

บทบาทของรัฐที่เปลี่ยนไป : บทวิเคราะห์จากภารกิจการจัดทำบริการ
สาธารณะกับแนวคิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน*

THE CHANGING ROLES OF THE STATE: AN ANALYSIS OF THE PUBLIC
SERVICES PROJECT AND THE CONCEPT OF COLLABORATIVE
GOVERNANCE

สรณพัทธ์ เอี้ยวเจริญ

Saranpat Eawjaroen

สงคราม สมณวัฒนา

Songkram Samanavathana

มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี

Phetchaburi Rajabhat University, Thailand

E-mail: aa.saranpat@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์ภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ กับรูปแบบการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในประเทศไทย ภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะ การดำเนินภารกิจในรูปแบบประสานความร่วมมือต้องพิจารณาจากบทบาทการแสดงของหน่วย ภาควิชาและเป้าหมายในการดำเนินการ ความสำเร็จของการจัดทำบริการสาธารณะแบบประสานความร่วมมือให้สามารถขับเคลื่อนและพัฒนาได้ต้องพิจารณาควบคู่กับปัจจัยการก่อตัวของการจัดการ ปกครองแบบร่วมมือกัน การจัดทำบริการสาธารณะแบบประสานความร่วมมือจะช่วยปรับเปลี่ยน บทบาทการทำงานของรัฐที่ต้องอาศัยการสร้างเครือข่าย เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับความน่าเชื่อถือ และศรัทธา กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและนโยบายจะคงไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์และเป็นที่ยอมรับ นอกจากนี้จะช่วยแก้หรือลดประเด็นปัญหา ข้อพิพาท ข้อขัดแย้งที่รัฐไม่สามารถแก้ไขได้เพียงฝ่าย เดียว และการลดข้อถกเถียงของการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติตามนโยบาย รวมถึงปัญหาจากการ สูญเสียศรัทธาของพลเมืองต่อการบริหาร

คำสำคัญ : บทบาทของรัฐ, บริการสาธารณะ, การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ

Abstract

The purpose of this article was to analyze the government's public service projects and collaborative governance approach in Thailand. The combined provision of public services and mission implementation must consider the roles and their respective implementation goals. However, the successful coordination of public service arrangements that will be driven and developed must be considered alongside the factors of collaborative governance formation. Through the establishment of such collaborative public services project, the state had also gained credibility and trust from people. Laws, rules, and regulations would remain dignified and accepted. In addition, it could help solve the problems and disputes which could not be resolved unilaterally by the state. It also reduced the controversy over the policy compliance as well as the loss of people's faith in the administration.

Keywords: Roles of the State, Public Services, Collaborative Governance

บทนำ

ภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐที่ควรจัดให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะหน้าที่ด้านความมั่นคง ด้านการควบคุมและจัดระเบียบ หน้าที่ด้านเศรษฐกิจ หน้าที่ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรมและจารีตประเพณี เป็นต้น (F.M.Marx, 1959) ด้วยบทบาทและหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะพิเศษต่างจากบทบาทของภาคเอกชน และภาคประชาสังคมกล่าวคือ รัฐมีอำนาจพิเศษในการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ บทบาทในบางด้านของรัฐมีความเป็นนามธรรมสูงภารกิจที่รัฐดำเนินการในบางครั้งไม่สามารถแสดงให้เห็นในเชิงประจักษ์ได้ เช่น ด้านสังคมและวัฒนธรรม การสร้างค่านิยมร่วมของชาติ และการปฏิบัติภารกิจไม่ได้ให้ความสำคัญที่กำไร ขาดทุน แต่ตรงกันข้ามภารกิจในบางด้านหากดำเนินการแล้วขาดทุน ถ้าเป็นภารกิจที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน เป็นการเสริมสร้างความเท่าเทียม เสมอภาค ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้ครอบคลุมและทั่วถึงโดยประชาชนไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าจะไม่รับบริการจากรัฐ เช่น ความสงบสุข ความมั่นคงและปลอดภัย



อย่างไรก็ดีภารกิจและบทบาทหน้าที่ของรัฐที่มีมากขึ้นผันแปรตามความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อนขึ้น สิ่งที่รัฐต้องกระทำคือ การจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นตามมาเพื่อตอบสนองต่อภารกิจและให้ครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชนในทุกด้านเช่นกัน หรือการปรับบทบาทของรัฐแล้วถ่ายโอนภารกิจในบางด้านให้แก่ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน อันจะช่วยให้ภาครัฐกระจายภารกิจ (กระจายอำนาจ) ลดโครงสร้างขององค์กรในระบบราชการ และลดอัตรากำลังของบุคลากรภาครัฐลง เป็นต้น

