมของหน่วยงานรัฐขึ้น ตลอดจนองค์การมหาชน อาทิ สำนักงานสร้างเสริมสุขภาพ และ สถาบันพัฒนาองค์การชุมชน และได้ใช้แนวทางการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายเพื่อให้บรรลุภารกิจขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพด้วยกันทั้งสิ้น

อะไรบ้างที่ถือว่าเป็นการบริหารแบบเครือข่าย ลองมาดู 6 รูปแบบของการจัดการเครือข่ายที่นำเสนอโดยทีมวิจัยจาก Deloitte Research

Deloitte. www.deloitte.com

1. การทำสัญญาในการให้บริการ (Service Contract)
2. ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain)
3. เครือข่ายเฉพาะกิจ (Ad hoc)
4. ตัวแทนการให้บริการ (Channel Partnership)
5. การเผยแพร่ข้อมูลสาธารณะ (Information Dissemination)
6. ชุมสายในการเชื่อมโยงองค์การต่าง ๆ (Civic Switchboard)

1. การทำสัญญาในการให้บริการ (Service Contract)

การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายวิธีนี้ คือ การที่รัฐทำสัญญาการให้บริการโดยมีผู้รับจ้างหรือผู้รับช่วงในการเชื่อมโยงงานบริการระหว่างสมาชิกในเครือข่าย โดยความสัมพันธ์เป็นรูปแบบหนึ่งต่อหนึ่งระหว่างรัฐกับผู้รับจ้างเท่านั้นตัวอย่างของเครือข่ายในลักษณะนี้ได้แก่

โรงพยาบาลเอกชนร่วมมือกับสำนักงานประกันสังคม

โรงพยาบาลเอกชนร่วมทำสัญญารักษา ดูแลสุขภาพและให้บริการพนักงานของรัฐ พนักงานบริษัทต่างๆที่เป็นสมาชิก และมีบัตรประกันสังคม โดยสำนักงานประกันสังคมเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย

โครงการคุกเอกชน (กรมราชทัณฑ์)

การทำสัญญาระหว่างกรมราชทัณฑ์กับบริษัทเอกชนในการสร้างเรือนจำเอกชน ซึ่งกำลังจะเกิดขึ้นในปี 2551 เพื่อประโยชน์และประสิทธิภาพสูงสุดที่จะช่วยผู้ต้องขังให้กลับเข้าสู่สังคม และลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการบริหารจัดการเรือนจำ

2. ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain)

ห่วงโซ่อุปทานเป็นการบริหารเครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลดภาระงานซึ่งมีความซับซ้อนให้กับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นผู้ดำเนินการแทนภาครัฐ โดยการบริหารแบบนี้จะมีผู้เกี่ยวข้องหลัก ๆ หลายฝ่ายทำงานร่วมกัน โดยล้วนแล้วแต่มีความสำคัญต่อคุณภาพของงานที่จะส่งมอบทั้งสิ้น อย่างไรก็ดีระบบห่วงโซ่อุปทานมักจะไม่ปรากฏในภาครัฐมากนัก เนื่องจากงานของรัฐมักจะอยู่ในลักษณะของการให้บริการที่ไม่ได้มีความซับซ้อนเท่ากับงานก่อสร้าง หรืองานผลิต ตัวอย่างของเครือข่ายในลักษณะนี้ ได้แก่

โครงการระบบโครงข่ายรถไฟฟ้า

ระบบโครงข่ายรถไฟฟ้าที่มีผู้พัฒนาระบบย่อยๆ อาทิ ระบบรางตัวขบวนรถ ระบบควบคุม ฯลฯ

โครงการสนามบินนานาชาติ

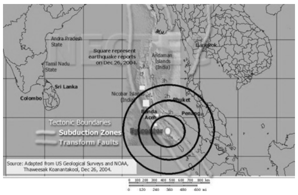
สนามบินนานาชาติที่มีผู้พัฒนาระบบย่อย ๆ อาทิ ระบบตั๋ว ระบบสายพานลำเลียง ระบบควบคุมการบิน ระบบการจัดช่องจอด ระบบเชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคม เป็นต้น

