



Government by Network
The New Public Management Imperative
by
Williams D. Eggers & Stephen Goldsmith

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร	1
บทนำ: การปรากฏตัวของเครือข่ายการดำเนินงานภาครัฐ	4
ประเภทของเครือข่าย	10
การบริหารจัดการระบบเครือข่าย	12
การพัฒนาแผนยุทธศาสตร์: ตอบคำถาม “อะไร”	14
การออกแบบเครือข่าย: ตอบคำถาม “อย่างไร”	16
เชือกที่เชื่อมต่อ: เชื่อมต่อเครือข่าย	22
มุ่งสร้างความรับผิดชอบ: ผลลัพธ์จากรัฐบาลที่ใช้ระบบเครือข่าย	26
แนวทางพอร์ตโฟลิโอกับการบริหารความสัมพันธ์	31
ทฤษฎี: เจ้าหน้าที่รัฐในฐานะผู้จัดการเครือข่าย	34
บทสรุป	38

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ยุคสมัยของโครงสร้างการบริหารแบบลำดับชั้น (Hierarchical) ที่ภาครัฐได้นำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารและดำเนินการ เพื่อให้บริการแก่สาธารณะและสนองต่อนโยบายต่างๆของรัฐบาลมาเป็นระยะเวลาที่นานกว่าศตวรรษกำลังจะจบสิ้นลง โครงสร้างรูปแบบใหม่ที่ลักษณะแตกต่างกันกำลังจะเข้ามาแทนที่ระบบเดิม ซึ่งเราเรียกระบบใหม่นี้ว่า การบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่าย ซึ่งในระบบนี้บทบาทของผู้บริหารในภาครัฐจะเปลี่ยนจากการบริหารจัดการบุคลากรและโครงการต่างๆมาเป็นการประสานงานหน่วยงานและทรัพยากรต่างๆเพื่อทำงานสำเร็จลุล่วงก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ หน่วยงานต่างๆในภาครัฐ อาทิ กระทรวง กรม ฝ่ายและแผนกต่างๆ จะมีบทบาทที่ลดลงในฐานะผู้ให้บริการโดยตรงแก่ประชาชน แต่จะมีบทบาทมากขึ้นในการผลักดันการสร้างคุณค่าของการบริการกับสาธารณะ โครงสร้างการบริหารแบบใหม่นี้จะมีลักษณะความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆที่คล้ายใยแมงมุมที่เชื่อมโยงการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆทั้งในภาครัฐและเอกชน อันก่อให้เกิดเป็นแนวทางใหม่ในการบริหารภาครัฐ

การพลิกโฉมการบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายเกิดขึ้นได้โดยอาศัยการผสมผสานของแนวโน้มในการดำเนินงาน 3 แนวทางเข้าด้วยกันได้แก่

1. ความนิยมในการจ้างเหมา (Outsourcing): ภาครัฐได้หันมาจ้างเหมาบุคลากรจากภายนอก เช่น บริษัทเอกชน หรือองค์กรที่ไม่ได้แสวงหากำไรมากขึ้น แทนการใช้บุคลากรในภาครัฐ เพื่อให้บริการแก่สาธารณะและดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล แนวโน้มในการจ้างเหมาบุคลากรจากภายนอกของภาครัฐนี้นับวันจะมีเพิ่มมากขึ้นทั้งในด้านปริมาณ ขอบเขต และความถี่ของการจ้างงาน ตัวอย่างเช่น รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ใช้เงินมากกว่า 100 ล้านเหรียญสหรัฐโดยประมาณในการจ้างเหมาบุคลากรจากภายนอกเมื่อเปรียบเทียบกับเงินเดือนของบุคลากรของรัฐบาลสหรัฐฯ ทั้งหมด ในส่วนของประเทศอังกฤษสัดส่วนของการให้บริการด้านสังคมโดยบริษัทเอกชนหรือองค์กรอาสาสมัครต่างๆ ได้เพิ่มขึ้นจากเกือบจะไม่มีเลยเมื่อ 20 ปีที่แล้ว แต่ในปัจจุบันมีถึงร้อยละ 40 ของการให้บริการด้านสังคมทั้งหมด

2. การให้บริการแก่สาธารณะร่วมกันของหน่วยงานต่างๆของภาครัฐ: จุดประสงค์ของแนวทางนี้คือการเชื่อมโยงและผสมผสานการให้บริการต่างๆให้กับประชาชนเข้าด้วยกันโดยการปรับปรุงขั้นตอนต่างๆในการดำเนินงานเพื่อการเผยแพร่ข่าวสารและการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ดีขึ้น

3. การเข้าสู่โลกดิจิทัล: ระบบอินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยีต่างๆได้ช่วยให้การติดต่อสื่อสารและการทำงานประสานกันระหว่างผู้ร่วมงานที่อยู่ต่างองค์กรมีประสิทธิภาพดีขึ้น รวดเร็วขึ้นและมีราคาถูกลงอีกด้วย อันส่งผลให้ขนาดของการประสานงานระหว่างกันของผู้ร่วมงานที่อยู่ต่างองค์กรมีวงกว้างมากขึ้นและบ่อยครั้งยิ่งขึ้น

ในขณะที่แนวโน้มทั้ง 3 ประการนี้ได้รับความนิยมมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แต่พึงส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อรูปแบบของโครงสร้างในการบริหารจัดการและการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐเมื่อไม่นานมานี้เอง

การบริหารจัดการในภาครัฐเมื่อจำนวนของเครือข่ายของผู้ให้บริการมีมากขึ้นเรื่อยๆย่อมมีความแตกต่างไปจากการบริหารองค์กรของรัฐที่ประกอบไปด้วยหลายหน่วยงาน ซึ่งก็เช่นเดียวกับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอื่นๆ มันเป็นปัญหาที่ท้าทายสำหรับผู้ที่ได้รับมอบหมายในการนำการเปลี่ยนแปลงใหม่นี้ให้กับองค์กร การแก้ปัญหาเหล่านี้ย่อมต้องใช้วิธีการที่แตกต่างไปจากวิธีการบริหารจัดการภาครัฐแบบเดิมๆที่ปฏิบัติกันมากกว่า 100 ปี วิธีการปฏิบัติในแนวใหม่นี้จะประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลักๆดังต่อไปนี้

1. ยุทธศาสตร์

อะไรคือสิ่งที่องค์กรพยายามที่จะสร้างขึ้นที่มีคุณค่าต่อสาธารณะ การที่จะตอบคำถามนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องตระหนักว่าเป้าหมายและบทบาทของพวกเขาในอันที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนั้นคืออะไร ตัวอย่างเช่น ผู้อำนวยการของโรงเรียนอาจจะสงสัยว่าหน้าที่หลักของเขา/เธอ คือการดำเนินกิจการโรงเรียนหรือการส่งเสริมการศึกษาที่มีคุณภาพให้กับนักเรียนให้มากที่สุด เจ้าหน้าที่ภาครัฐอาจจะใช้ระบบเครือข่ายเสมือนหนึ่งเป็นกลไกในการสร้างวิธีการดำเนินงานในรูปแบบใหม่และปฏิรูปวิธีการปฏิบัติแบบดั้งเดิมให้ทันสมัยมากยิ่งขึ้น

2. รูปแบบของเครือข่าย

ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการบริหารจัดการโดยอาศัยเครือข่ายมักขึ้นอยู่กับกรอบการออกแบบเครือข่ายตั้งแต่ตอนเริ่มแรก ภายหลังจากการกำหนดแนวทางและโครงสร้างการบริหารเครือข่ายแล้ว โครงสร้างดังกล่าวก็จะต้องให้การสนับสนุนการไหลเวียนของข้อมูลและทรัพยากรไประหว่างหน่วยต่างๆภายในเครือข่ายนั้น การออกแบบเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพก็เช่นเดียวกันกับการมีแผนที่การเดินทางที่ดีซึ่งจะช่วยให้ภาครัฐดำเนินงานประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายและนโยบายที่ได้กำหนดไว้

3. การเชื่อมโยงของเครือข่าย

เทคโนโลยีเป็นเสมือนกาวที่เชื่อมการดำเนินงานของหน่วยต่างๆภายในเครือข่ายเข้าไว้ด้วยกันโดยการอนุญาตให้สมาชิกในเครือข่ายได้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ ร่วมกันดำเนินงาน ช่วยกันตัดสินใจ แบ่งปันข้อมูลของผู้ใช้บริการร่วมกัน ฯลฯ ตัวอย่างเช่น ที่รัฐวิศคอนซิน ในโครงการจัดหางานให้กับผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ (Welfare-To-Work) เจ้าหน้าที่ของรัฐและพนักงานของบริษัทที่ได้รับการจ้างเหมา (Contractor) ให้ดำเนินงาน ต่างสามารถรับทราบข้อมูลเดียวกันเกี่ยวกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ในเวลาเดียวกัน โดยผ่านหน้าจอคอมพิวเตอร์ของพวกเขา พนักงานของบริษัทที่ได้รับการจ้างเหมายังสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลของภาครัฐที่จำเป็นต่อการดำเนินการได้ตลอดเวลา อาทิ ผลการประเมินการศึกษา ข้อมูลที่เกี่ยวกับค่าแรง ตลอดจนข้อมูลของการประกันสังคม

4. การสร้างความน่าเชื่อถือ

ปัญหาด้านความน่าเชื่อถือเป็นสิ่งที่ทำหายนามากที่สุดสิ่งหนึ่งในการบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยเครือข่าย การกระจายความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ไปยังส่วนต่างๆของเครือข่าย เมื่อมีความผิดพลาดเกิดขึ้นใครควรจะเป็นผู้ถูกกล่าวโทษ การบริหารงานจะประสบผลสำเร็จได้อย่างไรหากมีอำนาจที่จำกัดในการควบคุมทั้งเครือข่าย การสร้างความน่าเชื่อถือในระบบการบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายมีปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการด้วยกันกล่าวคือ 1) สิ่งจูงใจ 2) การวัดผลการดำเนินงาน 3) ความไว้วางใจ และ 4) ความเสี่ยง หากระบบเครือข่ายมีผู้บริหารที่ดีทั้งในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน (บริษัทที่ได้รับการจ้างเหมา) เป้าหมายและผลที่คาดหวังของการดำเนินการจะเหมือนเดิมไม่มีเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด แต่กระบวนการทำงานและการป้อนข้อมูลต่างๆจะมีความยืดหยุ่นสามารถเปลี่ยนแปลงได้

5. การปฏิรูปทรัพยากรมนุษย์

การทำงานของภาครัฐในระบบเครือข่ายจำเป็นต้องอาศัยความสามารถและทักษะในการทำงานที่แตกต่างไปจากเดิมนอกเหนือไปจากความรู้ในด้านการวางแผน การจัดทำงบประมาณ การจัดหาบุคลากรและภารกิจโดยทั่วไปที่เคยปฏิบัติกันมา การบริหารแบบระบบเครือข่ายยังต้องอาศัยความชำนาญในด้านอื่นๆด้วย ตัวอย่างเช่น ความสามารถในการเจรจาต่อรองและประนีประนอม การที่บุคลากรในภาครัฐจะมีความสามารถดังกล่าวนี้ได้จำเป็นต้องมาจากการปฏิรูปวัฒนธรรมขององค์กรอย่าง

จริงจิ่ง ไม่ใช่มาจากเพียงการฝึกอบรมหรือการจัดหาบุคลากรแต่เพียงเท่านั้น สิ่งที่น่าเป็นเกิดขึ้นโดยการบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายนั้นเป็นการเปลี่ยนค่านิยมของการเป็นบุคลากรในภาครัฐจากเดิมอย่างสิ้นเชิง

ตราบเท่าที่การระบบการบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายยังได้รับความนิยมอยู่ หน่วยงานในภาครัฐที่สามารถบริหารจัดการองค์ประกอบทั้ง 5 ที่กล่าวมาในข้างต้นได้ดีก็จะสามารถเติบโตและขยายงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามหน่วยงานในภาครัฐที่ไม่อาจบริหารจัดการองค์ประกอบทั้ง 5 ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะประสบปัญหาในด้านคุณภาพในการให้บริการและปัญหาในการบริหารงานภายในองค์กร

บทนำ: การปรากฏตัวของเครือข่ายการดำเนินงานภาครัฐ

กว่าศตวรรษมาแล้วที่โครงสร้างการบริหารที่นิยมในภาครัฐซึ่งถูกใช้ในการบริหารและดำเนินการเพื่อให้บริการแก่สาธารณะและสนองตอบนโยบายต่างๆของรัฐบาลอยู่ในรูปแบบของการบริหารแบบลำดับชั้น แต่ในปัจจุบันนี้ด้วยความสลับซับซ้อนของสังคมกำลังจะเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการบริหารแบบลำดับชั้นนี้

ความท้าทายต่างๆที่เกิดขึ้นในศตวรรษนี้และวิธีการที่จะรับมือกับมันก็เป็นเรื่องที่ซับซ้อนยุ่งยากเป็นอย่างมาก ในปัจจุบันโลกเปลี่ยนแปลงไปเร็วมาก อำนาจถูกแยกกระจาย ขอบเขตต่างๆก็ลดน้อยลง การที่ประชากรที่มีความแตกต่างกันและมีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานบ่อยๆ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็มักจะยิ่งมีความสลับซับซ้อนซึ่งวิธีแก้ปัญหาแบบง่ายๆที่ใช้แก้ได้กับทุกขนาดของปัญหาไม่สามารถนำมาใช้ได้อีกต่อไป

รูปแบบการบริหารที่ใช้กันมาในภาครัฐคือการบริหารแบบลำดับชั้นไม่อาจจะรับมือกับความต้องการของสังคมในปัจจุบันที่มีความสลับซับซ้อนตลอดจนสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ระบบบริหารราชการที่เข้มงวดที่พึ่งพาระบบคำสั่งและการควบคุมกระบวนการอย่างเคร่งครัด กฎข้อบังคับในการทำงานที่มีแต่ข้อจำกัด รูปแบบและวัฒนธรรมการดำเนินงานแบบดั้งเดิมนั้นไม่เหมาะที่จะใช้แก้ปัญหาในยุคปัจจุบันได้อีกต่อไป

แม้ว่ารูปแบบการทำงานแบบเดิมจะยังมีการนำมาใช้อยู่บ้าง แต่ก็มี การปรับปรุงกระบวนการซึ่งผู้บริหารภาครัฐได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานและความรับผิดชอบจากเดิมที่เคยแต่บริหารจัดการบุคลากรและโครงการต่างๆ มาเป็นการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆที่มีทรัพยากรที่จำเป็นในการให้เกิดคุณประโยชน์กับประชาชนและสังคม หน่วยงานต่างๆในภาครัฐ อาทิ กระทรวง กรม ฝ่ายและแผนกต่างๆ จะมีบทบาทที่ลดลงในฐานะผู้ให้บริการโดยตรงแก่ประชาชน แต่จะมีบทบาทมากขึ้นในการผลักดันการสร้างคุณค่าของการบริการกับสาธารณะภายใต้เครือข่ายของเชื่อมโยงการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆทั้งในภาครัฐและเอกชน ซึ่งเครือข่ายการประสานงานเหล่านี้จะเป็นรูปแบบใหม่ของการบริหารงานในภาครัฐ รูปแบบใหม่ของการบริหารงานในภาครัฐดังกล่าวนี้เรียกว่าการบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายซึ่งจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์มากกว่าแผนผังองค์กรแบบดั้งเดิม เช่นเดียวกับระบบคอมพิวเตอร์เครือข่าย รูปแบบใหม่ของการบริหารงานในภาครัฐสามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ขยายตัว หรือจ้างเหมาผู้อื่นให้ปฏิบัติงานแทน ซึ่งแนวทางการปฏิบัติและโครงสร้างการดำเนินงานก็มักจะขึ้นกับปัญหาที่ต้องการจะแก้ไขเป็นสำคัญ

แนวทางการบริหารงานแบบเครือข่ายได้เปลี่ยนโฉมการดำเนินงานและโครงสร้างขององค์กรในภาคเอกชน บริษัทต่างๆได้พยายามปรับเปลี่ยนบทบาท กระบวนการดำเนินงาน และ โครงสร้างของการดำเนินธุรกิจซึ่งผลที่ได้ก็คือการดำเนินงานของบริษัทเหล่านี้ต้องพึ่งพาคุณค่าที่เป็นพันธมิตร บริษัทผู้รับจ้างดำเนินงาน และบริษัทผู้จัดหาวัตถุดิบและบริการมากขึ้นแทนที่จะดำเนินงานทั้งหมดอยู่แต่ภายในองค์กรเท่านั้น การพึ่งพาคุณค่าในการดำเนินงานต่างๆจัดว่ามีความสำคัญต่อองค์กรมากเช่นเดียวกับกระบวนการผลิตสินค้าและการให้บริการ การแข่งขันในศตวรรษที่ 21 นั้นหากบริษัทใดสามารถที่จะบริหารจัดการการดำเนินงานร่วมกับบริษัทคู่ค้าต่างๆอย่างมีประสิทธิภาพก็จะได้เปรียบในเชิงธุรกิจเป็นอย่างยิ่ง

เช่นเดียวกับกับภาคเอกชนที่กระแสของการบริหารเครือข่ายเป็นที่นิยมรวมกับปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นโดยแนวทางการบริหารแบบเดิมไม่สามารถแก้ปัญหาได้ตั้งนั้นหน่วยงานในภาครัฐจึงเริ่มมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการเป็นแบบเครือข่าย ดังเช่น กระทรวงความมั่นคงและความปลอดภัย (Homeland Security) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคงต่างๆ อาทิ FBI หรือ CIA โดยสนับสนุนให้มีการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆได้ทันทีระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการไม่ต้องผ่านผู้บริหารระดับสูงตลอดเวลาทำให้การดำเนินการต่อต้านการก่อการร้ายมีประสิทธิภาพ อีกตัวอย่างได้แก่การปฏิบัติการรองรับสถานการณ์เมื่อมีการแพร่ของเชื้อโรคต่างๆ อาทิ ไวรัสแอนแทรกซ์ ไวรัสไซทริซ (Smallpox) หรือ การก่อการร้ายด้วยอาวุธชีวภาพ เป็นต้น ซึ่งต้องมีหน่วยงานที่มีส่วนร่วมมากกว่าศูนย์ควบคุมและป้องกันโรค (Center of Disease Control and Prevention) การปฏิบัติการรองรับสถานการณ์นั้นจะต้อง



ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานเกี่ยวกับงานฉุกเฉินทั้งในระดับพื้นที่และระดับชาติ อาทิ โรงพยาบาล ตำรวจดับเพลิง ตำรวจและทหารเป็นต้น นอกจากนี้หากจะพิจารณาถึงภัยที่คุกคามต่อโลกตะวันตกและแนวความคิดประชาธิปไตยคือองค์การก่อการร้าย อาทิ อัลกออิดะห์ ฮิสบอลลาะห์ รวมทั้งองค์กรค้ายาเสพติดข้ามชาติ ซึ่งองค์การก่อการร้ายเหล่านี้ ไม่มีสัญชาติ แหล่งพักพิงถาวร แต่สามารถรวมกันเป็นเครือข่ายที่สามารถปฏิบัติการก่อการร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง John Arquilla และ Dave Ronfeldt แห่งบริษัท RAND Corporation ที่มีชื่อเสียงด้านการวิจัยและการวิเคราะห์ปัญหาที่ซับซ้อนได้อธิบายไว้ในบทความของพวกเขาเรื่อง "Networks and Netwar" โดยแนะแนวทางการต่อสู้กับเครือข่ายองค์กรก่อการร้ายเหล่านี้ว่าต้องอาศัยเครือข่ายในการปฏิบัติการเช่นเดียวกัน

การบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายเกิดขึ้นได้โดยอาศัยการผสมผสานของแนวโน้มในการดำเนินงาน 3 แนวทางเข้าด้วยกันซึ่งแนวทางการบริหารอาศัยเครือข่ายนี้กำลังจะเปลี่ยนโฉมหน้าและรูปแบบของหน่วยงานต่างๆของภาครัฐทั่วโลกได้แก่

1. การเพิ่มขึ้นของการปฏิบัติงานและให้บริการของภาครัฐโดยการจ้างเหมา

แนวโน้มแรกนี้ได้ขึ้นมาเป็นเวลากว่าสิบปีแล้วที่ได้มีการจ้างเหมาบริษัทเอกชนหรือองค์กรที่ไม่ได้แสวงหากำไรมาให้บริการแก่ประชาชนและปฏิบัติงานตามแนวนโยบายของภาครัฐ ในสหรัฐอเมริกา การทำสัญญาจ้างเหมาบุคคลที่สามมาให้บริการแก่ประชาชนและปฏิบัติงานของรัฐบาลกลางได้เพิ่มขึ้นถึง 25% ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 ถึงแม้ว่าจะมีการลดงบประมาณด้านการทหารลงอย่างมากตั้งแต่สิ้นสุดสงครามเย็น รัฐบาลสหรัฐฯใช้จ่ายในการจ้างเหมาบุคคลที่สามนั้นมากกว่าค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนทั้งหมดของเจ้าหน้าที่รัฐบาลถึงประมาณ 1 แสนล้านเหรียญต่อปี ซึ่งการมีอายุมากขึ้นเรื่อยๆของเจ้าหน้าที่รัฐบาลทำให้แนวโน้มในการจ้างเหมาบุคคลที่สามมาให้บริการแก่ประชาชนและปฏิบัติงานของรัฐมากยิ่งขึ้น

ในปี 1980 ที่ เกรตบริเตน (Great Britain: อังกฤษ สกอตแลนด์ และเวลส์) การให้บริการด้านสังคมจะดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่มิเพียง 14 เปอร์เซ็นต์เท่านั้นที่ดำเนินการโดยบริษัทเอกชนหรือองค์กรอาสาสมัคร แต่เมื่อเวลาผ่านไป 20 ปีจำนวนของผู้ให้บริการด้านสังคมที่เป็นบริษัทเอกชนหรือองค์กรอาสาสมัครมีมากถึง 40 เปอร์เซ็นต์ นอกจากนี้ในปัจจุบันการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศโลกที่ 3 ผ่านทางองค์กรที่ไม่ได้เป็นหน่วยงานของรัฐ (Non-governmental organization: NGO) มีจำนวนถึง 15 เปอร์เซ็นต์จากปริมาณความช่วยเหลือทั้งหมด

การเพิ่มจำนวนของการจ้างเหมาบุคคลที่สามมาดำเนินการแทนภาครัฐนั้นมิได้เกิดขึ้นเฉพาะงานประจำต่างๆ อาทิ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) การเก็บขยะ และการซ่อมบำรุงถนน ฯลฯ หากแต่ในงานที่มีลักษณะพิเศษก็มี เช่น ที่สหราชอาณาจักร มีโรงเรียนของรัฐบาลจำนวนหนึ่งได้จ้างเหมาบริษัทเอกชนมาบริหารจัดการโรงเรียน นอกเหนือจากการปรับปรุงและก่อสร้างอาคารให้กับโรงเรียนต่างๆ นอกจากนี้บริษัทรับจ้างเอกชนยังเป็นส่วนหนึ่งของการร่วมรบในสงคราม อาทิ เมื่อสงครามอ่าวเปอร์เซีย (อิรัก) ครั้งที่หนึ่งในปี 1991 จำนวนของผู้รับจ้างต่อทหารมีสัดส่วนประมาณ 1 ผู้รับจ้างต่อทหาร 50 ถึง 100 นาย และในปี 2003 สงครามอ่าวเปอร์เซียครั้งที่ 2 จำนวนของผู้รับจ้างต่อทหารมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็น 1 ผู้รับจ้างต่อทหาร 10 นาย

