

การปฏิรูประบบราชการไทย : จากอดีตสู่การเป็น
เครือข่ายการจัดการภาครัฐ

อานณาฬ รักรัษัฏสุวรรณ*

Received: 07 April 2023

Revised: 03 July 2023

Accepted: 24 August 2023

บทคัดย่อ

เครือข่ายการจัดการภาครัฐ เป็นแนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐที่กำลังได้รับการกล่าวถึงในปัจจุบัน โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะเครือข่ายการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ในการจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพให้กับประชาชน อย่างไรก็ตาม ระบบและกลไกการบริหารราชการแผ่นดินของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ถูกออกแบบมาโดยเน้นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ แต่ละหน่วยงานถูกออกแบบให้มีบทบาทและทำงานตามหน้าที่เฉพาะด้าน (Function) ของตนเองเป็นหลัก และได้รับการวิจารณ์ว่าขาดความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบัน ดังนั้น ในบทความนี้จึงนำเสนอพัฒนาการของแนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐ พัฒนาการของระบบราชการและกลไก

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., ประจำโรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต; อีเมล: arnuphab_r@hotmail.com

การบริหารราชการแผ่นดินของไทย และบทวิเคราะห์เกี่ยวกับระบบราชการไทย
กับการเป็นเครือข่ายการจัดการภาครัฐ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ

คำสำคัญ: การปฏิรูประบอบราชการ, การบริหารงานภาครัฐ, เครือข่ายการจัดการภาครัฐ

Thai Bureaucratic Reform: From the Past to Government by Network

Arnuphab Rakswan**

Abstract

Government Management Network is a concept of public sector management that is being discussed today. It relies on the participation of various sectors, in particular, the network of joint operations between government agencies to prepare and deliver effective public services to the public. However, Thailand's public administration system and mechanism have been designed with an emphasis on the concept of centralized and exercised power. Each department is designed to play its role and work according to its specific function, which has been criticized for the lack of consistency with today's changing society. Therefore, this paper presents the development of the concept of public sector management in Thailand, its public administration mechanisms,

** Assistant Professor Dr., School of Law and Politics, Suan Dusit University; Email: arnuphab_r@hotmail.com

and the analysis of Thai bureaucracy and public sector management networks, including some recommendations.

Keywords: Bureaucratic Reform, Public Administration, Government Management Network

บทนำ

บทบาทและการดำเนินงานของภาครัฐในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่งผลต่อแนวคิดและวิธีการในการบริหารจัดการในภาครัฐ พัฒนาการของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Administration Paradigm) รวมถึงมุมมองที่รัฐมีต่อประชาชนได้ปรับเปลี่ยนจากเดิมที่รัฐมองว่าประชาชนต้องพึ่งพารัฐและรัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในเรื่องต่างๆ ให้กับประชาชน (Rowing) ได้ปรับเปลี่ยนไปสู่การให้ประชาชนมีบทบาทในการจัดการและดูแลตัวเอง ชุมชน และสังคมมากขึ้น และรัฐต้องปรับบทบาทจากผู้ดำเนินการมาเป็นผู้สนับสนุน (Serving) นอกจากนี้แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์และเครือข่ายการจัดการภาครัฐ (Intergovernmental and Public Administration Network) เริ่มเข้ามามีบทบาทต่อการปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานภาครัฐมากขึ้น และในบางกรณีอาจจะเป็นการยากที่จะสรุปได้อย่างชัดเจนว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายหรือการจัดทำบริการสาธารณะเป็นผลมาจากการดำเนินการของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงหน่วยงานเดียว

บทความนี้ต้องการที่จะนำเสนอหลักการและแนวคิดในการพัฒนาและออกแบบระบบราชการและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบันวิเคราะห์เหตุปัจจัยและปัญหาที่นำมาสู่การปฏิรูประบบราชการ หลักการในการบริหารจัดการเครือข่าย รวมถึงการวิเคราะห์ความสัมพันธ์และเครือข่ายการจัดการภาครัฐในบริบทของระบบราชการไทย พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาความสัมพันธ์และเครือข่ายการจัดการภาครัฐของไทย

พัฒนาการและการปฏิรูประบบราชการของไทยก่อนปี พ.ศ. 2453

หากนับย้อนหลังตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พัฒนาการของระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่ถือเป็นรากฐานของการบริหารราชการของไทยสามารถย้อนหลังได้ตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมา โดยนับตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการของไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และพระบาทสมเด็จพระวรมหาอริยวงศ์ที่ 2 ช่วงประมาณปี พ.ศ. 2072 และเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงเวลา คือ ระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ที่มีการปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมาจนถึงปี พ.ศ. 2435 และระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยหลังปี พ.ศ. 2435 จนถึงปัจจุบัน¹

ระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เป็นไปในรูปแบบจักรวรรดิ (Empire) ซึ่งเป็นยุคสมัยที่อาณาเขตของอำนาจในการปกครองและดินแดนยังไม่ชัดเจน จะมีเพียงโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของอำนาจในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น มีการแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ส่วนคือ 1) ส่วนที่เรียกว่า "ดินแดนไทย" ที่การปกครองและอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินเป็นบทบาทหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ ปกครองหัวเมืองต่างๆ และมีเสนาบดีเป็นผู้ช่วย และ 2) ส่วนที่เรียกว่า "ดินแดนประเทศราช" ที่มีคนของประเทศราชเองทำหน้าที่เป็นผู้ปกครอง แต่ต้องแสดงความจงรักภักดีหรือการยอมรับต่อพระราชอำนาจของกษัตริย์ไทย ด้วยการส่งเครื่องราชบรรณาการมาให้กษัตริย์ตามระยะเวลาที่กำหนด โดยมีระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบ "จตุสดมภ์" ประกอบด้วย อัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่งคือ "สมุหนายก" ทำหน้าที่ดูแลพื้นที่ทางฝ่ายเหนือ

¹ วรเดช จันทรรศ, “สู่ 100 ปีของการปฏิรูประบอบราชการไทย: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต ของการปฏิรูปกระทรวง ทบวง กรม,” วารสารพัฒน์ บริหารศาสตร์, ปีที่ 31 ฉบับที่ 1, (มกราคม-มีนาคม 2534), 1-29.

และงานเกี่ยวกับพลเรือน และ “สมุหกลาโหม” ทำหน้าที่ดูแลพื้นที่ทางฝ่ายใต้และดินแดนมลายู และรับผิดชอบงานด้านการทหาร และยังมีเสนาบดีอีก 4 ตำแหน่ง รับผิดชอบกรม 4 กรม คือ กรมเวียงหรือกรมเมือง ทำหน้าที่ในการปกครองท้องที่ และดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของราชธานี กรมวัง ทำหน้าที่รับผิดชอบงานในราชสำนักและงานด้านการยุติธรรม กรมพระคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับรายรับ-รายจ่ายของแผ่นดิน การจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ และกรมนา รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลรักษาการทำไรทำนา สิทธิที่นา ตัดสินคดีเกี่ยวกับที่ดินและวัวควาย เป็นต้น และต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 3 มีการตั้งกรมท่าเพิ่มเติมจากกรมที่มีอยู่เดิม เพื่อทำหน้าที่ดูแลการค้าขายทางเรือของหัวเมืองชายทะเลฝั่งตะวันออก ทั้งนี้ ระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบจักรวรรดิ (Empire) ดังกล่าวได้ถูกใช้มาจนถึง พ.ศ. 2435 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์

อย่างไรก็ตาม เหตุผลสำคัญที่เป็นความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 มีทั้งสาเหตุที่มาจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก² โดยปัจจัยจากภายนอกที่สำคัญคือ ระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินแบบหัวเมืองและเมืองประเทศราชทำให้เกิดความสับสนในเรื่องของเขตแดนและขอบเขตอำนาจการปกครอง รวมถึงต้องคอยระมัดระวังกับความภักดีของประเทศราชที่มีต่อกษัตริย์ไทย ประกอบกับอิทธิพลของชาติตะวันตกที่ขยายอำนาจและอิทธิพลเข้ามาในเอเชีย ส่งผลกระทบต่อขอบเขตทางอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย และเสี่ยงต่อการที่ชาติตะวันตกจะใช้ความไม่แน่นอนและความไม่ชัดเจนดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการยึดครองดินแดน สำหรับปัจจัยภายใน ระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินแบบหัวเมืองและเมืองประเทศราช โดยมีเจ้าเมืองเป็นผู้ปกครอง เป็นลักษณะของบริหารราชการ

² เพิ่งอ้าง, 1-29.

แบบกระจายอำนาจ ทำให้ยากต่อการกำกับควบคุมทั้งในเชิงความมั่นคงและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ รวมถึงส่งผลกระทบต่อการสร้างความเชื่อมั่นน้ำหนึ่งเดียวกันของประชาชนในชาติ เพราะฉะนั้น โดยสรุปแล้วระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบ “จตุสดมภ์” มีปัญหาที่สำคัญคือ

- 1) เป็นระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินที่แม้จะเป็นการกระจายอำนาจ แต่ทำให้ประเทศขาดความเป็นหนึ่งเดียว
- 2) การไม่มีสายการบังคับบัญชาที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อันเป็นผลจากการแยกงานของเสนาบดีแต่ละคนออกจากกัน และขาดมาตรฐานการทำงานที่เป็นแบบเดียวกัน เกิดความลักลั่นและสิ้นเปลือง ทั้งด้านกำลังคนงบประมาณ และความซ้ำซ้อน
- 3) เกิดความสับสนในเรื่องเขตแดนที่เกี่ยวข้องกับไทย และการดูแลบริหารราชการแผ่นดินทำได้ไม่ทั่วถึง