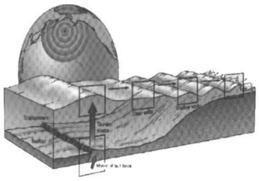
3. เครือข่ายเฉพาะกิจ (Ad hoc)

การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายในรูปแบบนี้เป็นการบริหารเมื่อภาครัฐต้องการจัดหาหน่วยเฉพาะกิจเพื่อรองรับสถานการณ์พิเศษ ซึ่งมักจะเป็นเหตุการณ์ฉุกเฉิน เช่น เมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือเกิดโรคระบาด ตัวอย่างของเครือข่ายลักษณะนี้ ได้แก่ เครือข่ายเฉพาะกิจของโรงพยาบาล หมอ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข และเจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตร ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อป้องกันการแพร่ขยายของไวรัสร้ายแรงที่ติดต่อได้อย่างไข้หวัดนก กาฬโรค ฯลฯ นอกจากนี้เครือข่ายเฉพาะกิจมักจะถูกจัดตั้งขึ้นในกรณีที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติต่าง ๆ อาทิ แผ่นดินไหว น้ำท่วมหรือ ไฟป่า เป็นต้น ในปัจจุบันสถานการณ์พิเศษอาจจะรวมถึงการจูโจมเสถียรภาพของเครือข่ายอินเตอร์เน็ตของผู้ไม่หวังดี

โครงการการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยชุมชน

โดยความร่วมมือขององค์กรกว่า 20 แห่ง ได้แก่ มูลนิธิรักษ์ไทย แคร์นานาชาติ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนฝั่งอันดามันองค์การช่วยเหลือเด็ก (save the children) โดยมีชาวบ้านและชุมชนจากจังหวัดกระบี่ที่ประสบภัยสึนามิเข้าร่วมประชุมกว่า 500 คน เป็นการจัดการความเสี่ยงและการเตรียมความพร้อมโดยชุมชน ซึ่งในขณะที่รัฐบาลจัดระบบการเตือนภัยสึนามิที่อาศัยกลไกทางเทคนิควิชาการเป็นหลัก แต่ยังมีโครงการจำนวนน้อยที่พยายามเสริมสร้างศักยภาพและบทบาทของชุมชน เพื่อเป็นการบริหารจัดการความเสี่ยงและการสร้างความพร้อมโดยชุมชนเอง โดยแผนการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือต่อภัยพิบัติที่เหมาะสมกับบริบททางท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเป็นการหาแนวทางร่วมกันของชุมชนในการจัดการความเสี่ยงและสร้างเครือข่ายองค์กรที่ทำงานในพื้นที่ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น





4. ตัวแทนการให้บริการ (Channel Partnership)

การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายรูปแบบนี้เป็นการทำความร่วมมือกับบริษัทเอกชนหรือองค์การที่ไม่แสวงผลกำไรมาช่วยให้การบริการในฐานะเป็นตัวแทนของภาครัฐ ซึ่งองค์การตัวแทนการให้บริการเหล่านี้จะมีช่องทางที่เข้าถึงผู้รับบริการได้ดีและทั่วถึงกว่าหน่วยงานภาครัฐ

ตัวอย่างเช่น บริษัทที่จำหน่ายรถยนต์ช่วยดำเนินการจัดทำทะเบียนรถให้กับผู้ซื้อรถ โดยช่วยในการจัดทำเอกสารเสียภาษีให้กับทางกรมสรรพากร เครือข่ายอินเทอร์เน็ต จากการแพร่ขยายของระบบอินเทอร์เน็ต หรือการขยายช่องทางการให้บริการของภาครัฐโดยมีตัวแทนการให้บริการที่รวบรวมบริการต่าง ๆ ของภาครัฐที่จะสามารถดำเนินการผ่านระบบอินเทอร์เน็ตให้มาอยู่รวมกันภายใต้เว็บไซต์ของตัวแทนการให้บริการนั้น

7-11 รับเสียค่าสาธารณูปโภค

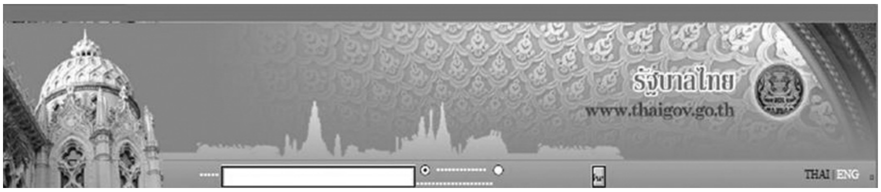
"เคาน์เตอร์เซอร์วิส เป็นจุดให้บริการที่ตอบรับทุกความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ และจะเป็นจุดให้บริการที่ครอบคลุมทุกพื้นที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้บริการทุกคน"ให้บริการรับชำระค่าสินค้าและบริการ ตลอดจนการจำหน่ายบัตรผ่านเข้าชมการแสดงต่างๆ ซึ่งมีการบริการรับชำระเงินค่าสินค้าและบริการ กว่า 300 ประเภท และจุดให้บริการกว่า 5,000 สาขา ครอบคลุมทั่วประเทศ

5. การเผยแพร่ข้อมูลสาธารณะ (Information Dissemination)

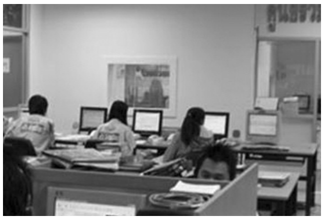
การบริหารเครือข่ายรูปแบบนี้จะเห็นได้จากการที่หน่วยงานภาครัฐร่วมกับภาคเอกชนหรือองค์การที่ไม่แสวงผลกำไรในการเผยแพร่ข้อมูลสาธารณะให้กับประชาชน

เว็บไซต์ศูนย์กลางบริการภาครัฐ e-Citizen http://www.ecitizen.go.th ที่ให้ข่าวสารและเชื่อมโยงสู่การบริการภาครัฐ

เว็บไซต์ ของรัฐบาลไทย http://www.thaigov.go.th ที่ให้ข่าวสารและเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐไว้ในที่เดียวกัน

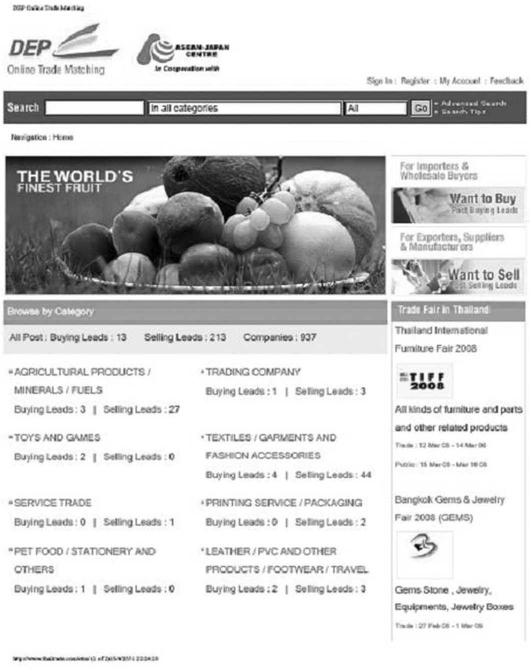


รายการวิทยุร่วมด้วยช่วยกัน FM100 ปัจจุบันออกอากาศทาง FM 96.0 MHz มีบทบาทการเป็นสื่อกลาง เพื่อให้เกิดการเกื้อกูล สนับสนุนและช่วยเหลือสังคม รวมทั้งการยกย่อง เชิดชูคนดี ซึ่งเป็นรากฐานอันมั่นคงในการพัฒนาสังคมของเราให้เป็นสังคมที่มีคุณภาพ โครงการนี้ได้จัดขึ้นโดยความร่วมมือขององค์กรภาครัฐและเอกชน ล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาด้านสาธารณูปโภค ปัญหาจราจร ปัญหาด้านอุบัติภัยต่างๆ และบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน



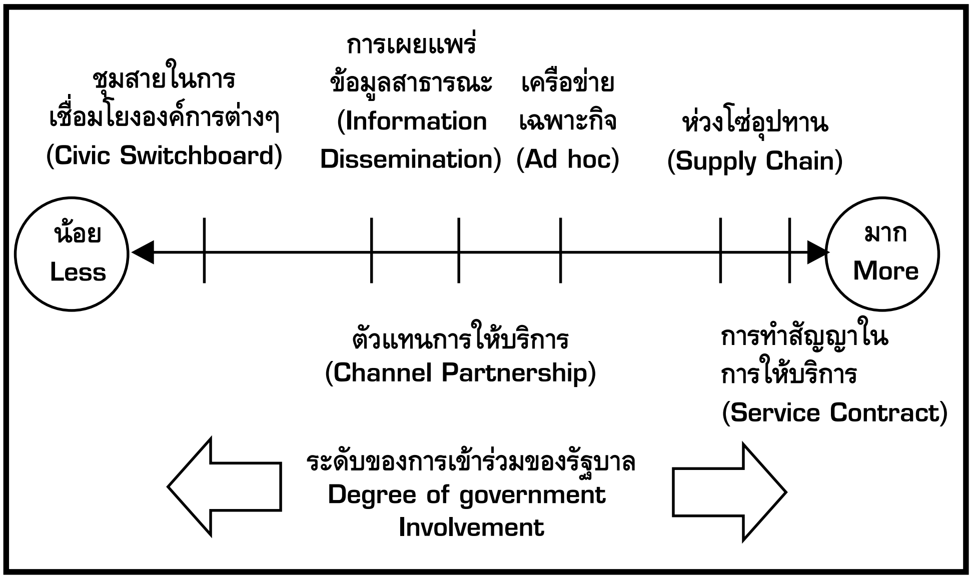
6. ชุมสายในการเชื่อมโยงองค์การต่าง ๆ (Civic Switchboard)

การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายรูปแบบนี้เป็นการจัดทำโดยหน่วยงานภาครัฐอาศัยความกว้างขวางขององค์การเป็นตัวเชื่อมโยงให้องค์การต่าง ๆ ที่สามารถร่วมมือกันแล้วก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคม อย่างกว้างขวาง ซึ่งหน่วยงานภาครัฐจะเป็นตัวกลางคอยเชื่อมโยงระหว่างองค์การที่ให้บริการแต่ขาดทรัพยากรในการดำเนินงาน หรือองค์การที่มีทรัพยากรแต่ไม่มีช่องทางในการให้บริการ



เว็บไซต์ Thaitrade.com (http://www.thaitrade.com/otm) ของกรมส่งเสริมการส่งออกที่คอยแนะนำให้แก่ธุรกิจที่ต้องการหาซื้อผลิตภัณฑ์และการขายผลิตภัณฑ์

ส่วนการสรุปถึงระดับการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละประเภทของเครือข่าย โดยเครือข่ายประเภทการทำสัญญาการให้บริการ (Service Contract) หน่วยงานภาครัฐมีส่วนร่วมกับสมาชิกในเครือข่ายมากกว่า การบริหารเครือข่ายประเภทชุมสายในการเชื่อมโยงองค์การต่าง ๆ (Civic Switchboard) ซึ่งหน่วยงานภาครัฐแทบจะไม่มีการดำเนินงานร่วมกันกับสมาชิกในเครือข่ายเลย โดยเป็นเพียงผู้ส่งผ่านข้อมูลเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น (ดูภาพที่ 2)



ภาพที่ 2: แสดงการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายการมีส่วนร่วมน้อยที่สุด ไปสู่การมีส่วนร่วมมากที่สุด

มีเรื่องใดอีกบ้างที่ท่านเห็นว่าเป็นการบริหารในรูปแบบเครือข่ายของภาครัฐทั้ง 6 ประเภท

ประเภทของการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายภาครัฐ	ตัวอย่าง
การทำสัญญาในการให้บริการ (Service Contract)	
ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain)	
เครือข่ายเฉพาะกิจ (Ad hoc)	
ตัวแทนการให้บริการ (Channel Partnership)	
การเผยแพร่ข้อมูลสาธารณะ (Information Dissemination)	
ชุมสายในการเชื่อมโยงองค์การต่าง ๆ (Civic Switchboard)	