อย่างไรก็ดีการจ้างเหมาบุคคลที่สามอย่างเดียวนั้นไม่ใช่วิธีแก้ไขปัญหาต่างๆในปัจจุบัน เช่นถ้าสี่หน่วยงานภาครัฐได้จ้างเหมาบริษัทเอกชนมาดำเนินการให้บริการแก่ประชาชน ประชาชนก็จะต้องติดต่อกับสี่บริษัทเอกชนเหล่านี้เพื่อรับบริการ ซึ่งในแง่มุมมองของประชาชนก็ไม่ได้รู้สึกว่ามี การปรับปรุงไปจากเดิมซักเท่าไร

2. การดำเนินงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ

แนวโน้มแนวโน้มที่สองนี้ คือการที่หน่วยงานภาครัฐร่วมกันบูรณาการการบริการให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนจะไม่ต้องเสียเวลาในการติดต่อหลายๆหน่วยงาน โดยสามารถรับบริการหลายๆด้านภายในหน่วยงานเดียวกันได้ ซึ่งจะเรียกการปฏิรูประบบการทำงานแบบนี้ว่า “การร่วมกันดำเนินงานในภาครัฐ” การดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานจัดต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและประสานการทำงานระหว่างกันเป็นสำคัญในการที่จะหาหนทางที่จะให้บริการที่ดีขึ้นแก่ประชาชน ความสำเร็จของการร่วมกันดำเนินงานในภาครัฐนั้นถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการปฏิรูปการทำงานของภาครัฐตั้งแต่การต่อสู้กับการก่อการร้ายไปจนถึงการเสนอการบริการของภาครัฐผ่านหลายช่องทาง

ในสหราชอาณาจักร รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีโทนี่ แบลร์ ได้จัดทำโครงการปรับปรุงระบบราชการโดยอาศัยแนวทางร่วมกันดำเนินงานในภาครัฐ โดยตั้งใจที่จะทำให้โครงการนี้โครงการตัวอย่างในการปรับปรุงระบบราชการของสหราชอาณาจักร ส่วนที่สหรัฐอเมริกาได้มีความพยายามที่จะนำเอาแนวทางร่วมกันดำเนินงานในภาครัฐมาประยุกต์ใช้ในหลายๆส่วนของประเทศ อาทิเช่น ที่รัฐโอเรกอน ได้ริเริ่มโครงการ “ไม่มีประตูที่ผิด (No Wrong Door)” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดทาระบบการบริการที่สามารถให้ความช่วยเหลือกับประชาชนในทุกๆเรื่อง ณ จุดแรกที่ประชาชนมาติดต่อไม่ว่าจะเป็นของหน่วยงานใด ในขณะเดียวกัน รัฐบาลกลางสหรัฐ ก็ได้ริเริ่มโครงการที่อาศัยแนวทางร่วมกันดำเนินงานในภาครัฐโดยจะเชื่อมโยงหน่วยงานต่างๆของรัฐและมลรัฐต่างๆ ถึง 24 โครงการ ส่วนที่ออสเตรเลียก็มีโครงการ “Centrelink” ที่รวบรวมบริการด้านสังคมจาก 8 หน่วยงานของรัฐบาลกลาง พร้อมทั้งบริการต่างๆจากรัฐบาลประจำมลรัฐและรัฐบาลของดินแดนในปกครองทั้งหมดไว้ภายใต้โครงการนี้ ในขณะที่รัฐบาลประจำมลรัฐออนตาริโอ แคนาดาได้คิดแผนที่จะจัดระบบการให้บริการเสียใหม่โดยยึดเอาประชาชนเป็นศูนย์กลางแทนที่จะเป็นหน่วยงานของรัฐ

3. การปฏิวัติด้วยระบบเทคโนโลยีดิจิทัล

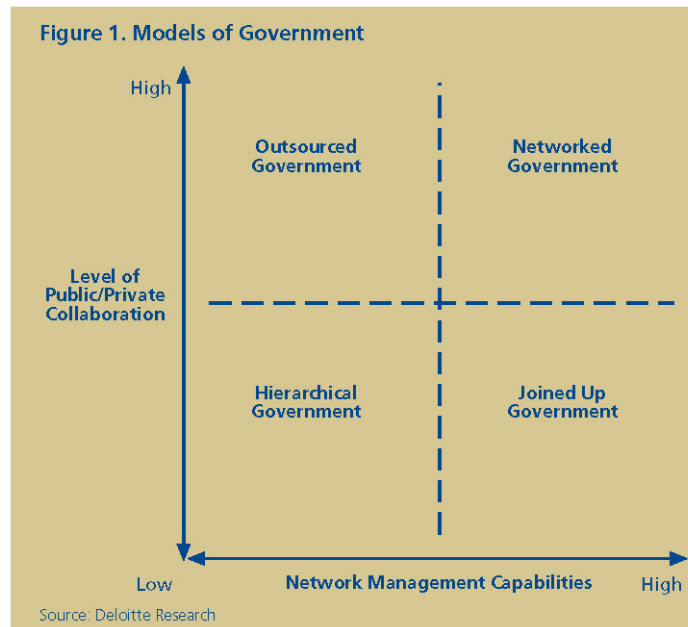
นอกเหนือจากระบบไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์และเทคโนโลยีการสื่อสารอื่นๆแล้ว ระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตถือว่ามีส่วนอย่างมากในการช่วยติดต่อสื่อสารและประสานการทำงานระหว่างบุคลากรที่อยู่ต่างองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในด้านเร็วและค่าใช้จ่าย ก่อนที่ระบบอินเทอร์เน็ตจะแพร่หลายนั้น การติดต่อประสานงานระหว่างบุคลากรที่อยู่ต่างองค์กรต้องเสียค่าใช้จ่ายและเวลาอย่างมาก อาทิ ค่าเดินทาง การประชุม ค่าพัสดุ ค่าแฟกซ์และค่าโทรศัพท์เป็นต้น เมื่อมีระบบอินเทอร์เน็ต ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ก็ลดลงอย่างมาก เทคโนโลยีสมัยใหม่ช่วยให้องค์กรสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและเชื่อมต่อระบบการทำงานระหว่างองค์กรได้ด้วยความสะดวกและรวดเร็ว

หนึ่งในตัวอย่างของการใช้ประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและเชื่อมต่อระบบการทำงานระหว่างองค์กรได้แก่ บริษัท Dell Computer Corporation โดยทางบริษัท Dell ได้แลกเปลี่ยนข้อมูลต่างๆ กับผู้จัดหาวัตถุดิบตลอดเวลา อาทิ ข้อมูลเกี่ยวกับตารางเวลาการผลิต ข้อมูลพยากรณ์ยอดขาย ฯลฯ ซึ่งการแลกเปลี่ยนข้อมูลตลอดเวลานั้นทำให้ บริษัท Dell สามารถตอบสนองอย่างรวดเร็วเมื่อความต้องการของลูกค้าเปลี่ยนแปลงไปและไม่ทำให้เกิดสินค้าค้างคองคลังเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้แล้วขั้นตอนประจำในการทำงานระหว่างบริษัท Dell กับบริษัทคู่ค้าจะเป็นระบบอัตโนมัติซึ่งทำให้ค่าใช้จ่ายในการประสานงานระหว่างบริษัท Dell กับบริษัทคู่ค้าลดลงอย่างมาก ผลที่ได้รับจากเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่นั้นก็คือการมีพันธมิตรทางการค้ามากขึ้น มีการว่าผู้อื่นให้ทำงานแทนมากขึ้น ซึ่งองค์กรต่างๆจะพบว่าการจ้างพันธมิตรทางการค้าให้ทำงานบางอย่างให้ นั้นจะคุ้มค่าง่าที่จะดำเนินการเอง

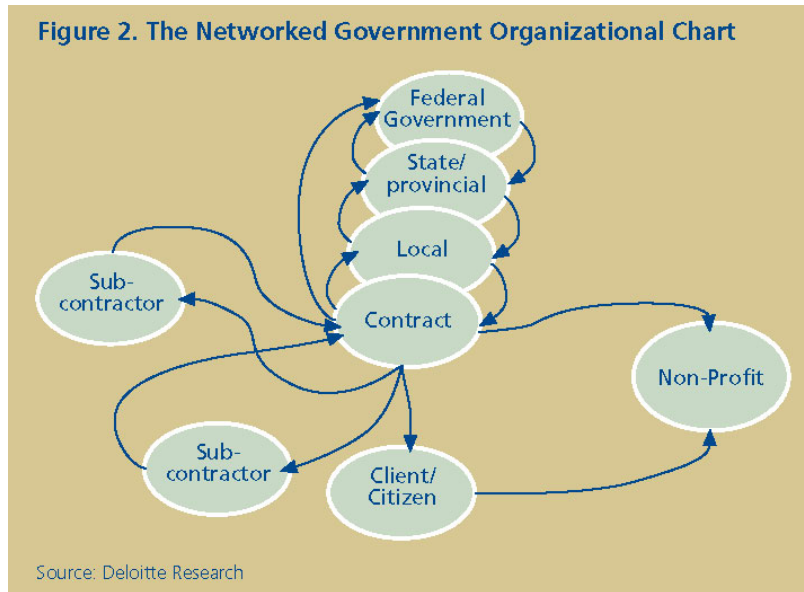
ดังเช่นตัวอย่างของบริษัท Dell ที่แสดงให้เห็นถึงการปฏิวัติด้วยระบบเทคโนโลยีดิจิทัลนั้นนำมาสู่การบริหารจัดการระบบที่มีความซับซ้อนด้วยแนวทางใหม่ในหลายๆรูปแบบ ซึ่งเทคโนโลยีใหม่นั้นเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนการทำงานแบบ

ระบบเครือข่าย เช่นเดียวกับกับกระทรวงกลาโหมของสหรัฐฯ ที่กำลังหาวิธีที่จะพัฒนาระบบเครือข่ายในการปฏิบัติการทางทหาร ทุกๆด้านเพื่อต่อสู้กับเครือข่ายการก่อการร้ายเป็นต้น

การบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายซึ่งจะหมายถึงการผสมผสานและเชื่อมโยงการทำงานของหลายองค์กรเข้าด้วยกัน อาทิเช่น หน่วยงานต่างๆตลอดจนระดับต่างๆ ในภาครัฐ องค์กรเอกชนและองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร โดยอาศัยผสมผสานแนวทางในการดำเนินงาน 3 ด้านเข้าด้วยกันดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ซึ่งคุณลักษณะของการดำเนินงานการบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายคือการดำเนินงานที่พึ่งพาการติดต่อประสานงานแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างองค์กรภาครัฐและเอกชนเป็นอย่างมากในขณะเดียวกันก็มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรต่างๆในเครือข่ายเพื่อให้เกิดความหลากหลายสะดวกและรวดเร็วในการให้บริการประชาชนและการตอบสนองต่อสถานะการณ์และความต้องการต่างๆด้วยความรวดเร็ว (ดูรูปที่ 1)



ตัวอย่างการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายของเมืองเบอร์มิงแฮม ประเทศอังกฤษ ในการให้บริการรักษาผู้ติดยาเสพติดและเหล้า ซึ่งในตอนแรกนั้นเจ้าหน้าที่ของเมืองเบอร์มิงแฮมพบว่าหน่วยงานต่างๆของเมืองเบอร์มิงแฮมที่ให้บริการรักษาผู้ติดยาเสพติดและเหล้า นั้นได้รับเงินสนับสนุนจากหลายหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ซึ่งหมายความว่าแต่ละหน่วยงานดำเนินงานให้การรักษาผู้ติดยาเสพติดและเหล้าอย่างอิสระและเจาะจ้างเหมาโดยตรงกับผู้ให้บริการระดับชุมชน ซึ่งเจ้าหน้าที่แผนกแนวร่วมเพื่อความปลอดภัยของเมืองเบอร์มิงแฮม Jamie Morris ไม่เห็นด้วยกับแนวทางในการดำเนินงานแบบนี้ เขากล่าวว่า “เราจะต้องทำลายกำแพงระหว่างหน่วยงานต่างๆซึ่งเกิดจากการได้รับเงินทุนสนับสนุนโดยตรง” ต่อมาทางเมืองเบอร์มิงแฮมก็สามารถรวบรวมแหล่งเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลางมาไว้ภายใต้กองทุนเดียวกันและได้แต่งตั้งคณะกรรมการดูแลกองทุนนี้ โดยคณะกรรมการมาจากตัวแทนของหน่วยงานต่างๆของเมืองเบอร์มิงแฮมที่ให้บริการรักษาผู้ติดยาเสพติดและเหล้า และคณะกรรมการก็จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเจรจากับผู้ให้บริการที่สามารถให้บริการได้หลายด้าน ผลก็คือ เครือข่ายของภาครัฐบริหารจัดการเครือข่ายขององค์กรเอกชนและองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร



การบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐและให้บริการแก่ประชาชนของหน่วยงานของรัฐ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันหลายๆหน่วยงานได้ประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่าย แต่ยังไม่มีการจัดทำขั้นตอนในการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่ยังขาดความเข้าใจคือการบริหารจัดการภาครัฐที่บทบาทโดยตรงลดลงเรื่อยๆแต่กลับเพิ่มการพึ่งพาเครือข่ายของพันธมิตรหรือผู้รับจ้างดำเนินงานในการให้บริการประชาชนและตอบสนองนโยบายของรัฐ ซึ่งบทความฉบับนี้ตั้งใจที่จะอธิบายขั้นตอนในการจัดทำขั้นตอนในการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายโดยการอธิบายผ่านกรณีศึกษาต่างๆ

ตารางแสดงคุณลักษณะเด่นของการบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่าย

ข้อได้เปรียบของการบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่าย	คำอธิบาย
ความยืดหยุ่น (Flexibility)	ระบบบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายจะมีความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัวกว่าระบบการบริหารแบบลำดับชั้น ตัวอย่างเช่น ศูนย์กลางชุมชน สามารถช่วยเหลือแม่ลูกอ่อนที่ถูกทอดทิ้งโดยการแนะนำไปยังบ้านพักฉุกเฉิน การให้คำปรึกษาและการฝึกอบรมผ่านเครือข่ายผู้ให้บริการทั้งภาครัฐและเอกชนซึ่งจะดีกว่าการใช้บริการจากหน่วยงานของรัฐเพียงอย่างเดียวเพราะระบบเครือข่ายจะให้ทางเลือกที่หลากหลายกว่า
นวัตกรรม (Innovation)	ระบบเครือข่ายจะเสนอบริการใหม่อยู่เสมอเมื่อเทียบกับหน่วยงานของรัฐที่ติดอยู่กับกฎระเบียบต่างๆ ตัวอย่างเช่น บริษัท Forward Service Corporation ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรประจำรัฐวิสคอนซินที่ได้รับการจ้างเหมาจาก 6 เขตของรัฐวิสคอนซิน สามารถจัดหาที่พัก รถรับส่ง และทุนการศึกษาสำหรับผู้ที่ไม่มีงานทำและไม่มีที่อยู่อาศัยภายในระยะเวลา 2-3 เดือนภายหลังการเซ็นสัญญาจ้างเหมา นอกจากนี้แล้วบริษัทนี้ยังสามารถหาแหล่งทุนสนับสนุนเพิ่มเติมจากรัฐบาลกลางได้อีกด้วย ผลที่ได้ก็คือความหลากหลายของบริการเมื่อเทียบกับระบบเดิมที่ดำเนินการโดยแต่ละเขต
ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง (Specialization)	ระบบเครือข่ายจะทำให้หน่วยงานของรัฐให้ความสนใจอยู่กับภารกิจหลักของหน่วยงานโดยการจ้างผู้เชี่ยวชาญมาช่วยดำเนินการภารกิจส่วนอื่น ตัวอย่างเช่น โรงเรียนของรัฐหลายแห่งได้จ้างเหมาองค์กรเอกชนที่มีความชำนาญในการบริหารจัดการและเทคโนโลยีสารสนเทศให้มาช่วยดำเนินการตั้งแต่การปรับปรุงระบบการเรียนการสอนจนถึงการบริหารโรงเรียน
ความรวดเร็ว (Speed)	การที่ไม่มีการควบคุมโดยตรงและสมาชิกในเครือข่ายมีอิสระในการตัดสินใจเองทำให้การตัดสินใจมีความรวดเร็วสามารถตอบสนองต่อปัญหาต่างๆด้วยความรวดเร็ว

ประเภทของเครือข่าย (Types of Public-Private Networks)

การบริหารภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายมีได้หลายรูปแบบ โดยแต่ละรูปแบบต่างก็มีคุณสมบัติต่างกันไปโดยจะขึ้นอยู่กับขอบเขตการดำเนินงาน ความหลากหลายของการให้บริการ ความซับซ้อนและระดับการมีส่วนร่วมของภาครัฐในการดำเนินงาน แต่ละรูปแบบล้วนแล้วแต่เป็นทางเลือกในการทดแทนระบบการให้บริการโดยตรงของภาครัฐ จะพบมากขึ้นเรื่อยๆ ที่หน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐได้บริหารจัดการเครือข่ายหลายๆเครือข่ายพร้อมๆกัน

1. การทำสัญญาในการให้บริการ (Service Contract)

ในเครือข่ายการให้บริการ ภาครัฐจะใช้วิธีการทำสัญญาในการจัดระบบเครือข่าย ข้อตกลงการให้บริการและความสัมพันธ์ของผู้รับจ้างหรือผู้รับจ้างช่วงได้สร้างการเชื่อมโยงในแนวดิ่งและระนาบระหว่างสมาชิกในเครือข่ายแทนที่จะเป็นความสัมพันธ์แบบหนึ่งต่อหนึ่งระหว่างรัฐกับผู้รับจ้างเท่านั้น ตัวอย่างของเครือข่ายในลักษณะนี้ได้แก่ สาธารณสุข สังคมสงเคราะห์ ระบบทะเบียนรถ และระบบการป้องกันประเทศ

2. ห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain)

ห่วงโซ่อุปทานเกิดขึ้นเพื่อที่จะส่งมอบงานที่ซับซ้อนให้กับภาครัฐ อาทิ เครื่องบินขับไล่ โครงการคมนาคม เป็นต้น โดยปกติแล้วระบบห่วงโซ่อุปทานมักจะปรากฏในภาครัฐเท่าไร งานของรัฐมักจะอยู่ในลักษณะของการให้บริการเสียเป็นส่วนใหญ่ ตัวอย่างของเครือข่ายในลักษณะนี้ได้แก่ ระบบป้องกันประเทศและระบบการขนส่ง เป็นต้น

3. เครือข่ายเฉพาะกิจ (Ad hoc)

ภาครัฐมักจะจัดหน่วยเฉพาะกิจขึ้นเพื่อรองรับสถานการณ์พิเศษ ซึ่งมักจะเป็นเหตุการณ์ฉุกเฉิน ตัวอย่างของเครือข่ายในลักษณะนี้ได้แก่ เครือข่ายเฉพาะกิจของ โรงพยาบาล หมอ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขและตำรวจที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อป้องกันการแพร่ขยายของไวรัสสายแรงที่ติดต่อได้ เป็นต้น นอกจากนี้เครือข่ายเฉพาะกิจมักจะถูกจัดตั้งขึ้นในกรณีเกิดธรรมชาติพิบัติต่างๆ อาทิ แผ่นดินไหว หรือน้ำท่วม เป็นต้น ในปัจจุบันสถานการณ์พิเศษอาจจะรวมถึงการจู่โจมเสถียรภาพของเครือข่ายอินเทอร์เน็ตของผู้ไม่หวังดี

4. ตัวแทนการให้บริการ (Channel Partnership)

บริษัทเอกชนหรือองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไรให้การบริการในฐานะตัวแทนในการให้บริการของภาครัฐ คล้ายๆกับร้านค้าปลีกที่ทำหน้าที่ตัวแทนจัดจำหน่ายสินค้าของผู้ผลิตสินค้า ตัวอย่างเช่น บริษัทที่จำหน่ายรถยนต์ช่วยดำเนินการจัดทำทะเบียนรถให้กับผู้ซื้อรถ การที่ร้านขายอุปกรณ์ตกปลาจะทำหน้าที่ออกใบอนุญาตจับด้วย หรือซอฟต์แวร์ที่ช่วยในการจัดทำเอกสารเสียภาษีจะมีบริการเสริมที่จะช่วยนำส่งเอกสารภาษีให้กับทางกรมสรรพากรผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต จากความแพร่หลายของระบบอินเทอร์เน็ตในปัจจุบัน การขยายช่องทางบริการให้บริการของภาครัฐจะทำได้ง่ายขึ้นเพราะ ตัวแทนการให้บริการสามารถรวบรวมบริการต่างๆ ของภาครัฐที่สามารถกระทำผ่านระบบอินเทอร์เน็ตได้มาอยู่รวมกันภายใต้เว็บไซต์ของตัวแทนการให้บริการนั้น

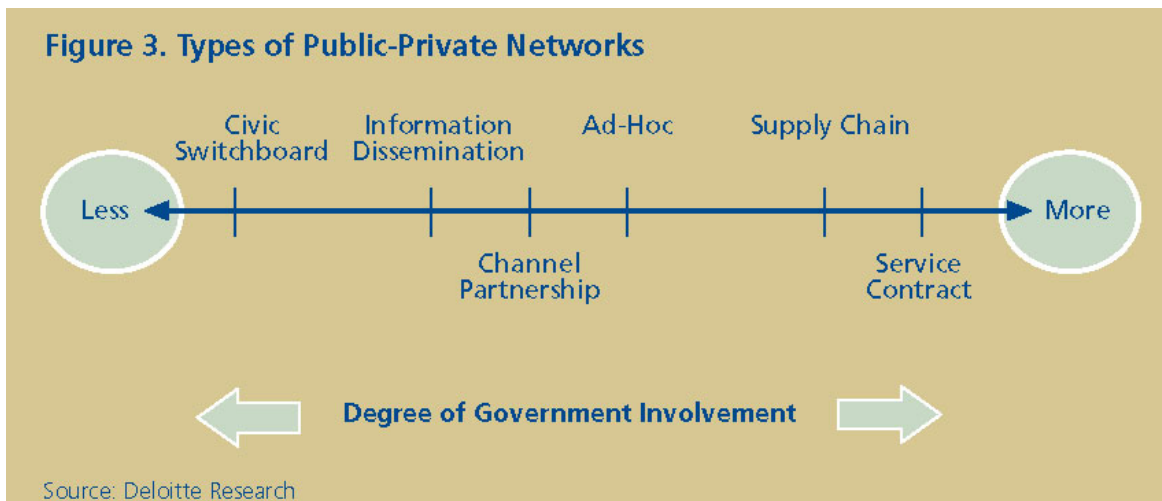
5. การเผยแพร่ข้อมูลสาธารณะ (Information Dissemination)

