

วรรณกรรมปริทัศน์เรื่อง “Governing by Network”

เขียนโดย Stephen Goldsmith and William D. Eggers

Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004, จำนวน 191 หน้า.

โดย วีระศักดิ์ เครือเทพ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัญหาสังคมทุกวันนี้มีความซับซ้อนมากขึ้น การแก้ไขปัญหาผ่านกลไกระบบราชการ ที่มุ่งการทำงานแบบควบคุมและสั่งการ ตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchical control) อาจไม่สามารถดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จได้อย่าง ทันท่วงที บ่อยครั้งที่การแก้ไขปัญหาเหล่านี้มีข้อจำกัด หรืออาจเกินกว่าขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน ของส่วนราชการแต่เพียงลำพัง ทั้งนี้เนื่องจาก หน่วยงานเหล่านี้อาจมีข้อมูลที่จำกัด ขาดความ ชำนาญหรือเทคโนโลยีที่เหมาะสม ในบางครั้ง การใช้ ทรัพยากรของรัฐและการจัดการกับสาเหตุต้นตอของ ปัญหาอาจกระทำได้อย่างคล่องตัวเนื่องด้วย ข้อจำกัดด้านกฎหมายหรือระเบียบทางราชการ เมื่อเป็นเช่นนี้ จะมีมาตรการใดที่ช่วยให้รัฐบาลและ องค์กรของรัฐมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นในการจัดการ กับปัญหาต่างๆ ได้ตามที่สังคมคาดหวัง?

การทำงานในลักษณะ “เครือข่าย (Network)” ใน การแก้ไขปัญหาสาธารณะเป็นทางเลือกประการหนึ่ง ที่มีความสำคัญมากขึ้นในปัจจุบัน ผลการดำเนินงาน ขององค์กรที่มีใช้ภาครัฐจำนวนมากต่างแสดงให้เห็น ถึงขีดความสามารถในการ “เข้าถึง” ปัญหาและบ่งชี้ ถึงทักษะในการดำเนินงานเป็นอย่างดี ศักยภาพของ องค์กรเหล่านี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงโอกาสที่หน่วยงาน ของรัฐสามารถแสวงหาความร่วมมือและสร้างเป็น ภาควิชาในการแก้ไขปัญหาสาธารณะโดยอาศัยจุดแข็ง

ขององค์กรต่างๆ ที่มีอยู่เพื่อนำไปสู่เป้าหมายในการ สร้างสรรค์สังคมร่วมกัน คำถามสำคัญในประเด็นนี้ก็คือ หน่วยงานราชการต่างๆ จะเริ่มต้นการสร้างเครือข่ายใน การดำเนินงานได้อย่างไร? การกำหนดบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรต่างๆ ในเครือข่าย ควรเป็นเช่นใด? รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และลักษณะการติดต่อสื่อสารระหว่างกันควรเป็น อย่างไร? การแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร ทรัพยากร และ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public accountability) ของหน่วยงานต่างๆ จะมีลักษณะเช่นใด? แน่นอนว่า คำถามต่างๆ เหล่านี้คงมีโซ่สิ่งๆ ที่ตอบได้ง่ายเท่าใดนัก

หนังสือเรื่อง Governing by Network: The New Shape of the Public Sector เขียนขึ้นโดย Stephen Goldsmith and William D. Eggers เป็นหนังสือเล่ม หนึ่งในชุด Innovations in American Government ของ John F. Kennedy School of Government, Harvard University ซึ่งได้นำเสนอคำตอบต่อคำถาม ต่างๆ ข้างต้นไว้อย่างเป็นรูปธรรม บทความนี้จึงมี วัตถุประสงค์ที่จะทบทวนหนังสือเล่มดังกล่าวโดยการ นำเสนอถึงสาระสำคัญของหนังสือโดยย่อ พร้อมด้วย บทวิเคราะห์จุดเด่นและข้อจำกัดของหนังสือ ตามลำดับต่อไป

§ § § § §

๑. เนื้อหาหลักของหนังสือ

หนังสือเล่มนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็นสองส่วนหลัก เนื้อหาในส่วนแรกเป็นการนำเสนอถึงการก่อตัวของ การบริหารกิจการสาธารณะในลักษณะของเครือข่าย ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนวิธีการ บริหารงานสาธารณะ จุดแข็ง และความท้าทายของ การบริหารงานในลักษณะของเครือข่าย เนื้อหาส่วนที่ สองเป็นการนำเสนอเกี่ยวกับวิธีการบริหารเครือข่าย ซึ่งเริ่มตั้งแต่การวางระบบเครือข่าย การเชื่อมโยงตัว แสดงต่างๆ ในระบบเครือข่ายเข้าด้วยกัน การส่งเสริม ความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (Accountability) ในการปฏิบัติงาน และการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง องค์กรและทักษะในการทำงานของบุคลากรภาครัฐ ภายใต้บริบทของเครือข่าย

อนึ่ง เนื่องจากหนังสือดังกล่าวเขียนขึ้นโดยอิง ประสบการณ์การบริหารงานภาครัฐของอเมริกาและ ประเทศแถบยุโรปตะวันตกเป็นหลัก ประเทศเหล่านี้ได้ แปรูปกิจการของรัฐให้แก่ภาคเอกชน (Privatization) มาเป็นเวลานาน อีกทั้งผู้บริหารในหน่วยงานภาครัฐ เข้าใจถึงจุดแข็งและข้อจำกัดของการแปรรูปกิจการ ของรัฐเป็นอย่างดี หนังสือเล่มนี้จึงได้อธิบายการ ทำงานแบบเครือข่ายโดยเปรียบเทียบกับ การแปรรูป กิจการให้แก่ภาคเอกชนเป็นสำคัญ

