

การจัดทำบริการสาธารณะแบบเครือข่าย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

DEVELOPING PUBLIC SERVICES THROUGH A NETWORK OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS

สรณพัทธ์ เอี้ยวเจริญ¹, สงคราม สมณวัฒนา² และ เฉชา พวงงาม³

Saranpat Eawjaroen¹, Songkram Samanavathana² and Devha Puangngam³

¹มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี

¹Phetchaburi Rajabhat University, Thailand

²⁻³วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

²⁻³Phetchaburi clergy college, Mahachulalongkomrajavidyalaya University, Thailand

Corresponding author E-mail: aa.saranpat@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะแบบเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาการจัดทำบริการสาธารณะการดำเนินการกิจในรูปแบบเครือข่ายการสร้างปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายเพื่อให้เกิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและการมีกิจกรรมที่แลกเปลี่ยนกันเป็นสิ่งสำคัญ ความสำเร็จของการจัดทำบริการสาธารณะแบบเครือข่ายการบริหารจัดการควรเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาองค์การ การออกแบบและสร้างเครือข่ายที่สอดคล้องต่อเป้าหมาย และการพัฒนาระบบสารสนเทศให้เป็นระบบเปิดเชื่อมโยงกัน การจัดทำบริการสาธารณะแบบเครือข่ายจะช่วยปรับเปลี่ยนบทบาทการทำงานของรัฐที่หน่วยภาคีผู้แสดงต่างเข้ามามีบทบาทในการสร้างคุณค่าให้แก่รัฐ การสนองตอบประเด็นปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาท พฤติกรรมการแสดงที่ตอบรับการปฏิบัติราชการแบบเครือข่าย

* Received 12 September 2023; Revised 20 September 2023; Accepted 30 October 2023

คำสำคัญ: บริการสาธารณะ, เครือข่าย, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This academic article aims to analyze the guidelines for developing the public services through a network of local government organizations, the mission of creating public services, carrying out missions in a network system, and creating interactions within the network to create the interdependence and exchanged activities. The success of creating public services through a management network should begin with the organizational development plan, designing and building a network that is consistent with goals, and developing the information system into an open and interconnected system. Developing the networked public services will lead to change the role of the state in which various government officials play a role in creating value for the state. Responding to the issues and needs of citizens, the government officials will have to adjust their roles and acting behaviors in response to networked government operations.

Keywords: Public Services, Network, Local Government Organizations

บทนำ

ปัจจุบันปัญหาการทำงานของหน่วยงานภาครัฐมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นการขยายตัวของปัญหาหรือการเชื่อมโยงกันของปัญหาอื่นๆ กับราชการส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างรวดเร็วเพราะลักษณะที่มาของปัญหาจากหลากหลายกลุ่มบุคคล ปัญหาต่างๆ มีความแตกต่างกันไปตามท้องถิ่นอันทำให้การทำงานของภาครัฐไม่สามารถทำให้เกิดคุณค่าต่อสังคม (Public Value) ได้อย่างชัดเจน หากพิจารณาประเด็นของปัญหาที่สามารถนำการบริหารแบบเครือข่ายมาใช้ได้ เช่น ข้อจำกัดในด้านงบประมาณ ข้อจำกัดด้านกำลังคน ความคาดหวังที่สูงขึ้นของประชาชน ความต้องการความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหา และความต้องการทักษะ

และความรู้ในการแก้ไขปัญหา ซึ่งหากพิจารณาจากประเด็นปัญหาดังกล่าว จะพบว่าทรัพยากรของภาครัฐทั้งด้านงบประมาณ กำลังคน วัสดุอุปกรณ์ และทรัพยากรต่างๆ มีความไม่แน่นอน อันขึ้นอยู่กับชนิดของปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถานการณ์ต่างๆ ซึ่งการใช้การบริหารแนวทางการปฏิบัติราชการผ่านเครือข่ายจะช่วยบริหารจัดการปัญหาของการขาดแคลนทรัพยากร (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ม.ป.ป.) ด้วยเหตุเพราะการทำงานแบบเครือข่ายเป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจำนวนหลายแห่งเพื่อมุ่งแก้ปัญหาที่หน่วยงานแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถลงมือแก้ไขหรือจัดการกับปัญหาได้เพียงลำพัง การบริหารจัดการแบบเครือข่ายที่ประกอบด้วยหลายหน่วยงาน หรือองค์การต่างๆ ที่มีความหลากหลาย จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการประสานประโยชน์ระหว่างสมาชิกในเครือข่ายและจำเป็นต้องจัดระบบการบริหารจัดการเครือข่าย เพื่อให้เครือข่ายสามารถดำเนินการไปได้ด้วยความราบรื่น (McGuire, 2006)