หน่วยงานภาครัฐร่วมกับภาคเอกชนหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในการเผยแพร่ข้อมูลสาธารณะให้กับประชาชน ตัวอย่างของเครือข่ายในลักษณะนี้ได้แก่ โลก 911 (Earth 911) ซึ่งเป็นเว็บไซต์ที่เผยแพร่ข้อมูลที่ล่าสุดและข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อาทิ บริษัทประจำท้องถิ่นใดทำการหมุนเวียนการใช้แผ่นกรองน้ำมัน แทนการใช้แล้วทิ้งเป็นต้น การที่เว็บไซต์นี้มีข้อมูลจำนวนมากเพราะมีเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลจากรัฐบาลกลาง จาก 50 หน่วยงานของมลรัฐและมากกว่า 1000

หน่วยงานบริหารท้องถิ่น ชุมชนต่างๆทั่วประเทศและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยการเชื่อมโยงเหล่านี้เปรียบเสมือนการสร้างเครือข่ายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา

6. ขุมสายในการเชื่อมโยงองค์กรต่างๆ (Civic Switchboard)

หน่วยงานภาครัฐอาศัยความกว้างขวางขององค์กรเป็นตัวเชื่อมโยงให้องค์กรต่างๆที่สามารถร่วมมือกันแล้วก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคม ความกว้างขวางของภาครัฐมักเกิดจากการที่ผู้นำองค์กร อาทิ นักการเมือง เป็นผู้ที่ประชาชนเลือกเข้ามาเป็นตัวแทน ตลอดจนขอบเขตหน้าที่ตามที่กฎหมายระบุไว้ หน่วยงานภาครัฐจึงมีความเหมาะสมในการเป็นตัวกลางคอยเชื่อมโยงระหว่างองค์กรที่ให้บริการแต่ขาดทรัพยากรในการดำเนินการกับองค์กรที่มีทรัพยากรแต่ไม่มีช่องทางในการให้บริการ



การบริหารจัดการระบบเครือข่าย (Network Management)

การบริหารกลุ่มเครือข่ายของผู้ให้บริการทั้งภาคเอกชน และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเป็นต้องอาศัยความพยายามที่ต่างกันมากกว่าการบริหารพนักงานในหน่วยงานในองค์กรเดียวกัน และเป็นสิ่งที่สร้างความท้าทายแก่ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานนี้อย่างมาก ภาครัฐจะทราบได้อย่างไรว่าเมื่อไรที่ควรนำเครือข่ายมาใช้ ควรออกแบบเครือข่ายและนำมาปฏิบัติอย่างไร และภาครัฐควรจะทำอย่างไรที่จะเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการ ประชาชน ขั้นตอนของการทำงาน และเทคโนโลยีเข้าด้วยกัน สิ่งเหล่านี้จะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือได้อย่างไร และทักษะใหม่ๆใดบ้างที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

จากสิ่งที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นผนวกกับความท้าทายอื่นๆ ความพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายด้านนโยบายรัฐโดยผ่านเครือข่ายจึงไม่ได้ประสบความสำเร็จเสมอไป สาเหตุของความล้มเหลวมักเกิดจากสาเหตุต่อไปนี้หนึ่งสาเหตุหรือมากกว่านั้น

1. ขาดความเชื่อมโยงของเป้าหมาย เครือข่ายภาครัฐมักเกิดขึ้นจากการต้องการให้บริการของภาครัฐแต่ผลลัพธ์ของการดำเนินงานคลุมเครือ ยากต่อการวัดผล และอาจต้องใช้เวลาหลายปีกว่าจะทราบได้ และที่ยิ่งทำให้สับสนมากไปกว่านั้นคือองค์กรต่างๆที่เข้าร่วมในเครือข่ายมักมีเป้าหมายที่แตกต่างกันแต่มีความซ้อนเหลื่อมกันอยู่

2. การควบคุมดูแลขาดประสิทธิภาพ หลายองค์กรในภาครัฐมักเข้าใจผิดว่าการส่งงานให้หน่วยงานนอกองค์กรดำเนินการเป็นวิธีการลดภาระการจัดการด้านบริการซึ่งแท้ที่จริงแล้วนี่คือสูตรสำเร็จของความล้มเหลวซึ่งส่งผลให้ต้นทุนการดำเนินการเพิ่มสูงขึ้น ขาดประสิทธิภาพในการให้บริการ และทำให้เกิดข้อผิดพลาด ในทางกลับกัน เจ้าหน้าที่รัฐอาจใช้อำนาจไปในทางที่ผิดและยืนยันให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดทั้งหมดในสัญญาโดยไม่คำนึงว่าจะส่งผลดีหรือไม่

3. ความล้มเหลวในการสื่อสาร หากหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ให้บริการเอง ช่องทางการสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการในหน่วยงานจะช่วยให้ข้อมูลผ่านไปยังผู้ที่ต้องการ การสื่อสารภายในอย่างไม่เป็นทางการในหน่วยงานเหล่านี้มักเป็นปัญหาในการขับเคลื่อนไปสู่ระบบเครือข่ายซึ่งมีจุดแข็งคือการกระจายอำนาจและการกระจายการควบคุม การสื่อสารภายในอย่างไม่เป็นทางการจะเป็นอุปสรรคในการสื่อสารของระบบเครือข่าย ยิ่งกว่านั้น การขาดความสามารถในการดำเนินการระบบข้อมูลจะกลายเป็นอุปสรรคต่อความพยายามของเครือข่าย ทำให้การสื่อสารไม่ราบรื่น และไม่ได้รับความร่วมมือ

4. ปัญหาในการประสานงาน โดยทั่วไปภาครัฐที่ใช้ระบบเครือข่ายมักมีเรื่องของการประสานงานระหว่างภาครัฐ องค์กรเอกชน และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรระดับต่างๆมากมายเข้ามาเกี่ยวข้อง ผลงานที่ย่ำแย่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งในเครือข่าย หรือปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในเครือข่ายอาจทำลายผลงานของทุกฝ่าย ปัญหาด้านการประสานงานอาจทำให้ประสิทธิภาพของระบบเครือข่ายอ่อนแอลงหากมีความซับซ้อนสูงและกำหนดหน้าที่รับผิดชอบไม่ชัดเจนเพียงพอ

5. ฐานข้อมูลไม่ดี ความพยายามที่จะแลกเปลี่ยนการให้บริการกับสมาชิกวงเครือข่ายอาจล้มเหลวเนื่องจากขาดข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนในการดำเนินโครงการหรือการให้บริการ ต้นทุนในการซ่อมหลุมบ่อบนถนนหรือการดำเนินการคืนภาษีคิดเป็นเท่าไร การขาดข้อมูลพื้นฐานและข้อมูลด้านต้นทุนรวมทั้งขาดมาตรฐานกำหนดความสำเร็จทำให้เครือข่ายถูกกระทบอย่างต่อเนื่องจากความผิดพลาดดังกล่าว

6. ภาครัฐมีขนาดใหญ่เกินไป ความสัมพันธ์ในเครือข่ายอาจติดขัดจำกัดเนื่องจากสมาชิกในกลุ่ม เช่น หน่วยงานรัฐแห่งหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าสมาชิกอื่นๆ ภาครัฐมักมีสมุดตรวจสอบเล่มใหญ่ที่สุดและยังมีเครื่องมืออื่นๆ เช่น หน่วยงานกำกับดูแลซึ่งอาจ

บิดเบือนการสื่อสารและเสียงสะท้อนและแม้กระทั่งสร้างความตึงเครียดในบรรดาสมาชิกเครือข่ายในแง่ของ “การให้ความนำเชื่อถือ” และ “การกล่าวโทษ” ต่อการกระทำบางอย่าง

การแก้ปัญหาที่รวมทั้งอุปสรรคอื่น ๆ ในการดำเนินรูปแบบเครือข่ายภาครัฐจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการรูปแบบใหม่หน่วยงานภาครัฐที่มีเจ้าหน้าที่น้อยลงแต่มีการบริหารจัดการระบบเครือข่ายมากขึ้นไม่สามารถใช้ระบบบริหารจัดการแบบเดิมๆได้ แต่จำเป็นต้องใช้แนวทางการบริหารที่ฉับไวมากขึ้น แนวทางหนึ่งนั้นคือการบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายซึ่งต้องมีพื้นฐานที่สำคัญ 5 ประการ (แสดงในรูปที่ 4)

รูป 4 พื้นฐานในการบริหารด้วยระบบเครือข่าย

การออกแบบและการนำไปปฏิบัติ

- ใครควรเป็นผู้นำระบบเครือข่ายไปใช้
- รูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมที่สุดหรือการผสมผสานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนคืออะไร
- ความจำเป็นตามกฎหมาย
- การสนับสนุนด้านงบประมาณ

ทุนมนุษย์

- กำหนดทักษะใหม่ๆที่จำเป็นในการบริหารจัดการเครือข่าย
- การคัดเลือกและการรักษาบุคลากร
- จัดทำหลักสูตรการพัฒนาทักษะ
- ยกเลิกการควบคุมการบริการสาธารณะ
- จัดทำศูนย์การปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ
- การบริหารจัดการองค์ความรู้

ยุทธศาสตร์

- ตั้งคำถามที่เหมาะสม
- กำหนดคุณค่าสาธารณะของการให้บริการผลิตภัณฑ์ หรือ การส่งมอบ
- ระบุปัญหา
- กำหนดเป้าหมายด้านนโยบาย

การบูรณาการผลงาน

- แนใจว่ามีความเชื่อมโยงด้านเป้าหมาย
- ทำสัญญาที่ยึดผลงานเป็นหลักโดยวัดผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ โครงการ และกระบวนการ
- เชื่อมต่อกับระบบงบประมาณที่อ้างอิงผลงาน
- ขยายผลงานไปยังหน่วยงานต่างๆรวมทั้งนอกองค์กรด้วย
- วัดผลงานส่วนบุคคล

เทคโนโลยีสารสนเทศที่จำเป็น

- ระบบ IT ที่สามารถเชื่อมต่อแลกเปลี่ยนข้อมูลได้กับหลายๆระบบ
- ทำงานตามขั้นตอนต่างๆผ่านเครือข่ายสารสนเทศ
- การบริหารจัดการข้อมูลลูกค้า
- ERP
- เครื่องมือสนับสนุนการตัดสินใจ
- ระบบ IT ที่ส่งเสริมการทำงานร่วมกัน
- เชื่อมต่อกับฐานข้อมูลต่างๆในองค์กร
- บริการผ่านเว็บหรือ XML
- เครื่องมือการจัดการองค์ความรู้

การพัฒนาแผนยุทธศาสตร์: ตอบคำถาม “อะไร”

บางครั้งการที่ภาครัฐที่ใช้ระบบเครือข่ายประสบความสำเร็จไม่ได้เกิดจากวิธีการจัดการ ทว่าเกิดจากการแจกจ่ายงานในลำดับแรก บ่อยครั้งพบว่าหน่วยงานของรัฐใช้เวลาเพียงน้อยนิดในการคิดเพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับเจตนารมณ์และยุทธศาสตร์ อาทิ เป้าหมายนโยบายใดที่องค์กรคาดหวังว่าจะประสบความสำเร็จและทำอย่างไรให้เป้าหมายนั้นเชื่อมโยงกับสิ่งที่องค์กร(ภาครัฐ) ต้องการให้สมาชิกในเครือข่ายดำเนินการ กลับเป็นว่า เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐหยิบผังองค์กรขึ้นมาดูว่าอะไรบ้างที่พวกเขาดำเนินการได้ไม่ดี จากนั้นก็ติดต่อจ้างเหมาให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน

ยุทธศาสตร์ควรถูกใช้เป็นแนวทางในการสร้างเครือข่ายรวมทั้งองค์ประกอบของเครือข่ายด้วยนั้น ผู้บริหารระดับสูงของภาค จะพบได้บ่อยๆว่าเป็นเรื่องยากที่จะก้าวไปสู่วิธีการวางแผนและแนวทางการแก้ปัญหาใหม่ที่นำเดินเดินมากขึ้น สำคัญมากขึ้น และใหญ่ขึ้น ซึ่งมักถูกขัดขวางจากคนเก่าๆตลอดจนกฎเกณฑ์ต่างๆของระบบราชการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินงาน ทว่าการกระทำเหล่านี้เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยเครือข่าย

จุดหมายปลายทางของการดำเนินงาน ไม่ใช่ระหว่างเส้นทางการดำเนินงานเป็นสิ่งที่กำหนดแนวทางการบริหารจัดการของเครือข่ายรวมทั้งองค์ประกอบต่างๆของเครือข่ายด้วย ตัวอย่างเช่น เมื่อเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนมัธยมมองแดนซึ่งตั้งอยู่ใกล้กรุงเทพฯ ประเทศเนเธอร์แลนด์ต้องการให้โรงเรียนมีที่สำหรับรองรับนักเรียนได้มากขึ้น พวกเขาควรจะหาใช้วิธีการที่ปฏิบัติกันมาแต่เดิมคือ หาผู้รับเหมาเข้ามาประกวดราคา ทว่า พวกเขากลับสรุปได้ว่า สิ่งที่ต้องการซื้อจริงๆไม่ใช่ทรัพย์สินที่เห็นเป็นรูปเป็นร่างซึ่งในกรณีนี้หมายถึง อาคารโรงเรียน ทว่าพวกเขาต้องการมีสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ที่มีคุณภาพซึ่งเกิดจากการบริการต่างๆ อย่างเช่น การทำความสะอาด การดูแล ความปลอดภัย การบำรุงรักษาพื้นที่ เทคโนโลยีสารสนเทศ และอื่นๆ สิ่งที่เขาต้องการไม่ใช่ผลิตภัณฑ์อย่างอาคารโรงเรียนซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญ แต่ทว่าพวกเขาต้องการการบริการต่างๆรวมอยู่กับตัวอาคารด้วย ครูและเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนสามารถใช้เวลาทั้งหมดของพวกเขาให้กับเจตนารมณ์ที่เป็นแก่นหลักคือการให้การศึกษา ในขณะที่บริษัทเอกชนเข้ามารับผิดชอบสิ่งอำนวยความสะดวก และการบริการต่างๆ อาคารโรงเรียนสามารถนำมาใช้ประโยชน์ด้านอื่นนอกเวลาเรียน แต่ต้องได้รับการอนุมัติจากสภาท้องถิ่นเสียก่อน เจ้าหน้าที่ระดับสูงของโรงเรียนหลายแห่งในสหราชอาณาจักรได้นำรูปแบบที่เน้นผลลัพธ์ไปประยุกต์ใช้ด้วยเช่นกัน

ตั้งคำถามที่เหมาะสม

ก่อนอื่น การกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมหมายถึงการให้ความสำคัญกับภาระหน้าที่หลักในการบริหารจัดการและการตั้งคำถามสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จ นั่นคือ องค์กรกำลังพยายามสร้างมูลค่าสาธารณะใด

การตอบคำถามนี้ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องทราบเกี่ยวกับเป้าหมายของนโยบายและทราบหน่วยงานของพวกเขาควรแสดงบทบาทใดที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่หน่วยงานการเคหะอาจตั้งคำถามว่า “งานของผมคือการสร้างโครงการเคหะ หรือการเพิ่มปริมาณประชาชนที่สามารถเป็นเจ้าของและได้อาศัยอยู่ในบ้านของตนเอง” หากคำตอบเป็นอย่างหลัง นั้นหมายความว่าหน้าที่รับผิดชอบของพวกเขาอาจไม่ใช่การสร้างบ้านเพื่อสาธารณะ หรือแม้กระทั่งการจ้างคนอื่นมาทำงานนี้ แต่กลับกัน หน้าที่ของพวกเขา คือ ประชุม ให้ข้อมูล และให้ทรัพยากรที่จำเป็นซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานบรรลุเป้าหมายนั้นได้

นายกเทศมนตรีกรุงวอชิงตันดีซี แอนโทนี วิลเลียมส์ และคณะทำงานของเขาได้นำกระบวนการคิดนี้ไปปรับใช้เมื่อครั้งที่พวกเขาทำการทบทวนระบบสาธารณสุขของเมืองทั้งระบบหลังจากที่แอนโทนีเข้ารับตำแหน่งในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 ได้ไม่นานเป็นเวลาเกือบ 2 ทศวรรษที่โรงพยาบาลกลางประจำกรุงวอชิงตันดีซีได้เป็นหลักสำคัญของระบบสาธารณสุขของเขตนี้ อย่างไรก็ตาม เมื่อเร็ว ๆ นี้ โรงพยาบาลกลางที่เป็นของเมืองเองแห่งนี้ค่อยๆ แยกแยะเนื่องจากระบบการจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ และต้องประสบภาวะการขาดแคลนเงินสด แทนที่จะตั้งคำถามว่า "เราจะแก้ไขโรงพยาบาลนี้อย่างไร" วิลเลียมส์ตั้งคำถามที่เป็นพื้นฐานมากกว่านั้น นั่นคือ "งานของผมคือการดำเนินธุรกิจโรงพยาบาลของเมือง หรือคือการให้การบริการระบบสาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพเพื่อคนยากจน" จอห์น โคสกีเนน อดีตผู้บริหารกรุงวอชิงตันดีซี จำได้ว่า "กรุงวอชิงตันดีซีเคยมีสถิติด้านการสาธารณสุขที่เลวร้ายที่สุดในประเทศ การถกเถียงว่าเราควรดำเนินกิจการโรงพยาบาลหรือไม่เกิดขึ้นน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับว่าเราจะปรับปรุงสถิตินั้นให้ดีขึ้นได้อย่างไร เราก้าวถอยหลังและตั้งคำถามว่า "ต้องทำอะไรบ้างเพื่อปรับปรุงการดูแลด้านการสาธารณสุขในเมืองนี้ให้ดีขึ้นให้มากที่สุด"

เมื่อพิจารณาตามแนวทางนี้ คำตอบที่ได้ย่อมชัดเจนที่สุดว่า ปิดโรงพยาบาลกลางและหันมาใช้ทรัพยากรซึ่งสนับสนุนโรงพยาบาลกลางมาสนับสนุนการเชื่อมโยงเครือข่ายของโรงพยาบาลเอกชนและคลินิกสุขภาพประจำชุมชนเข้าด้วยกัน ผู้บริหารกรุงวอชิงตันดีซีเชื่อว่า วิธีการนี้จะไม่เพียงช่วยประหยัดเงินภาษีของประชาชน ทว่ายังเป็นการสร้างระบบดูแลสุขภาพให้ประชาชนจำนวนมากขึ้นด้วย "เราตัดสินใจว่า บางทีรัฐไม่ควรดำเนินกิจการโรงพยาบาล ทว่าเราควรให้การดูแลสุขภาพต่อผู้ที่ต้องการ" โคสกีเนนกล่าว "เวลานี้ เรามีระบบการดูแลสุขภาพสำหรับคนยากจนที่ดีกว่าที่เราเคยมีเมื่อก่อนสมัยที่เราให้ที่โรงพยาบาลกลางประจำกรุงวอชิงตันดีซี" การก่อตั้งเครือข่ายการดูแลสุขภาพของกรุงวอชิงตันดีซี ยังช่วยให้นายกเทศมนตรีวิลเลียมส์สามารถทำสิ่งอื่นๆ ได้อีกด้วย นั่นคือ ปลดล็อกคลินิกและโรงพยาบาลเอกชนซึ่งตั้งอยู่ทั่วเมืองจากเดิมที่มีผู้ใช้บริการน้อยกว่าความกำลังในการให้บริการที่มีอยู่ ด้วยการเชื่อมเครือข่ายสุขภาพเข้าด้วยกันโดยใช้ระบบเงินงบประมาณ เขาสามารถสร้างคุณค่าโดยรวมได้สูงขึ้นกว่าสมัยที่คลินิกและโรงพยาบาลเอกชนดำเนินกิจการแยกจากกัน เครือข่ายนี้แม้จะต้องประสบกับภาวะล้มลุกคลุกคลานอยู่บ้างซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการล้มละลายของผู้ให้บริการด้านสุขภาพรายหลักๆ รายหนึ่ง ทว่าระบบก็ยังสามารถจัดการให้มีทางเลือกที่หลากหลายมากขึ้นในต้นทุนที่ต่ำกว่าในยุครุ่งเรืองของกรุงวอชิงตันดีซีเน้นความสนใจและทรัพยากรไปที่ที่แห่งเดียว(โรงพยาบาลกลางประจำกรุงวอชิงตันดีซี)

ก้าวออกนอกกล่อง

หน่วยงานรัฐไม่ควรปล่อยให้กระบวนการเดิม ๆ ในอดีต ผังองค์กรปัจจุบัน หรือความสามารถที่มีอยู่ หรือในที่นี้ ความสามารถที่มีอยู่ของภาคเอกชนเข้ามามีอิทธิพลควบคุมคำตอบว่าอะไรที่ควรเปลี่ยนไปสู่วิธีการเครือข่าย รูปแบบการจ้างเหมาบุคลากรจากภายนอกแบบเดิมๆ ที่ปฏิบัติกันมา ซึ่งอยู่ในกล่องแคบๆ และมักขึ้นอยู่กับระบบงานที่ไม่ดีไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นการจ้างเหมาบุคลากรจากภายนอกจึงทำได้แค่ลดต้นทุนความอ่อนแอขององค์กร วิธีการที่ดีกว่านั้นคือใช้รูปแบบเครือข่ายผลักดันให้เกิดแนวทางการแก้ปัญหาใหม่ๆ และเปลี่ยนรูปแบบการปฏิบัติงานที่กระทำอยู่ในปัจจุบัน

สแตน โขโลเวย์ ประธานสภาอาชีพด้านการบริการอธิบายไว้ว่า

ในภาคเอกชน มีแนวคิดเรื่อง 'พื้นที่การออกแบบ' ซึ่งหมายถึงพื้นที่ที่จำเป็นสำหรับออกแบบเพื่อให้ได้ผลลัพธ์มากกว่าแนวความคิดว่ามันควรจะมิลักษณะอย่างไร เมื่อครั้งที่ผมอยู่ที่กระทรวงกลาโหม เราใช้เวลาหนึ่งวันที่ Federal Express (บริษัทส่งพัสดุชั้นนำของโลก) ประเด็นสำคัญที่เราขบคิดกันคือ ญวนแจแห่งความสำเร็จคือการตระหนักว่าก่อนที่จ้างเหมาบุคลากรจากภายนอก คุณจำเป็นต้องประเมินทุกสิ่งทุกอย่างที่คุณกำลังทำอยู่ในขณะนั้นให้ครบถ้วน ทำแผนผังกระบวนการ และจากนั้นตัดสิ่งที่คุณกำลังทำอยู่เวลานี้ที่ทำให้คุณไม่สามารถเข้าถึงรูปแบบใหม่ได้ออกเสีย