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจถึงความเป็นมาและ วิธีการบริหารจัดการในระบบเครือข่ายได้อย่างชัดเจน ในบริบทของไทย ผู้เขียนบทความจึงจัดลำดับการ นำเสนอสาระสำคัญของหนังสือเล่มดังกล่าวเสียใหม่ ตามหัวข้อต่อไปนี้

๑.๑ ความเป็นมาของการทำงานแบบเครือข่าย

การบริหารกิจการสาธารณะในลักษณะของ เครือข่ายคือการที่หน่วยงานของรัฐร่วมมือกับ หน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐด้วยกัน

องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชน หรือองค์กรที่ ไม่แสวงหากำไรต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาหรือในการ ดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายในทางสาธารณะ ร่วมกัน เดิมทีนั้น เรามองว่าหน่วยราชการมีหน้าที่หลัก ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะด้านต่างๆ ที่อยู่ใน ขอบเขตความรับผิดชอบแต่เพียงลำพัง โดยอาศัย ความเชี่ยวชาญของบุคลากรและอำนาจสั่งการที่มีอยู่ ในการผลักดันให้กิจกรรมต่างๆ ดำเนินไปจนลุล่วง

ตามปกติ ส่วนราชการมีความเชี่ยวชาญในการ แก้ไขปัญหาในแนวดิ่ง กิจกรรมต่างๆ ดำเนินการโดย บุคลากรที่ได้รับการฝึกฝนและมีความชำนาญเฉพาะ ด้าน บุคลากรเหล่านี้จะดำเนินการภายใต้ขอบเขต อำนาจหน้าที่ของตนเอง ผ่านการสั่งการและควบคุม ตามลำดับสายการบังคับบัญชา

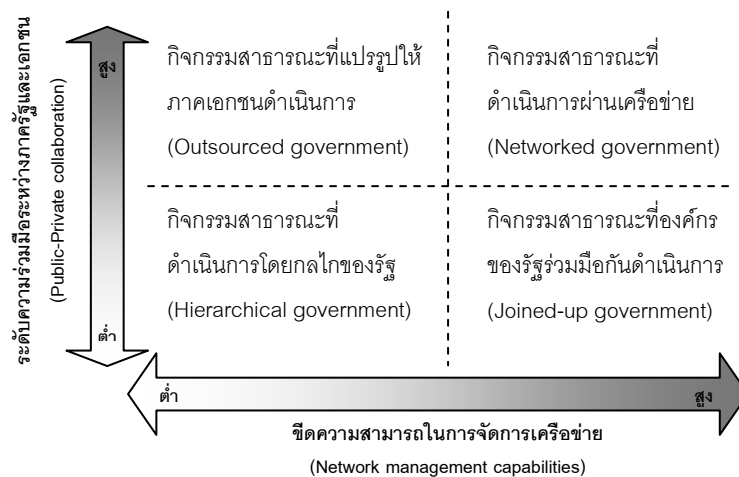
อย่างไรก็ดี เมื่อบริบทแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ปัญหาสาธารณะหลายประเภทมีความสลับซับซ้อน มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเยาวชน ปัญหายาเสพติด ปัญหาการก่อการร้าย ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เป็นต้น การแก้ไขปัญหาเหล่านี้โดยระบบราชการแต่เพียง ลำพังย่อมก่อให้เกิดข้อจำกัดหลายประการ

ปัญหาที่มีขอบเขตกว้างเกินกว่าความเชี่ยวชาญ ของส่วนราชการเพียงแห่งใดแห่งหนึ่ง ผู้ปฏิบัติงาน อาจขาดความเข้าใจที่แท้จริงและขาดการมองปัญหา อย่างเป็นองค์รวม ซึ่งท้ายที่สุดย่อมส่งผลให้การแก้ไข ปัญหาเหล่านี้ขาดประสิทธิผล บ่อยครั้งที่ผู้ปฏิบัติงาน อาจเห็นว่าปัญหาอยู่เกินกว่าขีดความสามารถของตน จึงละเลยหรือไม่ใส่ใจที่จะลงมือดำเนินการใดๆ จน ส่งผลให้ปัญหาต่างๆ มิได้รับการแก้ไขอย่างลุล่วง และ ด้วยเหตุนี้เอง ความเชี่ยวชาญในแนวดิ่งของทาง ราชการที่มีอยู่เป็นทุนเดิมจึงอาจกลายเป็นจุดอ่อนได้ หากการแก้ไขปัญหาสาธารณะต้องอาศัยความ ร่วมมือในแนวนอนจากองค์กรอื่นๆ ที่มิได้จำกัดอยู่ เพียงเฉพาะหน่วยงานราชการ

การทำงานแบบเครือข่ายจึงเป็นการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและรูปแบบการบริหารกิจการสาธารณะที่สำคัญที่ Goldsmith และ Eggers ได้นำเสนอไว้ แนวคิดในการทำงานแบบเครือข่ายต้องการผลักดันให้ผู้บริหารของส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐมองนอกกรอบวิธีคิดของการบริหารแบบดั้งเดิมที่มุ่งเน้นการดำเนินกิจกรรมทุกอย่างด้วยตนเอง (ซึ่งมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่

การขยายขอบเขตของหน่วยงาน หรือ Domain expansion และมุ่งให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น) โดยการมุ่งไปสู่แนวคิดในการบริหารกิจการสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับการแสวงหา “แนวร่วม (partnership)” ในการดำเนินงาน แผนภาพที่ ๑ แสดงแนวคิดของการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานดังกล่าว

แผนภาพที่ ๑ แสดงแนวคิดในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ



ที่มา: Stephen Goldsmith and William D. Eggers. 2004. *Governing by Network*. หน้า ๒๐.