การศึกษาถึงบทบาทการทำงานของรัฐจากภารกิจการให้บริการสาธารณะร่วมกับการวิเคราะห์แนวคิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่รัฐแต่มีบทบาทการแสดงที่มีความพร้อม ความเข้มแข็งที่จะเข้ามาร่วมปฏิบัติการกิจกับภาครัฐ การทำงานในรูปการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือกันจึงเกิดขึ้นซึ่งวสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ (2557) ได้จำแนกความร่วมมือออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การประสานงานระหว่างหน่วยงาน (Co-Ordination) การร่วมมือในการปฏิบัติงาน (Co-Operation) การร่วมมือกันดำเนินการกิจ (Collaboration) อย่างไรก็ตามการสร้างและการส่งเสริมให้เกิดการนำ Collaborative Governance ไปปฏิบัตินั้น จำเป็นต้องศึกษาถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดการก่อตัวของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน ด้วยเพราะการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันถูกพัฒนาภายใต้บริบทของระบบที่มีความเหลื่อมซ้อนกันในสังคมที่มีความแตกต่างกัน มีเงื่อนไขในบางประการที่สัมพันธ์กัน เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งบริบทเหล่านี้จะเป็นช่องทางให้เกิดการประกอบสร้างการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันขึ้น ดังนั้นการวิเคราะห์บทบาทของรัฐที่เปลี่ยนไปผู้เขียนได้วิเคราะห์จากภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐโดยวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องกับรูปแบบการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในประเทศไทย และวิเคราะห์เทียบเคียงกับปัจจัยการก่อตัวของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันอันจะทำให้ทราบถึงปัจจัยใดที่เป็นสิ่งสนับสนุน ส่งเสริมหรือปัจจัยใดที่เป็นตัวขัดขวาง หรืออุปสรรคต่อการสร้าง หรือพัฒนาให้การทำงานแบบร่วมมือกันเกิดความต่อเนื่องไปได้

ภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ

ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ (service public) เป็นภารกิจหลักและหน้าที่สำคัญของฝ่ายปกครอง (รัฐ) ซึ่งวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อประโยชน์สาธารณะ และด้วยภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้จึงทำให้การดำเนินงานต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง เท่าเทียมและเสมอภาคกัน การแบ่งภารกิจด้านบริการสาธารณะตามทัศนะของนักทฤษฎี บรมานันท์ (2554) ได้แบ่งบริการสาธารณะออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (services publics administratives) และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (services public industries et commerciaux)

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง เป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน และต้องอาศัย “อำนาจพิเศษ” เป็นบริการสาธารณะเกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นบริการที่ฝ่ายปกครอง (รัฐ) จัดทำโดยโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเพราะเป็นหน้าที่เฉพาะ บริการสาธารณะประเภทนี้จึงไม่สามารถมอบ ถ่ายโอนให้องค์กรอื่น หรือเอกชนเข้ามาดำเนินการหรือทำแทนได้

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองยังเป็นผู้ดำเนินการอยู่แต่ลักษณะการดำเนินการคล้ายการดำเนินการของเอกชน โดยมีข้อแตกต่างจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองสามประการ คือ ประการแรก วัตถุประสงค์มุ่งเน้นทางด้านเศรษฐกิจ เน้นด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ ในขณะที่บริการสาธารณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว ประการที่สอง วิธีปฏิบัติงาน จะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นเอง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ ในขณะที่บริการสาธารณะทางปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน ประการที่สาม แหล่งที่มาของเงินทุน แหล่งที่มาของรายได้ส่วนใหญ่จะเรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ ในขณะที่บริการสาธารณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนมาจากรัฐเพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ตามเนื่องจากบริการสาธารณะเป็นตัวชี้วัดประการหนึ่งของการเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นรูปแบบและวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะจึงได้มีการ



ปรับเปลี่ยน เพิ่มเติมขึ้นเพื่อให้สนองต่อความต้องการและครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชนที่ปรับเปลี่ยนไปเช่นกัน การจัดประเภทบริการสาธารณะจากแนวคิดการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐออกเป็นประเภทต่างๆ สามารถจำแนกได้สามประเภท ดังนี้ (กิตติยา โสภณโกไคย, 2553)

1) บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Service) เป็นกิจกรรมที่ไม่สามารถมอบหมายหรือถ่ายโอนให้เอกชนดำเนินการได้ เพราะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยเป็นการใช้อำนาจทางการปกครอง รูปแบบการจัดโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะประเภทนี้ จึงควรมีฐานะเป็น “ส่วนราชการ” หมายรวมถึงราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการฝ่ายเดียว คดีระหว่างส่วนราชการกับเอกชนต้องขึ้นศาลปกครอง เนื่องจากส่วนราชการใช้อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก

2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (Industrial and Commercial Public Services) เป็นกิจกรรมที่รัฐดำเนินการซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับเอกชน การจัดโครงสร้างองค์การจึงมีลักษณะผสมผสาน เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ (public enterprise)” เนื่องจากกิจกรรมมีลักษณะเป็นการผลิตและ/หรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการเพื่อแสวงหารายได้ แต่รัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละ 50 หรือทั้งหมด

3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) เป็นกิจกรรมที่ไม่มีลักษณะเป็นการผลิตหรือจำหน่ายสินค้า หรือบริการ แต่เป็นการจัดทำภารกิจเกี่ยวกับวัฒนธรรมและสังคม และให้บริการแก่สังคม และไม่มีลักษณะเป็นการหารายได้เหมือนรัฐวิสาหกิจ สำหรับในประเทศไทยจะมีหน่วยงานรองรับ คือ “องค์การมหาชน” (กิตติยา โสภณโกไคย, 2553, 6) บริการสาธารณะที่เป็นการให้บริการทางสังคมและวัฒนธรรม ต้องการความอิสระคล่องตัวในการทำงานโดยไม่มุ่งเน้นการแสวงหากำไร เช่น การแสดงนาฏศิลป์ วัฒนธรรม ประเพณี พิพิธภัณฑสถาน การกีฬา การศึกษาวิจัย ฯลฯ (กรพจน์ อัศวินวิจิตร, ม.ป.ป.)