นี่คือวิธีที่หน่วยงานดูแลชายฝั่งของสหรัฐอเมริกาไปใช้เมื่อครั้งที่กำลังคิดจะปรับปรุงฝูงพาหนะน้ำลึกให้ทันสมัย (ดูตารางข้างล่าง)

หน่วยงานดูแลชายฝั่งน้ำลึกแห่งสหรัฐอเมริกา:
เครือข่ายห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain Network)

หน่วยงานดูแลชายฝั่งทบทวนยุทธศาสตร์ในการจัดซื้อสินค้าและบริการเมื่อพวกเขาจัดให้มีการประกวดราคาสำหรับฝูงพาหนะตรวจการณ์น้ำลึกที่ทันสมัยมากขึ้นเมื่อหลายปีมาแล้ว ฝูงพาหนะนี้ประกอบด้วยเรือ 90 ลำ และเครื่องบิน 200 ลำ ฝูงพาหนะนั้นเก่า มีชิ้นส่วนไม่สมบูรณ์และไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน วิธีมาตรฐานในการทดแทนฝูงพาหนะมูลค่า 10,000 ล้านดอลลาร์นี้คือการจัดซื้อเครื่องบินแต่ละลำ เรือแต่ละลำ และทีละส่วนของเทคโนโลยีที่ล้ำสมัยขึ้นเรื่อยๆ และมาพิจารณาภายหลังว่าจะให้ส่วนต่างๆทำงานด้วยกันอย่างไร

สำหรับฝูงพาหนะน้ำลึก หน่วยงานดูแลชายฝั่งเลือกใช้วิธีที่แตกต่างออกไปมาก นั่นคือ ทำสัญญากับองค์กรแห่งเดียวให้จัดหาสินค้าทั้งหมดทดแทนโดยนำเสนอเป็นแพ็คเกจรวมโดยมีกรอบเวลาหลายปี หน่วยงานยังเรียกร้องให้ผู้เข้าร่วมประมูลช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของสินค้าให้มากขึ้นโดยให้นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยและดีกว่า รวมทั้งวิธีการปฏิบัติการใหม่ๆมาใช้ หนังสือเชิญให้ยื่นข้อเสนอ(Request for proposal: RFP) ระบุว่าผลลัพธ์ที่หน่วยงานต้องการและสมรรถนะที่จำเป็น ได้แก่ การค้นหาและช่วยเหลือ ระบุคนที่ต้องการความช่วยเหลือในมหาสมุทร มีประสิทธิภาพตอบสนองต่อระบบความปลอดภัยของประเทศ และตอบสนองความต้องการในยามที่ประสบหันทันที และจากนั้นปล่อยให้เป็นที่ของผู้ส่งมอบสินค้า (ด้วยความช่วยเหลือจากทีมผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานดูแลชายฝั่งที่มอบหมายให้แก่ผู้เข้าร่วมเสนอราคาครบสุดท้าย 3 ราย) เพื่อออกแบบระบบเรือเครื่องบิน ดาวเทียม เทคโนโลยีสารสนเทศ และยานพาหนะทางอากาศที่ไม่ต้องใช้คนที่จำเป็น เป้าหมายสูงสุด ได้แก่ ปฏิบัติวิธีการที่เจ้าหน้าที่ทั้งชายหญิงในหน่วยงานดูแลชายฝั่งปฏิบัติงานของพวกเขา

แหล่งที่มาข้อมูล: Deloitte Research

การออกแบบเครือข่าย: ตอบคำถาม “อย่างไร”

เมื่อคุณเปิดให้มีการประกวดราคาสำหรับการจัดตั้งเครือข่าย นั้นหมายถึงคุณกำลังสร้างเครือข่ายที่ยังไม่มีอยู่ในเวลานั้นซึ่งหมายความว่า คุณจำเป็นต้องคิดบนพื้นฐานที่กว้างขึ้นจากต้นจนจบ การทำสิ่งนี้ให้ถูกต้องจำเป็นต้องรู้สึกได้ว่าสุดท้ายแล้วมันจะเปลี่ยนเป็นอย่างไร -- จอห์น โคสกินเนน อดีตผู้บริหารกรู๊วชิงตันดีซี

เครือข่ายไม่ได้เกิดขึ้นเอง จะต้องมีคนหนึ่งที่ต่อนึกให้ออกก่อนว่าจะรวมองค์กรต่างๆเข้าด้วยกันได้อย่างไรให้เป็นระบบการให้บริการเสมือนหนึ่งเดียว หน้าที่ของผู้ออกแบบเครือข่ายและผู้ริเริ่มคือ ดูว่าส่วนต่างๆของทั้งเครือข่ายควรทำงานร่วมกันอย่างไร ระบบสมาชิกเครือข่ายที่เป็นไปได้ นำทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมาพบกันที่โต๊ะประชุม และตัดสินใจว่าจะนำทรัพยากรใดมาใช้เพื่อดำเนินงานในรูปแบบเครือข่ายได้ ผู้ริเริ่มต้องพบกับความท้าทายในการที่ต้องให้ความเคารพต่อความรู้สึกของสมาชิกเครือข่ายมากพอที่จะสร้างรูปแบบที่ยืดหยุ่น แต่เป็นภารกิจที่ชัดเจนพอที่จะทำให้ทุกคนเข้าใจในเป้าหมายร่วมกัน

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของเครือข่ายสามารถย้อนดูได้ว่ามันถูกออกแบบมาอย่างไรตั้งแต่เริ่มแรก โดยการกำหนดแนวทางการบริหารเครือข่ายจะทำให้การออกแบบทำให้เกิดโครงสร้างซึ่งทำให้เกิดการไหลของข้อมูลข่าวสารและทรัพยากร

ภายในเครือข่าย เช่นเดียวกับแผนการดำเนินงานที่ดี การออกแบบที่เหมาะสมช่วยให้ภาครัฐบรรลุนโยบายและเป้าหมายสูงสุดในการปฏิบัติการ ไม่ว่าจะเครือข่ายจะจัดการได้ดีเพียงใด ข้อบกพร่องในการออกแบบแม้เพียงเล็กน้อยอาจทำให้เสียเวลาและพลังงานของสมาชิกเครือข่าย และทำให้เกิดปัญหาได้พอสมควรต่อไปข้างหน้า

การเลือกรูปแบบเครือข่ายที่เหมาะสมที่สุด

สิ่งแรกที่ต้องพิจารณาคือ เครือข่ายประเภทใดที่เหมาะสมที่สุดสำหรับสถานการณ์เฉพาะนั้นๆ ได้แก่ สัญญาบริการ ห่วงโซ่อุปทานงานเฉพาะกิจ ช่องทางการให้บริการ ข้อมูลข่าวสาร หรือสาธารณูปโภคพื้นฐาน ในการตอบคำถามข้างต้นมีปัจจัยที่ควรนำมาพิจารณาดังต่อไปนี้

- **คุณต้องการทำอะไร** ให้บริการหรือ สร้างเครื่องบินหรือ เพิ่มการเข้าถึง สิ่งที่คุณต้องการทำคือตัวตัดสินเครือข่ายที่เหมาะสมที่สุดที่สำคัญที่สุด ตัวอย่างเช่น หากเป้าหมายหลักคือ การเพิ่มการเข้าถึง จากนั้นพันธมิตรด้านช่องทางซึ่งช่วยยกระดับการเข้าถึงในตลาดการค้าของภาคเอกชนได้มากขึ้นก็ดูน่าจะเป็นรูปแบบเครือข่ายที่เหมาะสมที่สุด
- **ความต้องการเป็นสิ่งที่เกิดต่อเนื่องหรือเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวจบ** ตัวอย่างเช่น เครือข่ายนี้เป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องปฏิบัติเพื่อตอบสนองเหตุการณ์เฉพาะ เช่น เรือจุกเงิน หรือมหันตภัย หรือความจำเป็นที่ต้องมีเครือข่ายเป็นเรื่องต่อเนื่อง
- **มีงบประมาณเท่าไร** ยิ่งมีงบประมาณน้อย ความเป็นไปได้ที่จะสร้างเครือข่ายประเภทจ้างเหมางานยิ่งน้อย เนื่องจากเครือข่ายลักษณะนี้มักมารวมกันได้ด้วยเงินงบประมาณ
- **ความสำคัญที่เกี่ยวข้องเนื่องกันระหว่างความรับผิดชอบกับความยืดหยุ่นคืออะไร** หากเป้าหมายคือ ความรับผิดชอบมีความสำคัญมากกว่า เครือข่ายการทำสัญญาที่มีเป้าหมายชัดเจนและมีแรงจูงใจ สำหรับผลงานย่อมเป็นวิธีที่ดีที่สุด ทว่าหากความยืดหยุ่นมีความสำคัญมากกว่าความรับผิดชอบ กรอบการทำงานแบบหลวมๆ ย่อมเหมาะสมมากกว่า

การบูรณาการและเชื่อมโยงเครือข่าย

การผลิตรถยนต์หนึ่งคันจำเป็นต้องอาศัยการจัดการเครือข่ายผู้ส่งมอบซึ่งจัดหาส่วนประกอบนับร้อยชิ้นเพื่อนำไปประกอบเป็นรถยนต์ แต่เดิมผู้ผลิตจะจัดการผู้ส่งมอบเหล่านี้ด้วยตนเอง ทว่าบริษัทผู้ผลิตรถยนต์เริ่มมอบความรับผิดชอบในการจัดการชิ้นส่วนใหญ่ๆ ในกระบวนการประกอบรถยนต์ เช่น การตกแต่งภายในรถยนต์ ให้แก่บริษัทที่เชี่ยวชาญในกระบวนการนี้ ปรากฏการณ์เดียวกันนี้ยังเกิดขึ้นในหลายอุตสาหกรรมตั้งแต่ คอมพิวเตอร์ไปจนถึงเครื่องมือต่างๆ เบื้องหลังแนวโน้มนี้คือความเชื่อว่าผู้รับจ้างเหมา (Contractor) สามารถรวบรวมและจัดการกระบวนการและองค์กรต่างๆ ซึ่งประกอบกันเป็นเครือข่ายได้ดีกว่าบริษัททำเอง

เนื่องจากรัฐพึ่งพาภาคเอกชนในการให้บริการมากขึ้นๆ พวกเขาต้องเผชิญกับคำถามพื้นฐานเช่นเดียวกับผู้ผลิต กระบวนการใดที่ควรเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน และใครจะเป็นผู้ดำเนินการเชื่อมโยงนี้

โครงการจ้างงานด้านระบบ IT สองโครงการใหญ่ของรัฐ Navy Marines Corp Intranet (NMCI) และ NSA's Groundbreaker สะท้อนให้เห็นการยอมรับว่าบางครั้งเหตุผลในการ"สำรวจตลาด"ในขั้นแรกคือ เจ้าหน้าที่รัฐสรุปว่าภาคเอกชนสามารถรวมและจัดการการให้บริการและส่วนประกอบด้านสาธารณูปโภคได้ดีกว่าทำเองในหน่วยงาน อีกตัวอย่างหนึ่งคือรัฐอริโซนำทำสัญญากับหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไรให้ทำหน้าที่ประสานงานเครือข่ายผู้ให้บริการสาธารณสุขด้านพฤติกรรม ความสัมพันธ์ที่ก่อร่างขึ้นมาเป็นเวลานานระหว่างผู้รับการจ้างเหมากับผู้ให้บริการมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของเครือข่าย

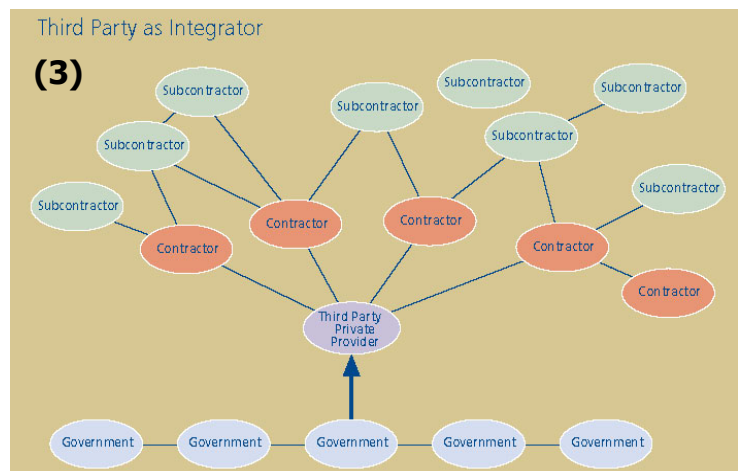
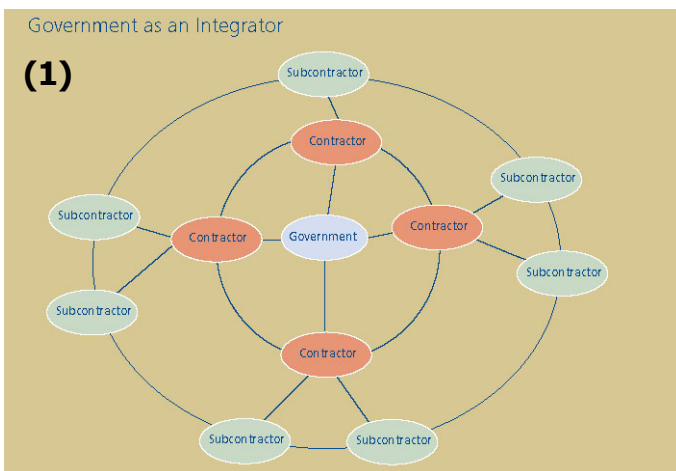
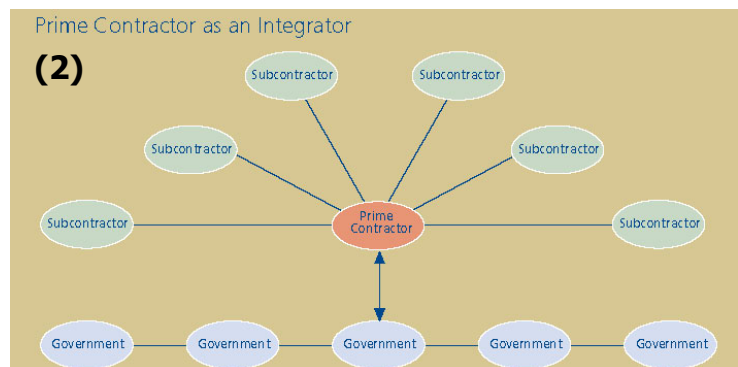
การที่หน่วยงานรัฐเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการจากที่มีขอบเขตการให้บริการแคบๆและไม่ยืดหยุ่น การผสมผสานกระบวนการเข้าด้วยกันจึงเป็นสิ่งจำเป็น แทนที่จะจ้างให้หน่วยงานข้างนอกให้บริการงานแต่ละอย่าง เจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องเชื่อมโยงสมาชิกของเครือข่ายหลายๆหน่วยเข้าด้วยกันเพื่อสร้างรูปแบบการให้บริการที่ครอบคลุม

การผสมผสานกระบวนการเข้าด้วยกันที่ถูกต้องอาจเกี่ยวข้องกับการสร้างเครือข่ายกิจกรรมต่างๆของหน่วยงานจำนวนมากเข้าด้วยกัน หน่วยงานเหล่านี้ บางส่วนอาจเป็นหน่วยงานอื่นๆและหน่วยงานรัฐในระดับต่างๆ ในกรณีนี้และกรณีอื่นๆ การแยกย่อยส่วนต่างๆให้เป็นสัญญาจ้างงานที่ย่อยลงอาจทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการที่รุนแรงหรืออาจจะล้มเหลวในอนาคต

รูปที่ 5 โครงสร้างการบูรณาการเครือข่าย 3 แบบ

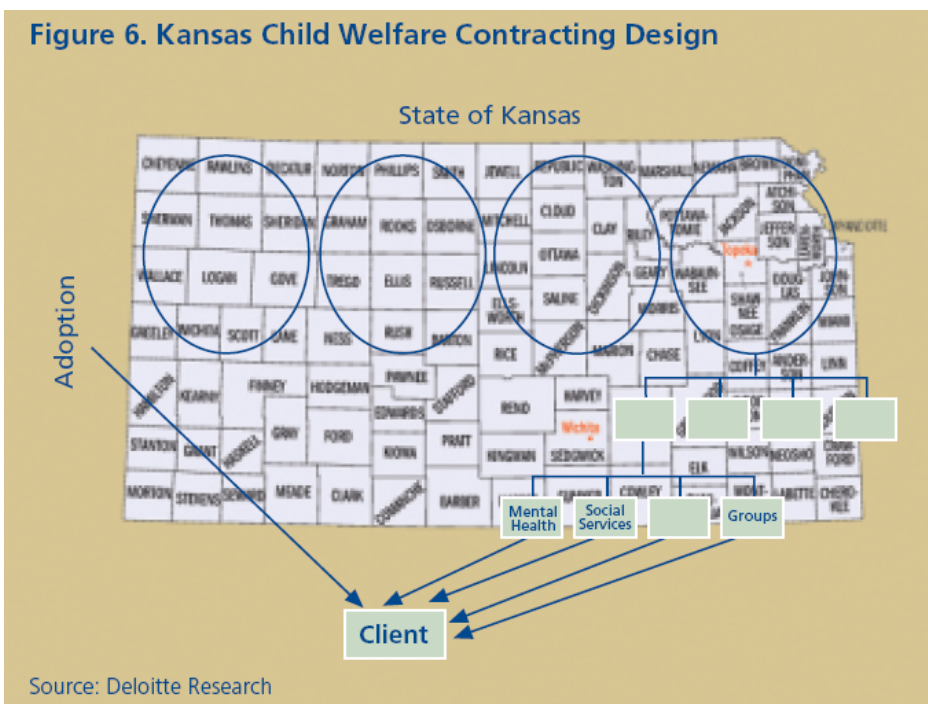
ภาครัฐมีทางเลือก 3 ทางเมื่อต้องตัดสินใจว่าใครควรเป็นผู้แบกรับภาระในการบูรณาการเครือข่าย ได้แก่

1. รัฐสามารถเป็นผู้ลงมือบูรณาการเองและทำงานประจำวันของเครือข่ายในองค์กร
2. รัฐสามารถมอบหมายงานทั้งหมดให้แก่ผู้รับจ้างเหมาหลัก
3. รัฐว่าจ้างเหมาบุคคลที่ 3 หลายๆสัญญาให้เป็นผู้ประสานงานเครือข่าย



รัฐแคนซัสค้นพบสิ่งนี้ในค.ศ. 1996 เมื่อดำเนินการแปรรูประบบสวัสดิการสำหรับเยาวชน แผนบริการการฟื้นฟูและสังคมของรัฐ แคนซัส (DSRS) แบ่งพื้นที่รัฐออกเป็น 5 ภูมิภาค จากนั้นแยกการดูแลและการปกป้องครอบครัวในแต่ละภูมิภาคออกจากกัน (ในสัญญาระดับรัฐฉบับหนึ่งมีการแยกการรับอุปการะบุตรบุญธรรมออก) (ดูรูปภาพที่ 6) เทียร์รา มาร์โควิทซ์ อดีตเจ้าหน้าที่ DSRS ผู้เป็นผู้นำความพยายามในการแปรรูปกล่าวว่า “เราแบ่งมันออกตามวิธีที่เราทำตามภูมิภาคและบริการด้วยเหตุผลที่ว่าเราต้องการผู้ให้บริการที่อยู่ในพื้นที่แคนซัสเองมากกว่า ‘ผู้ให้บริการการดูแลขนาดใหญ่ที่มีระบบการจัดการย้ายแยกจากฝั่งตะวันออก’ ในขณะที่เป้าหมายประสบความสำเร็จ อีกด้านหนึ่งคือเด็กแต่ละคนอาจต้องโยกย้ายจากเครือข่ายผู้ให้บริการรายหนึ่งไปยังอีกรายหนึ่งหลายต่อหลายครั้งขึ้นอยู่กับว่ากรณีของเด็กคนนั้นจะถูกจัดว่าเป็นอย่างไร ผลลัพธ์คือความพยายามของรัฐที่จะ “คลาย” สัญญาเป็นอุปสรรคต่อเป้าหมายหลักของนโยบายนั้นคือ การให้บริการแบบรวมเป็นหนึ่งเดียว

ทั้งหมดนี้ไม่ได้จะกล่าวว่าการจัดซื้อเป็นแนวทางการแก้ปัญหาที่รวมทุกอย่างเข้าด้วยกันจากผู้ให้บริการภายนอกเป็นหนทางที่เหมาะสมเสมอไป ในบางสถานการณ์ รัฐสามารถแสดงตนเป็นเสมือนผู้ที่ได้รับการจ้างเหมาทั่วไปด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม บทบาทที่จำเป็นจะต้องให้ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานรัฐคิดกว้างไกลกว่าแนวการผลิตและหน่วยงาน ต้องสร้างเครือข่ายระหว่างรัฐ และหาความสามารถในการจัดการภายในซึ่งสามารถบอกแนวทางการแก้ปัญหาที่ได้ผลดีที่สุดจากในองค์กร หากขาดความสามารถในการทำสิ่งนี้ ผู้บริหารระดับสูงของรัฐต้องตระหนักถึงความสามารถของผู้ให้บริการจากภายนอกเพื่อสามารถรวบรวมฝ่ายต่างๆเข้าด้วยกันได้อย่างถูกต้องบางทีอาจเป็นสินทรัพย์ที่มีความสำคัญที่สุดที่ควรซื้อก็เป็นไปได้



Wisconsin W-2 เครือข่ายสัญญาการให้บริการ (Service Contract Network)

นำเข้าสู่สภาโดยสมาชิกสภาองค์กรสหพรรคีพบลีกัน และเซ็นรับรองเป็นกฎหมายโดยประธานาธิบดีที่มาจากพรรคเดโมแครต และนำไปบังคับใช้โดยผู้ว่าการรัฐที่มาจากทั้ง 2 พรรค การปฏิรูปสวัสดิการถูกมองว่าเป็นความสำเร็จในการร่วมมือด้านนโยบาย ครั้งสำคัญ และไม่มีรัฐใดที่ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงมากเท่ากับรัฐวิสคอนซินจากระบบสวัสดิการที่อาศัยเงินเป็นหลัก ไปเป็นโครงการช่วยเหลือในการจัดหางานให้กับผู้ขอรับสวัสดิการ ผลที่ได้คือจำนวนผู้สมัครเข้ารับสวัสดิการลดลงถึง 89% ในขณะที่อัตราความยากจนของครอบครัวที่มีพ่อหรือแม่เพียงคนเดียวลดลงจาก 30% เหลือเพียง 25%

หัวใจของโครงการ Wisconsin Works (W-2) หรือโครงการปฏิรูประบบสวัสดิการเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการของการดำเนินงาน แทนที่จะมอบเงินให้กับผู้รับสวัสดิการต่างๆเหมือนเดิม บทบาทของรัฐกลายเป็นการให้ความช่วยเหลือครอบครัวของผู้รับสวัสดิการให้ดำเนินชีวิตตามหลักการความพอเพียงทางเศรษฐกิจ การบริหารโครงการมิใช่ทำโดยตำแหน่งแต่ต้องเป็นการปฏิบัติงานภายใต้ข้อกำหนดในการทำงานและภายในระยะเวลาที่กำหนด