จากแผนภาพที่ ๑ ข้างต้นสะท้อนถึงคุณลักษณะที่สำคัญของการดำเนินกิจกรรมสาธารณะขององค์กรภาครัฐในระบบเครือข่ายก็คือ องค์กรภาครัฐควรพัฒนาขีดความสามารถของตนให้ดำเนินงานร่วมกับองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะองค์กรของรัฐด้วยกันในแนวดิ่ง และในขณะเดียวกันควรมีขีดความสามารถเชิงระนาบในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ ในเครือข่าย ทั้งนี้ การดำเนินกิจกรรมสาธารณะโดยองค์กรของตนเองแต่เพียงลำพังย่อมเป็นแนวทางที่มีความสำคัญลดน้อยลงในอนาคต

๑.๒ ลักษณะของการทำงานในลักษณะเครือข่าย

Goldsmith และ Eggers ได้กล่าวไว้ว่าการทำงานแบบเครือข่ายอาจเกิดขึ้นได้ใน ๖ ลักษณะ ซึ่งเรียงลำดับตามระดับความเข้มข้นในการผลักดันของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง (Degree of government involvement) ดังต่อไปนี้ ลักษณะแรกคือการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างองค์กรต่างๆ ในเครือข่าย (Information dissemination) ซึ่งอาจรวมถึงการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกันได้ ลักษณะที่สองคือการจัดเวทีนัดพบพูดคุยระหว่างกลุ่มหรือ

องค์กรต่างๆ (Civic switchboard) เพื่อให้กลุ่มต่างๆ ได้ร่วมปรึกษาหารือและหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกัน ลักษณะที่สามคือการรวมการให้บริการขององค์กรต่างๆ ในเครือข่ายเพื่อจัดบริการให้สอดคล้องต่อเนื่องกัน (Channel partnership) เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการติดต่อขอรับบริการเพียงครั้งเดียว

ลักษณะที่สี่คือการทำงานเครือข่ายแบบเฉพาะกิจ (Ad hoc) เพื่อแก้ไขปัญหาฉุกเฉินเฉพาะหน้า เมื่อปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขอย่างลุล่วงแล้ว เครือข่ายการแก้ไขปัญหาก็ยุบเลิกไป ส่วนเครือข่ายในลักษณะที่ห้าคือการจัดเครือข่ายแบบโซ่การผลิต (Supply chain) เพื่อให้การผลิตสินค้าหรือบริการดำเนินการได้อย่างคล่องตัว และการทำงานแบบเครือข่ายลักษณะที่หกคือการทำสัญญาให้ส่งมอบบริการสาธารณะ (Service contract) ซึ่งอาจมีขึ้นได้ในบริการหลายประเภท และสินค้าบริการประเภทหนึ่งๆ อาจดำเนินการส่งมอบโดยคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐจำนวนหลายแห่งก็ได้

ปัจจัยที่ผลักดันให้เกิดการทำงานในลักษณะเครือข่ายตามที่ Goldsmith และ Eggers ได้นำเสนอไว้มี ๔ ประการ ประการแรกได้แก่การขยายตัวขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Non-state) ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาคเอกชน องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร หรือองค์กรภาคประชาชนก็ตาม องค์กรเหล่านี้มีบทบาทความสำคัญและความเชี่ยวชาญในการดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้านเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน และก่อให้เกิดโอกาสที่ส่วนราชการจะดำเนินงานร่วมกับองค์กรเหล่านี้ได้ ประการต่อมา ความตื่นตัวในการร่วมมือกันทำงานขององค์กรของรัฐด้วยกัน ส่วนราชการจำนวนมากมีการทำงานแบบประสานงานกันใกล้ชิดมากขึ้น องค์กรหลายแห่งจัดตั้งหน่วยงานให้บริการร่วมกัน (เช่น บริการ one-

stop services ต่างๆ เป็นต้น) บางองค์กรได้ร่วมมือกันพัฒนาระบบข้อมูลและการตัดสินใจร่วมกัน ดังนี้ เป็นต้น

ปัจจัยประการที่สาม ได้แก่ความก้าวหน้าของระบบเทคโนโลยีเพื่อการติดต่อสื่อสาร ส่งผลทำให้การติดต่อและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างองค์กรต่างๆ ทำได้อย่างสะดวก และมีค่าใช้จ่ายลดลง ประการสุดท้าย ความตื่นตัวของประชาชนในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง และความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสาธารณะต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาเหล่านั้น ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้เป็นเหตุผลสำคัญที่ผลักดันให้การทำงานของภาครัฐมีลักษณะของเครือข่ายความร่วมมือเพิ่มมากขึ้น

๑.๓ จุดแข็ง ข้อจำกัด และความท้าทายของการทำงานในลักษณะเครือข่าย

การบริหารกิจกรรมสาธารณะในลักษณะเครือข่ายมีทั้งข้อดีและข้อจำกัด Goldsmith และ Eggers กล่าวว่าการทำงานในลักษณะเครือข่ายนั้นช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาต่างๆ เนื่องจากหน่วยงานที่ร่วมเป็นเครือข่ายต่างใช้จุดแข็งที่แต่ละองค์กรมีอยู่ (best of breed) เข้าจัดการกับปัญหา อันส่งผลให้องค์กรของรัฐมุ่งให้ความสำคัญกับงานที่ตนเองเชี่ยวชาญ และกับการจัดการเครือข่ายให้ดำเนินงานไปได้ด้วยความต่อเนื่อง นวัตกรรมในการจัดการกับปัญหาเป็นประโยชน์อีกด้านหนึ่งที่เกิดจากการประสานการทำงานขององค์กรต่างๆ ซึ่งมีส่วนช่วยให้เกิดมุมมองใหม่ๆ ในการดำเนินงาน