นอกจากนี้การทำงานแบบเครือข่ายยังเป็นการทำงานที่อาศัยรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมในการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันโดยเครือข่ายอาจก่อตัวขึ้นจากโครงการ นโยบาย และ/หรือพลังกลุ่ม ความสำคัญของการเกิดขึ้นและการดำรงอยู่ของเครือข่าย คือความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันและกันระหว่างตัวแสดง รวมถึงการพึ่งพาทรัพยากรเกี่ยวกับปัญหา นโยบาย หรือโครงการ ที่ต้องการให้ผู้กระทำได้เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ยั่งยืน (Klijn, E.H, B. Steijn, & J. Edelenbos, 2010) อย่างไรก็ตามการจะอธิบายการทำงานในรูปแบบเครือข่ายให้มีความละเอียด ชัดเจน หรือการแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์จากบทบาทการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม เป็นสิ่งที่อธิบายได้ค่อนข้างยากในแต่ละปรากฏการณ์ ด้วยเหตุเพราะมุมมองของผู้แสดง หรือผู้ให้บริการสาธารณะแต่ละภาคส่วนต่างพิจารณาจากคนละมุมมอง ดังเช่นตัวอย่างกรณี การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนจังหวัดขอนแก่น (Transit-Oriented Development) ภาคเอกชนมองถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นนั้นคือมูลค่าเชิงเศรษฐกิจ ในขณะที่ภาครัฐจะมองว่าเป็นมูลค่าเชิงสาธารณะ แต่ถึงอย่างไรทั้งสองฝ่ายให้ความสำคัญในเชิงบรรทัดฐานที่มีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาร่วมกันที่มีความต้องการด้านการปฏิบัติงานในด้านการเงิน ด้านกฎหมาย ระบบองค์กร และทางเทคนิค เป็นต้น (บุรุษ กิลลีย์, 2563)

การศึกษาถึงการจัดทำบริการสาธารณะแบบเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับการวิเคราะห์แนวคิดการบริหารปกครองแบบเครือข่าย (Governance by Network) ซึ่ง

เป็นแนวคิดที่มุ่งให้ความสำคัญกับภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามาร่วมมือกันต่อการดำเนินภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ในกรณีการวิเคราะห์เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการผ่านเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนได้วิเคราะห์จากภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากสามประเภท ได้แก่ ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป และภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย โดยวิเคราะห์ถึงแนวทางการพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะแบบเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแต่ละภารกิจ และเทียบเคียงกับวิธีการสร้างและพัฒนาเครือข่าย รวมถึงการมีปัจจัย องค์ประกอบพื้นฐานประการใดที่เข้ามาช่วยส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารจัดการเครือข่าย

ภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทำความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอีกมิติหนึ่งที่สำคัญต่อการศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการปกครองท้องถิ่น ด้วยเหตุผลสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นตัวสะท้อนถึงระดับของการกระจายอำนาจ (degree of decentralization) และความเป็นอิสระ (local autonomy) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีมากน้อยเพียงใด ประการที่สอง ภารกิจหน้าที่เป็นตัวสะท้อนถึงระดับความเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยว่ามีความสำคัญต่อสังคมส่วนรวมมากหรือน้อยเพียงใด หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดทำภารกิจอย่างกว้างขวาง และเป็นภารกิจที่สำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันที่สำคัญต่อสังคม และประการสุดท้าย เป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่น คือ การกำหนดชั้นภายในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (tier system) ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะอยู่โครงสร้างส่วนบน (upper tier) และประเภทใดจะอยู่โครงสร้างส่วนล่าง (lower tier) การจัดแบ่งนี้นอกจากจะพิจารณาจากพื้นที่แล้ว ส่วนสำคัญอีกประการหนึ่งคือการจัดแบ่งไปตามภารกิจหน้าที่ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547)

อย่างไรก็ดีการจัดทำบริการสาธารณะนั้นแบ่งออกเป็นบริการสาธารณะระดับชาติ (National Affairs) และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Local Affairs) ซึ่งการกำหนดว่ากิจกรรมใดเป็นบริการสาธารณะระดับชาติและกิจกรรมใดควรเป็นของท้องถิ่นนั้น มิได้มี

ข้อกำหนดที่เป็นสากล หากแต่ขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยภายในของรัฐหนึ่งๆ รวมถึงความเปลี่ยนแปลงภายในที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งจากเหตุผลทั้งหมดดังกล่าวการวางหลักการและรูปแบบในการจัดระบบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏโดยทั่วไปนั้นประกอบด้วย 3 แนวคิด ดังนี้

1. ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย

ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบข่ายเพียงใด และครอบคลุมในกิจกรรมอะไรบ้างนั้น จะถูกกำหนดโดยกฎหมายซึ่งให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้นั้น จะต้องมียกกฎหมายรับรองหรือให้ระบุเอาไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำภารกิจบางด้านที่กฎหมายมิได้ระบุไว้จะถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่ตนเองสามารถกระทำได้ หรือเป็นการใช้อำนาจเกินกว่ากฎหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นภายใต้หลักการนี้ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกจำกัดโดยกฎหมาย

การพิจารณาภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมายเพียงประเด็นเดียวอาจจะทำให้มองได้ว่าความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองจะมีอยู่ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจเฉพาะที่กฎหมายระบุเอาไว้เท่านั้น (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547)

ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมายจึงเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดทำให้ครอบคลุมครบถ้วนตามบทบัญญัติของกฎหมาย และควรจัดให้บริการอย่างทั่วถึงในเขตพื้นที่ที่อยู่ในอำนาจบริหารของตนเอง ด้วยเหตุเพราะภารกิจตามบทบัญญัติในกฎหมายนี้เป็นภารกิจพื้นฐานที่ช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งภารกิจตามบทบัญญัติในกฎหมายนี้จึงไม่ควรละเลย ละเว้นต่อการปฏิบัติตามหน้าที่ ในขณะที่เดียวกันหากดำเนินการที่เกินขอบเขตก็จะเป็นการละเมิดกฎหมายได้เช่นกัน

2. ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจได้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมเท่าที่ไม่เป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย หรือกระทบต่ออำนาจของสถาบันทางปกครองอื่นๆ คือการกระทำที่ถือหลักตามความจำเป็นและความต้องการของชุมชนเป็นหลัก หากชุมชนท้องถิ่นเกิดข้อเรียกร้องความต้องการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการในกิจกรรมนั้นๆ

เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนได้ ดังนั้นในทางกฎหมายจึงไม่ปรากฏว่ามี การระบุภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นรายการกิจกรรม แต่จะให้อิสระ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกรรมอะไรก็ได้ เพื่อตอบสนองความต้องการ ภายในชุมชน

การจัดการกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป จึงให้อิสระและเปิดกว้างเพื่อ ตอบสนองต่อความต้องการของ “ชุมชนท้องถิ่น” ที่จะต้องมีการบริหารจัดการ มิใช่ภารกิจหรือ บริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้มีการกิจหน้าที่ เฉพาะบริการสาธารณะที่ตนเองจัดทำในปัจจุบันเท่านั้น แต่ให้หมายรวมถึงการจัดทำบริการ สาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นและความต้องการของชุมชนท้องถิ่น (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547)

ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไปนี้ยังช่วยสะท้อนถึงวิสัยทัศน์ ศักยภาพใน การบริหารของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้นๆ ที่บริหารและปกครองดูแลด้วย เช่นกัน เพราะเป็นภารกิจที่เปิดกว้างให้อิสระในการพัฒนาและการบริหารตามความสมควรแก่ ศักยภาพที่เหมาะสมกับเขตการปกครองของตนเอง โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องทางการ คลัง งบประมาณที่ใช้ในการบริหารจัดการ และความต้องการของประชาชน หรือการป้องกันการ เกิดปัญหาในอนาคต

3. ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย (Mandatory Delegated Function) มักจะเป็น ภารกิจที่ปรากฏซ่อนทับอยู่ภายในของภารกิจดังที่กล่าวมาสองประการ ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับ มอบหมาย เป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติต้องดำเนินการจัดทำ แต่ได้มอบหมายให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทน ซึ่งแตกต่างจากภารกิจตามแนวคิดในสองประการ แรก ที่ถือว่าเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้

ภารกิจในกลุ่มนี้มักจะได้แก่ภารกิจหน้าที่ที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานของรัฐและรัฐต้องจัด ให้มีขึ้น ภายใต้กรอบวิธีการที่รัฐกำหนดไว้ หากแต่ด้วยเหตุผลความจำเป็น รัฐจึงได้ “มอบหมาย” หรือ “มอบอำนาจ” (delegate) ภารกิจหน้าที่ดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ จัดทำแทนในทางปฏิบัติจึงถือว่าการภารกิจในกลุ่มนี้เป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง จัดทำ การจัดทำนั้นจะต้องเป็นไปตามแนวทางและวิธีปฏิบัติที่รัฐได้กำหนดไว้แล้ว ตัวอย่างของกลุ่ม ภารกิจด้านนี้ ได้แก่ การสำรวจสำมะโนประชากร งานด้านการทะเบียนราษฎร การจัดการเลือกตั้ง

งานด้านการขึ้นทะเบียนและคัดเลือกรักษา เป็นต้น (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547)

ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายดังกล่าว ถึงแม้มิใช่ภารกิจหน้าที่โดยแท้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นภารกิจที่ที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานและเป็นภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการจัดให้บริการแก่ประชาชน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมอบหมาย หรือมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ด้วยเหตุเพราะเป็นภารกิจที่จัดอยู่ในส่วนของบริการสาธารณะทางปกครองจึงไม่สามารถถ่ายโอนอำนาจให้องค์กรอื่นเป็นผู้จัดทำแทนได้ ส่วนราชการเท่านั้นที่ต้องเป็นผู้จัดทำภารกิจหรือบริการสาธารณะประเภทนี้