อาจจะไม่เป็นที่รู้จักเหมือนกับการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของระบบสวัสดิการแต่ก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากันคือการเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารโครงการที่แตกต่างไปจากระบบเก่ามาก กล่าวคือความรับผิดชอบในการดำเนินโครงการจะกระจายไปสู่ 72 หน่วยงานด้าน W-2 ทั่วทั้งรัฐวิสคอนซิน โดยแต่ละหน่วยงานจะได้รับค่าจ้างเท่ากันในการบริหารโครงการและมีอิสระในการดำเนินการ เพื่อแลกกับความยืดหยุ่นในการดำเนินโครงการ หน่วยงาน W-2 เหล่านี้จะต้องถูกวัดผลการดำเนินงาน โดยละเอียดและครอบคลุม

รัฐวิสคอนซินยังยกเลิกระบบผูกขาดที่ให้หน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นดำเนินการบริหารโครงการด้านการสนับสนุนระบบสวัสดิการ โดยรัฐวิสคอนซินเปิดโอกาสให้หน่วยงานภาคเอกชนเข้ามาเสนอราคาซึ่งไม่มีรัฐไหนเคยทำเช่นนี้มาก่อน อันที่จริงแล้วก่อนกฎหมายปฏิรูปสวัสดิการในค.ศ. 1996 รัฐไม่สามารถจ้างเหมาให้หน่วยงานเอกชนเข้ามาให้บริการการบริหารจัดการรายบุคคลในโครงการสวัสดิการ

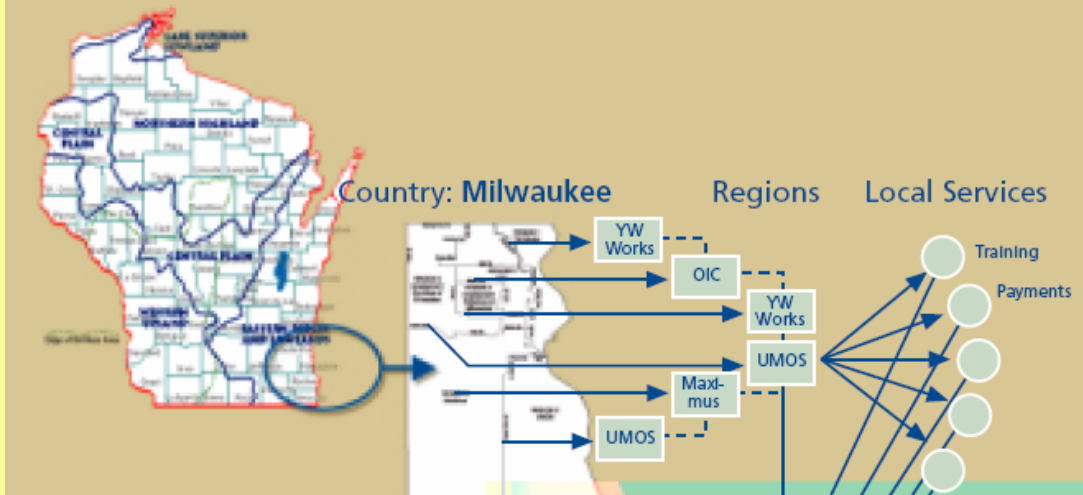
ทุกวันนี้ งานประมาณ 72% ของโครงการ W-2 ในรัฐวิสคอนซินดำเนินการโดยหน่วยงานเอกชน ตัวอย่างที่นำที่ที่สุดอยู่ที่เมืองมิลวอลก์ซึ่งหน่วยงาน W-2 ทั้ง 5 หน่วยงานเป็นองค์กรเอกชน โดย 4 แห่งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และอีก 1 แห่งเป็นองค์กรแสวงหากำไร ผู้รับสวัสดิการจะไม่ได้พบกับเจ้าหน้าที่รัฐแม้แต่คนเดียวในระหว่างที่อยู่ในโครงการสวัสดิการ

โครงการ W-2 แสดงให้เห็นแนวโน้มที่ดีเยี่ยมและความท้าทายอย่างมหาศาลของใช้ระบบเครือข่าย ประโยชน์ของการเปลี่ยนไปใช้ระบบนี้คือการให้ความสนใจต่อความต้องการของผู้เข้ารับสวัสดิการแต่ละรายที่แตกต่างกันออกไปมากขึ้น ให้การบริการที่กว้างขวางมากขึ้น และที่สำคัญที่สุดคือผลักดันให้ผู้เข้ารับสวัสดิการเข้าไปสู่ระบบการทำงานได้ดีขึ้นเช่นกัน มันอาจมีปัญหาย่อยบ้าง เช่น ผู้รับการจ้างเหมาบางประมาณที่ได้รับไปใช้ไม่ตรงไปตามวัตถุประสงค์ ในขณะที่ผู้ให้บริการโครงการ W-2 บางรายกล่าวหาว่ารัฐไม่ปฏิบัติตามสัญญาและผลกการงานเอกสารให้พวกเขามากเกินไป

ต่อจากหน้าที่แล้ว

Wisconsin W-2 เครือข่ายสัญญาการให้บริการ (Service Contract Network)

Figure 7. Milwaukee W-2 Delivery Model



รับมือกับความเปลี่ยนแปลง: พัฒนารูปแบบที่ยืดหยุ่น

หากทำถูกต้อง รูปแบบของเครือข่ายควรส่งผลให้เกิดความยืดหยุ่นมากขึ้นกว่าเมื่อรัฐบาลบริหารจัดการแบบเดิม อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ดังกล่าวนี้อาจหายไปหากในการออกแบบเครือข่ายไม่ได้มีการสร้างความสามารถในการเปลี่ยนแปลงไว้ ซึ่งหมายถึงความสามารถที่จะทำสิ่งต่อไปนี้ได้อย่างรวดเร็ว นั่นคือ

- เพิ่มหรือลดสมาชิกในเครือข่าย
- ขยายหรือลดขอบเขตของเครือข่าย
- ปรับกิจกรรมในเครือข่ายให้เพิ่มขึ้นหรือลดลง
- อุดรูรั่วที่ปรากฏในเครือข่าย
- ยอมรับและแบ่งปันความสำเร็จที่ไม่ได้คาดหวัง
- ร่วมกันจัดการกับความล้มเหลวที่ไม่ได้คาดหวัง

เครือข่ายที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มักจะแนวทางใหม่ๆ ในการสร้างประโยชน์อยู่เรื่อยๆ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการไว้ในสัญญาอย่างชัดเจน เช่นเดียวกับเครือข่ายที่เข้มแข็งและได้รับการออกแบบมาเป็นอย่างดี ย่อมสามารถจัดการกับอุปสรรคที่ไม่ได้คาดไว้ได้ เช่น ผู้รับจ้างเหมาล้มละลาย ปัญหาเกี่ยวกับสัญญา หรือสถานะเศรษฐกิจถดถอยซึ่งทำให้ผลลัพธ์ที่คาดหวังไว้เกิดได้ยากขึ้น โครงสร้างการออกแบบที่ยืดหยุ่นเตรียมพร้อมให้เครือข่ายสามารถรับมือกับความไม่แน่นอนด้วยการทำให้องค์กรต่างๆตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันได้อย่างรวดเร็ว ตัวอย่างเช่น ด้วยการกำหนดทิศทางของเครือข่ายใหม่ หรือเพิ่มสมาชิกในเครือข่ายขึ้นอีก 1 หรือ 2 ราย

เชื่อกที่เชื่อมต่อ: เชื่อมต่อเครือข่าย

เพื่อให้การบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายประสบความสำเร็จ หน่วยงานต่างๆต้องสามารถเชื่อมต่อกันได้ในหลากหลายระดับผ่านระบบสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์อย่างไม่มีข้อติดขัด ไม่ว่าจะเป็นการเชื่อมต่อระหว่างกันและกัน และการเชื่อมต่อกับสมาชิกเครือข่ายที่เป็นบริษัทเอกชนและหน่วยงานไม่แสวงหากำไร น่าเสียดายที่ยังมีข้อบกพร่องที่เห็นได้ชัดอยู่ 2-3 ประการ ฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศส่วนใหญ่ของรัฐบาลเป็นระบบเฉพาะและแยกกันเก็บรักษา ซึ่งทำเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถแบ่งปันข้อมูลกับหน่วยงานอื่นได้โดยสะดวก และยิ่งยากมากขึ้นในการแลกเปลี่ยนข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์กับสมาชิกเครือข่ายที่เป็นบริษัทเอกชนและหน่วยงานไม่แสวงหากำไร

บริษัทชั้นนำอย่าง Dell, Cisco, GM, Ford และ Herman Miller ลงทุนสูงในด้านทรัพยากรและความใส่ใจของระดับผู้บริหารด้วยการสร้างระบบสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อมต่อกับผู้ส่งมอบ คู่ค้า ลูกค้า และพนักงาน ในทางตรงกันข้าม ภาครัฐส่วนใหญ่ยังคงติดต่อกับสมาชิกในเครือข่ายหรือพันธมิตรโดยอาศัยระบบส่งเอกสารโดยอาศัยคนเป็นหลักซึ่งการทำเช่นนี้ทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพ อาทิความล่าช้าในการตอบสนอง และการขาดความน่าเชื่อถือ ไปจนถึงการขาดการประสานงานในการให้บริการ

ถึงเวลาที่ต้องเปลี่ยนแปลงแล้ว เทคโนโลยีเปรียบเสมือนกาวที่ยึดสมาชิกในระบบเครือข่ายของภาครัฐเข้าด้วยกันทำให้สมาชิกสามารถแลกเปลี่ยนความรู้ กระบวนการทางธุรกิจ การตัดสินใจ ข้อมูลผู้รับบริการ ช่องทางการทำงาน และฐานข้อมูล ในขณะที่การบริหารจัดการเครือข่ายทำได้ด้วยการใช้เพียงโทรศัพท์และการเข้าประชุม แต่สำหรับโลกทุกวันนี้ การบริหารจัดการเครือข่ายให้ได้ผลสูงสุดจำเป็นต้องมีการเชื่อมต่อโดยอาศัยระบบสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ที่ครอบคลุมทุกระดับชั้นทั้งในระดับองค์กรและระหว่างสมาชิกในเครือข่าย

การเสริมสร้างข้อได้เปรียบของเครือข่าย
<p>เว็บเทคโนโลยีในปัจจุบันสามารถนำมาใช้เสริมข้อได้เปรียบในการดำเนินงานในรูปแบบเครือข่าย เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> • ผู้ให้บริการที่เป็นบุคคลที่ 3 ตรวจสอบคุณสมบัติของลูกค้าในการฝึกอบรมเกี่ยวกับงาน • หน่วยงานด้านสังคมสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลในทันทีกับสมาชิกของเครือข่ายเกี่ยวกับเด็กที่ถูกทอดทิ้ง • ผู้รับบริการจ้างเหมาด้านยานพาหนะสามารถตรวจสอบประวัติบุคคลที่เข้ามาขอต่ออายุใบขับขี่ได้ในทันที

การประสานงาน

ทุกวันนี้ ระบบอินเตอร์เน็ตทำให้พนักงานจากองค์กรต่างๆสามารถใช้พื้นที่การทำงานอิเล็กทรอนิกส์ร่วมกันได้ถึงแม้ว่าพวกเขาจะอยู่กันคนละมุมโลก ตัวอย่างเช่น บริษัทอเมริกันเอ็กซ์เพรสที่การดำเนินงานต่างของฝ่ายสนับสนุนดำเนินการโดยบริษัทที่ตั้งอยู่ในประเทศอินเดีย

ความสามารถเช่นนี้สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการสร้างเครือข่ายภาครัฐ-ภาคเอกชนที่มีประสิทธิภาพในโลกยุคหลัง 9/11 ยกตัวอย่างเช่นภัยจากผู้ก่อการร้ายต่อระบบน้ำดื่มของเมือง กลุ่มผู้ที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการตอบสนองต่อการก่อการร้ายเช่นนี้อาจจะประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานบริหารจัดการเหตุการณ์ฉุกเฉินของรัฐบาลกลาง เจ้าหน้าที่ของรัฐด้านสิ่งแวดล้อม โรงพยาบาลท้องถิ่น กลุ่มสิ่งแวดล้อม ผู้บริหารระบบสาธารณสุขปศุสัตว์พื้นฐาน ตำรวจท้องที่ และเจ้าหน้าที่ตรวจสอบอาคาร ความต้องการพื้นฐาน

ที่ทำให้เครือข่ายนี้ทำงานได้ดีน่าจะเป็นกลไกการประสานงานด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งจะทำให้พวกเขาได้แบ่งปันข้อมูลแบบทันทีและทำให้การตอบสนองต่อเหตุการณ์นั้นๆ สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

การมองเห็น

เทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตสมัยใหม่เพิ่มการมองเห็นกระบวนการของสมาชิกในเครือข่ายทำให้องค์กรสามารถเชื่อมโยงและครอบคลุมการกระบวนการดำเนินการระหว่างสมาชิกในเครือข่ายได้เกือบสมบูรณ์แบบ ตัวอย่างเช่น Ford Motor สามารถเข้าถึงข้อมูลด้านสินค้าคงคลังของผู้ส่งมอบทุกรายได้ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตทำให้ Ford Motor สามารถวางแผนการผลิตเพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่ประสบปัญหาขาดแคลนหรือความล่าช้าในสายงานการประกอบรถยนต์

ความสามารถในการมองเห็นเช่นนี้ในภาครัฐมีประโยชน์มหาศาล ตัวอย่างเช่น จะช่วยให้หน่วยงานด้านสุขภาพของรัฐทราบได้ว่ายังมีเตียงว่างกี่เตียงในโรงพยาบาลท้องถิ่นทุกแห่งเพื่อให้บริการด้านสุขภาพแก่คนยากจน หรือทำให้หน่วยงานด้านแรงงานแห่งภูมิภาคทราบจำนวนตำแหน่งที่ยังว่างอยู่ในโครงการฝึกอาชีพของผู้ให้บริการในพื้นที่ ในช่วงเวลาหนึ่งๆ ผลลัพธ์ที่ได้ไม่เพียงแต่ประสิทธิภาพที่สูงขึ้นทว่ายังสามารถให้บริการประชาชนได้ดีขึ้นด้วย

สุดท้าย การมองเห็นที่ดีขึ้นจะทำให้หน่วยงานรัฐติดตามตรวจสอบการให้บริการจากผู้รับจ้างเหมา (Contractor) ได้ด้วยความชัดเจนและรวดเร็วเสมือนว่าหน่วยงานรัฐเองเป็นผู้ให้บริการ อย่างไรก็ตามหรือ ก็ด้วยการกำจัดความแตกต่างของข้อมูลที่ปรากฏหากผู้ส่งมอบของผู้รับจ้างเหมาหรือผู้รับช่วงการจ้างเหมา (Subcontractor) มีข้อมูลแต่ไม่มีการตรวจติดตามจากหน่วยงานรัฐ ตัวอย่างเช่น เมื่อเมืองอินเดียนาโพลิสนำสัญญาจ้างเหมายานพาหนะที่ไม่ได้รับการเหลียวแลออกมาประกวดราคาอีกครั้ง เจ้าหน้าที่ของเมืองอินเดียนาโพลิสจำเป็นต้องหาว่ารถยนต์เหล่านั้นอยู่ที่ไหนในเวลานั้น การที่มีระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อมต่อกับระบบสืบค้นข้อมูลของผู้รับจ้างเหมาทำให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถพบรถเหล่านั้นได้

ระบบการตรวจติดตามโรคอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ

(National Electronic Disease Surveillance System – NEDSS)

เครือข่ายเฉพาะกิจ (Ad hoc Network)

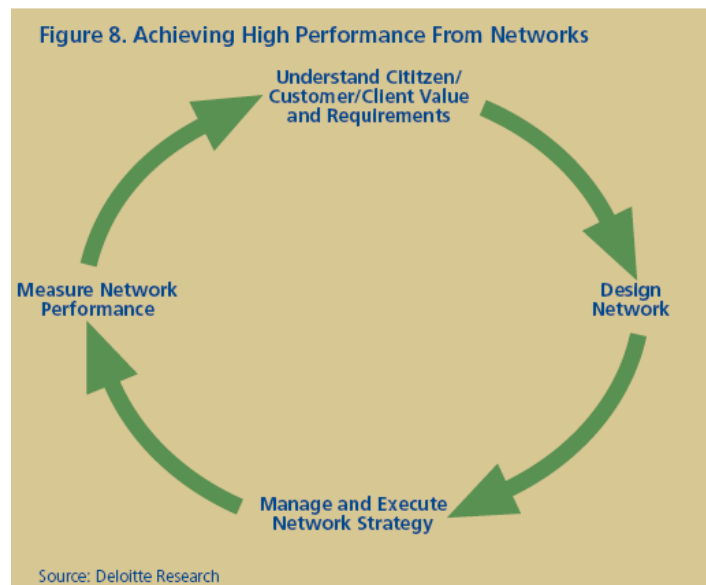
ผลพลอยได้(ที่ไม่พึงปรารถนา)ประการหนึ่งของยุคโลกาภิวัตน์คือ การที่เชื้อโรคสามารถระบาดได้ด้วยความรวดเร็วอย่างไม่คาดคิดมาก่อน ตัวอย่างเช่น การระบาดของโรคซาร์สที่แพร่กระจายไปด้วยความรวดเร็ว จากครั้งที่พบโรคนี้เป็นครั้งแรกในช่วงกลางเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2002 ไปจนถึงเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2003 เมื่อ ศูนย์ควบคุมและป้องกันการแพร่เชื้อโรค (Center of Disease Control and Prevention: CDC) รายงานความพยายามในการควบคุมโรค พบว่ามีผู้ป่วยแล้วถึง 6,521 รายในกว่า 30 ประเทศ นอกจากนี้แล้วการคุกคามด้วยสารเคมีและสารชีวภาพ ก็ทำให้เห็นความสำคัญและจำเป็นในการจัดตั้งระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเชื่อมต่อโรงพยาบาล ห้องแล็บ ศูนย์การแพทย์ และหน่วยงานสาธารณสุขเพื่อช่วยในการติดตามและรายงานโรค การระบาดของโรค และการโจมตีด้วยเทคโนโลยีชีวภาพ ระบบหนึ่งที่เกิดขึ้นคือระบบการตรวจติดตามโรคอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (NEDSS) ซึ่งมี CDC ให้การสนับสนุน

เป้าหมายของ NEDSS ซึ่งได้รับความร่วมมือจากแผนกสุขภาพของรัฐต่างๆจำนวน 46 รัฐและอีก 3 มหานครคือการทำให้สมาชิกในเครือข่ายสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูล และสามารถระบุ ติดตาม คาดการณ์และควบคุมการกระจายของโรคได้อย่างรวดเร็ว ทันทีที่เครือข่ายนี้เริ่มปฏิบัติการอย่างเต็มที่ ระบบสารสนเทศเชื่อมต่อกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ตและได้รับการออกแบบมาเพื่อให้สามารถ

รวบรวมข้อมูลของคนใช้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่องโดยผ่านเครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่มีระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูล นอกจากนี้ระบบ NEDSS ยังสนับสนุนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงรูปภาพของแนวโน้มการระบาดและการกระจายของโรคในพื้นที่ใกล้เคียงและในระดับภูมิภาค การเผยแพร่ข้อมูลอย่างรวดเร็วให้กับสาธารณะ อาทิ ข้อความเตือนภัย ข้อความที่ให้คำแนะนำ และข้อมูลที่ให้ข่าวสารล่าสุด

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 เพนซิลวาเนียเป็นรัฐแรกที่นำระบบการติดตามโรค NEDSS ไปใช้อย่างเต็มรูปแบบ โรงพยาบาลกว่า 130 แห่ง ห้องแล็บกว่า 120 แห่ง เจ้าหน้าที่สาธารณสุขกว่า 450 คน และแพทย์กว่า 475 คนเชื่อมต่อเข้ากับระบบซึ่งเคยรายงานกรณีคนไข้กว่า 75,000 รายจากจำนวนโรค 55 โรคใน 67 เขตการปกครอง

การประสานงานและความสามารถในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ดีขึ้นจากผลงานของรัฐเพนซิลวาเนีย (PA-NEDSS) กำลังส่งผล ตัวอย่างเช่น ความสามารถในการติดตามโรคได้อย่างรวดเร็วช่วยให้หน่วยงานด้านสุขภาพของเมืองยอร์กสามารถควบคุมการระบาดของโรคชิเกลล่า (Shigella) ในระดับมหภาคจนจรรยาบรรณกรณีย์ของผู้ป่วยในเพนซิลวาเนียลดลงจาก 3 สัปดาห์เหลือเพียงไม่ถึง 24 ชั่วโมงทำให้สามารถตอบสนองได้อย่างมีประสิทธิภาพและฉับไวยิ่งขึ้น



การแลกเปลี่ยนความรู้และข้อมูล

ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจย้ายเด็กที่ถูกทำร้ายออกจากบ้านหรือการป้องกันสถานทูตในต่างประเทศจากการโจมตีของผู้ก่อการร้าย เรายังคงต้องพึ่งพาความฉลาดและปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ในการตัดสินใจครั้งสำคัญที่สุด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหาหนทางที่ดีกว่าเดิมในการเชื่อมต่อด้านความคิด ทว่ากลุ่มคนต่างๆสามารถเชื่อมโยงกันเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้และสร้างสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องได้อย่างไร ทำอย่างไรข้อมูลข่าวสารที่ถูกเก็บอยู่ตามส่วนต่างๆของเครือข่ายจะถูกนำออกมาเผยแพร่ สำหรับองค์กรต่างๆที่กำลังเพิ่มจำนวนขึ้น คำตอบสำหรับองค์กรต่างๆที่ให้ความสนใจในปัญหานี้มากขึ้นเรื่อยๆ ก็คือการสร้าง "เครือข่ายความรู้ร่วมกัน (Collaborative knowledge networks – CKNs)" หรือชุมชนเสมือนจริงที่มีการนำเทคโนโลยี อาทิ แอ็กซ์ตราเน็ต (extranets) เวบมินาร์ส (webinars) ห้องอิเล็กทรอนิกส์ หรือกระดานข่าวสารมาใช้เพื่อให้สมาชิกในเครือข่ายได้แลกเปลี่ยนข้อมูลและความรู้กันได้อย่างไร้ขีดจำกัด