จากเหตุและปัจจัยดังกล่าว ระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินแบบจตุสดมภ์ที่มีอยู่เดิมจึงขาดความเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์และจำเป็นจะต้องถูกยกเลิก ระบบราชการและการบริหารงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพมากกว่า จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการกำกับควบคุมที่ครอบคลุมและทั่วถึง โดยจะต้องมีระบบและกลไกการบริหารราชการแผ่นดินที่สามารถรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลกลาง และสามารถดูแลรักษาความมั่นคงของรัฐได้ทั้งทางการเมือง การปกครอง และเศรษฐกิจ ได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2453 รูปแบบการปกครองแบบจักรวรรดิ (Empire) ได้ถูกเปลี่ยนไปสู่รูปแบบที่เรียกว่า “การปกครองราชอาณาจักร (Kingdom)” และมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็นส่วนกลาง (Central Administration) เป็นกระทรวงและกรม ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะด้าน (Function) และแบ่งอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินไปยังส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) คือ มณฑลเทศาภิบาล

จังหวัด และอำเภอ รวมถึงเริ่มที่จะพัฒนาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Administration) นอกจากนี้ หลังจากประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ระบบราชการและการบริหารงานภาครัฐของไทย ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการอีกเพียงเล็กน้อย ในรูปของการออกกฎหมายให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับระบบการปกครองใหม่ ที่มีการเปลี่ยนการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (Democratic Form of Government with the King as Head of State) ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. 2476 โดยพระมหากษัตริย์จะต้องเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นประมุขของประเทศ ส่วนอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินผ่านกระทรวงและกรมต่างๆ ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้าน (Function) โดยรูปแบบดังกล่าวถือได้ว่าเป็นรากฐานสำคัญของการระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยมาจนปัจจุบัน

ระบบราชการไทยในบริบทของการเปลี่ยนแปลง

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2453 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน รัฐเป็นผู้ดำเนิน “ภารกิจพื้นฐานของรัฐ” ได้แก่ การป้องกัน การรุกรานจากชาติอื่น รักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ และการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐเหล่านี้เรียกว่า “ส่วนราชการ” โดยระบบราชการเป็นศูนย์กลางอำนาจของรัฐ รัฐเป็นผู้ดำเนินการทุกอย่างให้กับประชาชน และลักษณะเฉพาะของการดำเนินงานในรูปของส่วนราชการมักจะมุ่งเน้นการใช้อำนาจออกคำสั่งฝ่ายเดียวต่อประชาชน ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสถานะและความคุ้มครองเป็นพิเศษในฐานะของการเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยรัฐมีบทบาทในเชิง “การปกครองราชอาณาจักร” เป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีความพยายามในการปฏิรูประบบราชการในระยะเวลาต่อมา แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็เป็นเพียงเล็กน้อย ซึ่งส่วนมากเป็นเรื่องการยุบ ยกเลิก ควบรวม หรือเพิ่มหน่วยงาน โดยที่ยังไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่อีกเลย ยกตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. 2484 มีการปรับปรุงเพิ่มเติมกรมในบางกระทรวง ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2484 หรือแม้กระทั่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2545 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ก็เป็นเรื่องของการเพิ่มลดหน่วยงาน และการจัดกลุ่มหน่วยงานตามภารกิจของรัฐ เป็นต้น เพราะฉะนั้น โครงสร้างหลักของรัฐภายใต้ระบบและกลไกการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงมีอยู่เช่นเดียวกับในสมัยรัชกาลที่ 5 และสิ่งที่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนเมื่อเวลาผ่านไปนานมากขึ้นคือ ระบบราชการของไทยมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้น และบทบาทของหน่วยงานรัฐที่เรียกว่า “ส่วนราชการ” ซึ่งมีบทบาทภารกิจเฉพาะด้านตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน มีบทบาทอย่างมากในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่เป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับความเหมาะสม สอดคล้องและประสิทธิภาพของกลไกการดำเนินงานของระบบราชการกับ สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ซึ่งในบทความนี้จะขอนำเสนอ ใน 2 ประเด็น คือ บทบาทการดำเนินงานของภาครัฐ และรูปแบบและวิธีการใน การจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะ

ในประเด็นแรก บทบาทการดำเนินงานของภาครัฐ ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน บทบาทของภาครัฐโดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่เรียกว่า “ส่วนราชการ” ถือเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของภาครัฐเกือบทั้งหมด รัฐเป็นผู้ดำเนินการหรือจัดการในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ซึ่งการแสดงบทบาทดังกล่าวอาจจะมีเหมาะสมกับสภาพ

สังคมของไทยในอดีตที่รัฐจะต้องเป็นผู้ที่มีบทบาทนำในการพัฒนาประเทศ และประชาชนยังอยู่ในภาวะที่ยังต้องพึ่งพารัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสภาพในปัจจุบัน ประชาชนได้รับการพัฒนาและมีศักยภาพในการแสดงบทบาทในพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งของประเทศมากขึ้น เพราะฉะนั้น ยังมีความจำเป็นต่อไปอีกหรือไม่ในการที่ภาครัฐจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการทุกเรื่องให้กับประชาชน หรือมีความจำเป็นมากน้อยอย่างไรในการขยายระบบราชการให้มีขนาดใหญ่มากขึ้น เพื่อรองรับกับจำนวนประชากรที่มีเพิ่มมากขึ้น

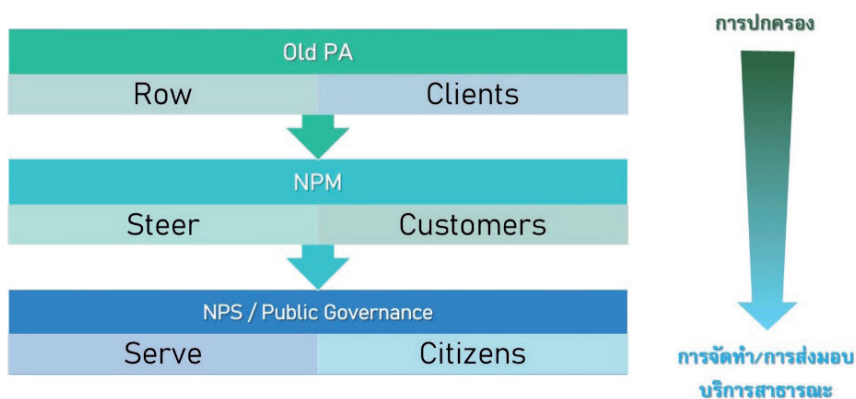
คำตอบของกรณีดังกล่าวโดยเฉพาะในมุมมองทางวิชาการคงต้องหันมาพิจารณาแนวคิดและหลักการของการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งพยายามที่จะอธิบายให้เห็นถึงมุมมองที่ภาครัฐมีต่อประชาชน และมุมมองดังกล่าวส่งผลต่อรูปแบบและวิธีการในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามกรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ 3 กรอบแนวคิด³ ตามที่แสดงในภาพที่ 1 คือ ภายใต้กรอบแนวคิด “การบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม (Old Public Administration)” รัฐจะมองว่าประชาชนคือผู้ที่ต้องพึ่งพารัฐ (Client) ประชาชนยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ดังนั้น ตามกรอบแนวคิดดังกล่าวภาครัฐจึงต้องมีขนาดใหญ่ จะต้องมีการสร้างและมีหน่วยงานที่พร้อมจะรับผิดชอบดำเนินการในทุกๆ เรื่องให้กับประชาชน (Rowing) ต่อมาเมื่อแนวคิดและทฤษฎีทางการบริหารงานภาครัฐได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดทางการบริหารของภาคเอกชน (Private Sector Management) เนื่องจากภาครัฐเห็นความมีประสิทธิภาพในการบริหารของภาคเอกชน แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม (Old Public Administration) ก็พัฒนาไปสู่แนวคิดที่เรียกว่า “การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration-NPM)” ซึ่งให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ของการบริหารจัดการ (Result-based Management) และการตอบสนองต่อความต้องการของ

³ Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, (New York: M.E. Sharpe, Inc., 2007).

⁶ Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, Cited.

ของหน่วยงานของรัฐแบบดั้งเดิม ที่มุ่งเน้นการทำงานตามบทบาทภารกิจเฉพาะ (Function) ของแต่ละหน่วยงาน ไม่สามารถทำให้เกิดประสิทธิผลของการดำเนินงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ภาพที่ 1 แนวคิดการบริหารงานภาครัฐ: บทบาทภาครัฐและ
มุมมองที่มีต่อประชาชน



ที่มา: สร้างโดยผู้เขียน⁷

ดังนั้น จากกรอบแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าว ข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่สามารถพบได้ในการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน คือ ส่วนราชการของไทยยังคงมีบทบาทในฐานะที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของภาครัฐ แม้ว่าจะมีความพยายามในการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารตามกรอบแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) แล้วก็ตาม หรือแม้แต่จะมีความพยายามในการกระจายอำนาจไปสู่

⁷ Ibid.

ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น แต่ก็เป็นเพียงการกระจายอำนาจในลักษณะที่มีการกำกับควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยรัฐ และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ส่วนราชการต่างๆ ยังคงยึดการทำงานตามบทบาทหน้าที่ (Function) ของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก ตามความเคยชินที่มีการปฏิบัติกันมาตั้งแต่การปฏิรูประบอบราชการในปี พ.ศ. 2453 และแม้ว่าหน่วยงานต่างๆ พยายามที่จะบูรณาการการทำงานร่วมกัน แต่ปัญหาสำคัญที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกันของหน่วยงานคือ กฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงานที่ยังไม่เอื้อต่อการทำงานร่วมกัน รวมถึงระบบงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณ ที่ยังคงยึดหลักการใช้จ่ายงบประมาณตามบทบาทภารกิจของหน่วยงานเป็นหลัก การใช้จ่ายงบประมาณในเรื่องที่ไม่ใช่บทบาทภารกิจของหน่วยงานไม่สามารถทำได้ แม้ว่าสิ่งที่นำนั้นจะเกิดประโยชน์กับประชาชน ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญของการดำเนินงานในรูปแบบส่วนราชการ ได้แก่

- การรวมศูนย์อำนาจ ส่งผลให้มีสายการบังคับบัญชายาว และทำให้กระบวนการตัดสินใจล่าช้า
- การมีระเบียบกฎเกณฑ์ข้อบังคับจำนวนมาก เพื่อต้องการให้เกิดมาตรฐานการปฏิบัติงานแบบเดียวกัน แต่มักจะเป็นการเน้น “ความถูกต้องของกระบวนการ” (ตามกฎหมายหมาย ระเบียบต่างๆ) แต่ไม่เน้น “ประสิทธิภาพ” และ “ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการ”
- การมีระบบบริหารงานบุคคลไม่ยืดหยุ่นและมีมาตรฐานการจ้างงานเดียว ส่งผลให้ระบบราชการไม่กระตุ้นหรือจูงใจให้เกิดการพัฒนาตนเองเพื่อก้าวไปสู่งานที่ดียิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ลักษณะการดำเนินงานและปัญหาของการทำงานในระบบราชการแบบเดิม ทำให้ระบบราชการเหมาะกับการทำงานในเชิง “การปกครองราชอาณาจักร” ซึ่งเป็นสิ่งที่ระบบราชการไทยยึดถือปฏิบัติมาตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2453 แต่ไม่เหมาะสมกับบทบาทของรัฐในยุคปัจจุบัน ซึ่งมุ่งเน้นใน “การจัดทำและการส่งมอบบริการสาธารณะ” เท่าที่ควร

สำหรับประเด็นที่สอง รูปแบบและวิธีการในการจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะ หากพิจารณาตามพัฒนาการของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐตามที่กล่าวมาข้างต้น รวมถึงบทบาทของภาครัฐของไทยที่มีต่อประชาชนสามารถกล่าวได้ว่า หลังจากการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2453 บทบาทของภาครัฐมุ่งเน้นในเชิงการปกครองมาโดยตลอด รัฐจึงต้องจัดการเองในทุกเรื่องที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะ จนกระทั่งการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ที่มีความพยายามในการนำแนวคิดการบริหารของภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารและเพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน ซึ่งเมื่อพิจารณาในเชิงโครงสร้างของระบบราชการและกลไกการบริหารจัดการแล้ว ถือว่าไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก แต่ที่พิเศษไปจากเดิมคือ นอกจากบทบาทของส่วนราชการในการปกครองแล้ว ส่วนราชการต่างๆ ยังปรับการทำงานจากงานในเชิงการปกครองมาเป็นงานในเชิงการส่งมอบบริการสาธารณะมากขึ้น หันมาให้ความสนใจกับการตอบสนองความต้องการประชาชนมากขึ้น รวมถึงมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นๆ เข้ามามีบทบาทในการส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชน ได้แก่ การจัดตั้งองค์การมหาชน ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทภารกิจเฉพาะด้าน เพื่อเข้ามาเสริมการดำเนินงานของส่วนราชการ รวมถึงการให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการกับภาครัฐ หรือในบางกรณีเข้ามารับงานของรัฐไปดำเนินการแทนรัฐ เป็นต้น ซึ่งลักษณะการดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะ "การทำความร่วมมือ (Cooperation)" คือ หลายหน่วยงานมาทำงานร่วมกัน โดยที่แต่ละหน่วยงานนำกำลังคนและทรัพยากรทางการบริหารของตนเอง มาร่วมทำงานกับหน่วยงานอื่น ทั้งนี้รูปแบบและวิธีการในการจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะของภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปสามารถสรุปได้ดังนี้

- จากลักษณะการดำเนินงานดังกล่าว ส่งผลให้ความชัดเจนในบทบาทและความรับผิดชอบที่เป็นหนึ่งเดียวของหน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการ ในการให้บริการสาธารณะ หรือในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มีมาแต่เดิมขาดความชัดเจน และเป็นการยากที่จะระบุถึงผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานของภาครัฐในแบบที่เรียกว่า “เครือข่ายการจัดการภาครัฐ” ทั้งนี้ องค์ประกอบของความเป็นเครือข่าย ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 5 องค์ประกอบ⁸ ตามที่แสดงในภาพที่ 2 และแต่ละองค์ประกอบมีสาระสำคัญดังนี้

⁸ Enroth, Henrik, "Policy Network Theory," In *The Sage Handbook of Governance*, (New York: M.E. Sharpe Inc., 2011).

องค์ประกอบที่ 1 ความหลากหลาย (Pluralism) หมายถึง ภายในเครือข่าย
การดำเนินงานจะประกอบไปด้วยผู้เกี่ยวข้อง ผู้รับผิดชอบ หน่วยงาน หรือ
บุคคลที่มีที่มาหลากหลาย และผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายต่างมีอิสระตามบทบาท
หน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการเป็นของตนเอง บนพื้นฐานของการ
หันหน้าเข้าหากัน

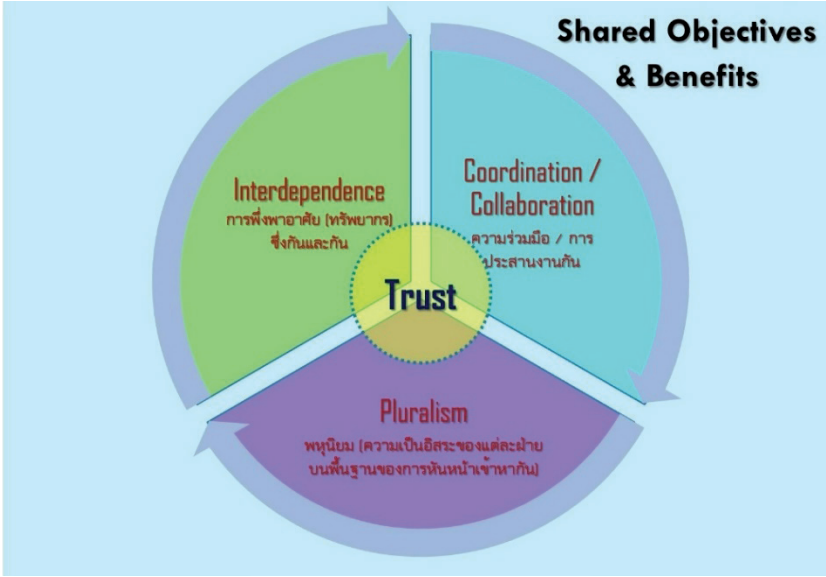
องค์ประกอบที่ 2 ความเท่าเทียมและการประสานงานกัน (Coordination and Collaboration) หมายถึง ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในเครือข่ายจะต้องมีความเท่าเทียมกันในการคิดและดำเนินงาน (Coordination) บนพื้นฐานของการประสานการทำงานอย่างเป็นเนื้อเดียวกัน (Collaboration)

องค์ประกอบที่ 3 การอาศัยพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Independence) หมายถึง ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในเครือข่ายสามารถพึ่งพาอาศัยกันได้ สามารถให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ แบ่งปันทรัพยากรระหว่างกันได้

องค์ประกอบที่ 4 การมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลประโยชน์ร่วมกัน (Shared Objectives and Benefits) หมายถึง ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในเครือข่าย จะต้องมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลประโยชน์ร่วมกัน และสามารถมองเห็นความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นร่วมกัน รวมถึงสามารถใช้ผลของการทำงานร่วมกัน ไปใช้อ้างอิงความสำเร็จของผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายได้ และ

องค์ประกอบที่ 5 ความไว้วางใจ (Trust) หมายถึง ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในเครือข่ายต่างมีความไว้วางใจกัน พร้อมทั้งดำเนินการร่วมกัน ทั้งนี้ ความไว้วางใจกัน ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด ที่ใช้เชื่อมผู้เกี่ยวข้องหลายๆ ฝ่ายเข้าด้วยกัน

ภาพที่ 2 องค์ประกอบของเครือข่าย



ที่มา: สร้างโดยผู้เขียน⁹

อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์ความเป็นเครือข่ายการจัดการภาครัฐของ
ไทยกับองค์ประกอบของความเป็นเครือข่ายทั้ง 5 ประการ ตามที่กล่าวมาข้างต้น
ทำให้เกิดข้อสังเกตเกี่ยวกับความเป็นเครือข่ายการจัดการภาครัฐของไทยหลาย
ประการ ดังนี้

องค์ประกอบด้านความหลากหลาย (Pluralism) หน่วยงานภาครัฐของ
ไทยแต่ละหน่วยงานมีอิสระต่อกันค่อนข้างสูง และไม่ได้ถูกออกแบบมาให้เกิด

⁹ Enroth, Henrik, *The Sage Handbook of Governance*, Cited.

การประสานการทำงานร่วมกันมาตั้งแต่แรก การบริหารงานบุคคลเป็นแบบแยกส่วน ขาดความยืดหยุ่นและมีมาตรฐานการจ้างงานเดียว ระเบียบข้อบังคับมาก โดยมักจะเน้น “ความถูกต้องของกระบวนการ” ตามกฎหมาย ระเบียบต่างๆ มากกว่าจะให้ความสำคัญกับ “ประสิทธิภาพ” และ “ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการ”

องค์ประกอบด้านความเท่าเทียมและการประสานงานกัน (Coordination and Collaboration) โครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีลักษณะการรวมอำนาจ เน้นการกำกับควบคุมบังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชา และแต่ละหน่วยงานเน้นการดำเนินการและความสำเร็จตามบทบาทหน้าที่ (Function) ของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก แม้ว่าที่ผ่านมาหน่วยงานต่างๆ มีความพยายามที่จะร่วมมือกันดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่ลักษณะการดำเนินการร่วมกันนั้น ยังไม่มีลักษณะของการหลอมรวมการทำงานเข้าด้วยกันอย่างแท้จริง

องค์ประกอบด้านการอาศัยพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Independence) โดยปกติแต่ละหน่วยงานภาครัฐจะมีบทบาท ภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบเฉพาะ (Function) ของตนเอง เรื่องใดที่อยู่นเหนืออำนาจหน้าที่ของตัวเองก็จะไม่สามารถดำเนินการ แต่ละหน่วยงานต่างใช้ทรัพยากรของตนเอง ไม่สามารถที่จะนำทรัพยากรของหน่วยงานตนเองไปให้หน่วยอื่นร่วมใช้ได้ ส่งผลให้เป็นการยากที่หน่วยงานต่างๆ จะแลกเปลี่ยนหรือใช้ทรัพยากรร่วมกัน การกำกับ ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงาน ขาดความเชื่อมโยงกัน ฐานข้อมูลกระจัดกระจาย และยากต่อการนำมาใช้งานร่วมกัน สิ่งทีแต่ละหน่วยงานพอที่จะร่วมมือกันได้คือการร่วมกันทำงานบนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานตนเอง

องค์ประกอบด้านการมีวัตถุประสงค์เป้าหมาย และผลประโยชน์ร่วมกัน (Shared Objectives and Benefits) การที่แต่ละหน่วยงานของรัฐมีบทบาทภารกิจเฉพาะ ตามกฎหมายเฉพาะ มีเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จเฉพาะของหน่วยงานตนเอง ส่งผลให้แต่ละหน่วยงานให้ความสำคัญกับเป้าหมายและผลลัพธ์การทำงานตามบทบาท ภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบเฉพาะ (Function)

เป็นหลัก และเลือกที่จะให้ความสำคัญกับเป้าหมายและความสำเร็จของหน่วยงาน
ตนเองมากกว่าความสำเร็จร่วมกัน ในขณะที่เดียวกันการที่แต่ละหน่วยงาน
ในเครือข่ายไม่สามารถบูรณาการการทำงานและการใช้ทรัพยากรเข้าด้วยกันได้
ยิ่งทำให้ยากที่หน่วยงานต่างๆ จะกำหนดผลประโยชน์หรือความสำเร็จร่วมกันได้

องค์ประกอบด้านความไว้วางใจกัน (Trust) แต่ละหน่วยงาน
เลือกที่จะเชื่อมั่นในกฎหมายและระเบียบของหน่วยงานตนเอง เพราะการ
ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานถือเป็นความผิดของผู้ปฏิบัติงาน รวมถึง
แต่ละหน่วยงานมักจะกังวลว่าหน่วยงานของตนเองจะไม่มีผลงานตามตัวชี้วัด
ที่แต่ละหน่วยงานต้องรับผิดชอบ ส่งผลให้จุดเน้นของการทำงานจึงอยู่ที่
การปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และถ้าไม่มีกฎหมายอนุญาตให้ดำเนินการ
ได้ ก็จะไม่เกิดการดำเนินการในเรื่องนั้นลักษณะดังกล่าวจึงไม่เอื้อให้เกิด
การร่วมมือร่วมใจระหว่างหน่วยงานในการทำงานร่วมกัน

เพราะฉะนั้น ด้วยบริบทของการดำเนินงานภาครัฐของไทย แม้ว่าที่ผ่านภาครัฐจะมีความพยายามในการปรับบทบาท วิสัยทัศน์ และวิธีการปฏิบัติงาน และหันมาให้ความสนใจกับการดำเนินงานในรูปแบบเครือข่ายมากขึ้น แต่จากการวิเคราะห์ห้องกระจกประกอบของความเป็นเครือข่ายข้างต้น จึงอาจจะสรุปได้ว่า ความเป็นเครือข่ายการดำเนินงานของภาครัฐของไทยยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น ยังต้องการเวลาในการพัฒนาและปรับการทำงานในรูปแบบของเครือข่าย (Network) ที่มีความสมบูรณ์มากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

การดำเนินงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network) เป็นรูปแบบการดำเนินงานของภาครัฐที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ในปัจจุบัน¹⁰ ในขณะที่ระบอบราชการไทยอาจจะมีข้อจำกัดหลายประการในการพัฒนาไปสู่ความเป็นเครือข่ายการจัดการภาครัฐ ดังนั้น เพื่อการพัฒนาระบบราชการไทย และการดำเนินงานภาครัฐของไทยไปสู่ความเป็นเครือข่ายการจัดการภาครัฐ บทความนี้มีข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา ดังนี้

1. เครื่องมือในเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ ถ้าเป้าหมายของการดำเนินงานภาครัฐต้องการที่จะให้เกิดเครือข่ายการทำงานร่วมกันหรือการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานได้อย่างแท้จริง สิ่งที่จะต้องดำเนินการคือ การศึกษาบทบาทเพื่อการจัดโครงสร้างระบบราชการและการดำเนินงานภาครัฐที่มีความยืดหยุ่น ให้เอื้อต่อการทำงานในเชิงเครือข่าย โดยแต่ละหน่วยงานยังคงไว้ซึ่งบทบาทหน้าที่ตามภารกิจของตนเอง แต่มีแนวทางที่จะให้หน่วยงานต่างๆ สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกัน สามารถกำหนดเป้าหมายและความสำเร็จร่วมกันได้ มากกว่าการยึดถือเป้าหมายและความสำเร็จเฉพาะหน่วยงาน รวมถึงการพิจารณาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจหรือการถ่ายโอนอำนาจการดำเนินงานของภาครัฐบางอย่างบางเรื่องไปยังท้องถิ่นหรือชุมชนที่มีความพร้อม และรัฐมีระบบการกำกับ ติดตามและตรวจสอบที่ได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ

2. เครื่องมือในเชิงการวางแผน หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อนำมาสู่การวางแผนยุทธศาสตร์ การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ และการกำกับติดตามการดำเนินงานเชิงยุทธศาสตร์ แต่ละหน่วยงานต้องให้ความสำคัญอย่างเคร่งครัดกับการกำหนดเป้าหมายการทำงาน การกำหนดแผนงานและโครงการ และงบประมาณที่มี

¹⁰ Goldsmith, Stephen and William D. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of Public Sector*, (Virginia: R. R. Donnelley., 2004).

ความสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ รวมถึงการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่สามารถสะท้อนความสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนด

3. เครื่องมือเชิงการวิจัยและเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากร ภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานภาครัฐ การศึกษาค้นหาปัญหา (Pain Point) เพื่อจัดการกับปัญหาเหล่านั้น รวมถึงการ มีระบบข้อมูลข่าวสารและการเชื่อมโยงระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อการบริหารงาน ภาครัฐ เพื่อใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลต่างๆ เหล่านั้นในการตัดสินใจ รวมถึง การพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงและ ความต้องการของสังคม

4. เครื่องมือเชิงพฤติกรรม หมายถึง การพัฒนาบุคลากรและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้มีความเป็นมืออาชีพในสายงานของตน และยกระดับการทำงานให้มีมาตรฐาน รวมถึงสร้างความมีธรรมาภิบาลในจิตสำนึกของความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บทสรุป

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ระบบราชการและการบริหารงานภาครัฐของไทยมีการพัฒนาปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้างและแนวคิดในการบริหารจัดการมาโดยตลอด ทั้งนี้เพื่อให้ระบบราชการและการบริหารงานภาครัฐมีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา จากลักษณะการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินแบบจักรวรรดิ (Empire) ด้วยการกระจายอำนาจ ผ่านโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบจตุสดมภ์ ที่เริ่มใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2072 สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยา แต่ในเวลาต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ประเทศไทยต้องเผชิญหน้าจากภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมของ

ชาติตะวันตก ระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินแบบจักรวรรดิ
ดังกล่าว ไม่สามารถสร้างความมั่นคงอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศได้ จึงเป็น
เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบาราชการในปี พ.ศ. 2453 มาสู่
การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินแบบราชอาณาจักร (Kingdom) โดย
รวมอำนาจการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินมาที่ศูนย์กลางอำนาจ เพื่อให้
สามารถกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างทั่วถึงและชัดเจน และมีการ
แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน
ท้องถิ่น และแม้ว่าระบบและกลไกการบริหารราชการดังกล่าวจะมีการปรับเปลี่ยน
ไปบ้าง หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และการปฏิรูประบาร
าชการในปี พ.ศ. 2545 แต่หลักการและโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของ
ไทยก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากนัก

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของสังคมและบทบาทของภาคประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานภาครัฐมีเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้รัฐต้องมีการปรับบทบาทของตนเอง จากเดิมที่เคยรับผิดชอบในการดำเนินการในทุกเรื่องให้กับประชาชน เนื่องจากรัฐมองว่าประชาชนต้องพึ่งพารัฐ มาเป็นการกระจายอำนาจและส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองดูแลตนเอง และการดำเนินงานของภาครัฐต้องอาศัยความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ในลักษณะที่เป็นเครือข่ายการจัดการภาครัฐ แต่เมื่อวิเคราะห์ความเป็นเครือข่ายการจัดการภาครัฐ ทำให้สามารถสรุปได้ว่า ภายใต้โครงสร้างของระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังมีข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ ระบบและโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีลักษณะแยกส่วนตามบทบาทหน้าที่เฉพาะของหน่วยงาน ไม่เอื้อต่อการที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐจะสามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันได้ หน่วยงานต่างๆ ยังไม่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จร่วมกันได้ และนอกจากจะไม่สามารถบูรณาการการทำงานได้อย่างเต็มที่แล้ว ยังไม่สามารถใช้ทรัพยากรทางการบริหารและการดำเนินงานร่วมกันได้ เพราะฉะนั้น เมื่อแต่ละ

หน่วยงานต่างมีเป้าหมายของตนเอง มีตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงาน เป็นของตนเอง จึงทำให้ความสำคัญของการทำงานและความสำเร็จร่วมกันถูกลดความสำคัญลง เพราะฉะนั้น ข้อเสนอแนะที่น่าเสนอในบทความนี้จึงประกอบด้วย การพัฒนาระบบราชการให้ไปสู่การเป็นเครือข่ายการจัดการภาครัฐ จะต้องอาศัยการออกแบบระบบและกลไกการทำงานร่วมกัน ตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำ จนถึงปลายน้ำอย่างจริงจัง หน่วยงานต่างๆ ต้องร่วมกันกำหนดเป้าหมายและความสำเร็จร่วมกัน และร่วมกันพิจารณาปัญหาหรือข้อจำกัดต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งจากหน่วยงานของตนเองและหน่วยงานที่เป็นเครือข่าย เพื่อร่วมกันหาทางออกหรือการแก้ไขปัญหาร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนหรือใช้ข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนทั้งในแง่กำลังคนและงบประมาณ รวมถึงการพัฒนาศักยภาพและทัศนคติในการทำงานร่วมกันของบุคลากรของหน่วยงาน ให้มีความพร้อมต่อการทำงานในลักษณะของการเป็นเครือข่าย เป็นต้น