นอกจากนี้ การที่มีเครือข่ายในการจัดการปัญหาต่างๆ นั้น ส่งผลทำให้การเข้าถึงปัญหาทำได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวาง เนื่องจากองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐสามารถตอบสนองปัญหาได้อย่างรวดเร็วและ

คล่องตัวมากกว่าการดำเนินงานโดยหน่วยงานราชการแต่เพียงลำพัง ซึ่งในที่สุดย่อมมีส่วนลดข้อจำกัดอันอาจเกิดขึ้นเนื่องจากการขาดแคลนทรัพยากร บุคลากรผู้เชี่ยวชาญ หรือเทคโนโลยีขององค์กรภาครัฐได้

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการเครือข่ายมิได้เป็นสิ่งที่กระทำได้ง่ายเสมอไป การบริหารเครือข่ายนั้นอาจเกิดข้อจำกัดขึ้นได้ในหลายลักษณะจนอาจก่อให้เกิดความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาได้ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรภาคส่วนต่างๆ ในระบบเครือข่ายมีความหลากหลาย ความสอดคล้องในเชิงอุดมการณ์ เป้าหมาย และวิธีการทำงาน ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของเครือข่าย การเลือกสรรหุ้นส่วนในการดำเนินงานที่มีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาสังคมที่สอดคล้องกันจึงเป็นสิ่งสำคัญประการแรก นอกจากนี้ การติดตามดูแลการทำงานขององค์กรต่างๆ ภายใต้เครือข่ายเป็นปัจจัยที่สำคัญเช่นกัน ความหย่อนยานในการติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ อาจทำให้การดำเนินงานของเครือข่ายเกิดความล้มเหลว โดยเฉพาะในกรณีที่การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรต่างๆ ขาดความชัดเจน ในทางกลับกัน การที่หน่วยงานของรัฐเข้าไปดูแลการทำงานขององค์กรเครือข่ายในรายละเอียดปลีกย่อยมากเกินไปก็อาจก่อให้เกิดปัญหาได้เช่นกัน การควบคุมที่เคร่งครัดอาจทำให้ความคิดสร้างสรรค์และความยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหาขององค์กรเครือข่ายขาดหายไป

นอกจากนี้ ปัญหาการสื่อสาร การประสานงาน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างองค์กรต่างๆ ภายใต้เครือข่ายย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อผลสำเร็จในการทำงานของเครือข่าย วัฒนธรรมขององค์กรที่ต่างประเภทกันอาจก่อให้เกิดปัญหาการสื่อสารและการกำหนดวิธีการทำงานที่แตกต่างกัน

บางครั้ง หน่วยงานบางแห่งอาจไม่ต้องการเปิดเผยข้อมูลให้แก่องค์กรอื่นโดยเฉพาะองค์กรที่เป็นคู่แข่งกัน เป็นต้น ข้อจำกัดเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหุ้นส่วนต่างๆ ในเครือข่าย และย่อมส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของเครือข่าย ปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐควรจัดการให้อยู่ในระดับต่ำที่สุด เพื่อให้เครือข่ายดังกล่าวสามารถสร้างสรรค์คุณค่าให้แก่สังคมได้ตามที่ต้องการ

แน่นอนว่าการทำงานในระบบเครือข่ายดังที่ได้นำเสนอไว้นั้นแม้จะมีข้อดี และสามารถวางแผนเพื่อรับมือกับข้อจำกัดต่างๆ ได้แล้วนั้น การสร้างเครือข่ายให้เกิดขึ้นและสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องนั้น Goldsmith และ Eggers ได้กล่าวเพิ่มเติมว่ามีประเด็นสามประการที่ต้องให้ความสำคัญอีก ๒ ประการ ประการแรก หากมีการแบ่งสรรความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาให้แก่องค์กรในเครือข่ายแล้ว จะมั่นใจได้อย่างไรว่าการดำเนินงานของเครือข่ายจะนำไปสู่เป้าหมายร่วมกันของสังคม (public value) และยังคงมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) ประการที่สอง จะมีวิธีการในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงาน อำนาจรับผิดชอบ และการจัดสรรทรัพยากร จากการทำงานแบบระบบราชการไปสู่กลไกการทำงานในระบบเครือข่ายได้อย่างไร เนื้อหาในส่วนต่อไปจึงเป็นความพยายามของผู้เขียนหนังสือทั้งสองท่านในการตอบคำถามทั้ง ๒ ประการนี้

๑.๔ การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานภาครัฐที่สนับสนุนต่อการทำงานในระบบเครือข่าย

การจะปรับเปลี่ยนระบบการทำงานของหน่วยงานราชการที่เดิมเน้นการทำงานแบบทางการ และมีการตัดสินใจตามลำดับสายการบังคับบัญชา ไปสู่การ

ทำงานแบบหลากหลายมิติ และสามารถประสานการทำงานในแนวระนาบได้นั้น มีใช้สิ่งที่กระทำได้ง่ายนัก Goldsmith และ Eggers กล่าวว่าเครือข่ายในการทำงานนั้นมิได้เป็นสิ่งที่มียู่มาก่อน หากแต่เป็นสิ่งที่ต้องสร้างขึ้นด้วยความรอบคอบ ผู้เขียนทั้งสองท่านจึงได้เสนอแนะแนวทางในการออกแบบเครือข่ายการทำงานดังนี้

ขั้นแรก *การออกแบบเครือข่าย* ควรเริ่มต้นด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตของงานหรือความรับผิดชอบที่ต้องการดำเนินการผ่านเครือข่ายให้ชัดเจนเป็นลำดับแรก การสร้างเครือข่ายมิได้หมายความว่าต้องการปิดกั้นการรับผิดชอบงานบางด้านออกไปจากหน่วยราชการ หากแต่เป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการทำงานหรือการเข้าถึงในการแก้ไขปัญหาสาธารณะต่างๆ ได้มากขึ้น ทั้งนี้ การเลือกสรรองค์กรที่จะร่วมทำงานเป็นเครือข่ายนั้น ผู้บริหารส่วนราชการควรคำนึงถึงขีดความสามารถขององค์กรดังกล่าวทั้งในด้านผลงานในอดีต เทคโนโลยีการผลิตหรือการทำงาน ความใกล้ชิดหรือการเข้าถึงกลุ่มประชาชน และวัฒนธรรมในการทำงาน ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรภาคส่วนต่างๆ ในระบบเครือข่ายสามารถดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างราบรื่น นอกจากนี้ ผู้บริหารของส่วนราชการจะต้องใช้ทักษะในการสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นในหมู่องค์กรที่จะร่วมมือเป็นเครือข่าย บ่อยครั้งที่อาจต้องใช้อำนาจหน้าที่หรือทรัพยากรที่มีอยู่ในการกำหนดมาตรการจูงใจให้องค์กรต่างๆ เข้าร่วมกันทำงานเป็นเครือข่ายกับหน่วยงานราชการ

ในการสร้างเครือข่ายดังกล่าวนี้ หน่วยงานราชการอาจสร้างเครือข่ายขึ้นและติดตามดูแลการทำงานของเครือข่ายด้วยตนเอง หรืออาจมอบหมายให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ในการสร้างเครือข่ายสำหรับการแก้ไขปัญหาสาธารณะโดยหน่วยงานราชการทำหน้าที่

เพียงให้การสนับสนุนและติดตามผลการทำงานของเครือข่ายได้เช่นกัน ความสำคัญในประเด็นนี้ก็คือหน่วยงานของรัฐเหล่านี้พึงต้องตระหนักอยู่เสมอว่าภารกิจใดเป็นหัวใจสำคัญที่จะปล่อยให้เกิดความผิดพลาดมิได้ ภารกิจเหล่านี้หน่วยงานของรัฐอาจเลือกที่จะดำเนินการเองต่อไป หรือในกรณีที่ภารกิจดังกล่าวสามารถมอบหมายให้เครือข่ายมีส่วนร่วมในการดำเนินการได้แล้วนั้น หน่วยงานของรัฐก็จะต้องหมั่นตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรในเครือข่ายอย่างใกล้ชิด

ขั้นตอนที่สอง *การเชื่อมเครือข่าย* เป็นขั้นตอนที่ช่วยให้องค์กรต่างๆ ในเครือข่ายซึ่งมีความแตกต่างกันในด้านวัฒนธรรม เทคโนโลยี ข้อมูลและข่าวสารสามารถทำงานไปสู่เป้าหมายร่วมกันได้อย่างราบรื่น กลไกแรกคือการเชื่อมต่อระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานในเครือข่าย ในกรณีที่องค์กรแต่ละแห่งใช้วิธีการและเทคโนโลยีที่ต่างกัน อาจก่อให้เกิดข้อจำกัดในการติดต่อสื่อสารได้ ประการต่อมาคือการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความรู้ในการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ภายในเครือข่าย ความยากลำบากในเรื่องนี้ก็อยู่ในกรณีที่ข้อมูลบางประเภทเป็นข้อมูลสำคัญที่เป็นสิทธิส่วนบุคคลอาจมีข้อจำกัดในการเปิดเผยและการรักษาความลับของข้อมูล และสามารถส่งผลกระทบต่อการทำงานของเครือข่ายได้พอสมควร และประการสุดท้ายคือการสร้างความเชื่อใจและความร่วมมือกันในการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด สิ่งเหล่านี้จะต้องอาศัยการสื่อสารอย่างเปิดกว้างและตรงไปตรงมาระหว่างองค์กรต่างๆ ภายในเครือข่าย

ขั้นตอนที่สาม *การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรและการทักษะของบุคลากร* เนื่องจากการทำงานในระบบเครือข่ายต้องการทักษะในการประสานงานและการปฏิบัติงานในแนวระนาบมากกว่าการสั่งการตามสายการบังคับบัญชา ลักษณะการทำงานเช่นนี้ย่อม

ก่อให้เกิดความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนระบบปฏิบัติงาน การจัดองค์การ และความสามารถของบุคลากรที่แตกต่างไปจากเดิม ระบบราชการอาจต้องออกแบบระบบการทำงานให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น และอาจต้องปรับลดขนาดขององค์การลงเมื่อภารกิจบางอย่างหมดความจำเป็นที่ส่วนราชการเหล่านั้นจะต้องดำเนินการเอง ส่วนทักษะที่จำเป็นในการปฏิบัติงานบุคลากรภายใต้ระบบเครือข่ายได้แก่ ทักษะในการประสานงานระหว่างองค์กรต่างๆ ซึ่งมีความหลากหลาย มีความเข้าใจภาพรวมของภารกิจในเชิงกว้างที่นอกเหนือไปจากความรู้เฉพาะในงานที่รับผิดชอบแต่เพียงประการเดียว และควรมีทักษะในการติดตามผลการดำเนินงานทั้งในระดับเครือข่าย และในระดับองค์กรที่ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่าย

นอกจากนี้ Goldsmith และ Eggers ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าจุดเปราะบางที่สุดในการทำงานแบบเครือข่ายคือความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (Accountability) ในการทำงานแบบเครือข่ายนั้น

๒. วิเคราะห์จุดเด่นและข้อจำกัดของหนังสือ

หนังสือเรื่อง Governing by Network นับได้ว่าก่อให้เกิดคุณค่าในทางวิชาการและในทางปฏิบัติหลายประการ ในด้านวิชาการนั้น การบริหารกิจการสาธารณะโดยเครือข่ายที่ Goldsmith และ Eggers ได้นำเสนอไว้คือประเด็นในการปรับเปลี่ยนโฉมหน้าของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะจากแนวคิดระบบราชการไปสู่แนวการทำงานเชิงระนาบที่ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากภาคส่วนต่างๆ ในสังคม การดำเนินงานของรัฐในระบบเครือข่ายที่จะประสบผลสำเร็จนั้น จะต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีการตัดสินใจ ลักษณะการใช้อำนาจของรัฐ ความรับผิดชอบ และทักษะในการ

จะต้องสร้างหลักประกันว่าภารกิจหลักในการแก้ไขปัญหาระบบจะไม่ถูกกลืนหรือขาดการดูแลเอาใจใส่ ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ก็คือความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายอาจถูกกลืนเนื่องจากความรับผิดชอบถูกกระจายไปยังองค์กรต่างๆ ในเครือข่าย นอกจากนี้ โอกาสที่องค์กรต่างๆ จะมุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตนจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของเครือข่ายอาจเกิดขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการเข้าใช้ทรัพยากรของรัฐ การมีอำนาจหรือการเข้าถึงข้อมูลสำคัญเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจ ฯลฯ เป็นต้น การลดข้อจำกัดเหล่านี้สามารถกระทำได้โดยการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนทั้งในระดับเครือข่าย และระดับองค์กร กำหนดบทบาทหน้าที่ อำนาจและความรับผิดชอบขององค์กรต่างๆ ที่สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และมีการตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานของเครือข่ายอย่างใกล้ชิด

§ § § § §

ปฏิบัติงาน สิ่งเหล่านี้เป็นความท้าทายในทางทฤษฎี รัฐประศาสนศาสตร์ที่ต้องเร่งศึกษาค้นคว้าถึงแนวทางการบริหารองค์การ และการออกแบบระบบปฏิบัติการด้านต่างๆ ที่สอดคล้องและสนับสนุนต่อการทำงานของภาครัฐในระบบเครือข่ายต่อไป

ประเด็นสำคัญที่หนังสือเล่มนี้มีได้ละเลยคือเรื่องความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public accountability) ในประเด็นนี้ ผู้เขียนบทความถือว่าเป็นหัวใจหลักของการบริหารงานภาครัฐที่มีอาจแยกได้จากการนำเทคนิควิธีการบริหารต่างๆ มาใช้ในการดำเนินงาน เป็นที่น่ายินดีที่ Goldsmith และ Eggers ได้ย้าถึงความสำคัญของเรื่องนี้ไว้ในหนังสือของพวกเขาอย่างชัดเจน Goldsmith และ Eggers กล่าวว่าการทำงานในระบบเครือข่ายที่ส่งผลทำให้ผลประโยชน์ของ

สาธารณะลดน้อยลง หรือการที่องค์กรหนึ่งองค์กรใดเข้าร่วมมือทำงานกับภาครัฐเพื่อเป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่กลับส่งผลให้ผลประโยชน์ของส่วนรวมต้องสูญเสียไป แล้วนั้น ปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นสิ่งที่ไม่ควรปล่อยให้เกิดขึ้นโดยเด็ดขาด ผู้เขียนทั้งสองจึงได้ย้ำถึงความรอบคอบในการวางแผนเตรียมการและการติดตามผลการทำงานของเครือข่ายอย่างใกล้ชิด ซึ่งถือเป็นกฎเกณฑ์สำคัญที่ช่วยให้การดำเนินงานของเครือข่ายก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง

สำหรับคุณค่าในทางปฏิบัตินั้น หนังสือเล่มนี้ทำหน้าที่เสมือน “แผนที่ (Road map)” ในการสร้างระบบเครือข่ายในการปฏิบัติงาน ผู้เขียนได้อธิบายถึงคุณลักษณะของเครือข่าย พร้อมทั้งแนวทางและข้อควรพิจารณาในการสร้างเครือข่าย รวมถึงวิธีการบริหารเครือข่ายเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ตามที่ต้องการไว้โดยละเอียด อีกทั้งยังได้นำเสนอถึงข้อพึงระวังในการบริหารเครือข่าย เพื่อช่วยให้ผู้บริหารภาครัฐตระหนักถึงจุดแข็งและข้อจำกัดของเครือข่ายการทำงานได้อย่างรอบด้านและเพียงพอ หนังสือเล่มนี้จึงเปรียบเสมือนคู่มือทางการบริหารเล่มหนึ่งที่นักบริหารงานภาครัฐในยุคปัจจุบันควรศึกษาอย่างยิ่ง

นอกจากนี้แล้ว เทคนิควิธีที่ผู้เขียนใช้ในการนำเสนอหนังสือเล่มนี้มีความน่าสนใจอีก ๒ ประการเป็นอย่างน้อย ในส่วนของการนำเสนอความสำคัญและวิธีการบริหารงานในระบบเครือข่ายนั้น ผู้เขียนทั้งสองได้นำเสนอกรณีตัวอย่างจำนวนมากเพื่อประกอบการอธิบายในประเด็นต่างๆ ซึ่งช่วยให้เกิดอรรถรสในการนำเสนอ ทำให้ตัวหนังสือมีชีวิตชีวา และช่วยให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจในเชิงประจักษ์ได้มากกว่าการนำเสนอหลักทฤษฎีแต่เพียงประการเดียว ดังเช่นตำราวิชาการทั่วไป และนอกจากนี้ ในตอนท้ายของแต่ละบท ผู้เขียนได้สรุปแนวคิดรวบยอดและ

มาตรการที่ควรดำเนินการ (Checklist) ไว้เป็นอย่างดี เทคนิคเช่นนี้ทำให้ผู้บริหารสามารถใช้หนังสือเล่มนี้เป็นคู่มืออ้างอิงหรือใช้ตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์ในการปฏิบัติงานของเครือข่ายได้ตลอดเวลา

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนบทความขอตั้งข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับหนังสือเล่มนี้ดังต่อไปนี้ ประการแรก Goldsmith และ Eggers ตั้งใจสื่อให้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารกิจการสาธารณะในลักษณะเครือข่ายแต่เพียงประการเดียว โดยมีได้กล่าวถึงทางเลือกในการบริหารงานรูปแบบอื่นๆ แต่ประการใด และได้อธิบายว่าการทำงานแบบเครือข่ายจะมีความเหมาะสมภายใต้บริบทใดหรือกับภารกิจใดของรัฐ ผู้เขียนบทความจึงเกิดข้อสงสัยถึงเจตนารมณ์ของผู้เขียนหนังสือทั้งสองว่าต้องการนำเสนอให้ตัวแบบเครือข่ายเป็นสูตรสำเร็จแนวใหม่ในการบริหารงานภาครัฐยุคปัจจุบันเพียงรูปแบบเดียวใช้หรือไม่

ข้อสงสัยประเด็นนี้สำคัญอย่างไร ผู้เขียนบทความลองตั้งคำถามชวนคิดให้แก่ผู้อ่านดังนี้ (๑) เป็นไปได้หรือไม่ถ้าหากยกเลิกการทำงานแบบระบบราชการให้หมดไปเสีย (๒) มีความเป็นไปได้หรือไม่หากภารกิจในการบังคับใช้กฎหมายกระทำโดยองค์กรอื่นๆ ที่มิใช่ระบบราชการ และ (๓) เป็นไปได้หรือไม่ว่าการทำงานแบบเครือข่ายมีความเหมาะสมกับภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการส่งมอบสินค้าหรือบริการสาธารณะเท่านั้น เป็นที่น่าเสียดายที่ประเด็นเหล่านี้มิได้ถูกหยิบยกมาอธิบายให้เกิดความกระจ่างในการนำเสนอแนวคิดการทำงานแบบเครือข่ายของ Goldsmith และ Eggers

สำหรับผู้เขียนบทความเองนั้น มีความเห็นว่าการปฏิบัติงานในระบบสายการบังคับบัญชายังคงมีความจำเป็นสำหรับการดำเนินภารกิจของรัฐ โดยเฉพาะภารกิจในการบังคับใช้กฎหมาย การรักษาความยุติธรรม การบริหารกองทัพ ฯลฯ เป็นต้น และเห็นว่าการมีองค์กรเครือข่ายเข้าร่วมในการดำเนินภารกิจ

เหล่านี้อาจก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี และนอกจากนี้ยังเห็นว่าการทำงานแบบเครือข่ายมีความเหมาะสมอย่างยิ่งกับการกิจในการส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ซึ่งไม่จำเป็นต้องอาศัยความเป็นทางการของระบบราชการในการดำเนินการแต่เพียงอย่างเดียว

ดังนั้น การที่ Goldsmith และ Eggers มิได้กล่าวให้ชัดเจนถึงความเหมาะสมของการทำงานแบบเครือข่ายกับการกิจของรัฐในด้านต่างๆ และมีได้หยิบยกถึงวิธีการบริหารในมิติอื่นๆ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกันแล้วนั้น อาจทำให้ผู้อ่านลืมนึกไปว่าการทำงานแบบเครือข่ายเป็นเพียงรูปแบบการบริหารงานสาธารณะประเภทหนึ่งเท่านั้น ผู้อ่านไม่ควรยึดติดกับวิธีการบริหารงานแบบเครือข่ายจนกลายเป็นเป้าหมายในตัวเอง และต้องไม่ลืมความเป็นจริงที่ว่าเป้าหมายที่แท้จริงในการบริหารงานภาครัฐคือการแก้ไขปัญหาของสังคม มิใช่การมีวิธีการบริหารงานแบบเครือข่ายเป็นคำตอบสุดท้าย

ประเด็นต่อมาที่ Goldsmith และ Eggers มิได้ให้ความสำคัญมากเท่าใดนักในหนังสือของพวกเขาคือความสำคัญของภาคประชาชนหรือภาคชุมชนในการทำงานร่วมกับภาครัฐ บ่อยครั้งที่ผู้เขียนทั้งสองท่านให้ความสำคัญต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคเอกชน (Public-Private-Network) เป็นหลัก โดยที่มิได้กล่าวอย่างชัดเจนเท่าใดนักว่าจะสร้างความ

ร่วมมือให้เกิดขึ้นกับภาคประชาชนได้อย่างไร ผู้เขียนบทความเห็นว่าการที่ Goldsmith และ Eggers มีกรอบการมองเช่นนี้เป็นเพราะใช้ฐานการวิเคราะห์จากระบบการบริหารงานสาธารณะของอเมริกา ซึ่งการทำสัญญาว่าจ้างให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนภาครัฐ (Outsourcing) ได้ฝังรากลึกมาเป็นระยะเวลา

นาน ในบริบทของสังคมไทยเราซึ่งมีจุดแข็งด้านทุนทางสังคมและความสัมพันธ์แบบปฐมนิเทศน์ จึงควรใช้จุดแข็งที่มีอยู่ในการพัฒนาสังคมร่วมกัน ผู้เขียนบทความเห็นว่าการสร้างเครือข่ายในการบริหารกิจการสาธารณะนั้น ไม่ควรจำกัดกรอบการมองเพียงแค่ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับบริษัทเอกชนดังเช่นที่ Goldsmith และ Eggers กล่าวเน้นไว้เท่านั้น แต่ควรเปิดกว้างให้ภาคส่วนต่างๆ ทั้งในส่วนที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการได้ร่วมมือทำงานกับกลไกของรัฐอย่างใกล้ชิด การจัดการเครือข่ายในสังคมไทยจึงไม่ควรจำกัดอยู่เพียงเฉพาะ P-P-N หากแต่ควรมีขอบเขตที่ รว ม ถึง Public-Public-Private-Citizen-Multiple Networks (P-P-P-C-MN) ซึ่งก็คือเครือข่ายที่หน่วยงานราชการซึ่งอาจจะมีจำนวนมากกว่าหนึ่งแห่งร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมมือกับองค์กรภาคเอกชนหรือภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาสาธารณะต่างๆ และอาจมีเครือข่ายซ้อนกันหลายเครือข่ายในการแก้ไขปัญหาเดียวกันได้

§ § § § §

เพียงฝ่ายเดียวเป็นหลัก ไปสู่ระบบเครือข่ายที่เปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ร่วมกันตัดสินใจ และลงมือแก้ไขปัญหาร่วมกัน การปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีปฏิบัติงานที่ประสบผลสำเร็จได้นั้น เป็นประเด็นท้าทายที่นักบริหารและนักวิชาการควรร่วมมือกันในการวิเคราะห์ถึงส่วนผสมของการ

๓. ความส่งท้าย

ความท้าทายดังที่ Goldsmith และ Eggers ได้นำเสนอไว้คือการปรับเปลี่ยนโฉมหน้าของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่างๆ จากเดิมที่หน่วยงานของรัฐต่างมุ่งดำเนินการและตัดสินใจแต่

ทำงานในระบบเครือข่ายระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างลงตัว

ในสังคมไทยเรานั้น ปรากฏการณ์การทำงานแบบเครือข่ายในระดับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาภาคเอกชน บริษัทเอกชน องค์กรทางศาสนา และภาคประชาชน มีอยู่เป็นจำนวนมาก¹ การแก้ไขปัญหาโดยเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้ก่อให้เกิดผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจอยู่บ่อยครั้ง อย่างไรก็ตามก็ดี ลักษณะการทำงานแบบเครือข่ายในระดับชาติยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัด มิได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบเท่าใดนัก บ่อยครั้งที่รัฐบาลมักจะตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือลงมือแก้ไขปัญหาเองแต่เพียงลำพัง และมักจะใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการดำเนินการ (เช่น กรณีการทำสัญญาเปิดการค้าเสรี การปราบปรามยาเสพติด หรือการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในดินแดนสามจังหวัดภาคใต้ ฯลฯ เป็นต้น) การดำเนินการแต่เพียงลำพังของรัฐบาลเช่นนี้อาจทำให้กรอบในการมองปัญหาอยู่ในขอบเขตที่จำกัด ข้อมูลหรือผลกระทบต่างๆ ที่จะเกิดต่อสังคมในวงกว้างอาจถูกละเลยไปจากการตัดสินใจดังกล่าว

ผู้เขียนบทความหวังว่าประเด็นต่างๆ ที่หนังสือเรื่อง Governing by Network และรวมถึงประเด็นที่บทความชิ้นนี้ได้นำเสนอไว้ น่าจะมีส่วนกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนในวิธีคิดและการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐไปสู่ระบบเครือข่ายแบบเปิดได้ไม่มากนักน้อย ผู้เขียนบทความต้องการเรียกร้องให้เกิด

การทบทวนการดำเนินงานและการปรับปรุงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้สามารถดำรงอยู่และปฏิบัติงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคมได้อย่างมีคุณภาพ เป็นรัฐที่เปิดโอกาสให้กลไกส่วนต่างๆ ของสังคมได้ร่วมมือกันแก้ไขปัญหา และมีสิทธิ์มีเสียงในเวทีนโยบายสาธารณะ และเป็นรัฐที่ทุกส่วนทุกฝ่ายช่วยกันขับเคลื่อนสังคมไทยไปด้วยกันได้อย่างสมดุลและยั่งยืน

§ § § § §

บรรณานุกรม

Goldsmith, Stephen and William D. Eggers. 2004.

Governing by Network: The New Shape of the Public Sector. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

¹ ตัวอย่างพิจารณาได้จาก เช่น จรัส สุวรรณมาลาและคณะ, *นิตยสารนวัตกรรมท้องถิ่นไทย พ.ศ. ๒๕๔๗*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๘ (พิมพ์ครั้งที่ ๓); จรัส สุวรรณมาลา และคณะ, *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)*, กรุงเทพฯ: พฤษภาคม ๒๕๔๘; หรือ วีระศักดิ์ เครือเทพ, *นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, สิงหาคม ๒๕๔๘ เป็นต้น.