ขั้นตอนแรกในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือคือการสร้างประตูข่าวสารอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งอนุญาตให้ข้อมูลสำคัญลือไปถึงสมาชิกในเครือข่ายได้ในเวลาที่เหมาะสม ไม่นานหลังจากเริ่มดำเนินการเป็นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 2002 หน่วยงานด้านความปลอดภัยของระบบคมนาคมของสหรัฐ (U.S. Transportation Security Administration-TSA) ได้สร้างรูปแบบความร่วมมือซึ่งทำให้การสื่อสารระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกลาง หน่วยงานระดับรัฐ หน่วยงานระดับท้องถิ่น รวมทั้งสมาชิกของเครือข่ายที่มีความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ (อาทิเช่น สายการบินเจ้าหน้าที่สนามบิน เจ้าหน้าที่รักษากฎหมายจากสวนกลาง ผู้ส่งมอบสินค้า หน่วยงานการท่องเที่ยวต่างๆ และผู้รับจ้างเหมา) เป็นไปได้อย่างรวดเร็วและปลอดภัย แบบแผนการแลกเปลี่ยนข้อมูลถูกนำมาใช้เพื่อส่งต่อข้อมูลที่ทันต่อเหตุการณ์และแม่นยำให้แก่ผู้อำนวยการด้านความปลอดภัยของรัฐ และบริษัทเอกชนจำนวน 150 คนในระหว่างการเริ่มปฏิบัติการของ TSA ในสนามบิน 429 แห่ง

การแลกเปลี่ยนข้อมูลในระดับที่ลึกซึ้งขึ้นสำเร็จได้ด้วยการสร้างชุมชนที่มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารอยู่เสมอที่เรียกว่า "ชุมชนแห่งการปฏิบัติงาน (communities of practice-COPs)" ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเกิดขึ้นจากกลุ่มคนที่เชื่อมโยงกันด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ และผูกโยงเข้าด้วยกันโดยภารกิจและความกระตือรือร้นในการร่วมโครงการ COPs สามารถสร้างประโยชน์เหลือคณานับและเกิดขึ้นจริงให้แก่องค์กรด้วยการเปลี่ยนวิธีที่พนักงานและกลุ่มพนักงานมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในองค์กร และกับสมาชิกในเครือข่ายและผู้ส่งมอบสินค้าที่อยู่นอกองค์กร Royal Dutch/ Shell Oil คาดการณ์ว่า COPs จำนวน 13 แห่งเชื่อมโยงผู้ใช้มากกว่า 10,000 คนทั่วโลก สร้างประโยชน์มูลค่าอย่างน้อย 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐให้กับบริษัทในการถ่ายโอนความรู้ในแต่ละปี

แนวทาง 6 ประการที่ทำให้เครือข่ายความร่วมมือสามารถเพิ่มประสิทธิภาพระบบเครือข่ายของรัฐ

การจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมทั้งในด้านเทคนิคและสังคมสำหรับการร่วมมือและการแลกเปลี่ยนความรู้ เครือข่ายความร่วมมือสามารถเพิ่มประสิทธิภาพระบบเครือข่ายของรัฐได้ 6 แนวทางได้แก่

- ช่วยถ่ายทอดวิธีการปฏิบัติงานที่ดีเป็นเลิศ (Best Practice) ไปทั่วทั้งเครือข่าย
- พัฒนาความรู้ใหม่ๆ และเพิ่มประสิทธิภาพการเรียนรู้
- หาแนวทางแก้ปัญหาสำหรับปัญหาที่พบในแต่ละวัน
- ลดความเข้าใจที่ผิดพลาดและสร้างความเชื่อใจระหว่างสมาชิกในเครือข่าย
- ช่วยให้สมาชิกในเครือข่ายได้เรียนรู้จากความสำเร็จ และที่สำคัญไปกว่านั้นคือเรียนรู้จากข้อผิดพลาดของผู้อื่น
- ช่วยให้การบูรณาการของรัฐดีขึ้นและทำให้ความพยายามของพาร์ทเนอร์ในเครือข่ายสอดคล้องกับยุทธศาสตร์

มุมมองเดียวสำหรับผู้รับบริการ

เมื่อลูกค้าคนหนึ่งสั่งซื้อคอมพิวเตอร์จากเว็บไซต์ของ Dell หรือทำการเปลี่ยนแปลงการสั่งซื้อสินค้า ข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับลูกค้าจะถูกส่งผ่านระบบห่วงโซ่อุปทานของ Dell ในทันที รูปแบบนี้ของ Dell คงจะไม่ได้ผลหากสมาชิกในระบบห่วงโซ่อุปทานเพื่อการผลิตแต่ละรายมีมุมมองต่อลูกค้าต่างกัน

ความสำเร็จในการทำให้เกิดมุมมองเดียวของผู้รับบริการเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งเหมือนความสำเร็จในการให้บริการลูกค้าชั้นหนึ่งในเครือข่ายของรัฐ ด้วยระบบ CARES ซึ่งระบบสารสนเทศเพื่อการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอรับการช่วยเหลือของกองทุนสวัสดิการของรัฐวิสคอนซิน เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้รับจ้างเหมาเอกชนมองเห็นข้อมูลชุดเดียวกันของประชาชนแต่ละคนบนจอคอมพิวเตอร์จากโปรแกรม W-2 welfare-to-work พนักงานที่ทำงานให้ผู้รับจ้างเหมาสามารถเข้าถึงข้อมูลทั้งหมดของรัฐที่



พวกเขาจำเป็นต้องนำไปใช้ในงานรวมทั้ง ประสิทธิภาพการเรียนการศึกษา บันทึกราคาจ้างแรงงานของรัฐ และบันทึกการประกันสังคมได้ในทันที เจอราลด์ ฮาโนสกี ผู้อำนวยการศูนย์การเครือข่ายแรงงาน ซึ่งเป็นผู้รับการจ้างเหมางานสวัสดิการกล่าวว่า "มันทำให้เราทำงานร่วมกับรัฐและเขตปกครองเกี่ยวกับกรณีต่างๆได้อย่างทันใจ" "มันเป็นเหมือนหัวใจของเครือข่าย เราไม่สามารถทำงานของเราได้ถ้าขาดมัน"

ในทางตรงกันข้าม ระบบสวัสดิการเด็กที่ผ่านการแปรรูปแล้วของรัฐแคนซัส ผู้รับการจ้างเหมาแต่ละรายเก็บฐานข้อมูลของตนเองไม่มีใครนำมาเชื่อมโยงกันหรือนำมาเชื่อมโยงเข้ากับรัฐ การเก็บบันทึกเรื่องของเด็กๆให้ทันต่อเหตุการณ์เป็นกระบวนการที่ท้าทายที่จะทำได้ไม่ว่าจะเป็นทางแฟกซ์ ไปรษณีย์ และหากเป็นไปได้ก็ทางอีเมล นี่ไม่ใช่แค่ต้องเสียเวลาและเป็นสิ่งที่ไม่ประสิทธิผลกว่าข้อมูลที่บันทึกอาจจะล้าสมัยได้ "รายงานอยู่ในกระดาษ และไม่มีเครื่องจัดทำรายงานอัตโนมัติที่รายงานข้อมูลล่าสุด" มาร์ค บลูมมิงเดล ซีอีโอแห่งศูนย์บริการครอบครัวลูเธอรัน หนึ่งในผู้รับการจ้างเหมา กล่าวว่า "ผลลัพธ์ที่ได้คือความพยายามที่ซ้ำซ้อนและมีความผิดพลาดด้านข้อมูลมากเมื่อถูกบันทึกเข้าระบบ"

มุ่งสร้างความรับผิดชอบ:

ผลลัพธ์จากรัฐบาลที่ใช้ระบบเครือข่าย

มันใช้เวลาไม่นานสำหรับผู้คนที่จะเริ่มขึ้นนี้ไปในทุกทิศทางเพื่อหาผู้รับผิดชอบหลังจากยานขนส่งอวกาศโคลัมเบียระเบิดระหว่างการเดินทาง นับตั้งแต่ ค.ศ. 1996 บริษัท พันธมิตรร่วมด้านอวกาศ (United Space Alliance) ซึ่งเป็นความร่วมมือกันระหว่างบริษัทโบอิงและบริษัทล็อกฮีด มาร์ตินซึ่งตั้งอยู่ในเมืองฮุสตัน ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจกรรมต่างของยานขนส่งอวกาศ รวมทั้งการฝึกอบรมและความรับผิดชอบเรื่องความปลอดภัย เมื่อพิจารณาว่าสองบริษัท(บริษัทโบอิงและบริษัทล็อกฮีด มาร์ติน) ซึ่งเป็นผู้รับการจ้างเหมาด้านการป้องกันและการบินที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในโลก ผูกพันกับองค์การนาซาเอง ทั้งหมดมีบทบาทสำคัญในโครงการยานขนส่งอวกาศ แต่ดูเหมือนไม่มีใครจะสามารถระบุถึงความรับผิดชอบกับความหายนะที่เกิดขึ้นได้ นาซาควรเป็นผู้รับผิดชอบเพราะเจ้าหน้าที่ระดับสูงไม่ใส่ใจกับค่าเตือนของวิศวกรหรือไม่ หรือจะเป็นบริษัทล็อกฮีด มาร์ตินที่ต้องถูกกล่าวโทษเนื่องจากสร้างยานอวกาศมากเกินไป หรือจะเป็นบริษัท โบอิง หุ่นส่วนของล็อกฮีดในบริษัทพันธมิตรร่วมด้านอวกาศที่ผิดเนื่องจากให้คำแนะนำกับนาซาว่าเศษโฟมชิ้นใหญ่ที่หลุดออกจากถังน้ำมันด้านนอกระหว่างเครื่องทะยานขึ้นและไปชนที่ปีกซ้ายของยานขนส่งอวกาศนั้นไม่ก่อให้เกิดปัญหาใดๆ หรือจะเป็นความผิดร่วมกันทั้ง 3 ฝ่าย

ปัญหาเรื่องความรับผิดชอบเป็นความท้าทายที่ยากลำบากที่สุดอย่างหนึ่งของการบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยเครือข่าย ด้วยอำนาจและความรับผิดชอบที่กระจายทั่วเครือข่าย ใครจะควรเป็นผู้ถูกกล่าวโทษเมื่อมีความผิดพลาดเกิดขึ้น ทำอย่างไรจึงจะได้ผลลัพธ์ของเครือข่ายตามที่ต้องการภายใต้ขอบเขตอันจำกัดของการควบคุมสมาชิกในเครือข่าย

บริษัทเอกชนต้องประสบความยากลำบากในประเด็นนี้มาเป็นเวลาหลายปี ทว่าภาครัฐต้องเผชิญกับความท้าทายมากกว่าที่บริษัทเอกชนได้รับ ผลลัพธ์ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐมักจะคลุมเครือ ยากที่จะระบุและวัดผล และอาจใช้เวลาหลายปีกว่าจะรับรู้ ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อสิ่งต่างๆในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐผิดพลาด ก็มักจะไปจบลงที่หน้าหนึ่งของหนังสือพิมพ์และมักเปลี่ยนให้ประเด็นเรื่องการบริหารจัดการกลายเป็นเรื่องการเมืองไปในทันที

ความท้าทายเหล่านี้แม้เป็นเรื่องเล็กซึ่งแต่ไม่ใช่เรื่องที่จะทำไม่ได้ หน่วยงานภาครัฐสามารถสร้างผลงานดีเยี่ยมในดำเนินการผ่านระบบเครือข่าย ทว่าการทำเช่นนั้นได้ หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องทำ 4 สิ่งต่อไปนี้ให้ถูกต้อง ได้แก่ แรงจูงใจ การวัดผล ความไว้วางใจ และความเสี่ยง

สร้างแรงจูงใจให้ไปในทิศทางเดียวกัน

สิ่งแรกที่ต้องทำคือการทำให้ความสนใจและเป้าหมายของผู้ร่วมเครือข่ายไปในทิศทางเดียวกันซึ่งจำเป็นต้องมีเป้าหมายผลงานที่สนับสนุนยุทธศาสตร์โดยรวมของเครือข่าย เป้าหมายควรมีความชัดเจน ทะเยอทะยาน และยึดผลลัพธ์ที่ได้เป็นหลัก นั่นคือกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจำเป็นต้องทำอะไรให้สำเร็จ ในขณะที่ปล่อยวิธีการทำงานให้เป็นเรื่องที่สมาชิกในเครือข่ายจะพิจารณาดำเนินการเอง

ดังเช่นตัวอย่างเมืองลิเวอร์พูลที่แสดงไว้ให้เห็นในตารางในหน้าถัดไป มันเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องค้นหาเสียงสะท้อนและความคิดเห็นจากสมาชิกปัจจุบัน หรือกลุ่มบุคคลที่มีแนวโน้มที่จะมาเป็นสมาชิกในเครือข่ายในเพื่อกระบวนการกำหนดเป้าหมาย การละเลยหรือเพิกเฉยที่จะทำเช่นนั้นจะส่งผลให้เกิดเป้าหมายที่ไม่เป็นจริงและไม่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกในเครือข่าย เมื่อกำหนดเป้าหมายเรียบร้อยแล้ว เรื่องของเงินจูงใจควรถูกใส่เข้ามาเพื่อทำให้ความสนใจของสมาชิกในเครือข่ายไปในทิศทางเดียวกัน เงินจูงใจควรมีโครงสร้างที่เป็นการกระตุ้นให้เกิดการประหยัดต้นทุน เกิดความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรม และเกิดการพัฒนาดังต่อเนื่อง ผู้รับการจ้างเหมาหรือผู้สนับสนุนควรได้รับรางวัลเมื่อทำสำเร็จตามหลักวัดผลงานหรือถูกปรับเมื่อทำไม่ได้ตามนั้น และ/หรือได้รับส่วนแบ่งเป็นเปอร์เซ็นต์จากเงินที่ประหยัดได้เมื่อจบงาน

รัฐบาลท้องถิ่นหลายแห่งในประเทศเนเธอร์แลนด์ร่วมกันปรับปรุงด้านความปลอดภัยและลดความคับคั่งบนท้องถนนสายรองเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ รัฐบาลได้จ้างให้กลุ่มบริษัทเอกชนเปลี่ยนถนนสายรองให้เป็นไฮเวย์ด้วยการออกแบบ สร้างและดำเนินการจัดการ การชำระเงินค่าจ้างตลอดอายุสัญญา 18 ปีผูกอยู่โดยตรงกับจุดเปลี่ยนแปลงคุณภาพ เช่น ความเรียบของถนน หรือความสามารถในการรองรับรถยนต์อย่างเต็มที่ในเวลาหนึ่งๆ ปีเยต์ เวาเธอร์ ผู้อำนวยการโครงการกล่าวว่า “โครงการนี้หมายถึงความร่วมมือแนวทางใหม่ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน” “มันต้องการให้ทุกฝ่ายปรับทัศนคติและมีการสื่อสารที่ดีในทุกระดับ” ความรับผิดชอบและความเสี่ยงก็จะถูกแบ่งออกให้กับทุกฝ่ายในลักษณะที่ต่างออกไปมากซึ่งจำเป็นต้องมีวิธีการทำงานที่แตกต่างกัน”

คำเตือน: สัญญาการจ้างเหมาหรือทุนสนับสนุนการดำเนินงานที่ยึดผลงานเป็นหลักนั้นในทางปฏิบัติทำได้ยากกว่าที่ระบุไว้ในสัญญา สิ่งที่ดีควรมีก่อนที่จะนำแนวทางนี้ไปปฏิบัติ เช่น ความสามารถในการควบคุมค่าใช้จ่ายพื้นฐาน และการวัดผลงานผู้รับจ้างเหมาซึ่งในบางครั้ง ซึ่งกระบวนการควบคุมและวัดผลเหล่านี้มักไม่พบในหน่วยงานภาครัฐ และยากที่จะมีมาตรฐานการดำเนินงานที่ถูกต้องสมบูรณ์แบบ ดังนั้นการเข้าไปมาจึงมีความจำเป็น

กลุ่มพันธมิตรแห่งเมืองลิเวอร์พูล: สร้างแรงจูงใจจากระดับล่างสู่ระดับบน

ในค.ศ. 2000 สหราชอาณาจักรผ่านร่างกฎหมายรัฐบาลท้องถิ่นบังคับให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจัดทำแผนยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาความเป็นอยู่ด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจในพื้นที่ หนึ่งในกรอบสนองที่ดีเลิศต่อกฎหมายฉบับนี้คือ ข้อเสนอของกลุ่มพันธมิตรแห่งเมืองลิเวอร์พูล (Liverpool Partnership Group) ซึ่งประกอบด้วยองค์กรที่เป็นสมาชิก 23 องค์กร และมีอีกกว่า 100 องค์กรที่เข้าร่วมครอบคลุมทั้งชุมชน ธุรกิจ และกลุ่มบริการสังคม รวมทั้งสภาเมืองและหน่วยงานราชการ กลุ่มพันธมิตรแห่งลิเวอร์พูลกลายมาเป็นต้นแบบของเครือข่ายชุมชนในสหราชอาณาจักร

รูปแบบของกลุ่มพันธมิตรแห่งลิเวอร์พูลแสดงให้เห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆจำนวนมากในการกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานของผลการดำเนินงาน เสี่ยงสะท้อนเกี่ยวกับเป้าหมาย ลำดับความสำคัญก่อนหลัง และเป้าหมายด้านผลงานมาจากด้านล่างเริ่มตั้งแต่การแสดงความคิดเห็นในระดับท้องถิ่นกลุ่มเป้าหมาย (Focus groups) และแผนปฏิบัติการชุมชน จากนั้นจึงนำมาบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์ชุมชนรวมที่เรียกว่า Liverpool First วงจรการกำหนดทิศทางและเสี่ยงสะท้อนนี้ทำให้แน่ใจได้ว่าเป้าหมายและผลงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันเสมอ

ตัวอย่างของเมืองลิเวอร์พูลยังแสดงให้เห็นความสำคัญของความยืดหยุ่น กระบวนการต่างๆถูกปรับเปลี่ยนเป็นครั้งคราวขึ้นอยู่กับเสี่ยงสะท้อน หลังจากคำวิจารณ์ว่ากลุ่มพันธมิตรมีแนวโน้มที่จะมารวมกลุ่มเพื่อ "รวมกลุ่มกันเพื่อพูดเรื่อยเปื่อย (Talking Shop)" และเป้าหมายผลงานก็ดูคลุมเครือเกินไป กลุ่มพันธมิตรจึงได้ออกมาตรการวัดผลการดำเนินงานที่ยึดผลงานและการกระทำมากขึ้น ผลลัพธ์ที่ได้คือ เกิดแนวคิดริเริ่มถึง 171 เรื่องปรากฏอยู่ในร่าง Liverpool First ในจำนวนนี้ 61% บรรลุเป้าหมาย ในขณะที่อีก 34% ประสบปัญหาล่าช้า และ 5% เท่านั้นที่ถูกยกเลิก

การวัดผลผลการดำเนินงาน

ระบบการวัดผลผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง หากขาดข้อมูลด้านผลงานที่เชื่อถือได้ ย่อมเป็นไปได้ที่จะทราบว่ามีสมาชิกในเครือข่ายทำตามบทบาทหน้าที่ของตนได้ครบถ้วนหรือไม่ เมืองนิวยอร์กเรียนรู้เรื่องนี้ในทศวรรษที่ 1980 เมื่อพยายามที่จะผลักดันสัญญาจ้างที่ยึดผลงานเป็นหลักกับผู้รับจ้างเหมาที่ดูแลไฟถนน เมืองกำหนดมาตรฐานผลการดำเนินงานที่ชัดเจน เช่น ไฟที่แตกทุกดวงต้องได้รับการซ่อมแซมภายใน 10 วันนับจากวันที่ได้รับรายงานมิเช่นนั้นจะถูกปรับค่าเสียหายต่อวัน แต่วิธีนี้ไม่ได้ผล เหตุผลก็คือ เทศบาลไม่อาจทราบได้ว่ามาตรฐานนี้ทำได้จริงหรือไม่เนื่องจากไม่มีใครคอยติดตามดูว่าการซ่อมไฟใช้เวลาานเท่าไร

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานง่ายขึ้นและใช้เวลาน้อยลงกว่าสมัยก่อน ทำให้หน่วยงานภาครัฐมองเห็นภาพชัดเจนขึ้นว่าเครือข่ายโดยรวมและสมาชิกในเครือข่ายทำงานได้ดีเพียงใดในช่วงเวลาหนึ่ง ตัวอย่างเช่น แผนกพัฒนาแรงงานของวิสคอนซินได้ทำระบบคลังข้อมูล(Data Warehouse) เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลงานของผู้รับจ้างเหมาแต่ละราย ระบบคลังข้อมูลทำให้หน่วยงานภาครัฐมีข้อมูลมากมายเกี่ยวกับความคืบหน้าแต่ละราย ของผู้เข้าร่วมในโครงการ "สวัสดิการสู่การทำงาน" จากนั้นข้อมูลเหล่านี้ยังถูกนำไปใช้ในการวิเคราะห์ว่าผู้รับจ้างเหมาทำงานได้ดีเกินหรือต่ำกว่าเป้าหมายด้านผลงานที่วางไว้

เครื่องมือที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งในการวัดผลผลการดำเนินงานคือ ข้อมูลด้านความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ ที่รัฐโอไฮโอ หน่วยงานยานยนต์ได้ให้บริการเกือบทุกประเภทผ่านเครือข่ายผู้รับจ้างเหมาภาคเอกชนกว่า 200 ราย ระบบข้อมูลของหน่วยงานทำให้

เห็นคะแนนความพึงพอใจของผู้ใช้บริการรายเดือนของผู้ให้บริการแต่ละราย หน่วยงานยานยนต์สามารถติดตามตรวจสอบผู้ให้บริการได้อย่างใกล้ชิดโดยใช้คะแนนความพึงพอใจนี้ร่วมกับข้อมูลด้านผลงานอื่นๆ การให้ความสำคัญเรื่องผลการดำเนินงานทำให้เกิดการยกเลิกสัญญาราว 6 รายในแต่ละปีเนื่องจากผลงานไม่ดี

การสร้างควมไว้วางใจ

ความรับผิดชอบไม่อาจประกอบได้ด้วยเนื้อหาในสัญญาเท่านั้น เครือข่ายที่ประสบความสำเร็จหมายถึงความร่วมมือซึ่งต้องอาศัยความไว้วางใจ อย่างน้อยที่สุดก็ต้องไว้วางใจบางส่วน หากขาดความไว้วางใจ สมาชิกในเครือข่ายจะไม่เต็มใจที่จะแลกเปลี่ยนความรู้ และทำให้ความร่วมมือเกิดยากขึ้น

ความไว้วางใจช่วยลดต้นทุนการทำธุรกรรม ซึ่งหมายถึงต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนระหว่างองค์กร และรวมถึงต้นทุนทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ การค้นหา และการติดตามตรวจสอบบุคคลที่ 3 ต้นทุนการทำธุรกรรมอาจคิดเป็น 35-40% ของต้นทุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หากขาดความไว้วางใจ ต้นทุนของการทำ ธุรกรรมในการจัดตั้งเครือข่ายจะสูงเนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องใช้เวลาส่วนหนึ่งไปกับการเจรจาต่อรอง การติดตามตรวจสอบ และการทำสัญญาที่ขาดความยืดหยุ่น ความไว้วางใจลดต้นทุนได้ด้วยการกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เปิดกว้างมากขึ้น และลดความต้องการในการพึ่งพาวิธีการทางกฎหมายซึ่งเสียค่าใช้จ่ายสูงเพื่อแก้ปัญหาเรื่องความสัมพันธ์