แนวคิดการบริหารปกครองแบบเครือข่าย

แนวคิดการบริหารการปกครองแบบเครือข่าย หรือ Governance by Network ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว เพื่อเข้ามาช่วยแก้ปัญหาภาครัฐต่อการบริหารจัดการในรูปแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ ทรัพยากร และกำลังคน การทำงานในลักษณะแบบเครือข่ายนั้นมีทั้งการเชื่อมโยงเครือข่ายผ่านบุคคล ผ่านกลุ่ม ผ่านระบบสารสนเทศและผ่านการกระทำร่วมกัน และเมื่อพิจารณาถึงลักษณะความสัมพันธ์ของเครือข่ายซึ่งมีทั้งเครือข่ายผ่านบุคคล และเครือข่ายทางสังคม ดังเช่นทัศนะของ Boissevain (1974) ได้กล่าวถึงการเชื่อมโยงเครือข่ายผ่านบุคคลว่าเป็นการทำงานที่อาศัยความสัมพันธ์ทางสังคมของบุคคล โดยมีการติดต่อสื่อสารและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน เช่นเดียวกับทัศนะของ Alter and Hage (1993) กล่าวว่า เครือข่ายทางสังคม คือรูปแบบทางสังคมที่เปิดโอกาสให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เพื่อแลกเปลี่ยนการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และร่วมกันทำงาน เครือข่ายประกอบด้วยองค์กรจำนวนหนึ่งซึ่งมีอาณาเขตที่แน่นอนหรือไม่ก็ได้ และองค์กรเหล่านี้มีฐานะเท่าเทียมกัน ตามทัศนะของ Boissevain (1974) และ Alter and Hage (1993) กล่าวว่า เครือข่ายเป็นการทำงานที่ถูกขับเคลื่อนด้วยพลังของปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์กร ซึ่งมีทัศนะที่สอดคล้องกับ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543) กล่าวว่า การทำงานแบบเครือข่ายอาจเป็นการร่วมมือระหว่างปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์กรประเภทเดียวกัน หรืออาจเป็นเครือข่ายที่เชื่อมโยงระหว่างกลุ่ม องค์กรต่างประเทศ โดยเครือข่ายสามารถมีได้หลายระดับ ตั้งแต่การเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกต่อปัจเจก เช่น การเชื่อมโยงระหว่างข้าราชการกับข้าราชการด้วยกัน การเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกกับกลุ่ม เช่น การเชื่อมโยงระหว่างสถานศึกษากับ

ผู้ปกครอง

ดังนั้นความสำคัญของการบริหารปกครองแบบเครือข่ายจึงอยู่ที่การสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มภาคีเครือข่ายต่อการดำเนินภารกิจ กิจกรรมร่วมกัน การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน รวมถึงการเกื้อกูลช่วยเหลือ หรือการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติการกิจดำเนินการต่างๆ

ประเภทของเครือข่าย

การแบ่งประเภทของเครือข่ายได้พิจารณาจากระดับของการศึกษาวิเคราะห์เครือข่าย (Network Analysis) โดย Kilduff and Tsai (2003) ได้แบ่งประเภทของเครือข่ายออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) เครือข่ายระดับปัจเจกบุคคล (Individual Level Network) (2) เครือข่ายระดับหน่วยธุรกิจ (Business Unit Level Network) (3) เครือข่ายระดับองค์กร (Organization Level Network) และ (4) เครือข่ายระดับอื่นๆ (Other Level Network) ซึ่งจำแนกออกเป็น 4 แบบ

(4.1) จำแนกตามพื้นที่ดำเนินการ เช่น เครือข่ายระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค และประเทศ (4.2) จำแนกตามกิจกรรมหรือประเด็นปัญหา เช่น เครือข่ายที่ทำงานด้านเด็ก สตรี สาธารณสุข เศรษฐกิจ พัฒนาชุมชน สิทธิมนุษยชน และสิ่งแวดล้อม (4.3) จำแนกตามอาชีพหรือสถานภาพทางสังคม เช่น เครือข่ายด้านแรงงาน เครือข่ายกลุ่มพระสงฆ์ เครือข่ายครูพิทักษ์สิทธิเด็ก เครือข่ายสาววัดนักรเรียน (4.4) จำแนกตามรูปแบบโครงสร้างหรือความสัมพันธ์ทำให้เกิดเครือข่ายใน 2 ลักษณะ คือ เครือข่ายตามแนวตั้ง ได้แก่ (1) เครือข่ายที่มีโครงสร้างเป็นช่วงชั้นทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในเครือข่ายไม่เท่ากัน และ (2) เครือข่ายตามแนวนอน เป็นเครือข่ายที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในเครือข่ายเท่าเทียมกัน