ภารกิจบริการสาธารณะสามประเภทดังกล่าว มีผลเชื่อมโยงต่อการจัดตั้งองค์กรของรัฐเพื่อรองรับต่อการกิจ และหรือในบางครั้งการจัดตั้งองค์กรเกิดขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงมีบทบาทเพียงด้านใดด้านหนึ่งตามที่รัฐมอบให้ สำหรับองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐประเภทต่างๆ นั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้จำแนกไว้สองประเภท คือ ประเภทแรก หน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่

มีสถานะเป็นนิติบุคคล สามารถพิจารณาได้สี่ประเภท คือ (1) ส่วนราชการ (2) รัฐวิสาหกิจ (3) องค์การมหาชน และ (4) หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ซึ่งสามารถจำแนกได้สามประเภท ได้แก่ (4.1) หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (4.2) กองทุนที่เป็นนิติบุคคล: กลไกทางเศรษฐกิจของรัฐ (4.3) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และประเภทที่สอง หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐ หรือเป็นกลไกของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ เป็นหน่วยงานที่ไม่เข้าตามหลักเกณฑ์การเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นกลไกของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นสามประเภท ได้แก่ (1) สภาวิชาชีพ (2) สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งเป็นกลไกของส่วนราชการ และ (3) นิติบุคคลเฉพาะกิจ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553, 9) องค์กรที่เกิดขึ้นตามประเภทที่สองนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าบทบาทของรัฐนั้น “ปรับเปลี่ยนด้วยสถานะขององค์กร” แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่และภารกิจของรัฐเหมือนเช่นเดิม เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่มีลักษณะ “การบริหารงานตามภารกิจ” ด้วยการมอบหมาย หรือกระจายภารกิจไปยังกระทรวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

แนวคิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน

การประสานความร่วมมือเป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการและนักปฏิบัติจำนวนมากเนื่องจากสามารถดำเนินการได้ในหลายประเด็นและหลากหลายรูปแบบ เช่น การร่วมมือระหว่างรัฐด้วยกันเอง การร่วมมือระหว่างภาคเอกชน และการร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน รวมถึงการร่วมมือระหว่างภาคประชาสังคม ทั้งนี้การประสานความร่วมมือมีลักษณะที่เป็นได้ทั้งแบบคู่ความร่วมมือไปจนถึงการประสานแบบเครือข่ายข้ามประเทศทั่วโลก (Vangen & Huxham, 2010) ซึ่งองค์ประกอบของการประสานความร่วมมือนั้นไม่มีอะไรที่ชัดเจน องค์ประกอบ (Themes) ของการประสานความร่วมมือที่อาจนำไปสู่ความประหม่า (Anxiety) และรางวัล (Reward) ของผู้ที่คอยจัดการประสานความร่วมมือ การประสานความร่วมมือในประเด็นหนึ่งอาจมีองค์ประกอบที่เชื่อมโยงกันหลายองค์ประกอบก็เป็นได้ อย่างไรก็ตามก็สิ่งสำคัญที่ควรคำนึงถึงการประสานความร่วมมือ เช่น ค้นหาศักยภาพที่แท้จริงในการทำงานร่วมกัน การจัดสรรเวลาสำหรับกิจกรรมร่วมกัน การประนีประนอม การเพิ่มความไว้วางใจซึ่งกันและกัน



การให้ความสำคัญกับการสื่อสาร และการตระหนักว่าบางครั้งอำนาจเป็นส่วนหนึ่งของการเจรจา (Vangen & Huxham, 2010)

อย่างไรก็ดีความร่วมมือของภาคส่วนที่แตกต่างกันมิได้มีเฉพาะแค่แนวคิดการปกครองแบบร่วมกัน (Collaborative Governance) แต่มีอีกหลายแนวคิดที่มีคำเรียกที่ต่างกัน แต่มีแนวทางไม่แตกต่างกันมาก เช่น การจัดการความร่วมมือ (Collaborative Public Management) ภาคิหุ้นส่วนภาครัฐ-เอกชน (Public-Private Partnership) ความร่วมมือบนฐานความเป็นชุมชน (Community Base Collaborative) (Emerson & Nabatchi, 2015)

การจัดการปกครองแบบร่วมมือกันเกิดขึ้นจากการริเริ่มและค่อยๆ พัฒนาภายใต้บริบทของระบบที่มีความเหลื่อมซ้อนกันในสังคม ซึ่งมีความแตกต่างกัน ช้อนทับหลายลำดับชั้น และเป็นเงื่อนไขที่สัมพันธ์กัน เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม บริบทของระบบเหล่านี้จะกลายเป็นช่องทางให้เกิดการประกอบสร้างการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันขึ้นมา และเมื่อศึกษาถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดการก่อตัวของการปกครองแบบร่วมมือกันนั้นสามารถสรุปปัจจัยที่สำคัญได้ดังนี้

การก่อตัวของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน

(1) เงื่อนไขของทรัพยากรหรือบริการสาธารณะ (public service or resource conditions) คือ ปัจจัยที่เป็นปัญหาขั้นพื้นฐานหรือโอกาสที่จะทำให้เกิดการปกครองแบบร่วมมือกัน เงื่อนไขทางทรัพยากรสาธารณะที่เกิดจากความบกพร่องของรัฐ มลภาวะ ทรัพยากรธรรมชาติ และเงื่อนไขทางทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้น แต่มีความขาดแคลนและเสื่อมสภาพ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน ด้านเงื่อนไขบริการสาธารณะ หมายถึง การพัฒนาคุณภาพ ความเพียงพอ และการกระจายบริการให้มีความทั่วถึง (Emerson & Nabatchi, 2015)

(2) ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (socioeconomic and cultural) ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เช่น รายได้ ระดับการศึกษา วัฒนธรรม ศาสนา และชาติพันธุ์หลากหลาย ลักษณะเหล่านี้มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการสนับสนุนคุณภาพบริการ หรือปัญหาเงื่อนไขทางทรัพยากรและบริการสาธารณะ รวมทั้งยังสะท้อนถึงการขาดความสามารถทางการเงิน หรือข้อมูลข่าวสาร จนทำให้มีความซับซ้อนที่ต้องนำไปสู่การจัดการปกครองแบบร่วมมือกันที่สุดในที่สุด (Emerson & Nabatchi, 2015)

(3) กรอบของกฎหมายและนโยบาย (policy and legal frameworks) ที่มาจากรัฐสภา รัฐบาล ศาล กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งไม่ใช่แค่กฎหมายและนโยบายที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของรัฐ

เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการกระทำของภาคเอกชน รวมถึงแนวทางการดำเนินงานของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันอีกด้วย (Bryson et al., 2006) ที่จะออกมาในรูปของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎกระทรวง หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดก็ได้ รวมไปถึงแผนและแผนยุทธศาสตร์ (Bingham, Nabatchi, & O' Leary, 2005)

(4) ลักษณะความเป็นเครือข่ายขององค์การ (network characteristics) หมายถึง โครงสร้างการพึ่งพากันขององค์การที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความหลากหลายหรือเป็นเครือข่ายกัน ไม่ใช่แค่เป็นระบบย่อยของความเป็นทางการระหว่างกันเท่านั้น แต่ยังมีการติดต่อกันที่สามารถสร้างความสัมพันธ์ในการทำงานแบบไม่เป็นทางการอีกด้วย โดยปัจเจกหรือองค์การที่จะนำไปสู่ความร่วมมือจะมีความพร้อมในการเป็นหุ้นส่วนกันและมีระดับของโครงสร้างความสัมพันธ์ที่แผ่ร่นอยู่ด้วย (Bryson et al., 2006; Emerson et al., 2010)

(5) ความสัมพันธ์ทางอำนาจและพลวัตทางการเมือง (political dynamics and power relations) ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยอำนาจและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจะมีอิทธิพลต่อการกำเนิด ความต่อเนื่องและความสามารถในการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันโดยพลวัตทางการเมืองและอำนาจจะมาจากอำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนด ทรัพยากร ข้อมูล ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อการตัดสินใจของกระบวนการร่วมมือที่เป็นเฉพาะ (Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006)

(6) ประวัติความขัดแย้ง (history of conflict) ความขัดแย้งระหว่างตัวแสดงที่สำคัญภายใต้เงื่อนไขบริบทของระบบเหล่านี้ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นส่งผลต่อความเชื่อมั่นระหว่างกัน ขณะเดียวกันบริบทที่มีความเชื่อมั่นสูงที่แสดงถึงการมีทุนทางสังคมก็จะส่งผลให้เกิดความร่วมมือได้ง่าย (Ansell & Gash, 2008; Thomson & Perry, 2006)

ปัจจัยการก่อตัวของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันดังกล่าว เป็นตัวแปรสำคัญที่จะนำไปสู่การขับเคลื่อนการทำงานแบบร่วมมือกันให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืนต่อการทำงานของหน่วยงานภาคีหุ้นส่วนที่เข้ามาเป็นเครือข่ายการทำงานแบบร่วมมือกัน ในทางตรงกันข้ามหากปัจจัยการก่อตัวของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ปัญหา อุปสรรคการทำงานร่วมกัน การทำงานแบบประสานความร่วมมือก็อาจถูกกีดกัน หรือขัดขวางไม่ให้เกิดความต่อเนื่องจนนำไปสู่ความล้มเหลวไม่สามารถขับเคลื่อนการทำงานต่อไปได้



รูปแบบการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในประเทศไทย

การจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในประเทศไทยได้มีการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคประชาสังคม หรือระหว่างหน่วยงานภาคเอกชนกับภาคประชาสังคม อันเป็นผลเนื่องมาจากบทบาทการแสดงของภาคส่วนต่างๆ ที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น ประกอบร่วมกับมูลเหตุแห่งปัจจัยหลายประการที่เข้ามาประกอบร่วมกัน ซึ่งจากการศึกษารูปแบบการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในประเทศไทยโดย วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ (2557) ได้ศึกษาวิจัยสำรวจการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันของไทย ได้จำแนกความร่วมมือออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

(1) การประสานงานระหว่างหน่วยงาน (Co-Ordination) เป็นรูปแบบการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในระดับต่ำที่สุด ซึ่งเป็นเพียงการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีเป้าหมายเพื่อให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเพื่อให้ภาคีทุกฝ่ายมีการดำเนินงานบางอย่างร่วมกันให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตามถึงแม้จะมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาคีในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน เช่น การมีการประชุมหารือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน และการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานก็ยังคงดำเนินการกิจไปตามกลไกและกระบวนการบริหารงานของหน่วยงานนั้นๆ การประสานความร่วมมือดังกล่าวจึงไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน ไม่มีการแบ่งปันทรัพยากรในการดำเนินการกิจร่วมกัน และไม่มีการปฏิบัติร่วมกันระหว่างบุคลากรของหน่วยงานภาคี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งรูปแบบนี้เป็นเพียงแค่การประสานงานตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน โดยใช้วิธีการประสานงานอย่างเป็นทางการที่มีอยู่แล้ว เป็นความร่วมมือที่เอื้อประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหลัก หรือได้รับประโยชน์ทั้งสองฝ่าย ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างภาคีจะแสดงออกในลักษณะที่หน่วยงานฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ขอความร่วมมือ และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ให้การสนับสนุนความร่วมมือในการดำเนินการกิจบางอย่างร่วมกัน (วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2557)

(2) การร่วมมือในการปฏิบัติงาน (Co-Operation) เป็นรูปแบบการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในระดับที่สูงกว่าการประสานงานระหว่างหน่วยงาน (Co-Ordination) เนื่องจากหน่วยงานภาคีความร่วมมือได้เข้ามาแสดงบทบาทในการดำเนินการกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน หรือมีการปฏิบัติงานในขั้นตอนบางอย่างในกระบวนการเดียวกัน ซึ่งการปฏิบัติงานร่วมกันนั้นหน่วยงานภาคีจะมีการแสดงบทบาทหน้าที่ของตนไปพร้อมกัน โดยมีการตกลงเกี่ยวกับขอบเขตความ

รับผิดชอบและการแบ่งงานระหว่างกัน มีเป้าหมายในการบูรณาการกลไกการทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานร่วมกัน การประสานงานการปฏิบัติงานเป็นความร่วมมือที่หน่วยงาน/องค์กรภาคีทุกฝ่ายจะได้รับประโยชน์ร่วมกัน โดยมีการสร้างกลไกความร่วมมือในลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างหน่วยงานหรือองค์กร ถึงแม้จะมีการปฏิบัติภารกิจร่วมกันและมีการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารร่วมกัน แต่การดำเนินกิจกรรมที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเพียงการปฏิบัติตามความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายตามปกติ โดยไม่ใช้ภารกิจที่เกิดจากการริเริ่มจากภาคีความร่วมมือกัน อีกทั้งการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานภาคียังคงเป็นการดำเนินการภายใต้กลไกและกระบวนการทำงานของแต่ละหน่วยงานมากกว่าที่จะเป็นสร้างกลไกการบริหารเชิงเครือข่ายระหว่างกันขึ้นมาใหม่ (วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2557)

(3) การร่วมมือกันดำเนินการกิจ (Collaboration) เป็นรูปแบบการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในระดับสูงสุด เพราะภาคีแต่ละฝ่ายเข้าร่วมกันริเริ่มดำเนินการกิจหรือกิจกรรมการทำงานในรูปแบบใหม่ โดยมีเป้าหมายที่ภาคีความร่วมมือร่วมกันกำหนดขึ้น ซึ่งถือเป็นการประสานความร่วมมือที่ขยายขอบเขตมากกว่าในแบบการร่วมมือในการปฏิบัติงาน (Co-Operation) ที่เป็นการบูรณาการเป้าหมายของแต่ละหน่วยงาน การร่วมมือกันดำเนินการกิจ (Collaboration) มีลักษณะสำคัญในการเข้าร่วมดำเนินการกิจร่วมกัน คือหน่วยงานภาคีทุกฝ่ายได้มีการแบ่งปันทรัพยากรทางการบริหาร เพื่อร่วมขับเคลื่อนภารกิจเป้าหมาย มีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างเป็นทางการ ซึ่งมาจากการพัฒนากลไกการทำงานร่วมกันใหม่ โดยมิใช่มาจากรูปแบบการทำงานปกติที่แต่ละฝ่ายมีอยู่แล้วภายในหน่วยงาน/องค์กร ความร่วมมือที่เกิดขึ้นอาจจะมาจากการคิดริเริ่มนโยบายของผู้บริหารหน่วยงาน นอกจากนี้การเข้าร่วมของภาคีต่างๆ เป็นผลมาจากความสมัครใจ โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างกลไกการบูรณาการความร่วมมือให้มีขีดความสามารถระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อก้าวข้ามอุปสรรคในการบริหารภารกิจของภาครัฐแบบเดิมและเพื่อดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ แต่ในบางกรณีรูปแบบความร่วมมือได้ถูกออกแบบให้มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อนที่ไม่สามารถบรรลุได้ด้วยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง จึงเป็นผลให้ต้องมีการรวมกลุ่มกำหนดวิธีการทำงานร่วมกันใหม่ ซึ่งในทางกระบวนการนโยบายสาธารณะไม่ใช่ความร่วมมือเพียงบางขั้นตอนกระบวนการเท่านั้นแต่เป็นการดำเนินงานที่กำหนดความรับผิดชอบและจัดระบบการทำงานขององค์กรความร่วมมือขึ้นมาใหม่ (วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2557)

รูปแบบการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันดังกล่าว องค์กร หน่วยงาน หรือภาคีความร่วมมือจะใช้รูปแบบการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันแบบใดในการดำเนินการกิจนั้น ควร



พิจารณาถึงภารกิจหลักที่ดำเนินการอยู่ดำเนินการด้วยระบบ ขั้นตอนแบบใด การมีระเบียบข้อบังคับที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพราะรูปแบบการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในแต่ละรูปแบบจะช่วยกำหนดถึงบทบาทการแสดงของหน่วยภาคีความร่วมมือที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งบทบาทการแสดงของหน่วยภาคีความร่วมมือต่างๆ จะเป็นตัวกำหนดให้ปฏิบัติภารกิจภายใต้รูปแบบการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันแบบใดเช่นกัน

ภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะแบบประสานความร่วมมือ

ภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งจำแนกตามประเภทหน่วยงานของรัฐนั้น ได้แก่ บริการสาธารณะทางปกครอง บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม และบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เมื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับรูปแบบการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในประเทศไทย และพิจารณาคู่กับปัจจัยการก่อตัวของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันนั้น สามารถที่จะอธิบายถึงภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ในรูปแบบประสานความร่วมมือได้ดังนี้

บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Service)

ความพิเศษของบริการสาธารณะทางปกครอง คือ ฝ่ายปกครอง (รัฐ) เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการจัดบริการสาธารณะ บริการสาธารณะที่ดำเนินการจะเกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การบังคับใช้กฎหมาย องค์การหรือหน่วยงานผู้ดำเนินการจึงมีสถานะเป็นส่วนราชการ และไม่สามารถถ่ายโอนให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการได้

ด้วยลักษณะพิเศษดังกล่าว เมื่อวิเคราะห์การจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Service) แบบประสานความร่วมมือ พบว่าสามารถดำเนินการได้ในลักษณะรูปแบบการประสานงานระหว่างหน่วยงาน (Co-Ordination) เนื่องด้วยเพราะบทบาทการแสดงของหน่วยงานภาคีความร่วมมือยังคงให้ความสำคัญกับการดำเนินการกิจไปตามระบบ ขั้นตอน กระบวนการ และกลไกการบริหารของหน่วยงาน การทำงานแบบประสานความร่วมมือจึงเป็นการประสานงานตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานนั้นๆ และเมื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยของการก่อตัวของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน พบว่าปัจจัยด้านเงื่อนไขของทรัพยากรหรือบริการสาธารณะ และกรอบของกฎหมายและนโยบาย เป็นปัจจัยสำคัญที่ให้อำนาจของฝ่ายปกครอง (รัฐ) ฝ่ายเดียวเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือปัจจัย

ด้านเงื่อนไขของทรัพยากรหรือบริการสาธารณะ เงื่อนไขทางทรัพยากรสาธารณะในที่นี้ไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของรัฐ หรือจากความขาดแคลนและเสื่อมสภาพ ตามข้อเสนอของ Emerson & Nabatchi (2015) แต่เป็นเพราะทรัพยากรสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐต้องคุ้มครองควบคุม และกำกับดูแลให้เกิดความเท่าเทียม เสมอภาค และใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะทางปกครองได้ครอบคลุมวิถีชีวิตประชาชนได้มากที่สุด สำหรับปัจจัยด้านกรอบของกฎหมายและนโยบาย ซึ่งฝ่ายปกครอง (รัฐ) เป็นผู้บัญญัติและกำหนดขึ้น รวมถึงการตัดสินใจของรัฐ (Bryson et al., 2006) และหมายรวมถึงกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงแผน แผนยุทธศาสตร์ (Bingham, Nabatchi, & O' Leary, 2005) ปัจจัยทั้งหมดนี้เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมและให้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวเท่านั้นในการจัดบริการสาธารณะทางปกครองดังนั้นรูปแบบการประสานงานระหว่างหน่วยงาน (Co-Ordination) สามารถที่จะนำเข้าร่วมในการปฏิบัติการกิจได้ โดยที่ยังคงให้ความสำคัญกับระบบขั้นตอนและอำนาจของรัฐในการให้บริการสาธารณะทางปกครอง

บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Industrial and Commercial Public Services)

การจัดบริการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีลักษณะเป็นการผลิตและ/หรือจำหน่ายสินค้าและบริการเพื่อแสวงหารายได้โดยที่ฝ่ายปกครอง (รัฐ) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นเกินร้อยละ 50 มีลักษณะการดำเนินการคล้ายของเอกชน การจัดโครงสร้างองค์การจึงมีลักษณะผสมผสาน เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ (public enterprise)”

ด้วยสถานะขององค์กรยังคงเป็นรัฐแต่บทบาทการแสดงมีลักษณะเป็นเอกชน เมื่อวิเคราะห์การจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Industrial and Commercial Public Services) แบบประสานความร่วมมือ พบว่าสามารถดำเนินการได้ในลักษณะรูปแบบการร่วมมือในการปฏิบัติงาน (Co-Operation) เนื่องจากเพราะเป้าหมายในการให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมสามารถกำหนดเป้าหมายภารกิจในการขับเคลื่อนที่ชัดเจนได้ สามารถสร้างภาคีข้อตกลงเกี่ยวกับขอบเขตความรับผิดชอบและแบ่งงานระหว่างกันเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานร่วมกันได้ และท้ายที่สุดองค์กรภาคีทุกฝ่ายจะได้รับประโยชน์ร่วมกัน โดยการสร้างความร่วมมือในลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างหน่วยงานหรือองค์กร และเมื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยของการก่อตัวของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน พบว่าปัจจัยด้านลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และความสัมพันธ์ทางอำนาจและพลวัตทางการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริม และเกื้อกูลให้เกิด



รูปแบบการร่วมมือในการปฏิบัติงาน (Co-Operation) กล่าวคือ ปัจจัยด้านลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่ง Emerson & Nabatchi (2015) ได้อธิบายครอบคลุมถึงความหลากหลายทางชาติ ศาสนา วัฒนธรรม ความแตกต่างทางเศรษฐกิจ (รายได้) ระดับการศึกษา มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดคุณภาพบริการหรือปัญหาเงื่อนไขทางทรัพยากรและบริการสาธารณะ สำหรับปัจจัยด้านความสัมพันธ์ทางอำนาจและพลวัตทางการเมือง ด้วยอำนาจและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการก่อเกิดและความต่อเนื่องของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน โดยส่งผลต่อการกำหนดทรัพยากร และข้อมูล อันส่งผลต่อการตัดสินใจในกระบวนการความร่วมมือ (Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006) ดังนั้นบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจึงควรดำเนินการในรูปแบบการร่วมมือในการปฏิบัติงาน (Co-Operation) เพื่อให้เกิดการจัดสรร จำหน่าย จ่ายแจกทรัพยากรสาธารณะที่สมดุลและประชาชนผู้รับบริการจ่ายได้ในราคาที่เท่าเทียมกัน

บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) การให้บริการบริการสาธารณะทางวัฒนธรรม สังคม และการให้บริการแก่สังคม จะไม่มีลักษณะเป็นการแสวงหารายได้ หรือผลกำไร การปฏิบัติงานต้องการความอิสระและคล่องตัวซึ่งหน่วยงานที่รองรับในการปฏิบัติภารกิจคือ องค์การมหาชน

ด้วยลักษณะของภารกิจที่ต้องการความอิสระ และความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว หน่วยงานที่รองรับจึงไม่ควรใช้วิธีการของทางราชการในการบริหาร ซึ่งเมื่อวิเคราะห์การจัดทำบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) แบบประสานความร่วมมือ พบว่าสามารถดำเนินการได้ในลักษณะรูปแบบการร่วมมือกันดำเนินการกิจ (Collaboration) เนื่องจากภาคีความร่วมมือแต่ละฝ่ายสามารถที่จะร่วมกันริเริ่มการดำเนินการกิจหรือกิจกรรมการทำงานในรูปแบบใหม่ โดยภาคีความร่วมมือสามารถร่วมกันกำหนดเป้าหมายขึ้นใหม่ อีกทั้งยังสามารถร่วมกันพัฒนากลไกการทำงานร่วมกันในรูปแบบใหม่ขึ้นมาได้ โดยมีได้มาจากรูปแบบการทำงานแบบปกติที่แต่ละฝ่ายมีอยู่แล้ว และเมื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยของการก่อตัวของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน พบว่าปัจจัยด้านลักษณะความเป็นเครือข่ายขององค์การและประวัติความขัดแย้ง เป็นปัจจัยสำคัญต่อการก่อเกิดและพัฒนาการทำงานแบบร่วมมือกัน กล่าวคือ ปัจจัยด้านความเป็นเครือข่ายขององค์การทั้งระบบโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งก่อให้เกิดการพึ่งพาอาศัยกันและนำไปสู่การสร้างภาคีความร่วมมือกัน (Bryson et al., 2006; Emerson et al., 2010)

สำหรับปัจจัยด้านประวัติความขัดแย้ง ที่หมายรวมถึงบริบทของความขัดแย้งภายใต้ศักยภาพการมีทุนทางสังคมที่สูงก็จะนำไปสู่การสร้างความร่วมมือกันได้ง่าย ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงจะส่งผลต่อความไว้วางใจ ดังนั้นการสร้างความร่วมมือกันจะก่อให้เกิดการสร้าง ความเชื่อมั่นขึ้นระหว่างกัน (Ansell & Gash, 2008; Thomson & Perry, 2006) การกิจบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม หากดำเนินการในรูปแบบการร่วมมือกันดำเนินการกิจ (Collaboration) จะส่งผลให้องค์การ/หน่วยงานเกิดความคล่องตัว มีอิสระและมีระบบบริหารที่เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจที่รับผิดชอบ

บทวิเคราะห์จากภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะกับแนวคิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน

การดำเนินการกิจการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละด้านในรูปแบบของการประสานความร่วมมือนั้น สิ่งสำคัญจะต้องนำปัจจัยของการก่อตัวของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันมาพิจารณาประกอบด้วยร่วมด้วยต่อการพัฒนาและขับเคลื่อนให้เกิดการทำงานแบบเครือข่าย จนนำไปสู่รูปแบบการทำงานแบบร่วมมือกันอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องด้วยเพราะปัจจัยของการก่อตัวของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันอาจเป็นได้ทั้งตัวแปรที่ส่งเสริม สนับสนุน หรือ กีดกีดให้เกิดการทำงานแบบร่วมมือกัน แต่ในขณะเดียวกันก็อาจเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรค หรือ ขัดขวางให้การทำงานแบบร่วมมือกันต้องประสบปัญหาไม่สามารถดำเนินการกิจได้ นอกจากนี้รูปแบบของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันมีลักษณะเฉพาะในแต่ละรูปแบบอันเกิดจากขั้นตอนการดำเนินการ ลักษณะของกิจกรรมที่ดำเนินการร่วมกัน ปฏิสัมพันธ์ของภาคีเครือข่าย ตลอดจนเป้าหมาย และผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการทำงานแบบร่วมมือกัน

สรุป

ภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจที่สำคัญของฝ่ายปกครอง (รัฐ) ในขณะเดียวกันบริการสาธารณะก็เป็นตัวชี้วัดสำคัญประการหนึ่งต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะบริการสาธารณะทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน แต่ด้วยปัจจุบันความเข้มแข็งของกลุ่มภาคประชาสังคมมีความหลากหลายและมีเครือข่ายที่กว้างขวางมากขึ้น การมีกลุ่มชนชั้นนายทุนที่มีศักยภาพสูงและพร้อมที่จะทำงานร่วมกับรัฐอยู่ตลอดเวลา บทบาทของรัฐต่อการ



จัดบริการสาธารณะในด้านต่างๆ จึงควรตระหนักถึงกลุ่มตัวแทนที่มีบทบาทการแสดงต่างๆ ต่อการกระทำเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ พร้อมกับการเห็นความสำคัญของตัวแสดงต่างๆ นี้ ต่อการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบที่เหมาะสมกับการกิจและบทบาทการแสดง ด้วยเหตุเพราะการดำเนินภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะแบบประสานความร่วมมือ จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐในการสร้างเครือข่ายขององค์กร การสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ การคงไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ และในขณะเดียวกันก็สามารถแก้ปัญหาในบางประการได้ เช่น ปัญหาข้อพิพาท ข้อขัดแย้งที่รัฐไม่สามารถแก้ไขได้เพียงฝ่ายเดียว ปัญหาจากนโยบายที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการ ปัญหาการให้ความสำคัญต่ออำนาจทางการเมืองหรือการบริหาร ปัญหาจากการสูญเสียศรัทธาของพลเมืองต่อการบริหาร เป็นต้น

ภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะแบบประสานความร่วมมือเมื่อวิเคราะห์ภายใต้รูปแบบการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในประเทศไทยร่วมกับปัจจัยการก่อตัวของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน ทำให้ทราบถึงปัจจัยต่างๆ ที่เข้ามาส่งเสริม สนับสนุน หรือเกื้อกูลให้การประสานความร่วมมือก่อเกิดขึ้น หรือพัฒนาก้าวหน้าขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคขัดขวาง กีดกันให้การประสานความร่วมมือไม่สามารถดำเนินการได้หรือพัฒนาต่อเนื่องไปได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ภายใต้งานศึกษาถึงการจัดทำบริการสาธารณะแบบประสานความร่วมมือนั้น ข้อเสนอผลประโยชน์ที่ได้ หรือประเด็นปัญหาที่พบอาจมีการเปลี่ยนแปลงและเป็นสิ่งที่ต้องศึกษาภายในช่วงเวลานึงๆ ด้วยเหตุเพราะปัจจัยของการก่อตัวของการประสานความร่วมมือมีลักษณะเป็นพลวัตรที่มีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา

เอกสารอ้างอิง

- กิตติยา โสภณโกโคย. (2553). ความหมายและคุณลักษณะของหน่วยงานของรัฐกับการจัดทำประมวลจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร: สำนักส่งเสริมมาตรฐานจริยธรรม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- กรพจน์ อัสวินวิจิตร. (ม.ป.ป.). หลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะของรัฐ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. (2557). การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารจัดการ

บ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ภายใต้การสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างสุขภาพ (สสส.) และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). สัญญาทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2553). การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ในกำกับของฝ่ายบริหาร. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Bingham, L.B., Nabatchai, T., & O'Leary, R. (2005). The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation the work of government. *Public Administration Review*, 65(5), 547-558.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: from the Literature. *Public Administration Review*, 66, 44-55.

Emerson, k., & Nabatchai, T. (2015). *Collaborative Government Regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.

F.M. Marx, (1959). *Elements of Public Administration*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall.

Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66(1), 20-32.

Vangen, S., & Huxham, C. (2010). Introducing the Theory of Collaborative Advantage. In S. Osborne (Ed.), *New Public Governance: Emerging perspectives on theory and principle of public governance* (pp. 163-184) New York: Routledge.