วิธีที่ง่ายที่สุดในการสร้างความไว้วางใจคือ การเลือกสมาชิกในเครือข่ายที่มีเป้าหมายร่วมกัน ยิ่งสมาชิกในเครือข่ายมีความเข้าใจว่าหน่วยงานในภาครัฐกำลังพยายามทำอะไรให้สำเร็จยิ่งเป็นเรื่องง่ายที่จะทำให้เป้าหมายไปในทิศทางเดียวกัน และยิ่งมีความเป็นไปได้น้อยลงที่จะเกิดความเข้าใจผิดใหญ่โตได้

	ความไว้วางใจสูง	ความไว้วางใจต่ำ
การติดตามดูแลสัญญา	การติดตามดูแลที่มีพื้นฐานจากผลลัพธ์ที่มีความยืดหยุ่น การปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดมูลค่า	การตรวจสอบข้อมูลอย่างแน่นหนา มีการทดสอบผลลัพธ์บ่อยๆและค่อนข้างก้าวท้าว เข้มงวดเรื่องการปรับเปลี่ยน
ความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าและต้นทุน	ต้นทุนต่ำ มูลค่าสูง	ต้นทุนสูง มูลค่าต่ำ

การแบ่งปันความเสี่ยง

ข้อดีที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยเครือข่ายคือ ทำให้เกิดการถ่ายโอนความเสี่ยงด้านการเงินและด้านผลงานไปยังหน่วยงานภาคเอกชนและหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร โฆษกรายที่ว่าหน่วยงานภาครัฐนำความคิดนี้ไปใช้อย่างผิดๆควรกำจัดความเสี่ยงออกไปให้พ้นความรับผิดชอบของตนเองให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ที่เมืองแคนซัส การแปรรูปสวัสดิการสำหรับเยาวชนแสดงให้เห็นไว้อ่อนหน้าขึ้นว่า ความเสี่ยงด้านผลงานและด้านการเงินเกือบทั้งหมดถูกถ่ายโอนไปยังผู้รับจ้างเหมา (ซึ่งทั้งหมดเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร) จากรายงานการถ่ายโอนความเสี่ยงเป็นเรื่องที่ดี ทว่าในทางปฏิบัติกลับเป็นเรื่องที่แตกต่างกันมาก หน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไรหลายหน่วยงานที่ได้รับสัญญา พิสูจน์ให้เห็นว่าไม่สามารถแบกรับความเสี่ยงด้านการเงินจำนวนมากตามที่ระบุไว้ในสัญญา และสุดท้ายต้องจบลงที่การประกาศล้มละลาย

บทเรียนที่ได้รับก็คือ หน่วยงานภาครัฐควรคิดเรื่องความเสี่ยงในแง่ของการถ่ายโอนความเสี่ยงที่เหมาะสมที่สุด ไม่ใช่มากที่สุด ภาครัฐไม่สามารถเดินหนีความหายนะไม่ว่าในทางปฏิบัติความเสี่ยงจะถูกถ่ายโอนไปยังภาคเอกชนมากเพียงใดก็ตาม ถึงอย่างไรก็ตามอย่างน้อยที่สุดภาครัฐย่อมต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อปัญหาการให้บริการที่เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การจะพิจารณาว่าจำนวนความเสี่ยงที่จะถ่ายโอนไปยังภาคเอกชนที่เหมาะสมที่สุดจะเป็นเท่าไรนั้นจำเป็นต้องมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งต่อบทบาทและความสามารถของทุกฝ่ายที่ร่วมอยู่ในเครือข่าย ได้แก่

- มีเงินสนับสนุนมากเท่าไร ยังมีเงินของภาครัฐอยู่มาก ภาครัฐยิ่งจะต้องรับความเสี่ยงมาก
- สมาชิกในเครือข่ายมีความสามารถในการบริหารความเสี่ยงมากเพียงไร ตัวอย่างเช่น หน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไรจำนวนมากอาจมีข้อจำกัดเรื่องประสิทธิภาพในการจัดการความเสี่ยงด้านผลงานและความเสี่ยงด้านการเงิน ในกรณีเช่นนี้ ควรคอยๆตัดความเสี่ยงออกให้ภายนอกที่ละเอียดละออน้อยมากกว่าที่จะทำทั้งหมดในคราวเดียว
- ใครจะเป็นผู้นำเรื่องนวัตกรรมเข้าสู่โต๊ะประชุม หากผู้ให้บริการเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องนวัตกรรม ย่อมจำเป็นที่พวกเขาจะเป็นผู้รับความเสี่ยง
- ภาครัฐมีบทบาทควบคุมเหนือเครือข่ายนี้น้อยเพียงไร ยิ่งภาครัฐมีผลกีดกันและการควบคุมเหนือเครือข่ายนี้น้อยเพียงใด ความรับผิดชอบต่อความเสี่ยงก็น้อยลง
- ราคาของสัญญาจ้างเหมาเมื่อมีการเพิ่มเรื่องของความเสี่ยงคุ้มค่าหรือไม่ ตัวอย่างเช่น เงินประกันการปฏิบัติงานก่อน โดยยอมผลึกให้ต้นทุนสัญญาสูงกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ

ประเด็นสำคัญคือการทำให้หน่วยงานภาครัฐที่ใช้ระบบเครือข่ายประสบความสำเร็จ ภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องเรียนรู้ว่าจะร่วมแบ่งความเสี่ยงให้เหมาะสมได้อย่างไร

Milton Keynes ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (สหราชอาณาจักร):

การบริหารความเสี่ยง

ในสหราชอาณาจักร รัฐบาลท้องถิ่นได้พัฒนาโลกที่ซับซ้อนการถ่ายโอนและการแบ่งปันความเสี่ยงแก่พันธมิตรได้อย่างดีเยี่ยม ในความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนที่ซับซ้อนนั้น เมืองมิลตันคีนส์ซึ่งตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศอังกฤษได้ทำสัญญาจ้างเหมาผู้ให้บริการด้านธุรกิจที่ชื่อ HBS เป็นระยะเวลา 12 ปีให้ดำเนินการให้บริการตามแผนยุทธศาสตร์ เพื่อพัฒนาช่องทางเข้าถึงลูกค้าใหม่ๆและดำเนินงานในส่วนสนับสนุนการดำเนินการของเมือง ได้แก่งานด้านการเงิน ทรัพยากรบุคคล และงานบริหาร เป้าหมายความร่วมมืออย่างกว้างขวางนี้ได้ประโยชน์ 2 เท่า คือการปรับปรุงให้งานในฝ่ายสนับสนุนมีความทันสมัยและเป็นการปรับองค์กรโดยไม่จำเป็นต้องลงทุนเฉพาะหน้าเป็นจำนวนเงินมากๆ และยังเป็นการกำหนดต้นทุนการดำเนินงานคงที่ของสภาเมืองเป็นระยะเวลา 12 ปี การที่ HBS ต้องนำเงินจำนวน 10 ล้านเหรียญมาลงทุนเพื่อปรับปรุงให้เกิดความทันสมัยในขณะเดียวกันก็ต้องสร้างผลกำไรให้กับบริษัท HBS จึงจำเป็นต้องหาทางลดพนักงานที่ต้องใช้ในส่วนสนับสนุนลง 40% โดยไม่จำเป็นต้องปลดพนักงานออก

โครงสร้างที่ซับซ้อนของสัญญาการจ้างเหมาทำให้เกิดความเสี่ยงมหาศาลอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ต่อทั้ง 2 ฝ่าย เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ทำงานร่วมกับที่ปรึกษาต้องต่อสู้กับประเด็นยากๆเช่น จะเกิดอะไรขึ้นกับทรัพย์สินและทรัพย์สินทางปัญญาทั้งหมดหากถูกยกเลิกสัญญาเร็วกว่ากำหนด ฝ่ายใดจะเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงหากมีการยกเลิกสัญญาลงก่อนที่จะได้รับเงินส่วนที่ประหยัด



ได้จากการปรับปรุงองค์กร จะเกิดอะไรขึ้นหากหุ้นส่วนที่สำคัญต้องล้มละลาย พนักงานจะถูกโยกย้ายกลับไปสู่ภาครัฐหรือไม่

หลักเกณฑ์พื้นฐานต่างๆจะช่วยชี้แนะให้เจ้าหน้าที่สภาเมืองคลี่คลายประเด็นที่ซับซ้อนนี้ได้ กล่าวคือ ฝ่ายใดก็ตามที่สามารถควบคุมความเสี่ยงประเด็นใดได้ดีที่สุดควรจะเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงประเด็นนั้น ตัวอย่างเช่น HBS ตกลงจ่ายเงินเกษียณอายุภาครัฐประจำปีให้แก่เจ้าหน้าที่ที่โยกย้ายไปอยู่บริษัท ทว่าสภาเมืองเป็นผู้รับความเสี่ยงของผลการลงทุนในกองทุนซึ่งหมายความว่าจำนวนเงินที่ยังต้องคงอยู่ประจำปียังเป็นความรับผิดชอบของสภาเมือง ในทางเดียวกันหากจะต้องเลิกสัญญา หรือ HBS ไม่สามารถให้บริการต่อสภาเมืองต่อไปได้ ค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้ให้บริการรายใหม่จะถูกหักจาก HBS และสภาเมืองได้รับการแบ่งสินทรัพย์เป็นฝ่ายแรก

แนวทางที่ซับซ้อนในการยึดเอาผลลัพธ์เป็นหลักในการวัดผลการดำเนินงานนั้นสอดคล้องกับความเสี่ยงได้ดีขึ้นด้วยการผูกโยงการจ่ายค่าจ้างให้แก่ HBS กับเป้าหมายการบริการที่แน่นอน ตัวอย่างเช่น เพื่อกำจัดความเสี่ยงเกี่ยวกับระดับการให้บริการในปัจจุบันซึ่งมีโอกาที่จะแยกลงในระหว่าง 3 ปีที่อยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับระบบใหม่ ดังนั้นการจ่ายเงินให้กับ HBS จะถูกผูกติดกับกลุ่มของดัชนีชี้วัดที่มีการหมุนเวียนเป็นเรื่อยเช่น ระยะเวลาในการชำระใบแจ้งหนี้ ระยะเวลาเฉลี่ยในการตอบข้อสงสัยของลูกค้า และการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารซึ่งสะท้อนมุมมองรอบด้านของผลงาน ดังนั้น หาก HBS อุทิศเวลาและความตั้งใจทั้งหมดให้กับการปรับเปลี่ยนระบบให้ทันสมัยและละเลยการทำงานด้านการให้บริการในปัจจุบัน (แม้จะเป็นงานที่มีความสำคัญ "น้อยกว่า") การจ่ายค่าจ้างก็จะลดลง ในทางกลับกัน การเพิ่มเป้าหมายระดับการให้บริการและเพิ่มค่าจ้างให้แก่ HBS สูงขึ้นเมื่อจบการปรับปรุงองค์กรทำให้เกิดแรงจูงใจที่ดีเยี่ยมที่จะทำให้การปรับปรุงงานให้ทันสมัยเป็นไปตามกำหนดเวลา

แนวทางพอร์ตโฟลิโอกับการบริหารความสัมพันธ์

หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มักมองผู้รับการจ้างเหมาและสัญญาเป็นงานที่จบในครั้งเดียว ซึ่งต้องดำเนินการโดยแผนกจัดซื้อโดยอาศัยความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานภาครัฐแทบจะไม่พิจารณาถึงการประสานงานและการจัดการความสัมพันธ์ให้เหมือนกับพอร์ตโฟลิโอ ผลก็คือ บ่อยครั้งที่หน่วยงานต้องจบลงด้วยสัญญาที่มีความซับซ้อน และบางครั้งมีความขัดแย้ง ผู้รับการจ้างเหมาและเครือข่ายซึ่งไม่สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ซึ่งเป้าหมายหลักในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงาน

วิธีที่ดีกว่าคือการนำแนวทางที่เรียกว่า "การบริหารพอร์ตโฟลิโอความสัมพันธ์" มาใช้และลงมือปฏิบัติซึ่งช่วยให้องค์กรได้ประเมินว่าความสัมพันธ์กับผู้รับการจ้างเหมาหรือสมาชิกในเครือข่ายรายใดที่ดำเนินไปได้ด้วยดีเหมาะสมและรายใดที่ไม่เป็นเช่นนั้น ส่วนประกอบที่สำคัญของการบริหารพอร์ตโฟลิโอความสัมพันธ์ที่ดีได้แก่ การนำระบบการควบคุมมาใช้ ลดความเสี่ยงในการพึ่งพากันให้น้อยลง วัดผลการดำเนินงานของสมาชิกในเครือข่าย ใช้เหตุผลในการบริหารพอร์ตโฟลิโอ และหาโอกาสในการลดต้นทุนการดำเนินการ

ประโยชน์ของการบริหารพอร์ตโฟลิโอความสัมพันธ์

ปรับสัญญาของพอร์ตโฟลิโอให้เหมาะสมที่สุด

- มีผลอย่างมากต่อการลดต้นทุนการดำเนินการ
- การเงื่อนไขสำคัญในสัญญามีความคล้ายคลึงกัน (เช่น กลไกการชำระเงิน)
- การประหยัดจากการเพิ่มขนาดการผลิต (Economy of scale)
- การทำรีไฟแนนซ์

การออกแบบองค์กร

- ปรับปรุงการดำเนินงาน
- ปรับขนาดของหน่วยงานสนับสนุนตามความจำเป็น
- เสริมสร้างทรัพยากรเพื่อเน้นการให้บริการกับประชาชน

พัฒนาระบบจัดซื้อจัดจ้าง

- ยกระดับศักยภาพการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐให้เต็มที่
- ใช้กรอบการทำงานเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นและลดต้นทุนการจัดซื้อ

ระบบการควบคุม

- ควบคุมและติดตามตรวจสอบ
- การตอบสนองของรัฐต่อการเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญดีขึ้น
- หลักฐานที่จำเป็นต่อการเจรจาต่อรองสัญญาให้มีประสิทธิภาพ

การลดความเสี่ยงในการพึ่งพา

เช่นเดียวกับพอร์ตโฟลิโอการลงทุน เป้าหมายหลักในการบริหารพอร์ตโฟลิโอของเครือข่ายคือ เพื่อให้ได้ผลตอบแทนโดยรวมสูงสุด ในขณะที่ลดความเสี่ยงให้เหลือน้อย หน่วยงานภาครัฐต้องสร้างสมดุลมูลค่าของพอร์ตโฟลิโอเทียบกับความเสี่ยงในการพึ่งพาของพอร์ตโฟลิโอ ความเสี่ยงในการพึ่งพาเป็นความเสี่ยงทางการเงิน การปฏิบัติงาน และด้านกลยุทธ์ ตัวอย่างเช่น หากเป้าหมายทางยุทธศาสตร์หลักคือการเน้นนโยบาย หน่วยงานอาจต้องการจ้างหน่วยงานภายนอกให้ทำงานที่ไม่ใช่งานหลัก อย่างไรก็ตาม การทำเช่นนั้น จะเป็นการเพิ่มความเสี่ยงที่พึ่งพากัน หากมีอะไรเกิดขึ้นกับผู้รับจ้างเหมาหลักรายหนึ่ง หน่วยงานอาจต้องเผชิญกับอุปสรรคทางการปฏิบัติงานที่สำคัญ หรืออาจต้องประสบภาวะขาดทุน วิธีหนึ่งที่จะช่วยป้องกันหรือกำจัดความเสี่ยงคือการกระจายความสัมพันธ์ไปกับหลากหลายผู้ส่งมอบหรือผู้รับจ้างเหมาเพื่อที่ว่าหน่วยงานไม่ต้องพึ่งพาความสัมพันธ์ใดความสัมพันธ์หนึ่งมากเกินไป การทำเช่นนี้จะทำให้ทดแทนความสัมพันธ์หรือขยายความสัมพันธ์ที่มีอยู่ในพอร์ตโฟลิโอโดยไม่ต้องผ่นปรนเป้าหมายทางยุทธศาสตร์

ใช้เหตุผลในการบริหารพอร์ตโฟลิโอ

ความร่วมมือที่ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องมีการลงทุนทั้งเวลาและทรัพยากร ผลตอบแทนที่ได้รับจากการลงทุนควรเป็นปัจจัยหนึ่งในการตัดสินใจที่จะร่วมมือกัน ในแง่ของการลงทุน บางครั้งอัตราผ่านโครงการ (hurdle rate) ต่ำเกินไปในภาครัฐ แต่แนวทางการยกเลิกการดำเนินงานหรือความร่วมมือมักไม่ค่อยถูกนำมาใช้ ปกติมากที่หน่วยงานของรัฐยอมรับผลงานที่แย่ด้วยเชื่อว่าการหาผู้รับจ้างเหมาใหม่มาแทนจะทำให้เกิดการไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงาน หากผลงานของผู้รับจ้างเหมาหรือสมาชิกในเครือข่ายไม่ได้ตามมาตรฐานหรือไม่เกิดประโยชน์ตามแผนยุทธศาสตร์อีกต่อไป หน่วยงานควรเลือกที่จะยุติความร่วมมือหรือ



สัญญาระหว่างกันทันที เพื่อให้การดำเนินงานยังคงเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ เมื่อที่ได้มีการทบทวนพอร์ตโฟลิโอตามปกติ ควรปรับโครงสร้างพอร์ตโฟลิโอเป็นระยะๆ โดยเพิ่มสมาชิกใหม่ในเครือข่าย และยกเลิกสมาชิกเดิมตามที่ได้ให้เหตุผลไว้

เมื่อครั้งที่หน่วยงานสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร (DEFRA) ทำการศึกษาทบทวนโครงสร้างของพอร์ตโฟลิโอ และได้ค้นพบว่าในการให้บริการ มีสมาชิกในเครือข่ายและมีหน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆเข้ามาเกี่ยวข้องมากเกินไป ซึ่งส่วนใหญ่แล้วขอบเขตในการดำเนินงานมักจะทับซ้อนกันและเกือบทั้งหมดขาดการประสานงานซึ่งกันและกัน "การทำแผนที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ทำให้ DEFRA ต้องตั้งคำถามสำคัญๆหลายคำถาม" จอร์จ เทอร์เวอร์เลียน ผู้จัดการอาวุโสแห่ง DEFRA กล่าว "เราต้องการความซับซ้อนขนาดนี้ในเครือข่ายจริงๆหรือ เราสามารถลดความซับซ้อนและทำให้เครือข่ายความสัมพันธ์ง่ายขึ้นได้หรือไม่" การทบทวนครั้งนี้ทำให้เกิดการออกแบบระบบการให้บริการท้องถิ่นขึ้นใหม่ หยุดการให้เงินสนับสนุนแก่องค์กรจำนวนมากที่มีกิจกรรมซ้ำซ้อนกัน หรือไม่สำคัญพอต่อเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

การบริหารความขัดแย้งระหว่างความยืดหยุ่นและความรับผิดชอบ

การรักษาลักษณะอันเดิมไปด้วยพลังของเครือข่ายหมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่เสมอไม่เฉพาะในความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของเครือข่ายแต่ทว่ายังหมายถึงงานที่ต้องทำอีกด้วย ไม่เพียงแต่ต้องปกป้องผลประโยชน์ผู้เสียภาษีแต่ต้องหลีกเลี่ยงการเป็นเป้าหมายของผู้ตรวจการณ ผู้ตรวจสอบ และนักกฎหมายซึ่งอาจเป็นความท้าทายที่สุดของภาครัฐในการประยุกต์ใช้ระบบเครือข่าย ในทางหนึ่ง ผู้บริหารต้องการป้องกันผู้รับการจ้างเหมาจากการเสนอราคาต่ำเกินไปและไปปรับสัญญาในเวลาต่อมาเพื่อเพิ่มกำไร ในเวลาเดียวกัน ความสัมพันธ์ที่มีค่าที่สุดคือพลังและความคิดสร้างสรรค์ของการเรียนรู้ความสัมพันธ์ที่พร้อมจะเผชิญการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การยืดหยุ่นในสัญญาอย่างจริงจังในบางครั้งก็มิได้ให้คุณค่าอะไร

เมื่อมีสมาชิกร่วมเครือข่ายและผู้บริหารภาครัฐที่ดี เป้าหมายและผลลัพธ์ก็จะอยู่ในความสนใจอย่างจริงจังที่ว่า ข้อมูลและกระบวนการจะเปลี่ยนแปลงไปตามความจำเป็น สัญญาระยะยาวที่มีขอบเขตจำกัดซึ่งปิดกั้นรัฐบาลและผู้รับการจ้างเหมาให้อยู่ในเป้าหมายที่อาจจะไม่มีประโยชน์ภายในระยะเวลา 2 ปี เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงหรือการปรับเปลี่ยนของสภาพเศรษฐกิจจะกลับมาหลอกหลอนภาครัฐ ความยากลำบากในการบริหารก็คือการรักษาความยืดหยุ่นให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทว่าการทำเช่นนั้นต้องเปลี่ยนแปลงไม่เปลี่ยนแปลงเป้าหมายและมาตรฐานผลงานบ่อยเกินไป การรักษาสมดุลระหว่างสิ่งที่ขัดแย้งกันทั้ง 2 สิ่งนี้จำเป็นต้องอาศัยวิธีการที่นุ่มนวล

การเข้าใจเป้าหมายร่วมกันก่อนร่างสัญญา เช่น ทดสอบสมมติฐานทุกอันและทำความเข้าใจ จะช่วยในเรื่องนี้ได้อย่างมาก "ทั้งสองฝ่าย(จำเป็นต้อง)เข้าใจเป้าหมายที่ต้องไปให้ถึงในระดับแนวคิด" ชาร์ลส มูนน์ ผู้อำนวยการโครงการมูลค่า 8,000 ล้าน NMCI ซึ่งเป็นโครงการจ้างงานภายนอกของรัฐที่ใหญ่ที่สุดในโลกกล่าว "ทันทีที่คุณมีความเข้าใจร่วมกันแล้ว คุณสามารถยอมรับข้อต่อและความกำกวมในสัญญาได้ เอาแต่ละอันวางบนโต๊ะ แล้วคุยกันไปทีละเรื่อง"

มูนน์และทีมงานที่กองทัพเรือคิดวิธีใหม่ในการรักษาสมดุลความตึงเครียดระหว่างความยืดหยุ่นกับความรับผิดชอบ ข้อความในสัญญากับผู้รับการจ้างเหมาหลักของ NMCI ชื่อว่า EDS จะมอบโบนัสให้บริษัทหากสามารถสร้างความพึงพอใจอย่างสูงให้กับลูกค้าได้ ซึ่งวิธีนี้ทำให้ The Navy และ The Marine Corps เกิดแรงผลักดันที่จำเป็นต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงที่พวกเขาเชื่อว่าช่วยกระตุ้นความพึงพอใจให้กับลูกค้า และ EDS มีเงินจูงใจในการแก้ปัญหาเป็นลำดับ