การสร้างและการพัฒนาเครือข่าย

การสร้างเครือข่ายในการทำงานเป็นกิจกรรมในการก่อให้เกิดกลุ่ม โดยมีวัตถุประสงค์ในการแลกเปลี่ยนการจัดกิจกรรมหรือการผลิตระหว่างองค์กรของสมาชิกในเครือข่ายนั้น ซึ่งต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันมาก่อนที่จะทำความตกลงเป็นองค์กรเครือข่าย (นฤมล นิราทร, 2543, 8) สำหรับกระบวนการสร้างเครือข่ายตามทัศนะของ Starkey (1997) ได้เสนอแนวทางในการสร้างเครือข่าย 10 แนวทางดังนี้

1) เชิญองค์กรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาร่วมประชุมโดยมีหัวข้อประชุมที่น่าสนใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ร่วมหรือเป้าประสงค์ที่เกี่ยวข้องกันมอบหน้าที่ในการบริหารจัดการประชุมให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ร่วมกันรับผิดชอบหาข้อตกลงร่วมในผลประโยชน์ร่วม

2) กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเครือข่าย ทิศทางกิจกรรมหลักและคุณสมบัติของสมาชิกให้ชัดเจนโดยให้สมาชิกส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดด้วย เพื่อป้องกันการครองงำจากกลุ่มคนบางกลุ่ม

3) จัดตั้งกลุ่มแกนของเครือข่ายที่เสนอตัวเพื่อทำหน้าที่ประสานงาน บริหารจัดการ กิจกรรมและกลุ่มแกนต้องดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ต้องมีการหมุนเวียนเปลี่ยนกลุ่มผู้นำเครือข่ายเพื่อพัฒนาภาวะผู้นำของสมาชิก

4) ความรู้สึกมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของและความผูกพันที่เหนียวแน่นมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของเครือข่าย

5) วิธีการทำงานของเครือข่ายในลักษณะประชาธิปไตยและความสามารถในการพึ่งตนเอง ทรัพยากรที่ไม่ได้หมายถึงเงินทุนเท่านั้นแต่หมายรวมถึงคุณภาพของสมาชิก วิธีการจัดการแบบมีส่วนร่วม เทคโนโลยีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ

6) ทำให้เครือข่ายมีสภาพถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้เครือข่ายและผู้นำเครือข่ายได้รับการสนับสนุนและความไว้วางใจจากสมาชิกเครือข่าย

7) สนับสนุนให้มีการเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายกับเครือข่าย เพื่อเสริมให้เครือข่ายมีความเข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งมีได้ทั้งแนวราบ แนวตั้งหรือในภูมิภาคต่างระดับกันการเชื่อมเครือข่ายทำได้ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการด้วยการมีกิจกรรมร่วมกัน

8) มีการติดตามผลและประเมินผลเป็นประจำสม่ำเสมอและถี่ถ้วน โดยดูความสอดคล้องของแผนการทำงานกับวัตถุประสงค์ ความก้าวหน้า และความสำเร็จของเครือข่ายในแต่ละระยะ เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพของกิจกรรมเครือข่าย และร่วมเรียนรู้ตลอดกระบวนการติดตามและประเมินผล

9) มีการจัดหลักสูตรฝึกอบรมด้านการจัดการเครือข่ายให้กับองค์กรแกน และผู้นำเครือข่ายสม่ำเสมอ

10) วัตถุประสงค์ของเครือข่ายดี มีการเชื่อมโยงภายในเครือข่ายที่เหมาะสม โครงการหรือกิจกรรมมีลักษณะการกระจายอำนาจให้กับมวลสมาชิกที่ได้รับประโยชน์ การดำเนินงานของเครือข่ายจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวทางการสร้างและการพัฒนาเครือข่ายตามทัศนะของ Starkey (1997) ดังกล่าวมีแนวคิดพื้นฐานที่ต้องสร้างปฏิสัมพันธ์ขั้นพื้นฐานให้มีกิจกรรมร่วมกันก่อนระหว่างสมาชิกภายในองค์กรและพัฒนาไปสู่การมีปฏิสัมพันธ์เชิงภาคีระหว่างองค์กรที่มีกิจกรรมร่วมกัน มีการพึ่งอาศัยกันในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เป็นต้น นอกจากนี้แนวคิดของ Starkey (1997) ยังมองว่าปฏิสัมพันธ์นั้นควรมีทั้งระดับที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในขณะเดียวกันผู้นำเครือข่ายมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาและก่อให้เกิดความยั่งยืนของเครือข่าย และควรมีการประเมินผลเครือข่ายอย่างสม่ำเสมอ

องค์ประกอบพื้นฐานในการบริหารจัดการเครือข่าย

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้เสนอองค์ประกอบพื้นฐานในการบริหารจัดการเครือข่ายภาครัฐโดยปรับปรุงจาก Goldsmith and Eggers (2004) ไว้ 5 ประการ ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้จะช่วยส่งเสริมให้การบริหารเครือข่ายภาครัฐประสบผลสำเร็จโดยมีรายละเอียดดังนี้ (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ม.ป.ป., 33-69)

1) การพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ ได้แก่ กำหนดคุณค่าทางสังคมที่เครือข่ายต้องการจะสร้างความชัดเจนของปัญหาทางสังคมที่เครือข่ายต้องการจะแก้ไข และกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานของเครือข่าย

2) การออกแบบเครือข่ายให้สอดคล้องกับเป้าหมาย ได้แก่ กำหนดว่าใครเป็นคนสร้างเครือข่าย ออกแบบโครงสร้างเครือข่าย หาแหล่งสนับสนุนทรัพยากรในการดำเนินการ และกำหนดกฎ ระเบียบต่างๆ ในการสร้างเครือข่าย

3) การบูรณาการและเชื่อมโยงการดำเนินการและการวัดผล ได้แก่ จัดทำดัชนีวัดที่สอดคล้องกับเป้าหมายในการดำเนินการ ทำสัญญาว่าจ้างที่อ้างอิงผลการดำเนินงาน เชื่อมโยงผลการดำเนินงานกับงบประมาณ จัดทำระบบวัดผลที่เชื่อมโยงระหว่างองค์การ และจัดทำระบบประเมินและรับรองกระบวนการทำงาน

4) การประยุกต์ใช้ระบบ IT ในการจัดการเครือข่าย ได้แก่ พัฒนาระบบสารสนเทศให้เป็นระบบเปิดที่สามารถเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลขององค์การอื่นได้ง่าย ระบุฐานข้อมูลของสมาชิกเครือข่ายและผู้รับบริการ และจัดหาเครื่องมือสนับสนุนการทำงานร่วมกัน การวิเคราะห์ ช่วยตัดสินใจ จัดการความรู้

5) การพัฒนาความรู้และทักษะเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ได้แก่ จัดความรู้ที่เหมาะสมสำหรับ

เจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารเครือข่าย แก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบในการบริการโดยภาครัฐ และสร้างแนวทางการทำงาน

อย่างไรก็ดีองค์ประกอบพื้นฐานในการบริหารจัดการเครือข่ายดังกล่าว ต้องคำนึงถึงปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ที่มีความเป็นพลวัตรที่เข้ามาเกื้อหนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเช่นกัน

บทวิเคราะห์การจัดทำบริการสาธารณะแบบเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย

ด้วยภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมายเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำได้นั้นจะต้องเป็นภารกิจที่มีกฎหมายบัญญัติหรือกำหนดรองรับไว้ เพราะหากดำเนินการหรือกระทำที่นอกเหนือจากบทบัญญัติของกฎหมายจะเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายหรือเกินขอบเขตหน้าที่ ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์ถึงการปฏิบัติราชการแบบเครือข่าย พบว่าการทำงานจะเป็นเครือข่ายระดับองค์กรที่จำแนกตามรูปแบบโครงสร้าง หรือความสัมพันธ์ที่ทำให้เกิดเครือข่าย คือ

เครือข่ายที่มีโครงสร้างเป็นช่วงชั้น กับเครือข่ายตามแนวนอน เนื่องด้วยเพราะภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมายนี้ สิ่งสำคัญในการปฏิบัติราชการต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ต้องครอบคลุม หรือไม่ละเลย ละเมิดในการกระทำใดๆ และเมื่อพิจารณาแนวทางการพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะแบบเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวทางของ Starkey (1997) การดำเนินการสร้างและพัฒนาเครือข่าย ที่ยังคงความสำคัญที่อำนาจการบังคับบัญชานั้น สามารถดำเนินการได้ตามแนวทางที่สี่ คือ ความรู้สึกมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ รู้สึกผูกพันที่มีความเหนียวแน่นต่อความสำเร็จของเครือข่าย การเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ กล่าวคือ จะทำให้ระบบการทำงานนั้นลดการถูกขัดขวางไว้ที่สายการบังคับบัญชา หรือกฎ ระเบียบที่ขาดความยืดหยุ่นในการทำงานมากเกิดไป

สำหรับองค์ประกอบพื้นฐานในการบริหารบริหารจัดการเครือข่ายที่จะเข้ามาช่วยส่งเสริมให้การทำงานของเครือข่ายควรให้ความสำคัญกับการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ได้แก่ การสร้างระบบให้เกิดการเชื่อมโยงกับเครือข่ายและผู้รับบริการ และการจัดหาเครื่องมือ

สนับสนุนการทำงานร่วมกัน การวิเคราะห์ ร่วมกันตัดสินใจ จัดการความรู้ รวมถึงการพัฒนาความรู้และทักษะเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป

ภารกิจตามหลักความสามารถทั่วไปเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตามหลักความจำเป็น ข้อเรียกร้อง และความต้องการของชุมชน ท้องถิ่นเป็นหลัก หรือเพื่อการตอบสนองต่อปัญหาของชุมชนท้องถิ่นในขณะนั้น เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวางโดยไม่เป็นการละเมิดกฎหมาย และกระทบต่อหน่วยงานอื่นๆ และเมื่อวิเคราะห์ถึงการปฏิบัติราชการแบบเครือข่าย พบว่าการทำงานจะเป็นเครือข่ายระดับองค์กรที่จำแนกตามกิจกรรมหรือประเด็นปัญหา เช่น เครือข่ายที่ทำงานด้านเด็ก สตรี สาธารณะสุข เศรษฐกิจ พัฒนาชุมชน และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งการบริหารงานตามเครือข่ายแบบองค์กรนี้จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะได้ครอบคลุมตามความจำเป็น ความต้องการ และสนองตอบต่อปัญหาได้กว้างขวาง และเมื่อพิจารณาแนวทางการพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะแบบเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวทางของ Starkey (1997) การดำเนินการสร้างและพัฒนาเครือข่าย หากดำเนินการครบทั้งสี่หลักการจะช่วยส่งเสริมให้การจัดทำบริการสาธารณะแบบเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนขึ้นอีกทั้งจะช่วยสะท้อนให้เห็นว่าภารกิจตามหลักความสามารถทั่วไปนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระทางการบริหารค่อนข้างสูง

ด้านองค์ประกอบพื้นฐานในการบริหารบริหารจัดการเครือข่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดหาสิ่งสนับสนุน หรือปัจจัยเกื้อหนุนให้ครอบคลุมครบทุกองค์ประกอบ เนื่องจากเพราะรูปแบบของเครือข่านั้นเป็นเครือข่ายระดับองค์กร ซึ่งเป็นองค์กรที่จำแนกตามกิจกรรมหรือประเด็นปัญหา ดังนั้นการสร้างเครือข่ายประเภทนี้จึงค่อนข้างกว้างขวางเพื่อให้ตอบสนองต่อภารกิจตามหลักความสามารถทั่วไป องค์ประกอบพื้นฐานที่ช่วยในการทำงานของเครือข่ายได้แก่ (1) การพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ ที่ควรเริ่มตั้งการกำหนดความชัดเจนของเป้าหมาย ความต้องการของชุมชน และตอบสนองต่อปัญหา (2) การออกแบบเครือข่ายให้สอดคล้องกับเป้าหมาย ได้แก่ การสร้างหรือคัดเลือกกลุ่มเครือข่ายที่เหมาะสม ตลอดจนการจัดหาแหล่งสนับสนุนทรัพยากรในการดำเนินการ (3) การบูรณาการและการเชื่อมโยงการดำเนินการและ

การวัดผล ได้แก่ การจัดทำระบบการวัดผลการดำเนินการและมีการเชื่อมโยงกับงบประมาณ (4) การประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดการเครือข่าย ได้แก่ การพัฒนาระบบสารสนเทศให้เป็นระบบเปิด และการจัดหาเครื่องมือสนับสนุนการทำงานร่วมกัน และ (5) การพัฒนาความรู้และทักษะเจ้าหน้าที่ รวมถึงการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบในการสร้างแนวทางการทำงานร่วมกัน

ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายโดยเนื้อแท้แล้วเป็นภารกิจของรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินการแต่ได้ส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำแทน ซึ่งจะเป็นภารกิจหน้าที่ที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้มี แต่ราชการส่วนกลางอาจประสบกับข้อจำกัดบางประการ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมอบอำนาจ (delegate) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ถึงการปฏิบัติราชการแบบเครือข่าย พบว่าการทำงานจะเป็นเครือข่ายระดับองค์การ ด้วยเหตุเพราะภารกิจในกลุ่มนี้เป็นภารกิจที่พื้นฐานที่รัฐบาลต้องจัดทำ อันซ้อนทับอยู่กับการกิจตามบทบัญญัติในกฎหมาย เช่น การสำรวจสำมะโนประชากร งานทะเบียนราษฎร จึงไม่สามารถจะให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการหรือถ่ายโอนอำนาจภารกิจในกลุ่มนี้ได้ ดังนั้นแนวทางการพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะแบบเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวทางของ Starkey (1997) สามารถดำเนินการได้ตามแนวทางที่ห้า กล่าวคือ วิธีการทำงานของเครือข่ายที่ส่งเสริมในลักษณะประชาธิปไตยความสามารถในการพึ่งตนเอง ทรัพยากร รวมถึงคุณภาพของสมาชิก เทคโนโลยี ประเด็นด้านนี้อธิบายได้ว่า การสร้างเครือข่ายในระดับองค์การนั้นจะช่วยให้เกิดการพึ่งพาการใช้ทรัพยากรร่วมกันในการระหว่งองค์การภาครัฐด้วยกันเอง รวมถึงการปรับปรุงระบบข้อมูลพื้นฐานให้เกิดความทันสมัย หรือเป็นปัจจุบันอยู่ตลอดเวลา

สำหรับองค์ประกอบพื้นฐานในการบริหารบริหารจัดการเครือข่ายที่จะเข้ามาช่วยส่งเสริมให้การทำงานของเครือข่ายในระดับองค์การประสบผลสำเร็จนั้น คือ องค์ประกอบประการที่สี่ การประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ในการจัดการเครือข่าย ด้วยการพัฒนาระบบสารสนเทศให้เกิดการเชื่อมโยงการใช้ข้อมูลทั้งของราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

การปฏิบัติราชการแบบเครือข่ายเพื่อสนองตอบต่อภารกิจจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรตระหนักถึงปัจจัยสำคัญต่างๆ ตามแนวทางการสร้าง

และการพัฒนาเครือข่ายของ Starkey (1997) และพิจารณาควบคู่กับองค์ประกอบพื้นฐานในการบริหารจัดการเครือข่ายของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่ได้กล่าวไว้ ด้วยเหตุเพราะการสร้างและพัฒนาเครือข่ายต้องอาศัยปัจจัยหลายองค์ประกอบที่เข้ามาช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการทำงานแบบเครือข่าย ในขณะเดียวกันเมื่อมีการขับเคลื่อนการทำงานหรือการปฏิบัติราชการแบบเครือข่ายเกิดขึ้นแล้วควรดำเนินการอย่างไรให้เครือข่ายมีการคงอยู่และยั่งยืนต่อเนื่องในการปฏิบัติภารกิจร่วมกับราชการ

ดังนั้นการจัดหาปัจจัยเกื้อหนุน หรือการสร้างองค์ประกอบต่างๆ ตามองค์ประกอบพื้นฐานของ ก.พ.ร. ร่วมกันในการปฏิบัติราชการแบบเครือข่ายจะช่วยให้การทำงานแบบเครือข่ายนั้นมีความมั่นคง และต่อเนื่องในการปฏิบัติภารกิจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ต้องมีความตระหนักรู้เสมอว่าปัจจัยต่างๆ ที่เข้ามาส่งเสริม หรือเกื้อหนุนการปฏิบัติราชการแบบเครือข่ายนั้นมีความเป็นพลวัตที่ต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือพัฒนาอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้เท่าทันต่อสังคม เศรษฐกิจ สนองตอบต่อความต้องการ และตอบรับการแก้ปัญหาที่ผันแปรอยู่เช่นกัน

สรุป

ภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ประเด็นของปัญหาจึงมีความสลับซับซ้อนตามความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายแตกต่างกันในชุมชน ท้องถิ่นหรือบางปัญหามีความเชื่อมโยงกับปัญหาของราชการส่วนกลาง การปฏิบัติราชการผ่านเครือข่ายที่มุ่งให้ความสำคัญต่อการเชื่อมโยงกันในการแก้ปัญหา การพึ่งพาอาศัยทรัพยากรร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนกิจกรรมระหว่างกัน โดยต้องตระหนักถึงการสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมในการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน การปฏิบัติราชการผ่านเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องปรับมุมมองต่อบทบาทของกลุ่มตัวแทน กลุ่มชนชั้นนายทุนที่มีศักยภาพสูง และมีความพร้อมที่จะทำงานร่วมกับรัฐอยู่ตลอดเวลา รวมถึงการสนับสนุน ส่งเสริมความเข้มแข็งของกลุ่มภาคประชาสังคมที่มีความหลากหลายและมีเครือข่ายการทำงานที่กว้างขวาง

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2543). การจัดการเครือข่าย: กลยุทธ์สำคัญสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ชัคเชสมิเดีย จำกัด.
- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (ม.ป.ป.). การบริหารภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย. (อิน เต อ ร์ เนี ต). เรี ย ก ใช้ เมื่ อ 7 สั ง ห า ค ม 2566 จ า ก <https://www.opdc.go.th/file/reader/S๒๐๒fHwzNjkofHxmaWxIX๓VwbG๙hZA>
- นฤมล นิราทร. (2543). การสร้างเครือข่ายการทำงาน: ข้อพิจารณาบางประการ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- บุรุษ กิลลีย์. (2563). โฉมใหม่ของการบริหารภาครัฐในศตวรรษที่ 21. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- Alter, C. and Hage, J. (1993). *Organization Working Together*. California: Newbury Park, CA: Sage.
- Boissevain, J. (1974). *Friends of Friends: Network, Manipulators and Coalition*. Oxford: Basil Blackwell
- Kilduff, M. and Tsai, W. (2003). *Social Networks and Organization*. London: SAGE Publication Ltd., pp. 4-8
- Klijn, E.H, B. Steijn, & J. Edelenbos. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration Review*, 88(4), 1063-1082
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(6), 33-34
- Starkey, P. (1997). *Networking for Development*. IFRTD (The International Forum for Rural Transport and Development).