กลไกเช่นนี้ซึ่งมีเป้าหมายในการแก้ปัญหาเรื่องการบริหารโดยไม่ต้องใช้เวลากับการตอรองสัญญาใหม่อีกครั้งเป็นสิ่งจำเป็นในการรักษาลักษณะอันมีพลังของเครือข่าย ในสหราชอาณาจักร รัฐบาลท้องถิ่นได้จัดทำคณะกรรมการความร่วมมือที่เป็นเสมือนหนทางในการติดต่อระหว่างผู้ให้บริการและรัฐโดยตรงในการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน คณะกรรมการความร่วมมือเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้รับจ้างเหมา เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการแก้ปัญหา คลื่นคล้ายประเด็นต่างๆ และปรึกษาหารือเรื่องการขยายขอบเขตเนื้อหาสัญญา

ทุนมนุษย์: เจ้าหน้าที่รัฐในฐานะผู้จัดการเครือข่าย

"วิกฤติทุนมนุษย์ยังถือเป็นโอกาสของทุนมนุษย์ด้วย มันให้โอกาสเราในการนำทักษะใหม่ๆมามอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งการคิดคล้ายผู้ประกอบการธุรกิจและคิดในแนวทางใหม่เกี่ยวกับการเป็นเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ"

-Deidre Lee, Acquisition Chief แห่งกระทรวงกลาโหมสหรัฐ

ในโลกของรัฐบาลที่มีการปกครองตามลำดับชั้น การเป็นผู้จัดการภาครัฐอาจเป็นเรื่องยาก เพราะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องการเมือง เจรจาทันทีกับสภาต่างๆ พบกับประชาชนที่อยู่ในอารมณ์โกรธ แต่โดยทั่วไปแล้วก็เป็นงานที่ตรงไปตรงมา นั่นคือ การบริหารโครงการหรือการให้บริการ โดยส่วนใหญ่แล้วภาครัฐมักจะมีกำลังคนค่อนข้างคงที่ ยิ่งมีกำลังคนและมีงบประมาณมากเท่าไร คุณก็ยังมีตำแหน่งที่ใหญ่ขึ้นเท่านั้น วิธีที่คุณจะก้าวหน้าคือการเป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับประเด็นนโยบาย หรือแสดงให้เห็นความสามารถที่เข้มแข็งในการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐ

การบริหารจัดการในสภาพแวดล้อมของรัฐบาลที่ใช้ระบบเครือข่ายมีความซับซ้อนมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีความสามารถและศักยภาพที่แตกต่างออกไป นอกจากต้องรู้จักวางแผน จัดทำงบประมาณ จัดการด้านพนักงาน และหน้าที่อื่นๆของรัฐบาลแล้ว การจัดการระบบเครือข่ายยังต้องการความเชี่ยวชาญในงานบางอย่าง เช่น การเจรจาต่อรอง และการเป็นคนกลางประสานงาน (ดูตาราง) ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยเครือข่าย เจ้าหน้าที่ภาครัฐหรือผู้บริหารไม่สามารถเอาแต่ออกสั่งแต่เพียงอย่างเดียวเหมือนกับเจ้าพนักงานแต่ทุกวันนี้ผู้บริหารเครือข่ายภาครัฐจำเป็นต้องมีลักษณะเหมือนผู้ควบคุมวงซิมโฟนีมากกว่า

ทุกวันนี้ ทักษะเช่นนี้ไม่ได้มีมากในภาครัฐ องค์กรต่างๆของรัฐบาลไม่มีความสามารถในการบริหารจัดการสัญญาจ้างเหมาอย่างมีประสิทธิภาพ อันนี้ยังไม่ได้รวมถึงการจัดการเครือข่ายที่ต้องเชี่ยวชาญมากกว่านี้ แจ็ค บร็อค กรรมการผู้จัดการฝ่าย Sourcing and Acquisition ของ General Accounting Office อธิบายว่า "เมื่อคุณมองดูประเด็นของการหาแหล่งที่ให้บริการต่างๆของภาครัฐ ความต้องการที่จะจ้างเหมาหน่วยงานภายนอกของภาครัฐมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆและมากกว่าความสามารถในการควบคุมหน่วยงานภายนอกเหล่านี้ให้ดำเนินการตามที่หน่วยงานรัฐที่ต้องการ"

การสร้างความสามารถเช่นที่ว่าเป็นต้องมียุทธศาสตร์ในการคัดเลือกและพัฒนาทักษะเจ้าหน้าที่ภาครัฐแต่ยังต้องมีการปฏิรูปวัฒนธรรมขององค์กรด้วย สิ่งที่เป็นเริ่มแรกก็คือการเปลี่ยนแปลงนิยามของ การเป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ทักษะในการบริหารจัดการเครือข่ายซึ่งเป็นทักษะไม่ได้รับความสำคัญมากนักที่ปัจจุบัน องค์กรภาครัฐควรที่จะจ้างเหมาคนที่มีความรู้เหล่านี้ และส่งเสริมให้โอกาสและอำนาจในการแก้ปัญหาลดลงจนลดขั้นตอนในการควบคุมดูให้น้อยลง

ความสามารถและสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการเครือข่าย

- การฝึกสอน
- การเป็นคนกลางประสานงาน
- การเจรจาต่อรอง
- การวิเคราะห์ความเสี่ยง
- การจัดการด้านสัญญา
- ความสามารถในการแก้ปัญหาที่ไม่เป็นไปตามแบบแผน
- การคิดเรื่องกลยุทธ์
- การสื่อสารระหว่างบุคคล
- การจัดการโครงการและธุรกิจ
- การสร้างทีม

ให้ผู้บริหารระดับสูงเข้ามามีส่วนร่วม

การปรับรูปแบบแรงงานของรัฐให้เหมาะกับรัฐที่ใช้ระบบเครือข่ายต้องเริ่มจากระดับบนก่อน ในภาคเอกชน ความรับผิดชอบในการจัดการและการดูแลพันธมิตร การร่วมทุน และความสัมพันธ์ของการจ้างเหมาหน่วยงานภายนอกยังคงตกอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูงของบริษัท ซึ่งกรณีเช่นนี้แทบจะไม่พบในภาครัฐ ความสนใจของผู้ที่อยู่ในระดับบริหารมักพุ่งไปที่ประเด็นการเมือง กิจกรรมสาธารณะ และการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนมากกว่า โดยสละเวลาเพียงน้อยนิดอันมีค่าให้กับการบริหารจัดการความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน "ในภาครัฐ คนที่มีหน้าที่บริหารจัดการสัญญาจ้างเหมาไม่ใช่คนที่ต้องรับผิดชอบจริงๆ" มร.บรีออค แห่ง General Accounting Office กล่าว "มันเป็นถูกผลักไปให้กับผู้บริหารระดับต่ำลงไปและไม่ได้รับความสนใจอย่างที่ควรจะเป็น" นี่คือปัญหาเนื่องจากว่าทุกวันนี้งานของผู้บริหารภาครัฐคือการบริหารจัดการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนมากขึ้นเรื่อยๆ

ดึงดูด "ผู้เชื่อมต่อ" มากขึ้น

ในหนังสือติดอันดับขายดีเรื่อง The Tipping Point มัลคอล์ม แกลดเวลแนะนำแนวคิดเรื่อง "ผู้เชื่อมต่อ" ซึ่งหมายถึงคนที่สามารถแผ่ขยายไปยังโลกในส่วนต่างๆและนำคนที่มาจากสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงมาอยู่ด้วยกัน ในโลกแห่งเครือข่ายภาครัฐต้องการ "ผู้เชื่อมต่อ" มากขึ้น ผู้เชื่อมต่อผู้จะอาศัยประสบการณ์และการแสดงออกของพวกเขาในการสร้างความสัมพันธ์ทั่วทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และหน่วยงานที่ไม่มีแสงหากำไร และยกระดับความสัมพันธ์เพื่อสร้างเครือข่ายที่เป็นประโยชน์ซึ่งกันและกัน

รูปแบบที่น่าสนใจในการดึงดูดทักษะเหล่านี้มาจากสหราชอาณาจักร หลายปีที่แล้ว รัฐบาลกลางจัดตั้งองค์กรที่มีชื่อว่า "Partnerships UK" เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการพัฒนาความสามารถของรัฐบาลในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน Partnerships UK พยายามช่วยเหลือหน่วยงานต่างๆให้กลายเป็นผู้ซื้อบริการที่ฉลาดขึ้นด้วยการกำหนดมาตรฐานสัญญาและข้อระบุในสัญญา จัดให้มีฝ่ายให้ความช่วยเหลือ เน้นวิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ และหมุนเวียนพนักงานเข้าออกหน่วยงานต่างๆเป็นเวลาสูงสุด 6 เดือนในแต่ละครั้ง



พนักงานมาจากภูมิหลังที่หลากหลายทั้งเจ้าหน้าที่วานิชธนกิจ ทนายความ ที่ปรึกษาการจัดการ และวิศวกร ทุกคนล้วนมีประสบการณ์ด้านการค้าขายในการดำเนินการโครงการ ดังนั้นจึงเป็นการเต็มเต็มส่วนที่ขาดหายไปในการรัฐ เฮเลน เดลล์แห่ง Partnerships UK กล่าวว่า เส้นทางอาชีพของข้าราชการพลเรือนไม่ได้ทำให้ความสำคัญกับความสามารถในการติดต่อการค้า ข้าราชการพลเรือนไม่ได้รับการคัดเลือกด้วยทักษะเหล่านี้”

พัฒนาทักษะให้ทันสมัยเสมอ

วงการการจัดซื้อจัดจ้างเองยังจำเป็นต้องปรับปรุงทักษะให้ทันสมัยอยู่เสมอ แต่เดิมสิ่งที่สำคัญที่สุดคือต้องทราบกฎเกณฑ์ทุกอย่าง และปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่เวลานี้ไม่เป็นเช่นนั้นอีกต่อไปแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดซื้อจัดจ้างต้องเป็นมากกว่าผู้ดำเนินการจัดซื้อหรือผู้จัดการกระบวนการธรรมดาๆ พวกเขาต้องมีความเข้าใจสภาพตลาดและแนวโน้มอุตสาหกรรมมากขึ้น “วันเวลาเก่าๆของเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานในภาครัฐที่เป็นรูปแบบเดิมๆหมดลงแล้ว” โจเซฟ จอห์นสัน ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารและบริการ แห่ง Defense Acquisition Universityซึ่งเป็นหน่วยงานฝึกอบรมด้านการจัดซื้อจัดจ้างของกระทรวงกลาโหม กล่าวว่า “พนักงานในอนาคตไม่สามารถทำแค่เพียงการปฏิบัติตามกฎ การจัดซื้อจัดหาไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับการจัดการสินค้าอีกต่อไป แต่มันเป็นเรื่องของการบริหารจัดการผู้ผลิตหรือผู้ส่งมอบ”

เพื่อจัดเตรียมเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดซื้อจำนวน 132,000 คนให้กับกองทัพในสภาพแวดล้อมใหม่นี้ Defense Acquisition University ได้ยกเครื่องหลักสูตรใหม่ทั้งหมด การเปลี่ยนแปลงอย่างหนึ่งที่สำคัญคือความพยายามที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของกองทัพวางตัวให้ออกห่างและระมัดระวังระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดซื้อกับผู้รับการจ้างเหมาภาคเอกชนนั้นไม่ได้ผลอีกต่อไปแล้ว การทำเช่นนั้นทำให้เกิดความสับสนและความเข้าใจผิดมากขึ้น และยังทำให้เป็นเรื่องยากที่จะสร้างความไว้วางใจที่จำเป็นต่อการสร้างความสัมพันธ์ที่ต้องทำงานร่วมกันในช่วงระยะเวลาหนึ่ง วิธีหนึ่งที่มหาวิทยาลัยแห่งการซื้อกำลังพยายามแก้ไขปัญหานี้คือการนำเอาผู้แทนของบริษัทผู้รับการจ้างเหมาเข้าร่วมการอบรมหลายๆครั้งกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดซื้อของกระทรวงกลาโหม ซึ่งผู้แทนของบริษัทผู้รับการจ้างเหมามีส่วนร่วมในการอภิปรายในชั้นเรียน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดซื้อของกระทรวงกลาโหมถูกขอให้แสดงบทบาทเป็นบริษัทผู้รับการจ้างเหมาเมื่อมีการแสดงบทบาทสมมติ โดยมีเป้าหมายก็คือ การช่วยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดซื้อเข้าใจอีกฝ่ายมากขึ้น

ที่สำคัญที่สุด ไม่มีทางที่จะเข้าใจความสามารถและแรงกดดันของบริษัทผู้รับการจ้างเหมาได้ดีไปกว่าการฝึกอบรมขณะที่ลงมือปฏิบัติงานจริง ความเข้าใจเช่นนี้ทำให้นายวิชาและกระทรวงพลังงานเสนอหน้าที่หมุนเวียนให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐได้ใช้เวลาหลายเดือนกับบริษัทผู้รับการจ้างเหมา

ทว่าเช่นเดียวกับที่ได้เน้นย้ำไปก่อนหน้านี้ ทักษะในการสร้างความสัมพันธ์และการทำสัญญาไม่สามารถเป็นเรื่องของกลุ่มจัดซื้อเพียงกลุ่มเดียวได้อีกต่อไปแล้ว ในสหราชอาณาจักร ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนที่เพิ่มขึ้นนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในโปรแกรมการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนระดับสูง โปรแกรมการอบรมทั้งหมดได้รับการปรับปรุงใหม่ให้เน้นเรื่องทักษะเกี่ยวกับรัฐที่ใช้ระบบเครือข่ายมากขึ้น ได้แก่ ทักษะเรื่องการจัดการสัญญา การเป็นผู้ซื้อที่ชาญฉลาด การทำงานที่ต้องร่วมมือกับผู้อื่น และการปรับปรุงทักษะการจัดการด้านธุรกิจ ในลักษณะเดียวกัน มหาวิทยาลัยจัดซื้อของกองทัพยังจัดให้มีการฝึกอบรมเรื่องกลยุทธ์การจัดซื้อที่ใช้เวลาฝึกนานนับสัปดาห์ให้กับนายทหารระดับสูง ซึ่งรวมทั้งนายทหารระดับสูงซึ่งความรับผิดชอบหลักของพวกเขาไม่เกี่ยวข้องกับการดูแลงานจัดซื้อจัดจ้างโดยตรง

อี-ไฟล์ของกรมสรรพากร (Internal Revenue Service-IRS) สหรัฐอเมริกา

ช่องทางบริการผ่านเครือข่าย

กรมสรรพากร(สหรัฐอเมริกา) หรือ IRS ได้สร้างความสัมพันธ์แนวใหม่กับบริษัทผู้จัดเตรียมภาษีและผู้ผลิตซอฟต์แวร์ด้านภาษี ใน ค.ศ. 1998 สภาคองเกรสได้แจ้ง IRS ว่าในปี 2007 ต้องการให้การยื่นแบบฟอร์มภาษีทั้งหมดซึ่งคิดเป็นกว่า 120 ล้านชุดต่อปีต้องยื่นเอกสารในรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ทั้งนี้เพื่อประหยัดเงิน เร่งกระบวนการออกเช็คของเงินคืนภาษีให้เร็วขึ้น และบรรเทาความรู้สึก โกรธ ไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อ IRS

สำหรับผู้จัดทำงบประมาณของสภาคองเกรส การโน้มน้าวให้ชาวอเมริกันส่วนใหญ่ให้แจ้งขอคืนภาษีทางอินเทอร์เน็ตเป็นวิธีเดียวที่จะป้องกันต้นทุนค่าใช้จ่ายในงบประมาณอนาคตจำนวนมาก เนื่องจากจำนวนภาษีที่ขอคืนยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี "ในช่วงทศวรรษหน้า เราจะต้องทำเรื่องภาษีคืนเพิ่มอีก 40 ล้านชุดโดยไม่มีทรัพยากรเพิ่มเติม" เทอร์รี ลุตส์ เจ้าหน้าที่ IRS ซึ่งเป็นผู้ทำงานด้าน e-File หรือความคิดริเริ่มของการยื่นแบบฟอร์มทางอิเล็กทรอนิกส์กล่าว "วิธีเดียวที่จะทำได้คือทำให้ผู้เสียภาษีอย่างน้อยที่สุด 40 ล้านยื่นแบบฟอร์มในรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์

ในขณะที่การยื่นเอกสารภาษีผ่านระบบอินเทอร์เน็ตไม่ใช่เรื่องที่น่าสงสัยอีกแล้ว อย่างน้อยที่สุดก็ต้องกล่าวว่าเป้าหมายที่สภาคองเกรสที่กำหนดเอาไว้เป็นงานที่ท้าทายมาก ในเวลานั้น IRS ได้รับข้อมูลคืนภาษีทางอิเล็กทรอนิกส์เพียง 20% หรือประมาณ 24 ล้านต่อปีในขณะที่ 70% ของคนอเมริกันไม่แม้แต่ทราบว่าเขาสามารถยื่นภาษีรายได้ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตได้

ใช้เวลาไม่นานนัก IRS ก็รู้ว่าต้องการความช่วยเหลืออย่างมากหากจะทำให้ถึงเป้าหมายของสภาคองเกรส IRS จึงหันไปหาภาคเอกชนโดยวางแผนที่ใช้ความสามารถทางการตลาดและเทคโนโลยีของบริษัทซอฟต์แวร์ภาษีและบริษัทจัดทำภาษีรวมทั้งลูกค้าอีกหลายล้านของบริษัทเหล่านี้ "วิธีการนี้ไม่ต้องคิดมากให้เสียเวลาเลย" ลุตส์อธิบาย "กว่าครึ่งของการคืนภาษีเข้ามาจากผู้เชี่ยวชาญด้านภาษี หลายล้านแบบเสียภาษีที่จัดทำโดยผู้เสียภาษีด้วยความช่วยเหลือของซอฟต์แวร์ภาษี ดังเราจำเป็นต้องทำงานกับภาคเอกชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย"

ลุตส์ได้จ้างเหมา National Account Manager จำนวนหนึ่งซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่เคยได้ยินในรัฐบาล และมอบเป้าหมายเพียงประการเดียวให้แก่พวกเขา นั่นคือ ให้ทำการขายชื่อบริษัทซอฟต์แวร์ เช่น Intuit บริษัทจัดเตรียมเรื่องภาษี เช่น H&R Block และ Jackson Hewitt พอร์ทัล เช่น AOL และ MSN นักจัดเตรียมภาษี และธนาคาร สถาบันการเงินอื่นๆ ในความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงการยื่นภาษีผ่านอินเทอร์เน็ต

กลยุทธ์นั้นง่ายมาก แทนที่จะไปผลักดันให้มีผู้เสียภาษีเข้ามาใช้ผ่าน IRS หรือเว็บไซต์อื่นๆของหน่วยงานภาครัฐ IRS ตัดสินใจที่จะเชื่อมต่อกับบริษัทผู้ที่มีผู้เข้ามาใช้สูงอยู่แล้ว ทำให้เกิดช่องทางในการเชื่อมต่อกับผู้เสียภาษีทางมากมายขณะเดียวกันก็เป็นการทำการตลาดโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และยังมีโอกาสที่ดีกว่าในการทำให้ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ ผลลัพธ์ที่ได้ IRS ได้จัดทำกลุ่มผู้ให้บริการ e-File ซึ่งจะประกอบด้วย ผู้ที่เตรียมการคืนภาษีผ่านอินเทอร์เน็ต ช่วยในการคำนวณการคืนภาษี และส่งข้อมูลการคืนภาษีให้กับ IRS ผู้เสียภาษีแต่ละคนจะต้องยื่นแบบฟอร์มเสียภาษีทางระบบอินเทอร์เน็ตด้วยการใช้แบบฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ของหนึ่งในกลุ่มผู้ให้บริการ e-File โดยไม่มีการยื่นแบบฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์โดยตรงมาที่ IRS

ภายในเวลา 3 ปี จำนวนเปอร์เซ็นต์ของชาวอเมริกันที่ทราบเรื่อง e-File เพิ่มขึ้นเป็น 80% และการยื่นแบบฟอร์มเสียภาษีจำนวน 46 ล้านชุดนั้น จะเป็นการยื่นผ่านระบบอินเทอร์เน็ต หรือคิดเป็น 35% ของการคืนภาษีทั้งหมด จำนวนที่เพิ่มขึ้นมากนี้เป็นผลมาจากการณรงค์โฆษณาจากกลุ่มผู้ให้บริการภาคเอกชนของ IRS "พวกเขาเป็นพันธมิตรที่มีพลังมากในการเผยแพร่ความรู้เรื่องการยื่นเสียภาษีออนไลน์" ลุตส์กล่าว

บทสรุป

ภูมิทัศน์ของภาครัฐได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ภาครัฐกำลังเปลี่ยนจากรูปแบบการให้บริการแบบมีลำดับชั้นไปเป็นระบบเครือข่ายซึ่งวิธีนี้ภาครัฐจะใช้เครือข่ายผู้รับการจ้างเหมาภาคเอกชน หน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร และหน่วยงานรัฐอื่นๆ เพื่อให้บริการและบรรลุเป้าหมายทางนโยบาย ในเวลาเดียวกันวิธีการที่รัฐใช้บุคคลที่ 3 ในการให้บริการมีความซับซ้อนขึ้น ไม่ใช่แค่การจ้างหน่วยงานภายนอกให้ดำเนินการเทียบกับการดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐซึ่งต้องยึดกฎเกณฑ์ต่างๆเป็นแนวทางการบริหาร แต่เป็นเรื่องของการบริหารจัดการเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีความหลากหลายเพื่อสร้างมูลค่า ในขณะที่รัฐต้องเผชิญปัญหาที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และการที่เทคโนโลยีทำให้เกิดการตอบสนองที่ดี การจัดการสัญญาแบบทวีภาคีต่างๆกำลังให้แนวทางแก่เครือข่ายข้ามองค์กรต่างๆ

การบรรลุเป้าหมายในการบริการประชาชนภายใต้สภาพแวดล้อมใหม่เช่นนี้จำเป็นต้องมีวิธีการจัดการใหม่ทั้งหมด นั่นคือ วิธีใหม่ๆในการใช้ระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมต่อกับสมาชิกในเครือข่าย วิธีใหม่ๆในการทำให้เกิดความรับผิดชอบ วิธีใหม่ๆในการวัดผลและการติดตามตรวจสอบผลงาน และวิธีใหม่ๆในการคิดเรื่องความจำเป็นของทุนมนุษย์ ในการศึกษานี้ เราพยายามให้เห็นกรอบการทำงานเพื่อผลักดันรัฐให้เข้าไปสู่ทิศทางนี้ ในขณะที่แนวโน้มรัฐที่ใช้ระบบเครือข่ายคงดำเนินต่อไป หน่วยงานภาครัฐที่มีความชำนาญในการจัดการระบบเครือข่ายจะเติบโต ส่วนหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ขาดความชำนาญในการจัดการระบบเครือข่ายจะต้องเผชิญกับปัญหาภายในองค์กรและปัญหาการให้บริการเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน