

คณะผู้วิจัย

โครงการ การศึกษาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค
และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน
เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ

รองศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์	หัวหน้าโครงการ
ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์	นักวิจัย
ดร. เกรียงชัย ปิงประวัตติ	นักวิจัย
นายกิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์	นักวิจัย
นายชาย ไชยชิต	ผู้ช่วยนักวิจัย
นายนที สารพัทธิวิทยา	ผู้ช่วยนักวิจัย
นางสาวอลิศรา พรหมโชติชัย	ผู้ช่วยนักวิจัย



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

(Executive Summary)

โครงการ “การศึกษาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ” มีเป้าหมายหลักเพื่อพัฒนารูปแบบและกลไกการบริหารงานภาครัฐ ที่สอดคล้องกับการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551 - 2555) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 นั่นคือ การปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการภายในระบบราชการ โดยจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมกับการพัฒนาประเทศ ตลอดจนการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ และเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งมุ่งถ่ายโอนบทบาทภารกิจ การตัดสินใจ และทรัพยากรจากส่วนกลางลงสู่ระดับปฏิบัติในเขตพื้นที่

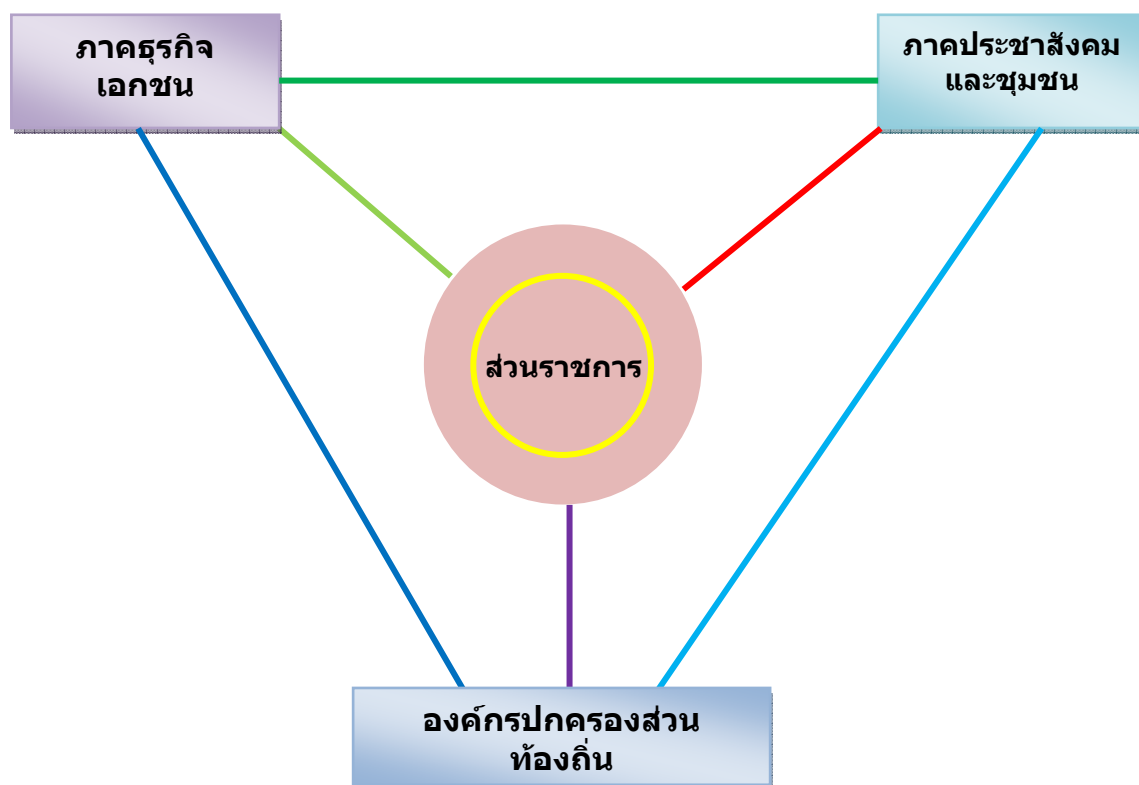
การดำเนินโครงการศึกษาวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ *ประการแรก* เพื่อกำหนดขอบเขตประเภทภารกิจภาครัฐ ตลอดจนการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคส่วนอื่น ได้แก่ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน และชุมชน ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเกิดสมดุล และ *ประการที่สอง* เพื่อสร้างเครื่องมือหรือวิธีการ ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะการใช้ อำนาจหน้าที่ของรัฐในการดำเนินภารกิจแต่ละประเภท และแสดงความสัมพันธ์ระหว่างประเภทภารกิจ ภาครัฐ กับวิธีการปรับรูปแบบการใช้ อำนาจหน้าที่ภาครัฐ และการสร้างเครื่องมือหรือวิธีการสนับสนุนให้ กลไกหรือภาคส่วนอื่นในสังคมสามารถเข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐ

1. ผลการศึกษาสภาพการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน

ผลการศึกษาสภาพการบริหารภารกิจของหน่วยงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน พบว่า ในสภาพการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ ตัวแสดงในแต่ละภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ต่างมีบทบาทในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ในการร่วมผลักดันกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้บรรลุซึ่งประโยชน์สุขของประชาชนหรือสาธารณชนผู้รับบริการ โดยสามารถจำแนกรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง ตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งมีบทบาทในกระบวนการบริหารภารกิจบริการสาธารณะของรัฐได้ 3 รูปแบบหลัก ได้แก่

(1) การแสดงบทบาทหน้าที่คาบเกี่ยวหรือเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานในภาครัฐด้วยกันเอง ทั้งในกรณีระหว่างส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ต่างกระทรวง ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค ระหว่างส่วนราชการระดับกรมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เช่น กรณีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในสังกัดกรมราชทัณฑ์ กรมพินิจ และคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมบังคับคดี ในการจัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารงานยุติธรรมจังหวัด” เป็นต้น การทำงานร่วมกันระหว่างกรมการขนส่งทางบกและกรมสรรพสามิตในการจัดเก็บภาษีตัดแปลงสภาพรถยนต์ และกรณีกรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีน้ำมันและภาษียาสูบแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

แผนภาพที่ (1) แสดงรูปแบบความสัมพันธ์และการแสดงบทบาทคาบเกี่ยวและเชื่อมโยงกันระหว่างตัวแสดงในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม



(2) การแสดงบทบาทหน้าที่คาบเกี่ยวหรือเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชน นับตั้งแต่กรณีส่วนราชการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการทำบริการสาธารณะทดแทนหรือคู่ขนานกันไปกับการทำงานของภาครัฐ อาทิ สำนักชลประทานที่ 9 จังหวัดชลบุรี เปิดให้ภาคเอกชนมีบทบาทในกระบวนการผลิตและจำหน่ายน้ำดิบแก่ภาคอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก กรณีภาคเอกชนดำเนินงานหรือกิจกรรมบางอย่างแทนหน่วยงานภาครัฐ อาทิ หอการค้าจังหวัด และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ให้บริการรับจัดแจ้งแหล่งกำเนิดสินค้าแก่ผู้ประกอบการในแต่ละจังหวัดแทนกรมการค้าต่างประเทศ เป็นต้น และกรณีนี้ที่

หน่วยงานภาครัฐประสานความร่วมมือในเชิงภาคีหุ้นส่วนกับภาคเอกชนเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจใน
อำนาจหน้าที่รับผิดชอบของภาครัฐ เช่น กรณีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมประสานความร่วมมือกับภาคเอกชน
ได้แก่ หอการค้าจังหวัด และสภาอุตสาหกรรมจังหวัดลำปาง ในการบริหารจัดการศูนย์แสดงและจำหน่าย
เซรามิกและสินค้าหัตถอุตสาหกรรมจังหวัดลำปาง

(3) การแสดงบทบาทหน้าที่คาบเกี่ยวหรือเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาค
ประชาสังคม จากการศึกษาพบว่า ในการบริหารภารกิจของภาครัฐบางประเภทซึ่งต้องอาศัยบทบาทการมี
ส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ภาครัฐมักจะมีการประสานความร่วมมือและส่งเสริมบทบาทของกลุ่มองค์กร
ในชุมชนให้เข้ามาร่วมขับเคลื่อนภารกิจด้วยรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การที่หน่วยงานภาครัฐร่วมกับ
ชุมชนในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ เช่น การจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้ยากไร้ในโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งเป็น
การประสานระหว่างส่วนราชการหลากหลายหน่วยงานกับองค์กรชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้ ในหลายกรณี
พบว่าองค์กรชุมชนมีการจัดบริการสาธารณะด้วยตัวเองขึ้นในลักษณะคู่ขนานกับบทบาทของภาครัฐ เช่น การ
จัดระบบสวัสดิการสังคมระดับชุมชน ระบบการเรียนรู้และส่งเสริมอาชีพในชุมชน รวมถึงการจัดการทรัพยากร
ส่วนรวมของชุมชน เป็นต้น

2. ผลการศึกษาแนวทางการปรับบทบาทและภารกิจของภาครัฐในต่างประเทศ

จากการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการปรับบทบาทและภารกิจของภาครัฐในประเทศกรณีศึกษา
ประกอบด้วย สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และแคนาดา พบว่า ตัวแบบการปฏิรูประบบการจัดบริการ
สาธารณะในประเทศดังกล่าวโดยส่วนใหญ่ เป็นนวัตกรรมการบริหารงานภาครัฐที่พัฒนาขึ้นภายใต้กรอบ
แนวคิดที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

(1) แนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มีสาระสำคัญ คือ
การมุ่งเน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ การกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจน
เป็นรูปธรรม การบริหารที่มุ่งเน้นการควบคุมสัมฤทธิ์ผล การมุ่งเน้นแนวทางการจัดการในแบบเอกชนมาก
ขึ้น การปรับระบบบริหารงานภาครัฐที่วางอยู่บนการจัดความสัมพันธ์ภายใต้ระบบสัญญา (Contractual
relationships) และการสร้างเงื่อนไขให้เกิดการแข่งขันในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ (Contestability)
โดยเปิดให้ภาคส่วนอื่นสามารถเข้ามาแข่งขันในการผลิตบริการกับองค์กรภาครัฐได้

(2) แนวคิดที่ว่าด้วยการเปิดให้มีการแข่งขันในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ (Contestability) มี
สาระสำคัญประการหนึ่งคือ การสร้างแรงกดดันให้เกิดการแข่งขันในการจัดทำบริการสาธารณะโดยอาศัย
กลไกการสร้างสภาพกึ่งตลาด (Quasi market) ขึ้นในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ กลไกดังกล่าวทำหน้าที่
เปิดให้ผู้จัดทำบริการสาธารณะรายอื่นที่มีศักยภาพทัดเทียมหรือเหนือกว่า เข้ามาดำเนินการจัดทำบริการ

สาธารณะดังกล่าวแก่ประชาชนอีกทางหนึ่งในลักษณะคู่ขนานหรือแข่งขันกันได้ การสร้างเงื่อนไขสำหรับเปิดให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ (Contestability) เป็นการนำเอากลไกการสร้างแรงกดดันด้านประสิทธิภาพและคุณภาพการผลิตในระบบตลาด (Market-related mechanism) มาปรับใช้ในกระบวนการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐที่ขับเคลื่อนด้วยระบบการควบคุมสั่งการเป็นหลัก (Command-and-control environment) กระบวนการจัดบริการสาธารณะภายใต้สภาพกึ่งตลาด มิได้ขับเคลื่อนไปได้ด้วยกลไกของตลาด (Markets) หรือกลไกการสั่งการตามลำดับชั้น (Hierarchy) แต่เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง แต่ขับเคลื่อนไปได้ด้วยกลไกการประสานความร่วมมือบนฐานของความสัมพันธ์ในระบบตลาด (Collaborative market-based relationships) ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ทั้งตัวแสดงในภาคของผู้ผลิต (Supply side) และผู้รับบริการ (Demand side)

(3) แนวคิดว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบประสานความร่วมมือ (Collaborative Governance) ในช่วงทศวรรษที่ 1990 กระบวนการปรับลดบทบาทของภาครัฐดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ภายใต้กระบวนการ “การปฏิรูประบบบริการสาธารณะ” (Public service reform) โดยมุ่งเน้นการปรับบทบาทของภาครัฐมาสู่การเป็นผู้เกื้อหนุนให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนกิจการบ้านเมืองอย่างเป็นทางการมากขึ้น (Enabling state) หรือรัฐที่เป็นแกนกลางประสานพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนเป้าหมายร่วมของสังคม (Collaborative state) ตัวอย่างแนวทางการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ ได้แก่ การสร้างกลไกเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน (Third sector) สามารถเข้ามารับดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ การจัดบริการสาธารณะโดยยึดความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centered service) การจัดบริการสาธารณะด้วยการบูรณาการความร่วมมือ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าสูงสุด (Best value)

3. ตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารสำหรับปรับปรุงบทบาทและภารกิจของภาครัฐ

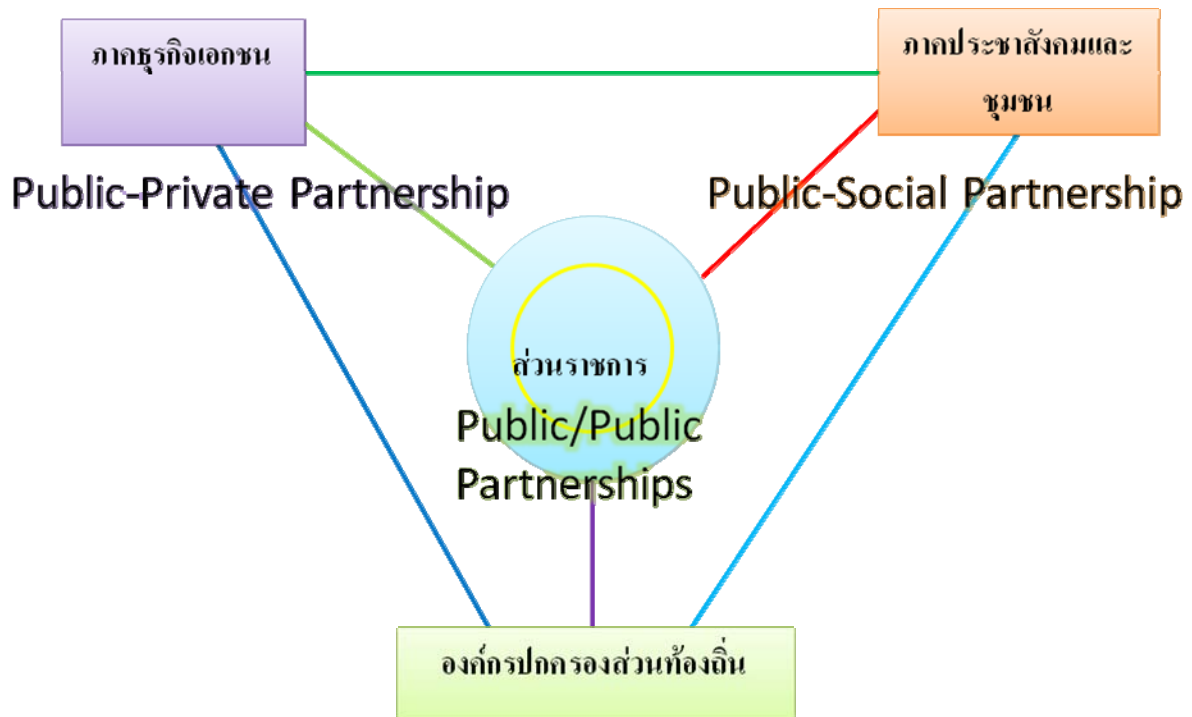
จากการวิเคราะห์ผลการศึกษาศักยภาพการบริหารงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน ประกอบกับผลการศึกษาแนวทางการปรับบทบาทและภารกิจของภาครัฐในต่างประเทศ คณะผู้วิจัยพบว่า ตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารสำหรับปรับปรุงบทบาทและภารกิจของภาครัฐ ที่มีความเหมาะสมต่อการนำมาปรับประยุกต์และพัฒนาขึ้นสำหรับปรับใช้ในกระบวนการบริหารงานภาครัฐของไทย ได้แก่ ตัวแบบ **หุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ในการจัดทำบริการสาธารณะ (Strategic Service Delivery Partnership)** ซึ่งเป็นหนึ่งในตัวแบบทางการบริหารในเชิงบูรณาการข้ามหน่วยงาน และระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น โดยมีหลักการสำคัญโดยสรุปได้ ดังนี้

- ภาครัฐมีส่วนร่วมทำงานร่วมกันเพื่อสร้าง “มูลค่าเพิ่ม” (More value) อันเกิดจากประสิทธิภาพและความคุ้มค่าที่เกิดขึ้น มากกว่าการมุ่งทำงานเฉพาะตามเงื่อนไขสัญญาในแบบเดิม (Traditional contract)
- ภาครัฐมีส่วนร่วมกันแบ่งปันทั้งความเสี่ยงและผลตอบแทนจากความร่วมมือ (Sharing of risk and reward)
- มีรูปแบบการทำงานที่เน้นความยืดหยุ่น (Flexible) และสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขอบเขตและวิธีการดำเนินการกิจได้ตลอดทุกช่วงการทำงาน
- ภาครัฐมีส่วนร่วมขับเคลื่อนภารกิจร่วมโดยอาศัยความไว้วางใจ (Trust) และการสื่อสารระหว่างกันเป็นอย่างดี (Good communication)
- การดำเนินการกิจร่วมของหุ้นส่วนมุ่งเป้าไปที่ “ผลลัพธ์” (Outcomes) มากกว่าการมองเพียงแค่ “ผลงาน” (Outputs)
- การดำเนินการกิจร่วมของหุ้นส่วนเป็นการร่วมกันทำงาน (Joint working) ในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การวางแผน การติดตามดูแล การจัดการแก้ไขปัญหา การตัดสินใจร่วมกัน รวมถึงการแลกเปลี่ยนแบ่งปันข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ตลอดจนจรรยาบรรณระหว่างกัน โดยผ่านกลไกคณะกรรมการบริหารยุทธศาสตร์ร่วม (Joint strategic board)

ข้อเสนอตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารสำหรับปรับปรุงบทบาทและภารกิจของภาครัฐในที่นี้ ประกอบด้วย รูปแบบการสร้างหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ในการจัดทำบริการสาธารณะ (Strategic Service Delivery Partnership) ที่สำคัญ 3 รูปแบบ คือ

- (1) หุ้นส่วนความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง (Public/Public Partnerships)
- (2) หุ้นส่วนความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคเอกชน (Public-Private Partnership)
- (3) หุ้นส่วนความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม (Public-Social Partnership)

แผนภาพที่ (2) แสดงรูปแบบการสร้างหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ในการจัดทำบริการสาธารณะ



4. การสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Public/Public Partnerships)

การสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐ สามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ ดังต่อไปนี้

- การสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างส่วนราชการต่างสังกัด (Joint working between departments)
- การสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน (Joined-up services)
- การสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ (Between local authorities and other public bodies)
- การสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างร่วมกัน (Joint procurement)
- การบูรณาการบุคลากรและทรัพยากรบางส่วนจากหน่วยงานภาครัฐีหุ้นส่วนมาร่วมกันสร้างองค์กรใหม่เพื่อขับเคลื่อนภารกิจร่วมกัน (Realigning organization boundaries)

- การสร้างความเป็นหุ้นส่วนเพื่อร่วมกันดำเนินภารกิจในรูปแบบที่เป็นทางการ (Formal partnerships) โดยอาศัยการทำสัญญา ระเบียบการ หรือข้อตกลงที่ร่วมกันจัดทำขึ้น (Contract, protocol or framework agreement)
- การสร้างหุ้นส่วนที่ไม่เป็นทางการ (Informal partnerships) โดยทำงานร่วมกัน อาศัยการติดต่อประสานงานระหว่างกัน การปรึกษาหารือ หรือการตกลงทำงานร่วมกันโดยไม่มีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร (Working together by liaison, consultation or unwritten mutual agreement)

5. การสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม (Public-Social Partnership)

หุ้นส่วนความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม (Public-Social Partnership) เป็นรูปแบบความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ ซึ่งสร้างขึ้นภายใต้กรอบข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม (Compact) โดยองค์กรภาคประชาสังคม (Third Sector) ในที่นี้ครอบคลุมองค์กรประเภทต่าง ๆ ได้แก่ องค์กรจัดบริการสาธารณะที่ไม่แสวงผลกำไร (Not-for-profit organization) เช่น มูลนิธิ สมาคม สถาบัน ฯลฯ องค์กรอาสาสมัคร (Voluntary organization) เช่น เครือข่าย กลุ่ม ชมรม ฯลฯ องค์กรชุมชน (Community organization) และองค์กรภาคเอกชนที่มีเป้าหมายเพื่อสังคม (Social enterprise)

การสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม ประกอบด้วย กลไกการจัดทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม 2 ระดับ คือ ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับองค์กรภาคประชาสังคมระดับชาติ (National compact) เป็นกลไกกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมในระดับนโยบายและวางกรอบการบริหารราชการในภาพรวม และการจัดทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่นกับภาคประชาสังคมในเขตพื้นที่ (Local compact) เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น กับองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในพื้นที่ เพื่อประสานเชื่อมโยงการทำงานซึ่งกันและกัน อันนำไปสู่การอำนวยความสะดวกและผลสัมฤทธิ์ในภารกิจแก่ทั้งสองฝ่าย

6. หุ้นส่วนความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคเอกชน (Public-Private Partnership)

หุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) เป็นการทำสัญญาข้อตกลงระหว่างภาครัฐและเอกชน ในการลงทุนโครงการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ด้วย

หลักการเกี่ยวกับการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ (Outsourcing) แต่ในกรณีนี้เป็นการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทในการร่วมลงทุนในโครงการของรัฐ ในฐานะภาคีหุ้นส่วนซึ่งผูกพันกันภายใต้เงื่อนไขสัญญา

การสร้างความร่วมมือในรูปแบบภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (PPPs) เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้รัฐบาลสามารถขยายศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ และช่วยให้เกิดการแข่งขันในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ หรือการดำเนินกิจการสาธารณะที่รัฐเป็นเจ้าของได้มากขึ้น โดยภาครัฐสามารถอาศัยความมีประสิทธิภาพของภาคเอกชน มาใช้ปรับปรุงคุณภาพบริการที่ดียิ่งขึ้นแก่ประชาชนควบคู่ไปกับการยังคงรักษาความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะเอาไว้ ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็สามารถโอนความเสี่ยงภาครัฐให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมแบ่งเบาและรับผิดชอบ (Risk transfer) ภาครัฐสามารถอาศัยศักยภาพของภาคเอกชนในการเร่งจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะขนาดใหญ่ได้อย่างรวดเร็วทันต่อความจำเป็น (Accelerated Delivery) นอกจากนี้ ภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน ยังเป็นเครื่องมือทางการบริหารของรัฐ ซึ่งช่วยให้ภาครัฐสามารถเข้าถึงแหล่งทุนจากภายนอก (Off-budget treatment) ได้อย่างเปิดกว้างยิ่งขึ้นอีกด้วย

7. กลไกเชิงสถาบันรองรับการนำตัวแบบเครื่องมือการบริหารในรูปแบบหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ในการจัดทำบริการสาธารณะมาปฏิบัติ

การนำเครื่องมือสำหรับปรับบทบาทและภารกิจของภาครัฐ โดยเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามา มีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐในรูปแบบภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์มาปฏิบัติ จำเป็นต้องอาศัยกลไกเชิงสถาบันที่สำคัญ 3 กลุ่ม ซึ่งบางส่วนสามารถปรับปรุงจากกลไกที่มีอยู่ในปัจจุบัน และบางส่วนต้องมีการพัฒนาขึ้นมาใหม่ ได้แก่

(1) กลไกทางกฎหมายและระเบียบราชการ (Law and regulation) ประกอบด้วย

- กฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการมอบหมายภารกิจระหว่างส่วนราชการ (Inter-ministry partnership) โดยพัฒนาจากระบบการทำข้อตกลงในรูปแบบ MOU ที่ปรากฏในปัจจุบัน
- กฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการมอบหมายภารกิจระหว่างส่วนราชการ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (In-house service delivery)
- กฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้ผู้จัดบริการสาธารณะในภาคส่วนอื่นเข้ามาแข่งขันจัดทำบริการสาธารณะทดแทนและแข่งขันกับภาครัฐ (Compulsory Competitive Tendering: CCT)

- กฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการรับรองสถานะขององค์กรภาคประชาสังคมให้เข้ามารับมอบหมายดำเนินภารกิจบางส่วนแทนหน่วยงานภาครัฐ เช่น กฎหมายมอบอำนาจกลาง เป็นต้น

(2) กลไกการมอบหมายภารกิจของรัฐภายใต้ระบบสัญญา (Contract) ประกอบด้วย

- การทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชน (Public-Private Partnership)
- การทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง และระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Public-Public Partnership)
- การทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Strategic Service Delivery Partnership) เช่น การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือในรูป “สหการ”
- การทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาคเอกชนกับภาคประชาสังคม เพื่อดำเนินกิจกรรมพัฒนาเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR)

(3) กลไกการมอบหมายภารกิจของรัฐภายใต้กรอบข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐกับภาคประชาสังคม (Compact) ประกอบด้วย

- การทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ ได้แก่ ข้อตกลงในระดับชาติ (National Compact) และข้อตกลงในระดับท้องถิ่น (Local Compact)
 - ✓ กำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคประชาสังคม
 - ✓ กำหนดขอบเขตภารกิจที่ภาคประชาสังคมสามารถเข้ามารับดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐ
 - ✓ กำหนดรูปแบบวิธีการแข่งขันเพื่อเข้ามารับดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐ
 - ✓ กำหนดกลไกการจัดแจ้งและลงทะเบียนองค์กรภาคประชาสังคมที่มีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ
- องค์กรหลักที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ (National Compact)
 - ✓ หน่วยงานภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี (เช่น Office of the Third Sector)

- ✓ สภาองค์กรภาคประชาสังคมระดับชาติ (เช่น National Council for Voluntary and Community Organization)
- ✓ คณะกรรมการกำกับการมอบหมายภารกิจของรัฐให้ภาคประชาสังคม (เช่น Commission for Compact)

8. แผนยุทธศาสตร์เพื่อการปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำบริการสาธารณะ

กระบวนการการนำเครื่องมือทางการบริหารสำหรับปรับปรุงบทบาทและภารกิจของภาครัฐดังกล่าวมาปฏิบัติ มีแนวทางการดำเนินการภายใต้แผนยุทธศาสตร์เพื่อการปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำบริการสาธารณะ โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่

(1) **แผนยุทธศาสตร์ระยะสั้น (ปีที่ 1)** ครอบคลุมกระบวนการสร้างระบบรองรับและมุ่งจัดเตรียมความพร้อมแก่ผู้รับผิดชอบโดยตรง เพื่อการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ในการปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำบริการสาธารณะ มีขอบเขตดำเนินการภายในระยะเวลา 1 ปี ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ การวิเคราะห์กระบวนการงาน (Work process analysis) การวิเคราะห์ต้นทุนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Cost analysis) การจัดตั้งคณะทำงาน (Working committee) และกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรงในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ และการฝึกอบรมและประชาสัมพันธ์ หมายถึง การสร้างความรู้ความเข้าใจในภาระงานใหม่ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์

(2) **แผนยุทธศาสตร์ระยะปานกลาง (ปีที่ 2 - 3)** ครอบคลุมกระบวนการพัฒนาเครื่องมือกลางและจัดทำโครงการนำร่องเพื่อการจัดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ รวมทั้งการสร้างปัจจัยเกื้อหนุนในการปรับเปลี่ยนไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ โดยใช้ระยะเวลาดำเนินการ 2 ปี ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ การพัฒนาระบบสัญญาในการทำงานร่วมกัน (Contractual agreement) การจัดทำโครงการนำร่อง (Pilot project) การปรับแก้ระเบียบและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง และการจัดตั้งกองทุนเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่

(3) **แผนยุทธศาสตร์ระยะยาว (ปีที่ 4 - 5)** ครอบคลุมกระบวนการขยายผลระบบการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ให้เกิดความกว้างขวาง ทั้งในด้านจำนวนของภารกิจและความหลากหลายในส่วนของผู้รับจัดทำบริการ การปรับโครงสร้างเชิงสถาบันและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการพัฒนาระบบและองค์กรผู้รับผิดชอบการกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ให้มีความเป็นสถาบันที่มีความชัดเจนและยั่งยืน ใช้ระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ได้แก่ การปรับแก้กฎหมาย

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ การจัดตั้งสำนักงานกลางเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ
รูปแบบใหม่ และการจัดทำระบบทะเบียนผู้รับจัดทำบริการสาธารณะ



สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	(1)
ส่วนที่ 1 ความเป็นมาของการวิจัยและกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการปรับบทบาทภาครัฐ ในการจัดบริการสาธารณะ	1
บทที่	
1 บทนำ	3
1.1 หลักการและเหตุผล	3
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 ขอบเขตการศึกษา	5
1.4 วิธีการดำเนินโครงการ	5
1.5 กลุ่มเป้าหมาย	7
1.6 สถานที่ดำเนินการ	7
1.7 ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ	7
1.8 แผนการดำเนินโครงการ	8
2 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	11
2.1 กรอบแนวคิดว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	12
2.2 กรอบแนวคิดว่าด้วยการเปิดให้มีการแข่งขันและการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามา ดำเนินงานแทนรัฐ (Competition and Contestability)	21
2.3 กรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารจัดการภาคสาธารณะแบบประสาน ความร่วมมือ (Collaborative Governance)	57

สารบัญ

	หน้า	
ส่วนที่ 2 กรณีศึกษาต่างประเทศ	75	
บทที่		
3	กรณีศึกษาการปรับปรุงรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะในต่างประเทศ	77
3.1	การปรับปรุงรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศสหราชอาณาจักร	77
3.2	การปรับปรุงรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศออสเตรเลีย	98
3.3	การปรับปรุงรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศแคนาดา	113
ส่วนที่ 3 ระบบการจัดบริการสาธารณะในประเทศไทย	123	
4	การจัดประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ	125
4.1	การจำแนกประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ	125
4.2	องค์กรที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะระดับชาติ	142
4.3	การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	149
4.4	การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรที่มีไม่ภาครัฐ	150
4.5	สรุป	155
5	รูปแบบการบริหารการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน	157
5.1	การแสดงบทบาทหน้าที่คาบเกี่ยวกันระหว่างหน่วยงานในภาครัฐ	158
5.2	การแสดงบทบาทหน้าที่คาบเกี่ยวกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชน	181
5.3	การแสดงบทบาทหน้าที่คาบเกี่ยวกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคประชาสังคม	190
5.4	การวิเคราะห์เบื้องต้นเพื่อจัดทำข้อเสนอตัวแบบเครื่องมือสำหรับปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐและเครื่องมือสำหรับเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินงานบริการสาธารณะ	194

สารบัญ

	หน้า
ส่วนที่ 4 เครื่องมือทางการบริหารที่ใช้สำหรับภาครัฐหรือภาคส่วนอื่นที่เข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐ	197
บทที่	
6 การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ : ตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารและวิธีการนำไปปฏิบัติ	199
6.1 ความเป็นมาของการทำข้อตกลงร่วมเป็นหุ้นส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม (Government-Voluntary Sector Compacts)	201
6.2 หลักการและแนวทางการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของรัฐให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน (Commissioning Principles and Practice)	241
6.3 เครื่องมือการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของรัฐให้องค์กรในภาคประชาสังคมดำเนินการแทน	250
6.4 การสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคมเพื่อทำสัญญารับดำเนินการภารกิจบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ (Forming a Consortium)	269
7 การเปิดให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ : ตัวแบบเครื่องมือและวิธีการนำไปปฏิบัติ	299
7.1 ความเป็นมาของการพัฒนาตัวแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชนในสหราชอาณาจักร	299
7.2 หลักการพื้นฐานของการร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs)	300
7.3 หลักการพิจารณาความเหมาะสมของการดำเนินโครงการภายใต้รูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs)	304
7.4 การวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) ในการดำเนินโครงการภายใต้รูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs)	305
7.5 เงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางสถาบันที่รองรับการทำงานในรูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs)	306

สารบัญ

บทที่	หน้า
7.6 การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการในรูปแบบ หุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs)	309
7.7 กรณีตัวอย่าง London Underground	310
7.8 บทสรุป	314
8 การเสริมสร้างความร่วมมือและธรรมาภิบาลในการดำเนินภารกิจของ หน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารและวิธีการนำไปปฏิบัติ	317
8.1 เครื่องมือทางการบริหารสำหรับเสริมสร้างการประสานความร่วมมือในการ บริหารจัดการบริการสาธารณะ	317
8.2 เครื่องมือสำหรับเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการดำเนินภารกิจของหน่วยงาน ภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	341
ส่วนที่ 5 ข้อเสนอ/แผนการปรับเปลี่ยน (Transition Plan)	353
9 บทสรุป ข้อเสนอแนะ และแผนเปลี่ยนผ่าน	355
9.1 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	355
9.2 แผนยุทธศาสตร์เพื่อการปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำบริการสาธารณะ (Transitional Plan)	365
บรรณานุกรม	375
ภาคผนวก	385

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการบริหารงานภาครัฐแนวเก่ากับการจัดการภาครัฐแนวใหม่	14
2.2	แสดงการวิเคราะห์องค์ประกอบด้านคุณลักษณะของบริการสาธารณะ	28
3.1	แสดงจำนวนประชากรในแต่ละเขตพื้นที่ปกครองของสหราชอาณาจักร	78
3.2	จำนวนประชากรโดยประมาณของแต่ละมลรัฐ ณ เดือนกันยายน ค.ศ. 2002	99
3.3	แสดงการเปรียบเทียบเครื่องมือทางการบริหารสำหรับปรับบทบาทและภารกิจของภาครัฐในต่างประเทศ	121
4.1	แสดงการจำแนกประเภทภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ	134
4.2	แสดงเครื่องมือทางการบริหารที่ใช้มอบหมายให้ผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐ	141
7.1	แสดงรูปแบบและลักษณะการลงทุนของภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs)	302
9.1	แสดงประเภทภารกิจ กลไก และเครื่องมือทางการบริหารสำหรับปรับบทบาทและภารกิจของภาครัฐ	363

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
(1) แสดงรูปแบบความสัมพันธ์และการแสดงบทบาทคาบเกี่ยวและเชื่อมโยงกันระหว่างตัวแสดงในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม	(2)
(2) แสดงรูปแบบการสร้างหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ในการจัดทำบริการสาธารณะ	(6)
1.1 แสดงกระบวนการศึกษาวิจัย	9
2.1 แสดงโครงสร้างของหน่วยงานภายใต้ระบบองค์การมหาชน	18
2.2 แสดงรูปแบบในการปรับปรุงระบบบริการสาธารณะ	19
2.3 แสดงกระบวนการมอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณสุขมูลฐานของรัฐให้หน่วยงานผู้จัดบริการที่มีใช้ภาครัฐดำเนินการให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนในพื้นที่แทน	42
3.1 แสดงตัวแบบการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณสุขของรัฐบาลอังกฤษ	87
4.1 แสดงหลักเกณฑ์การวิเคราะห์บทบาทของรัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ	137
5.1 แสดงรูปแบบความสัมพันธ์และการแสดงบทบาทคาบเกี่ยวและเชื่อมโยงกันระหว่างตัวแสดงในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม	158
6.1 แสดงรูปแบบการมอบหมายภารกิจของภาครัฐให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน	203
6.2 แสดงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในการจัดทำข้อตกลงร่วมกัน	226
6.3 แผนภาพประกอบการอธิบายหลักเกณฑ์การจำแนกรูปแบบการตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้าง และการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะ	243
6.4 แสดงวงจรการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของรัฐ (Commissioning cycle)	246
6.5 แสดงการร่วมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาระหว่างองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ	251
6.6 แสดงหุ้นส่วนการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคประชาสังคม (Public Social Partnership)	260
8.1 แสดงตัวอย่างการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณสุขที่มุ่งผลสัมฤทธิ์หลายด้านในเวลาเดียวกัน (Multiple Outcomes Commissioning)	325

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
8.2	แสดงโครงสร้างการบริหารจัดการในรูปเครือข่าย (Governance networks)	336
8.3	แสดงความสัมพันธ์ในการแสดงความรับผิดชอบในแนวดิ่ง (Vertical accountability)	346
8.4	ความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงในแนวนอน (Horizontal accountability)	350

ส่วนที่ 1

ความเป็นมาของการวิจัยและกรอบแนวคิด
เกี่ยวกับการปรับบทบาทภาครัฐ
ในการจัดบริการสาธารณะ

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

1.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 (2) ระบุให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

1.1.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3/1 กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความสำเร็จมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน

1.1.3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้ชัดเจนขึ้น และสามารถบริหารราชการแบบบูรณาการได้ดียิ่งขึ้น โดยกำหนดให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ให้จังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ โดยให้ถือว่าจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดซึ่งเป็นความร่วมมือตกลงกันระหว่างส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน เพื่อให้มีการดำเนินการพัฒนาจังหวัดที่ตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ โดยคำนึงถึงศักยภาพของแต่ละจังหวัด รวมทั้งปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของอำเภอให้ชัดเจน และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิด

1.1.4 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีข้อกำหนดว่า การบริหารราชการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายคือ ประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

1.1.5 นโยบายรัฐบาล กำหนดว่ารัฐบาลจะพัฒนาและปรับปรุงระบบการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้ส่วนราชการมีความพร้อมและกำลังคนที่มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองของความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล มีความคุ้มค่า และเกิดความเป็นธรรมในการให้บริการสาธารณะ และจะปรับปรุงกฎหมายและการยุติธรรม สนับสนุนการพัฒนาการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี โดยจะมีการส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมตามศักยภาพของท้องถิ่น รวมทั้งความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และการจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดวางยุทธศาสตร์การพัฒนาและทิศทางการพัฒนาพื้นที่ในอนาคตที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ศักยภาพของพื้นที่ และความต้องการของประชาชน

1.1.6 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551-2555) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับปรุงแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้กำหนดให้มีการวางระบบบริหารงานแบบบูรณาการภายในระบบราชการ โดยจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมกับการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการถ่ายโอนบทบาทภารกิจ การตัดสินใจ และทรัพยากรจากส่วนกลางลงสู่ระดับปฏิบัติในเขตพื้นที่

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการสร้างความชัดเจนของบทบาทภารกิจ รวมทั้งการมีระบบงานที่สนับสนุน และเชื่อมโยงกันของหน่วยงานภาครัฐ จะเป็นการสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความคุ้มค่าในการให้บริการสาธารณะ และการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพการให้บริการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทุกระดับอย่างแท้จริง จึงเห็นควรจัดทำโครงการการศึกษาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อกำหนดขอบเขตประเภทภารกิจภาครัฐ ตลอดจนการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคส่วนอื่น ได้แก่ ภาคธุรกิจ เอกชน ภาคประชาชน และชุมชน ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเกิดสมดุล

1.2.2 เพื่อสร้างเครื่องมือหรือวิธีการ ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่รัฐ ในการดำเนินภารกิจแต่ละประเภท และแสดงความสัมพันธ์ระหว่างประเภทภารกิจภาครัฐ กับวิธีการปรับรูปแบบการใช้อำนาจหน้าที่ภาครัฐ และการสร้างเครื่องมือหรือวิธีการสนับสนุนให้กลไกหรือภาคส่วนอื่นในสังคมสามารถเข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาและปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ เป็นโครงการที่ดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ที่มีลักษณะเชื่อมโยงกันหลายส่วนราชการ ซึ่งวิธีดำเนินโครงการจะเป็นการศึกษาในประเด็นสำคัญ ดังนี้

1.3.1 การศึกษาทบทวนขอบเขตและประเภทภารกิจภาครัฐ ที่มีการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นอย่างเหมาะสม

1.3.2 การศึกษาการนำเครื่องมือทางการบริหารหรือกลไกการดำเนินงานให้ภาคส่วนอื่นสามารถเข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐ และการสร้างเครื่องมือหรือวิธีการที่จะเสริมสร้างให้เกิดธรรมาภิบาลรวมถึงปรับปรุงรูปแบบและวิธีการบริหารงานใหม่ของภาครัฐที่ยังคงต้องดำเนินการในบทบาทและภารกิจต่อไปให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

1.4 วิธีการดำเนินโครงการ

การศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศในขณะนี้ คณะผู้วิจัยได้ออกแบบกระบวนการศึกษาโดยแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1.4.1 การศึกษาทบทวนขอบเขตและประเภทภารกิจภาครัฐ รวมถึงวิเคราะห์สภาพเงื่อนไขข้อจำกัด และอุปสรรคในระบบการบริหารจัดการภาคสาธารณะของไทยในปัจจุบัน ควบคู่ไปกับการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภาคสาธารณะในต่างประเทศ โดยกระบวนการ

ศึกษาในขั้นตอนนี้ อาศัยวิธีการศึกษาวิจัยจากเอกสาร หนังสือ รายงานวิจัย และสื่อสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์เป็นหลัก ผลการศึกษาในขั้นแรกนี้จะนำไปสู่การวางกรอบในเชิงทฤษฎี (Theoretical framework) สำหรับการศึกษาแนวทางการสร้างกลไกการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นอย่างเหมาะสม

1.4.2 การศึกษาสภาพการบริหารภารกิจของหน่วยราชการภายใต้สภาพเงื่อนไขและข้อจำกัดในสภาพความเป็นจริงของการทำงานในพื้นที่ ตลอดจนปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ โดยกระบวนการศึกษาวิจัยในขั้นตอนนี้อาศัยการศึกษาในเชิงประจักษ์ โดยการลงพื้นที่จัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group seminar) เพื่อเก็บข้อมูลจากบุคลากรในภาครัฐซึ่งปฏิบัติงานทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง รวมถึงตัวแทนหน่วยงาน/องค์กรในภาคส่วนอื่น ๆ ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ ผลการศึกษาในขั้นตอนนี้จะนำไปสู่การวิเคราะห์สภาพความจำเป็นและความเป็นไปได้ในการสร้างกลไกทางการบริหารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ อันมีลักษณะเชื่อมโยงกันหลายส่วนราชการ รวมถึงการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ

1.4.3 การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อออกแบบเครื่องมือทางการบริหารที่หลากหลาย เพื่อสร้างกลไกการประสานความร่วมมือในการบริหารงานของรัฐโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของภารกิจเป็นหลัก โดยกระบวนการศึกษาวิจัยในขั้นตอนนี้ เป็นการนำข้อมูลสภาพเงื่อนไขและความจำเป็นของการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภาครัฐในบริบทของไทย มาวิเคราะห์เทียบเคียงกับกรณีศึกษาต่างประเทศ ซึ่งมีการนำเครื่องมือทางการบริหารรูปแบบต่าง ๆ มาใช้ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานของภาครัฐ ตลอดจนเสริมสร้างการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งในภาครัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคมอย่างได้ผล ผลจากการศึกษาในขั้นตอนนี้จะนำไปสู่การสังเคราะห์ตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารที่ตั้งอยู่บนหลักการประสานเชื่อมโยงบทบาทและความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการร่วมขับเคลื่อนภารกิจของรัฐให้บรรลุเป้าหมายสูงสุด

1.4.4 การนำเสนอตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารอันเป็นผลการศึกษาวิจัยในเบื้องต้นแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง นับตั้งแต่ตัวแทนส่วนราชการในกำกับของฝ่ายบริหาร ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาสังคม รวมตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการบริหารงานภาครัฐและผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย โดยเป็นการจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มเป้าหมายจำนวน 100 คน ผลการศึกษาในขั้นตอนนี้จะนำไปสู่การทบทวนและปรับปรุงข้อเสนอการวิจัยให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของระบบการบริหารงานภาครัฐของไทยในปัจจุบันมากที่สุด

1.5 กลุ่มเป้าหมาย

หน่วยงานภาครัฐ ที่เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน

1.6 สถานที่ดำเนินการ

กรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด

1.7 ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ

1.7.1 ผลผลิต

- 1) รายงานการศึกษา มีเนื้อหาประกอบด้วย
 - (1) ประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ
 - (2) เครื่องมือทางการบริหารที่ใช้สำหรับภาครัฐหรือภาคส่วนอื่นที่เข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐ
 - (3) วิธีการนำเครื่องมือไปสู่การปฏิบัติตามประเภทภารกิจ
 - (4) ข้อเสนอ/แผนการปรับเปลี่ยน (Transition plan)
- 2) รายงานการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมสมองร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 3) รายงานการจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง
- 4) รายงานการจัดประชุมชี้แจงเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ.ร.
- 5) รายงานปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ

1.7.2 ผลลัพธ์

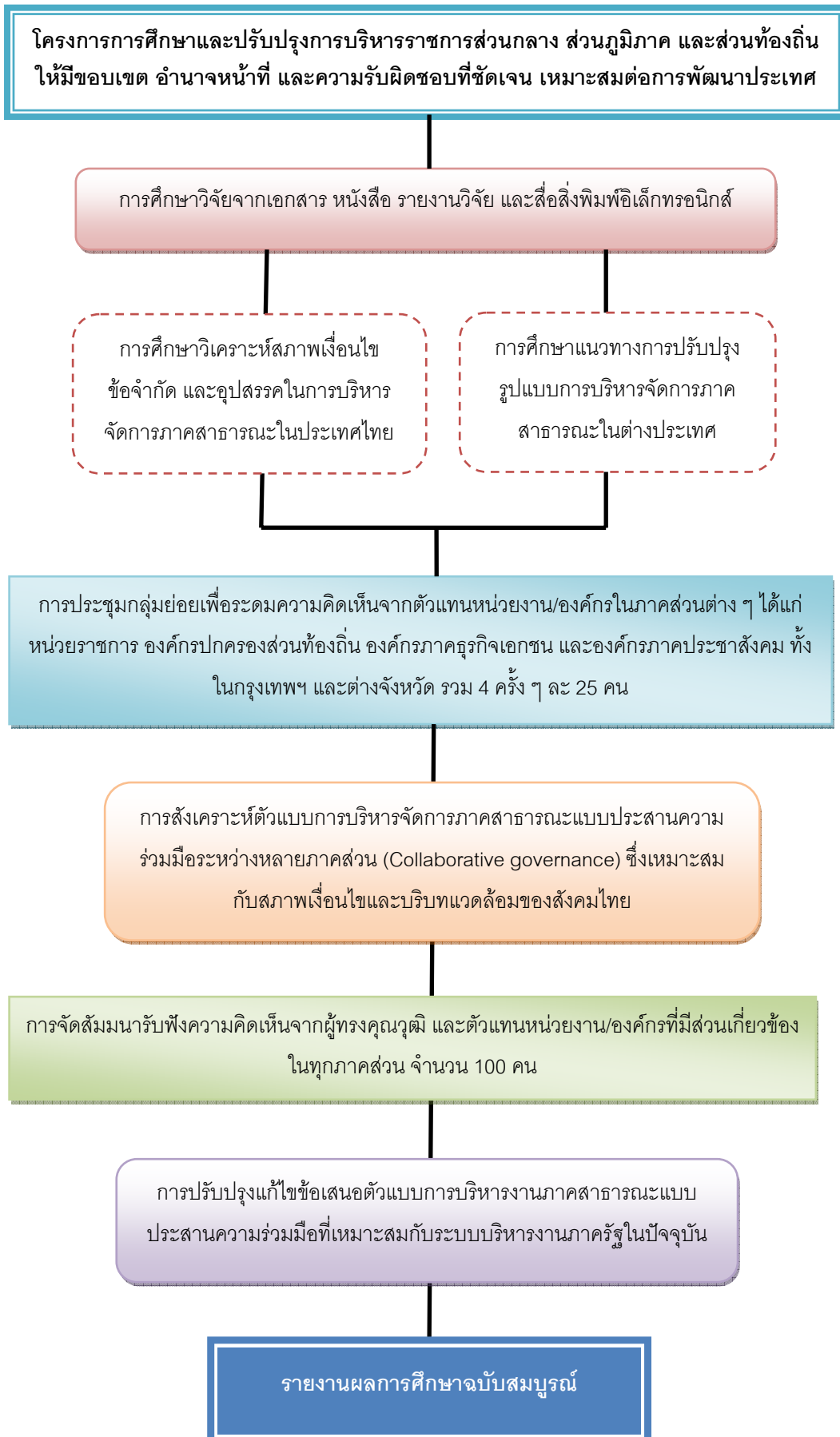
- 1) ทำให้มีการจัดประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างสมดุล และเพิ่มประสิทธิภาพต่อการให้บริการสาธารณะต่อประชาชน

2) ทำให้มีเครื่องมือหรือวิธีการในการเปิดให้กลไกหรือภาคส่วนอื่น สามารถเข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐ รวมถึงการพัฒนาเครื่องมือหรือวิธีการกำกับดูแลภารกิจหรือกิจการในส่วนที่ภาครัฐยังคงดำเนินการอยู่ ที่จะช่วยให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีทิศทางและแนวทางการบริหารงานอันส่งผลให้การดำเนินการมีคุณภาพมากขึ้น

1.8 แผนการดำเนินโครงการ

กิจกรรม	ระยะเวลา	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552							
		พ.ค. 52	มิ.ย. 52	ก.ค. 52	ส.ค. 52	ก.ย. 52			
1. ดำเนินการจ้างที่ปรึกษา		→							
2. การสร้างเครื่องมือเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารให้แก่หน่วยงานภาครัฐที่ยังคงต้องดำเนินการเอง								→	
3. การสร้างเครื่องมือใหม่ให้กลไกหรือภาคส่วนอื่นสามารถเข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐ (1) การศึกษาจากเอกสารและจากกรณีตัวอย่างที่ประสบผลสำเร็จ ภายในประเทศและต่างประเทศ (2) การศึกษาข้อมูลจากการสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในพื้นที่โดยตรง (3) การสอบถามผลกับผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการสอบถามความเห็นและการประชุมระดมสมองร่วมกันระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เกี่ยวข้อง								→	
4. จัดประชุมชี้แจงเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ.ร.									→
5. ส่งเอกสารรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์									→

แผนภาพที่ 1.1 แสดงกระบวนการศึกษาวิจัย



บทที่ 2

กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

กระแสการปฏิรูปภาครัฐ (Public sector reform) ซึ่งปรากฏขึ้นในบรรดาประเทศตะวันตก นับตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมานั้น กล่าวได้ว่าเป็นผลที่ตามมาจากความเสื่อมถอยของแนวความคิดแบบสังคมนิยมและรัฐสวัสดิการ ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและสังคมของภาครัฐ ตลอดจนกระแสการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่มีประสิทธิภาพของภาครัฐในการเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและการจัดการภาคสาธารณะ โดยเฉพาะปัญหาการขยายตัวของภาครัฐ (Big government) ปัญหาภาระค่าใช้จ่ายทางการเงิน และการขาดดุลงบประมาณของประเทศ ดังนั้น แนวคิดในการปฏิรูปภาครัฐจึงมุ่งแสวงหาแนวทางในการจำกัดบทบาทของภาครัฐให้น้อยที่สุด (State minimalism)

สำหรับแนวทางในการปฏิรูปโดยมุ่งจำกัดบทบาทของภาครัฐนั้น มีแนวทางดำเนินการที่สำคัญ ได้แก่ การลดขนาดของรัฐบาลให้เล็กลง (Small government) การทบทวนบทบาทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐใหม่ให้มีความเหมาะสม (Reinventing government) การปรับโครงสร้างหน่วยงานและรูปแบบการบริหารงานภาครัฐให้เป็นไปตามกลไกตลาด (Marketization) ตลอดจนการรื้อปรับโครงสร้าง ระบบ และวิธีการบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัย เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีความคล่องตัว สามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน ผู้รับบริการ มีความคุ้มค่า และเกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรเพื่อจัดบริการสาธารณะ เป็นต้น

กระแสการปฏิรูปภาครัฐโดยมุ่งจำกัดบทบาทของภาครัฐลง จึงกล่าวได้ว่าเป็นทิศทางที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องในบริบทสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบรรดาประเทศกลุ่ม OECD ซึ่งหากพิจารณาโดยภาพรวมจะพบว่า ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในประเทศเหล่านั้น ล้วนตั้งอยู่บนรากฐานความคิดเดียวกัน นั่นคือ การผสมผสานตัวแบบด้านการบริหารจัดการสมัยใหม่ (Management model) เข้ากับตัวแบบระบบตลาด (Market model) สำหรับแนวคิดในการลดการผูกขาดบทบาทในการจัดบริการสาธารณะของระบบราชการลง โดยเปิดให้มีกลไกสร้างแรงกดดันอันก่อให้เกิดการแข่งขัน รวมถึงการเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่นในสังคมได้เข้ามา มีบทบาทในการทำงานบริการสาธารณะแทนรัฐนั้น ก็ถือเป็นหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงกรอบแนวคิดและทฤษฎีอันเป็นรากฐานรองรับยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในบริบทสากล โดยมุ่งความสนใจไปที่กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักการลดบทบาทของภาครัฐ และเปิดให้ภาคส่วนอื่น อันได้แก่ กลไกตลาด และองค์กรในภาคประชาสังคม เข้ามา มีบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจจัดการบริการสาธารณะแทนรัฐ โดยผ่านการอธิบายถึงกรอบแนวคิดหลักใน 3 ประการ ได้แก่ (1) กรอบแนวคิดว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) (2)

กรอบแนวคิดที่ว่าด้วยการเปิดให้มีการแข่งขันและการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินงานแทนรัฐ (Competition and Contestability) และ (3) กรอบแนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารจัดการแบบประสานความร่วมมือ (Collaborative governance)

2.1 กรอบแนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

“การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ถือเป็นกลุ่มแนวคิดแรกที่ถูกริเริ่มนำมาปรับใช้ในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ นับตั้งแต่ยุคคริสต์ศตวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ซึ่งเริ่มต้นในประเทศสหราชอาณาจักร และปรากฏตัวอย่างโดดเด่นในประเทศนิวซีแลนด์ อิทธิพลของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้เข้าไปมีบทบาทอย่างสำคัญในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น รวมถึงในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เช่น อินเดีย จาไมกา รวมถึงประเทศไทย¹ ซึ่งถูกย้าเน้นและให้ความสำคัญไปทั่วโลก โดยองค์การระหว่างประเทศ อย่างองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก (World Bank)

กรอบแนวคิดและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้รับการนำมาปรับใช้ในการปรับเปลี่ยนการบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัยอย่างแพร่หลาย² โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การมุ่งแก้ไขบรรเทาปัญหาความล้มเหลวในการบริหารงานภาครัฐ (Government failure) อันเป็นผลมาจากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่ในเชิงมิชอบและแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง (Internality and private goals) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent seeking) จากการเข้ามาควบคุมหรือแทรกแซงการจัดการภาคสาธารณะของภาครัฐ ปัญหาการขยายตัวของหน่วยงานภาครัฐ และมุ่งแสวงหางบประมาณให้แก่หน่วยงานของตนให้มากที่สุด จนทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและต้นทุนค่าใช้จ่าย

¹ Willy McCourt, “New Public Management in Developing Countries,” in Osborne McLaughlin and Evan Ferlie eds., *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* (London: Routledge, 2002), ch. 14. และดู Martin Painter, “The Politics of Administrative Reform in East and Southeast Asia: From Gridlock to Continuous Self-Improvement?,” pp. 361-386.

² Christopher Pollit, “Justification by Works or by Faith: Evaluating the New Public Management,” *Evaluation* 1: 2 (1995): 133. Cited by Hiromi Yamamoto, *New Public Management – Japan Practice* (Toronto: IIPS, 2003), p. 10.

ในการจัดการภาครัฐที่เพิ่มขึ้น (Redundancy and rising costs) ตลอดจนการกระจายทรัพยากรสาธารณะอย่างไม่เป็นธรรม (Distributional inequality)³

ด้วยเหตุดังกล่าว ในหลายประเทศจึงได้มีการเปิดกว้างและยอมรับในหลักการสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ทั้งในเรื่องการมุ่งเน้นผลงาน (Performance-driven) และการนำเอาแนวคิดเรื่องตลาดมาใช้ในการปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁴ ตัวอย่างเช่น กรณีของประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งในระยะคริสต์ทศวรรษที่ 1980 ต้องประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจ การว่างงาน และภาวะเงินเฟ้อ ขณะที่คุณภาพและประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐกลับถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก รัฐบาลนำโดยนางมากาเร็ต แทชเชอร์ จึงได้ริเริ่มผลักดันการปฏิรูปอย่างขนานใหญ่ ทั้งการแปรรูปกิจการภาครัฐ (Privatization) หรือการริเริ่มโครงการสร้างกลุ่มองค์กรใหม่ที่บริหารงานภายใต้ระบบสัญญา (Next Step) เป็นต้น

สำหรับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่าจะไม่ได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกันกับประเทศสหราชอาณาจักร แต่การปฏิรูปก็ได้ริเริ่มขึ้นเพื่อแก้ปัญหาในระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐในสมัยรัฐบาลบิล คลินตัน ภายใต้แนวคิดซึ่งมีชื่อเรียกอีกอย่างว่า “Reinventing Government”⁵ ซึ่งรับเอาแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในโครงการ “National Performance Review” ซึ่งนำโดยรองประธานาธิบดีอัล กอร์ ในปี ค.ศ. 1993 เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและผลงานของบุคลากรภาครัฐ (“Works better and costs less”)

ส่วนกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งเริ่มต้นขึ้นในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 ถือได้ว่าเป็นตัวอย่างของประเทศที่นำเอาแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้อย่างกว้างขวางจนนำไปสู่การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐอย่างถอนรากถอนโคน ทั้งในด้านการแปรรูปกิจการภาครัฐ การนำเอาแรงจูงใจในระบบตลาดมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ และการมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยนำเข้า โดยถือหลักการสำคัญว่า รัฐบาลจะเข้าไปมีบทบาททำงานเฉพาะในกิจกรรมที่ไม่สามารถแสวงหาความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากกลุ่มองค์กรในภาคเอกชนได้

นอกจากนี้ การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในประเทศนิวซีแลนด์ ยังรับเอาแนวคิดการบริหารงานภายใต้ระบบสัญญาระหว่างรัฐมนตรีกับองค์กรบริหารงานอิสระของรัฐ (Crown Entities) มาปฏิบัติอีกด้วย ซึ่งส่งผลให้กลุ่มองค์กรบริหารงานภายใต้ระบบสัญญาเหล่านี้ เริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการ

³ ไกรยุทธ ธีรตคินันท์ (บรรณารักษ์), *เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: รวมบทความ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534).

⁴ Christopher Pollit and Geert Bouckaert, *Public Management Reform* (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 60-61.

⁵ David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1992).

สาธารณะต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และมีสัดส่วนการใช้จ่ายถึงกว่าร้อยละ 70 ของการใช้จ่ายในภาครัฐทั้งหมด หากพิจารณาจากหน่วยงานที่จัดว่าเป็นองค์กรภาครัฐซึ่งมีจำนวนทั้งหมดประมาณ 3,000 หน่วยงานนั้น เป็นส่วนราชการตามระบบราชการปกติทั้งในรูปแบบกระทรวง (Ministries) และกรม (Departments) เพียงไม่ถึง 50 หน่วยงาน เป็นรัฐวิสาหกิจ (State Owned Enterprises) ไม่ถึง 20 หน่วยงาน ส่วนที่เหลือทั้งหมดถือเป็นองค์กรที่จัดอยู่ในรูปแบบองค์การบริหารงานอิสระของรัฐ⁶

อย่างไรก็ตาม หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ก็มีลักษณะร่วมกันที่สำคัญ นั่นคือ การสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของการมุ่งเน้น “การปฏิรูป” การบริหารงานในภาครัฐ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาทางการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งตัวแบบการบริหารราชการแบบดั้งเดิมไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีจุดเน้นสำคัญคือการเน้นความสำคัญไปที่ระบบการจัดการมากกว่าเรื่องนโยบาย (Management not policy) การมุ่งเน้นผลงานและประสิทธิภาพ (Performance appraisal and efficiency) การมุ่งปรับโครงสร้างในแบบระบบราชการที่มีความทะเยอทะยานและใหญ่โตไปสู่องค์กรที่มีขนาดเล็ก (Disaggregating public bureaucracies) การปรับระบบการบริหารจัดการที่วางอยู่บนกลไกทางการตลาดมากขึ้น (Quasi-Market) เพื่อกระตุ้นการแข่งขัน การตัดทอนและลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ (Cost-Cutting) และสุดท้ายได้แก่ การปรับรูปแบบการจัดการที่เน้นเป้าหมาย การใช้ระบบสัญญาว่าจ้างระยะสั้น และการให้แรงจูงใจทางการเงินและความเป็นอิสระทางการจัดการ⁷

**ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการบริหารงานภาครัฐแนวเก่า
กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่**

	การบริหารงานภาครัฐแนวเก่า	การจัดการภาครัฐแนวใหม่
1.	การบริหารงานที่อิงกับระเบียบ/กฎเกณฑ์	การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์/ผลลัพธ์
2.	มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างองค์กรในแนวดิ่งและกระจายโครงสร้างในแนวราบไปตามกลุ่มภารกิจ	มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างองค์กรไปตามผลผลิต (Product-related) และมีรูปแบบที่หลากหลาย-กระจัดกระจายไปตามกระบวนการผลิต (Process chain)
3.	กระบวนการทางนโยบายสาธารณะที่มีเอกภาพ	กระบวนการกำหนดนโยบาย, การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการจัดสรรเงินงบประมาณจะมีลักษณะแยกขาดออกจากกันมากขึ้น

⁶ โปรดดู Derek Gill, “New Zealand,” in OECD, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies* (Paris: OECD Publications Service, 2002):133-159.

⁷ *Ibid.*, pp. 1-2.

	การบริหารงานภาครัฐแนวเก่า	การจัดการภาครัฐแนวใหม่
4.	การบริหารงานบุคคลและระบบงบประมาณที่เน้นความเป็นเอกภาพและการรวมศูนย์อำนาจ	การบริหารงานบุคคลและระบบงบประมาณที่เน้นความเป็นอิสระและกระจายอำนาจ
5.	โครงสร้างความสัมพันธ์วางอยู่บนหลักสายการบังคับบัญชา (Hierarchies)	โครงสร้างความสัมพันธ์จะมุ่งเน้นการจัดการภายใต้ระบบสัญญา (Contract management)
6.	กระบวนการบริหารไปตามอำนาจหน้าที่และทรัพยากรภายในองค์กร	กระบวนการจัดการยึดถือผลงาน/ผลลัพธ์/คุณภาพของการบริการ
7.	การจัดทำและการส่งมอบบริการแบบเบ็ดเสร็จโดยหน่วยงานของรัฐเอง	การจ้างเหมาบริการและการนำเอากลไกทางการตลาดมาปรับใช้ในการสร้างบริการของรัฐ
8.	การให้บริการโดยยึดถือหน่วยงานของรัฐเป็นศูนย์กลางในฐานะผู้ให้บริการ และมองประชาชนเป็นผู้รับบริการ	การให้บริการโดยมองประชาชนเป็นลูกค้าซึ่งจะต้องได้รับความพึงพอใจสูงสุด

จากตารางเปรียบเทียบข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ในการบริหารงานภาครัฐซึ่งวางอยู่บนหลักการและแนวคิดที่แตกต่างจากการบริหารงานภาครัฐแนวเก่าอย่างสิ้นเชิง ทั้งในด้านการจัดโครงสร้าง กระบวนการบริหาร และวิธีการจัดทำ/ส่งมอบบริการ (Mode of public service) ทั้งนี้ หลักการและแนวทางการบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นสามารถสรุปลักษณะสำคัญ ๆ ได้อย่างน้อย 7 ประการดังต่อไปนี้⁸

- (1) การมุ่งเน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ (Hands-on professional management) โดยอาศัยนักบริหารที่มีทักษะสูงเพื่อรับผิดชอบการบริหารงานขององค์กรโดยรวมอย่างคล่องตัวและมีความเป็นอิสระ
- (2) การกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม (Explicit standards and measures of performance) โดยอาศัยการสร้างความสำเร็จในวัตถุประสงค์เป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จเพื่อทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลงานมากกว่ากระบวนการ
- (3) การบริหารที่มุ่งเน้นการควบคุมสัมฤทธิ์ผล (Output controls) หมายถึง การปรับกระบวนการทัศน์ทางการบริหารจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้าและความถูกต้องตามกฎระเบียบไปสู่การมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานโดยมีตัวชี้วัดในเชิงปริมาณที่ชัดเจนและเชื่อมโยงเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล

⁸ Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration* 69 (1991):3-19.

และ "Contemporary Public Management: A New Global Paradigm" *Public Policy and Administration* 10: 2(1995):104-117.

- (4) การปรับโครงสร้างให้เกิดการกระจายหรือลดความเป็นเอกภาพลง (Disaggregation) หมายถึง การปรับโครงสร้างที่เน้นความเป็นเอกภาพภายในระบบไปสู่โครงสร้างที่เน้นการกระจายงานออกไปยังหน่วยงานที่มีขนาดเล็กลงหรือมีการกระจายอำนาจออกไปมากขึ้น
- (5) การมุ่งเน้นให้เกิดการแข่งขันในระบบบริหารงานภาครัฐมากขึ้น (Competition) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและการบรรลุซึ่งมาตรฐานการให้บริการที่สูงขึ้นโดยอาศัยระบบสัญญาบังคับ เป็นต้น
- (6) การมุ่งเน้นแนวทางการจัดการในแบบเอกชนมากขึ้น (Private-sector-style management practices/business-like approach) โดยการหยิบยืมและนำเอาแนวทางการจัดการที่ปรากฏในภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น เช่น ระบบการจ้างงานแบบสัญญาระยะสั้น การบริหารงานโดยอาศัยข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance agreements) การกำหนดพันธกิจหลักของหน่วยงาน (Mission statements) เป็นต้น
- (7) การบริหารงานที่มุ่งเน้นความประหยัด (Parsimony) โดยเป็นกระบวนการบริหารที่เน้นการลดค่าใช้จ่ายและทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร

หากพิจารณาจากหลักการทั้ง 7 ประการข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในหลักการข้อที่ 1 ซึ่งมุ่งเน้นให้การบริหารงานอยู่ภายใต้มืออาชีพซึ่งมีความเป็นอิสระทางการจัดการโดยรวมนั้น ย่อมหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดที่มีความเป็นอิสระทางการบริหารและรับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กรอย่างชัดเจน (Active, visible and discretionary top manager) ในทางปฏิบัติ เรามักพบการหยิบยืมหลักการที่ปรากฏในภาคเอกชนมาปรับใช้ในระบบการจ้างงานโดยอาศัยระบบสัญญาว่าจ้างในตำแหน่งนักบริหารระดับสูงที่มีทักษะ ความเป็นมืออาชีพ และเกิดความรับผิดชอบต่อหน่วยงานอย่างเต็มที่ ทั้งในด้านการจัดการและการบริหารงานบุคคล ซึ่งแตกต่างจากระบบบริหารงานแบบดั้งเดิมที่อำนาจการบริหารจะกระจุกกระจายและไม่มีชัดเจน (Diffusion of power) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่มี “เจ้าภาพ” ที่รับผิดชอบต่อหน่วยงานอย่างเต็มที่นั่นเอง

ในหลักการข้อที่ 2 และข้อที่ 3 หมายถึงความจำเป็นที่หน่วยงานและบุคลากรจะต้องดำเนินงานโดยมุ่งเน้นไปยังผลงานที่กำหนดไว้มากกว่าจะมุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากรหรือการควบคุมกระบวนการทำงานที่วางเอาไว้ในรูปของกฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติ ดังนั้น การจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัลจึงต้องสอดคล้องกับผลการดำเนินงานที่ชี้วัดและประเมินได้ โดยนัยนี้ ความชัดเจนในตัวชี้วัดผลการดำเนินงานย่อมนำไปสู่ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ (Transparency and accountability) หลักการดังกล่าวนี้ ถือเป็นหลักการสำคัญในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐทั่วโลก เพื่อทำให้กระบวนการทางนโยบายสาธารณะและการวางแผนของหน่วยงานมีระบบการประเมินผลและชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจนโดยอิงอยู่กับผลการดำเนินงานที่ชี้วัดและประเมินได้ ซึ่งหลักการบริหารงานโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Output-

oriented) ดังกล่าวนั้น จำเป็นจะต้องดำเนินไปภายใต้การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจนเอาไว้ล่วงหน้า กล่าวอีกนัยหนึ่งจะต้องมีความสอดคล้องกับเทคนิคการจัดการเก่าแก่ที่เรียกว่า “การจัดการโดยยึดวัตถุประสงค์” (Management by objective) นั้นเอง

ในหลักการข้อที่ 4 นับเป็นหลักการสำคัญในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ นั่นคือ การทำให้เกิดการแบ่งแยกหน้าที่ออกจากกันระหว่างการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอาศัยการกระจายอำนาจหน้าที่ไปยังหน่วยงานขนาดเล็กที่ได้รับการมอบอำนาจในการจัดทำภารกิจอย่างชัดเจน และเบ็ดเสร็จที่สามารถตัดสินใจและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในฐานะลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว หลักการดังกล่าวย่อหมายถึงการปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ในการจัดโครงสร้างภายในระบบบริหารงานภาครัฐที่แต่เดิมเน้นการจัดโครงสร้างภายใต้กลุ่มองค์กรขนาดใหญ่และมีความเป็นเอกภาพภายในสูง ไปสู่องค์กรในแนวราบและมีลักษณะความสัมพันธ์ในแบบกระจายตัว ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดได้แก่ การขยายตัวของกลุ่มองค์กรที่เรียกว่า “องค์การบริหารงานอิสระ” หรือ “หน่วยงานภายใต้ระบบองค์การมหาชน” (Agencies) ซึ่งกระบวนการของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบองค์กรไปสู่หน่วยงานในลักษณะนี้ (Agencification) ได้เปลี่ยนโฉมหน้าของระบบบริหารงานภาครัฐในหลายประเทศทั่วโลก⁹

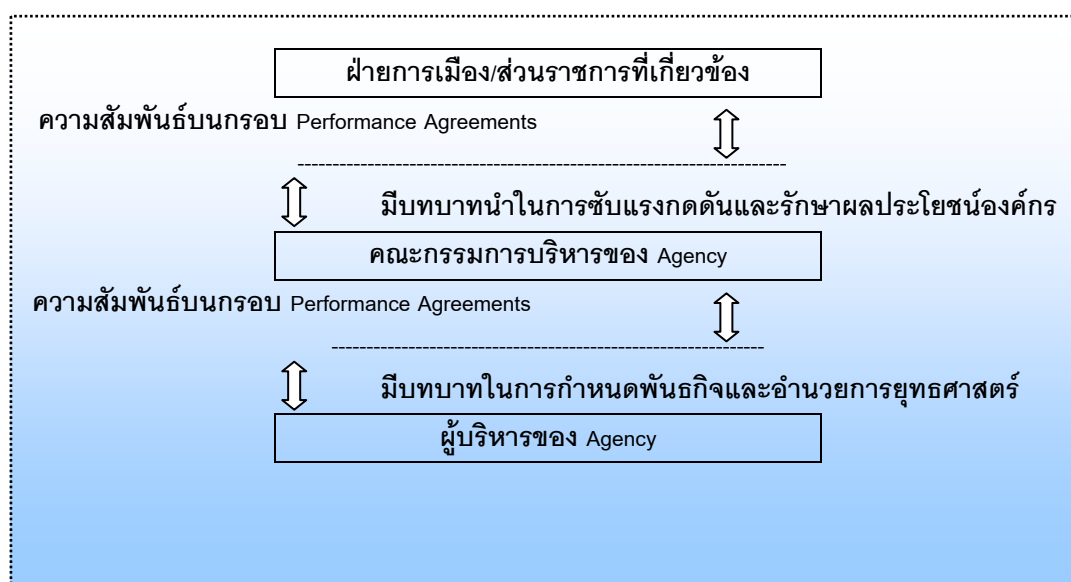
องค์การบริหารงานอิสระหรือหน่วยงานในระบบองค์การมหาชน หมายถึง กลุ่มองค์กรที่เป็นกลไกของฝ่ายบริหารที่มีการจัดโครงสร้างทั้งในเชิงองค์กรและในเชิงกฎหมายที่แยกออกเป็นอิสระ (Separate) จากหน่วยงานในระบบราชการปกติ (Ministerial departments) กล่าวคือ เป็นกลุ่มองค์กรที่เกิดจากการแยกตัว (Isolating) ภายในระบบราชการปกติและมีโครงสร้างความสัมพันธ์ที่ขึ้นตรงต่อผู้บริหารระดับสูงในลักษณะกึ่งสัญญา (Quasi-contractual relationships) มีสถานะในเชิงสถาบันที่แยกออกจากระบบราชการปกติที่เน้นความเป็นเอกภาพและสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง รวมถึงได้รับสถานะทางกฎหมายให้เป็นนิติบุคคลอย่างสมบูรณ์หรือเพียงบางส่วนแยกออกจากรัฐ¹⁰

⁹ เนื่องจากหน่วยงานในรูปแบบนี้ ยังมิได้มีการกำหนดชื่อเรียกหรือปรากฏการใช้คำเฉพาะเป็นการทั่วไปทั้งในไทยและในต่างประเทศ ในที่นี้จึงขอเรียกในภาคภาษาไทยว่า “องค์การบริหารงานอิสระ” หรือ “หน่วยงานในระบบองค์การมหาชน” ซึ่งในประเทศไทยจะหมายถึง หน่วยงานในกำกับของรัฐ และองค์การมหาชน ขณะที่ในต่างประเทศจะมีการกำหนดชื่อเรียกอย่างหลากหลายและแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ เช่น Agencies, Public establishments, Independent administrative bodies, Crown entities, Non-departmental public bodies, Quasi-governmental bodies เป็นต้น ในภาคภาษาอังกฤษจึงขอใช้คำว่า “Agency” และกระบวนการในการปรับเปลี่ยนการบริหารปกครองภายใต้หน่วยงานรูปแบบนี้ว่า “Agencification” เนื่องจากเป็นคำที่ปรากฏการใช้มากที่สุด.

¹⁰ OECD, “Synthesis Report,” in *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies* (Paris: OECD Publications Service, 2002) pp. 11-12.

การกระจายอำนาจ (Decentralization) ในหลักการข้อที่ 4 จึงหมายถึง “การแยกหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะออกจากกลุ่มองค์กรที่เป็นผู้จัดซื้อบริการ” (“Separating the function of providing public services from that of purchasing them”) ¹¹ ซึ่งในกรณีนี้ ผู้ซื้อบริการจะหมายถึงผู้กำหนดนโยบาย (Policy-maker) ขณะที่ผู้จัดทำบริการสาธารณะจะหมายถึงองค์กรผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ นำไปสู่ความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เรียกว่า “รูปแบบกึ่งสัญญา” (Quasi-contractual forms) ¹² ดังเช่นกรณีของกลุ่มองค์การบริหารงานอิสระหรือหน่วยงานภายใต้ระบบองค์การมหาชนดังที่กล่าวมา หรือในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การจ้างเหมาบริการ (Contracting-out) เป็นต้น

แผนภาพที่ 2.1 แสดงโครงสร้างของหน่วยงานภายใต้ระบบองค์การมหาชน



ในหลักการข้อที่ 5 ว่าด้วยการแข่งขัน จะหมายถึง การกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวในการแข่งขันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและในระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน ทั้งนี้ ก็เพื่อลดสภาพการณ์ของการผูกขาดในการจัดทำบริการโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่งลง เพื่อทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ตลาดภายใน” (Internal market) หรือ “ตลาดในภาคสาธารณะ” (Public market)

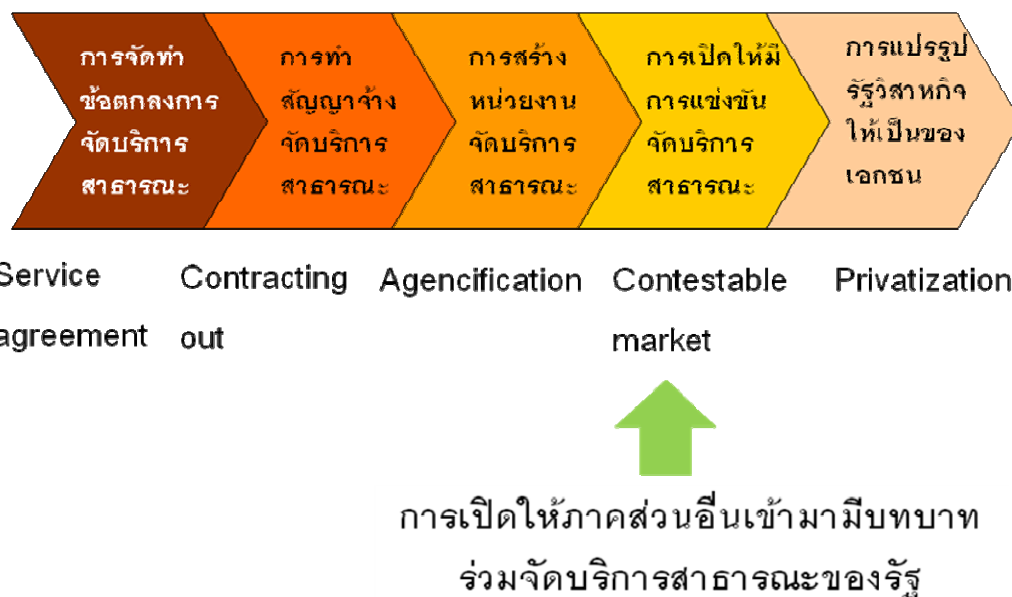
¹¹ Christopher Pollit, “Justification by Works or by Faith: Evaluating the New Public Management,” *Evaluation* 1: 2(1995):134.

¹² คำว่า “ความสัมพันธ์ในระบบกึ่งสัญญา” (Quasi-contractual relationships) จะหมายถึงความสัมพันธ์ที่มีลักษณะผูกมัดภายใต้ข้อตกลงบางอย่าง เช่น ทรัพยากร ผลงาน เป้าหมาย มิได้มีผลในการบังคับใช้ทางกฎหมายอย่างสมบูรณ์ รวมถึงไม่จำเป็นต้องเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากการทำนิติกรรมสัญญาระหว่างนิติบุคคลที่แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดชัดเจน.

ซึ่งจะนำไปสู่การแข่งขันในการจัดทำบริการอันจะนำไปสู่การยกระดับการให้บริการและการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่ายิ่งขึ้น โดยอาศัยการวางเงื่อนไขให้เกิดการแข่งขันในการจัดทำบริการและการกำหนดเงื่อนไขสัญญาเพื่อประกันผลการดำเนินงาน ตัวอย่างในกรณีนี้ ได้แก่ การจ้างเหมาบริการ (Contracting-out) การประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (Competitive tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการของรัฐ การเปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (Contestability) เพื่อช่วยสร้างแรงกดดันในการปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของรัฐ ไปจนถึงการแปรรูปกิจการของรัฐ (Privatization)¹³ ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวยังสามารถนำมาปรับใช้กับระบบการบริหารงานบุคคลได้ด้วย ในแง่ของการจ้างงานภายใต้ระบบสัญญา

การเปิดให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยกลไกต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น มีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่การลดการผูกขาดบทบาทการจัดบริการสาธารณะของรัฐ และทำให้เกิดผู้จัดทำบริการที่หลากหลายขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดแรงกดดันในการยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะของรัฐ โดยเฉพาะการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็จะทำให้ประชาชนที่อยู่ในฐานะของผู้บริโภคสามารถจะมีทางเลือกในการรับบริการมากขึ้น นั่นคือ สามารถที่จะ“เดินออก” (Exit) จากผู้ให้บริการหนึ่งไปสู่อีกผู้ให้บริการอื่น ๆ ที่ดีกว่าได้ สำหรับขั้นตอนในกระบวนการลดระดับการผูกขาดกับบทบาทการจัดบริการสาธารณะของหน่วยราชการ ไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรรูปแบบอื่นที่มีชื่ออยู่ภายใต้กลไกระบบราชการดังที่ได้กล่าวมา สามารถพิจารณาได้จากแผนภาพ

แผนภาพที่ 2.2 แสดงรูปแบบในการปรับปรุงระบบบริการสาธารณะ



¹³ R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance* (Buckingham: Open University Press, 1997), pp. 48-49.

การปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐให้มีการแข่งขันในเชิงคุณภาพมากขึ้นนั้น เริ่มต้นจากการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานภาครัฐ จากการมุ่งเน้นการบริหารสั่งการตามโครงสร้างระบบราชการ มาเป็นการนำวิธีการบริหารจัดการในแบบภาคธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ เช่น การวางแผนกลยุทธ์ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคลากรภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อให้หน่วยงานมีขนาดเล็กและเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน (Disaggregating) โดยการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป (Contract out) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ (Agencification) โดยมุ่งแยกส่วนระหว่างภารกิจบริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ ออกจากภารกิจกำกับควบคุม และแยกระหว่างภารกิจในเชิงนโยบาย ออกจากภารกิจทำให้บริการหรือปฏิบัติการอย่างเด็ดขาด ในขณะเดียวกันก็ถ่ายโอนอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลางเพื่อให้ความเป็นอิสระและคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน การเปิดให้ภาคเอกชนและภาคส่วนอื่นเข้ามารับจ้างเหมาดำเนินภารกิจแทนหน่วยงานรัฐมากขึ้น โดยประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (Competitive tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการของรัฐ รวมถึงการเปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (Contestability) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น

นอกจากการนำกลไกการแข่งขันมาประยุกต์ใช้ในการบริหารภารกิจบริการสาธารณะของรัฐแล้ว ความพยายามในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัยและสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้นั้น ยังหมายถึง การยอมรับในประสบการณ์และเทคนิควิทยาการทางการจัดการต่าง ๆ และการบริหารงานแบบมืออาชีพที่ปรากฏใช้ในภาคเอกชน (Professional management) มาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐอย่างกว้างขวางอีกด้วย เช่น การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic management) การจัดการคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จ (Total Quality Management : TQM) การจ่ายรางวัลตอบแทนตามผลงาน (Performance - related pay) การตรวจสอบผลการดำเนินงาน (Performance auditing) เป็นต้น รวมถึงการพัฒนารูปแบบการให้บริการใหม่ ๆ เช่น การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One stop services) ศูนย์ให้บริการร่วม (Service link center) การให้บริการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (e-Government) เป็นต้น จึงสามารถพบเห็นเทคนิควิทยาการ ตลอดจนภาษาหรือศัพท์แสงต่าง ๆ ที่ใช้กันในวงการธุรกิจเอกชนไหลบ่าเข้ามาในวงการบริหารงานภาครัฐอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

สำหรับทิศทางของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐภายใต้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ดังกล่าว ซึ่งปรากฏแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ นั้น อาจสรุปลักษณะร่วมสำคัญใน 4 ประการ คือ¹⁴

¹⁴ สุพจน์ ทรายแก้ว, *การจัดการภาครัฐแนวใหม่* (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 12.

หนึ่ง การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency drive) อันเป็นแนวคิดเริ่มแรกของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งต้องการปรับเปลี่ยนให้การบริหารงานภาครัฐมีความทันสมัยหรือเลียนแบบการบริหารงานในเชิงธุรกิจมากขึ้น (Business-like approach) โดยเฉพาะการมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการ

สอง การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (Downsizing and Decentralization) เป็นการพยายามเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการจัดกลุ่มประเภทภารกิจของงานหลักและภารกิจของงานรอง มีการใช้ระบบของการทำสัญญาข้อตกลง (Contractualism) เปิดให้มีการทดสอบตลาด (Market testing) รวมถึงการเปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (Contestability)

สาม การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (In search of excellence) เป็นรูปแบบที่เน้นการขยายแนวคิดไปสู่เรื่องของวัฒนธรรมองค์กร ค่านิยม และจรรยาบรรณวิชาชีพ

สี่ การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (Public service orientation) อันเป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นคุณภาพของการดำเนินงาน โดยถือว่าประชาชนเปรียบเสมือนลูกค้าที่ต้องได้รับความพึงพอใจสูงสุด

กล่าวโดยสรุป การมุ่งเน้นประสิทธิภาพ การปรับโครงสร้างโดยการลดขนาดและกระจายอำนาจการมุ่งสู่ความเป็นเลิศ และการเน้นหนักต่อการบริการประชาชน นับเป็นกรอบการปฏิบัติหรือคุณค่าหลักของการปฏิรูปภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในหลาย ๆ ประเทศรวมถึงในประเทศไทย ซึ่งมีการนำหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาเป็นกรอบแนวคิดเพื่อการปฏิรูประบบบริหารราชการไทยอย่างจริงจังในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามในการปฏิรูประบบการวางแผนและการบริหารงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานมากขึ้น¹⁵ รวมถึงการริเริ่มใหม่ ๆ ที่เกิดจากการริเริ่มของรัฐบาลและข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งการวิจัยในครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการแสวงหาแนวทางสำหรับนำหลักการแข่งขันเพื่อลดการผูกขาดการจัดบริการสาธารณะของระบบราชการมาปรับประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับกระบวนการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน ในลำดับถัดไป คณะผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงกรอบแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่นของสังคมได้เข้ามามีบทบาทเสนอตัวแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ โดยพิจารณาจากแนวทางปฏิบัติและกรณีตัวอย่างที่ปรากฏให้เห็นในต่างประเทศเป็นหลัก

2.2 กรอบแนวคิดว่าด้วยการเปิดให้มีการแข่งขันและการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินงานแทนรัฐ (Competition and Contestability)

จากการสำรวจแนวทางในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในกลุ่มประเทศเวสต์มินสเตอร์ คณะผู้วิจัยพบว่า ทิศทางการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศในกลุ่มดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็น

¹⁵ ไปรอดดู Martin Painter, "The Politics of Administrative Reform in East and Southeast Asia: From Gridlock to Continuous Self-Improvement?," in *Governance*, 17: 3(July, 2004):377-381.

ประเทศสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดานั้น ต่างดำเนินไปในแนวทางที่ได้รับอิทธิพลจากกระแสแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ด้วยกันทั้งสิ้น แต่อาจมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ในเรื่องของขอบเขตและระดับความเข้มข้นของการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในกระบวนการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ อย่างไรก็ตาม มาตรการสำคัญประการหนึ่งที่พบร่วมกันในประเทศเหล่านั้น ก็คือ การเปิดให้มีการแข่งขันและการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินงานแทนรัฐ (Competition and contestability)¹⁶

สำหรับกลไกทางการบริหารที่ใช้สำหรับเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ ซึ่งมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลาย และส่งผลให้เกิดการยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะในหลายประเทศนั้น อาจสรุปได้ว่าตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ หลักการเปิดให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะ (Competition) และหลักการเปิดให้หน่วยงาน/องค์กรในภาคส่วนอื่นสามารถเสนอตัวเข้ามาจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ (Contestability) หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่า “การคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะ”¹⁷ โดยกลไกดังกล่าวทำงานผ่านการสร้างแรงกดดันในแนวราบ (Horizontal pressures)¹⁸ ต่อหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะในภาครัฐ กล่าวคือ ในระบบการจัดบริการสาธารณะที่มีช่องทางเปิดให้ผู้ประกอบการจัดบริการสาธารณะรายอื่น ๆ ซึ่งมีหน่วยงานในภาครัฐ เข้ามาเสนอตัวรับจัดบริการสาธารณะประเภทเดียวกันแข่งขันกับหน่วยงานภาครัฐ

¹⁶ The Prime Minister's Strategy Unit, *The UK Government's Approach to Public Service Reform* (London: Cabinet Office, 2006) ; Department for Work and Pensions, *The use of contestability and flexibility in the delivery of welfare service in Australia and the Netherlands: Report on study visits undertaken by the United Kingdom's Department for Work and Pensions* (Leeds: Corporate Document Service, 2005); Department for Communities and Local Government, *Developing the local government services market to support a long-term strategy for local government* (London: Department for Communities and Local Government, 2006).

¹⁷ ไพรดดู ทศพร ศิริสัมพันธ์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549), น. 121.

¹⁸ แรงกดดันในแนวราบ (Horizontal pressures) หมายความว่าถึงการผลักดันให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะของรัฐต้องมีการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการของตนเองโดยอาศัยแรงกดดันแข่งขันที่มาจากผู้จัดบริการสาธารณะชนิดเดียวกันรายอื่น ๆ ต่างจากแรงกดดันในแนวตั้ง (Vertical pressures) ซึ่งหมายถึงการสร้างแรงกดดันให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะของรัฐมีการปรับปรุงการทำงานของตนเองอันเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลมีมาตรการควบคุม บังคับ หรือสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งเป็นการสร้างแรงกดดันจากการให้คุณให้โทษตามระบบราชการ ไพรดดู คำอธิบายเพิ่มเติมในเนื้อหาบทถัดไปในกรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร และไพรดดู The Prime Minister's Strategy Unit, *The UK Government's Approach to Public Service Reform* (London: Cabinet Office, 2006), Chapter 6.

นั้น หน่วยงานภาครัฐผู้จัดบริการสาธารณะจะตระหนักอยู่เสมอว่าตนเองมิใช่ผู้จัดบริการสาธารณะแต่เพียงรายเดียว หากยังมีหน่วยงาน/องค์กรอื่น ๆ ซึ่งมีศักยภาพในการปฏิบัติการกิจเดียวกันนี้ด้วย

เมื่อหน่วยงานภาครัฐ (Public sector) ตระหนักว่าหน่วยงานของตนมิใช่ผู้ผูกขาดการจัดบริการสาธารณะแต่เพียงรายเดียวอีกต่อไป และพบว่าหน่วยงาน/องค์กรในภาคส่วนอื่น ไม่ว่าจะเป็นผู้จัดบริการสาธารณะในภาคเอกชน (Private sector) และภาคประชาสังคม (Third sector) สามารถเสนอตัวเข้ามาจัดบริการสาธารณะดังกล่าว เพื่อเป็นทางเลือกสำหรับประชาชนผู้รับบริการได้อีกทางหนึ่งด้วยแล้ว ผลที่ตามมาก็คือ หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะภาครัฐจะเกิดแรงจูงใจในการผลักดันตนเองเพื่อยกระดับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพการให้บริการสาธารณะให้สูงขึ้นกว่าเดิมอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น ผลลัพธ์ที่ตามมาจากการทำงานของกลไกการแข่งขันและเปิดให้ผู้จัดบริการสาธารณะในภาคส่วนอื่นเข้ามารับดำเนินการกิจจัดบริการสาธารณะของรัฐ (Competition and contestability) จึงไม่เพียงแต่ช่วยลดระดับการผูกขาดรวมศูนย์บทบาทการให้บริการสาธารณะไว้ที่หน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่ยังส่งผลให้เกิดการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะไปพร้อมกันด้วย ในแง่นี้ อาจกล่าวได้ว่า ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐ เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการทำงานของกลไกการแข่งขันและการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาจัดบริการสาธารณะของรัฐโดยตรงนั่นเอง

การสร้างช่องทางเพื่อเปิดให้ผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่น ๆ จากภายนอกภาครัฐ สามารถเข้ามาดำเนินการกิจการจัดบริการสาธารณะของรัฐได้นั้น สามารถดำเนินการได้ใน 2 แนวทางหลัก ได้แก่

- 1) การสร้างกลไกการแข่งขันขึ้นในตลาดบริการสาธารณะ (Competition *in* the market)
- 2) การสร้างกลไกการแข่งขันเพื่อสร้างตลาดบริการสาธารณะให้เกิดขึ้น (Competition *for* the market)

ทั้งนี้ การพิจารณาเลือกนำวิธีการใดวิธีการหนึ่งมาใช้สำหรับสร้างช่องทางเปิดให้ผู้จัดบริการสาธารณะในภาคส่วนอื่นเข้ามาแข่งขันในการให้บริการแก่ประชาชนนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของตัวบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ เป็นสำคัญ สำหรับหลักการและแนวทางในการพิจารณาเลือกนำกลไกดังกล่าวมาใช้ในการปรับปรุงระบบการจัดบริการสาธารณะมีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹⁹

(1) การสร้างกลไกการแข่งขันขึ้นในตลาดบริการสาธารณะ (Competition *in* the market)

ในกรณีของบริการสาธารณะบางประเภท ซึ่งในสภาพปกติมีผู้ให้บริการหลายรายจัดบริการสาธารณะชนิดเดียวกันแข่งขันกันมาอย่างต่อเนื่อง การผลักดันให้ผู้จัดบริการแต่ละรายมีการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพการให้บริการของตนเอง สามารถกระทำได้โดยอาศัยการสร้างกลไกการแข่งขันขึ้นในตลาดบริการสาธารณะนั้น โดยเฉพาะการส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาแข่งขัน ทั้งในด้าน

¹⁹ The Prime Minister's Strategy Unit, *The UK Government's Approach to Public Service Reform*, p. 48.; Cabinet Office, *The Commissioning of Public Services: Lessons Learned from Strategy Unit Projects*, 2007, p. 12.

รูปแบบที่หลากหลาย และระดับคุณภาพของบริการ การเผชิญหน้ากับสภาวะการแข่งขันจะก่อให้เกิดแรงจูงใจให้ผู้จัดบริการสาธารณะแต่ละรายมุ่งผลิตและจัดบริการสาธารณะของตน เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่กลุ่มผู้รับบริการให้มากที่สุด ทั้งนี้ก็เพื่อดึงดูดประชาชนผู้รับบริการให้หันมาสนใจเลือกใช้บริการของตนให้มากที่สุด

ตัวอย่างของบริการสาธารณะประเภทนี้ เช่น บริการขนส่งมวลชนสาธารณะ (Public transport) เป็นบริการสาธารณะที่มีผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งดำเนินกิจการในตลาดอย่างต่อเนื่อง โดยผู้ประกอบการให้บริการขนส่งมวลชนสาธารณะเหล่านั้น ต่างแข่งขันกันจัดบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความพึงพอใจของผู้รับบริการกลุ่มเป้าหมายให้มากที่สุด เช่น ผู้ประกอบการเดินรถประจำทาง นอกจากจะแข่งขันกับผู้ประกอบการรถไฟ ซึ่งให้บริการขนส่งมวลชนในเส้นทางไปยังจุดหมายเดียวกันแล้ว ยังต้องเผชิญกับการเข้ามาแข่งขันของผู้ประกอบการเดินรถประจำทางรายใหม่ ๆ ที่เข้ามาให้บริการในเส้นทางเดียวกันอีกด้วย

ปัจจัยสำคัญของการดำรงอยู่ในตลาดบริการสาธารณะของผู้จัดบริการแต่ละราย ก็คือ ความสามารถในการแข่งขันเพื่อรักษาระดับความพึงพอใจของประชาชนที่เลือกใช้บริการของผู้จัดบริการแต่ละราย ในสภาพที่ตลาดบริการสาธารณะนั้น ๆ มีการแข่งขันในระดับสูง ผู้ประกอบการให้บริการสาธารณะแต่ละรายต่างต้องเผชิญกับภาวะเสี่ยงต่อการพ่ายแพ้และต้องถอนตัวออกจากตลาดบริการสาธารณะนั้นอยู่ทุกขณะ โดยเฉพาะเมื่อผู้จัดบริการคู่แข่งรายอื่น ๆ สามารถยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพการบริการให้สูงกว่า และสามารถดึงดูดกลุ่มผู้รับบริการกลุ่มใหม่ให้หันไปเลือกใช้บริการได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

สำหรับแนวทางในการสร้างการแข่งขันขึ้นในตลาดบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ สามารถดำเนินการได้โดยที่ภาครัฐมีการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการรายใหม่ ๆ สนใจเข้ามาแข่งขันในตลาดบริการสาธารณะนั้น ๆ มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการลดอุปสรรคกีดขวางการเข้าสู่ตลาด และสร้างเงื่อนไขที่เอื้อให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนสามารถเข้ามามีบทบาทจัดบริการสาธารณะได้ง่ายขึ้น เช่น การดำเนินมาตรการเชิงบังคับให้หน่วยงานภาครัฐต้องเปิดให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนเสนอคุณสมบัติเข้าแข่งขันรับเป็นคู่สัญญาจัดทำบริการสาธารณะแทนอย่างเปิดกว้าง (Compulsory competitive tendering) ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการทำงานของกลไกการแข่งขันภายในตลาดบริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าว ก็คือ การมีทางเลือกในการรับบริการสาธารณะที่หลากหลายตามต้องการและความพึงพอใจ อันเป็นผลจากการแข่งขันในเรื่องราคาและคุณภาพของบริการที่ดำเนินไปอย่างไม่หยุดนิ่ง ในแง่หนึ่ง การสร้างกลไกการแข่งขันขึ้นในตลาดบริการสาธารณะดังกล่าวมานี้ ก็คือ การนำกลไกการแข่งขันในระบบตลาดมาใช้ในระบบการจัดบริการสาธารณะของรัฐนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภารกิจการจัดบริการสาธารณะของรัฐนั้นมีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมการให้บริการสาธารณะหลากหลายประเภท กลไกการแข่งขันในระบบตลาดในลักษณะดังกล่าว จึงอาจเหมาะสมสำหรับนำมาใช้กับบริการสาธารณะบางประเภทเท่านั้น โดยเฉพาะบริการสาธารณะที่

ผู้ประกอบการภาคเอกชนมีศักยภาพในการลงทุน มีความสามารถในการควบคุมจัดการกับปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ได้ในระดับหนึ่ง และเป็นบริการสาธารณะที่สามารถคิดคำนวณต้นทุนและราคาของการให้บริการได้ชัดเจนแน่นอน อย่างไรก็ตาม สำหรับบริการสาธารณะประเภทอื่น ๆ ที่ไม่เหมาะสมกับการนำกลไกการแข่งขันในระบบตลาดมาใช้ นั้น ก็ได้หมายความว่าหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องผูกขาดการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ หรือประชาชนจำเป็นต้องใช้บริการสาธารณะที่จัดโดยหน่วยงานภาครัฐโดยไม่มีทางเลือกแต่อย่างใด เพราะภาครัฐยังสามารถนำกลไกการแข่งขันเพื่อสร้างตลาด (Competition for the market) มาใช้ในระบบการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้

(2) การสร้างกลไกการแข่งขันเพื่อสร้างตลาดบริการสาธารณะให้เกิดขึ้น (Competition for the market)

ในกรณีของบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งโดยปกติหน่วยงานภาครัฐเท่านั้นที่มีบทบาทในฐานะผู้ให้บริการแต่เพียงรายเดียวนั้น แนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของการจัดบริการโดยอาศัยแรงกดดันจากการเข้ามาแข่งขันของผู้จัดบริการรายอื่น ๆ ที่มีใช้หน่วยงานภาครัฐ สามารถทำได้โดยการสร้างกลไกการแข่งขันเพื่อทำให้เกิดตลาดบริการสาธารณะขึ้น หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ การเปิดให้มีการแข่งขันขึ้นในระบบการจัดบริการสาธารณะที่เคยผูกขาดภายใต้บทบาทของหน่วยงานภาครัฐมาโดยตลอด

การจัดบริการสาธารณะประเภทนี้ เริ่มต้นจากสภาพการมีผู้ให้บริการผูกขาดรายเดียว ปราศจากการแข่งขันของผู้ให้บริการรายอื่น เช่น บริการสาธารณะที่มีหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ให้บริการเท่านั้น เป็นต้น การสร้างกลไกการแข่งขันจึงมีเป้าหมายเพื่อทำให้มีตัวแสดงอื่น ๆ เพิ่มเข้ามาในเวทีการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ นั่นคือ การสร้างสภาวะตลาดให้เกิดขึ้นในระบบการจัดบริการสาธารณะของรัฐ มีเป้าหมายในการแข่งขันเพื่อสร้างตลาด มิใช่การแข่งขันเรื่องราคาหรือการเสนอบริการที่ดึงดูดใจผู้รับบริการให้หันมาเลือกใช้บริการของผู้ประกอบการแต่ละรายให้มากที่สุด และมีใช้การแข่งขันเพื่อเพิ่มรายได้จากจำนวนผู้รับบริการที่เพิ่มขึ้น ดังเช่นกรณีการแข่งขันในระบบตลาดข้างต้น หากแต่เป็นการแข่งขันระหว่างผู้จัดบริการสาธารณะรายต่าง ๆ เพื่อเสนอตัวเข้าสู่ระบบการจัดบริการสาธารณะของรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การแข่งขันเพื่อเปิดตลาดให้มีผู้ประกอบการจากหลากหลายภาคส่วนเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ควบคู่ไปกับการแสดงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินอยู่แต่เดิมนั่นเอง

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบการจัดบริการสาธารณะที่ขับเคลื่อนด้วยกลไกการแข่งขันในระบบตลาด (Competition in the market) จะเห็นได้ว่า ภายใต้ระบบการจัดบริการสาธารณะที่มีกลไกการแข่งขันเพื่อสร้างตลาดให้เกิดขึ้น (Competition for the market) นั้น การแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการหรือผู้จัดบริการสาธารณะทั้งหลาย จะเกิดขึ้นเฉพาะในช่วงของการเสนอตัวเข้ารับการพิจารณาคุณสมบัติเพื่อคัดเลือกให้เป็นผู้ได้รับมอบหมายภารกิจจัดบริการสาธารณะของรัฐเท่านั้น และการแข่งขันจะสิ้นสุดลงเมื่อ

ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งหรือจำนวนหนึ่งผ่านการพิจารณาคุณสมบัติ และได้รับเลือกให้เป็นคู่สัญญา
รับมอบหมายภารกิจจัดบริการสาธารณะของรัฐ

เนื่องจากการเปิดช่องให้ผู้จัดบริการสาธารณะจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาเสนอตัวแข่งขันกันเข้ารับ
หน้าที่ให้บริการสาธารณะของรัฐนั้น มีเป้าหมายเพื่อสร้างแรงผลักดันการปรับปรุงระบบบริการสาธารณะ โดย
ลดการผูกขาดบทบาทการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ และส่งเสริมบทบาทของหน่วยงาน/
องค์กรอื่นที่มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะทัดเทียมหรือสูงกว่าหน่วยงานภาครัฐเป็นสำคัญ ดังนั้น
การทำงานของกลไกการแข่งขันเพื่อสร้างตลาดบริการสาธารณะ จึงมีความแตกต่างจากกรณีของกลไกการ
แข่งขันในระบบตลาดในประการสำคัญ นั่นคือ กรณีการแข่งขันเพื่อเปิดช่องให้มีผู้บริการรายอื่น ๆ เข้ามาใน
ตลาดบริการสาธารณะนี้ การแข่งขันระหว่างผู้จัดบริการสาธารณะแต่ละรายจะดำเนินไปในเวลาสั้น ๆ
ในช่วงเริ่มต้นของการเปิดตลาดให้ผู้แข่งขันเข้ามาเสนอตัวเข้ารับการพิจารณาคุณสมบัติ และหลังจากนั้นจะ
ไม่มีการแข่งขันเกิดขึ้นอีกในช่วงของการผลิตและให้บริการแก่ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ

ทั้งนี้ เพราะในขั้นตอนการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะนั้น ผู้ที่ชนะการแข่งขันและได้รับ
คัดเลือกให้เป็นคู่สัญญารับมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะจากรัฐแต่ละรายจะทำหน้าที่จัดบริการ
สาธารณะในความรับผิดชอบภายใต้เงื่อนไขข้อตกลงของสัญญาของตนเป็นสำคัญ เป้าหมายของผู้จัดบริการ
สาธารณะในกรณีนี้ จึงมีได้อยู่ที่เรื่องของการมุ่งสร้างความพึงพอใจในบริการเพื่อดึงดูดกลุ่มผู้รับบริการแข่ง
กับผู้ให้บริการรายอื่น แต่มุ่งหมายที่จะผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนผู้รับบริการให้ได้
ตามมาตรฐานคุณภาพและบรรลุประสิทธิผลตามเป้าที่ได้วางไว้ ภายใต้สภาพเงื่อนไขดังกล่าว แรงกดดัน
หลักหรือปัจจัยคุกคามที่ผู้จัดบริการแต่ละรายต้องเผชิญก็คือ การเข้ามาเสนอตัวแข่งขันของผู้ประกอบการ
หรือผู้จัดบริการรายอื่น ๆ ที่มีศักยภาพและขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะประเภทเดียวกันใน
ระดับเหนือกว่า ทั้งในแง่ของคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการ

ตัวอย่างการทำงานของกลไกการแข่งขันเพื่อสร้างตลาดให้เกิดขึ้นในระบบการจัดบริการสาธารณะ
ที่ชัดเจนที่สุดกรณีหนึ่ง ได้แก่ การเปิดให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนเข้ามาเสนอตัวแข่งขันรับคัดเลือกเป็น
คู่สัญญารับมอบหมายภารกิจทำความสะอาดถนนในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
จากเดิมที่ภารกิจดังกล่าวดำเนินการโดยหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองเพียงอย่างเดียว
ในกรณีนี้กลไกการแข่งขันเพื่อสร้างตลาดจะเริ่มทำงานทันทีที่มีการประกาศให้ผู้ประกอบการภาคเอกชน
เข้ามายื่นเสนอแข่งขันเข้ารับการคัดเลือกให้เป็นคู่สัญญารับมอบหมายภารกิจทำความสะอาดถนนจาก
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ประกอบการแต่ละรายต้องแข่งขันกันทั้งในด้านศักยภาพและขีด
ความสามารถ ต้นทุน รวมถึงคุณภาพของบริการที่ประชาชนจะได้รับ

เมื่อการแข่งขันสิ้นสุดลง ผู้ประกอบการที่ผ่านการคัดเลือกและได้รับมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบ
ภารกิจทำความสะอาดถนนในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็จะมีฐานะเป็นผู้จัดบริการ
สาธารณะเพียงรายเดียวซึ่งให้บริการดูแลรักษาความสะอาดถนนภายในขอบเขตรับผิดชอบภายใต้ช่วง

ระยะเวลาหนึ่ง และเมื่อสัญญาสิ้นสุดลง ผู้ประกอบการรายนี้ก็ต้องเข้าสู่กระบวนการแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่น ๆ อีกครั้ง ภัยคุกคามที่ผู้ประกอบการรายเดิมต้องเผชิญในการแข่งขันครั้งใหม่ ก็คือการมีผู้ประกอบการรายอื่นที่มีคุณสมบัติและขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพเหนือกว่าเสนอตัวเข้าแข่งขันรับคัดเลือกให้เป็นคู่สัญญาดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป การสร้างกลไกการแข่งขันเพื่อทำให้เกิดตลาดบริการสาธารณะขึ้น (Competition for the market) ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการเปิดให้หน่วยงาน/องค์กรในภาคส่วนอื่นสามารถเสนอตัวเข้ามาจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ (Contestability)²⁰ กลไกการแข่งขันในลักษณะนี้มีความสำคัญต่อการผลักดันการปรับปรุงระบบบริการสาธารณะของรัฐ โดยเฉพาะกรณีของบริการสาธารณะประเภทที่ดำเนินการโดยผู้จัดบริการรายเดียวหรือน้อยราย ซึ่งหากไม่มีช่องทางสำหรับเปิดให้ผู้จัดบริการรายอื่นสามารถเสนอตัวเข้ามาแข่งขันแล้ว ประชาชนย่อมถูกจำกัดให้รับบริการสาธารณะจากหน่วยงานผู้ให้บริการรายเดียวที่มีอยู่นั้นโดยไม่มีทางเลือก แม้ว่าจะพอใจหรือไม่พอใจในระดับคุณภาพและประสิทธิภาพของการให้บริการนั้นหรือไม่ก็ตาม

สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าบริการสาธารณะประเภทใดมีความเหมาะสมที่จะนำกลไกการแข่งขันในระบบตลาด (Competition in the market) หรือกลไกการสร้างการแข่งขันเพื่อให้เกิดตลาด (Competition for the market) มาปรับใช้นั้น สามารถพิจารณาได้จากตารางวิเคราะห์องค์ประกอบด้านคุณลักษณะของบริการสาธารณะแต่ละประเภท ดังตารางวิเคราะห์ต่อไปนี้²¹

²⁰ ฐานฐานทางความคิดเกี่ยวกับการสร้างกลไกการแข่งขันเพื่อทำให้เกิดตลาดบริการสาธารณะขึ้น (Competition for the market) มีที่มาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการวิเคราะห์ตลาดและโครงสร้างการแข่งขันในระบบอุตสาหกรรม โปรดดูเพิ่มเติมใน William J. Baumol, John C. Panzar and Robert D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1982).

²¹ Cabinet Office, *The Commissioning of Public Services: Lessons Learned from Strategy Unit Projects*, p. 12.

ตารางที่ 2.2 แสดงการวิเคราะห์ห้องค์ประกอบด้านคุณลักษณะของบริการสาธารณะ

การแข่งขันเพื่อให้เกิดตลาดในการจัดบริการสาธารณะ
(Competition for the market)

บริการสาธารณะนั้นสามารถเปิดให้มีผู้จัดบริการรายอื่นเข้ามาเสนอตัว
แข่งขันได้อีกหรือไม่ (Market is contestable)

การแข่งขันในตลาดบริการสาธารณะ (Competition in the market)	บริการสาธารณะนั้นเป็นผู้จัดบริการหลายรายแข่งขันกันอยู่ในตลาดหรือไม่ (Market is competitive)	ไม่ได้	ได้
		(1) การป้องกันประเทศ การกำกับการบังคับใช้ กฎหมาย ฯลฯ	(2) บริการรถไฟ สายการบิน การทำความสะอาดถนน ฯลฯ
ไม่มี	ใช่	(3) เครือข่ายโทรศัพท์มือถือ การจัดสถานีโทรทัศน์	(4) บริการขนส่งมวลชน บริการด้านการแพทย์ ฯลฯ

จากตารางวิเคราะห์ลักษณะของบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะที่จัดอยู่ในประเภทที่ 1 และ 3 นั้น มีลักษณะสำคัญร่วมกันคือ ภาครัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการควบคุมจัดการบริการสาธารณะนั้น ๆ โดยภารกิจประเภทที่ 1 เป็นภารกิจชนิดที่ภาครัฐต้องจัดทำเองทั้งหมดโดยอาศัยทรัพยากรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนภารกิจประเภทที่ 3 เป็นภารกิจที่ภาครัฐยังคงต้องกำกับดูแลควบคุมการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะในการผลิตบริการสาธารณะ โดยรัฐอาจดำเนินการเองบางส่วน หรืออาจไม่มีบทบาทดำเนินการผลิตบริการสาธารณะเอง แต่ใช้วิธีการเปิดให้ผู้ประกอบการเอกชนเข้ามาแข่งขันกันรับสัมปทานจากรัฐได้

ส่วนบริการสาธารณะประเภทที่ 2 และ 4 นั้น จัดได้ว่าเป็นบริการสาธารณะที่โดยปกติมีเพียงหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้จัดบริการมาโดยตลอด หรือมีผู้จัดบริการที่เข้ามาดำเนินการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐอยู่ไม่กี่ราย แต่ก็สามารถเปิดให้มีผู้จัดบริการรายใหม่ ๆ เข้ามามีบทบาทแข่งขันหรือร่วมจัดบริการสาธารณะเดียวกันนั้นแทนรัฐเพิ่มขึ้นได้ (Contestability)

กล่าวคือ บริการสาธารณะประเภทที่ 2 แม้จะเป็นบริการที่เปิดให้ภาคเอกชนเสนอตัวเข้ามาบริหารจัดการแทนรัฐได้ แต่ด้วยเงื่อนไขด้านการลงทุนและความเสี่ยงจึงทำให้ไม่มีเอกชนลงทุนดำเนินการ

มาตั้งแต่ต้น หรืออาจมีเอกชนเพียงไม่กี่รายดำเนินกิจการอยู่ในลักษณะการผูกขาดตลาดโดยปริยาย ส่วนบริการสาธารณะประเภทที่ 4 เป็นบริการสาธารณะซึ่งมีผู้จัดบริการในภาคส่วนอื่น ๆ ดำเนินการอยู่ควบคู่ไปกับการให้บริการของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งบริการดังกล่าวรัฐสามารถเปิดให้ผู้จัดบริการเหล่านั้นเข้ามารับดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐได้ โดยที่รัฐลดบทบาทมาเป็นเพียงผู้กำกับดูแลเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ เครื่องมือสำคัญที่รัฐจะใช้สำหรับเปิดให้ผู้จัดบริการสาธารณะจากภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐในกรณีดังกล่าว ได้แก่ การทำสัญญาจ้างเหมา (Contracting) หรือการมอบหมายภารกิจให้ดำเนินการแทน (Commissioning)

จากหลักการดังกล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การเปิดช่องทางให้ผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่น ๆ สามารถเข้าสู่ตลาดบริการสาธารณะได้นี้ นับเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันให้ผู้จัดบริการที่ถูกตัดสินว่าล้มเหลวในการปฏิบัติการกิจตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือมีผลการดำเนินงานต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ ต้องยอมให้ผู้จัดบริการรายอื่นที่มีศักยภาพเหนือกว่าเข้ามารับดำเนินการกิจนั้นแทน สำหรับเงื่อนไขสำคัญของการตัดสินว่าบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ ควรจะดำเนินการโดยหน่วยงาน/องค์กรใดนั้น มิได้อยู่ที่ว่าผู้จัดบริการสาธารณะนั้นเป็นหน่วยงาน/องค์กรในภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน แต่อยู่ที่ว่าหน่วยงาน/องค์กรใดมีศักยภาพและขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะดังกล่าวมากกว่ากัน และบริการสาธารณะที่จัดโดยหน่วยงาน/องค์กรใดสามารถทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

ปัจจัยหลักที่จะใช้เป็นตัวตัดสินว่า การจัดบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ สามารถจะนำกลไกการแข่งขันในตลาด หรือการแข่งขันเพื่อให้เกิดตลาดมาใช้ได้หรือไม่ นั้น ก็คือ ระดับความยากง่ายในการเข้าสู่ตลาดบริการสาธารณะนั้นอันเป็นผลมาจากเงื่อนไขการกีดกันและกฎเกณฑ์ข้อจำกัดต่าง ๆ (Barriers to entry) กล่าวคือ บริการสาธารณะบางประเภทซึ่งมีต้นทุนสูงมากในการเข้ามาดำเนินการ มักจะยากต่อการนำกลไกการแข่งขันในระบบตลาดมาใช้ได้ เพราะโดยสภาพปกติตลาดบริการสาธารณะนั้นมีลักษณะเป็นตลาดผูกขาดหรือมีผู้ประกอบการน้อยราย ในกรณีนี้ การใช้กลไกการแข่งขันเพื่อให้เกิดตลาดจึงเป็นเพียงทางเลือกเดียวที่จะช่วยลดสภาพการผูกขาดของผู้จัดบริการสาธารณะที่มีอยู่น้อยรายนั้นได้ ไม่ว่าผู้จัดบริการที่มีอยู่น้อยรายนั้นจะเป็นหน่วยงานภาครัฐรายเดียว หรือหน่วยงานภาคเอกชนไม่กี่รายก็ตาม

การเปิดให้หน่วยงาน/องค์กรในภาคส่วนอื่นสามารถเสนอตัวเข้ามาบริหารจัดการบริการสาธารณะแทนภาครัฐ (Contestability) นอกจากจะดำเนินการโดยผ่านการสร้างกลไกการเปิดช่องให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะภาคเอกชนรายต่าง ๆ เข้ามาแข่งขันรับคัดเลือกเป็นคู่สัญญารับดำเนินการกิจบริการสาธารณะของรัฐแล้ว (Contracting out) ยังสามารถดำเนินการโดยผ่านกลไกอีกอย่างหนึ่งในการบริหารจัดการภาครัฐ นั่นคือ การมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน (Commissioning) ซึ่งภารกิจดังกล่าวอาจเป็นการจัดบริการสาธารณะในหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจนั้น หรืออาจเป็นกิจกรรมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการบริหารภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ

กลไกการมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน (Commissioning) ช่วยให้หน่วยงานภาครัฐมีช่องทางในการเปิดให้องค์กรภายนอกที่มีศักยภาพและขีดความสามารถในการดำเนินงาน รวมถึงประสิทธิภาพในการทำงานเฉพาะด้านสูงกว่า เข้ามารับดำเนินการในความรับผิดชอบแทนได้ โดยผ่านการสร้างความสัมพันธ์ในเชิงสัญญา (Contractual relationship) ซึ่งองค์กรที่เข้ามารับดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐนั้น อาจเป็นได้ทั้งหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่ องค์กรภาคประชาสังคม กลไกการมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนในฐานะคู่สัญญา (Commissioning) จึงนับเป็นช่องทางสำคัญในการเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคมสามารถเสนอตัวเข้ามาแข่งขันคุณสมบัติเพื่อรับเป็นคู่สัญญาจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะในภารกิจที่ไม่อยู่ในขอบข่ายความสนใจของภาคเอกชน หรือภารกิจที่ต้องอาศัยความเข้าใจปัญหาในพื้นที่ และความใกล้ชิดกับชุมชนเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินงาน

การนำกลไกการมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานอื่นที่มีศักยภาพและขีดความสามารถสูงกว่า ดำเนินการแทน ไม่ว่าจะเป็นการมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานในภาครัฐด้วยกันเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร หรือองค์กรภาคเอกชนรับดำเนินการแทนนั้น แม้จะไม่ได้ตั้งอยู่บนหลักการทำงานของกลไกการเปิดให้มีผู้ประกอบการหลายรายเข้ามาแข่งขันดังเช่นในระบบตลาด แต่หากพิจารณาอย่างถึงที่สุดแล้วก็จะพบว่า กลไกนี้มีเป้าหมายไม่แตกต่างไปจากกรณีการเปิดให้หน่วยงานผู้จัดบริการภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันเพื่อรับคัดเลือกเป็นคู่สัญญารับผิดชอบจัดบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ นั่นคือ การมุ่งยกระดับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจและคุณภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับจากรัฐนั่นเอง

ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 2002 สำนักงานเขตเมืองแฮกนีย์ในกรุงลอนดอน (London Borough of Hackney) ได้ทำสัญญามอบหมายภารกิจการจัดบริการด้านการศึกษาแก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ไปให้ “องค์กรบริหารกองทุนเพื่อการเรียนรู้แห่งเมืองแฮกนีย์” (Hackney Learning Trust) เป็นองค์กรภาคเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Private, Not-for-profit company) รับดำเนินการแทนทั้งหมด ภารกิจการจัดบริการการศึกษาดังกล่าว ประกอบด้วย การจัดการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ การบริหารโรงเรียนกว่า 70 แห่งซึ่งมีนักเรียนรวมทั้งสิ้น 27,000 คน การจัดการศูนย์เด็กก่อนวัยเรียน รวมถึงศูนย์นันทนาการสำหรับเด็กทั้งหมด

โดยการมอบหมายภารกิจดังกล่าวดำเนินการโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของสภาเขต ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารภารกิจการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่โดยตรง สาเหตุที่สภาเขตตัดสินใจมอบหมายภารกิจดังกล่าวให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน ก็เนื่องจากในปี ค.ศ. 2000 สำนักงานประเมินผลคุณภาพการศึกษาแห่งชาติ (Ofsted) ได้ประเมินว่าการบริหารงานด้านการศึกษาของสภาเขตจัดอยู่ในชั้นล้มเหลวต่อการยกระดับมาตรฐานการศึกษาแก่ผู้เรียนในพื้นที่ แต่หลังจากมอบหมายให้องค์กรบริหารกองทุนการเรียนรู้แห่งเมืองแฮกนีย์รับดำเนินการแทนแล้ว ปรากฏว่าการประเมินมาตรฐาน

คุณภาพการจัดการศึกษาในปี ค.ศ. 2005 แสดงให้เห็นว่าระดับผลการเรียนของนักเรียนในเขตพื้นที่โดยภาพรวมมีระดับมาตรฐานเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน²²

2.2.1 หลักการพื้นฐานของกระบวนการมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน (Commissioning)

กระบวนการมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน (Commissioning) นั้น ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าหน่วยงานภาครัฐหนึ่ง ๆ สามารถมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของตนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนได้ โดยหน่วยงานที่รับมอบภารกิจไปดำเนินการแทนนั้น อาจเป็นหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง (Public sector) ผู้ให้บริการภาคเอกชน (Private sector) และผู้ให้บริการภาคประชาสังคม (Third sector) โดยสิ่งสำคัญที่หน่วยงานเจ้าของภารกิจต้องคำนึงถึงในการมอบหมายภารกิจหนึ่ง ๆ ให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นดำเนินการแทน มีดังต่อไปนี้²³

(1) บริการสาธารณะแต่ละประเภทมีความเหมาะสมกับรูปแบบการมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนในลักษณะแตกต่างกันไป ดังนั้น หน่วยงานเจ้าของภารกิจจึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ความเหมาะสมและประเมินความเสี่ยงในแต่ละชนิดของบริการสาธารณะ

(2) หน่วยงานเจ้าของภารกิจต้องวิเคราะห์ประเมินศักยภาพของหน่วยงานที่จะมอบหมายภารกิจให้ไปดำเนินการแทนอย่างถี่ถ้วน เนื่องจากในการดำเนินการกิจแต่ละประเภทนั้น ทั้งผู้ให้บริการภาครัฐ (Public sector) ผู้ให้บริการภาคธุรกิจเอกชน (Private sector) และผู้ให้บริการภาคประชาสังคม (Third sector) ต่างมีระดับศักยภาพและความเข้มแข็งต่างกัน

(3) หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจให้ผู้จัดบริการต้องการเข้าร่วมทำสัญญาให้บริการสาธารณะแทน (Contractual incentive mechanism) นั่นคือ การมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนนั้น ไม่ควรนำไปสู่การสร้างภาระให้หน่วยงานอื่น แต่ควรเป็นการตกลงมอบหมายภารกิจที่ทั้งสองฝ่ายได้รับประโยชน์ซึ่งกันและกัน

(4) การมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน (Commissioning) เป็นการทำสัญญาจ้างทำงานใน “ระยะยาว” (Long-term process) ในลักษณะของการจัดซื้อบริการสาธารณะในเชิง “กลยุทธ์” (Strategic purchasing process) กล่าวคือ ก่อนจะมีการตัดสินใจมอบหมายภารกิจใดให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนนั้น หน่วยงานภาครัฐต้องมีการนำข้อมูลความต้องการของผู้รับบริการมาวิเคราะห์ประเมิน

²² Adult Learning Inspectorate, *Reinspection Report: the Learning Trust Reinspection*, (2005), <www.learningtrust.co.uk>.

²³ Prime Minister's Strategy Unit, *The Commissioning of Public Services: Lessons Learned from Strategy Unit Projects* (2007).

ความต้องการก่อนจัดทำบริการ มีการจัดจำแนกประเภทและรูปแบบของการให้บริการตามกลุ่มเป้าหมาย เฉพาะ มีการรับประกันความเสี่ยงในการจัดบริการ และมีการกำกับดูแลการให้บริการทุกกระบวนการ

(5) การมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน (Commissioning) เป็นการทำสัญญามอบหมายงานที่มีขอบเขตกว้างกว่า “การจ้างเหมางาน” (Contracting) ทั้งในแง่ของ “ลักษณะเนื้องาน” (Tasks) และ “ช่วงเวลายาวนานของการทำงาน” (Time horizon) กล่าวคือ ในขณะที่การจ้างเหมาให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน (Contracting) เป็นการทำสัญญาจ้างทำงานแบบ “ระยะสั้น” (Short-term) ระหว่างองค์กร 2 ฝ่ายหรือมากกว่านั้น โดยเป็นการทำสัญญาภายใต้ระเบียบกฎหมายที่กำหนดให้ทำได้ มีลักษณะเป็นกระบวนการจ้างทำงานในเชิงปฏิบัติการ (Operational purchasing process) ซึ่งมีผลผลิตที่ชี้วัดได้ชัดเจนเป็นรูปธรรม

(6) ในกระบวนการมอบหมายภารกิจหนึ่ง ๆ ให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน (Commissioning) หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของภารกิจนั้น อาจมีการจัดการทำสัญญาหลากหลายรูปแบบควบคู่ไปด้วยกันได้ (Parallel management of various contracts) โดยอาจผสมผสานบทบาทของผู้ให้บริการที่เป็น “ภาคเอกชน” (Private sector) “ภาคสาธารณะ” (Public sector) และ “ภาคประชาสังคม” (Third sector) ในกระบวนการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะเดียวกันก็ได้

(7) เนื่องจากกระบวนการมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน (Commissioning) เป็นการบริหาร “ความสัมพันธ์ในเชิงการค้าขาย” (Commercial relationships) ต้องอาศัยทักษะการบริหาร ทั้งในเชิงกลยุทธ์และการบริหารการค้าขายคิดคำนวณต้นทุนการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นทักษะทางการบริหารที่กว้างขวางกว่าการบริหารจัดการภาครัฐหรือการบริหารภาคเอกชนทั่วไป (Wide range of commercial and strategic skills) ดังนั้น ผู้บริหารหน่วยงานของรัฐจึงต้องมีความเป็นผู้นำในการบริหารเชิงพาณิชย์ ทักษะในการบริหารจัดการ และการวางระบบ (Commercial leadership, skills and systems) หรืออาจต้องมีหน่วยงานเชี่ยวชาญกลางที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ประเมินความเหมาะสมในการมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน รวมทั้งประเมินขีดความสามารถของผู้รับมอบหมายทำภารกิจบริการสาธารณะแทนรัฐ เช่น The Office of Government Commerce ในประเทศอังกฤษซึ่งรับทำหน้าที่ดังกล่าว เป็นต้น

(8) กระบวนการมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน (Commissioning) ในบางกรณีสามารถมอบหมายให้หน่วยงานในภาครัฐด้วยกันเองดำเนินการแทน (In-house provider) เท่านั้น นั่นคือกรณีของการจัดบริการสาธารณะที่บริการสาธารณะประเภทนั้นไม่เหมาะกับการมอบหมายให้หน่วยงานภายนอกทำเพราะเป็นภารกิจหลักของหน่วยงาน (Core activity) เป็นภารกิจที่ไม่สามารถปล่อยให้ระบบตลาดจัดการได้ (Suffer from market failure) มีผลลัพธ์การจัดการบริการที่ยากแก่การวัดประเมิน หรือติดตามได้ เป็นภารกิจที่ต้องอาศัยเครื่องมือหรือสินทรัพย์ที่เฉพาะเจาะจงมาก หรือเนื่องจากงบประมาณหรือทรัพยากรสำหรับดำเนินการนั้น ถูกกำหนดไว้ให้ใช้สำหรับการทำงานของภาครัฐเท่านั้น

(9) การมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน (Commissioning) ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเป็น “การแข่งขัน” (Competition) ระหว่างผู้เข้ามารับมอบหมายให้บริการสาธารณะแทนรัฐเสมอไป การมอบหมายภารกิจบางประเภทอาจเหมาะสมกับกลไกการแข่งขัน แต่การมอบหมายภารกิจบางประเภทอาจไม่มีการแข่งขัน ทั้งนี้ สามารถจำแนกประเภทของกระบวนการมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน (Commissioning) ตามระดับการแข่งขันได้ 3 ประเภท ดังนี้

ก. การมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนแบบมีการแข่งขัน (Competitive commissioning)

การมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนแบบมีการแข่งขัน (Competitive commissioning) มักเรียกกันว่า “การจัดจ้างโดยเปิดให้มีการแข่งขัน” (Competitive tendering) หรือ “การทดสอบตลาด” (Market testing) เป็นการเชิญบริษัทเอกชน หรือองค์กรผู้จัดบริการสาธารณะในภาคอิสระต่าง ๆ เข้ามายื่นประกวดราคาและแข่งขันคุณสมบัติเพื่อรับจ้างจัดบริการสาธารณะแทนหน่วยงานของรัฐ มักเป็นบริการสาธารณะประเภทที่มีตลาดแข่งขันเต็มที่ (Mature markets) เป้าหมายของการมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนรัฐในกรณีนี้ มีเป้าหมายเพื่อกระตุ้นการแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการสาธารณะ (Competition in the supply of service) เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพสูงสุด

ข. การมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนในเชิงกลยุทธ์ (Strategic commissioning)

การมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนในเชิงกลยุทธ์ (Strategic commissioning) เป็นรูปแบบที่อยู่ตรงกลางระหว่างการมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนแบบมีการแข่งขัน (Competitive commissioning) กับการมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนแบบไม่มีการแข่งขัน (Non-competitive commissioning) โดยรัฐบาลเชื้อเชิญผู้ให้บริการอิสระเข้ามาเสนอราคารับจ้างจัดบริการสาธารณะ ในกรณีทำงานประเภทนั้นไม่ใช่บริการสาธารณะที่คนอยากเข้ามาแข่งขัน หรือไม่มีผู้จัดบริการสาธารณะรายใดพร้อมลงทุนดำเนินการแข่งกับหน่วยงานของรัฐ เป็นการทำสัญญามอบหมายงานที่ต้องมีการประเมินความเสี่ยง มีการวางมาตรฐาน กำหนดวิธีการและเป้าหมายแต่ละชั้นรวมกันอย่างถี่ถ้วน ในขณะที่การบริหารภารกิจที่มอบหมายดังกล่าวก็จำเป็นต้องอาศัยผู้บริหารที่มีทักษะทางการบริหารทั้งการบริหารภาคสาธารณะและการพาณิชย์ในระดับสูง

ค. การมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนแบบไม่มีการแข่งขัน (Non-competitive commissioning)

การมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนแบบไม่มีการแข่งขัน (Non-competitive commissioning) เป็นการมอบหมายภารกิจในลักษณะที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการติดต่อผู้จัดบริการสาธารณะองค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยตรง โดยไม่มีการเปิดแข่งขันประกวดราคา ด้วยเหตุที่ไม่มีผู้จัดบริการรายอื่นดำเนินการอยู่ในตลาดบริการสาธารณะ หรือหากมีผู้จัดบริการรายอื่นดำเนินการอยู่ก็มิใช่การดำเนินการในเชิงพาณิชย์หรือมุ่งแข่งขันเพื่อผลกำไร เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดต่อทำสัญญากับองค์กรอาสาสมัครขนาดเล็กต่าง ๆ ในพื้นที่โดยตรง เพื่อสนับสนุนให้องค์กรเหล่านั้นช่วยสร้างขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยมอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณะด้านสังคมให้องค์กรที่ไม่แสวงผลกำไรดังกล่าวรับดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น จะเห็นได้ว่า การมอบหมายภารกิจระหว่างหน่วยงานภาครัฐ โดยการติดต่อทำข้อตกลงระหว่างหน่วยงานเจ้าของภารกิจกับหน่วยงานที่รับดำเนินการก็ยังสามารถจัดอยู่ในรูปแบบนี้ด้วย

(10) การพิจารณาความจำเป็นและความเหมาะสมในการมอบหมายภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน (Commissioning) มีเกณฑ์การประเมิน ดังนี้

- ผลลัพธ์ของการจัดบริการสาธารณะนั้นสามารถติดตามผล หรือชี้วัดประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรมได้มากน้อยเพียงใด
- การจัดบริการสาธารณะประเภทนั้นสามารถปล่อยให้ดำเนินการด้วยกลไกในระบบตลาดได้มากน้อยเพียงใด หรือมีความเสี่ยงต่อภาวะความล้มเหลวของกลไกตลาดเพียงใด
- สินทรัพย์ที่จำเป็นสำหรับการจัดบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ มีความเฉพาะเจาะจงในการใช้งานมากน้อยเพียงใด ภายหลังจากสิ้นสุดสัญญาผู้จัดบริการสามารถนำสินทรัพย์นั้นไปใช้ประโยชน์ในงานอื่นได้มากน้อยเพียงใด
- หากเปิดให้หน่วยงานอื่นรับดำเนินการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ แทนหน่วยงานภาครัฐแล้ว หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจดังกล่าว สามารถควบคุมความเสี่ยงต่าง ๆ ได้มากน้อยเพียงใด
- ภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ ถือเป็น “ภารกิจหลักของรัฐ” (Core activity of the state) หรือไม่

2.2.2 ข้อดีของการเปิดให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะ

การเปิดให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะ (Competition) และการเปิดให้หน่วยงาน/องค์กรในภาคส่วนอื่นสามารถเสนอตัวเข้ามาจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ (Contestability) จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน และเป็นผลดีต่อการปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐในหลายประการ ดังนี้ (1) การยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดบริการสาธารณะ (2) การพัฒนาคุณภาพของบริการสาธารณะให้ดีกว่าเดิม (3) ก่อให้เกิดแรงจูงใจแก่ผู้ให้บริการสาธารณะในการริเริ่มพัฒนา รูปแบบ และสร้างสรรค์นวัตกรรมการให้บริการใหม่ ๆ (4) การยกระดับความเป็นธรรมและความทั่วถึงในการให้บริการสาธารณะ

1) การยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดบริการสาธารณะ

การเปิดให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะ และการเปิดให้หน่วยงานในภาคส่วนอื่นสามารถเข้ามาเสนอตัวเข้าแข่งขันกันจัดบริการสาธารณะของรัฐได้นั้น มีส่วนช่วยให้เกิดแรงจูงใจแก่ผู้ผลิตและผู้จัดบริการสาธารณะ โดยการแข่งขันจะนำไปสู่การมุ่งลดต้นทุนการผลิตให้น้อยลง ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและส่งมอบบริการให้สูงขึ้น ควบคู่ไปกับการยกระดับคุณภาพให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ในตลาดบริการสาธารณะต่อไปได้ หรือมิเช่นนั้นก็เพื่อรักษาสถานะความเหนือกว่าคู่แข่งรายอื่น ๆ ที่เสนอตัวเข้ารับการคัดเลือกเป็นคู่สัญญารับดำเนินการจัดบริการสาธารณะของรัฐในรอบสัญญาต่อไป

ตัวอย่างผลลัพธ์ที่ชัดเจนจากการนำกลไกการเปิดให้หน่วยงาน/องค์กรผู้ประกอบการจากภาคส่วนอื่นสามารถเสนอตัวเข้ารับการแข่งขันคัดเลือกเพื่อรับมอบหมายดำเนินการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ ได้แก่ การเปิดให้ภาคเอกชนสามารถรับมอบหมายภารกิจบริหารจัดการเรือนจำ (Prison service) รวมถึงการเปิดให้เอกชนสามารถเสนอตัวเข้ามาจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local government services) ซึ่งนำไปสู่การลดต้นทุนที่ต้องใช้ในการดำเนินการกิจได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับระดับต้นทุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ในการดำเนินงานภารกิจเดียวกันนั้นด้วยตัวเอง ที่สำคัญคือ ไม่เพียงแต่การบริหารภารกิจบริการสาธารณะโดยภาคเอกชนจะดำเนินการด้วยต้นทุนที่ต่ำลง แต่บริการที่ประชาชนได้รับกลับมีคุณภาพดีขึ้นกว่าเดิมอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องเน้นย้ำเป็นอย่างมากก็คือ ในบางกรณีหรือบางภารกิจ องค์กรภาคเอกชน (Private sector) หรือองค์กรในภาคอาสาสมัคร (Voluntary sector organizations) ก็มิได้มีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะมากกว่าหน่วยงานในภาครัฐแต่อย่างใด ดังนั้น จึงสมควรสรุปเหมารวมว่าหากเปิดให้หน่วยงานผู้ประกอบการกิจการสาธารณะจากนอกภาครัฐเข้ามาดำเนินการแทนหน่วยงานรัฐแล้ว จะนำไปสู่การบรรลุประสิทธิผลและยกระดับคุณภาพบริการที่ประชาชนได้รับเสมอไป แต่สิ่งหนึ่งซึ่งสามารถ

จะมั่นใจได้ก็คือ การเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่นเข้ามาเสนอตัวแข่งขันกันรับจัดบริการสาธารณะควบคู่ไปกับหน่วยงานของรัฐซึ่งดำเนินการอยู่เดิมนั้น จะก่อให้เกิดแรงกดดันต่อหน่วยงานภาครัฐอันเกิดจากการเผชิญหน้ากับภาวะการแข่งขันกับผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นที่เข้ามาดำเนินการคู่ขนานกันไป หนทางเดียวที่หน่วยงานภาครัฐจะสามารถยืนหยัดในท่ามกลางการแรงกดดันจากการแข่งขันนี้ได้ ก็คือ การปรับปรุงประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพการบริการของตนเองให้ทัดเทียมหรือเหนือกว่าผู้ให้บริการรายอื่น ๆ

ตัวอย่างของผลที่ตามมาจากการเปิดให้มีการแข่งขันในตลาดบริการสาธารณะที่ชัดเจนที่สุด ได้แก่ กรณีการแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจไปให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน (Privatization) พบว่า ผู้ให้บริการสาธารณูปการต่าง ๆ มีการยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการในระดับที่สูงขึ้นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับการให้บริการที่ภาครัฐดำเนินการด้วยตัวเองทั้งหมด แนวโน้มดังกล่าวได้รับการยืนยันโดยองค์การกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งจากรายงานเกี่ยวกับบทบาทของภาคเอกชนในการจัดบริการสาธารณะและการดำเนินกิจการด้านโครงสร้างพื้นฐานในประเทศต่าง ๆ ชี้ให้เห็นว่า การเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงนอกภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะหรือบริหารกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ส่งผลให้ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเหล่านั้นต้องปรับปรุงยกระดับประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการของตนเองให้สูงขึ้นอย่างสม่ำเสมอ

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวนำมาสู่ข้อสรุปว่า ระดับคุณภาพและประสิทธิภาพที่แตกต่างกัน มิได้ขึ้นอยู่กับว่าบริการสาธารณะนั้น ๆ อยู่ภายใต้การผลิตและให้บริการโดยหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน แต่เงื่อนไขที่ก่อให้เกิดความแตกต่างของคุณภาพและประสิทธิภาพในบริการที่ประชาชนได้รับนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพของตลาดบริการสาธารณะนั้น ๆ เป็นสำคัญ นั่นคือ การบริหารจัดการกิจการสาธารณะนั้นดำเนินไปภายใต้สภาพ “การผูกขาด” (Monopoly) หรือสภาพที่มี “การแข่งขัน” (Competition) ในทำนองเดียวกัน สำหรับประชาชนผู้รับบริการสาธารณะนั้น การตัดสินใจเลือกรับบริการสาธารณะประเภทเดียวกันจากผู้ให้บริการรายใดรายหนึ่งมิได้ขึ้นอยู่กับว่าผู้ให้บริการรายนั้นเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน นั่นคือ ในสายตาของผู้รับบริการแล้ว มิได้สนใจว่าใครจะเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ แต่สนใจว่ามีทางเลือกใดที่จะสามารถได้รับบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงสุด

2) การพัฒนาคุณภาพของบริการสาธารณะให้ดีกว่าเดิม

การเผชิญกับแรงกดดันจากการแข่งขันและความต้องการของประชาชนผู้รับบริการซึ่งคาดหวังในการรับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นกว่าเดิม นอกจากจะเป็นแรงจูงใจผลักดันให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ต้องปรับปรุงยกระดับขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของตนเองแล้ว ยังส่งผลให้ต้องมุ่งพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะให้สูงขึ้นกว่าเดิม อันเป็นการยกระดับมาตรฐานคุณภาพบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับจากรัฐไปในเวลาเดียวกันอีกด้วย ดังจะ

เห็นได้จากตัวอย่างในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมีการนำกลไกการเปิดให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนเข้ามาเสนอตัวรับดำเนินภารกิจด้านบริการแรงงานแทนหน่วยงานภาครัฐ (Australian job network providers) ซึ่งส่งผลให้ประชาชนผู้รับบริการมีระดับความพึงพอใจเพิ่มสูงขึ้นชัดเจน

ในกรณีประเทศสหราชอาณาจักร การเปิดให้มีการแข่งขันในตลาดบริการสาธารณะที่ส่งผลต่อการยกระดับคุณภาพบริการที่ประชาชนได้รับอย่างชัดเจนกรณีหนึ่ง ได้แก่ การเปิดให้สถานบริการทางการแพทย์และสุขภาพของภาคเอกชนในพื้นที่ สามารถเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนผู้สูงอายุซึ่งมีสิทธิ์รับบริการสาธารณสุขจากรัฐในโครงการ “Direct Payments” โครงการดังกล่าวมุ่งอำนวยความสะดวกและความพึงพอใจในการรับบริการสุขภาพของผู้สูงอายุ โดยเปิดให้ผู้มีสิทธิ์สามารถเลือกเข้ารับบริการทางการแพทย์และดูแลสุขภาพได้จากหน่วยงานผู้ให้บริการภาคเอกชนได้ตามความพึงพอใจของแต่ละคน อีกทั้งยังสามารถจัดรายการบริการสุขภาพที่ต้องการได้ด้วยตัวเอง โดยรัฐจะจ่ายค่าบริการสำหรับผู้รับบริการแต่ละรายแก่หน่วยงานผู้ให้บริการโดยตรง ต่างจากก่อนหน้านี้ที่ผู้ใช้สิทธิ์ดูแลสุขภาพวัยชราต้องเข้ารับบริการจากหน่วยงานสาธารณสุขที่สภาท้องถิ่นจัดให้เท่านั้น

สำหรับกรณีตัวอย่างที่แสดงถึงผลในการยกระดับมาตรฐานคุณภาพของบริการสาธารณะซึ่งเกิดขึ้นตามมาจากการเปิดให้ผู้จัดบริการรายอื่นเข้ามาแข่งขันกับหน่วยงานผู้ให้บริการภาครัฐ ได้แก่ กรณีการบริหารกิจการเรือนจำในประเทศสหราชอาณาจักร กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลเปิดช่องให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาเสนอตัวรับมอบหมายบริหารกิจการเรือนจำแทนภาครัฐได้ ปรากฏว่าเรือนจำที่บริหารจัดการโดยเอกชน (Private prison) ส่วนใหญ่บริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ภายในเรือนจำได้อย่างมีคุณภาพเหนือกว่าสภาพที่ปรากฏในเรือนจำของรัฐ ยิ่งกว่านั้น ผลการประเมินมาตรฐานคุณภาพการบริหารจัดการเรือนจำโดยสำนักงานผู้ตรวจการเรือนจำ (HM Inspector of Prisons) ยังแสดงให้เห็นว่า เรือนจำที่บริหารโดยภาคเอกชนส่วนใหญ่มีผลการประเมินในระดับสูงอีกด้วย

3) การสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ให้บริการสาธารณะในการริเริ่มพัฒนารูปแบบและสร้างสรรค์นวัตกรรมการให้บริการใหม่ ๆ

การแข่งขันก่อให้เกิดแรงจูงใจแก่ผู้จัดบริการสาธารณะ ทั้งในแง่ของวิธีการให้บริการ และความหลากหลายของรูปแบบบริการ ซึ่งก่อให้เกิดทางเลือกในการรับบริการรูปแบบใหม่ ๆ แก่ประชาชน เช่น ในประเทศสวีเดน เมื่อมีการนำกลไกการแข่งขันและเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาแข่งขันรับมอบหมายภารกิจบริการการศึกษาของรัฐ (Swedish schools system) ปรากฏว่ากรมมีสถานศึกษาที่บริหารจัดการโดยภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เป็นทางเลือกใหม่ที่นอกเหนือจากโรงเรียนภายใต้การบริหารของรัฐ ส่งผลให้เกิดการสร้างนวัตกรรมการเรียนรู้อื่น ๆ รวมถึงการบริหารองค์กรรูปแบบใหม่ เป็นต้น ส่วนในประเทศสหราชอาณาจักร การนำกลไกการเปิดให้ภาคเอกชนเสนอตัวเข้าแข่งขันบริหารจัดการกิจการเรือนจำแทนรัฐ ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์และพฤติกรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่เรือนจำไปจากเดิมอย่าง

เห็นได้ชัด โดยเฉพาะในเรื่องจำมาตรฐานใหม่ซึ่งดำเนินการโดยเอกชน (New class of prison) จะพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้คุมในเรื่องจำมีรูปแบบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังแตกต่างจากที่เคยปรากฏในเรื่องจำของรัฐที่ผ่านมา

อีกกรณีหนึ่งคือ หลังจากรัฐบาลอังกฤษเปิดให้มีการแข่งขันในกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์สาธารณะ (Public service broadcasting) ในปี ค.ศ. 1995 ได้ก่อให้เกิดสถานีโทรทัศน์ช่องใหม่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นช่อง ITV ช่อง Channel 4 และ Channel 5 การมีสถานีโทรทัศน์ภายใต้การบริหารงานของผู้ประกอบการในภาคส่วนอื่น ๆ จึงช่วยลดการผูกขาดบทบาทของภาครัฐในการบริหารสถานีวิทยุโทรทัศน์และการสื่อสารข้อมูลในเรื่องต่าง ๆ แก่สังคมได้อย่างมาก อีกทั้งยังก่อให้เกิดการสร้างสรรครายการที่มีเนื้อหาและรูปแบบใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองต่อกลุ่มผู้รับชมซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายในสังคมได้อย่างหลากหลายและตรงตามความต้องการมากยิ่งขึ้น

4) การยกระดับความเป็นธรรมและความทั่วถึงในการให้บริการสาธารณะ

ผลลัพธ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ตามมาจากการเปิดให้มีการแข่งขันและเปิดให้ผู้ประกอบการภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามารับมอบหมายภารกิจจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ ก็คือ การขยายโอกาสและความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ โดยเฉพาะโอกาสในการได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและทั่วถึง ผู้รับบริการทุกระดับในสังคม ตัวอย่างที่ชัดเจน ได้แก่ กรณีการนำระบบ “Direct Payment for Social Care” มาใช้ในการจัดบริการทางการแพทย์และบริการดูแลสุขภาพแก่ผู้สูงอายุในแต่ละเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากรายงานการศึกษาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Audit Commission) ได้ชี้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากที่นำระบบดังกล่าวมาใช้ มีส่วนช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมของรัฐได้ทั่วถึงมากขึ้น และที่สำคัญ ผู้สูงอายุที่แม้จะอยู่ในเขตพื้นที่ห่างไกลก็ได้รับบริการที่มีคุณภาพไม่แตกต่างจากในพื้นที่อื่น ๆ เช่นเดียวกับกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ “หน่วยจัดหางานชั่วคราว” (Agency worker) เข้ามารับจัดระบบบริการผู้ช่วยเหลือผู้สูงอายุภายในบ้าน (Personal assistants) ช่วยให้การจัดบริการดูแลสุขภาพทางสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขยายครอบคลุมทุกพื้นที่และเข้าถึงผู้รับบริการที่อยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกลมากขึ้น

ตัวอย่างที่ชัดเจนอีกกรณีหนึ่งคือ การเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่นเข้ามารับดำเนินการบริหารจัดการโรงเรียนแทนภาครัฐ ซึ่งช่วยยกระดับคุณภาพการศึกษาแก่ผู้เรียนได้เป็นอย่างมาก งานวิจัยกลุ่มตัวอย่างโรงเรียนระดับประถมศึกษาในพื้นที่แถบตะวันออกเฉียงใต้ของเกาะอังกฤษ แสดงให้เห็นว่า การแข่งขันในการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งผลให้นักเรียนในพื้นที่กว่าร้อยละ 20 มีระดับมาตรฐานการเรียนรู้สูงขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่ของนักเรียนกลุ่มนี้เข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาที่ตั้งโดยโบสถ์ และผู้เรียนกลุ่มนี้โดยมากเป็นเด็กที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำและมีฐานะยากจน ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาเสนอตัวแข่งขันเข้ารับบริหารจัดการโรงเรียนควบคู่ไปกับบทบาทของ

ภาครัฐได้ จึงส่งผลให้เด็กนักเรียนในพื้นที่ยากจนดังกล่าวนี้ได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการการศึกษาที่มีคุณภาพมากขึ้น เทียบเท่ากับเด็กนักเรียนในเขตเมืองหรือในพื้นที่ที่มีความเจริญมากกว่า

2.2.3 เงื่อนไขการนำกลไกการแข่งขันและการเปิดให้หน่วยงาน/องค์กรในภาคส่วนอื่นเข้ามารับผิดชอบต่อภารกิจจัดบริการสาธารณะของรัฐ

การเปิดให้ผู้จัดบริการสาธารณะภาคส่วนอื่นสามารถเข้ามาแข่งขันกันจัดบริการสาธารณะใน ความรับผิดชอบของภาครัฐ จะมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสำคัญคือ หน่วยงานภาครัฐ ผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบภารกิจนั้น ต้องมีการวางกรอบการทำงานในระดับนโยบายอย่างรอบคอบรัดกุม เนื่องจากการวางกรอบนโยบายด้านการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานเจ้าของภารกิจจะมีผลโดยตรง ต่อการสร้างแรงจูงใจแก่หน่วยงาน/องค์กรผู้ให้บริการสาธารณะรายอื่น ๆ ในการเข้ามาเสนอตัวแข่งขันรับ มอบหมายจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ อีกทั้งหน่วยงานภาครัฐผู้วางนโยบายยังมีบทบาท สำคัญต่อการกำหนดมาตรการกำกับดูแลมาตรฐานคุณภาพในการให้บริการของหน่วยงานผู้จัดบริการ สาธารณะของรัฐ รวมถึงวางมาตรการป้องกันมิให้เกิดอุปสรรคกีดกันการเข้ามาแข่งขันของผู้จัดบริการ รายใหม่อีกด้วย

โดยกรอบนโยบายการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวควรจะต้องอยู่บนหลักการพื้นฐานที่สำคัญใน ประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้²⁴

1) การบริหารกิจการสาธารณะหนึ่ง ๆ ต้องมีการแบ่งแยกกระบวนการจัดการออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ “กระบวนการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของรัฐแก่หน่วยงานผู้ให้บริการ” (Commissioning) กับ “กระบวนการให้บริการสาธารณะ” (Provision) ทั้งนี้เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากการเกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารกิจการบริการสาธารณะของรัฐ

2) หน่วยงานเจ้าของภารกิจบริการสาธารณะจะต้องวางกลไกการสร้าง ความรับผิดชอบต่อที่เข้มงวด (Strong accountability) รวมทั้งสร้างระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ (Governance arrangements) สำหรับกำกับกับการบริหารกิจการบริการสาธารณะที่ได้มอบหมายไป ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานผู้รับมอบหมาย จัดบริการสาธารณะนั้น มีเป้าหมายในการบริหารงานอย่างชัดเจน ทั้งในแง่ของผลผลิตที่จะให้บริการ กำหนดเวลาที่ต้องจัดบริการ รวมไปถึงกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ

3) หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจจะต้องสามารถวิเคราะห์สภาพตลาดของการจัดบริการ สาธารณะนั้น ๆ ได้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นลักษณะเฉพาะของบริการดังกล่าวในฐานะที่เป็นสินค้า สาธารณะ กลุ่มตัวแสดงผู้ให้บริการที่มีอยู่ ศักยภาพของผู้ให้บริการแต่ละกลุ่ม ระบบการกำกับกับการจัดบริการ

²⁴ The Prime Minister's Strategy Unit, *The UK Government's Approach to Public Service Reform*, pp. 52-59.

สาธารณะนั้น ๆ รวมตลอดจนรูปแบบการทำงานของตลาดบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ ในกรณีที่มีผู้จัดบริการหลายภาคส่วนเข้ามาแข่งขันให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย

4) หน่วยงานผู้มอบหมายภารกิจให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นเข้ามารับดำเนินการกิจแทนรัฐ จำเป็นต้องมีบทบาทเชิงรุกในการสร้างศักยภาพของตลาดบริการสาธารณะในการดึงดูดให้มีผู้จัดบริการรายใหม่ ๆ เข้ามาเสนอตัวรับจัดบริการสาธารณะนั้น โดยหน่วยงานเจ้าของภารกิจมีหน้าที่เสนอช่องทางที่ดึงดูดและสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของผู้จัดบริการสาธารณะในแต่ละภาคส่วน (Match-makers) เพื่อให้องค์กรผู้จัดบริการเหล่านั้นมีความกระตือรือร้นเข้ามาร่วมแข่งขันจัดบริการสาธารณะนั้น

5) หน่วยงานภาครัฐจะต้องกำหนดมาตรการให้คุณให้โทษเพื่อเป็นแรงจูงใจในการบริหารงานของผู้รับจัดบริการสาธารณะ โดยอาศัยความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นตัวชี้วัดสำคัญ โดยผู้จัดบริการสาธารณะที่บรรลุผลสำเร็จในการจัดบริการ ควรได้รับผลรางวัลตอบแทนในรูปแบบของการได้รับยกเว้นให้จ่ายภาษีแก่รัฐในอัตราพิเศษ รวมถึงได้รับการส่งเสริมให้ขยายขอบเขตกิจการและขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะให้สูงขึ้น ในขณะที่ผู้จัดบริการสาธารณะที่ไม่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน ก็ควรมีมาตรการขจัดให้ความเสียหายที่ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้ตามเงื่อนไข หรืออาจต้องออกจากตลาดไปเพราะผู้รับบริการส่วนใหญ่ไม่พอใจที่รับบริการจากผู้ให้บริการรายนี้

6) หน่วยงานภาครัฐต้องมีมาตรการลดต้นทุนที่ต้องเสียไปและระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการจัดทำข้อตกลงสัญญาระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับหน่วยงานผู้รับจัดบริการให้น้อยที่สุด เช่น อาจใช้ตัวแบบสัญญาในกรณีต่าง ๆ ที่มีการระบุเงื่อนไขไว้ครอบคลุมแล้ว เพื่อให้ผู้รับจัดบริการสามารถนำมาปรับใช้เป็นแบบสำหรับทำข้อเสนอรับงานได้สะดวกรวดเร็ว และในการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอรับดำเนินงานแทนภาครัฐนั้นต้องลดขั้นตอนในระบบราชการให้น้อยที่สุด

7) รัฐบาลควรกำหนดกรอบนโยบายด้านการบริหารจัดการภาคสาธารณะโดยไม่ยึดติดกับรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะของรัฐแบบดั้งเดิมซึ่งเป็นที่คุ้นเคยมาช้านาน โดยการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและความเข้าใจในกลุ่มบุคคลผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะการวางกรอบนโยบายที่สอดคล้องกับกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบการประสานความร่วมมือและการดึงตัวแสดงนอกภาครัฐที่มีศักยภาพเข้ามาร่วมในการทำงานของภาครัฐ

8) รัฐบาลจะต้องมีบทบาทหลักในการส่งเสริมให้เกิดการประสานความร่วมมือ (Collaboration) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นในสังคมเพื่อมุ่งผลักดันให้การจัดบริการสาธารณะบรรลุผลสัมฤทธิ์สูงสุด

9) ภาครัฐต้องรับประกันได้ว่าการเปิดให้มีการแข่งขันการจัดบริการสาธารณะจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อระบบการจัดบริการสาธารณะของรัฐโดยรวม

1) การแบ่งแยก “กระบวนการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของรัฐแก่หน่วยงานผู้ให้บริการ” (Commissioning) กับ “กระบวนการให้บริการสาธารณะ” (Provision)

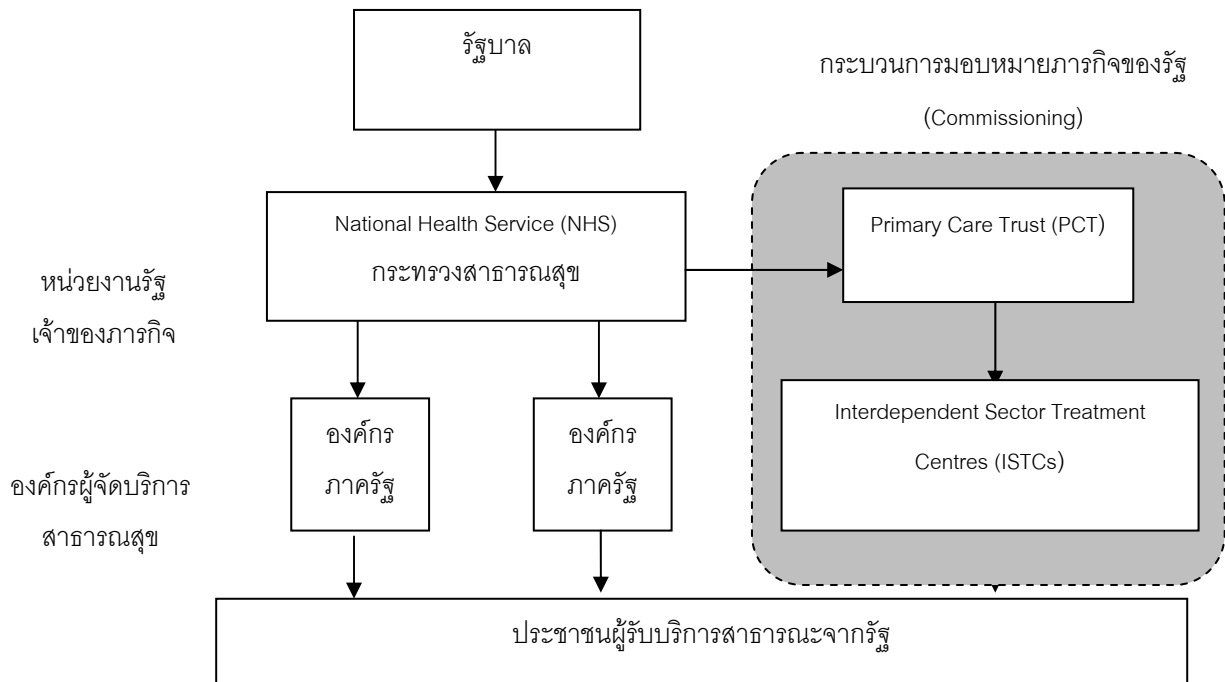
การแบ่งแยกกระบวนการมอบหมายภารกิจ (Commissioning of services) ออกจากกระบวนการจัดบริการสาธารณะแก่ผู้รับบริการ (Provision of services) เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ช่วยป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) หรือการแสวงหาประโยชน์จากงบประมาณสำหรับจัดบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของหน่วยราชการที่เป็นเจ้าของภารกิจนั้นได้ โดยมีวิธีการคือ ภาครัฐต้องจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะมีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลกระบวนการมอบหมายภารกิจ ซึ่งมีระบบการบริหารงานเป็นอิสระจากอำนาจการสั่งการบังคับบัญชาของหน่วยงานเจ้าของภารกิจ (Independent commissioner) เป้าหมายสำคัญก็เพื่อเอื้อให้เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิผลและเป็นธรรมสำหรับผู้ประกอบการจัดบริการสาธารณะทุกรายที่ต้องการเสนอตัวเข้ามารับมอบหมายดำเนินภารกิจแทนหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันเข้ารับมอบหมายจัดบริการสาธารณะที่มีความเป็นอิสระนี้ ยังเป็นกลไกสำคัญที่จะรับประกันได้ว่าในตลาดบริการสาธารณะนั้น จะมีเฉพาะองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะในระดับสูงสุดเท่านั้น ที่จะสามารถผ่านการพิจารณาเข้ามารับมอบหมายดำเนินภารกิจแทนหน่วยงานภาครัฐได้ ในขณะที่เดียวกันหน่วยกำกับดูแลการมอบหมายภารกิจดังกล่าวนี้ ก็จะทำหน้าที่ชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์กรผู้จัดบริการทั้งหมดที่ดำเนินงานในตลาดบริการสาธารณะ เพื่อรับประกันว่าองค์กรที่ยังคงสามารถดำเนินการรับจัดบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐต่อไปได้นั้น จะต้องเป็นองค์กรที่สามารถจัดบริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดด้วยเช่นกัน การมีองค์กรอิสระกำกับดูแลการมอบหมายภารกิจของรัฐ จึงมีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบการมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน โดยตั้งอยู่บนฐานของการตัดสินจากระดับผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานของผู้เสนอตัวแข่งขันเข้ารับดำเนินภารกิจแทนหน่วยงานของรัฐ (Practice-based commissioning) เป็นสำคัญ

ตัวอย่างการแบ่งแยกกระบวนการมอบหมายภารกิจออกจากหน่วยงานที่เป็นเจ้าของภารกิจการจัดบริการสาธารณะ ได้แก่ การจัดบริการสาธารณสุขของรัฐบาลอังกฤษ โดยมี “สำนักงานกองทุนการรักษายาบาลขั้นปฐมภูมิ” (Primary Care Trusts: PCTs) ทำหน้าที่กำกับควบคุมกระบวนการมอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยงานภาครัฐแก่องค์กรผู้ประกอบการด้านบริการสาธารณสุขในภาคส่วนต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้ามาแข่งขันรับจัดบริการสาธารณสุขแทนหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข อาทิ “ศูนย์การบำบัดรักษาโรคในภาคอิสระ” (Independent Sector Treatment Centres: ISTCs) ซึ่งเป็นองค์กรผู้จัดบริการสาธารณสุขนอกภาครัฐที่ได้รับอนุมัติให้รับผิดชอบภารกิจจัดบริการสาธารณสุขมูลฐานแทนหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น²⁵ (โปรดดูแผนภาพข้างล่างประกอบ)

²⁵ โปรดดู The National Primary Care Development Team, *The National Primary Care Collaborative- The First Two Years*, NPDT, 2002. <www.improvementfoundation.org>

แผนภาพที่ 2.3 แสดงกระบวนการมอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณสุขมูลฐานของรัฐให้หน่วยงานผู้จัดบริการที่มีใช้ภาครัฐดำเนินการให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนในพื้นที่แทน



ศูนย์การบำบัดรักษาโรคในภาคอิสระ (ISTCs) ซึ่งในปี ค.ศ. 2006 มีจำนวนทั้งสิ้น 21 แห่ง จึงเป็นองค์กรผู้จัดบริการสาธารณสุขในระดับพื้นที่ซึ่งรับผิดชอบบริหารภารกิจการจัดบริการสาธารณสุขมูลฐานแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายในแต่ละท้องถิ่นแทนหน่วยบริการสาธารณสุขของรัฐ โดยมีหน่วยบริหารงานกองทุนการรักษาพยาบาลขั้นปฐมภูมิ (PST) ในพื้นที่ต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้พิจารณามอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณสุขในเขตท้องถิ่นให้องค์กรอื่นที่มีศักยภาพดีกว่าดำเนินการแทนหน่วยงานของภาครัฐ (Local commissioning body) โดยเฉพาะการซื้อบริการจากโรงพยาบาลชุมชนที่ตั้งขึ้นโดยอาศัยงบประมาณกองทุนสาธารณสุขแห่งชาติ (NHS Trust hospitals) และหน่วยงานผู้ให้บริการสุขภาพในสังกัดกองทุนมูลนิธิต่าง ๆ ในพื้นที่ (Foundation Trusts) ซึ่งหน่วยบริการเหล่านี้มีบทบาทเป็นผู้ให้บริการสาธารณสุขมูลฐานในระดับชุมชนคู่ขนานไปกับหน่วยงานสาธารณสุขของรัฐมาโดยตลอด

ในกรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า “สำนักงานกองทุนการรักษาพยาบาลขั้นปฐมภูมิ” (PCT) เป็นหน่วยงานอิสระทำหน้าที่พิจารณามอบหมายภารกิจ (Commissioner) การจัดบริการสาธารณสุขในเขตพื้นที่ต่าง ๆ แก่ผู้จัดบริการรายอื่น ๆ โดยเฉพาะการที่สำนักงานกองทุนการรักษาพยาบาลขั้นปฐมภูมิได้มีบทบาทในการจัดบริการสาธารณสุขด้วยตัวเอง จึงทำให้หน่วยงานนี้สามารถเป็นตัวกลางในการพิจารณาคัดเลือกและตัดสินใจมอบหมายภารกิจแก่หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณสุขแต่ละรายได้อย่างอิสระ อีกทั้งยังสามารถ

รับประกันได้ว่างบประมาณที่ถูกรับใช้สำหรับการมอบหมายภารกิจให้ผู้จัดบริการรายอื่นที่มีใช้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการแทนนั้น จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนผู้รับบริการสูงสุด

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีหน่วยงานผู้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของรัฐแก่ผู้จัดบริการในภาคส่วนอื่น ๆ ยังอาจทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ในบางส่วนด้วยตัวเองได้เช่นกัน ในกรณีนี้อาจเรียกได้ว่าเป็น “การบูรณาการบทบาทการเป็นผู้มอบหมายภารกิจกับการเป็นผู้จัดบริการเข้าด้วยกัน” (Integrated Commissioner-Provider) โดยเฉพาะกรณีภารกิจบางประเภทที่เกินกว่าศักยภาพของผู้จัดบริการรายอื่น ๆ จะสามารถรับมือได้ แต่ในขณะเดียวกันหน่วยงานภาครัฐเองก็อาจดำเนินการกิจนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หน่วยงานผู้ทำหน้าที่มอบหมายภารกิจจึงอาจสวมบทบาทบริหารจัดการดังกล่าวแทนรัฐควบคุมไปกับการมอบหมายภารกิจส่วนอื่น ๆ ให้ผู้จัดบริการสาธารณะรายย่อยรับดำเนินการด้วย

ตัวอย่างเช่น กรณีการทำหน้าที่ของสถานีโทรทัศน์ BBC ในประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งไม่เพียงแต่สถานีโทรทัศน์จะผลิตรายการสำหรับออกอากาศด้วยตนเองแล้ว ยังมีการมอบหมายให้ผู้ผลิตรายการอิสระรายอื่น ๆ เข้ามารับดำเนินการผลิตรายการหลากหลายประเภทเพื่อออกอากาศอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการสื่อสาร ค.ศ. 2003 (Communication Act 2003) กำหนดให้สัดส่วนรายการที่ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ BBC จำนวนร้อยละ 25 ต้องผลิตโดยหน่วยงานหรือองค์กรผู้ผลิตรายการที่เป็นอิสระจากภายนอก หลักเกณฑ์ข้อกำหนดดังกล่าวส่วนหนึ่งมีเป้าหมายเพื่อป้องกันมิให้การผลิตรายการถูกจำกัดอยู่แต่เพียงฝ่ายผลิตของทางสถานีแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งนอกจากจะไม่ก่อให้เกิดความหลากหลายในรูปแบบของรายการแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อการยกระดับคุณภาพของรายการอีกด้วย นอกจากนี้ การเปิดช่องให้มีผู้ผลิตรายการอิสระจากภายนอกเข้ามาร่วมรับผลิตรายการยังมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมบทบาทของผู้ผลิตรายการอิสระขนาดกลางและขนาดเล็กที่มุ่งสร้างสรรค์รายการนำเสนอเนื้อหาแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะในสังคมอีกด้วย

อีกตัวอย่างหนึ่งของการแยกบทบาทขององค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะ (Provider) ออกจากบทบาทการทำหน้าที่พิจารณาถ่วงดุลการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะ (Commissioner) ได้แก่ การนำกลไกการเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่นเข้ามารับดำเนินการกิจในกระบวนการเยียวยาผู้กระทำผิดทางอาญาในประเทศสหราชอาณาจักร กล่าวคือ หลังจากมีการตั้งหน่วยงานระดับชาติดูแลการจัดการภารกิจด้านการควบคุมดูแลผู้กระทำผิด (National Offender Management Service: NOMS) ขึ้นมาแล้ว หน่วยงานกลางนี้จะทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแต่ละขั้นตอน โดยแบ่งแยกการบริหารจัดการออกเป็นแต่ละขั้น ได้แก่ กระบวนการจับกุม การคุมขัง การลงโทษ การเยียวยาและคุมประพฤติ ตลอดจนการให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาและฝึกอบรมทักษะความรู้

การแยกขั้นตอนการดำเนินงานในกระบวนการเดียวกันนี้ออกเป็นแต่ละขั้นตอนดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อเปิดช่องให้การดำเนินการกิจในแต่ละขั้นตอนไม่ต้องจำกัดอยู่ภายใต้หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงาน

เดียว ดังนั้น เมื่อมีการแยกภารกิจหน้าที่แต่ละขั้นตอนดังกล่าวออกจากกันชัดเจนแล้ว สำนักงานจัดการภารกิจด้านควบคุมดูแลผู้กระทำผิดในระดับภูมิภาค (Regional Offender Managers: ROMs) ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการในระดับพื้นที่ ก็สามารถมอบหมายภารกิจในขั้นตอนต่าง ๆ ให้ผู้รับจัดบริการรายอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติตามมาตรฐานเข้ามารับดำเนินงานแทนหน่วยงานของรัฐได้ โดยไม่จำกัดว่าหน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวจะเป็นผู้ประกอบการเอกชน หรือองค์กรอาสาสมัครไม่แสวงหาผลกำไร (Not-for-profit, Voluntary sector) โดยการกำกับดูแลการบริหารภารกิจที่มีการมอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนรัฐนั้น จะอยู่ภายใต้บทบาทการบริหารของ “คณะกรรมการคุมประพฤติ” (Probation Boards) จำนวน 42 ชุด ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงบทบาทมาทำหน้าที่เป็น “คณะกรรมการบริหาร” (Trusts) กำกับกับการมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน

2) หน่วยงานเจ้าของภารกิจบริการสาธารณะจะต้องวางกลไกการสร้างควมรับผิดชอบที่เข้มงวด (Strong accountability)

การมอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนจะบรรลุประสิทธิผลตามเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใดนั้น ยังขึ้นอยู่กับกลไกการสร้างควมรับผิดชอบที่เข้มงวดรัดกุม ซึ่งกลไกดังกล่าวจะทำให้ภาครัฐสามารถรับประกันได้ว่าผู้รับมอบหมายภารกิจของรัฐไปดำเนินการแทนนั้น จะสามารถตระหนักถึงขอบเขตภารกิจและควมรับผิดชอบของตนในทุกเรื่อง ไม่ว่าจะในรูปแบบและคุณภาพของบริการสาธารณะที่ต้องจัดขึ้น กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการของหน่วยงาน ช่วงเวลาของการนำส่งบริการแก่ผู้รับบริการ เป็นต้น

ดังนั้น เงื่อนไขที่ภาครัฐจำเป็นต้องสร้างขึ้นก่อนจะดำเนินการมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน ก็คือ การกำหนดเส้นแบ่งขอบเขตควมรับผิดชอบที่ชัดเจน (Lines of accountability) เพื่อให้ผู้รับมอบหมายภารกิจจัดบริการสาธารณะแทนหน่วยงานของรัฐรับรู้ว่าตนต้องแสดงควมรับผิดชอบต่อใคร ต้องแสดงควมรับผิดชอบในเรื่องใด และต้องแสดงควมรับผิดชอบผ่านกลไกใด อย่างไรก็ตาม กลไกและรูปแบบการแสดงควมรับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจของผู้รับมอบหมายภารกิจจัดบริการสาธารณะแทนรัฐอาจแตกต่างกันไปตามลักษณะของบริการสาธารณะนั้น ๆ

ในกรณีของบริการสาธารณะที่รัฐมีการเปิดให้ผู้จัดบริการจากหลายภาคส่วนเข้ามารับมอบหมายภารกิจจัดบริการสาธารณะแทนหน่วยงานของรัฐ ผู้จัดบริการสาธารณะแต่ละรายต้องรับผิดชอบต่อผู้รับบริการโดยตรง หากผลการจัดทำบริการสาธารณะไม่เป็นที่พึงพอใจหรือไม่อาจสนองตอบควมต้องการของผู้รับบริการเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับผู้ให้บริการรายอื่น ๆ ที่ดำเนินภารกิจเดียวกัน ผลก็คือ เมื่อผู้รับบริการหันไปรับบริการสาธารณะเดียวกันนี้จากผู้ให้บริการรายอื่น ๆ ที่มีระดับคุณภาพและประสิทธิภาพเหนือกว่า ผู้จัดบริการที่มีผลการดำเนินงานบกพร่องก็จำเป็นต้องแสดงควมรับผิดชอบโดยการแก้ไขปรับปรุงคุณภาพบริการของตนเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อควมพึงพอใจและควมต้องการของ

ผู้รับบริการให้มากที่สุด แต่หากการกระทำดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ ผู้จัดบริการรายนี้ก็อาจต้องสูญเสียสถานะการเป็นผู้จัดบริการสาธารณะแทนรัฐไป ด้วยเหตุผลที่ไม่สามารถทำงานได้ตามสัญญา มอบหมายภารกิจ ซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่การจัดบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของรัฐแก่ประชาชนด้วย คุณภาพและประสิทธิภาพสูงสุดนั่นเอง

สำหรับกรณีของบริการสาธารณะที่มีผู้รับจัดบริการสาธารณะแทนรัฐจำกัดเพียงไม่กี่ราย ซึ่งประชาชนผู้รับบริการจำเป็นต้องรับบริการจากผู้ให้บริการรายที่มีอยู่โดยไม่มีทางเลือกอื่น แม้ว่าจะไม่พึงพอใจในระดับคุณภาพและประสิทธิภาพของบริการที่ได้รับนั้น ผู้จัดบริการสาธารณะแทนรัฐต้องแสดงความรับผิดชอบต่อหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจโดยตรง เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทหลักในการพิจารณาประเมินและตัดสินว่าผู้จัดบริการสาธารณะรายใดมีศักยภาพสูงสุดที่จะรับมอบหมายดำเนินภารกิจแทนรัฐได้ รวมถึงตัดสินว่าเมื่อใดที่ผู้รับมอบหมายดำเนินภารกิจจัดบริการสาธารณะแทนรัฐอยู่ นั้นจะต้องถูกตัดสินให้ยกเลิกการทำหน้าที่ เพื่อเปิดให้ผู้จัดบริการรายอื่นที่มีศักยภาพเหนือกว่าเข้ามารับหน้าที่แทน

โดยทั่วไป กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานของผู้รับมอบหมายจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ จะถูกออกแบบไว้ในสัญญามอบหมายภารกิจนั้น ๆ โดยในสัญญาจะมีการระบุเงื่อนไขผูกพันต่อการปฏิบัติงานของผู้รับมอบหมายภารกิจของรัฐในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะรูปแบบของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับ และระดับคุณภาพมาตรฐานของบริการ หลักเกณฑ์ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะที่ระบุไว้ในสัญญานี้ จะทำหน้าที่เป็นตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานของผู้รับมอบหมายให้ดำเนินภารกิจแทนรัฐ และเป็นกลไกสำคัญในการเรียกร้องให้ผู้จัดบริการต้องแสดงความรับผิดชอบต่อกรณีที่ดำเนินงานบกพร่องหรือล้มเหลว ซึ่งหากไม่สามารถแสดงความรับผิดชอบต่อความผิดพลาดโดยปรับปรุงแก้ไขหรือชดเชยความบกพร่องต่อสาธารณะได้ หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจย่อมสามารถอาศัยกลไกการเรียกร้องความรับผิดชอบนี้ในการยกเลิกสัญญา เพื่อเปิดให้ผู้จัดบริการรายใหม่ที่มีศักยภาพเหนือกว่าเข้ามารับผิดชอบต่อดำเนินภารกิจแทนได้ทันที แทนที่ประชาชนจะต้องฝ่าฝืนทนรับบริการที่ไม่มีคุณภาพจากผู้ให้บริการรายนั้นต่อไปโดยไม่มีทางเลือกอื่นจนกว่าจะถึงวันสิ้นสุดสัญญา

3) หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจจะต้องสามารถวิเคราะห์สภาพตลาดของการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้อย่างชัดเจน

ในการพิจารณามอบหมายภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐไปให้หน่วยงานหรือองค์กรในภาคส่วนอื่นรับผิดชอบต่อดำเนินการแทนนั้น หน่วยงานผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลการมอบหมายภารกิจของรัฐ (Commissioner) จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับสภาพการทำงานในตลาดบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ เพื่อให้เป็นที่รับรู้และเข้าใจตรงกันทุกฝ่าย

นับตั้งแต่การกำหนดนิยามลักษณะเฉพาะของตลาดบริการสาธารณะนั้น รูปแบบและวิธีการกำกับดูแลการทำงานของตลาด ไปจนถึงกระบวนการทำงานภายในตลาดบริการสาธารณะดังกล่าวในทุกขั้นตอน

ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐเริ่มนำกลไกการเปิดให้มีตัวแสดงอื่น ๆ เข้ามาแข่งขันในการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะซึ่งแต่เดิมถูกผูกขาดจำกัดภายใต้บทบาทของหน่วยงานภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้น หน่วยงานภาครัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการกำกับดูแลการพิจารณาขอบข่ายภารกิจของรัฐให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน จำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ข้อกำหนด และกระบวนการแข่งขันที่ต่อการให้เกิดขึ้นในการจัดบริการสาธารณะ แก่ผู้เสนอตัวเข้ามาจัดบริการสาธารณะเหล่านั้นอย่างกระจ่างชัด เพื่อประกอบการตัดสินใจเสนอตัวเข้ามาจัดบริการสาธารณะแทนรัฐเสียก่อน ในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องเดียวกันนี้แก่หน่วยงานเจ้าของภารกิจในฐานะผู้ใช้จ่ายเงินงบประมาณสำหรับว่าจ้างหน่วยงานหรือองค์กรอื่นมารับผิดชอบดำเนินภารกิจแทนด้วย

สำหรับประเด็นสำคัญที่ต้องมีการชี้แจงและสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การนิยามความหมายและลักษณะเฉพาะของตลาดบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลการทำงานของตลาดบริการสาธารณะนั้น รวมไปถึงปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ อันอาจก่อให้เกิดความล้มเหลวในการทำงานของตลาด สาเหตุที่ต้องมีการชี้แจงทำความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพิจารณาตัดสินใจของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเปิดให้หน่วยงานภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาเสนอตัวแข่งขันรับมอบหมายจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการจัดบริการสาธารณะรายใหม่ซึ่งกำลังตัดสินใจจะเข้าสู่ตลาด รวมถึงสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนและส่งเสริมบทบาทของผู้จัดบริการสาธารณะที่มีใช้ภาครัฐ

นอกจากข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการทำงานของตลาดซึ่งมีความสำคัญต่อการประเมินความเสี่ยงประกอบการตัดสินใจของผู้เสนอตัวเข้าแข่งขันรับมอบหมายจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ รวมถึงสถาบันการเงินต่าง ๆ แล้ว ข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไขข้อตกลงอื่น ๆ เช่น ช่วงระยะเวลาการทำสัญญา การเข้าถือครองสินทรัพย์ รวมถึงการถ่ายโอนสินทรัพย์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับผู้รับมอบหมายดำเนินภารกิจจัดบริการสาธารณะแทนรัฐนั้น ยังมีความสำคัญต่อการตัดสินใจเข้าแข่งขันของผู้จัดบริการรายอื่น ๆ อีกด้วย เพราะหากเงื่อนไขดังกล่าวมีความเหมาะสมต่อการลงทุน ตลาดบริการสาธารณะนั้น ๆ ก็จะมีผู้จัดบริการหลายรายเสนอตัวเข้ามาแข่งขันกันเข้าสู่การเป็นคู่สัญญารับมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะแทนรัฐ ผลก็คือการมีผู้จัดบริการสาธารณะที่หลากหลายเข้ามาแข่งขันกัน และทำให้รับประกันได้ว่าผู้ที่ได้รับมอบหมายให้จัดบริการสาธารณะแทนรัฐจะเป็นผู้จัดบริการที่มีศักยภาพและขีดความสามารถในการจัดบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงสุดเมื่อเทียบกับผู้จัดบริการรายอื่นที่มีอยู่ในขณะนั้น

สำหรับกลไกสำคัญในการกำกับการทำงานของตลาดบริการสาธารณะเพื่อให้การแข่งขันที่เกิดขึ้นส่งผลให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีที่สุด ก็คือ ระบบจัดการความล้มเหลว (Failure management) ซึ่งเป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่งที่กำหนดไว้ในสัญญา ในกรณีที่ผู้จัดบริการสาธารณะแทนรัฐรายใดไม่สามารถทำงาน

ได้มาตรฐานตามสัญญา ระบบดังกล่าวจะเป็นตัวตัดสินว่าการดำเนินงานในลักษณะเช่นใดบ้างที่จะนับได้ว่าเป็นความล้มเหลวในการปฏิบัติภารกิจ และผู้ดำเนินงานรายนั้นต้องถูกผลักให้ออกจากตลาดไปเพื่อเปิดทางให้ผู้จัดบริการรายใหม่ที่มีศักยภาพเหนือกว่าเข้ามารับดำเนินการกิจแทน เป้าหมายของการมีระบบจัดการความล้มเหลวของผู้จัดบริการสาธารณะแทนรัฐ ก็คือ การรับประกันว่าประชาชนผู้รับบริการจากรัฐจะไม่ต้องทนรับบริการที่มีคุณภาพย่ำแย่จากผู้ให้บริการที่มีอยู่อย่างไม่มีทางเลือก

ด้วยเหตุนี้ รายละเอียดในสัญญามอบหมายภารกิจให้ผู้จัดบริการจากภาคส่วนอื่นดำเนินการกิจแทนรัฐ จึงจำเป็นต้องระบุถึงเงื่อนไขของระบบการจัดการความล้มเหลวของผู้จัดบริการสาธารณะแทนรัฐไว้อย่างชัดเจน โดยประกอบด้วยสาระสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก การให้คำจำกัดความภาวะความล้มเหลวในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ (Definition of failure) สาเหตุที่จำเป็นต้องระบุรายละเอียดคำนิยามความล้มเหลวในการทำงานนี้ ก็เนื่องจากสิ่งที่เป็นตัวชี้วัดความล้มเหลวในการทำงานของหน่วยงานภาคเอกชนนั้น มีความแตกต่างจากในหน่วยงานภาครัฐ กล่าวคือ ในภาคเอกชนนั้น สภาวะความล้มเหลวในการทำงานอาจชี้วัดหรือนิยามได้จาก “ระดับต่ำสุด” ของผลการดำเนินงาน ซึ่งอาจวัดได้จากรายได้หรือผลกำไรจากการประกอบการในรูปตัวเงิน แต่ในกรณีการบริหารงานภาคสาธารณะนั้น ไม่อาจใช้ตัวชี้วัดในรูปของผลกำไรจากการประกอบการในรูปตัวเงินมาเป็นตัวตัดสินความล้มเหลวในการจัดบริการสาธารณะได้ แต่ต้องอาศัยการชี้วัดด้วยระดับความพึงพอใจและระดับการตอบสนองต่อสภาพความจำเป็นและความต้องการของประชาชนผู้รับบริการจากรัฐเป็นสำคัญ

ประการที่สอง ผลที่ตามมาจากความล้มเหลวในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ (Consequence of failure) ระบบการจัดการความล้มเหลวที่มีประสิทธิผลนั้น จำเป็นต้องมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับผลที่ผู้รับมอบหมายภารกิจจัดบริการสาธารณะแทนรัฐจะต้องแบกรับเมื่อปฏิบัติงานบกพร่องหรือล้มเหลว ซึ่งผลที่ตามมาจากความล้มเหลวนี้จะต้องมีระดับที่รุนแรงเพียงพอที่จะทำให้ผู้จัดบริการสาธารณะแทนรัฐมีความตระหนักอยู่เสมอว่า จำเป็นจะต้องผลักดันตัวเองให้เลิกล้มไปจากการตกอยู่ในภาวะดังกล่าวไม่ว่าในกรณีใด และจะต้องควบคุมจัดการภาวะความเสี่ยงนั้นทุกวิถีทางแม้ว่าตนเองจะต้องแบกรับต้นทุนเพิ่มขึ้นก็ตาม เงื่อนไขดังกล่าวนอกจากจะเป็นกลไกรับประกันความเสี่ยงในการมอบหมายให้หน่วยงานหรือองค์กรในภาคส่วนอื่นเข้ามาจัดบริการสาธารณะแทนรัฐแล้ว ยังมีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงแนวคิดของผู้จัดบริการสาธารณะไม่ว่าจะอยู่ในภาคส่วนใด จากที่เคยเชื่อว่ารัฐย่อมเป็นผู้รับประกันความเสี่ยงและแบกรับความล้มเหลวขององค์กรต่าง ๆ ในภาคสาธารณะไม่ว่ากรณีใด ๆ มาเป็นการมองว่าหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะทุกหน่วยงานย่อมต้องรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานและความล้มเหลวของตนเอง ในฐานะที่เป็นต้นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนพึงได้รับจากรัฐ

4) หน่วยงานผู้มอบหมายภารกิจให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นเข้ามารับดำเนินการกิจแทนรัฐ จำเป็นต้องมีบทบาทเชิงรุกในการสร้างศักยภาพของตลาดบริการสาธารณะในการดึงดูดผู้จัดบริการรายใหม่ ๆ

การนำกลไกการแข่งขันเข้ามาปรับใช้ในการจัดบริการสาธารณะจะสามารถบรรลุผลได้มากน้อยเพียงใดนั้น ยังขึ้นอยู่กับศักยภาพของตลาดบริการสาธารณะนั้น ๆ ในการดึงดูดให้ผู้ประกอบการจัดบริการสาธารณะจากภาคส่วนอื่น ๆ เกิดความกระตือรือร้นสนใจที่จะเข้ามาลงทุนหรือเสนอตัวรับมอบหมายภารกิจจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากการแข่งขันกันจัดบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นในเรื่องรูปแบบและวิธีการให้บริการอันหลากหลาย และระดับคุณภาพและประสิทธิภาพของการบริการนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อในตลาดบริการสาธารณะดังกล่าวมีผู้จัดบริการหลายรายดำเนินงานแข่งขันกัน อย่างไรก็ตาม การมีผู้จัดบริการสาธารณะเข้าสู่ตลาดบริการสาธารณะในจำนวนที่เพียงพอต่อการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันนั้น อาจเกิดขึ้นได้ยากหากสภาพตลาดบริการสาธารณะนั้นยังคงมีอุปสรรคกีดขวางการเข้าสู่ตลาดของผู้จัดบริการรายใหม่อยู่ในระดับสูง

อุปสรรคกีดขวางการเข้าสู่ตลาดบริการสาธารณะของผู้จัดบริการรายใหม่ ๆ ได้แก่ ระดับทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านซึ่งจำเป็นต่อการบริหารจัดการบริการสาธารณะบางประเภท การต้องอาศัยบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีทักษะความรู้และประสบการณ์ในการทำงานด้านนั้น ๆ การต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวนมากในการเริ่มต้นดำเนินการจัดบริการสาธารณะ รวมถึงการมีสินทรัพย์ที่จำเป็นต่อการดำเนินกิจการจัดบริการสาธารณะอย่างพร้อมสรรพในระดับหนึ่งก่อนที่จะเสนอตัวเข้าแข่งขันรับมอบหมายภารกิจจัดบริการสาธารณะจากรัฐ เป็นต้น

สำหรับแนวทางการดำเนินมาตรการเพื่อลดทอนอุปสรรคกีดขวางการเข้ามารับดำเนินการกิจบริการสาธารณะแทนรัฐ อาจกระทำได้โดยวิธีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ข้อกำหนดซึ่งใช้กำกับการบริหารภารกิจบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ ให้เหมาะสมและเอื้อต่อการเปิดช่องให้ผู้จัดบริการจากภาคส่วนอื่นเข้ามารับผิดชอบดำเนินการกิจแทนรัฐมากยิ่งขึ้น (Regulatory changes) เช่น ในการมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานหรือองค์กรในภาคส่วนอื่นเข้ามารับผิดชอบจัดบริการสาธารณะแทนรัฐนั้น อาจมีการเปิดช่องให้ผู้ประกอบการรายใหม่เหล่านั้น สามารถกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการได้ในอัตราที่สูงกว่าอัตราค่าบริการในหน่วยงานผู้ให้บริการภาครัฐได้ ทั้งนี้เพื่อให้เงินส่วนต่างดังกล่าวเป็นรายได้สำหรับรองรับต้นทุนในการเข้าสู่ตลาดของผู้จัดบริการที่มีใช้ภาครัฐซึ่งต้องแบกรับต้นทุนการจัดหาสินทรัพย์และการพัฒนาภายในสถานประกอบการด้วยตนเอง เป็นต้น

นอกจากนี้ วิธีการลดทอนอุปสรรคการเข้าสู่ตลาดของผู้จัดบริการสาธารณะจากภาคส่วนอื่นยังอาจกระทำโดยอาศัยการเสริมสร้างศักยภาพแก่ผู้จัดบริการสาธารณะขนาดเล็กจากภาคส่วนต่าง ๆ ให้มีขีดความสามารถเพียงพอต่อการก้าวข้ามอุปสรรคกีดขวางการเข้ามารับมอบหมายภารกิจจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ เช่น การมีมาตรการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการจัดการขยะรายย่อยต่าง ๆ หันมารวมตัวกันเพื่อร่วม

ลงทุนจัดหาเครื่องมือเครื่องจักรที่ทันสมัยและมีสมรรถนะสูง เพื่อให้มีศักยภาพเพียงพอต่อการรับมอบหมายภารกิจจัดการขยะในพื้นที่แทนหน่วยงานของรัฐ ในกรณีนี้ หน่วยงานผู้กำกับดูแลกรมอบหมายภารกิจ (Commissioner) จึงมีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ขึ้น เพื่อให้มีศักยภาพเพียงพอต่อการรองรับการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะจากรัฐได้นั่นเอง

การแสดงบทบาทของภาครัฐในการให้ความสะดวกและสร้างโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการเข้ามารับมอบหมายจัดบริการสาธารณะแทนรัฐของผู้จัดบริการที่มีใช้ภาครัฐ (Facilitation role) มีความสำคัญอย่างมากต่อการเปิดให้หน่วยงานหรือองค์กรในภาคประชาสังคม (Third sector) เข้ามารับมอบหมายดำเนินภารกิจบริการสาธารณะแทนรัฐ เนื่องจากภายใต้เงื่อนไขการแข่งขันในระบบตลาดหรือการแข่งขันบนฐานของศักยภาพที่ตั้งอยู่บนฐานของทุนในการประกอบการแล้ว หน่วยงานในกลุ่มนี้ย่อมไม่สามารถเข้าสู่ตลาดบริการสาธารณะได้โดยอาศัยช่องทางการแข่งขันด้านศักยภาพที่ตั้งอยู่บนฐานของทุน ดังนั้น วิธีการที่ภาครัฐจะส่งเสริมให้หน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไรต่าง ๆ อันได้แก่ องค์กรการกุศล (Charities) ผู้ประกอบการทางสังคม (Social enterprises) รวมถึงองค์กรในภาคประชาสังคมอื่น ๆ (Third sector organizations) สามารถเข้ามารับมอบหมายภารกิจจัดบริการสาธารณะแทนรัฐได้นั้น จึงต้องอาศัยกลไกการสนับสนุนบทบาทและศักยภาพขององค์กรซึ่งมีประสบการณ์และความชำนาญในการปฏิบัติงานสาธารณะในระดับพื้นที่เหล่านี้โดยเฉพาะ

ตัวอย่างเช่น ในประเทศสหราชอาณาจักรมีการจัดตั้งหน่วยงานที่ชื่อ Office of the Third Sector ขึ้นมาใหม่ อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรี หน่วยงานนี้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการคัดกรองและขึ้นทะเบียนองค์กรที่ทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยไม่แสวงหาผลกำไร รวมถึงกำกับกรมอบหมายภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในกระทรวงต่าง ๆ ให้องค์กรที่ไม่แสวงผลกำไรเหล่านี้รับผิดชอบดำเนินการแทนสำนักงานดังกล่าวจึงมีบทบาทเป็นตัวกลางประสานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาครัฐในทุกสังกัดกับองค์กรในภาคประชาสังคมในกระบวนการพิจารณามอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีใช้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน ปัจจุบันรัฐบาลอังกฤษมีการจัดสรรงบประมาณราวร้อยละ 0.5 ของงบประมาณบริหารงานภาครัฐในส่วนกลางไปให้องค์กรในภาคประชาสังคม (Third sector) สำหรับดำเนินภารกิจบริการสาธารณะในระดับพื้นที่แทนหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นการส่งเสริมการเติบโตขององค์กรเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี

5) หน่วยงานภาครัฐจะต้องกำหนดมาตรการให้คุณให้โทษเพื่อเป็นแรงจูงใจในการบริหารงานของผู้รับจัดบริการสาธารณะ โดยอาศัยความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นตัวชี้วัดสำคัญ

การแข่งขันจะเกิดผลดีหรือก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดบริการสาธารณะของรัฐก็ต่อเมื่อภาครัฐมีการจัดสรรงบประมาณในการจัดบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ สำหรับผู้จัดบริการสาธารณะที่ประชาชนได้เลือก ผู้จัดบริการสาธารณะที่ประสบความสำเร็จอาจจะได้รับรางวัลตอบแทนโดยการจัดสรรรายได้พิเศษ (Extra revenues) และได้รับการสนับสนุนช่องทางหรือโอกาสในการขยายกิจการ ส่วนผู้จัดบริการสาธารณะรายใดที่ไม่ประสบความสำเร็จในการให้บริการได้ตามความต้องการหรือสนองตอบความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการได้ ก็อาจมีการดำเนินมาตรการลงโทษ

ในสภาพเงื่อนไขดังกล่าว ผู้จัดบริการสาธารณะทั้งหลายจะมีแรงจูงใจอย่างแข็งแกร่งในการมุ่งให้บริการสาธารณะที่ตนได้รับมอบหมายจากรัฐอย่างเต็มกำลังเพื่อให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งไม่เพียงส่งผลโดยตรงต่อการดึงดูดผู้รับบริการให้เพิ่มขึ้นแล้ว การเป็นผู้จัดบริการสาธารณะที่ประชาชนพึงพอใจในการบริการมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ให้บริการรายอื่น ๆ ยังช่วยให้มีโอกาสได้รับสิทธิประโยชน์พิเศษภายใต้มาตรการสร้างแรงจูงใจของหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจอีกทางหนึ่งด้วย

ตัวอย่างเช่น การส่งเสริมผู้จัดบริการสาธารณะแทนรัฐในกรณีการจัดบริการทางสังคมสำหรับเด็ก (Service for children) ตามกฎหมายว่าด้วยการบริการเด็ก (Childcare bill) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มโอกาสและช่องทางแก่เด็กในพื้นที่ห่างไกลในการเข้าถึงบริการทางสังคมจากรัฐ โดยเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี และครอบครัวของเด็กเหล่านั้นในทุกพื้นที่จะได้รับบริการทางสังคมที่มีคุณภาพสูงกว่าบริการจากหน่วยงานของรัฐที่เป็นอยู่ก่อนหน้านั้น หลักการของกฎหมายดังกล่าว ก็คือ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทนำในเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic leaders) ในการทำงานร่วมกับองค์กรและหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจด้านเด็กในทุกภาคส่วน เพื่อร่วมกันเป็นหุ้นส่วนการทำงานในระดับพื้นที่ร่วมกัน นับตั้งแต่การกำหนดกรอบและทิศทางการจัดบริการทางสังคมสำหรับเด็ก การวางแผนการจัดระบบบริหารสำหรับเด็ก แรกเกิดในพื้นที่ การหามาตรการยกระดับคุณภาพการจัดบริการ และพัฒนาการทำงานด้านบริการสังคมสำหรับเด็กให้เข้าถึงเด็กทุกคนในพื้นที่

ในการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสามารถรับประกันได้ว่า ในพื้นที่รับผิดชอบของตนจะมีการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณสำหรับการขับเคลื่อนภารกิจบริการสังคมสำหรับเด็กในพื้นที่อย่างเพียงพอ โดยไม่จำกัดว่าบริการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานในภาคส่วนใด นั่นคือ เมื่อผลลัพธ์ของการจัดบริการสาธารณะด้านเด็กเกิดขึ้นในพื้นที่ของตน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องเป็นผู้รับผิดชอบสนับสนุนส่งเสริมการทำงานขององค์กรหรือหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะเป้าหมายในการสร้างความอยู่ดีมีสุขแก่เด็กทุกคนในพื้นที่มิใช่เป้าหมายเฉพาะของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่เป็นเป้าหมายร่วมกันของทุกหน่วยงานและ

องค์กรที่มีบทบาทในการบริหารงานภาคสาธารณะ การมีมาตรการส่งเสริมการทำงานดังกล่าวจึงมีส่วนช่วยให้ องค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ มีความเข้มแข็งมากขึ้นในการทำงาน และกระตุ้นหรือรื้อฟื้นในการเข้ามาแสดงบทบาท ในการรับมือบทบาทภารกิจจัดบริการสาธารณะแทนหน่วยงานของรัฐได้มากขึ้น

ในกรณีนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทเป็น “ผู้อำนวยความสะดวกในตลาดบริการ สาธารณะ” (Market facilitator) โดยทำหน้าที่ดูแลติดตามการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติภารกิจ จัดบริการสาธารณะด้านเด็กในพื้นที่รับผิดชอบ รวมถึงการดูแลสอดส่องว่าการจัดบริการของผู้ให้บริการ ทั้งหมดจะสามารถให้บริการได้อย่างเพียงพอและครอบคลุมทั่วถึงกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการในพื้นที่ มี จำนวนสถานที่จัดบริการอย่างเพียงพอ มีการเปิดให้บริการในช่วงเวลาที่เหมาะสมกับวิถีการดำเนิน ชีวิตประจำวันของครอบครัวผู้รับบริการ รวมถึงลดจนการสนับสนุนให้มีความหลากหลายในการจัดบริการ ให้สอดคล้องกับลักษณะความต้องการและสภาพปัญหาเฉพาะของกลุ่มผู้รับบริการ โดยส่งเสริมให้ผู้จัด บริการสาธารณะด้านเด็กรายใหม่ ๆ ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเข้ามามีบทบาทในตลาดบริการ สาธารณะระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของตนเองแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจจัดบริการสาธารณะในความรับผิดชอบโดยอาศัยการมอบหมายภารกิจ ให้หน่วยงานอื่นที่มีศักยภาพมากกว่ารับไปดำเนินการแทน (Commission service) ไม่ว่าจะเป็นการมอบหมาย ภารกิจจัดบริการสาธารณะบางอย่างให้องค์กรภาคอาสาสมัคร (Voluntary sector) และองค์กรเอกชน (Private sector) รับผิดชอบดำเนินการแทน ทั้งนี้ในการมอบหมายภารกิจในความรับผิดชอบไปให้หน่วยงาน ในภาคส่วนอื่นในพื้นที่ดำเนินการแทนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการโดยอาศัยบทบาทของ องค์กร “ฝ่ายที่สาม” (Third parties) ซึ่งมีความเป็นกลางและเป็นอิสระจากการกำกับควบคุมขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเอง รวมถึงไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนในกระบวนการว่าจ้างหรือมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานอื่น ดำเนินการแทน

ตัวอย่างเช่น ในกระบวนการมอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณะด้านเด็กขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่องค์กรหรือหน่วยงานในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนนั้น องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเจ้าของภารกิจมิได้เป็นผู้ติดต่อเจรจาการทำสัญญามอบหมายงานกับหน่วยงานที่เสนอตัวเข้ามารับ ทำงานแทนโดยตรง หากแต่บทบาทดังกล่าวดำเนินการโดย “ศูนย์บริการเด็ก” (Children's Centres) ซึ่งเป็น องค์กรภายใต้ยุทธศาสตร์การขยายบริการทางสังคมแก่เด็ก มีสำนักงานตั้งกระจายอยู่ในทุกพื้นที่มีหน้าที่ใน การบริหารโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณมาให้ดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์นั้น การบริหารศูนย์ อยู่ภายใต้คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากชุมชน ภาคเอกชน องค์กรอาสาสมัคร โรงเรียน รวมถึง องค์กรด้านสังคมต่าง ๆ ในพื้นที่

ตัวอย่างบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม (Third sector) ในการจัดบริการสาธารณะ

ในประเทศสหราชอาณาจักร องค์กรในภาคประชาสังคมมีชื่อเรียกโดยรวมว่า “องค์กรภาคที่สาม” (Third sector) อันหมายรวมถึงสถาบันและองค์กรต่าง ๆ หลากหลายรูปแบบ ซึ่งแสดงบทบาทอยู่ตรงกลางระหว่างหน่วยงาน “ภาครัฐ” กับหน่วยงานหรือองค์กร “ภาคเอกชน” องค์กรหรือหน่วยงานในภาคที่สามจึงครอบคลุมตั้งแต่ชุมชนท้องถิ่นขนาดเล็กในพื้นที่ต่าง ๆ กลุ่มอาสาสมัคร มูลนิธิทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ซึ่งมีการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นทางการ องค์กรบริหารกองทุน (Trusts) ผู้ประกอบการทางสังคม (Social enterprises) องค์กรความร่วมมือต่าง ๆ (Co-operatives) ตัวอย่างองค์กรภาคประชาสังคมซึ่งมีบทบาทในการรับมอบหมายภารกิจจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ ได้แก่

1) สมาคมครอบครัวมีสุข (Family Welfare Association) มีสำนักงานตั้งทำการอยู่ในกรุงลอนดอน ให้บริการสนับสนุนด้านต่าง ๆ แก่ครอบครัว นับตั้งแต่การบริการด้านสุขภาพจิต การดูแลเรื่องที่อยู่อาศัย การจัด บริการศูนย์รับดูแลเด็กเล็กตอนกลางวัน การเสริมสร้างความรู้เพื่อเตรียมความพร้อมในการแต่งงานและชีวิตครอบครัว มีงบประมาณดำเนินงานกว่า 12.5 ล้านปอนด์ต่อปี ซึ่งที่มาของงบประมาณ 11 ล้านปอนด์ มาจากการทำสัญญาให้เงินอุดหนุน และงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากหน่วยงานภาครัฐหลากหลายหน่วยงาน เพื่อให้สมาคมรับดำเนินการจัดบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายแทนหน่วยงานภาครัฐ อาทิ สำนักงานกองทุนเด็กแรกเกิด (Sure Start Children's Centre) กองทุนเพื่อเด็ก (Children's Fund) รวมถึงสำนักงานบริหารงานบริการสาธารณสุขมูลฐาน (Primary Care Trust) สำหรับงบประมาณส่วนที่เหลืออีกราว 1.5 ล้านปอนด์นั้นได้จากการระดมเงินสนับสนุนและบริจาคเข้ากองทุนของสมาคมโดยตรง

2) สำนักงานบริหารกองทุนเจ้าฟ้าชาย (Prince's Trust) เป็นหนึ่งในองค์กรการกุศลระดับชาติ มีเป้าหมายหลักเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่กลุ่มเยาวชนผู้ด้อยโอกาสอายุระหว่าง 14-30 ปี โดยผ่านการดำเนินโครงการเพื่อสร้างเสริมความรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพเยาวชน การเป็นแหล่งเงินทุนกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพสำหรับผู้ว่างงาน และบริการทางสังคมอื่น ๆ ในแต่ละปีมีงบประมาณดำเนินงานราว 50 ล้านปอนด์ โดยเงินทั้งหมดมีที่มาจาก การสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานในภาครัฐและภายใต้เงินบริจาคจากองค์กรในภาคเอกชน

3) สำนักงานบริการข้อมูลและให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้พิการในเขตเมือง Shropshire, Telford และ Wrekin (DIAL Shropshire Telford and Wrekin) เป็นองค์กรการกุศลระดับชาติ มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานด้านการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตผู้พิการในเขตพื้นที่ 3 เมือง กิจกรรมที่สำคัญได้แก่ การให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการรักษาสิทธิประโยชน์ของผู้พิการ และการดำเนินการประสานงานในกรณีที่ผู้พิการร้องเรียนเรื่องการไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ ดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่อาสาสมัครจำนวน 45 คน มีงบประมาณดำเนินงานราว 200,000 ปอนด์ต่อปี กว่าร้อยละ 50 ของงบประมาณทั้งหมดมีที่มาจากเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้สำนักงานดำเนินการจัดการส่งเสริมและปกป้องสิทธิประโยชน์ของผู้พิการ เช่น สำนักงานสภาการเรียนรู้และสร้างทักษะ (Learning and Skills Council) สำนักงานคณะกรรมการบริหารงานบริการทางกฎหมาย (Legal Services Commission) และสำนักงานสภาเขตเมือง Telford และเมือง Wrekin เป็นต้น

ที่มา : The National Audit Office, *Home Office Working With the Third Sector* (London: NAO, 2005); HM Treasury, *Exploring the Role of the Third Sector in Public Service Delivery and Reform* (London: HM Treasury, 2005).

ในการมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นดำเนินการแทนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดสรรเงินสำหรับบริหารภารกิจด้านเด็กให้แก่ศูนย์บริการเด็กในพื้นที่ (Children's Centres) จากนั้นศูนย์จะทำหน้าที่ดำเนินการจัดหาและคัดกรองผู้ประกอบการจัดบริการทางสังคมด้านเด็กที่มีศักยภาพและมีความเหมาะสมต่อการบริหารงานบริการด้านเด็กในแต่ละภารกิจ และดำเนินการมอบหมายภารกิจในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่หน่วยงานหรือองค์กรที่ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติเหล่านั้นต่อไป (Commission childcare service) นอกจากนี้ เมื่อผู้ประกอบการที่ได้รับมอบหมายภารกิจจัดบริการด้านเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินงานในพื้นที่ไปแล้ว ศูนย์ดังกล่าวยังทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

6) หน่วยงานภาครัฐต้องมีมาตรการลดต้นทุนการดำเนินการและระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการจัดทำข้อตกลงสัญญาระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับหน่วยงานผู้รับจัดบริการให้น้อยที่สุด

เนื่องจากกระบวนการจัดทำสัญญาข้อตกลงการมอบหมายภารกิจจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐให้หน่วยงานในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน จำเป็นต้องอาศัยต้นทุนการดำเนินการและใช้ระยะเวลาพอสมควรในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน นับตั้งแต่การจัดทำข้อเสนอสัญญา การเสนอโครงการ การเปิดแข่งขันระหว่างผู้เสนอตัวเข้ามารับมอบหมายภารกิจของรัฐ ไปจนถึงการเริ่มต้นส่งมอบงานให้ผู้ได้รับคัดเลือกเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐดำเนินการแทน ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีมาตรการลดทอนการสูญเสียต้นทุนและเวลาดำเนินการในขั้นตอนการพิจารณามอบหมายงาน รวมถึงลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดบริการสาธารณะของผู้จัดบริการรายใหม่ให้น้อยที่สุด (Minimize contracting and other transaction costs)

สำหรับแนวทางในการลดทอนอุปสรรคด้านต้นทุนค่าดำเนินการและระยะเวลาที่ผู้เข้ามาเสนอตัวแข่งขันรับเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐต้องเสียไป อาจกระทำได้โดยการสร้างตัวแบบสัญญาที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับปรับใช้ได้กับการทำสัญญามอบหมายภารกิจบริการสาธารณะแต่ละกรณีได้อย่างสะดวกรวดเร็วและมีความรัดกุม (Aggregated contracts) นอกจากนี้เพื่อให้กระบวนการทำสัญญาและการมอบหมายภารกิจในทุกขั้นตอนดำเนินไปโดยไม่มีข้อติดขัดหรือผิดพลาด บุคลากรในหน่วยงานผู้มอบหมายภารกิจของรัฐให้หน่วยงานหรือองค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน (Commissioners) จำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมเสริมสร้างทักษะความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานในขั้นตอนต่าง ๆ มาเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้ความเข้าใจในหลักการสำคัญของการเปิดให้หน่วยงานในภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการบริการสาธารณะแทนรัฐ หลักการทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแข่งขัน (Economics of competition) รวมถึงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเงื่อนไขและวิธีการที่จะทำให้การแข่งขันเกิดผลดีต่อสังคมโดยรวม

7) รัฐบาลควรกำหนดกรอบนโยบายด้านการบริหารจัดการภาคสาธารณะโดยไม่ยึดติดกับรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะของรัฐแบบดั้งเดิมซึ่งเป็นที่คุ้นเคยมายาวนาน

การนำกลไกสำหรับเปิดช่องให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะและการเปิดให้ผู้ประกอบการในภาคส่วนอื่นเข้ามารับดำเนินการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ (Competition and contestability) จะเป็นไปได้มากน้อยเพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง นั่นคือการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและความเข้าใจในกลุ่มบุคคลผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องไม่ยึดติดอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดและจารีตปฏิบัติในการจัดบริการสาธารณะของรัฐในแบบดั้งเดิมที่เคยยึดถือปฏิบัติกันมายาวนาน

นอกจากนี้ ผู้บริหารนโยบายยังจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการมุ่งวางแนวทางการประสานเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในภาคส่วนต่าง ๆ (Collaboration) ที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะแต่ละเรื่อง เพื่อดึงตัวแสดงเหล่านั้นให้เข้ามามีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันผู้บริหารนโยบายก็ควรเล็งเห็นความสำคัญของการนำกลไกการแข่งขันมาใช้ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทภายใต้เงื่อนไขที่มีความเหมาะสมอีกด้วย

8) รัฐบาลจะต้องมีบทบาทหลักในการส่งเสริมให้เกิดการประสานความร่วมมือ (Collaboration) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นในสังคมเพื่อมุ่งผลักดันให้การจัดบริการสาธารณะบรรลุผลสัมฤทธิ์สูงสุด

การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการบริหารงานภาคสาธารณะมีส่วนช่วยให้เกิดผลดีต่อการบริหารงานของรัฐในหลายประการ ได้แก่ การมีหน่วยงานอื่น ๆ เข้ามาร่วมรับภาระด้านต้นทุน (Cost sharing) การแบ่งปันและแบกรับความเสี่ยงร่วมกัน การร่วมกันทดลองและเรียนรู้วิธีการทำงานใหม่ ๆ ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพเป็นสำคัญ การประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ จะช่วยให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์และเผยแพร่รูปแบบการบริหารจัดการที่มีผลสัมฤทธิ์เป็นเลิศ (Best practice) ให้กระจายไปสู่การปฏิบัติกว้างขวางและรวดเร็ว เช่นเดียวกับการส่งเสริมผลักดันให้หน่วยงานที่มีผลการปฏิบัติในระดับต่ำมีการปรับปรุงตัวเองเพื่อยกระดับการทำงานให้ทัดเทียมกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างไม่หยุดนิ่ง (Support mechanism)

นอกจากนี้ การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะซึ่งมีเป้าหมายภารกิจเดียวกันยังเอื้อให้เกิดการบริหารภารกิจในรูปแบบ “การผนึกกำลังเพื่อขับเคลื่อนภารกิจร่วมกัน” (Joined-up approach) ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในการเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถของผู้จัดบริการสาธารณะ อันส่งผลให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพสูงกว่าการที่ผู้จัดบริการสาธารณะแต่ละคนจัดทำเองเพียงลำพัง อย่างไรก็ตาม การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานผู้จัดบริการ

สาธารณสุขเพื่อขับเคลื่อนภารกิจไปสู่เป้าหมายร่วมกันนี้ อาจดูเหมือนว่าจะเกิดขึ้นได้ยากภายใต้สภาพการแข่งขันระหว่างผู้จัดบริการหลายรายในตลาดบริการสาธารณสุข แต่ก็ได้หมายความว่า การเปิดให้มีการแข่งขันจะต้องนำไปสู่การทำลายโอกาสในการสร้างความร่วมมือเพื่อเป้าหมายร่วมของสาธารณสุขจะ เป็นไปไม่ได้เสียทีเดียว

ทั้งนี้เพราะการแข่งขันในตลาดบริการสาธารณสุขนั้นดำเนินไปภายใต้หลักการที่แตกต่างจากการแข่งขันในตลาดสินค้าทั่วไปซึ่งมีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ การเปิดให้มีการแข่งขันในตลาดบริการสาธารณสุขมีวัตถุประสงค์เพื่อลดสภาพการผูกขาดบทบาทการจัดบริการสาธารณสุข ไม่ว่าจะเป็นการผูกขาดภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพียงหน่วยงานเดียว หรือผู้จัดบริการสาธารณสุข เอกชนที่ได้รับสัมปทานเข้ามาทำหน้าที่จัดบริการสาธารณสุขเพียงรายเดียวหรือน้อยราย ดังนั้น การเปิดให้ผู้จัดบริการสาธารณสุขรายอื่น ๆ สามารถเข้ามา มีพื้นที่ในตลาดบริการสาธารณสุขจึงมิใช่การเปิดให้มีการเข้ามาแข่งขันเพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งตลาดหรือเพื่อมุ่งสร้างผลกำไรสูงสุดแต่อย่างใด หากเป็นการแข่งขันที่มีเป้าหมายเพื่อผลิตบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพและสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ในแง่นี้การแข่งขันในตลาดบริการสาธารณสุขจึงส่งผลกระทบต่อให้เกิดการริเริ่มพัฒนานวัตกรรม การบริการและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้จัดบริการที่มีผลงานเป็นเลิศกับผู้จัดบริการรายอื่น ๆ มากกว่าจะบั่นทอนความร่วมมือหรือมุ่งแข่งขันเพื่อเอาชนะคู่แข่งรายอื่น ที่สำคัญคือ แม้แต่ในการบริหารงาน ภาครัฐกิจเอกชนก็ปรากฏให้เห็นถึงการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ตัวแบบการบริหารงานที่เป็นเลิศระหว่างกันโดย ผ่านช่องทาง การประสานเชื่อมโยงระหว่างองค์กรธุรกิจด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ในภาคเอกชน หน่วยงานที่ ปรีกษาด้านการบริหารจัดการภายในองค์กรจะเป็นเสมือนจุดประสานเชื่อมโยงระหว่างองค์กรธุรกิจ หลากหลายประเภท (Intermediaries) โดยองค์กรที่ปรึกษาเหล่านี้ทำหน้าที่เสมือนตัวกลางในการนำตัวแบบ และประสบการณ์การบริหารงานที่เป็นเลิศจากองค์กรหนึ่งมาสังเคราะห์และขยายผลให้เกิดขึ้นในองค์กร อื่น ๆ ที่รับคำปรึกษา ผลก็คือ องค์กรธุรกิจที่ประสบปัญหาใหม่ ๆ สามารถมีวิธีจัดการปัญหานั้นได้โดย อาศัยประสบการณ์ขององค์กรอื่นที่เคยประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาเดียวกันมาก่อนแล้ว

แต่ถึงกระนั้น การประสานความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการ (Collaboration) จะเกิดขึ้นมาน้อย เพียงใดก็จำเป็นต้องอาศัยกลไกการสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสมด้วยเช่นกัน ยิ่งกว่านั้น กลไกดังกล่าวควร จะรับประกันได้ว่าการประสานความร่วมมือระหว่างผู้จัดบริการสาธารณสุขที่เกิดขึ้นนั้น จะ เป็นไปเพื่อมุ่งอำนวยความสะดวกแก่สาธารณสุขมากกว่าจะมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ของผู้ประกอบการด้วยกันเอง ดังนั้น หน่วยงาน ภาครัฐผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลการมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน (Commissioner) จึงจำเป็นต้องมีบทบาทในการวางกลไกเสริมสร้างความร่วมมือที่เหมาะสม

แนวทางที่สำคัญคือ หน่วยงานภาครัฐควรมีมาตรการในการส่งเสริมให้เกิดการประสานเชื่อมโยง การทำงานระหว่างผู้จัดบริการที่มีภารกิจหรือกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการกลุ่มเดียวกัน (Clustering) ไม่ว่าจะ

เป็นการประสานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง หรือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่เข้ามารับมือบทบาทภารกิจจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ มาตรการดังกล่าวควรตั้งอยู่บนหลักการที่มุ่งกระตุ้นให้ผู้บริหารจัดการบริการสาธารณะในทุกภาคส่วนเล็งเห็นถึงข้อดีและประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการประสานความร่วมมือระหว่างกัน ทั้งในรูปของการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กร (Co-operation) การสร้างเครือข่าย (Networks) และการเชื่อมโยงกันระหว่างผู้ประกอบการบริหารจัดการบริการสาธารณะแทนรัฐ (Inter-firm linkages) ทั้งนี้ เครื่องมือสำหรับกระตุ้นให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เกิดแรงจูงใจในการประสานความร่วมมือระหว่างกันซึ่งภาครัฐสามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็คือ การมีกองทุนสนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจพื้นฐานของการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเป็นกรณีพิเศษ (Extra funding) เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลสูงสุด

ตัวอย่างเช่น รัฐบาลอังกฤษมีการสร้างตัวแบบโครงสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐสำหรับส่งเสริมให้เกิดการประสานการทำงานร่วมกัน (Collaboration) และการแลกเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานที่เป็นเลิศระหว่างหน่วยงาน (Best practice) ได้แก่ ตัวแบบ Confederacy model มีการนำมาใช้ในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ (Post-16 education) หรือตัวแบบความร่วมมือในรูปหุ้นส่วนการทำงานภารกิจเดียวกัน (Single partnership) ซึ่งเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษาต่างระดับกันเพื่อขับเคลื่อนภารกิจด้านการส่งเสริมการศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น และอีกกรณีหนึ่งคือ การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่จัดบริการด้านสุขภาพจากต่างสังกัดและต่างระดับกันเพื่อขับเคลื่อนภารกิจร่วมกันในพื้นที่ (Health collaborative) เช่น ระบบการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานด้านบริการสาธารณสุขมูลฐาน (National Primary Care Collaborative) เป็นต้น

นอกจากมาตรการจูงใจและส่งเสริมการประสานความร่วมมือเพื่อมุ่งขับเคลื่อนภารกิจให้ประสบผลสำเร็จสูงสุดดังกล่าวแล้ว ภาครัฐยังอาจใช้มาตรการในเชิงกำหนดเกณฑ์การปฏิบัติโดยตั้งอยู่บนการสั่งการตามอำนาจหน้าที่โดยตรง (Top-down approach) ได้อีกทางหนึ่งด้วย ตัวอย่างเช่น รัฐบาลอังกฤษได้ออกกฎหมายกำหนดไว้ว่าโรงเรียนใดที่ต้องการเปิดหลักสูตรการศึกษามุ่งเน้นความเป็นเลิศเฉพาะทาง (Specialist schools) จะต้องมีการบริหารการศึกษาในรูปแบบการประสานเชื่อมโยงความร่วมมือกับโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาระดับสูงอื่น ๆ จำนวนหนึ่งเสียก่อน เป็นต้น มาตรการดังกล่าวยังอาจนำมาใช้สำหรับการถ่ายทอดและขยายผลรูปแบบการบริหารงานที่เป็นเลิศ (Best practice) ไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งมีภารกิจเดียวกันได้ด้วย เช่น รัฐบาลอังกฤษกำหนดให้โรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศนำตัวแบบการจัดการเรียนการสอนแบบเน้นการอ่านสะกดคำ (Synthetic phonics for early readers) ได้รับการรับรองโดยสถาบันยุทธศาสตร์ด้านการใช้ภาษาแห่งชาติ (National Literacy Strategy) มาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรของโรงเรียน เป็นต้น

9) ภาครัฐต้องรับประกันได้ว่าการเปิดให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อระบบการจัดบริการสาธารณะของรัฐโดยรวม

ในการพิจารณานำกลไกการเปิดให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะ (Competition) หรือการเปิดช่องให้ผู้ประกอบการจัดทำบริการสาธารณะจากภาคส่วนอื่นเข้ามารับดำเนินการกิจแทนรัฐ (Contestability) นั้น ภาครัฐจำเป็นต้องตระหนักว่ากลไกการแข่งขันที่นำมาใช้จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อประโยชน์สาธารณะ และต้องรับประกันได้ว่าการยอมเปิดช่องให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนหรือองค์กรในภาคประชาสังคมเข้ามาจัดบริการสาธารณะบางอย่างแทนหน่วยงานของรัฐนั้น จะไม่นำไปสู่การทำลาย “หลักการพื้นฐานของการจัดบริการสาธารณะ” (Public service ethos) นั่นคือ การยึดมั่นในผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นสำคัญ หลักการดังกล่าวนอกจากจะเป็นคติพื้นฐานของผู้ปฏิบัติงานในภาคสาธารณะแล้ว ยังเป็นคุณค่าสำคัญที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานในภาคสาธารณะเกิดความสำนึกในเกียรติศักดิ์ศรีของการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวมอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป แม้ภาครัฐจะมีการนำกลไกการเปิดให้มีการแข่งขันและเปิดให้ผู้จัดบริการสาธารณะจากนอกภาครัฐเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องระมัดระวังมิให้แรงผลักดันของการแข่งขัน (Competitive force) กลายมาเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเหนือกว่าแรงจูงใจในการทำงานที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นที่ตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างจิตสำนึกในประโยชน์ส่วนรวม (Altruism) โดยการกระตุ้นเตือนให้ผู้เข้ามาจัดบริการสาธารณะตระหนักอยู่เสมอว่าเป้าหมายสุดท้ายของการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐนั้นอยู่ที่ประโยชน์สุขของประชาชนผู้รับบริการ มิใช่การมุ่งเข้ามาแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะเพื่อสร้างผลกำไรหรือประโยชน์เฉพาะตัวขององค์กรเป็นหลัก (Self-interest) ดังเช่นการแข่งขันขององค์กรธุรกิจในระบบตลาดสินค้าและบริการทั่วไป เพราะในขณะที่มีการดำเนินงานขององค์กรธุรกิจเอกชนมีเป้าหมายเพื่อแข่งขันด้านต้นทุนและกำไร การดำเนินงานขององค์กรหรือหน่วยงานจัดทำบริการสาธารณะกลับมีเป้าหมายเพื่อแข่งขันกันสร้างความเป็นเลิศในผลงาน (Excellent performance) หมายถึงคุณภาพและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับนั่นเอง

2.3 กรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารจัดการภาคสาธารณะแบบประสานความร่วมมือ (Collaborative Governance)

แม้ว่าการนำตัวแบบในระบบตลาด (Market model) มาปรับใช้ในการบริหารงานบริการสาธารณะของภาครัฐตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นแนวทางสำคัญที่ช่วยลดการผูกขาดในการจัดบริการสาธารณะของระบบราชการ และสร้างแรงกดดันให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าเดิม แต่ถึงกระนั้น ก็มีได้หมายความว่ากลไกการแข่งขันดังกล่าวจะสามารถนำมาใช้อย่างได้ผลกับภารกิจบริการสาธารณะทุกประเภท และมีได้หมายความว่า

ภาครัฐจำเป็นต้องยกเลิกบทบาทในการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนโดยสิ้นเชิง แต่อย่างไรก็ตาม หากแต่การนำกลไกการแข่งขันและการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาจัดบริการสาธารณะแทนรัฐนั้น สามารถทำได้ในหลายระดับและขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของลักษณะภารกิจแต่ละประเภทเป็นสำคัญ นั้นหมายความว่า กลไกการแข่งขันดังกล่าวข้างต้นจะนำมาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงาน ภาครัฐได้เฉพาะภารกิจบางส่วนที่รัฐสามารถเปิดให้องค์กรในภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามารับ ดำเนินภารกิจบริการสาธารณะแทนได้เท่านั้น

ยิ่งกว่านั้น การเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาคธุรกิจเอกชน หรือองค์กร ภาคประชาสังคมและชุมชน เข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐนั้น จะบรรลุผลตาม เป้าหมายมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่ง นั่นคือ การปรับเปลี่ยนรูปแบบและ กระบวนการบริหารงานภาครัฐ จากการมุ่งเน้นการใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมสั่งการและผูกขาดบทบาท การกำหนดตัดสินใจเหนือภาคส่วนอื่นในสังคม (Command-and-control approach) มาเป็นการบริหารงาน ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของพลเมืองตามหลักประชาธิปไตย²⁶ การให้ความสำคัญกับบทบาทชุมชนและ องค์กรในภาคประชาสังคมในการร่วมขับเคลื่อนภารกิจของรัฐให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ รวมถึงการมีความ รับผิดชอบต่อสาธารณะ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การบริหารงานภาครัฐที่ตั้งอยู่บนการประสานความร่วมมือ กับทุกภาคส่วนในสังคม (Collaborative state)²⁷ และสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลง ของสังคม (Adaptive state)²⁸ นั่นเอง

สาระสำคัญในส่วนนี้จะเป็นการชี้ให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของภาครัฐในกระบวนการ บริหารจัดการภาคสาธารณะ หรือกล่าวอย่างง่ายคือ บทบาทของรัฐในความสัมพันธ์กับสังคม ซึ่งหาก พิจารณาในมิติเชิงประวัติศาสตร์แล้วจะสังเกตได้ว่า บทบาทของรัฐในความสัมพันธ์กับสังคมนั้นมิได้มี รูปแบบที่หยุดนิ่งตายตัว หากแต่มีความผันแปรเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอด ดังนั้น คณะผู้วิจัยจะเริ่มต้นในส่วนนี้ ด้วยการอธิบายถึงแนวโน้มทิศทางการปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา เพื่อชี้ให้เห็นถึง การคลี่คลายรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม จากรูปแบบที่รัฐมีบทบาทเหนือสังคมและระบบ เศรษฐกิจ มาสู่การปรับลดบทบาทของรัฐเพื่อเปิดให้ภาคเอกชนและกลไกตลาดได้มีบทบาทขับเคลื่อน เศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น และสุดท้ายจะกล่าวถึงรูปแบบความสัมพันธ์ที่สมดุลระหว่างรัฐกับสังคมใน การบริหารจัดการภาคสาธารณะผ่านแนวคิดเรื่องการบริหารงานภาครัฐแบบประสานความร่วมมือ

²⁶ Christopher Pollitt, "Democracy and Bureaucracy," in *New Forms of Democracy*, edited by David Held and Christopher Pollitt (London: Sage Publications, 1994), pp. 158-191.

²⁷ Simon Parker and Niamh Gallagher (eds.), *The Collaborative State: How Working Together can Transform Public Services* (London: Demos, 2007).

²⁸ Tom Bently and James Wilsdon (eds.), *The Adaptive State: Strategies for Personalizing the Public Realm* (London: Demos, 2003).

2.3.1 รัฐกับการบริหารจัดการภาคสาธารณะ

ในการศึกษาทำความเข้าใจบทบาทของรัฐในความสัมพันธ์กับสังคมนั้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นพ้องกับข้อเสนอของ Jon Pierre และ B. Guy Peter²⁹ ซึ่งชี้ว่า ควรจะพิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมโดยผ่านมโนทัศน์เรื่อง “การบริหารจัดการภาคสาธารณะ” (Governance) เนื่องจากมโนทัศน์ดังกล่าวมีนัยที่ยืดหยุ่นและกว้างขวางกว่าคำว่ามโนทัศน์เกี่ยวกับ “การปกครอง” (Government) ซึ่งมีความหมายจำกัดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการปกครองของรัฐบาลเท่านั้น กล่าวคือ คำว่า “การบริหารจัดการภาคสาธารณะ” (Governance) กินความครอบคลุมถึงสถาบันทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ อีกทั้งยังหมายความถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันและองค์กรทั้งหลายเหล่านั้นที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันในทุกกระบวนการของการปกครองของรัฐ (Process of governing) ดังนั้น บทบาทของรัฐในกระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะ จึงมิใช่เพียงเรื่องของการปกครอง หากแต่รัฐมีบทบาทในการกumulativ ระบบเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการขับเคลื่อนเป้าหมายร่วมของสังคมให้บรรลุซึ่งประโยชน์สุขของส่วนรวม

เมื่อหัวใจสำคัญของกระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะอยู่ที่บทบาทของรัฐในการกำกับทิศทางเพื่อผลักดันให้สังคมก้าวไปสู่เป้าหมายร่วมที่พึงปรารถนา ตลอดจนการประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเพื่อเอื้ออำนวยต่อการสร้างสรรค์ผลประโยชน์ของสาธารณะแล้ว อาจพิจารณาพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมได้จากการวิเคราะห์ถึงแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่าง “รัฐบาล” (Government) กับ “การบริหารจัดการภาคสาธารณะ” (Governance) ที่ปรากฏในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งจะพบว่านับแต่เริ่มต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมานั้น บทบาทของรัฐบาลในการบริหารจัดการภาคสาธารณะ โดยเฉพาะในประเทศตะวันตกตลอดช่วงที่ผ่านมา มีความผันแปรเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ จากแนวโน้มและทิศทางการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐที่ปรากฏ สามารถจัดแบ่งออกเป็น 4 ช่วงใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

ช่วงที่หนึ่ง ในช่วงทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 20 เป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในประเทศตะวันตกส่วนใหญ่ เริ่มขยายตัวเติบโตและมีบทบาทแข็งแกร่งในการขับเคลื่อนสังคม ช่วงที่สอง เริ่มต้นจากทศวรรษแรกภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นช่วงที่เกิดความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในกระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะ ทั้งในประเทศแถบยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกาโดยรัฐบาลต่าง ๆ เริ่มมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการกำกับทิศทางระบบเศรษฐกิจและสังคม ผ่านการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ได้แก่ การออกกฎระเบียบต่าง ๆ (Regulation) การดำเนินโครงการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจโดยรัฐ (Economic redistribution) การขยายขอบเขตอำนาจทางการเมืองเข้าไปในกิจกรรมทางสังคมมากขึ้น เป็นต้น การขยายบทบาทของรัฐดังกล่าว มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้สังคมหลังจากผ่านพ้นช่วงสงคราม

²⁹ Jon Pierre and B. Guy Peter, *Governance, Politics and the State* (London: Macmillan, 2000), pp. 1-7.

ในสภาวะการณ์ดังกล่าว การขยายบทบาทของรัฐบาล (Growing government) ไม่ว่าจะปรากฏในรูปของการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ การดำเนินโครงการและแผนงานรัฐสวัสดิการ (Welfare state programme) รวมถึงการแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจ จึงถูกมองว่าเป็นการแสดงบทบาทที่เหมาะสมกับสภาพความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างดี และรัฐมีความชอบธรรมในการกระทำการเช่นนั้น (Legitimate) กล่าวโดยสรุป ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น บทบาทของรัฐบาลในความสัมพันธ์กับสังคม ดำเนินไปในลักษณะที่รัฐบาลเป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลงสังคมและพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งมีบทบาทแข็งแกร่งอย่างที่ไม่อาจมีตัวแสดงใด ๆ ทัดเทียม (Unchallenged vehicle for social change, equality and economic development)³⁰

ช่วงที่สาม เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในบทบาทของรัฐบาลซึ่งปรากฏในหลายประเทศ กรณีที่ชัดเจนที่สุดได้แก่ในประเทศสหราชอาณาจักร ช่วงรัฐบาลมากาเร็ต แทชเชอร์ และในรัฐบาลโรนัลด์ เรแกน ของสหรัฐอเมริกา ในช่วงนี้รัฐบาลมิได้ถูกมองว่าเป็นตัวนำการแก้ไขปัญหาของสังคมอีกต่อไป แต่กลับถูกมองว่าบทบาทของรัฐบาลนั่นเองที่เป็นต้นเหตุของปัญหาต่าง ๆ ในสังคม ดังนั้น ในช่วงนี้จึงมีความพยายามที่จะหยุดยั้งการเติบโตและขยายบทบาทของภาครัฐ เพื่อเปิดช่องให้ตลาดเข้ามามีบทบาทขับเคลื่อนสังคมและเศรษฐกิจแทน

การจำกัดลดทอนบทบาทของภาครัฐในการนำสังคมในช่วงนี้ ดำเนินการด้วยวิธีการแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร แต่โดยรวมแล้ว นักวิชาการเรียกกระแสการเปลี่ยนแปลงในบทบาทของรัฐบาลในลักษณะดังกล่าวว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ซึ่งปรากฏผ่านรูปแบบการจัดการต่าง ๆ ได้แก่ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) การผ่อนปรนกฎเกณฑ์การกำกับควบคุมการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (Deregulation) การตัดลดงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐ (Cut-back in public spending) การลดอัตราภาษี (Tax cuts) การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจบนฐานของการขับเคลื่อนด้วยภาคการเงิน (Monetarist economic spending) การปรับโครงสร้างเชิงสถาบันขนาดใหญ่และการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ (Radical institutional and administrative reform) และการนำแนวคิดการบริหารจัดการในระบบตลาดมาใช้ในกระบวนการผลิตและให้บริการสาธารณะ (Market-based philosophy in public services production and delivery)³¹

³⁰ Jon Pierre and B. Guy Peter, *Governance, Politics and the State*, p. 2.

³¹ อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศ อาทิ ฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น กลับมิได้เดินตามแนวทางการปรับบทบาทภาครัฐดังกล่าวเสียทีเดียว ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากปัจจัยด้านบริบทภายในประเทศ (National context factors) เช่น วัฒนธรรมการเมือง ธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งมีผลให้เกิดความแตกต่างในการตัดสินใจเลือกแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างรัฐ (Reforms of state restructuring) โปรดดู Owen Hughes, *Public Administration and Management* (London: Macmillan, 1998) และ Brendan C. Nolan, *Public Sector Reform: an International Perspective* (London: Palgrave, 2001).

ช่วงที่สี่ เริ่มต้นในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนอีกครั้งในการปรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ดังปรากฏผ่านการสร้างตัวแบบใหม่ในกระบวนการปกครองของรัฐบาล (New model of government) ซึ่งตั้งอยู่บนฐานการมีแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับบทบาทหลักของรัฐบาล และบทบาทที่ควรเป็นของรัฐบาลในความสัมพันธ์กับสังคม (Role of government in society) มีการมองกระบวนการนำแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติด้วยมุมมองใหม่ รวมถึงการมองว่ารัฐบาลจากการเลือกตั้งต้องมีบทบาทในการเป็นตัวกลางเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม (Coordinating role in a society) ไปพร้อมกับการปล่อยให้กลไกตลาดทำงานขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ (Market ideals) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากการปกครองสังคมมาเป็นการเปิดให้พลังและตัวแสดงทางสังคมและตลาดทำงานแทนให้มากยิ่งขึ้นนั่นเอง

การคลี่คลายและปรับตัวของภาครัฐที่เกิดขึ้นในช่วงดังกล่าว โดยเฉพาะการลดทอนบทบาทของรัฐให้น้อยลงในลักษณะที่เรียกว่า “การทำให้รัฐกลวง” (“Hollowing out” of the state)³² จึงได้นำมาสู่การตั้งคำถามต่อขีดความสามารถของรัฐในการธำรงบทบาทศูนย์กลางของกระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะ โดยเฉพาะในบรรดานักทฤษฎีโลกาภิวัตน์และนักวิชาการมุ่งอธิบายปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “รัฐกลวง” (Hollow state) ต่างเห็นสอดคล้องกันว่า กระบวนการการบริหารจัดการภาคสาธารณะจะเริ่มเข้าไปอยู่ภายใต้บทบาทของตัวแสดงอื่น ๆ มากขึ้น จากเดิมที่อยู่ภายใต้การยึดกุมโดยรัฐและสถาบันองค์กรต่าง ๆ ในภาครัฐ แต่ในขณะเดียวกัน ความเปลี่ยนแปลงในบทบาทของรัฐบาลในกระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะในทิศทางดังกล่าว นำมาซึ่งประเด็นคำถามเกี่ยวกับมิติความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการบริหารจัดการและความรับผิดชอบต่อสาธารณะของภาครัฐด้วยเช่นกัน³³

นับแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา จึงกล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่บทบาทของรัฐในกระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะแบบดั้งเดิมในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย ต่างกำลังเผชิญหน้ากับการท้าทายที่มาจากแรงกดดันทั้งจากภายนอกสังคมอย่างกระแสโลกาภิวัตน์ และแรงกดดันภายในสังคมเอง เช่น การก่อตัวเป็นเครือข่ายทางสังคมกลุ่มต่าง ๆ และการปรากฏของตัวแสดงใหม่ ๆ ในสังคมที่มุ่งสร้างความเป็นเอกเทศในการบริหารจัดการเรื่องส่วนรวมในประเด็นต่าง ๆ ด้วยตัวเอง ซึ่งแรงกดดันจากภาคประชาชนที่มีต่อภาครัฐ (Populist challenges)³⁴ เกิดขึ้นจากแนวคิดและหลักการประชาธิปไตยกระแสใหม่ ๆ อาทิ แนวคิด

³² B. Guy Peters and Jon Pierre, “Governance, Government and the State,” in *The State: Theories and Issues*, edited by Colin Hay, Michael Lister and David Marsh (New York: Palgrave Macmillan, 2006), pp. 209-246.

³³ โปรดดู Adam Przeworski, Susan C. Stokes and Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

³⁴ Yves Mény and Yves Surel (eds.), *Democracies and the Populist Challenge* (New York: Palgrave Publisher, 2002), Chapter 1.

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) ซึ่งมุ่งสร้างช่องทางเพิ่มอำนาจและบทบาทของภาคประชาชนในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะให้มากขึ้น³⁵ แนวคิดประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นบทบาทของชุมชนและกลุ่มพลังทางสังคมในการมีส่วนร่วมดูแลรับผิดชอบกระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะมากขึ้น³⁶ รวมไปถึงแนวคิดที่มุ่งเน้นบทบาทของพลเมืองในการร่วมกันแลกเปลี่ยน ถกเถียงปรึกษาหารือ (Deliberative democracy)³⁷ ไปจนถึงการมีส่วนร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะโดยตรง (Direct democracy)³⁸

แต่ถึงกระนั้นก็ได้หมายความว่า การเผชิญหน้ากับแรงกดดันดังกล่าวจะทำให้รัฐหมดบทบาทความสำคัญลงไปเสียทีเดียว เพราะถึงแม้ว่ากระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะจะแปรเปลี่ยนไปเพียงใด รัฐก็ยังคงต้องมีบทบาทหลักในการปกครองสังคมอยู่เช่นเดิม แต่ก็มีใช้การยึดกุมบทบาทใช้อำนาจปกครองทั้งหมดในลักษณะรวมศูนย์ที่ส่วนกลางอย่างแข็งแรงแรงเช่นในอดีต ดังนั้น ผลที่เกิดขึ้นตามมาจากร่างกดดันดังกล่าว ก็คือ การผันเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐจากการมุ่งทำหน้าที่ปกครอง (Government) ไปเป็นการทำหน้าที่บริหารจัดการภาคสาธารณะ (Governance) ซึ่งเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับบทบาทของตัวแสดงอื่น ๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาคธุรกิจ องค์กรทางสังคมที่ไม่แสวงผลกำไร องค์กรอาสาสมัครภาคประชาชน ไปจนถึงองค์กรชุมชน

สำหรับบทบาทของรัฐในกระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะภายใต้แรงกดดันจากกระแสโลกาภิวัตน์และแรงกดดันจากพลังทางสังคมที่มาพร้อมกับกระแสประชาธิปไตยแนวใหม่ดังกล่าว ก็คือการกำกับทิศทางการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคม (Process of steering the economy and society) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐมีหน้าที่หลักในการกำกับควบคุมทิศทางการดำเนินไปสู่เป้าหมายของส่วนรวม (Collective goals)³⁹ ในการแสดงบทบาทดังกล่าว รัฐจะต้องมีหน้าที่หลักอย่างน้อย 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง สถาบันในภาครัฐมีบทบาทในการสร้างความเห็นพ้องต้องกันระหว่างตัวแสดงในกระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะ ตลอดจนการสร้างทางเลือกและจัดลำดับความสำคัญของนโยบายสาธารณะอันนำไปสู่เป้าหมายร่วมของสังคม สถาบันต่าง ๆ ในภาครัฐจึงเป็นเสมือนแกนกลางในการ

³⁵ โปรดดู Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press, 1984).

³⁶ โปรดดู Paul Hirst, *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance* (Cambridge: Polity Press, 1994).

³⁷ โปรดดู James S. Fishkin, *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform* (London: Yale University Press, 1991); John s. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

³⁸ โปรดดู Markku Suksi, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993).

³⁹ B. Guy Peters and Jon Pierre, "Governance, Government and the State," pp. 215-217.

ขับเคลื่อนกระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะ เพราะตัวแสดงทางการเมือง และตัวแสดงทางสังคมทั้งหลาย ต่างก็มีเป้าหมายหลากหลายที่ต้องการจะให้สังคมบรรลุถึง และต่างก็ต้องการให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ รวมถึงทรัพยากรและงบประมาณของรัฐเพื่อทำให้เป้าหมายเหล่านั้นเกิดขึ้นให้ได้ แต่กระนั้น ด้วยเหตุที่ทรัพยากรของรัฐเป็นสิ่งที่จำกัด รัฐจึงจำเป็นต้องมีกลไกจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของแต่ละเป้าหมายเหล่านั้น โดยทั่วไปแล้ว กระบวนการทางการเมืองในสถาบันนิติบัญญัติ จะทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายร่วมของสังคม โดยผ่านการอนุมัติงบประมาณประจำปีของภาครัฐ และการตัดสินใจว่าควรมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้ในเรื่องใดบ้าง

ประการที่สอง การบริหารกิจการภาคสาธารณะจะบรรลุประสิทธิผลเพียงใด ขึ้นอยู่กับบทบาทของภาครัฐในการประสานเชื่อมโยงเป้าหมายและบูรณาการแผนงานด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยการลดความขัดแย้งในวิธีการดำเนินการสู่เป้าหมายในแต่ละด้านให้น้อยที่สุด หน่วยงานภาครัฐจึงมิได้มีหน้าที่เพียงการเป็นผู้นำกฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้ แต่ยังต้องมีบทบาทในการระดมความร่วมมือและเชื่อมประสานการประนีประนอมระหว่างตัวแสดงที่หลากหลาย ดังนั้น สถาบันในฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานรัฐบาลส่วนกลาง (Central agencies) จึงต้องมีกลไกการประสานเชื่อมโยงกระบวนการกำหนดนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy co-ordination) ที่สามารถประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องอย่างเปิดกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดึงบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐบาล (Non-governmental actors)⁴⁰ ให้เข้ามาร่วมทำหน้าที่ผลักดันนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด

ประการสุดท้าย เพื่อที่จะสามารถกำกับควบคุมทิศทางของการขับเคลื่อนสังคมและเศรษฐกิจให้ไปสู่เป้าหมายได้อย่างบรรลุผลนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจถึงผลที่ตามมาจากการตัดสินใจที่ได้ดำเนินการไปก่อนหน้านี้ โดยการสร้างกลไกเปิดรับผลสะท้อนกลับจากการดำเนินงาน (Feedback) และการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) เนื่องจากผลตอบรับที่สังคมมีต่อการบริหารงานของรัฐบาลนั้น ถือได้ว่าเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญทั้งในแง่ของการนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขสิ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้วให้ดียิ่งขึ้น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายที่ได้ตัดสินใจไปแล้วให้ดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกับปัญหาและตรงเป้าหมายมากยิ่งขึ้น แต่ถึงกระนั้น การนำผลตอบรับมาพิจารณาปรับปรุงการบริหารงานของรัฐแต่เพียงเท่านั้นยังอาจไม่พอต่อการบรรลุเงื่อนไขในมิติความเป็นประชาธิปไตย หน่วยงานภาครัฐยังจำเป็นต้องมีระบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะควบคู่ไปด้วย

เนื่องจากขั้นตอนการนำผลตอบรับกลับเข้ามาทบทวนโดยภาครัฐนั้น เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องทั้งเรื่องของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายให้สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายในการจัดการปัญหาสาธารณะมากขึ้น (Policy change) และการเรียกหาความรับผิดชอบต่อในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ (Scrutiny of the actions of individuals responsible) ดังนั้น หน่วยราชการหรือหน่วยงานบริหารอื่น ๆ ซึ่ง

⁴⁰ Matthew Flinders, "Public/Private: The Boundaries of the State," in *The State: Theories and Issues*, edited by Colin Hay, Michael Lister and David Marsh (New York: Palgrave Macmillan, 2006), pp. 223-247.

รับหน้าที่นำแผนงานมาปฏิบัติแทนเจ้าหน้าที่ภาครัฐ จึงต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำใด ๆ ของตน เพื่อเป็นการรับประกันต่อสาธารณชนว่าสิทธิของพลเมืองทุกคนจะได้รับการเคารพ และเพื่อให้พลเมืองมั่นใจได้ว่าเงินงบประมาณสาธารณะจะถูกใช้อย่างเหมาะสมและถูกต้องตามเป้าหมายร่วมของสังคม นั่นคือ แม้ว่าการบริหารจัดการภาคสาธารณะ จะเกี่ยวข้องกับตัวแสดงในเชิงสถาบันอื่น ๆ ภายนอกกระบวนการ แต่ถึงที่สุดแล้ว ภาระหน้าที่ในการเรียกหาความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Responsibility for accountability) ยังต้องเป็นหน้าที่หลักของสถาบันภาครัฐอยู่นั่นเอง

แม้ว่าการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหุ้นส่วนทางสังคมทั้งหลายกับรัฐบาลจะสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของรัฐบาล แต่ทว่าตัวแสดงเหล่านั้นมีอาจเข้ามาแทนที่การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรของรัฐและรัฐบาล (Legal mandates of states and government) ได้เสียทีเดียว เพราะการดำเนินการใด ๆ ของเครือข่ายทั้งหลายในเรื่องอันเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ จะเกิดขึ้นได้ก็ภายใต้บริบทของการใช้อำนาจของรัฐ (Context of state power) นั่นคือ สถาบันของรัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการสร้างความชอบธรรมแก่การดำเนินการของตัวแสดงในภาคสาธารณะทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็ นกลไกตลาด องค์กรธุรกิจเอกชน ไปจนถึงองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน

ทั้งนี้ เนื่องจากสถาบันต่าง ๆ ในภาครัฐนั้นได้ถูกออกแบบมาเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่จัดการความขัดแย้งในสังคม (Resolve conflicts) ในขณะที่ไม่ว่าจะเป็นตลาดหรือเครือข่ายในภาคเอกชนไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อให้ทำหน้าที่เช่นนั้น ดังจะเห็นได้ว่าตัวแสดงในตลาดทั้งหลายจึงมีแนวโน้มหลีกเลี่ยงให้ห่างจากความขัดแย้ง หรือไม่เช่นนั้นก็มีสมมติฐานว่าตัวแสดงทางเศรษฐกิจที่มีอำนาจทรงพลังที่สุดในตลาดเท่านั้นที่จะสามารถเป็นฝ่ายชนะและมีความชอบธรรมในการดำเนินการต่าง ๆ ส่วนเครือข่ายต่าง ๆ ในภาคประชาสังคม แม้จะมีสมมติฐานที่เชื่อในเรื่องการประสานความร่วมมือ (Co-operative) และการทำงานแบบไม่มุ่งแก่งแย่งแข่งขันกัน (Non-competitive) แต่หากเครือข่ายหนึ่ง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับอาณาเขตของนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้รับการดึงให้เข้าไปมีส่วนในกระบวนการนโยบายดังกล่าว และได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวางจากนโยบายนั้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียหรือเป้าหมายของตัวแสดงในเครือข่ายอื่น ๆ แล้ว ก็จะมีแนวโน้มที่ การร่วมมือกันจัดการปัญหา (Collaborative solutions) ระหว่างฝ่ายที่ได้ประโยชน์กับฝ่ายที่เสียประโยชน์แทบจะเป็นไปไม่ได้เลย เพราะต่างฝ่ายต่างสามารถอ้างความชอบธรรมในสิทธิ์ที่จะปกป้องประโยชน์ของตน

เพราะฉะนั้น หนทางเดียวที่จะจัดการปัญหาความขัดแย้งระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ให้สามารถยุติลงได้อย่างชอบธรรม ก็คือ สถาบันของรัฐซึ่งถูกออกแบบมาภายใต้สมมติฐานที่ว่ารัฐมีหน้าที่จัดการระบอบยุติข้อขัดแย้งภายในสังคมด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยเฉพาะกรณีที่มีความขัดแย้งนั้นอยู่ในระดับเข้มข้นรุนแรง สถาบันทางการปกครองของรัฐเท่านั้นที่จะมีกฎระเบียบข้อบังคับ (Constitutive rules) อันเป็นเครื่องมือสำหรับจัดการคลี่คลายความขัดแย้งนั้นให้ยุติลงได้ อย่างไรก็ตาม หนทางที่ดีที่สุดสำหรับภาครัฐในการลดทอนความขัดแย้งในสังคมนั้น น่าจะอยู่ที่การสร้างเครื่องมือรองรับการมีส่วนร่วมของตัวแสดงใน

ภาคสาธารณะตามหลักประชาธิปไตยและเปิดกว้างยิ่งขึ้น (More open and democratic means of public involvement) หรืออีกนัยหนึ่งคือ ภาครัฐควรมีบทบาทในการประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่หลากหลายในสังคมให้สามารถเข้ามาขับเคลื่อนเป้าหมายร่วมกันนั่นเอง

2.3.2 การบริหารจัดการภาคสาธารณะแบบประสานความร่วมมือ (Collaborative governance)

ภายใต้สภาวะที่ภาครัฐต้องเผชิญกับแรงกดดันจากสังคมมากขึ้นดังกล่าวมานั้น การบริหารจัดการภาครัฐแบบประสานความร่วมมือ จึงเป็นหนึ่งในวิธีการปรับตัวของรัฐเพื่อให้สามารถรับมือกับแรงกดดันและข้อเรียกร้องของสังคมได้ ดังที่ Yochai Benkler⁴¹ ได้ชี้ว่า ในปัจจุบันมีทัศนคติแบบแบ่งแยกคู่ตรงข้ามระหว่างรัฐกับตลาด (Binary state-market conception) ซึ่งเคยเป็นแนวคิดหลักในการวิเคราะห์การบริหารนโยบายและระบบเศรษฐกิจในช่วงศตวรรษที่ 20 นั้น อาจไม่ช่วยทำให้เข้าใจปรากฏการณ์ที่กลุ่มตัวแสดงทางสังคมก้าวเข้ามามีบทบาทในการทำงานสาธารณะอย่างแข็งขันหรือท้าทายรัฐเช่นทุกวันนี้ได้อย่างชัดเจนนัก

เนื่องจากกระแสการตื่นตัวของประชาธิปไตยในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวรวมตัวของกลุ่มพลังทางสังคมหลากหลายรูปแบบ มีการอาศัยประโยชน์จากเครือข่ายการสื่อสาร มีการสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกัน (Collaborative networks) โดยการประสานความร่วมมือระหว่างกัน และแบ่งปันการใช้ทรัพยากรภายในเครือข่ายเพื่อจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งครั้งหนึ่งเคยเชื่อกันว่าต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ของภาครัฐที่มีการรวมศูนย์การควบคุมสั่งการ (Centralized control) เท่านั้นจึงจะสามารถจัดการได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือ การมองว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะเป็นบทบาทที่จำกัดผูกขาดอยู่กับภาครัฐเท่านั้น

ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากกระแสแนวคิดที่ให้ความเชื่อมั่นในศักยภาพและขีดความสามารถ ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของพลเมืองธรรมดาในการร่วมมือกันจัดการแก้ไขปัญหาของสังคม⁴² กระแสแนวคิดเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐที่มีต่อสังคมในประการสำคัญ คือ ระบบการบริหารงานภาครัฐกำลังเคลื่อนตัวจากการมีระบบจัดบริการสาธารณะแบบ

⁴¹ Yochai Benkler, "Beyond State and Market: Social Cooperation as a New Domain of Policy," in Simon Parker and Niamh Gallagher (eds.), *The Collaborative State: How Working Together can Transform Public Services* (London: Demos, 2007), pp. 33-47.

⁴² โปรดดูตัวอย่างใน Robert D. Putnam, *Making Democracy Works: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: University of Princeton Press, 1993); Amitai Etzioni (ed.), *Rights and Common Goods: The Communitarianism* (New York: St. Martin Press, 1995).

หน่วยงานเดียว (Single-agency delivery system) ดังเช่นที่เคยเป็นมาตลอดในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มาสู่ระบบการจัดบริการสาธารณะที่ตั้งอยู่บนการประสานการทำงานร่วมกัน (Collaborative working) มากขึ้น

ดังจะเห็นได้จากการสร้างรูปแบบการให้บริการสาธารณะแบบใหม่ ๆ ซึ่งเกิดจากการบริหารงานภาครัฐแบบตัดข้ามอาณาเขตของหน่วยงาน ทั้งนี้ การทำงานแบบประสานความร่วมมือข้ามองค์กรหรือการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่มีเป้าหมายภารกิจร่วมกันนั้น อันที่จริงแล้ว เป็นสิ่งที่แพร่หลายในภาคเอกชนมาก่อน ซึ่งเรียกวิธีการบริหารงานแบบนี้ว่า “Chaordic organisation”⁴³ อันหมายถึงเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรที่มีกลุ่มเป้าหมายร่วมกัน เครือข่ายดังกล่าวมุ่งเน้นความยืดหยุ่นคล่องตัวในการให้บริการและการเข้าถึงเพื่อตอบสนองของผู้รับบริการ แต่ในขณะเดียวกันก็มีระบบการบริหารจัดการเครือข่ายที่แข็งแกร่ง

ตัวแบบการบริหารจัดการความร่วมมือแบบเครือข่ายดังกล่าวนี้เองที่ถูกมองว่ามีความสำคัญและจำเป็นต่อการปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน ดังที่ Barry Quirk⁴⁴ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การสร้างระบบการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในภาครัฐเพื่อขับเคลื่อนภารกิจของรัฐร่วมกันนั้น จะช่วยอำนวยความสะดวกแก่ภาครัฐและประชาชนผู้รับบริการได้เป็นอย่างดี ผลลัพธ์ที่เห็นได้ชัด คือ การบรรลุผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของรัฐอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ (Public value) และการลดต้นทุนการดำเนินงานของภาครัฐ (Reduce costs) โดยเฉพาะการร่วมกันแบ่งเบาภาระต้นทุนการบริการ (Sharing service costs) ซึ่งช่วยให้เกิดการประหยัดค้ำค่ากว่าการที่แต่ละหน่วยงานแบกรับต้นทุนดำเนินการของตนเองลำพัง ตัวอย่างที่ชัดเจน ก็คือ กรณีการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อสภาพความต้องการของประชาชนผู้รับบริการได้เป็นอย่างดี กรณีดังกล่าวคือ การบริหารจัดการแบบประสานความร่วมมือ 360 องศา (collaboration in 360 degrees) นั่นคือ การประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในชุมชน องค์กรธุรกิจเอกชนในท้องถิ่น ผู้จัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีหุ้นส่วนในการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (Service partners) รวมไปถึงเจ้าหน้าที่และบุคลากรภายในขององค์กรเอง

กรณีตัวอย่างการบริหารงานบริการสาธารณะในเวลส์ (Wales) เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของความพยายามนำรูปแบบการบริหารจัดการแบบประสานความร่วมมือ (Collaboration) มาใช้ในการปรับปรุง

⁴³ Sue Goss, “How far have We Travelled Towards a Collaborative State?,” in Simon Parker and Niamh Gallagher (eds.), *The Collaborative State: How Working Together can Transform Public Services*, pp. 38-47.

⁴⁴ Barry Quirk, “Roots of Cooperation and Routes to Collaboration,” in Simon Parker and Niamh Gallagher (eds.), *The Collaborative State: How Working Together can Transform Public Services*, pp. 48-60.

ระบบบริการสาธารณะ จากการศึกษาในกรณีดังกล่าว Steve Martin และ Adrian Webb⁴⁵ พบว่าเงื่อนไขที่สำคัญต่อความสำเร็จในการบริหารงานแบบประสานความร่วมมือของภาครัฐในระดับท้องถิ่น ก็คือการปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐบาลในส่วนกลาง จากการให้ความสำคัญกับกระบวนการกำหนดนโยบาย และมุ่งเน้นการควบคุมบังคับบัญชาเป็นหลัก (Command and control) และมุ่งเน้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผ่านองค์กรที่เป็นแขนงในพื้นที่ มาเป็นการให้ความสำคัญกับกระบวนการส่งมอบบริการสาธารณะ (Delivery) ให้มากขึ้น และมุ่งเน้นการสร้างทักษะความเป็นผู้นำในการร่วมงานกับหน่วยงานอื่น (Engaged leadership) แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติงานในพื้นที่ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐเหล่านั้นสามารถสร้างเครือข่ายการบริหารงานบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่น ๆ ในพื้นที่อย่างได้ผลการประสานความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในขณะเดียวกัน ทั้งภาครัฐในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องร่วมกันสร้างกลไกสำหรับบูรณาการทรัพยากรของแต่ละส่วนเข้าด้วยกัน รวมถึงกลไกการสร้างควมรับผิดชอบต่อผลการทำงานร่วมกัน (Mechanism for pooling resources and accountability) อย่างเป็นระบบด้วย

จากการศึกษารูปแบบการบริหารงานสาธารณะแบบประสานความร่วมมือระดับท้องถิ่นในประเทศสหราชอาณาจักร David Jackson⁴⁶ พบว่า ผลลัพธ์ประการหนึ่งของการนำกลไกการประสานความร่วมมือในการทำงานมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะ ก็คือ การทำงานร่วมกันจะช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานที่เป็นภาคีความร่วมมือ (Capacity-building) โดยเฉพาะการช่วยให้หน่วยงานซึ่งโดยปกติมีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะอย่างจำกัด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องงบประมาณและทักษะความสามารถของบุคลากร สามารถจัดการภารกิจที่ตนไม่สามารถดำเนินการเองโดยลำพังให้บรรลุผลสำเร็จได้ เพราะการประสานความร่วมมือนอกจากจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการทำงานของภาคีสมาชิกแล้ว ยังก่อให้เกิดการถ่ายทอดทักษะความรู้ (Knowledge transfer) ระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแตกต่างกันอีกด้วย ยิ่งกว่านั้น การประสานความรู้ความเชี่ยวชาญและแบ่งปันข้อมูลระหว่างกัน ยังนำไปสู่การพัฒนานวัตกรรมและสร้างสรรค์รูปแบบการบริหารภารกิจและวิธีการจัดการปัญหาในรูปแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าการดำเนินการกิจโดยแต่ละหน่วยงานเพียงลำพังอีกด้วย

⁴⁵ Steve Martin และ Adrian Webb, "The Conditions for Collaboration: Early Learning from Wales," in Simon Parker and Niamh Gallagher (eds.), *The Collaborative State: How Working Together can Transform Public Services*, pp. 61-70.

⁴⁶ David Jackson, "Networked Learning Communities: Collaboration by Design," in Simon Parker and Niamh Gallagher (eds.), *The Collaborative State: How Working Together can Transform Public Services*, pp. 87-97.

สำหรับเหตุผลที่ภาครัฐในปัจจุบันจำเป็นต้องปรับปรุงรูปแบบและวิธีการบริหารภารกิจบริการสาธารณะนั้น Simon Parker⁴⁷ ชี้ว่า ตัวแบบวิธีการปกครองในแบบดั้งเดิมที่เคยเป็นมา (Traditional models of governing) กำลังเริ่มเสื่อมคลายพลังความสามารถในการจัดการปัญหาและตอบสนองความต้องการของสังคมลง ปัจจุบันรัฐบาลในหลายประเทศต้องแสวงหาวิธีการบริหารงานภาครัฐรูปแบบใหม่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นวิธีการกำหนดเป้าหมายและกำกับทิศทางการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ วิธีการส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชน การจัดสรรทรัพยากรของรัฐและจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่นให้มีความสมดุลและสามารถดำเนินภารกิจร่วมกันได้อย่างราบรื่น สำหรับการปรับปรุงระบบบริการสาธารณะทั้งระบบนั้น รัฐบาลกลางจำเป็นต้องผันบทบาทมาเป็นแกนกลางในการประสานความร่วมมือมากขึ้น โดยการส่งเสริมให้กระทรวงต่าง ๆ มีการทำงานร่วมกับหน่วยงานในกระทรวงอื่น เพื่อขับเคลื่อนภารกิจร่วมกันในขณะเดียวกันก็ต้องส่งเสริมให้บุคลากรของภาครัฐมีการประสานความร่วมมือกับกลุ่มคนและองค์กรอื่น ๆ ที่อยู่นอกภาครัฐให้มากขึ้นด้วย

ปัจจุบันการบริหารจัดการภาคสาธารณะแบบประสานความร่วมมือนั้น เริ่มมีการปฏิบัติอย่างแพร่หลายในรูปของการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴⁸ เนื่องจากโดยทั่วไปความร่วมมือกันระหว่างองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ ในการบริหารงานสาธารณะระดับท้องถิ่น (Local collaboration) มักจะเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าในกรณีขององค์กรภาครัฐในส่วนกลาง⁴⁹ สำหรับรูปแบบการประสานความร่วมมือในระดับท้องถิ่นที่พบในหลายกรณี ได้แก่ การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่เพื่อร่วมกันจัดบริการสาธารณะในพื้นที่รับผิดชอบแก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่เดียวกัน (Co-production) การร่วมมือระหว่างประชาชนในชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรภาครัฐทั้งในและนอกเขตพื้นที่ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ และกรณีที่สภาท้องถิ่นอาศัยกระบวนการประสานความร่วมมือกับชุมชนในการตั้งประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมผลักดันกิจกรรมสาธารณะในชุมชน (Civicism) รวมถึงการเสริมสร้างความร่วมมือในการทำงาน (Cooperation) ระหว่างประชาชนในเขตชุมชนต่าง ๆ เพื่อผลักดันภารกิจของท้องถิ่นร่วมกัน การประสานความร่วมมือกันระหว่าง

⁴⁷ Simon Parker, "Beyond Delivery: a Collaborative Whitehall," in Simon Parker and Niamh Gallagher (eds.), *The Collaborative State: How Working Together can Transform Public Services*, pp. 153-165.

⁴⁸ ในกรณีของประเทศไทย โปรดดู Japan International Cooperation Agency, *JICA Program on Capacity Building of Thai Local Authorities* (Tokyo: Japan International Cooperation Agency, 2006); มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ร่วมกับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, *คู่มือการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น: ข้อเสนอในเชิงวิชาการ* (กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก็อปปี, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) และ กรมการปกครองร่วมกับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น, *การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก็อปปี, 2545).

⁴⁹ Barry Quirk, "Roots of Cooperation and Routes to Collaboration," p. 57.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ในลักษณะดังกล่าว จึงถือเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญของฝ่ายการเมืองในการสร้างแนวร่วมและพันธมิตร (Alliance and coalition) รวมทั้งการสร้างฉันทามติ (Consent) ให้เกิดขึ้นในการบริหารงานท้องถิ่น

สำหรับแนวทางการประสานความร่วมมือในการบริหารงานสาธารณะในระดับท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้ 3 รูปแบบ ได้แก่⁵⁰

1) การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในองค์กรเดียวกัน (Collaborating within an organization) ประกอบด้วย

- การร่วมกันทำภารกิจระหว่างหน่วยงานหรือทีมงานฝ่ายต่าง ๆ ที่มีภารกิจหน้าที่ด้านเดียวกัน เพื่อมุ่งขับเคลื่อนภารกิจในความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน เช่น เจ้าหน้าที่เทคนิคแต่ละหน่วยซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบตรวจตราถนนในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ร่วมกันวางมาตรการลดระดับการเกิดอาชญากรรมและการกระทำอันเป็นอันตรายและมีผลต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม

- การร่วมกันทำงานระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ต่างกัน เพื่อร่วมขับเคลื่อนเป้าหมายร่วมกัน เช่น เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งดูแลรับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้านและเฉพาะพื้นที่ มาร่วมกันวางมาตรการเพื่อปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพการให้บริการขององค์กร

2) การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กร (Collaborating between organizations) ประกอบด้วย

- การร่วมกันทำงานปฏิบัติการในระดับพื้นที่ระหว่างองค์กรที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบเดียวกัน และปฏิบัติภารกิจใกล้เคียงหรือเกี่ยวข้องกัน หรือในกรณีขององค์กรที่มีภารกิจเดียวกันแต่มีศักยภาพและขีดความสามารถในการปฏิบัติงานต่างกัน เช่น การประสานความร่วมมือระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมทั้งด้านทรัพยากรการศึกษาและงบประมาณ กับโรงเรียนขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดด้านบุคลากรทั้งในแง่ของจำนวนและระดับทักษะความเชี่ยวชาญ เพื่อร่วมกันพัฒนาหลักสูตรการศึกษาและการจัดแผนการเรียนการสอน (School collaborations on curricula)

- คณะทำงานจากหน่วยงานต่าง ๆ มากกว่าสองแห่งขึ้นไปมาร่วมกันปฏิบัติภารกิจโดยมีเป้าหมายร่วมกัน เช่น บุคลากรครู เจ้าหน้าที่หน่วยงานจัดบริการทางสังคม เจ้าหน้าที่คุมประพฤติ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ซึ่งมีหน่วยงานตั้งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบเขตเดียวกัน มาร่วมกันปฏิบัติภารกิจเพื่อลดปัญหาความเสี่ยงทางสังคมที่มีต่อเด็กและเยาวชนในพื้นที่

- หน่วยงานภาครัฐมีการร่วมกันจัดทำข้อตกลงเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic agreements) เพื่อเป็นพันธมิตรขับเคลื่อนภารกิจร่วมที่เกิดจากการกำหนดเป้าประสงค์ร่วมกัน (Agreed purposes) โดยการปฏิบัติภารกิจร่วมดังกล่าว ทั้งสองฝ่ายมีการจัดสรรทรัพยากรของตนสำหรับใช้ในการปฏิบัติงานร่วมกัน เช่น

⁵⁰ Ibid., pp. 57-59.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับหน่วยบริการสาธารณสุข ในการดำเนินภารกิจการสร้างระบบบริการสุขภาพเป็นพิเศษสำหรับผู้มีภาวะบกพร่องทางจิตในพื้นที่

3) การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐกับชุมชน (Collaboration with the community) ประกอบด้วย

- การประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรของรัฐในระดับท้องถิ่นกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อร่วมกันวางแนวทางและรูปแบบการจัดบริการสาธารณสุขที่สอดคล้องกับสภาพความต้องการและประโยชน์ร่วมกันของคนในชุมชน เช่น กลุ่มองค์กรประชาชนในชุมชนร่วมกันจัดพื้นที่สำหรับดำเนินกิจกรรมนันทนาการในชุมชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมสนับสนุน เป็นต้น

- การประสานการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มประชาชนหรือระหว่างชุมชนต่าง ๆ เพื่อดำเนินงานอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ เช่น การที่ชุมชนต่าง ๆ ที่มีพื้นที่ใกล้เคียงร่วมกันทำหน้าที่สอดส่องตรวจตราและป้องกันปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ของตนเอง (Neighborhood watch) หรือการทำงานของกลุ่มอาสาสมัครในพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายในการทำงานร่วมกัน (Interfaith groups) มีการติดต่อประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และทำกิจกรรมร่วมกัน

2.3.3 กรณีตัวอย่างรูปแบบการบริหารจัดการภาคสาธารณะแบบประสานความร่วมมือในสก๊อตแลนด์⁵¹

ภายหลังเข้าบริหารประเทศในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2007 รัฐบาลสก๊อตได้ประกาศนโยบายด้านการจัดบริการสาธารณะที่สำคัญหลายประการ หนึ่งในนั้นคือนโยบายด้านการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการมอบหมายและจัดหาบริการสาธารณะ (Commissioning and procurement of public services) ทั้งหมดในสก๊อตแลนด์ สาเหตุที่ต้องมีการปรับปรุงระบบการมอบหมายและจัดหาบริการสาธารณะ ก็เนื่องจากผลการศึกษาเพื่อประเมินผลการจัดบริการสาธารณะได้ชี้ว่า รัฐบาลจำเป็นต้องมีการพิจารณาดำเนินมาตรการปรับปรุงระบบการจัดบริการสาธารณะในหลายมิติ นับตั้งแต่การเพิ่มระดับความโปร่งใสในกระบวนการจัดหาบริการสาธารณะ การปรับปรุงและพัฒนานวัตกรรมการให้บริการ ตลอดจนการสร้างประสิทธิภาพในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยอาศัยการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองให้มากขึ้น (Collaborative purchasing)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐบาลสก๊อตจึงได้จัดตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ” (Public Procurement Reform Board) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงระบบการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่

⁵¹ Kevin Robbie and Emma Hutton, *Collaborative Commissioning: Thinking Differently about Commissioning Public Services*, Discussion paper of The Forth Sector, pp. 2-3.

รัฐบาลได้ตั้งไว้ นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้ง “กลุ่มงานที่ปรึกษาด้านการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ” (Public Procurement Advisory Group) ประกอบด้วย ตัวแทนองค์กรในภาคธุรกิจเอกชน และตัวแทนองค์กรในภาคประชาสังคม (Third sector organizations) เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่คณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ เกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นตามมาจากการเปลี่ยนแปลงในนโยบายด้านการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะของรัฐบาล ตลอดจนผลกระทบที่มีต่อการดำเนินงานของผู้ผลิตสินค้าและบริการด้านต่าง ๆ (Suppliers)

นอกเหนือจากการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะอันเนื่องมาจากกรอบนโยบายของรัฐบาลสกอตแลนด์แล้ว แรงผลักดันที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ กรอบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการปกครองสกอตแลนด์ (Scotland Act of 2003) กำหนดให้รัฐบาลสกอตบริหารกิจการสาธารณะโดยมุ่งเน้นความคุ้มค่าสูงสุดและการวางแผนโดยชุมชน (Best Value and Community Planning) บทบัญญัติดังกล่าวได้ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสกอตแลนด์ต้องมีการปรับปรุงและยกระดับผลการปฏิบัติภารกิจในอำนาจหน้าที่อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งต้องมีการประสานการทำงานร่วมกับองค์กรภาครัฐอื่น ๆ รวมถึงการร่วมมือกับชุมชน ในการวางแผนและจัดทำบริการสาธารณะให้ดีขึ้นกว่าเดิมอยู่เสมอ (Better local services)

เพื่อให้การดำเนินนโยบายปฏิรูประบบการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะสามารถบรรลุผลตามเป้าหมาย รัฐบาลสกอตยังได้สร้างมาตรการทางกฎหมายใหม่ขึ้นมารองรับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้นอีกด้วย นั่นคือ การออก “กฎระเบียบว่าด้วยการทำสัญญาของหน่วยงานภาครัฐในสกอตแลนด์ ค.ศ. 2006 (The Public Contracts (Scotland) Regulations 2006) กฎระเบียบดังกล่าวกำหนดขึ้นภายใต้กรอบมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะของสหภาพยุโรป (EU Services Directive) ซึ่งระบุเกณฑ์มาตรฐานทางเทคนิคในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะที่มีการยึดถือปฏิบัติโดยทั่วไปในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ตัวอย่างหลักเกณฑ์ที่สำคัญ อาทิ หลักเกณฑ์สำหรับหน่วยงานภาครัฐในการพิจารณาว่าในกรณีใดบ้างที่ควรนำระบบการทำสัญญาจัดหาบริการสาธารณะ (Public contracts) มาใช้สำหรับการดำเนินภารกิจบริการสาธารณะด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานภาครัฐสามารถดำเนินการทำสัญญาด้วยวิธีการหรือรูปแบบใดบ้าง เป็นต้น

นโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลสกอตที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การให้ความสำคัญกับองค์กรผู้ประกอบการทางสังคม (Social enterprises) และองค์กรภาคประชาสังคม (Third sector organization) รูปแบบต่าง ๆ ในฐานะหุ้นส่วนที่มีบทบาทสำคัญ (Key partner) ในการช่วยรัฐบาลส่งมอบบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่ ด้วยเหตุผลด้านความสามารถขององค์กรเหล่านั้นในการริเริ่มและสร้างสรรค์นวัตกรรมการจัดรูปแบบบริการสาธารณะ รวมถึงความใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการส่งมอบบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน

อย่างไรก็ดี ก่อนหน้าที่รัฐบาลสกอตจะมีการประกาศนโยบายปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะ นั้น องค์การภาคประชาสังคมในสกอตแลนด์ได้ก้าวเข้ามาแสดงบทบาทสำคัญในการส่งมอบบริการ สาธารณะด้านต่าง ๆ (Delivering public services) อย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปีแล้ว โดยในช่วงแรกนั้น องค์การภาคประชาสังคมเข้ามาทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะของรัฐโดยอาศัยกลไกต่าง ๆ ได้แก่ การอุดหนุน งบประมาณจากภาครัฐ (Grant-funded arrangements) การดำเนินกิจกรรมแบบอาสาสมัคร (Voluntary activity) การทำข้อตกลงความร่วมมือจัดบริการ (Service level agreements) และการสร้างหุ้นส่วนการทำงานร่วมกัน (partnership working)

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ กับองค์การภาค ประชาสังคมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะได้มีพัฒนาการความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ นั่นคือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์จากการเป็น “หน่วยงานผู้อุดหนุน” (Grant giver) กับ “องค์กรผู้รับเงิน อุดหนุน” (Grant recipient) มาสู่รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง “หน่วยงานผู้ซื้อบริการสาธารณะ” (Purchaser) กับ “องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ” (Supplier) ผลที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ก็คือ องค์กร ในภาคประชาสังคมได้กลายมาเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในหลาย ๆ ด้านแทนหน่วยงานภาครัฐ (Supplier of public services)

บทบาทและรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคมกับภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะ ดังกล่าว จึงส่งผลให้รัฐบาลสกอตจำเป็นต้องมีการปรับปรุงรูปแบบวิธีปฏิบัติในการมอบหมายภารกิจ บริการสาธารณะของรัฐให้องค์กรอื่นดำเนินการแทน (Commissioning services) เพื่อให้มีประสิทธิภาพ มากขึ้น รวมไปถึงการปรับปรุงกลไกกำกับการทำงานของหน่วยปฏิบัติที่มีการมอบหมายภารกิจให้องค์กร อื่นดำเนินการแทน (Front-line service commissioners) และกลไกสนับสนุนกระบวนการจัดหาสินค้าและ บริการสาธารณะ (Procurement support) สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานภาครัฐที่มอบหมายภารกิจ (Public sector commissioner) และองค์กรภาคประชาสังคมที่รับจัดทำบริการสาธารณะแทน (Third sector providers) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในประเด็นสำคัญ ๆ เกี่ยวกับการทำ สัญญาของหน่วยงานภาครัฐ นับตั้งแต่การกำหนดระยะเวลาของสัญญา (Contract length) การประเมินมูลค่า การจ่ายเงินชดเชยความเสียหาย (Full cost recovery) ไปจนถึงการประเมินผลกระทบทางสังคม (Measuring social impact)

นอกจากนั้น รัฐบาลสกอตได้กำหนดยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ (Government Economic Strategy) เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบบริการสาธารณะดังกล่าว โดยการมุ่งส่งเสริมให้องค์กร ในภาคประชาสังคมทำหน้าที่เป็นตัวขับเคลื่อนความสำเร็จในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นด้าน การกระจายโอกาสในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจแก่ทุกชุมชน การสร้างงานให้เกิดขึ้นในชุมชนที่ ด้อยโอกาสและห่างไกล โดยมีองค์กรที่ชื่อว่า *Social Economy Scotland* เป็นหน่วยงานรับผิดชอบด้าน การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการสร้างสรรค์รูปแบบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูงสุด

สำหรับแต่ละพื้นที่ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนและมุ่งให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

ในการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว Social Economy Scotland ได้จัดสรรงบประมาณดำเนินโครงการนำร่องเพื่อสนับสนุนบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในหลายด้าน ได้แก่ โครงการนำร่องด้านการสร้างหุ้นส่วนและการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ (Partnership and Procurement) โครงการนำร่องด้านการสร้างช่องทางเข้าถึงแหล่งเงินทุน (Access to Finance) โครงการนำร่องด้านการประเมินคุณภาพและผลกระทบ (Quality and Impact) โครงการนำร่องด้านการพัฒนากิจการ (Business Development) และโครงการนำร่องด้านการพัฒนาผลงาน (Raising the Profile)

โครงการดังกล่าวดำเนินการโดยอาศัยการสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือ (Partnership) ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ประกอบด้วย องค์กรพัฒนาอาชีพแห่งสก๊อตแลนด์ (Careers Scotland) ศูนย์พัฒนาชุมชนสก๊อตในสำนักงานชุมชนสก๊อตแลนด์ (Communities Scotland) สำนักงานส่งเสริมองค์กรภาคประชาสังคม (Forth Sector) องค์กรพัฒนาชุมชนพื้นที่สูงและหมู่เกาะ (Highlands and Islands Enterprise) สภาแห่ง Lanarkshire เหนือ (North Lanarkshire Council) สภาแห่งสก๊อตเพื่อพัฒนาองค์กรอาสาสมัคร (Scottish Council for Voluntary Organizations) องค์กรกิจการแห่งสก๊อต (Scottish Enterprise) สำนักกิจการภาคประชาสังคม (Third Sector Division) ในรัฐบาลสก๊อต แนวร่วมองค์กรผู้ประกอบการทางสังคมแห่ง สก๊อต (Scottish Social Enterprise Coalition) บริษัทด้านสังคมแห่งสก๊อตแลนด์ (Social Firm Scotland) องค์กรส่งเสริมการลงทุนด้านสังคมแห่งสก๊อตแลนด์ (Social Investment Scotland) และองค์กรพัฒนาอาสาสมัครแห่งสก๊อตแลนด์ (Volunteer Development Scotland)⁵²

⁵² www.socialeconomyscotland.info

ส่วนที่ 2

กรณีศึกษาต่างประเทศ

บทที่ 3

กรณีศึกษาการปรับปรุงรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะ ในต่างประเทศ

3.1 การปรับปรุงรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศสหราชอาณาจักร⁵³

3.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม

ประเทศสหราชอาณาจักรมีการจัดโครงสร้างระบบการปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) อำนาจการบริหารงานภาครัฐโดยภาพรวมของประเทศจึงอยู่ที่รัฐบาลส่วนกลางเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลอังกฤษได้มีการถ่ายโอนอำนาจการปกครองบางส่วน (Devolution) ไปยังดินแดนสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ส่งผลให้ลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจในรูปแบบรัฐเดี่ยวของประเทศสหราชอาณาจักรเริ่มมีความอ่อนคลายลง พื้นที่ทางการปกครองของสหราชอาณาจักรซึ่งครอบคลุม 4 เขต อันได้แก่ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ รวมกันทั้งหมดคิดเป็นพื้นที่ 242,910 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากรรวมทั้งสิ้น 61.4 ล้านคน⁵⁴

โดยภาพรวม ระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสหราชอาณาจักรแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับการบริหารราชการส่วนกลางนั้นมีการแบ่งแยกโครงสร้างการบริหารภารกิจของรัฐออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ภารกิจที่ไม่ถูกถ่ายโอน (Non-devolved functions) ซึ่งเป็นภารกิจที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาลอังกฤษ และภารกิจที่ถูกถ่ายโอน (Devolved

⁵³ โปรดดู The Prime Minister's Strategy Unit, *The UK Government's Approach to Public Service Reform* (London: Cabinet Office, 2006); The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, *The Future of Services to the Public: Reviewing The Pressures and Challenges for Long Term Change* (London: Trident Printing Group, 2007); National Audit Office, *The Use of Sanctions and Rewards in the Public Sector* (London: NAO, 2008); National Council for Voluntary Organizations, *The Reform of Public Services: The Roles of the Voluntary Sector* (London: National Council for Voluntary Organizations, 2008); Jamie Bartlett, *Getting more for Less: Efficiency in the Public Sector* (London: Demos, 2009); The 2020 Public Services Trust, *A Brief History of Public Service Reform* (London: 2020 Public Services Trust, 2009).

⁵⁴ <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?ID=6> (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 26 ตุลาคม 2552).

administrations) ให้ไปอยู่ภายใต้อำนาจการบริหารของรัฐบาลสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ⁵⁵ ด้วยเหตุนี้ เมื่อกล่าวถึงการจัดโครงสร้างส่วนราชการในฝ่ายบริหารของรัฐบาลอังกฤษ จึงเป็นการกล่าวถึงเฉพาะส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลรับผิดชอบการบริหารภารกิจที่ไม่ถูกถ่ายโอนเท่านั้น

ตารางที่ 3.1 แสดงจำนวนประชากรในแต่ละเขตพื้นที่ปกครองของสหราชอาณาจักร

เขตพื้นที่ปกครอง	จำนวนประชากร (พันคน)	คิดเป็นร้อยละของประชากรทั้งหมด
อังกฤษ (England)	51,446	84
เวลส์ (Wales)	2,993	5
สกอตแลนด์ (Scotland)	5,169	8
ไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland)	1,775	3

Source: Office for National Statistics

การจัดโครงสร้างระบบบริหารราชการอังกฤษในปัจจุบัน เป็นผลมาจากพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 การปฏิรูประบบบริหารราชการที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการนำรูปแบบการบริหารงานในภาคเอกชนมาปรับใช้กับระบบบริหารงานภาครัฐ นั่นคือ การใช้ระบบสัญญาจ้าง (Contracting out) การใช้ระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance Pay) การถ่ายโอนงบประมาณ (Devolved budgets) การวางระบบการจัดการและข้อมูลสารสนเทศ (Management and Information System) เป้าหมายหลักของการปฏิรูประบบบริหารราชการดังกล่าวก็คือ การมุ่งลดต้นทุนรายจ่ายในการบริหารงาน การยกระดับทักษะด้านการจัดการของข้าราชการ และการปรับปรุงคุณภาพและความคุ้มค่าในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน⁵⁶

แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการอังกฤษดังกล่าว เป็นไปตามแผนงานที่มีชื่อว่า “ก้าวต่อไป” (Next Steps Programme) ซึ่งจัดทำขึ้นในปี ค.ศ.1988⁵⁷ มีเป้าหมายหลักเพื่อปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของประเทศ จากเดิมที่มีลักษณะโครงสร้างรวมศูนย์เป็นหนึ่งเดียว (Monolithic structure) โดยจำแนกรูปแบบการแบ่งโครงสร้างการบริหารภายในส่วนราชการต่าง ๆ ออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามลักษณะ

⁵⁵ National Statistics, UK 2005: The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (London: National Statistics), p. 481.

⁵⁶ Dennis Kavanagh, *British Politics: Continuities and Changes* (New York: Oxford University Press, 2000), p. 294.

⁵⁷ Colin Pilkington, *Representative Democracy in Britain Today*, pp. 166-169.

ของการดำเนินกิจกรรมในภารกิจของหน่วยงาน และเปิดโอกาสให้หน่วยงานในแต่ละประเภทสามารถจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในได้อย่างเป็นอิสระจากการยึดตามโครงสร้างลำดับชั้นบังคับบัญชาในระบบราชการ (Civil service hierarchy) ซึ่งเป็นผลให้เกิดการแบ่งแยกประเภทของหน่วยงานภายในกระทรวงออกเป็นกลุ่มภารกิจด้านการบริหารนโยบาย (Policy area) และกลุ่มภารกิจด้านปฏิบัติการ (Operation area) อย่างชัดเจน

ตามแนวทางการปรับโครงสร้างการบริหารราชการดังกล่าว โครงสร้างระบบราชการจะประกอบด้วยส่วนราชการระดับกระทรวงที่มีองค์กรขนาดเล็กในส่วนกลาง โครงสร้างการบริหารภายในกระทรวงประกอบด้วย รัฐมนตรีในตำแหน่งต่าง ๆ และข้าราชการบริหารระดับสูง ส่วนตำแหน่งระดับปฏิบัติการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ทั้งหมดจำนวนไม่เกิน 20,000 คน ซึ่งเจ้าหน้าที่และงานส่วนใหญ่ในระดับปฏิบัติการจะถูกถ่ายโอนไปยังหน่วยบริหารงานต่าง ๆ (Executive agencies) เพื่อปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ และมีระบบการบริหารกิจกรรมปฏิบัติการในความรับผิดชอบของหน่วยงานเป็นเอกเทศ โดยไม่ต้องขึ้นตรงต่อการควบคุมดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

สำหรับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยบริหารงานบริการ (Executive agency) ขึ้นในฐานะหน่วยราชการระดับปฏิบัติการของกระทรวงคือ เพื่อให้ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุดภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ และเพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดบริการโดยสนองตอบต่อความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการได้มากขึ้น หน่วยบริหารงานบริการมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ แต่ได้รับการมอบอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารบุคลากรภายในหน่วยงานให้สามารถว่าจ้างบุคลากร รวมทั้งการจัดระบบการบริหารการปฏิบัติงานภายในได้ด้วยตนเอง หัวหน้าหน่วยงานมีตำแหน่งผู้บริหารสูงสุด (Chief executive) ซึ่งรับผิดชอบภารกิจการปฏิบัติการในแต่ละวันของหน่วยงาน การปฏิบัติงานของผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานจะรับผิดชอบขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีผู้ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลหน่วยงาน ซึ่งรัฐมนตรีคนดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบการรายงานผลการบริหารงานของหน่วยงานต่อรัฐสภา⁵⁸

ฉะนั้น กระทรวงต่าง ๆ จึงอาจมีการจัดโครงสร้างการบริหารภายในหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีความเป็นเอกเทศ (Autonomy) จากโครงสร้างการบริหารงานของราชการส่วนกลางได้มากขึ้นหากมีความจำเป็น เช่น บางหน่วยงานที่จำเป็นต้องอาศัยระบบการทำสัญญาจ้างเอกชนให้รับดำเนินกิจกรรมหรือภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงานแทน (Contract out) หรือบางหน่วยงานที่ต้องการความคล่องตัวในการบริหารโดยจัดตั้งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีระบบบริหารอิสระจากระบบราชการ ทั้งนี้ การพิจารณาปรับโครงสร้าง

⁵⁸ National Statistics, UK 2005: *The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* (London: National Statistics), p. 59.

หน่วยงานภายในกระทรวง ให้สอดคล้องกับระดับความจำเป็นด้านความเป็นอิสระในการจัดกิจกรรม สามารถพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์เงื่อนไข 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก หากกิจกรรมในภารกิจของหน่วยงานจำเป็นต้องคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของส่วนราชการระดับกระทรวงอย่างใกล้ชิด หน่วยงานดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างการบริหารภายในองค์กรแต่อย่างใด

ประการที่สอง กิจกรรมใดในภารกิจของหน่วยงาน หากไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลหรือระบบราชการแล้ว สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม อาจจัดให้มีระบบบริหารงานในกิจกรรมดังกล่าวผ่านการทำสัญญาจ้างภาคเอกชนให้เข้ามารับผิดชอบดำเนินการแทน (Privatised) หรืออาจจัดโครงสร้างการบริหารหน่วยงานในรูปขององค์การบริหารกึ่งอิสระของรัฐ (Quango)

ประการที่สาม หากกิจกรรมในภารกิจของหน่วยงาน ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของรัฐบาล แต่สามารถใช้ระบบการจัดการที่ไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างระบบราชการ ให้มอบอำนาจหน้าที่การจัดการกิจกรรมดังกล่าวไปยังหน่วยบริหารงานในระดับปฏิบัติการของรัฐบาล (Government Agency) โดยส่วนราชการระดับกระทรวงในส่วนกลางจะทำหน้าที่เพียงการเร่งรัดและกำกับควบคุมการบริหารงานของหน่วยราชการเหล่านี้ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

การปฏิรูประบบราชการตามแผนงานก้าวต่อไปที่ริเริ่มในรัฐบาลนางมากาเร็ต แชเชอร์ ดำเนินไปอย่างเชื่องช้าในระยะเริ่มต้น และก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วในสมัยรัฐบาลนายจอห์น เมเจอร์ ในปีแรกมีการตั้งหน่วยงานตามแผนการปฏิรูประบบราชการจำนวน 8 หน่วยงาน และหลังจากนั้น 7 ปี คือในเดือนเมษายน ค.ศ.1996 มีจำนวนหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่มากถึง 125 หน่วยงาน และมีข้าราชการกว่าร้อยละ 68 จากจำนวนทั้งหมดกว่า 400,000 คน ทำงานอยู่ในหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามแผนปฏิรูประบบราชการดังกล่าว

หน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่ตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการในแผนงานก้าวต่อไป (Next Steps Programme) มีความหลากหลายในด้านขนาดของหน่วยงานเป็นอย่างมาก กล่าวคือ หน่วยงานที่มีขนาดใหญ่มากอย่างหน่วยงานบริหารสวัสดิการและผลตอบแทน (Benefit Agency) มีจำนวนเจ้าหน้าที่มากถึง 65,405 คน ในขณะที่หน่วยงานขนาดเล็กที่สุดอย่างศูนย์ประชุมอุทยานวิลตัน (Wilton Park Conference Centre) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพียง 25 คน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่วยงานที่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิรูประบบราชการจะมีความหลากหลายทั้งขนาดและรูปแบบการบริหารงาน แต่ก็อาจจัดจำแนกรูปแบบของ **หน่วยบริหารงานบริการภาครัฐ (Executive Agencies)** ตามโครงสร้างใหม่ได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1) **หน่วยงานบริหารรูปแบบหลัก (Mainstream Agencies)** หน่วยงานในกลุ่มนี้มักเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติการกิจที่เป็นหน้าที่เฉพาะของกระทรวง (Specialized Functions) หรือภารกิจด้านการกำกับควบคุม การปฏิบัติตามกฎหมายของกระทรวง (Regulatory of Statutory Functions) หน่วยงานราชการส่วนใหญ่จึงจัดอยู่ในกลุ่มนี้ ซึ่งรวมถึงหน่วยงานขนาดใหญ่และสำคัญมากที่สุดในระบบราชการอังกฤษ เช่น หน่วยงานบริหารสวัสดิการและผลตอบแทน (Benefits Agency) ในกระทรวงความมั่นคงทางสังคม (Department of

Social Security) หน่วยงานบริการการจ้างงาน (Employment Service Agency) ในกระทรวงการศึกษาและการจ้างงาน (Department of Education and Employment) และหน่วยบริหารงานบริการเรือนจำ (Prison Service) ในกระทรวงกิจการภายใน (Home Office) ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวนอกจากจะมีภารกิจในขอบเขตความรับผิดชอบเป็นจำนวนมากแล้ว ยังเป็นหน่วยงานที่ภารกิจส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งรวมแล้วทั้งสามหน่วยงานดังกล่าวมีข้าราชการในสังกัดรวมกันกว่า 150,000 คน

2) **หน่วยงานบริการที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist Service Agencies)** เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจทำให้บริการแก่หน่วยงานในกระทรวงอื่น ๆ หรือบางหน่วยงานอาจปฏิบัติภารกิจให้บริการสาธารณชนโดยตรง ตัวอย่างเช่น สำนักงานข้อมูลกลาง (Central Office of Information) ซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางบริการข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริการของหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดแก่ประชาชน หรือในกรณีของสำนักงานอุตุนิยมวิทยา (Meteorological Office) ซึ่งให้บริการข้อมูลพยากรณ์อากาศและการเตือนภัยแก่สาธารณชนโดยตรง เป็นต้น หน่วยงานภาครัฐที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้จำนวนมากเป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานโดยอาศัยงบประมาณของตนเองที่ได้จากเงินรายได้ที่ประชาชนจ่ายตอบแทนการจัดบริการของหน่วยงาน (Trading Funds) โดยการหารายได้สำหรับเป็นงบประมาณบริหารของหน่วยงานภาครัฐในกลุ่มนี้ มีแนวทางหลัก 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

รูปแบบแรก: หน่วยงานที่มีรายได้บางส่วนจากการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ (Commercial Concerns) และบริหารงานในรูปแบบเดียวกับหน่วยงานที่แสวงหากำไรในระบบตลาด (Market-oriented Profitable Enterprise) โดยการหารายได้จากการจัดบริการของหน่วยงานถือเป็นภารกิจรองที่มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนเป้าหมายหลักในการดำเนินงานของหน่วยงาน มิใช่การมุ่งแสวงหากำไรเพื่อเป้าหมายทางธุรกิจเป็นหลักดังเช่นหน่วยงานในภาคเอกชน ตัวอย่างหน่วยงานในรูปแบบนี้คือ โรงกษาปณ์ (Royal Mint) ซึ่งนอกเหนือจากการผลิตเงินเหรียญและธนบัตรเพื่อกระจายหมุนเวียนในระบบการเงินตามปกติแล้ว ยังทำการผลิตเหรียญกษาปณ์และเหรียญตราที่ระลึกในโอกาสพิเศษต่าง ๆ ออกมาในรูปชุดของขวัญ เพื่อจำหน่ายแก่ผู้ที่ต้องการนำไปเก็บไว้เป็นที่ระลึกและบรรดานักสะสมเหรียญและวัตถุโบราณ เป็นต้น

รูปแบบที่สอง: หน่วยงานที่มีการจัดหารายได้เพื่อเป็นงบประมาณบริหารด้วยตนเอง และสามารถจัดการงบประมาณและดำเนินการลงทุนของหน่วยงานได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล (Market Bodies) หน่วยงานภาครัฐที่มีการจัดหารายได้ด้วยตนเองในรูปแบบนี้ จึงมักเป็นหน่วยงานที่มีช่องทางการสร้างรายได้หลักผ่านการจัดบริการแข่งขันเชิงพาณิชย์ในตลาด เช่น การจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และองค์การมหาชน (Public Corporation) ซึ่งเป็นหน่วยงานในการกำกับของรัฐบาลที่ได้รายได้ของหน่วยงานมากกว่าร้อยละ 50 มีที่มาจาก การจำหน่ายสินค้าและบริการ

หน่วยงานภาครัฐภายใต้โครงสร้างระบบราชการที่ปรับปรุงใหม่ดังกล่าว แตกต่างจากหน่วยงานราชการในแบบเดิมตรงที่ไม่ได้มีการจัดโครงสร้างลำดับชั้นที่เป็นหนึ่งเดียว (Single Hierarchy Structure) ดังเช่นโครงสร้างระบบราชการที่มีรูปแบบเดียวกันหมดทุกกระทรวง มีระบบการสรรหาบุคลากรโดยส่วนกลาง และมีระบบการจ่ายค่าตอบแทนภายใต้ระบบเดียวกันทั่วประเทศ หากแต่หน่วยงานใหม่เหล่านี้จะมีความเป็นอิสระทั้งในการจัดโครงสร้างภายใน การจัดระบบสรรหาบุคลากร การกำหนดเงื่อนไขการปฏิบัติงาน การจัดสวัสดิการ การบริหารค่าตอบแทน โดยกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนบนฐานการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ (Performance-related Pay)

หัวหน้าของหน่วยงานรูปแบบใหม่ดังกล่าว จะมีตำแหน่งผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive) ซึ่งในระยะแรกมักจะมีมาจากข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งภายในกระทรวง แต่ในระยะหลังได้มีการเปิดกว้างสำหรับผู้สมัครแข่งขัน ทั้งที่เป็นบุคลากรภายในภาครัฐ และผู้บริหารจากองค์กรภาคเอกชน โดยตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานใหม่เหล่านี้ จะได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่สูงกว่าข้าราชการตำแหน่งผู้บริหารส่วนราชการในระดับเดียวกัน ตัวอย่างเช่น ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของหน่วยบริหารการบริการเรือนจำ (Prison Service) ได้รับค่าตอบแทน 133,280 ปอนด์ต่อเดือน ในขณะที่ข้าราชการในระดับเดียวกันที่ปฏิบัติงานในหน่วยราชการทั่วไปได้รับค่าตอบแทนสูงสุด 73,000 ปอนด์ต่อเดือน เป็นต้น

3.1.2 องค์กรในฝ่ายบริหารราชการส่วนกลางของรัฐบาลอังกฤษในปัจจุบัน

องค์กรในฝ่ายบริหารราชการส่วนกลางของรัฐบาลอังกฤษ (Departments of State and Ministers) ประกอบด้วย หน่วยงาน 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) สำนักงานอำนวยการของฝ่ายบริหาร (Non-ministerial department) (2) หน่วยงานราชการระดับกระทรวง (Central department) (3) หน่วยบริหารงานกึ่งอิสระ (Non-department public bodies) (4) หน่วยบริหารงานบริการ (Executive agencies)⁵⁹

1) สำนักงานอำนวยการของฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย

- (1) สำนักงานนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office)
- (2) สำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office)
- (3) สำนักงานประธานสภาขุนนางและประธานองคมนตรี (Office of the Leader of the House of Lords and Lord President of the Council)
- (4) สำนักงานประธานสภาสามัญ (Office of the Leader of the House of Commons)
- (5) สำนักงานสภาองคมนตรี (Privy Council Office)

⁵⁹ http://www.parliament.uk/mpslordsandoffices/government_and_opposition/hmg.cfm (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 16 กันยายน 2552).

- (6) สำนักงานประธานที่ปรึกษากฎหมาย (Attorney General's Office)
- (7) สำนักพระราชพิธี (HM Household)
- (8) สำนักงานที่ปรึกษาด้านกฎหมายสก๊อตแลนด์ (Office of the Advocate General for Scotland)

2) หน่วยราชการระดับกระทรวง ประกอบด้วย

- (1) กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice)
- (2) กระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และการกีฬา (Department for Culture, Media and Sport)
- (3) กระทรวงกิจการภายในประเทศ (Home Office)
- (4) กระทรวงสาธารณสุข (Department of Health)
- (5) กระทรวงคมนาคม (Department for Transport)
- (6) กระทรวงเยาวชน โรงเรียน และครอบครัว (Department for Children, Schools and Families)
- (7) กระทรวงนวัตกรรม มหาวิทยาลัย และทักษะ (Department for Innovation, Universities and Skills)
- (8) กระทรวงธุรกิจ วิสาหกิจ และการปฏิรูปกฎระเบียบ (Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform)
- (9) กระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการชนบท (Department for Environment, Food and Rural Affairs)
- (10) กระทรวงการคลัง (HM Treasury)
- (11) กระทรวงการทำงานและค่าตอบแทน (Department for Work and Pensions)
- (12) กระทรวงการพัฒนาระหว่างประเทศ (Department for International Development)
- (13) กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defence)
- (14) กระทรวงชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น (Department for Communities and Local Government)
- (15) กระทรวงพลังงานและการเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศ (Department for Energy and Climate Change)
- (16) สำนักงานกิจการไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Office)
- (17) สำนักงานความเท่าเทียมทางการปกครอง (Government Equalities Office)
- (18) สำนักงานกิจการเวลส์ (Wales Office)
- (19) สำนักงานกิจการสก๊อตแลนด์ (Scotland Office)
- (20) สำนักงานการต่างประเทศและเครือจักรภพ (Foreign and Commonwealth Office)
- (21) สำนักงานกิจการภูมิภาค (Regional Affairs)

3) หน่วยบริหารงานกึ่งอิสระ (Non-department public bodies)

หน่วยบริหารงานกึ่งอิสระ (NDPB) มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า 'Quango' เป็นองค์กรของรัฐในระดับชาติ และระดับภูมิภาค ดำเนินงานเป็นเอกเทศจากการควบคุมบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เป็นเจ้าของภารกิจซึ่งหน่วยงานกึ่งอิสระรับผิดชอบดำเนินการอยู่ หน่วยบริหารงานกึ่งอิสระส่วนใหญ่ดำเนินภารกิจหลัก จำแนกได้ 2 ประเภท ได้แก่ หน่วยบริหารงานกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ในเชิงการบริหาร (Executive NDPBs) มีภารกิจหลักในการบริหารกิจการของรัฐ และบริหารงานในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะ เป็นภารกิจในเชิงพาณิชย์ (Commercial function) และภารกิจในด้านการกำกับกำกับการบังคับใช้ระเบียบกฎหมาย (Regulatory function) ส่วนอีกประเภทหนึ่งคือ หน่วยบริหารงานกึ่งอิสระที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา (Advisory NDPBs) มีภารกิจหลักในการจัดทำข้อเสนอแนะและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแก่รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เป็นเจ้าของภารกิจ ปัจจุบันมีหน่วยบริหารงานกึ่งอิสระที่ตั้งขึ้นโดยกระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งสิ้นกว่า 800 หน่วยงาน

4) หน่วยบริหารงานบริการของกระทรวง (Executive agencies)

หน่วยบริหารงานบริการ เป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดทำและส่งมอบบริหาร ภาระของรัฐบาลแก่ประชาชน โดยหน่วยบริหารงานบริการจะถูกตั้งขึ้นโดยกระทรวงต่าง ๆ เพื่อรับ มอบหมายภารกิจหน้าที่ด้านการจัดบริการในความรับผิดชอบของกระทรวงโดยเฉพาะ ในกรณีที่กระทรวง ดังกล่าวได้มีการทบทวนภารกิจในความรับผิดชอบ แล้วพบว่าภารกิจดังกล่าวไม่สามารถยุบเลิกไปได้ (Abolition) ไม่สามารถแปรรูปให้เอกชนดำเนินการได้ (Privatization) ไม่สามารถจ้างเหมาผู้จัดบริการภายนอก (Contracting-out) รวมถึงไม่สามารถยุบรวมเข้ากับภารกิจของหน่วยงานอื่นได้ (Merger) ดังนั้น แนวทาง การปรับปรุงระบบการบริหารงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นจึงต้องอาศัยการจัดตั้งหน่วยบริหารงาน บริการที่มีความคล่องตัวขึ้นมาดำเนินงานแทนหน่วยราชการ

ตัวอย่างเช่น กระทรวงการทำงานและค่าตอบแทน ได้จัดตั้งหน่วยบริหารงานบริการที่ชื่อ "Jobcentre Plus" ขึ้นมา เพื่อบริหารงานบริการด้านการจัดหางานของกระทรวง ด้วยเหตุผลเรื่องความ คล่องตัวและประสิทธิภาพในการบริหารงาน เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้บริหารงานโดยผู้บริหารสูงสุด (Chief executive) ที่มีความเป็นมืออาชีพ รับผิดชอบการบริหารจัดการภารกิจปฏิบัติการประจำวันของ หน่วยงานเพียงอย่างเดียว และแสดงความรับผิดชอบขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าของภารกิจ นอกจากนี้ ยังรวมถึงหน่วยบริหารงานบริการที่มีลักษณะการดำเนินภารกิจในเชิงพาณิชย์หรือสามารถสร้าง รายได้หลักจากการจัดบริการด้วย ตัวอย่างเช่น การจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่างๆ และ องค์กรมหาชน (Public Corporation) ซึ่งเป็นหน่วยงานในการกำกับของรัฐบาลที่มีรายได้มากกว่าร้อยละ 50 ที่มาจากการจำหน่ายสินค้าและบริการ

3.1.3 ทิศทางการปรับปรุงระบบบริการสาธารณะ

การปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะที่ปรากฏในประเทศสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน มีจุดเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1997 เมื่อรัฐบาลโทนี่ แบลร์ ได้ดำเนินมาตรการทุ่มงบประมาณลงทุนสำหรับจัดบริการสาธารณะที่สำคัญ ๆ ซึ่งได้ถูกกลดทอนลงไปในช่วงรัฐบาลก่อนหน้านั้น โดยการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมแก่กระทรวงต่าง ๆ ดำเนินการควบคู่ไปกับการสร้างระบบการจัดการเพื่อกำกับควบคุมให้การใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละกระทรวงสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่รัฐบาลได้วางไว้ การวางระบบกำกับควบคุมผลการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ในช่วงดังกล่าว จึงนำมาสู่การปรับปรุงระบบบริหารงานบริการสาธารณะทั้งระบบไปในเวลาเดียวกัน

เป้าหมายหลักของการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะดังกล่าว ได้แก่

- 1) การจัดบริการสาธารณะต้องยึดประชาชนพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centred public service) และมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการสูงสุด
- 2) การจัดบริการสาธารณะต้องสามารถเข้าถึงกลุ่มผู้รับบริการทุกกลุ่มอย่างทั่วถึงถ้วนหน้า และในกรณีของบริการด้านสาธารณสุขและการศึกษาต้องเป็นบริการที่ไม่เสียค่าใช้จ่าย
- 3) การจัดบริการสาธารณะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่าสูงสุด
- 4) การจัดบริการสาธารณะต้องมีความเป็นธรรม และมีเป้าหมายเพื่อลดช่องว่างและการกีดกันทางสังคม ตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตสำหรับผู้ด้อยโอกาสในสังคม

จากเป้าหมายข้างต้น รัฐบาลอังกฤษได้ศึกษาหาแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะของรัฐ โดยสังเคราะห์ตัวแบบการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะขึ้น ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะจะสามารถขับเคลื่อนไปได้ ต้องอาศัยแรงผลักดันที่มีต่อระบบการจัดบริการสาธารณะจาก 4 ทิศทางควบคู่กันไป แรงผลักดันดังกล่าวประกอบด้วย

- (1) แรงผลักดันจากรัฐบาล (Top Down Pressure)
- (2) แรงผลักดันจากประชาชนพลเมือง (Bottom up Pressure)
- (3) แรงผลักดันจากการแข่งขันระหว่างหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะ (Horizontal Pressure)
- (4) แรงผลักดันจากการพัฒนาขีดความสามารถและศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐ (Capability and Capacity)

ตัวแบบการปรับปรุงระบบบริหารภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณสุขนี้ ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า แรงผลักดันทั้ง 4 ด้านดังกล่าวจะส่งผลให้กระบวนการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณสุขดำเนินไปในลักษณะ “การปรับปรุงตัวเองของภาครัฐ” (Self-improving system) กล่าวคือ กระบวนการปรับปรุงระบบการจัดบริการสาธารณสุขจะดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยกลไกการสร้างแรงจูงใจจากภายในระบบบริหารงานภาครัฐเอง ในขณะที่เดียวกันแรงจูงใจในการปรับปรุงตัวเองดังกล่าวก็ก่อให้เกิดการสร้างสรรค นวัตกรรมทางการบริหารรูปแบบใหม่ ๆ ขึ้นภายในระบบบริหารงานภาครัฐอีกด้วย

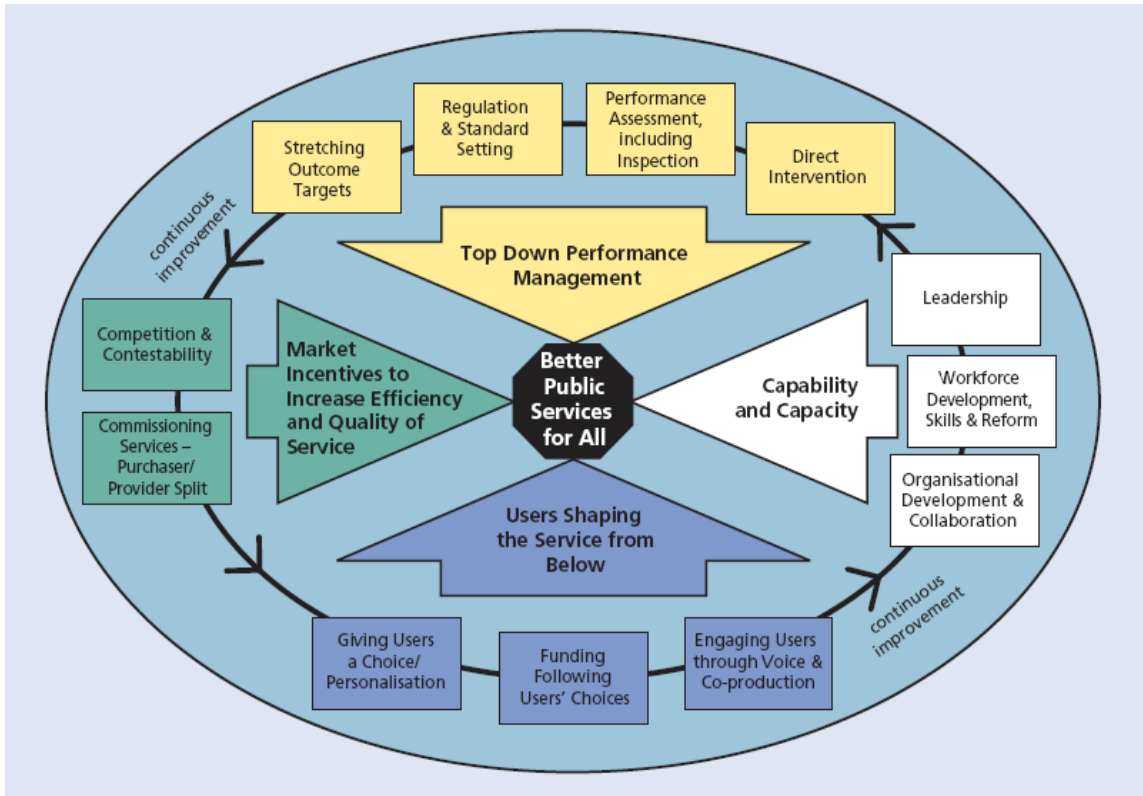
ตัวแบบการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณสุขดังกล่าว ประกอบด้วยกลไกการปรับปรุงรูปแบบ และคุณภาพการจัดบริการสาธารณสุข 4 ชุด ซึ่งต้องดำเนินการควบคู่กันไป ได้แก่

- 1) กลไกเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐ (Capability and capacity)
- 2) กลไกจัดการผลการดำเนินงานแบบสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down performance management)
- 3) กลไกสร้างการแข่งขันและการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการจัดบริการสาธารณสุข แทนรัฐ (Competition and contestability)
- 4) กลไกสร้างทางเลือกเพื่อตอบสนองความต้องการและเปิดช่องรับฟังข้อเรียกร้องของผู้รับบริการ (Choice and voice)

สำหรับกลไกการเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐ และกลไกการสั่งการจากบนลงล่างนั้น เป็นกลไกที่ก่อให้เกิดแรงกดดันที่มาจากภายในภาครัฐโดยตรง ในขณะที่กลไกสร้างการแข่งขันและการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการจัดบริการสาธารณสุขแทนรัฐ และกลไกสร้างทางเลือกเพื่อตอบสนองความต้องการและเปิดช่องรับฟังข้อเรียกร้องของผู้รับบริการนั้น ถือเป็นกลไกที่ทำหน้าที่สร้างแรงกดดันจากภายนอก อันจะมีผลผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจจัดบริการสาธารณสุขทั้งหลายต้องมีการปรับปรุงยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพในการทำงานของตนเองอย่างต่อเนื่อง สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างกลไกดังกล่าวสามารถพิจารณาได้จากแผนภาพ⁶⁰

⁶⁰ The Prime Minister's Strategy Unit, *The UK Government's Approach to Public Service Reform*, p. 8.

แผนภาพที่ 3.1 แสดงตัวแบบการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลอังกฤษ



1) กลไกจัดการผลการดำเนินงานแบบสั่งการจากบนลงล่าง
(Top-down performance management)

การจัดการแบบสั่งการจากบนลงล่างถือเป็นกลไกหลักในการปรับปรุงและพัฒนาระบบการจัดบริการสาธารณะ เนื่องจากรัฐบาลสามารถอาศัยกลไกดังกล่าวสำหรับจัดการระบบการจัดบริการสาธารณะ ให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้ได้โดยตรง รัฐบาลสามารถแทรกแซงกระบวนการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้เกิดผลอย่างหนึ่งอย่างใดได้ โดยผ่านการสั่งการตามโครงสร้างการบังคับบัญชาและระบบการให้คุณให้โทษภายใต้กลไกทางการบริหาร

กลไกการจัดการผลการดำเนินงานแบบสั่งการจากบนลงล่าง ประกอบด้วยเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญ ได้แก่

(1) การจัดทำคำรับรองในการจัดบริการสาธารณะ (Public Service Agreement) เป็นเครื่องมือสำหรับผลักดันให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะต้องมีการกำหนดเป้าหมายสำหรับปรับปรุงคุณภาพและรูปแบบการจัดบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของตนอย่างชัดเจน เป้าหมายดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือผลักดันให้ทั้งหน่วยงานและบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณะทุกฝ่าย เร่งปรับปรุงและพัฒนา รูปแบบและกระบวนการทำงานของตนให้บรรลุถึงเป้าหมายที่หน่วยงานได้วางไว้ ด้วยเหตุนี้ การปรับปรุง

คุณภาพและรูปแบบการจัดบริการสาธารณสุขให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในคำรับรองดังกล่าว จึงถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของบุคลากรทุกฝ่ายและทุกระดับในหน่วยงาน

อย่างไรก็ตาม การจัดทำคำรับรองในการจัดบริการสาธารณสุขนี้ ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดระบบการเก็บข้อมูลการปฏิบัติงานและการติดตามผลการปฏิบัติงานของบุคลากรแต่ละฝ่ายอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลการปฏิบัติงานดังกล่าวจะเป็นตัวชี้วัดถึงระดับความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ของการปรับปรุงระบบการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยงานในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งยังเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับเปรียบเทียบกับระดับผลการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมา และเปรียบเทียบกับระดับผลการดำเนินงานของหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณสุขประเภทเดียวกันในภาคส่วนอื่น ๆ อีกด้วย

(2) การออกกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติในการจัดบริการสาธารณสุข(Regulations)เป็นเครื่องมือทางการบริหารสำหรับผลักดันให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณสุขต้องมีการปรับปรุงคุณภาพของบริการสาธารณสุขในความรับผิดชอบให้อยู่ในระดับที่กำหนดไว้ในระเบียบการปฏิบัติงานซึ่งรัฐบาลได้กำหนดขึ้น การออกกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติในการจัดบริการสาธารณสุข จึงเป็นเครื่องมือทางการบริหารในรูปของการให้คุณให้โทษต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณสุขโดยตรง นั่นคือ นอกเหนือจากระเบียบปฏิบัติในการจัดบริการสาธารณสุขดังกล่าวจะระบุถึงแนวทางสำหรับเป็นมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณสุขสำหรับหน่วยงานระดับปฏิบัติการแล้ว ยังได้กำหนดมาตรการสำหรับเข้าแทรกแซงหรือจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดในกรณีที่หน่วยงานนั้น ๆ ละเลยหรือไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ได้

ตัวอย่างหนึ่งของการกำหนดระเบียบปฏิบัติในการจัดบริการสาธารณสุขในประเทศสหราชอาณาจักร ได้แก่ การกำหนดกรอบมาตรฐานการจัดบริการสาธารณสุขระดับชาติ (National Service Framework in Health) ซึ่งระบุถึงมาตรฐานในเชิงคุณภาพและปริมาณขั้นต่ำ รวมถึงรูปแบบของบริการด้านสาธารณสุขที่พลเมืองผู้รับบริการพึงได้รับจากหน่วยงานผู้จัดบริการด้านสาธารณสุขในทุกภาคส่วน หากหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณสุขหน่วยงานใดไม่สามารถจัดบริการได้ตามมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนดไว้ รัฐบาลก็สามารถเข้าแทรกแซงหรือดำเนินมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อปรับปรุงและยกระดับมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขของหน่วยงานนั้นได้โดยตรง

(3) การประเมินผลการจัดบริการสาธารณสุข (Performance assessment) เป็นเครื่องมือสำหรับติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณสุขในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดบริการสาธารณสุขนั้น ๆ การประเมินผลการจัดบริการสาธารณสุขจะช่วยให้รัฐบาลสามารถชี้วัดได้ว่าคุณภาพของบริการสาธารณสุขที่หน่วยงานหนึ่ง ๆ รับผิดชอบดำเนินการนั้นอยู่ในระดับใด และมีจุดบกพร่องในขั้นตอนใดบ้าง ผลการประเมินผลการจัดบริการสาธารณสุขจึงเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญต่อการกำหนดมาตรการสำหรับปรับปรุงและพัฒนาระบบการจัดบริการสาธารณสุขนั้น ๆ ต่อไป

อย่างไรก็ตาม การประเมินผลการจัดบริการสาธารณะนี้ จำเป็นต้องดำเนินการโดยองค์กรซึ่งประกอบด้วยบุคลากรผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในด้านนั้น ๆ โดยเฉพาะ และดำเนินงานด้วยความเป็นกลางบนพื้นฐานของทักษะวิชาชีพ ตัวอย่างเช่น ในประเทศสหราชอาณาจักร มีการตั้งหน่วยงานอิสระสำหรับรับผิดชอบการติดตามประเมินผลการจัดบริการด้านการศึกษาของหน่วยงานผู้จัดบริการการศึกษาในทุกภาคส่วนขึ้นมาโดยเฉพาะ นั่นคือ สำนักงานมาตรฐานการจัดการศึกษา (Office of Standards in Education: Ofsted) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาของโรงเรียนทั้งที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงการศึกษา โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) การเข้าแทรกแซงกระบวนการจัดบริการสาธารณะโดยตรง (Direct intervention) เป็นเครื่องมือสำหรับรัฐบาลในการดำเนินมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะซึ่งปฏิบัติงานล้มเหลว หรือไม่สามารถจัดบริการสาธารณะให้บรรลุมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ การเข้าแทรกแซงกระบวนการจัดบริการสาธารณะโดยตรง จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องในระบบการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วยมาตรการที่เหมาะสม

ตัวอย่างเช่น สำนักงานมาตรฐานการจัดการศึกษา (Ofsted) ของประเทศสหราชอาณาจักร มีการดำเนินมาตรการแทรกแซงกระบวนการจัดบริการการศึกษาของสถานศึกษาที่มีผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาต่ำกว่ามาตรฐาน เพื่อผลักดันให้สถานศึกษาเหล่านั้นต้องปรับปรุงคุณภาพการจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐาน ด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น การเข้าควบคุมกำกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานกว่า 1,400 แห่งทั่วประเทศ นอกจากนี้ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 เป็นต้นมา สำนักงานมาตรฐานการจัดการศึกษา ยังดำเนินการสั่งปิดโรงเรียนกว่า 200 แห่งที่ประสบความล้มเหลวในการปรับปรุงคุณภาพการจัดการศึกษาให้บรรลุถึงมาตรฐานขั้นต่ำอีกด้วย

2) กลไกสร้างการแข่งขันและการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการจัดบริการสาธารณะ แทนรัฐ (Competition and contestability)

การสร้างการแข่งขันและการเปิดให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะในภาคส่วนอื่นสามารถเข้ามาดำเนินการจัดบริการสาธารณะร่วมกับรัฐบาล เป็นกลไกที่สามารถเสริมสร้างประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพการบริการสาธารณะบางประเภทได้เป็นอย่างดี ตัวอย่างเช่น เมื่อรัฐบาลอังกฤษนำกลไกการแข่งขันและการเปิดให้หน่วยงานภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนรัฐมาใช้กับกิจการเรือนจำ (Prison service) ผลปรากฏว่า การแข่งขันระหว่างเรือนจำภาครัฐและเรือนจำที่ดำเนินงานโดยเอกชนนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานกระบวนการบริหารจัดการภายในเรือนจำอย่างเห็นได้ชัด

การเปิดให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะในภาคส่วนอื่นสามารถเข้ามาแข่งขันหรือร่วมจัดบริการสาธารณะควบคู่ไปกับหน่วยงานของรัฐบาล นอกจากจะผลักดันให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะใน

ภาครัฐต้องปรับปรุงคุณภาพการทำงานของตัวเองแล้ว ยังส่งผลให้ประชาชนผู้รับบริการมีทางเลือกในการรับบริการสาธารณะ และได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพมากขึ้นอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ในประเทศออสเตรเลีย เมื่อรัฐบาลเปิดให้หน่วยงานภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันในการจัดบริการด้านการจัดหางาน (Employment service) ปรากฏว่าผู้รับบริการดังกล่าวมีระดับความพึงพอใจสูงขึ้นอย่างชัดเจน เป็นต้น

นอกจากนั้น การเปิดให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะยังก่อให้เกิดแรงจูงใจในการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ ในระบบการจัดบริการสาธารณะอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ในประเทศอังกฤษ การเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมจัดบริการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ (Public service broadcasting) ส่งผลให้มีการสร้างสรรค์รายการรูปแบบใหม่ ๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่เคยปรากฏในสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่ดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชนมาก่อน หรือในกรณีของการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมจัดบริการเรือนจำแข่งขันกับหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้เกิดมาตรฐานใหม่ในการจัดบริการเรือนจำ เช่น เรือนจำคุณภาพชั้นหนึ่ง (New class of prison) ซึ่งมีระบบการจัดการภายในรูปแบบใหม่ที่แตกต่างจากระบบเรือนจำแบบดั้งเดิมโดยสิ้นเชิง เป็นต้น

การเปิดให้หน่วยงานในภาคส่วนอื่นเข้ามาร่วมจัดบริการสาธารณะแข่งขันกับหน่วยงานของรัฐ ยังช่วยยกระดับความเป็นธรรมทางสังคมอีกทางหนึ่งด้วย กล่าวคือ การเปิดให้หน่วยงานในภาคส่วนอื่นมาร่วมจัดบริการสาธารณะซึ่งเคยจำกัดหรือผูกขาดอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ไม่เพียงแต่ทำให้ผู้รับบริการได้รับบริการที่มีคุณภาพดีขึ้นเท่านั้น หากยังส่งผลให้ระบบการจัดบริการสาธารณะมีรูปแบบการบริการที่หลากหลาย ซึ่งสามารถตอบสนองต่อกลุ่มผู้รับบริการอย่างทั่วถึงกว่าเดิม

การมีหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะใหม่ ๆ ที่มาจากหลากหลายภาคส่วน (New niche provider) จึงช่วยให้การจัดบริการสาธารณะด้านนั้น ๆ มีความหลากหลายยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยขยายขอบเขตการบริการสาธารณะให้ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพด้วย เช่น การเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมจัดบริการสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข โดยผ่านระบบการจ่ายค่าบริการสุขภาพให้ผู้รับบริการในพื้นที่รับผิดชอบโดยตรง (Direct payment) ส่งผลให้คนกลุ่มน้อยหรือผู้ด้อยโอกาสในชุมชนต่าง ๆ สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพได้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

3) กลไกสร้างทางเลือกเพื่อสนองความต้องการและเปิดช่องรับฟังข้อเรียกร้องของผู้รับบริการ (Choice and voice)

การสร้างรูปแบบการให้บริการที่หลากหลายเพื่อสนองความต้องการของผู้รับบริการสาธารณะ เป็นกลไกในการปรับปรุงระบบการจัดบริการสาธารณะซึ่งเกิดขึ้นจากแรงผลักดันของประชาชนผู้รับบริการสาธารณะโดยตรง (Bottom up reform) กลไกดังกล่าวนี้มีเป้าหมายเพื่อผลักดันให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะต้องมีการปรับปรุงรูปแบบการให้บริการสาธารณะของหน่วยงาน เพื่อให้มีความสอดคล้องกับ

สภาพความต้องการของผู้รับบริการแต่ละกลุ่มให้มากที่สุด กระบวนการปรับปรุงรูปแบบการให้บริการ สาธารณะดังกล่าว จะส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ดำเนินไปโดยยึดความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง และมุ่งสร้างรูปแบบการให้บริการที่ตอบสนองของผู้รับบริการมากที่สุด (Responsive services)

กลไกการสร้างทางเลือกเพื่อสนองความต้องการและเปิดช่องรับฟังข้อเรียกร้องของผู้รับบริการ สาธารณะ สามารถดำเนินการได้โดยอาศัยเครื่องมือดังต่อไปนี้

(1) **การสร้างทางเลือกเพื่อสนองตอบความต้องการและความพึงพอใจของผู้รับบริการแต่ละราย (Individual choice)** มีเป้าหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการสาธารณะสามารถตัดสินใจเลือกได้ว่าจะใช้สิทธิเข้ารับบริการสาธารณะนั้น ๆ เมื่อใด จะเข้ารับบริการที่ไหน จะเข้ารับบริการที่จัดโดยองค์กรหรือหน่วยงานใด และจะรับบริการที่จัดให้ด้วยวิธีการใด ตัวอย่างเช่น ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2006 กระทรวงสาธารณสุขของอังกฤษ ได้สร้างทางเลือกในการรับบริการสาธารณสุขสำหรับพลเมือง โดยจัดระบบบริการสาธารณสุขรูปแบบใหม่ซึ่งผู้ป่วยแต่ละคนสามารถเลือกโรงพยาบาลสำหรับใช้สิทธิ์เข้ารับการรักษาพยาบาลได้ถึง 4 แห่งหรือมากกว่า การสร้างทางเลือกสำหรับผู้รับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขในลักษณะเดียวกันนี้ ยังขยายไปสู่การรับบริการด้านสุขภาพและสาธารณสุขซึ่งบริหารจัดการในรูปของกองทุนทั้งหมดอีกด้วย (Foundation Trusts)

ในปี ค.ศ. 2008 รูปแบบการให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุขดังกล่าวได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องและสนองตอบความต้องการของผู้รับบริการมากยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเข้ารับบริการสาธารณสุขจากรัฐ โดยเลือกเข้ารับบริการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลหรือองค์กรที่ให้บริการด้านสุขภาพได้ทุกแห่ง ไม่ว่าจะเป็นโรงพยาบาลในสังกัดภาครัฐ โรงพยาบาลเอกชน หรือสถานพยาบาลที่ดำเนินการโดยองค์กรในภาคประชาสังคม (Independent sector) โดยโรงพยาบาลเหล่านั้น ต้องได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพทางการแพทย์ (NHS standards) และจัดบริการรักษาพยาบาลด้วยต้นทุนตามราคามาตรฐาน ซึ่งสำนักงานบริการสุขภาพแห่งชาติ (National Health Service) ได้กำหนดขึ้นในแต่ละปี

นอกจากบริการด้านสาธารณสุขแล้ว การจัดบริการด้านการศึกษาก็เป็นอีกหนึ่งตัวอย่างของการจัดบริการสาธารณะโดยมุ่งปรับปรุงรูปแบบให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของผู้รับบริการแต่ละรายมากที่สุด (Personalization) ตัวอย่างเช่น การจัดบริการการศึกษาในประเทศสหราชอาณาจักรมีการสร้างรูปแบบการจัดการศึกษาเพื่อสนองตอบความต้องการและศักยภาพในการเรียนรู้ของผู้เรียนแต่ละกลุ่ม โดยโรงเรียนต่าง ๆ ได้จัดระบบส่งเสริมการเรียนรู้ตามระดับความสามารถที่แตกต่างกันของผู้เรียนแต่ละคน ไม่ว่าจะเป็นแผนการเรียนรู้สำหรับผู้เรียนที่มีการเรียนรู้หรืออ่านออกเขียนได้ช้ากว่าคนอื่น (Every Child a Reader Program) หรือแผนการเรียนรู้สำหรับผู้เรียนที่มีทักษะการเรียนรู้เป็นเลิศในด้านต่าง ๆ (Gifted and Talented Program) เป็นต้น

(2) การสร้างทางเลือกเพื่อสนองตอบความต้องการและความพึงพอใจของผู้รับบริการแต่ละกลุ่ม (Collective choice) แม้บริการสาธารณะบางประเภทจะมีลักษณะเป็นการให้บริการทั่วไปในรูปแบบเดียว ไม่ขึ้นอยู่กับการความต้องการของผู้รับบริการแต่ละบุคคล เช่น การบริการตำรวจในเขตชุมชน หรือการรักษาความปลอดภัยชุมชน เป็นต้น แต่ก็มิได้หมายความว่าบริการสาธารณะดังกล่าวจะต้องถูกจัดในรูปแบบมาตรฐานเดียวตายตัว โดยไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการแต่อย่างใด หากแต่หน่วยงานผู้ให้บริการสามารถนำเอาลักษณะเฉพาะของสภาพปัญหาในพื้นที่ และความต้องการเฉพาะของกลุ่มผู้รับบริการแต่ละกลุ่มหรือแต่ละชุมชนมาเป็นกรอบกำหนดแนวทางในการจัดบริการสาธารณะในความรับผิดชอบให้สามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของกลุ่มผู้รับบริการได้เช่นเดียวกัน

(3) การสร้างช่องทางรับฟังข้อเรียกร้องและความต้องการของผู้รับบริการ (Voice) เป็นเครื่องมือสำคัญในการปรับปรุงรูปแบบการจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการสูงสุด การมีช่องทางสำหรับนำเสนอข้อเรียกร้องและความต้องการของผู้รับบริการ จะเป็นกลไกผลักดันให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ต้องมีการสร้างรูปแบบการให้บริการใหม่ ๆ เพื่อให้ผู้รับบริการมีทางเลือกในการรับบริการมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกัน ข้อมูลความคิดเห็น ข้อเรียกร้อง ความต้องการของผู้รับบริการยังสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้บริการแต่ละรูปแบบที่หน่วยงานดำเนินการอยู่ในขณะนั้น และส่งผลให้หน่วยงานต้องปรับปรุงรูปแบบการจัดบริการสาธารณะของตนเองอย่างไม่หยุดนิ่งอีกด้วย

(4) การเปิดให้พลเมืองผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ (Co-production) เป็นแนวทางการปรับปรุงและพัฒนา รูปแบบการจัดบริการสาธารณะ โดยเปิดช่องทางให้ผู้รับบริการสามารถแสดงบทบาทเชิงรุกในกระบวนการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้การจัดบริการสาธารณะดังกล่าวสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้มากที่สุด การเปิดให้ประชาชนมีบทบาทร่วมขับเคลื่อนกระบวนการจัดบริการสาธารณะของรัฐนั้น สามารถดำเนินการได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ การเปิดให้ประชาชนผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองโดยตรง และการเปิดให้ประชาชนผู้รับบริการมีบทบาทร่วมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะโดยอ้อม

การเปิดให้ผู้รับบริการแต่ละกลุ่มหรือแต่ละชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งโดยตรง จะช่วยให้ผู้รับบริการสามารถสร้างทางเลือกในการจัดบริการสาธารณะบนฐานความต้องการของตนเอง เช่น การเปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการการศึกษาในสถานศึกษาระบบการบริหารของโรงเรียน การเปิดให้องค์กรอาสาสมัครในชุมชนมีบทบาทในการจัดบริการทางสังคมในท้องถิ่น เป็นต้น สำหรับการมีบทบาทโดยอ้อมในกระบวนการจัดบริการสาธารณะนั้น ประชาชนผู้รับบริการสามารถมีส่วนร่วมผลักดันให้การจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินอยู่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ในระดับที่สูงขึ้น เช่น การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริโภคอาหาร โดยมุ่งเน้นการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพ

และการออกกำลังกาย สามารถส่งเสริมให้การจั้ดบริการสาธารณสุขที่กำลังดำเนินอยู่ในขณะนั้นบรรลุผลลัพท์สูงสุดได้ โดยการช่วยลดจำนวนผู้มีอัตราเสี่ยงต่อการเป็นโรคหรือมีปัญหาสุขภาพในชุมชน เป็นต้น

4) กลไกเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐ

(Capability and capacity)

การปรับปรุงและยกระดับคุณภาพการจั้ดบริการสาธารณสุขของหน่วยงานภาครัฐมิได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยเรื่องงบประมาณที่จั้ดสรรสำหรับดำเนินงานแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับศักยภาพและขีดความสามารถของหน่วยงานผู้จั้ดบริการสาธารณสุขอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับทักษะ ความรู้ ความสามารถ และแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และพนักงานผู้ทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณสุขของหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถดำเนินมาตรการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถในการทำงานแก่ข้าราชการและพนักงานของรัฐได้หลายวิธี ดังต่อไปนี้

(1) การเสริมสร้างทักษะความเป็นผู้นำแก่บุคลากรผู้บริหารหน่วยงาน (Leadership) เนื่องจากบทบาทความเป็นผู้นำของผู้บริหารมีผลโดยตรงต่อระดับผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานของหน่วยงาน การสรรหาและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารหรือตำแหน่งสำคัญ ๆ ในหน่วยงานที่ดำเนินการจั้ดบริการสาธารณสุข จึงเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อการปฏิรูประบบการจั้ดบริการสาธารณสุขในภาพรวม ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการสำหรับคัดเลือกบุคคลที่มีทักษะความสามารถทางการบริหารระดับสูง ทั้งจากภาคเอกชนหรือภาคสาธารณสุข เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นเข้ามา มีบทบาทผลักดันการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการจั้ดบริการสาธารณสุขซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการส่งเสริมบทบาทความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารหน่วยงานภาคสาธารณสุขแล้ว รัฐบาลยังจำเป็นต้องมีการดำเนินมาตรการสำหรับเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในหน่วยงานเหล่านั้น สามารถพัฒนาทักษะความเป็นผู้นำและยกระดับความรู้ความสามารถทางการบริหารของตนเองอีกทางหนึ่งควบคู่ไปด้วย ตัวอย่างเช่น ในประเทศสหราชอาณาจักรมีการจั้ดตั้งสถาบันฝึกอบรมและพัฒนาทักษะความเป็นผู้นำสำหรับบุคลากรระดับผู้บริหารของหน่วยงานภาคสาธารณสุข ได้แก่ National School of Government, Leadership Centre for Local Government, National College for School Leadership

(2) การยกระดับทักษะความรู้และขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคลากรระดับปฏิบัติ เป็นอีกหนึ่งมาตรการสำคัญที่ช่วยให้การขับเคลื่อนการปฏิรูประบบการจั้ดบริการสาธารณสุขบรรลุผลได้ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้ที่มีบทบาทโดยตรงในกระบวนการจั้ดบริการสาธารณสุขของรัฐ การเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน

ตลอดจนการพัฒนาทักษะความเป็นมืออาชีพในการทำงานแก่บุคลากรเหล่านี้ จึงมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะของหน่วยงานแก่ประชาชนผู้รับบริการ

เงื่อนไขความจำเป็นเกี่ยวกับการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรระดับปฏิบัติ เป็นพลังผลักดันให้รัฐบาลต้องดำเนินมาตรการเพื่อเสริมสร้างทักษะความรู้ความสามารถด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนากระบวนการทำงานแก่บุคลากรเหล่านั้น ทักษะความรู้ในการปฏิบัติงานที่สำคัญ ได้แก่ ทักษะการประเมินขีดความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองอย่างรอบด้านและค้นหาจุดอ่อนเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง (Comprehensive Performance Assessment) ทักษะความเป็นผู้นำ (Leadership skill) ทักษะการคิดในเชิงกลยุทธ์ (Strategic thinking) ทักษะการจัดการด้านการเงิน (Financial management) ทักษะการจัดการสัญญาจ้างให้หน่วยงานอื่นดำเนินงานแทนและการจัดการสินทรัพย์ของหน่วยงาน (Commissioning and procurement) และทักษะการออกแบบระบบการทำงาน (System design) เป็นต้น ตัวอย่างหนึ่งของแผนงานพัฒนาทักษะความสามารถของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐในประเทศสหราชอาณาจักร ได้แก่ Professional Skills for Government Programme ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

(3) การปฏิรูประบบการจ่ายค่าตอบแทนและระบบบริหารบุคลากร เป็นมาตรการสำคัญในการสร้างแรงจูงใจอันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในองค์กร รัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินการปฏิรูประบบการจ่ายค่าตอบแทนการทำงานและการบริหารบุคลากรให้สอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูประบบการบริการสาธารณะ โดยปรับปรุงระบบการบริหารบุคลากรในภาครัฐให้มีความเชื่อมโยงกันระหว่างผลการปฏิบัติงานของบุคลากร (Performance) การจ่ายค่าตอบแทน (Pay) และการพัฒนากำลังคนของหน่วยงาน (Workforce development)

(4) การสร้างระบบแสดงข้อมูลข่าวสารและรายงานผลการปฏิบัติงานขององค์กร มีส่วนสำคัญในการสร้างแรงผลักดันให้บุคลากรของหน่วยงานต้องปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของตนเองอย่างไม่หยุดนิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากการเผยแพร่ข้อมูลผลการดำเนินงานในภาพรวมของหน่วยงาน รวมถึงการแสดงผลการปฏิบัติงานของบุคลากรระดับผู้จัดการหรือผู้บริหารอย่างเปิดเผย จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายมีการเปรียบเทียบผลการทำงานของตนเองกับระดับผลการทำงานในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งจะชี้วัดถึงระดับความก้าวหน้าหรือถดถอยในการทำงาน นอกจากนี้ การเปรียบเทียบระดับผลการทำงานของตนเองกับเพื่อนร่วมงานในระดับเดียวกัน ยังมีส่วนกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานต้องผลักดันตัวเองมีผลการทำงานในระดับที่สูงขึ้นกว่าเดิมอีกด้วย

ตัวอย่างเช่น การปฏิรูประบบบริหารงานกิจการตำรวจท้องถิ่นในรัฐนิวยอร์ก (New York) เมื่อมีการจัดระบบแสดงข้อมูลเปรียบเทียบผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยเป็นประจำทุกเดือน ส่งผลให้หน่วยงานตำรวจที่รับผิดชอบแต่ละเขตพื้นที่เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์และแนวทางการทำงานระหว่างกันมากขึ้น โดยหน่วยงานตำรวจที่มีผลการปฏิบัติงานดีเยี่ยมจะทำหน้าที่ให้คำแนะนำและถ่ายทอด

ประสบการณ์การจัดการระบบการบริหารงานในหน่วยงานของตนเองแก่หน่วยงานอื่น ๆ อย่างเปิดกว้าง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนผู้รับบริการของกิจการตำรวจในทุกพื้นที่ได้รับบริการที่ดีที่สุดอย่างถ้วนหน้า

(5) การส่งเสริมหน่วยงานที่มีผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ (Best practice) โดยการมอบรางวัลหรือสิ่งจูงใจต่าง ๆ เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยผลักดันให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะพัฒนาระบบการทำงานของตนเองอยู่เสมอ เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยงานที่มีผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศสำหรับดำเนินกิจกรรมเผยแพร่ตัวแบบการบริหารงานที่ประสบความสำเร็จแก่หน่วยงานอื่น ๆ จะช่วยให้หน่วยงานที่ได้รับรางวัลต้องรักษาระดับผลการดำเนินงานของตนให้สูงขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะเดียวกันก็เป็นตัวแบบให้หน่วยงานอื่นศึกษาเรียนรู้และถอดบทเรียนความสำเร็จเพื่อนำมาปรับใช้กับหน่วยงานของตน

(6) การสร้างแรงจูงใจให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในภาคสาธารณะ (Incentivizing collaboration) เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่มีส่วนผลักดันการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะในภาพรวม เนื่องจากการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกัน จะส่งผลให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะมีศักยภาพและขีดความสามารถในการทำงานในระดับที่สูงขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการส่งเสริมให้เกิดการประสานความร่วมมือดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรในรูปสหพันธ์องค์กรผู้จัดบริการสาธารณะต่าง ๆ (Federation) องค์กรหุ้นส่วนภาคีความร่วมมือ (Partnership) การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการจัดบริการสาธารณะ (Collaborative)

การบริหารจัดการบริการสาธารณะในรูปองค์กรความร่วมมือหรือการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในลักษณะดังกล่าว สามารถนำมาใช้อย่างได้ผลเป็นอย่างดีกับบริการสาธารณะในด้านการศึกษาและการสาธารณสุข ตัวอย่างเช่น การจัดการบริการการศึกษาเพื่อพัฒนาความถนัดและความเชี่ยวชาญเฉพาะของโรงเรียนสำหรับผู้เรียนที่มีความสามารถพิเศษเฉพาะทาง (Specialist school) ในประเทศสหราชอาณาจักร ดำเนินการโดยอาศัยระบบการจัดการศึกษาแบบประสานความร่วมมือระหว่างโรงเรียนต่าง ๆ ที่มีจุดแข็งเฉพาะด้านแตกต่างกัน กระบวนการเรียนรู้ของโรงเรียนสำหรับผู้เรียนที่มีความสามารถพิเศษเฉพาะทาง จึงดำเนินการโดยอาศัยการบูรณาการทรัพยากรทางการศึกษาและบุคลากรครูผู้เชี่ยวชาญจากหลายโรงเรียนเข้าด้วยกัน เป็นต้น

3.1.4 เงื่อนไขสำคัญในการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะ

ก่อนเดิหน้ากระบวนการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะ รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขเบื้องต้นซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อความสำเร็จของการปฏิรูปดังกล่าว และต้องมั่นใจได้ว่ารัฐบาลได้ดำเนินการตามเงื่อนไขในประการต่าง ๆ ครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว เงื่อนไขสำคัญในการปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะนี้ ประกอบด้วย

ประการที่หนึ่ง การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีความลงตัวแน่นอน และมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ รวมถึงแบ่งแยกบทบาทการทำงานระหว่างกันอย่างชัดเจน ทั้งนี้ การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าว จำเป็นต้องสอดคล้องและเอื้อต่อการเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในภาพรวม

ประการที่สอง กระทรวงต่าง ๆ ต้องมีการวางยุทธศาสตร์การบริหารงานของตนเองไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ แต่ละกระทรวงต้องสามารถระบุ “ผลลัพธ์” (Outcomes) ในการจัดบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของตนได้อย่างชัดเจน ซึ่งผลลัพธ์ดังกล่าวต้องสามารถวัดประเมินระดับผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานได้ ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการออกแบบระบบการบริหารงานภายในกระทรวงอันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ด้วย เช่น การนำระบบการทำสัญญามอบหมายภารกิจบางอย่างให้หน่วยงานในภาคส่วนอื่นซึ่งมีศักยภาพมากกว่าดำเนินการแทน (Commissioning services) เป็นต้น

ประการที่สาม กระทรวงต่าง ๆ ต้องสามารถระบุกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของตนเองได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานตั้งอยู่บนฐานความจำเป็นและความต้องการของผู้รับบริการเป็นสำคัญ มิใช่การจัดบริการสาธารณะโดยขึ้นอยู่กับความต้องการที่กำหนดโดยหน่วยงานผู้ให้บริการ เช่น ในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานภาครัฐ (Transformational Government Strategy) รัฐบาลอังกฤษมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์กลุ่มผู้รับบริการ (Customer Group Director) ขึ้นในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์กลุ่มผู้รับบริการและออกแบบบริการสาธารณะ (Design of service) ให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของกลุ่มผู้รับบริการแต่ละกลุ่มในสังคม เช่น การบริการทางสังคมสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น

ประการที่สี่ กระทรวงต่าง ๆ ต้องมีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) มาใช้ในกระบวนการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับรวบรวมข้อมูลความต้องการของกลุ่มผู้รับบริการ ตลอดจนวิเคราะห์และออกแบบบริการสาธารณะรูปแบบต่าง ๆ ของหน่วยงานให้ตรงตามความต้องการของผู้รับบริการแต่ละกลุ่มให้มากที่สุด ตัวอย่างเช่น ในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานภาครัฐ (Transformational Government Strategy) รัฐบาลอังกฤษได้กำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ (IT-enabled service) เพื่อให้ผู้รับบริการทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของหน่วยงานได้สะดวก รวดเร็วขึ้นโดยผ่านช่องทางเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น การจัดให้มีศูนย์รับเรื่องและบริการข้อมูลแก่ผู้รับบริการ (Call centres) เป็นต้น

ประการที่ห้า กระทรวงต่าง ๆ ต้องได้รับการพิจารณาประเมินขีดความสามารถในการบริหารงาน (Departmental Capability Reviews) ซึ่งดำเนินการโดยองค์กรภายนอกกระทรวงที่มีความเป็นอิสระ ทั้งนี้ เพื่อให้แต่ละกระทรวงสามารถระบุได้ว่า การบริหารงานในปัจจุบันมีข้อบกพร่องซึ่งต้องได้รับการปรับปรุง

แก้ไข หรือการทำงานของหน่วยงานใดที่ควรได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมศักยภาพให้เพียงพอ ประเด็นสำคัญที่ต้องมีการประเมิน ได้แก่ ระดับทักษะความเป็นผู้นำในระดับผู้บริหาร (Leadership) ความสามารถในการกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน (Strategy) และขีดความสามารถในการส่งมอบบริการของหน่วยงานแก่ผู้รับบริการ (Delivery) เป็นต้น

ประการที่หก รัฐบาลต้องมีการดำเนินมาตรการเสริมสร้างขีดความสามารถและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการส่งเสริมให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้รับการยกระดับคุณภาพความเป็นผู้นำ และการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดการภารกิจในความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น (Corporate capacity) ซึ่งจะมีผลต่อการปรับปรุงระบบการส่งมอบบริการสาธารณะในพื้นที่โดยตรง ตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหราชอาณาจักร มีการจัดตั้งหน่วยพัฒนาและปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ (Improvement and Development Agency) ขึ้นมาใหม่ เป็นหน่วยงานภายในซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการปรับปรุงการให้บริการด้านการศึกษาและบริการด้านสวัสดิการสังคมในเขตพื้นที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการส่งเสริมการดำเนินกิจการของสภาท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนอีกด้วย

ประการที่เจ็ด รัฐบาลต้องมีการดำเนินมาตรการส่งเสริมให้เกิดการสื่อสาร และเปิดรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนข้อร้องเรียนต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงานในภาคสาธารณะกับผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญในกระบวนการให้บริการสาธารณะมากขึ้น เนื่องจากความคิดเห็น ความต้องการ และข้อร้องเรียนต่าง ๆ ของผู้รับบริการจะเป็นข้อมูลสำคัญที่นำมาใช้พิจารณาปรับปรุงรูปแบบการทำงานให้ดีขึ้น ส่วนข้อคิดเห็น มุมมอง และประสบการณ์ของผู้ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะในหน่วยงานต่าง ๆ จะช่วยให้รัฐบาลสามารถกำหนดแนวทางปรับปรุงระบบการบริหารงานในแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะได้อย่างตรงจุด

ประการสุดท้าย แม้ว่าตัวแบบการปฏิรูประบบการให้บริการสาธารณะดังกล่าวนี้ จะสามารถประยุกต์ใช้ได้กับการให้บริการสาธารณะทุกประเภท แต่การนำตัวแบบนี้มาใช้จำเป็นต้องมีการปรับแต่งองค์ประกอบของเครื่องมือต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของรูปแบบบริการสาธารณะแต่ละประเภทอย่างพิถีพิถัน กล่าวคือ ในการปรับปรุงระบบการให้บริการสาธารณะแต่ละประเภท รัฐบาลจะต้องพิจารณาผสมผสานระหว่างเครื่องมือที่มุ่งเน้นการผลักดันการเปลี่ยนแปลงจากบนลงล่าง (Top-down pressure) เครื่องมือที่มุ่งสร้างการแข่งขัน (Competition and contestability) เครื่องมือที่มุ่งสร้างแรงผลักดันให้เกิดทางเลือกแก่ผู้รับบริการ (Choice and voice) และเครื่องมือผลักดันให้เกิดการพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงาน (Capability and capacity) ในสัดส่วนที่แตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของบริการสาธารณะนั้น ๆ

ตัวแบบการปฏิรูประบบการให้บริการสาธารณะดังกล่าวจึงมิใช่ตัวแบบที่มีสูตรตายตัวซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ในทุกกรณี หากแต่ต้องมีการปรับแต่งให้สอดคล้องกับลักษณะของบริการสาธารณะในแต่ละ

กรณีไป ตัวอย่างเช่น การจัดบริการทางการแพทย์กรณีฉุกเฉิน ประเด็นสำคัญมีได้อยู่ที่เรื่องของทางเลือกที่หลากหลายสำหรับผู้รับบริการ เพราะผู้บาดเจ็บฉุกเฉินไม่ว่าจะเป็นคนกลุ่มใดย่อมต้องการบริการในรูปแบบเดียวกัน หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ทุกคนต้องการบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินเหมือน ๆ กัน แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าผู้ให้บริการรายใดจะสามารถให้บริการดังกล่าวได้ดีที่สุดในกรณีนี้ จะเห็นได้ว่าประเด็นเกี่ยวกับทางเลือกของรูปแบบบริการสาธารณะ ไม่สำคัญเท่ากับเรื่องของประสิทธิภาพของผู้ให้บริการสาธารณะนั้น ๆ ต่างจากกรณีของบริการทางการศึกษา ซึ่งผู้รับบริการแต่ละกลุ่มอาจมีความจำเป็นและความต้องการในการรับบริการทางการศึกษาด้วยรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกันไป ในกรณีนี้ประเด็นเรื่องทางเลือกของรูปแบบการให้บริการที่หลากหลายตามความต้องการของผู้รับบริการจึงมีความสำคัญค่อนข้างมาก

3.2 การปรับปรุงรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศออสเตรเลีย⁶¹

3.2.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม⁶²

เครือรัฐออสเตรเลียก่อตั้งขึ้นในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1901 รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐถูกสร้างขึ้นโดยรัฐสภาของอาณานิคมในทศวรรษที่ 1890 และผ่านประชามติในปี ค.ศ. 1900 ก่อนปี ค.ศ. 1901 รูปแบบการปกครองของออสเตรเลียได้มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องจากดินแดนที่ปกครองโดยสหราชอาณาจักรในปี ค.ศ. 1788 ไปสู่อาณานิคม 6 แห่งที่ปกครองตนเองภายใต้การควบคุมของสหราชอาณาจักร

ภายใต้การรวมตัวกันขึ้นเป็นสหพันธรัฐ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐบาลกลางซึ่งเรียกว่า Commonwealth มีอำนาจในทางนิติบัญญัติซึ่งประกอบไปด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรและอาณานิคม 6 แห่งดังกล่าวได้กลายเป็นรัฐทั้ง 6 ซึ่งมีรัฐสภาเป็นของตนเองและมีอำนาจในทางนิติบัญญัติยกเว้นอำนาจที่ถูกจำกัดไว้โดยรัฐธรรมนูญให้เป็นของสหพันธรัฐ อย่างไรก็ตาม ภารกิจบางเรื่องจัดทำในระดับท้องถิ่นและชุมชน แม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อยู่ภายใต้กฎหมายของแต่ละมลรัฐ

ในปี ค.ศ. 1901 ประเทศออสเตรเลียมีประชากรประมาณ 4 ล้านคน ในวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 2002 ออสเตรเลียมีประชากรประมาณ 20 ล้านคน จำนวนประชากรของแต่ละรัฐแสดงไว้ในตารางที่ 3.2

⁶¹ Australian Public Service Commission, *The Australian Experience of Public Sector Reform* (Canberra: Australian Public Service Commission, 2003); Industry Commission, *Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies* (Melbourne: Australian Government Publishing Service, 1996); Patrick Weller et.al., *Reforming the Public Service: Lessons from Recent Experience* (Sydney: Macmillan, 1993).

⁶² Australian Public Service Commission, *The Australian Experience of Public Sector Reform* (Canberra: Australian Public Service Commission, 2003) pp. 21-26.

ตารางที่ 3.2 จำนวนประชากรโดยประมาณของแต่ละมลรัฐ ณ เดือนกันยายน ค.ศ. 2002

มลรัฐ	จำนวนประชากร (คน)
New South Wales	6,657,400
Victoria	4,888,200
Queensland	3,729,000
Western Australia	1,934,500
South Australia	1,522,500
Tasmania	473,400
Australian Capital Territory	322,200
Northern Territory	197,700

Source: Australian Bureau of Statistics 2002.

3.2.2 โครงสร้างการปกครอง

รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐได้แบ่งอำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายคือ

- 1) อำนาจอธิปไตยโดยรัฐสภา
- 2) อำนาจบริหารใช้โดยข้าหลวงใหญ่ รัฐมนตรี กรม หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาล และกองทัพ
- 3) อำนาจตุลาการโดยศาลสูง และศาลอื่น ๆ ที่จัดตั้งโดยรัฐสภา

(1) ความเป็นมา

ระบอบการปกครองในระดับชาติของออสเตรเลียมีที่มาจากระบอบของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรและส่วนที่เป็นลักษณะเฉพาะของออสเตรเลียเอง ระบอบการปกครองของออสเตรเลียคือระบอบรัฐสภาซึ่งเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจัดตั้งฝ่ายบริหาร โดยรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกของรัฐสภา

รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนโดยมีจำนวนสมาชิกจากมลรัฐต่าง ๆ เท่ากัน สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งในระบบเขตเดียวคนเดียว การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป โดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบ Preferential voting system ที่มีลักษณะเฉพาะ

(2) รัฐสภาสหพันธรัฐ

หากพิจารณาโดยภาพรวม รัฐสภามีอำนาจในการตรากฎหมายอย่างจำกัดตามรายการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ภาษีอากร การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ เป็นต้น ในช่วงเวลาที่ผ่านมาอำนาจของรัฐบาลสหพันธรัฐได้ขยายตัว เนื่องจากมีความสามารถในการเก็บภาษีมากขึ้น เช่น ภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต นอกจากนี้มีการขยายตัวของการค้าระหว่างมลรัฐต่าง ๆ และระหว่างประเทศ

ปัจจุบันสหพันธรัฐมีขีดความสามารถและมีอิทธิพลต่อกิจการธุรกิจและชุมชน แม้ว่าสหพันธรัฐจะถูกจำกัดอำนาจหน้าที่โดยรัฐธรรมนูญ แต่ด้วยปัจจัยเกื้อหนุนด้านการเงิน สหพันธรัฐได้มีบทบาทโดยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลมลรัฐต่าง ๆ เช่น แม้ว่ารัฐบาลสหพันธรัฐจะไม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในด้านการศึกษา แต่ก็ได้เข้าไปมีบทบาทในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาในมลรัฐต่าง ๆ โดยการให้เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขกับมลรัฐนั้น ๆ

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญให้เป็นของสหพันธรัฐแล้ว รัฐสภาอาจจะออกกฎหมายภายใต้อำนาจในด้านกิจการระหว่างประเทศในเรื่องที่เห็นว่าจำเป็นสำหรับการทำข้อตกลงระหว่างประเทศ นอกจากนี้สหพันธรัฐมีอำนาจโดยความตกลงกับมลรัฐต่าง ๆ ในกิจการที่ครอบคลุมอาณาเขตที่กว้างขวาง เช่น กิจการกระจายเสียง มาตรฐานอาหาร เป็นต้น

(3) ฝ่ายบริหาร

เครื่องรัฐออสเตรเลียนีมีสถาบันกษัตริย์โดยมีพระราชินีแห่งสหราชอาณาจักรเป็นประมุขของรัฐ มีข้าหลวงใหญ่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระราชินีโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้แทนของพระราชินีในออสเตรเลียและมีบทบาทตามรัฐธรรมนูญในการให้คำแนะนำและตักเตือนรัฐบาล ข้าหลวงใหญ่ใช้อำนาจบริหารโดยมีรัฐบาลเป็นผู้ให้คำแนะนำและรับผิดชอบ นอกจากนี้ข้าหลวงใหญ่ยังปฏิบัติหน้าที่ในเชิงพิธีการและหน้าที่อื่น ๆ

รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งอาจจะเป็นสมาชิกของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ โดยรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากข้าหลวงใหญ่โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารงานตามที่ได้รับมอบหมายและมีอำนาจในการกำกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หน้าที่ด้านการต่างประเทศและการค้า จะประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศและการค้า คณะกรรมการการค้า หน่วยงานด้านการพัฒนาระหว่างประเทศ หน่วยข่าวกรอง ศูนย์การวิจัยการเกษตร นานาชาติ การจัดกลุ่มหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีแต่ละตำแหน่งซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอตามการเปลี่ยนแปลงของนโยบายรัฐบาล และมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ ขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลด้วย

ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2003 การจัดการกิจการหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐบาลสหพันธรัฐ ประกอบด้วย 17 กลุ่ม ดังนี้

- 1) การเกษตร ประมง และป่าไม้
- 2) อัยการ
- 3) การสื่อสาร เทคโนโลยีสารสนเทศ และศิลปะ
- 4) การป้องกันประเทศ
- 5) การศึกษา วิทยาศาสตร์ และการฝึกอบรม
- 6) การแรงงานและความสัมพันธ์ในที่ทำงาน
- 7) สิ่งแวดล้อมและมรดกทางวัฒนธรรม
- 8) บริการชุมชนและครอบครัว
- 9) การเงินและการบริหาร
- 10) การต่างประเทศและการค้า
- 11) การสาธารณสุขและผู้สูงอายุ
- 12) การย้ายถิ่นฐาน พหุวัฒนธรรม และชนพื้นเมือง
- 13) การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และทรัพยากร
- 14) สำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี
- 15) การคมนาคมและกิจการภูมิภาค
- 16) การคลัง
- 17) การทหารผ่านศึก

รัฐบาลสหพันธรัฐประกอบไปด้วยกระทรวงหลักที่มีเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐเป็นผู้ปฏิบัติงาน ในส่วนของรัฐบาลแต่ละมลรัฐมีโครงสร้างการปกครองที่คล้ายคลึงกับรัฐบาลสหพันธรัฐ กล่าวคือ รัฐสภาของแต่ละมลรัฐประกอบไปด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และในแต่ละมลรัฐมีผู้แทนของพระราชินี ปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าหลวงโดยมีบทบาทคล้ายกับข้าหลวงใหญ่

(4) รัฐบาลท้องถิ่น

ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2002 มีรัฐบาลท้องถิ่นจำนวนประมาณ 700 แห่งในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมีพนักงานรวมประมาณ 147,500 คน อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกันออกไป แต่ภารกิจหลัก คือ งานสาธารณะและการให้บริการในท้องถิ่น การวางแผนเมือง การออกใบอนุญาตและควบคุมกิจการธุรกิจ และงานให้บริการด้านสาธารณสุขและสวัสดิการ เป็นต้น รัฐบาลมลรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่มีขอบเขตครอบคลุมท้องถิ่นหลายแห่ง เช่น กิจการด้านการศึกษาและการสาธารณสุข เป็นต้น

รายได้หลักของรัฐบาลท้องถิ่นมาจากการเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการให้บริการสาธารณะที่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำและรายได้จากภาษีทรัพย์สิน นอกจากนี้ รัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลมลรัฐยังได้ให้เงินอุดหนุนแก่รัฐบาลท้องถิ่น โดยในปี ค.ศ. 2002 จำนวนเงินอุดหนุนมีมูลค่ามากกว่า 2 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย

สมาคมรัฐบาลท้องถิ่นแห่งออสเตรเลียเป็นสหพันธ์ของรัฐบาลท้องถิ่นจากมลรัฐต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลท้องถิ่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐ และทำหน้าที่ส่งเสริมกิจการของรัฐบาลท้องถิ่น และประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ

(5) องค์กรของรัฐอื่น ๆ

นอกเหนือจากหน่วยราชการแล้ว รัฐบาลออสเตรเลียยังมีการจัดตั้งองค์กรอื่น ๆ ของรัฐบาลทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก่ชุมชนอีกด้วย โดยทั่วไปองค์กรเหล่านี้จะทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น การขนส่ง การไฟฟ้า การประปา อย่างไรก็ตาม องค์กรเหล่านี้ได้ถูกทยอยแปรรูปไปเป็นของเอกชนเป็นลำดับ นอกจากนี้ ยังมีองค์กรอื่น ๆ ที่จัดทำบริการสาธารณะซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของหน่วยงานหลักของรัฐบาล เช่น องค์กรการกระจายเสียงซึ่งไม่หวังผลกำไร สถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล เป็นต้น

(6) บุคลากรภาครัฐ

เดือนมิถุนายน ค.ศ. 2002 มีการจ้างงานภาครัฐจำนวน 1.5 ล้านตำแหน่ง โดยเป็นการจ้างในหน่วยงานหลักของรัฐบาลสหพันธรัฐจำนวน 7.9% เป็นการจ้างงานในหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาลสหพันธรัฐจำนวน 10% เป็นการจ้างงานของรัฐบาลท้องถิ่นจำนวน 9.8% ทั้งนี้ รัฐบาลมลรัฐมีจำนวนบุคลากรมากที่สุดคิดเป็น 72.3%

3.2.3 ทิศทางการปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐออสเตรเลีย

พลวัตของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้เกิดขึ้นในออสเตรเลียเช่นเดียวกับในที่อื่น ๆ ทั่วโลก การปฏิรูปทางเศรษฐกิจในระดับจุลภาคซึ่งริเริ่มโดยรัฐบาลกลางในทศวรรษที่ 1980 ได้นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในหลายเรื่อง เช่น การลอยตัวค่าเงินดอลลาร์ออสเตรเลียในปี ค.ศ. 1983 การลดอุปสรรคทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกิจการสาธารณูปโภค การเสริมสร้างความแข็งแกร่งด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจภายในประเทศ รวมไปถึงการเพิ่มความยืดหยุ่นของตลาดแรงงาน

การริเริ่มดังกล่าวได้รับการสานต่อโดยรัฐบาลที่เข้ารับตำแหน่งในเวลาต่อมา ซึ่งสะท้อนความเชื่อที่ว่า การประสบความสำเร็จในการแข่งขันในระดับโลกมีความจำเป็นที่จะต้องลดข้อจำกัดซึ่งควบคุมระบบ

เศรษฐกิจที่มีลักษณะตายตัว ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบภาษีและการใช้จ่ายภาคสาธารณะควบคู่ไปด้วย การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐจึงเป็นกุญแจสำคัญในการนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน และรัฐบาลออสเตรเลียได้ตระหนักว่าการปฏิรูปโครงสร้างเป็นสิ่งจำเป็นต่อวาระการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ

สำหรับการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในทศวรรษที่ 1980 และ 1990 นั้น มีจุดเริ่มต้นในทศวรรษที่ 1970 จากคำแนะนำของ The Royal Commission into Australia Administration ซึ่งมุ่งหมายที่จะสร้างระบบการบริหารงานที่เป็นเหตุเป็นผล (Rational Management) โดยเน้นการมีเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจน ทั้งนี้เป็นผลมาจากแรงกดดันทางด้านเศรษฐกิจในระดับโลก

การปรับโครงสร้างในการบริหารงานภาครัฐที่ได้ดำเนินมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 อาจจำแนกออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1) การปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐโดยรวม ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับขนาด องค์กรประกอบและภารกิจหน้าที่

2) การปฏิรูประดับหน่วยงาน ได้แก่ การใช้งบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) การปรับโครงสร้างองค์กรให้แบนราบ การโอนอำนาจ และการกระจายอำนาจ

3) การปฏิรูปภายในองค์กรระดับปฏิบัติการ (Workplace) ได้แก่ การปรับปรุงวิธีการทำงาน การที่รัฐบาลออสเตรเลียให้ความสำคัญกับเป้าหมายในเชิงยุทธศาสตร์ส่งผลให้มีการนำกลไกการบริหารเชิงพาณิชย์เข้ามาปรับใช้ในกิจการที่เป็นภารกิจของรัฐมาแต่เดิม (Commercialize) และรวมไปถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นเกิดขึ้นทั้งในกิจการที่โดยสภาพสามารถถ่ายโอนให้เอกชนดำเนินการได้ และในกิจการที่ไม่ได้เป็นภารกิจหลักของภาครัฐ ความเปลี่ยนแปลงนี้ได้ส่งผลให้การจ้างงานโดยรัฐหดตัวลง ดังพิจารณาได้จากกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.2.4 การพัฒนาการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และการใช้แผนธุรกิจในการบริหารงานภาครัฐ

การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และแผนธุรกิจของหน่วยงานรัฐบาลกลางเป็นส่วนสำคัญที่สุดของวาระการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในทศวรรษที่ 1980 แม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะไม่ได้ถูกบังคับให้ต้องทำแผนเชิงยุทธศาสตร์และแผนธุรกิจ แต่จากการประเมินผลทศวรรษแห่งการปฏิรูปการบริหารจัดการพบว่าแผนเชิงยุทธศาสตร์และแผนธุรกิจได้รับการยอมรับและการสนับสนุนอย่างแพร่หลายจากหน่วยงานของ รัฐบาลกลาง แผนองค์กร (Corporate Plan) มีความสำคัญในการกำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานและค่านิยมขององค์กร เนื่องจากแผนองค์กรมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจึงทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างแผนงานด้านต่าง ๆ ภายในแต่ละองค์กร

ในช่วงเวลาดังกล่าว การให้ความสำคัญกับผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) แทนที่ปัจจัยนำเข้า (Input) และกระบวนการ (Process) ทำให้การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ทวีความสำคัญมากขึ้น ตั้งแต่มีการประกาศใช้ The Financial Management and Accountability Act ในปี ค.ศ. 1997 กระทรวงและหน่วยงานภายใต้สังกัดต้องรายงานโครงสร้างของหน่วยงานและกระบวนการทำงานในรายงานประจำปีซึ่งครอบคลุมถึงแผนองค์กร (Corporate Plan) แผนปฏิบัติการ และรายงานผลการดำเนินงาน (Performance Report)

วิธีการในการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลออสเตรเลีย ก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างแผนเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานและเงินงบประมาณที่ได้รับ ภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์หน่วยงานแต่ละหน่วยต้องกำหนดผลสำเร็จที่จะส่งมอบจากการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับ เนื่องจากการกำหนดงบประมาณทำโดยแยกออกเป็นแต่ละกระทรวง เอกสารงบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ ที่เรียกว่า The Portfolio Budget Statement (PBS) และเอกสารประกอบจึงถูกนำเสนอต่อรัฐสภาแยกออกเป็นรายกระทรวง ผลลัพธ์ที่จะนำส่งของกระทรวงต่าง ๆ จึงเป็นการรับรองของรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ผลลัพธ์ที่แต่ละกระทรวงเสนอเพื่อขอรับงบประมาณมีความสอดคล้องกับการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจของรัฐบาลซึ่งรวมถึงภารกิจที่จะมีการริเริ่มขึ้นใหม่ด้วย ภายใต้ระบบงบประมาณที่กล่าวมานี้จะมีการกำหนดแหล่งงบประมาณที่ชัดเจน พร้อมทั้งเป้าหมายในการดำเนินงานของกระทรวง ซึ่งแสดงรายละเอียดของต้นทุนและวิธีการบริหารเงินงบประมาณ

เอกสารที่เรียกว่า The Portfolio Budget Statement เป็นเครื่องมืออันสำคัญในการกำหนดแผนงานของแต่ละหน่วยงาน โดยแผนของหน่วยงานจะมีจุดเน้นอยู่ที่แนวทางการบริหารงานในเชิงยุทธศาสตร์เพื่อบรรลุเป้าหมายในการส่งมอบผลลัพธ์ตามที่ได้กำหนดขึ้น นอกจากนี้แผนของหน่วยงานยังมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเงื่อนไขในการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรในอนาคตด้วย

ระบบการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ ประกอบไปด้วยแผนธุรกิจและแผนงานในแต่ละด้านซึ่งครอบคลุมภารกิจในด้านต่าง ๆ ขององค์กร ดังนั้นแผนของหน่วยงานจึงรวมภารกิจในแต่ละด้านของหน่วยงานเข้าด้วยกันอย่างบูรณาการ หัวหน้าหน่วยงานมีหน้าที่ต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ซึ่งรายงานดังกล่าวจะแสดงผลลัพธ์ตามที่กำหนดในเอกสาร The Portfolio Budget Statement และผลการดำเนินงานนี้เป็นเอกสารที่รัฐบาลต้องนำเสนอต่อรัฐสภาด้วย

ตัวอย่างที่ 1 การวางแผนองค์กรของกระทรวงอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และทรัพยากร

ผลผลิตและผลลัพธ์เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการวางแผนของกระทรวง โครงสร้างผลผลิต/ผลลัพธ์จะถูกกำหนดมาจากกระบวนการพิจารณาหรือระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงกับรัฐมนตรีเจ้าสังกัด กระบวนการนี้ครอบคลุมการกำหนดวิธีการชี้วัดผลผลิต/ผลลัพธ์ด้วย ตัวอย่างของผลลัพธ์ของกระทรวงอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และทรัพยากร เช่น

- ส่งเสริมผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมผ่านการสร้างความเข้มแข็งของการสร้างนวัตกรรมในระดับชาติ

เพื่อบรรลุผลลัพธ์ข้างต้น กระทรวงได้กำหนดผลผลิต ดังนี้

- การให้บริการในการบริหารจัดการแผนงาน
- การให้คำปรึกษาทางนโยบาย

ข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพ ปริมาณ ต้นทุน ถูกนำมาใช้เพื่อชี้วัดผลการดำเนินการเพื่อการส่งมอบผลผลิต เช่น ในการวัดคุณภาพของคำปรึกษาทางนโยบายกระทรวงได้กำหนดตัวชี้วัด ดังนี้

- ความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholder)
- ระยะเวลาในการทำงาน
- ความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์

กระทรวงได้กำหนดสัญลักษณ์เป็นสีเพื่อเป็นเครื่องบ่งบอกผลการดำเนินงานในแต่ละเดือนจะมีการประเมินผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ และให้คะแนนด้วยสีเขียว สีเหลือง และสีแดง ตามสัญญาณไฟจราจร โดยสีเขียวแสดงว่าการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมาย สีเหลืองแสดงว่าการดำเนินงานประสบปัญหา และสีแดงแสดงว่าการดำเนินงานมีประสิทธิผลต่ำ

ระหว่างปี ค.ศ. 2001 - 2002 ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมีการประชุมหารือกันเป็นประจำเพื่อพิจารณาทิศทางยุทธศาสตร์ของกระทรวง เช่น นโยบายในอนาคต ลำดับความสำคัญของการส่งมอบภารกิจต่าง ๆ ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ และวิธีการที่ดีที่สุดในการจัดทำรายงานทางการเงิน ข้อพิจารณาเหล่านี้ปรากฏอยู่ในการวางแผนขององค์กรในระหว่างปี ค.ศ. 2003 - 2005

แผนงานสำหรับนโยบายแต่ละด้านของกระทรวงถูกกำหนดมาจากระดับล่างขององค์กร ซึ่งจะมีการเชื่อมโยงแผนขององค์กรไปสู่หน่วยงานย่อยในองค์กรและเชื่อมโยงไปยังขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่เป็นรายบุคคล

กระทรวงได้สำรวจความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้รับบริการในทุก ๆ ปี ผลของการสำรวจความคิดเห็นนี้จะใช้สำหรับการประเมินประสิทธิผลของนโยบายและแผนงานซึ่งเกี่ยวข้องกับสมรรถภาพในการส่งมอบผลผลิต/ผลลัพธ์และการปรับปรุงกระบวนการทำงานของกระทรวง

3.2.5 การนำกลไกเชิงพาณิชย์และการสร้างทางเลือกสำหรับผู้รับบริการมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะ (Commercialisation and Choice)

ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1980 ซึ่งมีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจในระดับจุลภาคเพื่อปรับปรุงผลิตภาพและประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ การบริหารงานภาครัฐก็มีความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันคือมีการใช้กลไกตลาดจัดการกับรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มแรงกดดันให้เกิดการแข่งขัน การเปลี่ยนแปลงในขั้นเริ่มแรกคือการนำการคิดค่าบริการมาใช้กับสินค้าและบริการสาธารณะจำนวนหนึ่งที่เกิดโดยหน่วยงานของรัฐซึ่งก่อนหน้านี้เป็นการให้บริการโดยไม่คิดค่าบริการ การคิดค่าบริการถูกนำมาใช้ทั้งในกรณีการให้บริการระหว่างหน่วยงานของรัฐต่อหน่วยงานของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้บริโภค นโยบายการคิดค่าบริการมีวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นให้ทั้งข้าราชการและผู้บริโภคได้ตระหนักถึงต้นทุนของการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ และเพื่อลดปัญหาการบริโภคสินค้าและบริการสาธารณะมากเกินไป อันเนื่องจากการมองว่าสินค้าและบริการสาธารณะเป็นของฟรี

ในขณะเดียวกันก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีทางเลือกในการเลือกซื้อสินค้าและบริการสาธารณะเช่นกัน จากที่ในอดีตหน่วยงานของรัฐต้องซื้อสินค้าและบริการสาธารณะที่ผลิตโดยหน่วยงานของรัฐด้วยกันเท่านั้น ผลของการเปิดให้มีการแข่งขันคือผู้ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะถูกบังคับให้ต้องตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้ามากขึ้นและต้องปรับปรุงการให้บริการให้ตรงกับความต้องการของลูกค้ามากขึ้น ในระยะสั้นหน่วยงานของรัฐหลายแห่งที่ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะต้องพบกับความยากลำบากในการแข่งขันบนพื้นฐานของกลไกราคาเพราะมีข้อจำกัดในด้านการบริหารงาน ข้อกฎหมาย และข้อจำกัดทางด้านการเงิน ในระยะยาวหลายหน่วยงานจึงได้ถูกแปรรูปไปเป็นของเอกชน

● โครงสร้างในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ

เมื่อเริ่มต้นทศวรรษที่ 1980 แรงกดดันในการเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะและความคาดหวังที่สูงขึ้นของชุมชนทำให้รัฐบาลออสเตรเลียเริ่มคิดทบทวนถึงบทบาทของรัฐบาล โดยรัฐบาลในทุกๆระดับเริ่มที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการและขอบเขตในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ กระทั่งในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 หน่วยงานของรัฐบาลได้ถูกกระตุ้นให้เน้นความสำคัญของภารกิจหน้าที่ที่เป็นภารกิจหลัก และหาวิธีการใหม่ ๆ หรือทางเลือกอื่นในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ เช่นเดียวกับที่ได้เกิดขึ้นในหลายประเทศ ซึ่งยอมรับกันว่ามีสินค้าและบริการสาธารณะบางประเภทที่เคยผลิตโดยรัฐบาลนั้นไม่มีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเป็นผู้ผลิตอีกต่อไป และมีความตระหนักว่าสินค้าและบริการสาธารณะบางชนิดจะสามารถผลิตได้ดีขึ้นถ้ามีการแข่งขัน และรัฐบาลควรที่จะตอบสนองผลประโยชน์ของสาธารณะด้วยการควบคุมกฎ กติกา โดยไม่จำเป็นต้องให้บริการเอง

การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้รัฐบาลสามารถให้ความสำคัญกับผลผลิตและผลลัพธ์แทนที่จะเป็นปัจจัยนำเข้า นอกจากนี้ผู้ผลิตรายใหม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยสามารถผลิตสินค้าและบริการสาธารณะด้วยนวัตกรรมใหม่ที่ลดต้นทุนการผลิต แต่สิ่งที่ท้าทายจากความเปลี่ยนแปลงนี้คือ ทำอย่างไรจะสามารถบริหารจัดการในด้านสัญญาในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประกันว่างบประมาณได้ถูกใช้ไปอย่างคุ้มค่า

- **การเปิดให้มีการแข่งขันและเปิดให้ผู้จัดบริการใหม่ ๆ เข้าสู่ตลาดบริการสาธารณะ (Competition and Contestability)**

การนำกลไกตลาดมาใช้กับการบริหารงานภาครัฐมีที่มาจากรายงานของ The National Competition Policy Reform ในปี ค.ศ. 1993 รัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลมลรัฐได้รับหลักการของรายงานดังกล่าว ในหลักการว่าด้วยการแข่งขันมีการตกลงที่จะไม่จำกัดการแข่งขัน เว้นแต่ว่าเป็นการจำกัดเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ยังมีการรับข้อแนะนำในการสร้างความเป็นกลางในการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชนและการปรับโครงสร้างของกิจการผูกขาดเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน

นโยบายการสร้างความเป็นกลางในการแข่งขันนี้ กำหนดให้ยกเลิกอุปสรรคที่มาจากรัฐในการแข่งขันระดับชาติและให้หน่วยงานของรัฐต้องแข่งขันบนพื้นฐานที่เสมอภาคกับภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการการค้าต้องอยู่ภายใต้กติกาและระบบภาษีอันเดียวกับกิจการของเอกชน ซึ่งเป็นหลักประกันว่าหน่วยงานของรัฐมิได้มีความได้เปรียบทางด้านการเงินต่อผู้แข่งขันจากภาคเอกชน

นอกจากนี้ The Competitive Policy Reform Act 1995 ยังขยายขอบเขตความครอบคลุมของ The Trade Policy Act ให้รวมถึงตลาดทุกประเภท เช่น กิจการสาธารณูปโภค การประกอบวิชาชีพ ตลาดสินค้าเกษตร และการให้บริการสาธารณสุข อำนาจผูกขาดของรัฐวิสาหกิจถูกแยกออกจากอำนาจในการควบคุมกติกา และรัฐวิสาหกิจต้องแข่งขันกับภาคเอกชน หน่วยงานการไฟฟ้าได้ถูกแบ่งแยก โดยที่รัฐบาลยังคงควบคุมระบบสายส่งไฟฟ้า แต่ในส่วนของการผลิตไฟฟ้าในระดับชาติได้เปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาแข่งขัน

กระทรวงและหน่วยงานถูกกำหนดให้ต้องแสดงภารกิจหน้าที่และบริการที่สามารถเปิดให้มีการแข่งขัน และกิจการที่สามารถถ่ายโอนไปยังภาคเอกชนได้ ทั้งในลักษณะของภารกิจหน้าที่โดยรวมและในบางส่วนของภารกิจหน้าที่ เฉพาะแต่สินค้าและบริการสาธารณะที่มีความชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐสามารถก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มมากกว่าผู้ผลิตรายอื่นเท่านั้นที่จะมีการคงเอาไว้ในภาครัฐ หน่วยงานของรัฐต้องจัดวางตำแหน่ง (Benchmarking) ของตนกับคู่แข่งเพื่อที่จะหาว่าหน่วยงานสามารถผลิตสินค้าและบริการสาธารณะใดได้ดีที่สุด มีอะไรที่ต้องปรับปรุง และอะไรที่จะสามารถผลิตโดยภาคเอกชนหรือผู้ผลิตอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า หรืออะไรที่หน่วยงานของรัฐจะทำต่อไป ไม่มีภารกิจใดถูกยกเว้นจากหลักการแข่งขันแม้กระทั่งภารกิจของกระทรวงในการให้คำแนะนำทางนโยบายยังถูกเปิดให้มีการแข่งขัน

การเปิดให้ผู้จัดบริการสาธารณะรายใหม่เข้ามาแข่งขันรับจัดบริการสาธารณะแทนรัฐ (Contestability) นั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันและภัยคุกคามจากการแข่งขันมากกว่าจะเป็นเรื่องของ การที่ใครเป็นเจ้าของบริการ การเปิดให้มีการแข่งขันก็เพื่อที่จะเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพของการ ดำเนินการในแผนงานต่าง ๆ ในมุมมองของผู้รับบริการ การเปิดให้มีการแข่งขันจะทำให้มีทางเลือกของ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพมากขึ้น ดังนั้น การให้งบประมาณสำหรับแผนงานต่าง ๆ ของรัฐบาล จึงควร แยกออกจากผู้ให้บริการ เพื่อให้การส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขัน ระหว่างผู้ผลิตแต่ละราย

กล่าวโดยสรุป ภาครัฐควรมีการแข่งขันกันเพื่อหาว่าใครจะเป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ และเพื่อเป็นการรักษาคุณภาพของสินค้าและบริการสาธารณะควรมีการขึ้นทะเบียนผู้ให้บริการแต่ละราย รัฐบาลได้สำรวจและทดสอบว่าสินค้าและบริการสาธารณะใดควรจัดให้มีการผลิตขึ้นและผลิตโดยใคร การเปิดให้มีการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะมีการแข่งขันโดยรัฐบาลเป็นผู้ซื้อบริการ แทนที่จะเป็นผู้ผลิต เอง และการลดความสำคัญของภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลัก กลายเป็นแนวโน้มที่เกิดขึ้นทั่วโลก

● การแปรสภาพหน่วยราชการให้เป็นรัฐวิสาหกิจ (Corporatisation)

โครงสร้างของรัฐบาลออสเตรเลียมีขอบเขตที่กว้างขวางเพื่อตอบสนองต่อการบริหารงานภาครัฐที่ เปลี่ยนแปลงไป แม้ว่ากระทรวงของรัฐบาลมลรัฐจะเป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบายตั้งแต่ปี ค.ศ. 1920 หน่วยงานของรัฐได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับธุรกิจและเป็นเจ้าของกิจการต่าง ๆ รัฐบาลสหพันธรัฐมีภารกิจหน้าที่ ทั้งในด้านการค้าและการเป็นผู้ควบคุมกติกา ควบคู่ไปกับภารกิจในการบริหารประเทศซึ่งเป็นบริบทที่ รูปแบบการบริหารงานแบบใหม่ได้ถูกคิดขึ้น

การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเหนือ The Public Service Act หน่วยงานแรก คือ The People Bank หรือ The Commonwealth Bank of Australia ในปี ค.ศ. 1911 ในปีเดียวกันนี้รัฐบาลได้เข้าสู่ข้อตกลง ระหว่างรัฐบาลกับอังกฤษและนิวซีแลนด์ในการจัดตั้ง The Pacific Cable Board เพื่อก่อสร้างสายเคเบิล ใต้น้ำระหว่างอังกฤษ นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย

บริษัทแห่งแรกของรัฐบาลออสเตรเลีย คือ บริษัท The Commonwealth Oil Refinery ซึ่งรัฐบาล จัดตั้งร่วมกับ British Petroleum เพื่อที่จะก่อสร้างและดำเนินงานโรงกลั่นน้ำมันแห่งแรกของออสเตรเลีย ในขณะนั้นอาจมองการจัดตั้งบริษัทนี้ว่าเป็น Public-Private Partnership ที่มีลักษณะแตกต่างจากกรณีทั่วไป แต่ในปัจจุบันอาจมองได้ว่าเป็นตัวอย่างของ Public-Private Partnership แห่งแรก ๆ ของออสเตรเลีย และเป็น การใช้รูปแบบบริษัทสำหรับกิจการของรัฐบาล

Corporatisation คือ การจัดตั้งบริษัททั้งในรูปแบบที่เป็นการจัดตั้งโดยตราเป็นกฎหมาย และ การจัดตั้งโดยกฎหมายลำดับรองภายใต้อำนาจของกฎหมายที่มีอยู่ ในทั้งสองกรณีบริษัทถูกจัดตั้งขึ้นมา

เพื่อดำเนินงานภายใต้คณะกรรมการบริหารที่รับผิดชอบการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ

รัฐบาลออสเตรเลียได้ใช้การจัดตั้งบริษัทสำหรับการให้บริการสาธารณะอย่างกว้างขวาง บางกิจการเป็นกิจการที่ผูกขาดมาเป็นเวลานาน เช่น ไปรษณีย์ โทรคมนาคม การจัดหาไฟฟ้า และกระแสไฟฟ้า บางกิจการ เช่น ธนาคาร การบิน การเดินเรือ รัฐบาลได้ดำเนินการคู่ขนานกับเอกชนมาเป็นเวลานาน กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมได้ถูกจัดตั้งเป็นบริษัท Australia Post and Telecom Australia ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น Telstra ซึ่งเป็นกิจการโทรคมนาคมของรัฐบาลมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975

ช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 เป็นช่วงแห่งการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการสาธารณะ ซึ่งครอบคลุมกิจการ 250 แห่ง ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และรัฐวิสาหกิจจำนวน 18 แห่ง รัฐบาลออสเตรเลียได้ตัดสินใจว่าจะต้องมีการทบทวนและทำการประเมินครั้งใหม่เกี่ยวกับการดำรงอยู่ของกิจการเหล่านั้น ในปี ค.ศ. 1987 หลังจากกระบวนการปรึกษาหารือได้มีการกำหนดกรอบของนโยบายขึ้น นโยบายดังกล่าวยอมรับความแตกต่างหลากหลายของหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการสาธารณะแต่ต้องการให้หน่วยงานเหล่านั้นให้ความสำคัญกับมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร

รัฐบาลในขณะนั้นตกลงใจที่จะใช้โครงสร้างกระทรวงของรัฐบาลมลรัฐและจำกัดการใช้หน่วยงานในรูปแบบอื่นเพื่อที่จะป้องกันไม่ให้เกิดโครงสร้างของรัฐบาลที่แตกกระจาย ในขณะเดียวกันก็มีการพิจารณาถึงขนาดของหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเป็นบริษัท โดยนโยบายที่กำหนดขึ้นมีความชัดเจนในเรื่องที่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพและการตรวจสอบได้ของหน่วยงานต่อรัฐมนตรีและรัฐสภา

ปลายปี ค.ศ. 2002 ได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาโครงสร้างของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่ให้บริการสาธารณะรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเหล่านั้นกับผู้บริหารหน่วยงาน รัฐสภา สาธารณชน และภาคธุรกิจ ผลการศึกษาได้เน้นถึงความสำคัญในบทบาทของหน่วยงานเหล่านั้นที่มีต่อความสัมพันธ์เชิงธุรกิจ ในหลายกรณีการใช้นโยบาย Commercialisation เป็นขั้นเริ่มแรกก่อนที่จะก้าวไปสู่การจัดตั้งเป็นบริษัทและการแปรรูปเป็นของเอกชนในขั้นต่อไป ในกิจการที่สินค้าและบริการสาธารณะถูก Commercialised ไม่ว่าจะเป็ กิจการที่มีการแข่งขันจากภาคเอกชนหรือไม่ รัฐบาลได้ใช้การจัดตั้งบริษัทเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงการให้บริการ

โดยปกติหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งให้เป็นบริษัทจะถูกกำกับโดยรัฐบาลภายใต้ทิศทางของนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นและมีการตั้งเป้าหมายการให้บริการภายใต้ทิศทางดังกล่าว ทั้งนี้รัฐบาลใช้ความเป็นเจ้าของเพื่อที่จะประกันว่าภารกิจในการให้บริการต่อชุมชนจะได้รับการปฏิบัติ แนวทางดังกล่าวต่อมาได้ถูกกำหนดไว้ใน The Commonwealth Authorities and Companies Act ซึ่งตราขึ้นในปี ค.ศ. 1997 ตามกฎหมายฉบับนี้หน่วยงานของรัฐจะต้องถูกตรวจสอบโดยรัฐสภาผ่านทางรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ในอีกทางหนึ่งหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นบริษัทที่ถูกคาดหวังว่าจะสามารถดำเนินงานในแบบเดียวกับกิจการของภาคเอกชน

- การว่าจ้างเอกชนให้รับดำเนินงานของรัฐตามสัญญา (Outsourcing and Contracting Out)

เครื่องมืออีกอย่างหนึ่งที่ใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานภาครัฐคือ Outsourcing ซึ่งหมายถึงการที่ผู้ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือผู้ผลิตเอกชนเข้ามาเป็นผู้ให้บริการในภารกิจ ซึ่งก่อนหน้านั้นจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐบาล ภายใต้ข้อตกลง Outsource หน่วยงานที่จัดทำภารกิจแทนหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบและถูกตรวจสอบได้เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐทั้งในแง่ผลการดำเนินงานและวิธีการในการดำเนินงาน ทั้งนี้วิธีการ Outsourcing สามารถทดสอบประสิทธิภาพได้ด้วยกระบวนการ Competitive Tendering and Contracting (CTC)

สืบเนื่องจากการใช้นโยบายการแข่งขันในระดับชาติ หน่วยงานของรัฐได้ทบทวนภารกิจของตนและแสวงหาเครื่องมือในการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้บริการสาธารณะ เช่น การจัดวางตำแหน่งของตน (Benchmarking) การยกเครื่ององค์กร (Re-engineering) การใช้ข้อตกลงผู้ซื้อ - ผู้ให้บริการ (Purchaser-Provider Arrangement) และ Competitive Tendering and Contracting (CTC) การใช้ CTC เป็นเครื่องมือในการทำให้บริการสาธารณะ มีลักษณะที่ให้ความสำคัญกับผู้รับบริการมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็เป็นการประหยัดต้นทุนแต่ยังคงไว้ซึ่งการตรวจสอบได้ แนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ของแต่ละองค์กรได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อพิจารณาว่าประเด็นใดหรือภารกิจใดเป็นข้อที่จะต้องพิจารณาในการทำ Outsourcing

รัฐบาลออสเตรเลียได้ส่งเสริมให้มีการใช้ CTC กับกิจการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ในปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลออสเตรเลียได้ประกาศหลักการในการที่จะ Outsource ภารกิจในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในทุกหน่วยงานที่รับงบประมาณจากรัฐบาล โดยเปิดให้มีการเข้ามาแข่งขันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการทั้งในส่วนของผู้เชี่ยวชาญและงานด้านการสนับสนุนทางเทคโนโลยี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 ถึง ค.ศ. 2001 กิจการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวได้ใช้กลไกตลาดโดยหน่วยงานต่าง ๆ ได้เข้าร่วมกันเป็นกลุ่มเพื่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด สัญญาการ Outsource ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศนี้ครอบคลุมการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมตลาดเทคโนโลยีสารสนเทศภายในประเทศ

ผลการตรวจสอบการ Outsource ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศทั้งจากผู้ตรวจเงินแผ่นดินและจากผู้ตรวจสอบอิสระสนับสนุนนโยบาย Outsource ที่ได้ดำเนินการ และยังรายงานอีกว่านโยบาย Outsource ให้ประโยชน์ในการช่วยลดต้นทุน และสร้างตลาดของเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม รายงานยังได้ระบุอีกด้วยว่าการ Outsource ยังมีความเสี่ยงที่จะต้องบริหารจัดการ แต่สามารถบริหารจัดการได้ด้วยระบบการบริหารงานภาครัฐ รายงานนี้นำไปสู่การปรับปรุงในบางเรื่อง เช่น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 ได้มีการมอบหมายความรับผิดชอบในภารกิจด้านเทคโนโลยีสารสนเทศให้แก่หัวหน้าหน่วยงาน โดยหัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจที่จะออกแบบและกำหนดการจัดหาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศตามความต้องการที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับหน่วยงานของตน

รัฐบาลออสเตรเลียได้ใช้ Contracting Out เพื่อส่งเสริมการแข่งขัน เพิ่มอำนาจต่อรองให้กับผู้บริโภคและผู้ผลิตโดยทำให้มีทางเลือกเพิ่มขึ้น ส่งเสริมให้มีการสร้างนวัตกรรมและสร้างเครือข่ายระหว่างประเทศและใช้กลไกราคาเพื่อชี้นำการตัดสินใจในการบริโภคและการผลิต รัฐบาลมลรัฐใช้การ Outsourcing มากยิ่งขึ้นระหว่างช่วงต้นของทศวรรษที่ 1990 รัฐบาลมลรัฐวิคตอเรียมีความพอใจกับการใช้วิธีการ Outsourcing โดยรัฐบาลมลรัฐวิคตอเรีย Outsource ระบบทางพิเศษ โรงพยาบาล เรือขนส่ง ระบบขนส่งรถไฟและรถรางในเมือง นอกจากการ Outsource ในระดับมลรัฐแล้ว รัฐบาลมลรัฐวิคตอเรียยังได้วางข้อกำหนดทางกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในระดับเทศบาลด้วย

ความใหม่ของนโยบาย Outsourcing ทำให้การริเริ่มในการจัดบริการสาธารณะด้วยวิธีนี้ ทั้งในระดับมลรัฐและสหพันธรัฐ มีการถกเถียงกันอย่างร้อนแรง นอกจากนี้ในบางบริการก็ไม่ประสบความสำเร็จเกี่ยวกับต้นทุนของการ Outsource รวมไปถึงค่าใช้จ่ายสำหรับการปรับตัวของเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งรูปแบบการใช้สัญญาที่เป็นอยู่ยังไม่มีการเปิดช่องให้ระบบการจ้างมีความยืดหยุ่น นอกจากนี้วิธีการ Outsourcing ยังต้องการการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะที่มีความเป็นเอกชนอย่างสูง และมีความต้องการทักษะในการเจรจาต่อรองและติดตามผลของการดำเนินโครงการตามสัญญาในการผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ นอกจากนี้ยังมีปัญหาการขาดการแข่งขันในกระบวนการประกวดราคาเพื่อเป็นผู้ให้บริการบางอย่างและบริการบางอย่างมีความยากลำบากในการสร้างระบบการตรวจสอบ ในอีกทางหนึ่งการเปิดให้มีการแข่งขันได้ทำลายผู้ผูกขาดเดิม อย่างไรก็ตาม สินค้าและบริการสาธารณะบางชนิดที่ได้ Outsource ไปแล้วยังไม่พบว่าได้ทำให้ต้นทุนลดลง เช่น การไปรษณีย์ในชนบท และการดำเนินการเรือขนส่ง เป็นต้น

ตัวอย่างที่ 2 การบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐบาล

เอกชนหลายประเทศ รัฐบาลออสเตรเลียครอบครองทรัพย์สินทั้งในและต่างประเทศ ทรัพย์สินภายในประเทศ เช่น อาคารสำนักงาน ศาล ห้องทดลอง ซึ่งมีมูลค่ารวมประมาณ 948 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ส่วนทรัพย์สินในต่างประเทศ ประกอบด้วย สำนักงานและที่พักอาศัยซึ่งเกี่ยวเนื่องกับกิจการการทูต ทรัพย์สินในต่างประเทศ มีมูลค่ารวมประมาณ 1,190 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย

การบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนที่เป็นงานประจำได้ถูก Outsource ให้กับเอกชนในปี ค.ศ. 2000 สัญญา Outsource ฉบับปัจจุบันมุ่งหมายที่จะให้การบริหารจัดการทรัพย์สินเป็นไปตามแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในระดับนานาชาติ ซึ่งมีการกำหนดตัวชี้วัด ดังนี้

- การรักษาสภาพของทรัพย์สินที่ได้มาตรฐาน
- ความสามารถในการตอบสนองของความต้องการใช้อาคารสถานที่ในอนาคต
- การมีผลตอบแทนจากการบริหารสินทรัพย์
- ความสามารถในการจ่ายผลตอบแทนคืนให้แก่เงินลงทุนของรัฐบาลสหพันธรัฐ

ในส่วนของทรัพย์สินในต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศและการค้าเป็นผู้ควบคุมดูแลและวัดผลการดำเนินงานของผู้ให้บริการ ซึ่งการดำเนินงานครอบคลุมทรัพย์สินทั้งหมดที่ตั้งอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งในแง่ของการบริหารจัดการในระยะยาว การบริหารจัดการสิ่งอำนวยความสะดวก และการบริหารเงินลงทุน

ด้วยระบบการบริหารทรัพย์สินดังกล่าว รัฐบาลออสเตรเลียมุ่งหมายที่จะทำให้ได้รับผลตอบแทนอย่างเหมาะสมกับเงินที่ได้ลงทุนไป ซึ่งถือเป็นผลประโยชน์ของสาธารณชนและเพื่อดำรงรักษาสภาพของทรัพย์สินให้อยู่ในสภาพที่น่าพอใจ

ตัวอย่างที่ 3 The Job Network

The Job Network ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1998 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการนำหลักการของกลไกตลาดที่ใช้กันอยู่ในระดับสากลมาใช้ในการให้บริการจัดหางานสำหรับผู้หางานที่ด้อยโอกาส กลไกที่ใช้สำหรับการให้บริการด้านแรงงานที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลของ The Job Network ประกอบด้วย การฝึกอบรม การให้บริการผู้หางาน และบริการอื่นที่แข่งขันกับหน่วยงานในภาคเอกชนและหน่วยงานอื่นที่ไม่ได้เป็นของรัฐบาล ซึ่งส่งผลให้เกิดความยืดหยุ่นในการให้บริการและมีการให้รางวัลแก่ผู้ให้บริการที่ดี

กระทรวงแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ทำสัญญากับหน่วยงานที่ไม่ได้เป็นของรัฐมากกว่า 109 แห่ง เพื่อให้บริการเกี่ยวกับแรงงานสำหรับผู้ไม่มีงานทำใน 986 พื้นที่ทั่วออสเตรเลีย ภายใต้แนวทางที่กำหนดโดยกระทรวงแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ The Job Network ให้บริการเพื่อตอบสนองของความต้องการที่แตกต่างกันออกไปสำหรับผู้รับบริการแต่ละรายซึ่งส่งผลให้เกิดความยืดหยุ่นมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ก่อนหน้ารายงานของคณะกรรมการ Productivity Commission ในปี ค.ศ. 2002 สนับสนุนการใช้ความร่วมมือระหว่างผู้ให้บริการภาครัฐ-ภาคเอกชนที่เกิดขึ้น และรายงานว่าการให้บริการในลักษณะนี้ทำให้ต้นทุนลดลง การแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการและการจ่ายค่าบริการตามผลผลิตสร้างแรงจูงใจให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการและการส่งมอบผลผลิตที่ดีขึ้น ผู้หางานทำมีทางเลือกในการเลือกผู้ให้บริการมากขึ้นและนายจ้างมีความพึงพอใจมากขึ้น

3.3 การปรับปรุงรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่สองของโลก จัดแบ่งการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ โดยในปัจจุบันได้ใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งแม้ว่าประเทศแคนาดาเองจะถือเอาสมเด็จพระราชินีอลิซาเบธที่ 2 เป็นประมุขของรัฐ แต่โดยรัฐธรรมนูญของประเทศแคนาดาเองแล้วก็ได้ถือว่าประเทศแคนาดามีประมุของค์เดียวกับสหราชอาณาจักรแต่อย่างใด (แม้ว่าประมุขจะเป็นสมเด็จพระราชินีอลิซาเบธที่สองพระองค์เดียวกันก็ตาม)

สำหรับด้านการจัดแบ่งอำนาจการปกครองนั้น ประเทศแคนาดาได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 10 จังหวัด (Provinces) และอีก 3 เขตปกครอง (Territories) ซึ่งเขตปกครองทั้งสองชนิดนี้มีความแตกต่างกันอยู่ในด้านที่มาและการจัดตั้ง กล่าวคือ จังหวัดนั้นจะได้รับมอบอำนาจจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยตรง ประกอบไปด้วย Alberta, British Columbia, Manitoba, New Brunswick, Newfoundland and Labrador, Nova Scotia, Ontario, Prince Edward Island, Québec และ Saskatchewan ในขณะที่เขตปกครองอีก 3 แห่งนั้น ได้รับมอบอำนาจการบริหารมาจากการจัดตั้งโดยกฎหมายของสหพันธรัฐ ประกอบด้วย Northwest Territories, Nunavut และ Yukon

ด้วยวิธีการแบ่งเขตปกครองดังกล่าวของประเทศแคนาดา ทำให้รูปแบบการบริหารจัดการบริการสาธารณะมีความหลากหลายเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งในการจำแนกกลุ่มผู้ให้บริการสาธารณะนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ประกอบด้วย

1. **ภาคสาธารณะ (Public Sector)** เป็นภาคที่ครอบคลุมการผลิตบริการสาธารณะทั้งหมดโดยภาครัฐ สามารถแบ่งออกได้เป็นสองส่วนด้วยกันก็คือ ภาครัฐบาล (Government Sector) และภาครัฐวิสาหกิจ (Government Business Enterprise) โดยทั้งสองส่วนนี้มีความแตกต่างกันคือ ภาครัฐบาลนั้นจะทำหน้าที่ควบคุมการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะทั้งหมดโดยไม่แสวงหาผลกำไร หากแต่มุ่งที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม ในขณะที่ภาครัฐวิสาหกิจนั้น แม้ว่าจะมีการดำเนินงานโดยรัฐบาลก็ตาม แต่การผลิตสินค้าและบริการนั้นเป็นไปเพื่อแสวงหาผลกำไรให้แก่องค์กร ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในส่วนต่อไป

สำหรับการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะโดยภาครัฐบาลของแคนาดานั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ส่วนด้วยกัน โดยแต่ละส่วนต่างก็ผลิตสินค้าและบริการที่มีความใกล้เคียงกัน ซึ่งทั้งหมดนั้นประกอบด้วย

- รัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Government) ประกอบด้วย หน่วยย่อยของรัฐบาลสหพันธรัฐ และหน่วยผลิตอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลสหพันธรัฐที่ไม่ได้อยู่ในระบบตลาด โดยหน่วยงานเหล่านี้จะทำหน้าที่ผลิตและส่งเสริมบริการที่มีความจำเป็นต่อสังคมโดยรวม อาทิ งานกระบวนการยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และควบคุมระเบียบต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ กองทุน

บำนาญสำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่งภารกิจเหล่านี้จะถูกแบ่งแยกออกให้แต่ละหน่วยงานโดยหน่วยงานที่มีชื่อว่า Canadian System of National Accounts (CSNA)

- รัฐบาลระดับจังหวัดและเขตปกครอง (Provincial and Territorial Government) ประกอบด้วยหน่วยย่อยของรัฐบาลในแต่ละจังหวัดหรือเขตปกครอง และหน่วยผลิตอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล โดยจังหวัดหรือเขตปกครองเหล่านั้นที่ไม่ได้อยู่ในระบบตลาดจะทำหน้าที่ผลิตบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อประชาชนในท้องถิ่นของตนเท่าที่ได้รับอำนาจตามกฎหมาย ภารกิจการจัดบริการสาธารณะหลักที่รัฐบาลระดับจังหวัดและเขตปกครองทำหน้าที่ผลิตนั้น ประกอบด้วย บริการด้านการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย บริการสาธารณสุข การจัดระบบการเคหะ ตลอดจนกองทุนบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งภารกิจต่าง ๆ เหล่านี้จะถูกแบ่งแยกออกให้แต่ละหน่วยงานโดยหน่วยงานที่มีชื่อว่า Canadian System of National Accounts (CSNA)

- รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ดำเนินการจัดบริการสาธารณะโดยหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งไม่ได้อยู่ในระบบตลาด ทำหน้าที่ผลิตบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อประชาชนในชุมชนและในพื้นที่ใกล้เคียงเท่าที่ได้รับอำนาจตามกฎหมาย ในบางกรณี หน่วยงานที่จัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นอาจมีใช้องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาลหรือหน่วยบริหารต่าง ๆ ในท้องถิ่น แต่อาจเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลระดับจังหวัดและเขตปกครอง โดยมุ่งจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่เฉพาะได้เช่นกัน ซึ่งในบางครั้งก็มีการสร้างความร่วมมือกับเทศบาลใกล้เคียงเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด

- รัฐบาลของพลเมืองพื้นถิ่น (First Nations and other Aboriginal Government) กำลังอยู่ในช่วงดำเนินการให้เป็นไปตามแผนเปลี่ยนผ่านที่รัฐบาลสหพันธรัฐต้องการให้พลเมืองพื้นถิ่นมีรัฐบาลของตนเองที่เป็นอิสระ ซึ่งจะช่วยให้พลเมืองพื้นถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มเชื้อชาติของตน ซึ่งหากสามารถจัดบริการสาธารณะได้บรรลุเป้าหมาย รัฐบาลของท้องถิ่นก็จะมีสถานะเท่าเทียมกับรัฐบาลระดับจังหวัดและเขตปกครอง

- โครงการบำนาญแคนาดาและควีเบค (Canada and Quebec Pension Plans) เป็นโครงการที่มีเป้าหมายเฉพาะในการจัดสร้างระบบบำนาญเพื่อเป็นสวัสดิการสังคมให้กับประชาชน โดยทั้งสองส่วนนี้มีการดำเนินงานที่แยกออกจากกันโดยอิสระ กล่าวคือ โครงการบำนาญแคนาดา (Canada Pension Plans) จะบริหารงานโดยรัฐบาลสหพันธรัฐ และโครงการบำนาญควีเบค (Quebec Pension Plans) จะบริหารงานโดยรัฐบาลแห่งควีเบค

- นอกจากนี้ องค์กรเอกชนบางแห่งที่จัดบริการสาธารณะโดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม มิใช่เพื่อแสวงหาผลกำไรให้กับองค์กร ก็จะถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มภาคสาธารณะด้วยเช่นเดียวกัน เช่น องค์กรการกุศลต่าง ๆ หรือมูลนิธิ เป็นต้น

2. **ภาคธุรกิจและเอกชน (Business and Corporate Sector)** การแบ่งแยกว่าการดำเนินการจัดบริการสาธารณะขององค์กรใดควรถูกจัดให้อยู่ในภาครัฐบาลหรือภาคธุรกิจและเอกชนของหน่วยงาน Canadian System of National Accounts (CSNA) นั้น มิได้คำนึงถึงระดับความเป็นเจ้าของของรัฐบาลหรือเอกชนในองค์กรนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม หากแต่คำนึงถึงเป้าประสงค์ขององค์กรในการมุ่งแสวงหาผลกำไรจากการจัดบริการสาธารณะเป็นสิ่งสำคัญ เพราะฉะนั้นในบางองค์กร เช่น รัฐวิสาหกิจจึงถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มของภาคธุรกิจและเอกชน ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นให้บริการโดยให้ความสำคัญกับผลกำไรมากกว่าประโยชน์สูงสุดที่สังคมจะได้รับ

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาเรื่องนี้มุ่งที่จะให้ความสำคัญกับแนวทางปฏิบัติการบริหารจัดการภาครัฐเป็นสิ่งสำคัญ เพราะฉะนั้นในที่นี้จึงจะทำการพิจารณาแต่เพียงบทบาทหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อการจัดบริการสาธารณะเท่านั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

- **สหพันธรัฐวิสาหกิจ (Federal Government Business Enterprises)** ทำหน้าที่จัดหาสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่มีในระบบตลาด ซึ่งมีความจำเป็นและเป็นที่ต้องการของประชาชน อีกทั้งการที่รัฐบาลเข้ามาจัดบริการสาธารณะแบบแข่งขัน จะช่วยให้ประชาชนมีทางเลือกในด้านราคาและคุณภาพมากยิ่งขึ้น หรือในบางกรณีจำเป็นต้องให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎระเบียบบางประการ ดังนั้น การจัดตั้งสหพันธรัฐวิสาหกิจจึงก่อให้เกิดผลดีทั้งต่อผู้บริโภคและประสิทธิภาพในการให้บริการ ตัวอย่างการดำเนินธุรกิจของสหพันธรัฐวิสาหกิจในประเทศแคนาดา เช่น บริการไปรษณีย์ ธุรกิจท่าเรือ ธนาคารแห่งชาติแคนาดา เป็นต้น

- **รัฐวิสาหกิจที่จังหวัดหรือเขตปกครองเป็นเจ้าของ (Provincial and Territorial Government Business Enterprise)** มีลักษณะคล้ายกับสหพันธรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ ทำหน้าที่จัดหาสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่มีในระบบตลาดซึ่งมีความจำเป็นและเป็นที่ต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชนมีทางเลือกในด้านราคาและคุณภาพมากยิ่งขึ้น หรือในบางกรณีที่มีความจำเป็นอาจต้องให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎระเบียบบางประการที่รัฐบาลระดับจังหวัดหรือเขตปกครองมีอำนาจตามกฎหมายได้มอบอำนาจให้ ตัวอย่างการดำเนินธุรกิจของรัฐวิสาหกิจที่จังหวัดหรือเขตปกครองเป็นเจ้าของ ได้แก่ การขายสลากกินแบ่ง การควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การให้บริการไฟฟ้า บริการด้านสินเชื่อและการลงทุนแก่บริษัทเอกชน เป็นต้น

- **รัฐวิสาหกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของ (Local Government Business Enterprises)** มีความแตกต่างจากสหพันธรัฐวิสาหกิจและรัฐวิสาหกิจที่จังหวัดหรือเขตปกครองเป็นเจ้าของ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของจะไม่เข้าไปจัดหาหรือผลิตสินค้าและบริการใด ๆ ที่อยู่ในระบบตลาดเอกชน แต่จะดำเนินการจัดหาหรือผลิตเพียงสินค้าและบริการที่มีความจำเป็นต่อประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุมธุรกิจไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น

- รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลพลเมืองพื้นถิ่นเป็นเจ้าของ (First Nations and other Aboriginal Government Business Enterprises) แม้ว่าการจัดตั้งรัฐบาลของพลเมืองพื้นถิ่นจะอยู่ในระหว่างการดำเนินการ แต่หากมีความจำเป็นต้องดำเนินการตามเป้าหมายที่รัฐบาลสหพันธรัฐวางไว้ รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลพลเมืองพื้นถิ่นเป็นเจ้าของจะมีหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรภายในชุมชนของตนได้ และยังสามารถเข้าไปดำเนินการผลิตสินค้าและบริการได้เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น ๆ ด้วย ตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลพลเมืองพื้นถิ่นเป็นเจ้าของซึ่งจะสามารถดำเนินการได้ในอนาคต ก็คือ อุตสาหกรรมเหมืองแร่ ผลิตไฟฟ้า งานฝีมือเฉพาะของกลุ่ม เป็นต้น ตลอดจนบริการต่าง ๆ ที่มีเอกชนเป็นผู้ให้บริการอยู่ในระบบตลาดก่อนแล้ว เช่น ธุรกิจด้านการลงทุน การประกันภัย เป็นต้น

3.3.1 การปรับเปลี่ยนแนวความคิดในการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศแคนาดา

การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อบริการแก่ประชาชนของรัฐบาลแคนาดาประสบปัญหาความน่าเชื่อถือในการให้บริการ เนื่องจากคุณภาพการให้บริการยังคงอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับบริการโดยเอกชน ซึ่งจากผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนโดย Public Sector Service Deliver Council (PSSDC) แสดงให้เห็นว่า ภารกิจการให้บริการสาธารณะโดยรัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลจังหวัดและเขตปกครอง ระบบการศึกษา โรงพยาบาล และโครงสร้างการคมนาคมนั้น ประชาชนมีความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการเฉลี่ยต่ำกว่าร้อยละ 50 เป็นสิ่งสะท้อนถึงภาพลักษณ์การจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลแคนาดา

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่มีความพึงพอใจในคุณภาพการจัดบริการสาธารณะโดยรัฐบาลอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากความคาดหวังของผู้รับบริการที่มีเพิ่มขึ้น โดยประชาชนผู้รับบริการมีความต้องการที่จะได้รับคุณภาพการให้บริการในระดับเดียวกับที่ได้รับจากการจัดบริการโดยภาคเอกชน เพราะฉะนั้นแล้ว สิ่งที่ทำหายนการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะก็คือ การจัดทำบริการสาธารณะต้องเป็นไปเพื่อความต้องการของพลเมืองและจะต้องปกป้องผลประโยชน์สาธารณะไปพร้อม ๆ กันด้วย

ในรายงาน Citizens First 2000 ได้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลนั้นมีที่มาจากความไม่สะดวกในการเข้าถึงบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองหรือเขตชนบทต่างก็มีทั้งผู้ที่เข้าถึงบริการสาธารณะได้ทั้งยากและง่ายปะปนกันไป ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้การเข้าถึงบริการสาธารณะเป็นไปด้วยความไม่สะดวกนั้น เกิดจากสาเหตุ 3 ประการ ดังนี้

- อุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้ – อุปสรรคเหล่านี้เป็นสิ่งที่ขัดขวางทำให้ผู้รับบริการไม่ได้รับความสะดวก หรืออาจจะไม่สามารถใช้บริการสาธารณะได้เลย ซึ่งในบริการสาธารณะแต่ละประเภทจะมีอุปสรรคที่แตกต่างกันไป และผู้รับบริการแต่ละรายก็จะพบกับอุปสรรคที่มากขึ้นแตกต่างกันไปด้วย โดยตัวอย่างของปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึง

บริการสาธารณะ ได้แก่ ปัญหาคู่สายไม่ว่าง (ในกรณีขอรับบริการทางโทรศัพท์) ไม่ทราบสถานที่ติดต่อหรือเบอร์โทรศัพท์ของหน่วยงานที่ให้บริการ รวมถึงไม่ทราบว่าหน่วยงานใดทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ ระยะเวลาที่จะต้องเดินทางไปเพื่อขอรับบริการ ซึ่งอาจรวมถึงปัญหาที่จอดรถไม่เพียงพอและการต้องรอรับบริการเป็นเวลานาน และสุดท้ายก็คือ ไม่มีการให้บริการแบบออนไลน์ แสดงให้เห็นได้เป็นอย่างดีว่า ในปัจจุบันนั้นการจัดบริการบางประเภทให้เป็นระบบออนไลน์จะช่วยอำนวยความสะดวกและลดอุปสรรคในการเข้าถึงบริการให้กับประชาชนได้เป็นอย่างมาก

- การได้รับประสบการณ์ที่ไม่ดีจากการรับบริการที่ผ่านมา – ในการสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการนั้นพบว่า ประชาชนที่เคยรับบริการมาก่อนแล้วและต้องพบกับอุปสรรคใด ๆ ที่ทำให้ไม่ได้รับความสะดวกในการใช้บริการจะมีประสบการณ์ที่ไม่ดีและเกิดความไม่พึงพอใจในการจัดบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ โดยผลสำรวจชี้ให้เห็นว่าประชาชนกลุ่มนี้มีความพึงพอใจในการเข้ารับบริการเป็นครั้งที่สองเพียงร้อยละ 36 เท่านั้น

- ระยะเวลาทั้งหมดที่ต้องใช้ในการเข้ารับบริการ – จากการสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการนั้นพบว่า ความพึงพอใจของผู้รับบริการนั้นแปรผกผันกับระยะเวลาที่ต้องใช้ในการรับบริการ กล่าวคือ หากบริการใดที่ต้องใช้ระยะเวลาเพื่อรอรับบริการน้อย (ประมาณ 5-10 นาที) ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการดังกล่าวจะอยู่ในเกณฑ์สูง ในขณะที่งานบริการที่ต้องรอรับบริการเป็นเวลานาน (มากกว่า 1 ชั่วโมงขึ้นไป) ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการดังกล่าวจะลดลงตามระยะเวลาที่เพิ่มขึ้น

3.3.2 การขับเคลื่อนไปสู่ความพึงพอใจสูงสุดของผู้รับบริการ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการนั้นนอกจากจะขึ้นอยู่กับคุณภาพของบริการแล้ว ยังมีปัจจัยด้านอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้ความสะดวกในการรับบริการของผู้บริโภคลดลง เพราะฉะนั้น ผลสังเคราะห์ที่ได้จากรายงาน Citizens First 2000 ได้นำไปสู่การกำหนดเป้าหมายการขับเคลื่อนไปสู่ความพึงพอใจสูงสุดของผู้รับบริการโดยหน่วยงาน Public Sector Service Deliver Council (PSSDC) ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- Timeliness – ลดระยะเวลาที่จะต้องใช้เวลาทั้งหมดในการเข้ารับบริการ นับตั้งแต่ระยะเวลาในการรอรับบริการตลอดจนถึงระยะเวลาในการให้บริการ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วมากที่สุด

- Knowledge, Competence – มุ่งพัฒนาบุคลากรผู้ทำหน้าที่ให้บริการให้มีความรู้และความสามารถในภาระงานของตนเองเป็นอย่างดี และพร้อมที่จะให้บริการแก่ผู้รับบริการได้ตลอดเวลา
- The Extra Mile, The Extra Smile – บุคลากรผู้ทำหน้าที่ให้บริการต้องพร้อมที่จะตอบสนองตามความต้องการของผู้รับบริการ มิใช่เพียงแค่ทำตามภาระงานที่รับผิดชอบเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความพึงพอใจสูงสุดแก่ผู้รับบริการ
- Fairness – บุคลากรผู้ทำหน้าที่ให้บริการจะต้องปฏิบัติต่อผู้รับบริการอย่างสุภาพ และเป็นมิตรต่อผู้รับบริการ
- Outcome – ผู้ขอรับบริการจะต้องได้รับการบริการที่ครบถ้วนตามความต้องการ

3.3.3 หนทางสู่ความสำเร็จ

การขับเคลื่อนให้เป้าหมายการจัดบริการสาธารณะเกิดความพึงพอใจสูงสุดต่อผู้รับบริการนั้น Sector Service Deliver Council (PSSDC) จำเป็นที่จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อให้การปรับปรุงโครงสร้างการจัดบริการสาธารณะมีทิศทางที่ชัดเจนและมีความต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายที่จะปรับปรุงโครงสร้างการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลทั้ง 3 ระดับ คือ รัฐบาลสหพันธรัฐ รัฐบาลจังหวัดและเขตปกครอง และรัฐบาลท้องถิ่น

ข้อสรุปจากรายงาน Citizens First 2000 ได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดบริการสาธารณะให้อยู่ในระบบ Service Delivery ที่อาศัยความต้องการของพลเมืองเป็นศูนย์กลาง นอกจากนั้น เพื่อเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การจัดบริการสาธารณะที่อาศัยความต้องการของพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centred Service) ได้ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 6 ประการ ดังนี้

(1) การเปลี่ยนภาพลักษณ์ใหม่ให้แก่รัฐบาล

- ผู้นำระดับสูงจะต้องให้คำมั่นที่จะดำเนินการจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยความต้องการของพลเมืองเป็นศูนย์กลาง
- ลดล้างภาพลักษณ์เดิมของการจัดบริการสาธารณะโดยรัฐบาลด้วยการสื่อสารและให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่สาธารณะ
- ทำให้ผู้รับบริการมีความเชื่อมั่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมากขึ้นด้วยการปรับปรุงความสามารถให้แก่เจ้าหน้าที่

- จัดฝึกอบรมและจัดหาเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อพัฒนาความรู้และความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ เพื่อให้ตอบสนองของความต้องการของผู้รับบริการได้สูงสุด

(2) การเพิ่มความสะดวกในการเข้าถึงบริการ

- สนับสนุนให้เกิดการพัฒนากระบวนการจัดบริการสาธารณสุขทั้งในระดับสถาบันและระดับเทคโนโลยี โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ผู้รับบริการสามารถเข้าถึงบริการได้สะดวกรวดเร็วมากขึ้น
- พัฒนาระบบการให้ข้อมูลทางโทรศัพท์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นช่องทางที่ผู้รับบริการสามารถเข้าถึงได้ง่ายที่สุด
- ลดความหลากหลายในการติดต่อขอรับบริการเพื่อบริหารต้นทุนให้มีประสิทธิภาพ และเพื่อป้องกันความสับสนของผู้รับบริการในการติดต่อกับหน่วยงานผู้ให้บริการ

(3) การให้ความสำคัญสูงสุดกับเป้าหมายการขับเคลื่อนไปสู่ความพึงพอใจสูงสุดของผู้รับบริการ

- นำเป้าหมายการขับเคลื่อนไปสู่ความพึงพอใจสูงสุดของผู้รับบริการทั้ง 5 ประการไปปฏิบัติใช้ในทุก ๆ หน่วยธุรกิจของรัฐบาล
- รวมเป้าหมายการขับเคลื่อนไปสู่ความพึงพอใจสูงสุดของผู้รับบริการเข้ากับมาตรฐานการให้บริการของหน่วยงาน และแจ้งผลการประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการทราบ
- ปรับรูปแบบการจัดบริการสาธารณสุข และจัดโครงสร้างของหน่วยงานโดยให้ความสำคัญต่อความต้องการของพลเมืองเป็นลำดับแรก

(4) การลดการจำกัดขอบเขตภารกิจการจัดบริการสาธารณสุขระหว่างหน่วยงาน

- ยกเลิกแนวความคิดเรื่องความเป็นเจ้าของงาน เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถทำงานทดแทนกันได้ในกรณีที่มีศักยภาพเพียงพอ
- สร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในระดับต่าง ๆ ภาคเอกชน องค์กรอาสาสมัคร และภาคการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดบริการสาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- จัดตั้งศูนย์กลางสำหรับประชาชนแคนาดา (Canadian Centre) เพื่อสร้างระบบการจัดบริการสาธารณสุขที่อาศัยความต้องการของพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centred Service)

(5) พัฒนาระบบบริหารงานของรัฐบาลให้อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-government)

- นำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาใช้เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วแก่พลเมือง และเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันทั่วถึง
- ปรับปรุงและพัฒนาช่องทางในการสื่อสารกับหน่วยงานของภาครัฐ (โทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต) ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ได้วางไว้
- ทำให้ผู้รับบริการมีทางเลือกสำหรับช่องทางในการติดต่อเพื่อขอรับบริการได้ตามความสะดวกและเหมาะสม

(6) ก้าวไปข้างหน้าด้วยวิสัยทัศน์และบริหารจัดการด้วยผลลัพธ์

- มีทิศทางการพัฒนาคุณภาพการให้บริการที่ชัดเจน และให้ความสำคัญกับการจัดบริการสาธารณะที่อาศัยความต้องการของพลเมืองเป็นศูนย์กลาง
- สร้างความรับผิดชอบต่อผลจากการปฏิบัติงาน
- มีการปรับปรุงและเผยแพร่ผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ ๆ และนำบทเรียนที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการจัดบริการสาธารณะต่อไป
- มอบรางวัลให้หน่วยงานที่มีผลลัพธ์ในการดำเนินงานที่ดี เพื่อเป็นแรงจูงใจในการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะให้แก่หน่วยงานอื่น ๆ

ตารางที่ 3.3 แสดงการเปรียบเทียบเครื่องมือทางการบริหารสำหรับปรับบทบาทและภารกิจของภาครัฐในต่างประเทศ

ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศแคนาดา
<ul style="list-style-type: none"> - การวิเคราะห์ภารกิจหลักของรัฐ เพื่อเปิดให้มีการทดสอบตลาด (Market testing) สำหรับงานใดที่ไม่ใช่ภารกิจหลัก (Non-core functions) เพื่อเปิดให้เอกชนเข้ามารับว่าจ้างมอบหมายภารกิจไปดำเนินการแทน (Contract out) - การใช้มาตรการเชิงบังคับให้หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะต้องเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาเสนอตัวแข่งขันในด้านศักยภาพและต้นทุน เพื่อรับมอบหมายดำเนินงานแทนหน่วยงานเจ้าของภารกิจ (Compulsory competitive tendering) - การออกกฎหมายปรับปรุงรูปแบบการจัดบริการสาธารณะของรัฐโดยอาศัยกลไกระบบตลาดเข้ามาปรับใช้ (Deregulation and Contracting Out Act 1994) 	<ul style="list-style-type: none"> - การวิเคราะห์ภารกิจที่ภาครัฐควรดำเนินการเองหรือจัดจ้างผู้จัดทำบริการสาธารณะจากภายนอก (Purchaser-provider split) โดยภาครัฐคงบทบาทไว้เฉพาะการทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจหลักของรัฐ (Core business) - นโยบายการบริหารงานภาครัฐที่มุ่งสร้างการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ โดยมุ่งให้หน่วยราชการที่จัดบริการสาธารณะและภาคเอกชนที่มีศักยภาพมีการแข่งขันกันบนฐานความเท่าเทียม (National Competitive Policy) - การออกกฎหมาย Public Service Act 1999 เพื่อเป็นกรอบการปรับสมดุลระหว่างการมอบอำนาจและภาระรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ - การเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามารับมอบหมายดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด (Franchising/Licensing) 	<ul style="list-style-type: none"> - การวิเคราะห์ภารกิจที่ภาครัฐควรดำเนินการเองหรือจัดจ้างผู้จัดทำบริการสาธารณะจากภายนอก (Make or buy policy) เป็นมาตรการหนึ่งภายใต้นโยบายการบริหารงานภาครัฐที่มุ่งสร้างการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ - การสร้างเครื่องมือทางการบริหารสำหรับเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ (Alternative Service Delivery) - เครื่องมือปรับปรุงรูปแบบการจัดบริการของส่วนราชการ (Mainstream government: ministries, departments) - การจัดตั้งหน่วยงานจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงาน (Agencies: statutory, non-statutory)

ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศแคนาดา
<ul style="list-style-type: none"> - การจัดทำข้อตกลงระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ (Compact) 	<ul style="list-style-type: none"> - การเข้ามาตรกรเชิงบังคับให้หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะต้องเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาเสนอตัวแข่งขันในด้านศักยภาพและต้นทุน เพื่อรับมอบหมายดำเนินงานแทนหน่วยงานเจ้าของภารกิจ (competitive tendering and contracting: CTC) - การจัดทำข้อตกลงระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ (National Compact with the Third Sector) 	<ul style="list-style-type: none"> - การสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการทำสัญญาเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงาน (Partnerships: other governments, contracts) - การเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่น ได้แก่ เอกชน และภาคประชาสังคมเข้ามารับมือหมายจัดทำบริการสาธารณะ (Private entities: not-for-profit, for-profit) - การจัดทำข้อตกลงระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ (Accord)

ส่วนที่ 3

ระบบการจัดบริการสาธารณสุข

ในประเทศไทย

บทที่ 4

การจัดประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ

สาระสำคัญในบทนี้เป็นการอธิบายถึงภาพรวมของระบบการจัดบริการสาธารณะของไทยในปัจจุบัน โดยมุ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทของตัวแสดงอันหลากหลายในภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งมีบทบาทในระบบการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ได้แก่ (1) องค์กรภาครัฐในฝ่ายบริหาร อันประกอบด้วย หน่วยงานราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค (2) องค์กรของรัฐซึ่งมิได้อยู่ภายใต้โครงสร้างระบบราชการ อาทิ องค์กรมหาชน รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับและรูปแบบต่าง ๆ (4) หน่วยงานหรือองค์กรที่มีใช้ภาครัฐซึ่งมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ เช่น หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นเครื่องมือของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ และองค์กรภาคเอกชนที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะแทนรัฐ อย่างไรก็ตาม ก่อนจะได้กล่าวถึงตัวแสดงต่าง ๆ ซึ่งมีบทบาทในระบบการจัดบริการสาธารณะนั้น ในส่วนแรกนี้จะเริ่มต้นด้วยการกล่าวถึงหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทภารกิจของรัฐ เพื่อเป็นฐานในการจำกัดความเกี่ยวกับ “บริการสาธารณะ” ที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

4.1 การจำแนกประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ

4.1.1 การจำแนกประเภทภารกิจของรัฐตามหลักกฎหมายปกครอง

ภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในฝ่ายปกครอง มีองค์ประกอบหลักคือ เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ภารกิจดำเนินการโดยองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน อันได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน รัฐวิสาหกิจ และการปฏิบัติภารกิจอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองและเขตอำนาจของศาลปกครอง⁶³

จากการนิยามองค์ประกอบดังกล่าว ภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ก็คือ กิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรในฝ่ายปกครองของรัฐ ซึ่งจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ หนึ่ง การใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองเพื่อควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกบุคคลในการกระทำการใด ๆ อันอาจก่อให้เกิด

⁶³ ไปรอดู นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 28-31, 160-161.; นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551), น. 107-123.; มานิตย์ จุมปา, *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), น. 87-130.

ความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม ได้แก่ การบ่อนทำลายความมั่นคงปลอดภัย ความสงบสุข และสุขอนามัยของผู้คนในสังคม สอง การใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการจัดบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของคนในสังคม

การจัดบริการสาธารณะในฐานะที่เป็นภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ มีองค์ประกอบ คือ หนึ่ง ดำเนินการโดยองค์กรภาครัฐในฝ่ายปกครองที่มีบทบาทจัดทำโดยตรง หรือมอบหมายให้องค์กรในภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยการดำเนินภารกิจจัดบริการสาธารณะดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่กำกับดูแลและความรับผิดชอบขององค์กรภาครัฐ สอง เป็นกิจการที่องค์กรภาครัฐในฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะและมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากบริการสาธารณะที่จัดทำโดยหน่วยงานของภาครัฐแล้ว กิจการอันใดที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นเดียวกัน แต่มิได้ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ เช่น มูลนิธิ องค์กรสาธารณประโยชน์ หรือองค์กรภาคเอกชน เป็นต้น อาจถือได้ว่าเป็น “บริการสาธารณะ” ได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น เพื่อป้องกันความสับสน ต่อไปนี้การกล่าวถึง “การจัดบริการสาธารณะ” จะหมายถึงความถึงเฉพาะการจัดบริการสาธารณะในฐานะที่เป็นภารกิจของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น ส่วนการจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยองค์กรอื่นที่มีไม่ภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรในภาคเอกชน และองค์กรในภาคประชาสังคม จะกล่าวถึงในฐานะ “การจัดบริการสาธารณะที่ทำคู่ขนานไปกับหน่วยงานของรัฐ”

ประเภทของบริการสาธารณะในฐานะที่เป็นภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ สามารถจำแนกได้ 3 ประเภทหลัก ได้แก่

1) **บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง** ได้แก่ การดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อเป้าหมายในการอำนวยความสะดวกและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวถือเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งรัฐไม่สามารถมอบหมายให้องค์กรในภาคเอกชนหรือองค์กรอื่นใดเข้ามาดำเนินการแทนได้ อาทิ การรักษาความสงบและความมั่นคง การป้องกันประเทศ และการคลัง ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้จัดบริการสาธารณะประเภทนี้ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้จัดบริการสาธารณะกับประชาชนผู้รับบริการจึงเป็นไปภายใต้กฎหมายมหาชน

2) **บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม** ได้แก่ กิจการต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำเพื่อประโยชน์ร่วมของสังคม แต่เป็นการจัดบริการสาธารณะในลักษณะเชิงการค้า กล่าวคือ แม้รัฐจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว แต่มีกระบวนการผลิต การจำหน่าย และให้บริการ รวมถึงการจัดการรายได้และผลประโยชน์ในลักษณะเดียวกับการดำเนินกิจการของเอกชน โดยเฉพาะในเรื่องต้นทุนการดำเนินการผลิตบริการสาธารณะซึ่งมีที่มาจากรายได้ที่เก็บจากค่าตอบแทนการใช้บริการของประชาชน ในกรณีนี้ แม้การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะจะ

อยู่ภายใต้กฎหมายมหาชน แต่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้จัดบริการสาธารณะประเภทนี้กับประชาชน ผู้รับบริการถือได้ว่าอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน

3) **บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำเพื่อให้บริการแก่ประชาชนตามวัตถุประสงค์** ได้แก่ บริการ สาธารณะทางสังคม บริการสาธารณะทางสุขภาพ บริการสาธารณะทางวัฒนธรรม และบริการสาธารณะ ทางด้านการกีฬา การจัดบริการสาธารณะตามวัตถุประสงค์ในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ นอกจากจะดำเนินการ โดยองค์กรภาครัฐในฝ่ายปกครอง เช่น หน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังอาจมีการ มอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทนี้ให้องค์กรในภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทนได้อีกด้วย เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายบริการสาธารณะทางสังคมบางประเภทให้เอกชนจัดทำแทน รัฐ มอบหมายให้เอกชนรับจัดการโรงละคร ศูนย์ส่งเสริมเยาวชน และพิพิธภัณฑ์ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะทาง วัฒนธรรม เป็นต้น

4.1.2 การจำแนกประเภทภารกิจของรัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2550

สำหรับหลักการจำแนกประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐของไทยใน ปัจจุบันนั้น คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การจำแนกประเภท หน่วยงานของรัฐ ในการประชุมครั้งที่ 1/2550 วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2550 และครั้งที่ 2/2550 เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 และมีมติให้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2550 ได้พิจารณาเรื่องหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอแล้ว มีมติเห็นชอบตามมติ ก.พ.ร.⁶⁴ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ระบุถึงการให้ความหมาย และ การจัดประเภทภารกิจการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ดังต่อไปนี้

การจัดทำบริการสาธารณะ (Public service) ถือเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดำเนินการ ทั้งนี้ เพราะภารกิจพื้นฐานของรัฐเป็นเหตุผลสำคัญในการเกิดขึ้นของรัฐ และเป็นเหตุผลของ การที่จะต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมากำกับดูแลรับผิดชอบจัดทำภารกิจเหล่านี้เพื่อตอบสนองความต้องการของ ประชาชน

ความหมายโดยทั่วไปของคำว่า “บริการสาธารณะ” หมายถึง กิจการที่ดำเนินการอำนวยความสะดวกหรือใน การควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ตามหลักการในการจำแนก ประเภทบริการสาธารณะ สามารถแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็น 3 ประเภท คือ

⁶⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/5485 ลงวันที่ 12 เมษายน 2550 เรื่อง หลักการ จำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ.

1) **บริการสาธารณะทางปกครอง** (Administrative Public Services): เป็นกิจกรรมที่เอกชนทำไม่ได้ ไม่ทำ หรือรัฐปล่อยให้เอกชนทำไม่ได้ เพราะกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมประเภทการรักษาความสงบเรียบร้อยด้วยการออกระเบียบกฎเกณฑ์ เช่น การอนุญาตตั้งโรงงาน การจัดระเบียบจราจร เป็นต้น เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง รูปแบบของการจัดโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะประเภทนี้ จึงควรมีสถานะเป็น “ส่วนราชการ” หมายรวมถึง ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น คดีระหว่างส่วนราชการกับเอกชนต้องขึ้นศาลปกครอง เนื่องจากส่วนราชการใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวเป็นหลัก

2) **บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม** (Industrial and Commercial Public Services): กิจกรรมที่รัฐดำเนินการซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับเอกชน การจัดโครงสร้างองค์กรจึงมีลักษณะผสมผสาน เรียกว่ารัฐวิสาหกิจ (Public enterprise) เนื่องจากกิจกรรมมีลักษณะเป็นการผลิตและ/หรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการเพื่อแสวงหารายได้ แต่รัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกิน 50% หรือทั้งหมด

3) **บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม** (Social and Cultural Public Services): เป็นกิจกรรมที่รัฐดำเนินการมากขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เช่น กิจกรรมให้การศึกษา การวิจัย เป็นต้น โดยกิจกรรมดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการ แต่เป็นการผลิตสิ่งที่เป็นวัฒนธรรมและสังคม และให้บริการแก่สังคม รวมทั้งไม่มีลักษณะเป็นการหารายได้เหมือนรัฐวิสาหกิจ สำหรับในประเทศไทยมีหน่วยงานรองรับ คือ “องค์การมหาชน”

จากหลักเกณฑ์การจัดประเภทบริการสาธารณะตามข้อเสนอของ ก.พ.ร. ดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะคล้ายคลึงหรือตั้งอยู่บนหลักการที่ไม่แตกต่างจากหลักเกณฑ์การจัดประเภทบริการสาธารณะในแวดวงวิชาการกฎหมายมหาชนดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อความสะดวกต่อการนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปรับใช้สำหรับวิเคราะห์กระบวนการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐไทย ซึ่งตั้งอยู่บนการบริหารงานบนฐานของส่วนราชการระดับกรม⁶⁵ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า นอกเหนือจากหลักเกณฑ์

⁶⁵ ลักษณะสำคัญของการบริหารงานภาครัฐของไทยซึ่งตั้งอยู่บนฐานของส่วนราชการระดับกรมในที่นี้ เป็นผลมาจากกรณีที่ส่วนราชการระดับกรม “ได้มีการสั่งสมอำนาจด้านกฎหมาย ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ มานานแล้ว การมีกลไกย่อยแต่ละส่วนต่างสงวนรักษาอาณาจักรทางราชการของตน (กรม) ตลอดจนมีค่านิยม พฤติกรรมความเคยชินในการปฏิบัติงานที่ได้มีลักษณะเป็นการจัดการ แต่เป็นการบริหารและการปกครองมากกว่า ลักษณะของการดำเนินงานของรัฐแบบการบริหารราชการ (Administration) จึงเน้นการควบคุม (Control) มากกว่าการจัดการ (Management) และการอำนวยความสะดวก” โปรดดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น. 253 - 254.

การวิเคราะห์จำแนกประเภทภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวแล้ว ยังควรมีการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในลักษณะที่สอดคล้องกับสภาพความซับซ้อนของการบริหารงานภาครัฐของไทยอีกประการหนึ่ง นั่นคือ การจำแนกประเภทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐตามกระบวนการปฏิบัติงาน

4.1.3 การจำแนกประเภทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐตามกระบวนการปฏิบัติงาน

การจำแนกประเภทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐตามกระบวนการปฏิบัติงาน เป็นหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ที่จะช่วยให้เห็นถึงความซับซ้อนในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแสดงให้เห็นถึงรูปแบบการดำเนินภารกิจที่แตกต่างกันระหว่างส่วนราชการระดับกรมซึ่งเป็นกลไกหลักของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับชาติ เพราะถึงแม้ในทางหลักการจะถือได้ว่าส่วนราชการระดับกรมในฐานะองค์กรของรัฐย่อมมีภารกิจในการดำเนินกิจกรรมอันมีเป้าหมายเพื่ออำนวยความสะดวกของสาธารณะ หรือเรียกได้ว่าเป็นกิจกรรม “บริการสาธารณะ” แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่าการดำเนินภารกิจของส่วนราชการระดับกรมมิได้เป็นไปในลักษณะการให้บริการแก่ประชาชนเหมือนกันเสียทั้งหมด

หากพิจารณาสภาพการปฏิบัติงานจริงของส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน จะพบได้ว่าการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกรมจำนวนหนึ่ง มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานโดยมิได้มีการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการโดยตรง แต่เป็นการให้บริการหรือสัมพันธ์กับส่วนราชการระดับกรมด้วยกันเองหรือกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนผู้รับบริการโดยตรง การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการระดับกรมในกรณีนี้จึงอาจเรียกได้ว่าเป็น “การบริการสาธารณะทางอ้อม” ต่างจากส่วนราชการระดับกรมอีกจำนวนหนึ่งซึ่งมีภารกิจปฏิบัติภารกิจในการให้บริการสาธารณะในความรับผิดชอบของหน่วยงานแก่ประชาชนโดยตรง

ประเภทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐซึ่งจำแนกตามกระบวนการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน ประกอบด้วย (1) ภารกิจการสนับสนุน (2) ภารกิจการบริหารนโยบาย (3) ภารกิจในเชิงวิชาการ (4) ภารกิจกำกับกำกับการบังคับใช้กฎหมาย (5) ภารกิจการอนุมัติอนุญาต (6) ภารกิจการจัดการข้อพิพาทร้องเรียน (7) ภารกิจให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน⁶⁶ ด้วยเหตุที่ภารกิจใน 3 ประเภทแรกมีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานที่ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยส่วนราชการในสังกัดส่วนกลางและมุ่งให้บริการแก่หน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก จึงอาจกล่าวได้ว่าภารกิจกลุ่มนี้จัดเป็น “บริการสาธารณะทางอ้อม” ส่วนภารกิจอีก 4 ประเภทที่เหลือ นั้น มีลักษณะการปฏิบัติงานโดยกลไกภาครัฐในระดับพื้นที่เป็นหลัก และมีเป้าหมายเพื่อให้บริการแก่

⁶⁶ โปรตดู สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *โครงการวิจัยรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม*, (รายงานการวิจัยเสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552).

ประชาชนเป็นสำคัญ จึงอาจจัดได้ว่าเป็น “บริการสาธารณะทางตรง” สำหรับลักษณะสำคัญของภารกิจของรัฐในแต่ละประเภทดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

1) ภารกิจการสนับสนุน (Supporting)

ภารกิจการสนับสนุน หมายถึง การปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแก่หน่วยงานอื่น ได้แก่

- งานอำนวยความสะดวกด้านการประสานการปฏิบัติราชการระหว่างองค์กรหรือหน่วยงาน ทั้งภายในกระทรวง ระหว่างกระทรวง ตลอดจนภาคเอกชน และต่างประเทศ
- การจัดสรรและบริหารทรัพยากรในภาพรวมของหน่วยงานภาครัฐ
- สนับสนุนการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ
- การให้คำปรึกษาและเสนอแนะในด้านกฎหมายแก่หน่วยงานภาครัฐ
- การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการบริหารงานและการบริการของหน่วยงานภาครัฐ
- การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่หน่วยงานทั้งภายในภาครัฐ และหน่วยงานภาคเอกชน รวมถึงสาธารณชน

2) ภารกิจการบริหารนโยบาย (Public policy administration)

ภารกิจการบริหารนโยบาย หมายถึง การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารนโยบายซึ่งครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่

- การศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูลและรายงานเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ
- กำหนดเป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ในการบริหารนโยบายสาธารณะ
- เสนอแนะนโยบายและพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการภาคสาธารณะ
- การแปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติงาน แผนงาน โครงการ และโครงการพิเศษ
- กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3) ภารกิจเชิงวิชาการ (Supervising)

ภารกิจเชิงวิชาการ หมายถึง การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพ ตลอดจนมาตรฐานการส่งเสริมการบริหารงานกิจการภาคสาธารณะด้านต่าง ๆ ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่

- การศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล ค้นคว้าวิจัย
- การกำหนดมาตรฐานและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจภาคสาธารณะ
- การกำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานคุณภาพในด้านต่าง ๆ
- การตรวจสอบและรับรองคุณภาพการประกอบกิจการตามเกณฑ์ที่ระเบียบกฎหมาย

กำหนด

- การวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ด้านต่าง ๆ เพื่อนำเสนอรายงานแก่หน่วยงานและภาค

ส่วนที่เกี่ยวข้อง

- การศึกษาวิเคราะห์เพื่อพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

ภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ

- การสนับสนุนบริการทางวิชาการ ผลการศึกษาวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ เช่น การวิจัย

และพัฒนาพันธุ์พืชเศรษฐกิจ การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพการผลิตของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เป็นต้น

- การพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูง และให้คำปรึกษาแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

ภารกิจหน่วยงานในภาครัฐและกลุ่มผู้รับบริการ

- การส่งเสริมและพัฒนาทักษะความรู้ทางวิชาการแก่กลุ่มเป้าหมาย

- การเผยแพร่และให้บริการข้อมูลความรู้บนพื้นฐานทางวิชาการแก่สาธารณชน

4) ภารกิจการกำกับการบังคับใช้ระเบียบกฎหมาย (Regulating)

ภารกิจการกำกับการบังคับใช้ระเบียบกฎหมาย หมายถึง การปฏิบัติงานที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนการใช้อำนาจในการตรวจค้นจับกุม (Policing) ผู้กระทำการโดยละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อกำหนดในความรับผิดชอบของหน่วยงาน ซึ่งอาจจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

1) การกำกับควบคุมด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (Regulating economic competition) เช่น

- การบังคับให้เป็นไปตามสัญญาเอกชน
- การปกป้องลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญา
- การควบคุมธุรกิจการประกัน
- การกำกับการซื้อขายหุ้นและเงินตรา
- การกำหนดข้อห้ามการกระทำที่ไม่เป็นธรรมทางการแข่งขันการค้า เป็นต้น

2) การกำกับควบคุมด้านความปลอดภัย ความอยู่สงบสุข และศีลธรรม (Regulating safety, welfare, and morals) เช่น

- การตรวจค้น จับกุม คမ်းขัง ลงโทษ ฟิ้นผู้ก่ออาชญากรรม

- การป้องกัน ควบคุม บรรเทาสาธารณภัย
- การตรวจสอบและกำกับมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารและผลิตภัณฑ์เพื่อการอุปโภคบริโภค
- การบังคับใช้มาตรฐานความปลอดภัยในการก่อสร้าง โรงงาน อาคาร สะพาน ท่าเรือ สนามบิน โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ฯลฯ
- การบังคับใช้มาตรฐานความปลอดภัยในการคมนาคม และการบังคับใช้มาตรฐานยานยนต์ เครื่องบิน เครื่องจักร ฯลฯ

5) การอนุมัติ/อนุญาต (License Issuing)

ภารกิจการอนุมัติใบอนุญาตทางราชการ หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ให้บริการพิจารณาอนุมัติเอกสารรับรองมาตรฐานหรือคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น

- การอนุมัติใบอนุญาตสถานประกอบการอุตสาหกรรม
- การอนุมัติใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ
- การอนุมัติใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพ
- การอนุมัติเอกสารสิทธิแก่บุคคล
- การอนุมัติใบอนุญาตการจดทะเบียนของหน่วยงานภาครัฐตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

6) การจัดการข้อพิพาทและข้อร้องเรียน (Adjudicating disputes)

ภารกิจการจัดการข้อพิพาทและข้อร้องเรียน หมายถึง การทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการ หรือทำหน้าที่กึ่งกระบวนการยุติธรรม (Quasi-judicial functions) เพื่อพิจารณาข้อร้องเรียนอันเนื่องมาจากการละเมิดข้อบังคับตามกฎหมายที่กำกับการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน เช่น

- การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการได้รับความไม่เป็นธรรมของลูกค้า
- การพิจารณาข้อร้องเรียนในกรณีที่นายจ้างละเมิดกฎหมายแรงงาน
- การพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายหรือความไม่เป็นธรรมจากผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการทางธุรกิจ เป็นต้น

7) การจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐในด้านต่าง ๆ แก่สาธารณชนหรือกลุ่มผู้รับบริการ (Providing services)

ภารกิจการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐในด้านต่าง ๆ แก่สาธารณชนหรือกลุ่มผู้รับบริการ ครอบคลุมภารกิจการผลิตและให้บริการสาธารณะในความรับผิดชอบของรัฐ เช่น

- การจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน

- การจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาและการเรียนรู้
- การจัดบริการสาธารณะด้านวัฒนธรรม
- การจัดบริการสาธารณสุข
- การจัดสวัสดิการสังคม
- การจัดบริการคมนาคมขนส่งสาธารณะ

๒๑๒

อย่างไรก็ตาม การสร้างหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐตามกระบวนการปฏิบัติงานดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับการวิเคราะห์จำแนกรูปแบบภารกิจหลักของส่วนราชการระดับกรมในทางวิชาการเป็นสำคัญ การนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้ในการพิจารณาจัดแบ่งประเภทของส่วนราชการระดับกรมในสภาพความเป็นจริงจึงอาจมีข้อจำกัดอยู่บ้าง เนื่องจากส่วนราชการระดับกรมส่วนใหญ่มีการพัฒนาตัวเองให้มีลักษณะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลายด้านซ้อนกัน (Multiple functions) ซึ่งส่งผลให้การระบุภารกิจหลักเป็นไปได้ยาก ยิ่งกว่านั้น แม้ว่าบางหน่วยงานจะมีภารกิจเฉพาะเฉพาะด้านที่ชัดเจน (Single function agency) แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยที่พยายามขยายขอบเขตการปฏิบัติงานของตนออกไปให้กว้างขวางจนเกินกรอบภารกิจหลักของตนเองด้วยเช่นเดียวกัน⁶⁷

จากหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐตามกระบวนการปฏิบัติงานดังกล่าว เมื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบโดยเชื่อมโยงกับหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทภารกิจของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2550 และหลักการจำแนกประเภทภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐตามหลักวิชาการกฎหมายปกครองดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าภารกิจของหน่วยงานภาครัฐที่จัดอยู่ใน “บริการสาธารณะทางปกครอง” ประกอบด้วย ภารกิจการสนับสนุน ภารกิจการบริหารนโยบาย ภารกิจเชิงวิชาการ ภารกิจกำกับการบังคับใช้กฎหมาย ภารกิจการอนุมัติอนุญาต และภารกิจจัดการข้อพิพาทร้องเรียน ส่วนภารกิจที่จัดอยู่ในประเภท “บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม” และ “บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม และด้านอื่น ๆ” ได้แก่ ภารกิจที่เป็นกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐเท่านั้น ซึ่งสามารถแสดงความเชื่อมโยงกันได้ดังตาราง

⁶⁷ โปรดดูกรณีศึกษาใน จรัส สุวรรณมาลา, *รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2545).

ตารางที่ 4.1 แสดงการจำแนกประเภทภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ

บริการสาธารณะทางปกครอง	บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม	บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม และอื่น ๆ
<ul style="list-style-type: none"> - ภารกิจการสนับสนุน - ภารกิจการบริหารนโยบาย - ภารกิจเชิงวิชาการ - ภารกิจกำกับกำกับการบังคับใช้กฎหมาย - ภารกิจการอนุมัติอนุญาต - ภารกิจการจัดการข้อพิพาทร้องเรียน 	<ul style="list-style-type: none"> - ภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐ 	<ul style="list-style-type: none"> - ภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐ

4.1.4 การจำแนกประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ

ในการพิจารณาว่าภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทใดในอำนาจหน้าที่ของภาครัฐควรจะมีการเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่นสามารถเข้ามารับมอบหมายให้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐได้นั้น ประเด็นสำคัญที่สุดที่ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐและองค์กรที่เข้ามารับดำเนินการแทนรัฐ จำเป็นต้องคำนึงถึง ก็คือ การมอบหมายภารกิจของรัฐให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนนั้น มีเป้าหมายอยู่ที่การยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดบริการสาธารณะ รวมถึงการปรับปรุงคุณภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับให้ดีขึ้นกว่าเดิมเป็นสำคัญ

สำหรับการลดบทบาทของภาครัฐนั้น ถือเป็นเพียงผลทางอ้อมที่เกิดขึ้นตามมาจากการที่หน่วยงานภาครัฐได้มอบหมายภารกิจบางส่วนให้องค์กรในภาคส่วนอื่นที่มีใช้หน่วยงานราชการดำเนินการแทน การมอบหมายภารกิจของรัฐให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน จึงมิได้หมายถึงการยกเลิกบทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจนั้น หากเป็นการเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจจากเดิมที่เคยเป็นผู้ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง มาเป็นการทำหน้าที่ในฐานะหน่วยงานผู้มอบหมายภารกิจและกำกับดูแลการทำหน้าที่ขององค์กรผู้รับมอบหมายดำเนินการแทนรัฐ

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงในการพิจารณามอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของรัฐให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน ก็คือ การมอบหมายให้ภาคเอกชนดำเนินการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐนั้น มิได้หมายความว่าสามารถนำไปสู่การถืออำนาจประโยชน์แก่ประชาชนพลเมืองเสมอไป

เพราะการที่ภาคเอกชนดำเนินการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐนั้น ในบางกรณีก็อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการที่ประชาชนอาจจะไม่ได้รับประโยชน์ในทุกกรณี⁶⁸ ดังนั้น จึงมีใช้ว่าภารกิจของทุกหน่วยงาน หรือบริการสาธารณะทุกประเภทในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ จะมีความเหมาะสมหรือสามารถมอบหมายให้องค์กรภาคเอกชนดำเนินการแทนได้ กล่าวคือ บริการสาธารณะที่ภาครัฐจะสามารถมอบหมายให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนได้นั้น ควรเป็นภารกิจที่สามารถชี้วัดได้ว่าหน่วยงานภาครัฐมีระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดทำบริการในระดับต่ำกว่า หรือบริการที่ประชาชนได้รับจากหน่วยงานภาครัฐนั้น มีคุณภาพดีน้อยกว่าการให้บริการสาธารณะประเภทเดียวกัน ซึ่งจัดทำโดยองค์กรในภาคส่วนอื่น ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคม

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทใดในอำนาจหน้าที่ของภาครัฐที่จะสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนได้นั้น อาจมีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับรูปแบบและขอบเขตของการมอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณะให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน⁶⁹ เช่น ในกรณีของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐให้เอกชนดำเนินการแทน (Privatization) นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ภาครัฐได้เสนอหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ ควรจะให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือควรมอบหมายให้ภาคเอกชนดำเนินการ ประกอบด้วยเกณฑ์ 4 ประการ ได้แก่ ความมั่นคงของประเทศ ความเป็นธรรม ความพร้อมของเอกชน และประสิทธิภาพ นั่นคือ รัฐควรดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะกรณีที่กระทบกับความมั่นคงของประเทศ หากเอกชนจัดทำอาจ

⁶⁸ ตัวอย่างเช่นกรณีที่การจัดบริการสาธารณะโดยเอกชนจะทำให้คนกลุ่มหนึ่งในสังคมซึ่งอยู่ในฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า ไม่มีโอกาสได้รับบริการจากผู้ผลิตบริการสาธารณะในภาคเอกชน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ รัฐก็ควรจัดบริการสาธารณะดังกล่าวเพื่อธำรงรักษาความเป็นธรรม โดยเปิดโอกาสให้บุคคลที่ระดับฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่า สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐได้ โปรดดูเพิ่มเติมใน ไกรยุทธ ธีรตคินันท์, “การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ,” ใน ไกรยุทธ ธีรตคินันท์ (บก.), *เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ : รวมบทความ*, น. 163-187. และโปรดดู Stephen Thomas, “Introduction,” *Poor Choices: The Limits of Competitive Markets in the Provision of Essential Services to Low-income Consumers*, pp. 1-22.

⁶⁹ ระดับและขอบเขตของการเปิดให้เอกชนดำเนินกิจการบริการสาธารณะแทนรัฐนั้น มีตั้งแต่ การถอนตัวจากการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ (Withdrawal from service provision) การขายกิจการของรัฐ (Divestiture) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Joint public-private venture) การจ้างเหมา (Contracting out) การให้สัมปทาน (Franchising) การให้เช่า (Leasing) การให้ตัวรับบริการและเงินอุดหนุน (Voucher and grant) การเก็บค่าบริการ (User charge) และการเปิดเสรีในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะ (Liberalization) โปรดดูเพิ่มเติมใน ไกรยุทธ ธีรตคินันท์, “การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ,” ใน ไกรยุทธ ธีรตคินันท์ (บก.), *เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ : รวมบทความ*, น. 163-187.

กระทบต่อความเป็นธรรมในสังคม เป็นภารกิจที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมในการลงทุนหรือดำเนินการ และภาครัฐสามารถจัดบริการได้มีประสิทธิภาพกว่าเอกชน⁷⁰ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยในที่นี่ คือ การวิเคราะห์เพื่อสร้างเครื่องมือทางการบริหารสำหรับเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดบริการ และปรับปรุงคุณภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับจากรัฐเป็นสิ่งสำคัญ การมอบหมายให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนรัฐในที่นี่ จึงมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานของรัฐ เป็นการมอบหมายภารกิจในเชิงการบริหาร มากกว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่หรือกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของในกิจการของรัฐแต่อย่างใด รูปแบบและขอบเขตการมอบหมายภารกิจในอำนาจหน้าที่ของรัฐให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนในที่นี่ จึงแตกต่างจากการแปรรูปกิจการของรัฐให้เอกชนดำเนินการแทนอย่างชัดเจน

การมอบหมายภารกิจให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนรัฐในที่นี่ จึงหมายถึงเฉพาะกรณีการเปิดให้องค์กรผู้จัดบริการสาธารณะที่มีใช้ภาครัฐ เข้ามามีบทบาทแข่งขันกันจัดบริการสาธารณะของรัฐมากขึ้น และการเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่นสามารถเข้ามารับหน้าที่จัดบริการสาธารณะที่ภาครัฐผูกขาดบทบาท แต่เพียงฝ่ายเดียวมาโดยตลอดได้ (Competition and contestability)⁷¹ อย่างไรก็ตาม ก่อนจะได้กล่าวถึงเครื่องมือทางการบริหารสำหรับการมอบหมายภารกิจให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนในลักษณะดังกล่าว จำเป็นต้องอธิบายถึงหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนรัฐเป็นอันดับแรก

สำหรับหลักเกณฑ์การจำแนกประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทนรัฐในที่นี่ ตั้งอยู่บนการวิเคราะห์ลักษณะของบริการสาธารณะโดยยึดบทบาทของภาครัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะเป็นหลัก ซึ่งบทบาทของรัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะนั้น แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การแสดงบทบาทในฐานะผู้จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน (Provider) และการแสดงบทบาทของรัฐในฐานะผู้ซื้อบริการสาธารณะจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อให้บริการแก่ประชาชน (Purchaser)

หากนำกรอบการแบ่งแยกบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวมาวิเคราะห์ลักษณะของบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ จะพบว่า สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องสงวนบทบาทการเป็นผู้จัดบริการไว้แต่เพียงผู้เดียว ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภท ภาครัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้จัดบริการเอง แต่สามารถเป็นผู้ซื้อบริการสาธารณะนั้นจากผู้ให้บริการรายอื่นได้ หรือบริการสาธารณะบางประเภท ภาครัฐสามารถเป็นทั้งผู้จัดบริการสาธารณะเอง และสามารถเป็นผู้ซื้อบริการสาธารณะจาก

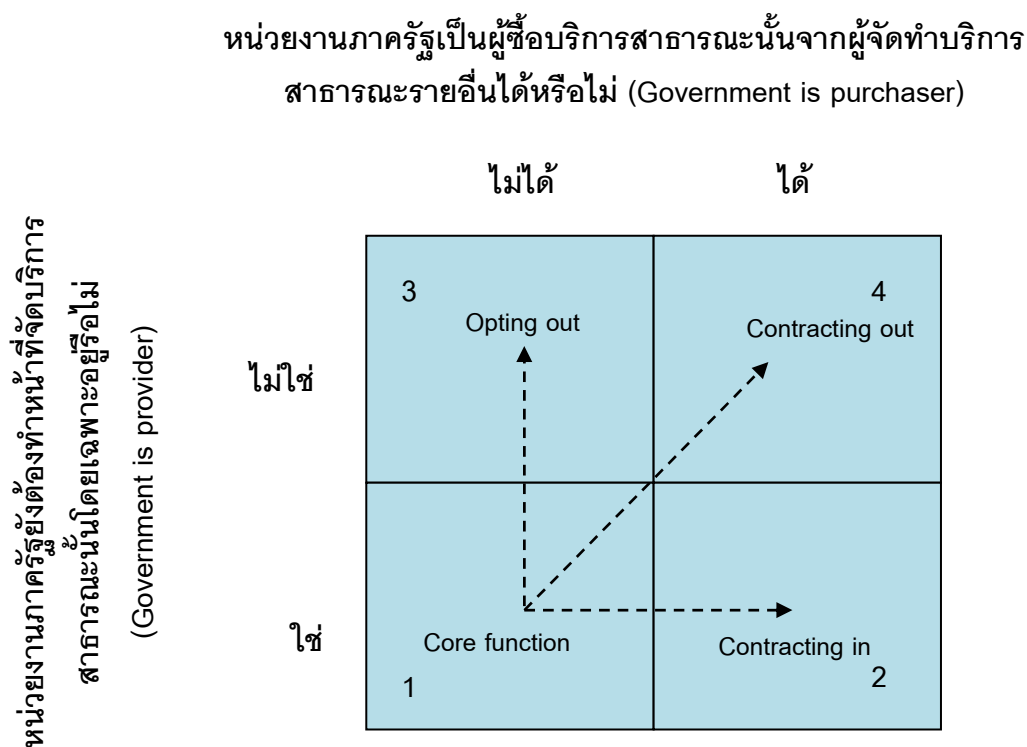
⁷⁰ ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์, “การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ,” ใน ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ (บก.), *เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ : รวมบทความ*, น. 179.

⁷¹ โปรดดูคำอธิบายใน บทที่ 2 หัวข้อ 2.2.

ผู้จัดบริการรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชนควบคู่ไปในเวลาเดียวกัน หรือบริการสาธารณะบางอย่าง ภาครัฐอาจไม่จำเป็นต้องเป็นทั้งผู้จัดบริการและไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ซื้อบริการจากผู้จัดบริการสาธารณะ รายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชน เพราะประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะนั้นได้จากตลาดที่ดำเนินการ โดยภาคเอกชนได้อย่างเต็มที่

การนำหลักเกณฑ์การวิเคราะห์บทบาทของรัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ มาใช้ในการจัด ประเภทภารกิจบริการสาธารณะของรัฐนั้น สามารถพิจารณาได้จากแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 4.1 แสดงหลักเกณฑ์การวิเคราะห์บทบาทของรัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ



จากแผนภาพการวิเคราะห์ดังกล่าว⁷² จะเห็นได้ว่า ในการจัดการบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ นั้น หน่วยงานภาครัฐสามารถแสดงบทบาททั้งในฐานะ “ผู้จัดบริการบริการสาธารณะ” (Provider) และ/หรือ “ผู้ซื้อบริการสาธารณะ” (Purchaser) ทั้งนี้ หากพิจารณาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการ จัดบริการสาธารณะโดยรวมแล้ว สามารถสรุปจำแนกประเภทของภารกิจบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของรัฐออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

⁷² ดัดแปลงจาก Prime Minister’s Strategy Unit, “The Commissioning of Public Services: Lessons Learned from Strategy Unit Projects,” (2007).

- **ภารกิจประเภทที่ 1 : บริการสาธารณะที่รัฐต้องสงวนบทบาทในฐานะผู้จัดบริการ (Core function)**

ภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทแรกนี้ มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่รัฐบาลเป็นผู้จัดบริการโดยตรง (Direct provider of the public service) นั่นคือ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายในการดำเนินภารกิจ โดยมีบุคลากรในหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดบริการสาธารณะใน ความรับผิดชอบของหน่วยงาน ภารกิจประเภทนี้มีเงื่อนไขเฉพาะ คือ เป็นภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่ หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถมอบหมายหรือเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่นที่มีใช้ภาครัฐเข้ามาดำเนินการ แทนได้ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การธำรง รักษาความเป็นธรรมทางสังคม หรือเป็นภารกิจที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมหรือไม่มีศักยภาพในการ ดำเนินการ ภาครัฐจึงถือเป็นผู้จัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการดำเนินภารกิจประเภทนี้

จากลักษณะเฉพาะดังกล่าว จึงอาจสรุปได้ว่าภารกิจบริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ก็คือ “ภารกิจหลักของรัฐ” (Core function) ซึ่งครอบคลุมหน้าที่การจัดบริการสาธารณะทางการปกครอง (Administrative Public Services) ได้แก่ ภารกิจด้านการบริหารนโยบาย การออกระเบียบกฎเกณฑ์ การกำกับควบคุมการบังคับ ใช้ระเบียบและกฎหมาย การศึกษาวิเคราะห์วิจัยเพื่อพัฒนามาตรฐานบริการสาธารณะ การอนุมัติอนุญาต และการจัดการข้อพิพาทและข้อร้องเรียนในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น

- **ภารกิจประเภทที่ 2 : บริการสาธารณะที่ภาครัฐยังดำเนินการเองอยู่ แต่ในขณะเดียวกัน ก็สามารถมอบหมายให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนได้ด้วย (Contracting in)**

ภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทที่สองนี้ มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่ภาครัฐสามารถ เป็นได้ทั้ง “ผู้จัดบริการ” (Provider) และเป็น “ผู้ซื้อบริการสาธารณะ” (Purchaser) ไปในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนพลเมือง อย่างถ้วนหน้า เพื่อธำรงรักษาประโยชน์สุขของส่วนรวมและความเป็นธรรมทางสังคม แต่เพื่อให้สามารถ ยกกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดทำบริการ รวมถึงยกระดับคุณภาพของบริการสาธารณะ นั้น ๆ ให้ดีขึ้นกว่าเดิม หน่วยงานภาครัฐอาจมอบหมายให้องค์กรหรือหน่วยงานในภาคส่วนอื่นเข้ามา รับ ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนได้ โดยอาจมอบหมายให้ดำเนินการในกระบวนการใดกระบวนการหนึ่ง หรือกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งแทนหน่วยงานของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของภารกิจ นั้นก็ยังคงต้องดูแลรับผิดชอบภารกิจการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ทั้งหมดอยู่

การมอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณะให้ผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นดำเนินการแทน โดยหน่วยงานภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้ซื้อบริการสาธารณะจากผู้จัดบริการรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชน ควบคู่ไปกับการจัดบริการสาธารณะเดียวกันในบางส่วนด้วยตนเองนี้ อาจเป็นกรณีที่หน่วยราชการมีการจัดตั้งองค์กรจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นเอกเทศจากระบบราชการขึ้นมาใหม่ ด้วยเหตุผลด้านประสิทธิภาพและความคล่องตัว เพื่อรับมอบหมายภารกิจจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานเจ้าของภารกิจ เช่น การจัดตั้งองค์การมหาชน เป็นต้น หรือเป็นการมอบหมายภารกิจให้องค์กรภาคเอกชน หรือองค์กรในภาคประชาสังคม ซึ่งมีศักยภาพและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสูงกว่าหน่วยราชการ เข้ามารับหน้าที่จัดบริการสาธารณะบางส่วนแทน (Commissioning) หน่วยราชการเจ้าของภารกิจ

ภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) เช่น การมอบหมายให้ภาคเอกชนรับหน้าที่บริหารจัดการพิพิธภัณฑ์ หรือศูนย์ศิลปวัฒนธรรมแทนหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น และบริการสาธารณะทางปกครองบางลักษณะ (Administrative Public Services) เช่น การมอบหมายให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการเรือนจำบางประเภทของรัฐ การมอบหมายให้ภาคเอกชนจัดการบริการจราจรบางขั้นตอน การมอบหมายให้องค์กรอาสาสมัครทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การมอบหมายให้องค์กรวิชาชีพมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติอนุญาตเอกสารรับรองการประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

- **ภารกิจประเภทที่ 3 : บริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำหรือจัดหาอีกต่อไป เพราะสามารถมอบบทบาทหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนได้โดยตรง (Opting out)**

ภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทที่สามนี้ มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องเป็น “ผู้จัดบริการ” (Provider) และไม่จำเป็นต้องเป็น “ผู้ซื้อบริการสาธารณะ” (Purchaser) ด้วยเหตุที่การดำเนินกิจกรรมในกระบวนการดำเนินการจัดบริการนี้ มีลักษณะใกล้เคียงกับการดำเนินกิจกรรมในภาคเอกชน นั่นคือ ภารกิจการจัดบริการสาธารณะในกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการเพื่อแสวงหารายได้ หรือเป็นการดำเนินการที่มีผลกำไรในเชิงพาณิชย์ และที่สำคัญคือ บริการสาธารณะในกลุ่มนี้เป็นบริการที่หน่วยงานภาคเอกชนมีศักยภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินการด้วยตนเองได้เป็นอย่างดี ดังนั้น ภาครัฐจึงไม่มีความจำเป็นต้องมีบทบาททั้งในฐานะผู้จัดทำบริการและผู้ซื้อบริการเพื่อส่งมอบให้ประชาชนอีกต่อไป โดยอาจยกเลิกบทบาทของหน่วยงานภาครัฐลงเพื่อมอบบทบาทหน้าที่นั้นให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนโดยตรง เช่น การแปรรูปกิจการจัดทำบริการสาธารณูปโภคของรัฐ ให้เอกชนดำเนินการภายใต้การกำกับของรัฐ (Utility privatization, albeit regulates) เป็นต้น ภารกิจการจัด

บริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม (Industrial and Commercial Public Services)

- **ภารกิจประเภทที่ 4 : บริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำบริการด้วยตนเอง แต่อาศัยการจัดซื้อบริการจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชนแทน (Contracting out/ outsourcing)**

ภารกิจการจัดบริการสาธารณะประเภทที่ 4 นี้ มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในฐานะ “ผู้จัดบริการ” (Provider) ด้วยตนเอง แต่เปลี่ยนบทบาทเป็น “ผู้ซื้อบริการสาธารณะ” (Purchaser) จากผู้จัดบริการรายอื่นแทน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หน่วยงานภาครัฐจะมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่เนื่องจากบริการสาธารณะนั้น ๆ มิได้มีเพียงหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่ดำเนินการอยู่ แต่มีหน่วยงานหรือองค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการควบคู่กันไปด้วย และผู้จัดบริการสาธารณะเหล่านั้นมีศักยภาพและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทเดียวกันในระดับที่สูงกว่าหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานภาครัฐดังกล่าวก็อาจมอบหมายให้ผู้จัดบริการสาธารณะที่มีศักยภาพสูงกว่าเหล่านั้นรับดำเนินการแทนได้ โดยอาศัยการทำสัญญาจ้างให้ดำเนินการแทน

ในแง่นี้ แม้ว่าประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยหน่วยงานภาคเอกชนซึ่งรับมอบหมายให้ดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐ แต่ยังคงถือว่าการบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับนั้นเป็นการจัดบริการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ เพียงแต่หน่วยงานดังกล่าวมิได้เป็นผู้จัดทำบริการด้วยตนเอง แต่อาศัยการจัดซื้อบริการสาธารณะจากผู้จัดบริการที่เป็นเอกชนเพื่อส่งมอบให้ประชาชนแทน นั่นคือ ภารกิจบริการสาธารณะในกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นภารกิจที่ยังคงต้องอยู่ภายใต้บทบาทความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐอยู่ แต่หน่วยงานภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการด้วยตนเอง หากสามารถมอบหมายให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนได้ โดยหน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้กำกับดูแลการให้บริการของหน่วยงานที่รับมอบหมายแทน

ภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) การจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการขยะ การดูแลสวนสาธารณะ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาจากบทบาทของภาครัฐในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักการวิเคราะห์ข้างต้น จะพบว่า สามารถจัดแบ่งประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐตามลักษณะการทำหน้าที่ของรัฐได้ 4 ลักษณะ คือ

- (1) ภารกิจหลักของรัฐซึ่งหน่วยงานภาครัฐต้องการดำเนินการเองเท่านั้น
- (2) ภารกิจที่หน่วยงานภาครัฐต้องดำเนินการเอง แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถมอบหมายงานบางส่วนให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนได้
- (3) ภารกิจที่รัฐหมดบทบาทในการดำเนินการ โดยมอบภารกิจให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน
- (4) ภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของรัฐ แต่หน่วยงานภาครัฐไม่ต้องดำเนินการเอง โดยมอบหมายให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน

จากหลักเกณฑ์การจัดแบ่งประเภทภารกิจในอำนาจหน้าที่ของรัฐในลักษณะดังกล่าว จึงนำมาสู่การจัดประเภทเครื่องมือทางการบริหารที่ใช้มอบหมายภารกิจให้องค์กรผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นสามารถเข้ามาดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจได้ โดยแบ่งเป็น 4 กลุ่ม คือ

- (1) เครื่องมือสำหรับมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการแทนกัน
(In-house commissioning)
- (2) เครื่องมือสำหรับมอบหมายภารกิจบางส่วนให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนรัฐ
(Strategic commissioning)
- (3) เครื่องมือสำหรับเปิดให้เอกชนเข้ามาแข่งขันกันเพื่อรับมอบหมายดำเนินการกิจแทนรัฐ
(Competitive commissioning)
- (4) เครื่องมือสำหรับมอบหมายภารกิจให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐทั้งกระบวนการ (Privatization)

ตารางที่ 4.2 แสดงเครื่องมือทางการบริหารที่ใช้มอบหมายให้ผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐ

ประเภทภารกิจ	เครื่องมือทางการบริหาร
ภารกิจประเภทที่ 1 : บริการสาธารณะที่รัฐต้องสงวนบทบาทในฐานะผู้จัดบริการ (Core function)	เครื่องมือสำหรับมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการแทนกัน (In-house commissioning)
ภารกิจประเภทที่ 2 : บริการสาธารณะที่ภาครัฐยังดำเนินการเองอยู่ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถมอบหมายให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนได้ด้วย (Contracting in)	เครื่องมือสำหรับมอบหมายภารกิจบางส่วนให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนรัฐ (Strategic commissioning)
ภารกิจประเภทที่ 3 : บริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำหรือจัดหาคือต่อไป เพราะสามารถมอบบทบาทหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนได้โดยตรง (Opting out)	เครื่องมือสำหรับมอบหมายภารกิจให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐทั้งกระบวนการ โดยที่รัฐถอนตัวจากบทบาทการจัดบริการสาธารณะนั้น (Privatization)

ประเภทภารกิจ	เครื่องมือทางการบริหาร
ภารกิจประเภทที่ 4 : บริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำบริการด้วยตนเอง แต่อาศัยการจัดซื้อบริการจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชนแทน (Contracting out/ outsourcing)	เครื่องมือสำหรับเปิดให้เอกชนเข้ามาแข่งขันกันเพื่อรับมอบหมายดำเนินภารกิจแทนรัฐ (Competitive commissioning)

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับเครื่องมือทางการบริหารสำหรับเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินภารกิจบริการสาธารณะแทนภาครัฐแต่ละรูปแบบดังกล่าว คณะผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในบทต่อ ๆ ไป ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับข้อเสนอตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการศึกษาในที่นี้มีขอบเขตจำกัดอยู่เพียงการนำเสนอตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารสำหรับเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินงานแทนรัฐมากยิ่งขึ้น ในลักษณะการลดระดับการจำกัดผูกขาดบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยราชการลง เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงาน ตลอดจนยกระดับคุณภาพการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้สามารถตอบสนองต่อสภาพความจำเป็นและความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงเฉพาะเครื่องมือทางการบริหารสำหรับเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินงานแทนรัฐ เฉพาะในกรณีภารกิจที่ภาครัฐยังคงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการอยู่เป็นหลัก ส่วนเครื่องมือในการมอบหมายภารกิจให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐทั้งกระบวนการ หรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของเอกชน (Privatization) ในกรณีภารกิจที่ภาครัฐจำเป็นต้องยกเลิกบทบาทไปนั้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนในเชิงโครงสร้างและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของภาครัฐ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเชิงลึกเป็นกรณีเฉพาะ อีกทั้งเรื่องดังกล่าวมิได้อยู่ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของการศึกษาในครั้งนี้ จึงขอละไว้โดยไม่กล่าวถึง

4.2 องค์กรที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะระดับชาติ

สำหรับการจัดจำแนกประเภทขององค์กรที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในปัจจุบันนั้น สามารถพิจารณาได้จากมติของที่ประชุม อ.ก.พ.ร. เฉพาะกิจเกี่ยวกับการกำหนดหลักการจัดและพัฒนาโครงสร้างระบบราชการ ในการประชุมครั้งที่ 4/2550 วันอังคารที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งได้พิจารณาปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ ตามความเห็นเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรี และเห็นควรแจ้งเวียน

กระทรวง ทบวง กรม เพื่อทราบและถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป⁷³ โดยในหนังสือเวียนดังกล่าวได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาจำแนกประเภทขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะไว้อย่างชัดเจน โดยระบุว่าในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจะมีทางเลือกการให้บริการใน 2 รูปแบบหลัก คือการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ และการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชน ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐส่วนใหญ่จะจัดทำโดยองค์กรภายในกำกับของฝ่ายบริหาร

4.2.1 องค์กรของรัฐที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะในระดับชาติ

การจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ รัฐจะจัดทำโดยใช้องค์กรภายในกำกับของฝ่ายบริหารจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน องค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ 4 ประเภทคือ⁷⁴

- 1) ส่วนราชการ
- 2) รัฐวิสาหกิจ
- 3) องค์กรมหาชน
- 4) หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่

โดยหน่วยงานแต่ละรูปแบบมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนี้

1) ส่วนราชการ

ส่วนราชการถือเป็นองค์กรภายในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะในกลุ่มนี้มีลักษณะสำคัญ คือ

(1) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Service) ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎระเบียบ อนุมัติอนุญาตตามกฎหมาย รวมทั้งงานนโยบายต่าง ๆ

(2) การจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานเป็นการให้บริการเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งกำไร

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะกับรัฐอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

(3.1) รัฐจัดตั้ง

(3.2) รัฐปกครองบังคับบัญชา

⁷³ หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. เลขที่ นร 1200/ว 12 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2550 เรื่อง หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ.

⁷⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2537), น. 9-26.

- (3.3) ใช้งบประมาณแผ่นดิน
- (3.4) ใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม
- (3.5) บุคลากรมีสถานะเป็นข้าราชการ
- (3.6) รัฐต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในการกระทำของหน่วยงาน

2) รัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรภายใต้กำกับของฝ่ายบริหารอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน นอกเหนือจากการทำหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ลักษณะสำคัญขององค์กรผู้จัดบริการสาธารณะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่

(1) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (Industrial and Commercial Public Services) ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ และงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือการดำเนินกิจกรรมมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนดำเนินการ หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานบริการนั้นได้มาตรฐานทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่าย และอื่น ๆ

(2) มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ ต้องสามารถเลี้ยงตัวเองจากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ แต่หากมีความจำเป็นต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราวหรือบางส่วน ในกรณีนี้รัฐก็ควรจัดสรรงบประมาณให้ในรูปของเงินอุดหนุน ซึ่งควรจะแยกจากการเก็บค่าบริการตามปกติของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ให้ชัดเจน

(3) องค์กรมีสถานะเป็นนิติบุคคล

(4) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะกับรัฐอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

- (4.1) รัฐจัดตั้ง
- (4.2) ทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ
- (4.3) รัฐมีอำนาจบริหารจัดการ (ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงและการให้นโยบาย)
- (4.4) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐและรายได้ต้องส่งคืนรัฐ
- (4.5) บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ
- (4.6) วิธีดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการในการบริหารเงิน การบริหารงาน และการบริหารบุคคล ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่

ต้องใช้อำนาจพิเศษของรัฐ เช่น เวนคืน บักเสา พาดสาย ต้องจัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติรองรับ)

- (5) การจัดประเภทของรัฐวิสาหกิจ สามารถจัดจำแนกได้ตามลักษณะของกฎหมายจัดตั้ง ได้แก่
- (5.1) จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน เป็นต้น
 - (5.2) จัดตั้งโดยพระราชกำหนด เช่น บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย บริษัท บริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด เป็นต้น
 - (5.3) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นต้น
 - (5.4) จัดตั้งโดยประกาศคณะปฏิวัติ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
 - (5.5) จัดตั้งโดยระเบียบ หรือข้อบังคับ เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง องค์การสุรา กรมสรรพสามิต โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น
 - (5.6) จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด เช่น บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น
 - (5.7) การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่รัฐวิสาหกิจนั้น จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐ บังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชนที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น การเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้ หรือกรณีที่จะจัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัด ก็ให้ดำเนินการจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด

(6) การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมีข้อแตกต่างจากการตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) คือ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยให้บริการเชิงพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมหรือเชิงสังคมวัฒนธรรม ซึ่งมุ่งให้บริการแก่หน่วยงานเจ้าสังกัดเป็นหลัก เมื่อมีกำลังการผลิต (Capacity) เหลือ จึงจะบริการให้แก่หน่วยงานภายนอกได้ แต่รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานไฟ โรงงานยาสูบ ผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการให้กับผู้อื่นที่มีใช้หน่วยงานเจ้าสังกัดเป็นหลัก

3) องค์การมหาชน

องค์การมหาชน เป็นองค์กรภายใต้กำกับของฝ่ายบริหารอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ลักษณะสำคัญขององค์การมหาชน คือ

(1) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริม การกีฬา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สวัสดิการ การอำนวยความสะดวก การบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้วิธีการของ ราชการในการบริหาร

(2) ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร

(3) องค์กรมีสถานะเป็นนิติบุคคล

(4) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะกับรัฐอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

(4.1) รัฐจัดตั้งโดยการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยทั่วไป ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่องค์การมหาชน นั้นจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียว (Unilateral Act) อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของ บุคคล กรณีการจัดตั้งกองทุน ซึ่งยกเว้นกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือ กฎหมายเงินคงคลัง หรือกรณีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งต้องประกาศา ปรินญาบัตร จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้

(4.2) ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้ (ยกเว้นมหาวิทยาลัยต้องดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง)

(4.3) รัฐมีอำนาจบริหารจัดการ (ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงและ การให้นโยบาย)

(4.4) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ

(4.5) บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าของที่ของรัฐ

(4.6) วิธีดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทาง ราชการ (ยกเว้นกิจกรรมที่ต้องใช้อำนาจฝ่ายเดียวต้องออกพระราชบัญญัติ รวมทั้ง กรณี จัดตั้งมหาวิทยาลัย)

(5) การจัดประเภทขององค์การมหาชน สามารถจัดจำแนกได้ตามลักษณะของกฎหมายจัดตั้ง ดังต่อไปนี้

(5.1) องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การ มหาชน พ.ศ. 2542 ปัจจุบันมีจำนวน 20 แห่ง เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว สถาบันพัฒนา องค์การชุมชน สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ สำนักงาน บริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นต้น

(5.2) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เป็นต้น

ถ้าพิจารณาจากลักษณะของหน่วยงานแล้วพบว่าหน่วยงานในกำกับที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ก็คือ องค์การมหาชน เพียงแต่เป็นรูปแบบหน่วยงานที่เกิดขึ้นก่อนองค์การมหาชน ซึ่งมีความแตกต่างจากองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในสามประการ คือ

ประการแรก การจัดตั้ง โดยหน่วยงานในกำกับจะจัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะของหน่วยงานแต่ละแห่ง ขณะที่องค์การมหาชนจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงาน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ประการที่สอง การมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมากกว่าองค์การมหาชน แม้ว่าจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเช่นเดียวกับองค์การมหาชน แต่อำนาจในการบริหารจัดการเป็นของคณะกรรมการ ไม่ต้องถูกกำกับโดยหลักเกณฑ์จากคณะรัฐมนตรี เช่น สามารถกำหนดค่าตอบแทนของผู้บริหาร เบี้ยประชุมของคณะกรรมการบริหารและที่ปรึกษา ตลอดจนการกู้ยืมเงิน การลงทุน ทำได้โดยอาศัยอำนาจคณะกรรมการ ขณะที่องค์การมหาชนต้องยึดหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เป็นต้น

อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2547 ให้นำหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งองค์การมหาชน และหลักเกณฑ์การกำหนดเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษาและอนุกรรมการขององค์การมหาชน ไปใช้กับหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะซึ่งมีภารกิจในการให้บริการสาธารณะเช่นเดียวกับองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 รวม 8 แห่ง ซึ่งทำให้ลดความแตกต่างระหว่างองค์การมหาชนทั้งสองรูปแบบ

ประการสุดท้าย การจัดตั้งหน่วยงานในกำกับโดยกำหนดเป็นกฎหมายเฉพาะ สืบเนื่องจากลักษณะงานนั้น ๆ ต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชนหรือกำกับตรวจสอบ แต่กฎหมายขององค์การมหาชนไม่เปิดโอกาสให้ ตัวอย่างเช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น เพื่อลดภาระทางนิติบัญญัติ และการรักษามาตรฐานในการกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ ควรกำหนดเป็นหลักการว่า การจัดตั้งองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ รวมทั้งมหาวิทยาลัยจะเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่หน่วยงานนั้นจำเป็นต้องใช้สิทธิพิเศษหรือจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียว (Unilateral Act) อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล หากไม่เข้าข่ายตามหลักการนี้ ก็ต้องจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน นอกจากนี้ เมื่อนำหลักการจัดประเภทหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนไปทดสอบกับรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีข้อถกเถียงว่าควรจัดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนแล้ว พบว่า มีรัฐวิสาหกิจจำนวน 10 แห่ง ที่ควรจัดเป็นองค์การมหาชน เนื่องจากประเภทของบริการสาธารณะส่วนใหญ่เป็นบริการทางสังคมและวัฒนธรรม มีวัตถุประสงค์ใน

การจัดตั้งที่ไม่หารายได้ และมีความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะที่ส่วนใหญ่ต้องใช้งบประมาณอุดหนุนจากรัฐเป็นหลัก

4) หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่

นอกจากหน่วยงานของรัฐในรูปแบบส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนแล้ว ยังมีองค์กรของรัฐในรูปแบบอื่น ๆ ที่มีได้ถูกจัดไว้ในรูปแบบข้างต้น ซึ่งสามารถจำแนกประเภทขององค์กรของรัฐรูปแบบใหม่นี้ได้ 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่

ก. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization)

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เป็นหน่วยงานรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมของรัฐตามนโยบายสำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างแท้จริง โดยไม่บิดเบือน หน่วยงานประเภทนี้มักใช้สำหรับกำกับตลาดเงินและตลาดทุน ตัวอย่างเช่น International Trade Commission และธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา ตลาดหลักทรัพย์ องค์กรควบคุมกำกับวิทยุโทรทัศน์ของฝรั่งเศส เป็นต้น

สำหรับในประเทศไทย องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เป็นหน่วยงานจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เฉพาะ เนื่องจากลักษณะงานต้องการอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชน หรือกำกับตรวจสอบ องค์กรมีสถานะเป็นนิติบุคคล ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล มีผู้บริหารสูงสุดทำหน้าที่บริหารงานภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดระเบียบข้อบังคับการบริหาร ในเรื่องการแบ่งส่วนงานภายใน องค์กร การเงิน การบัญชี การพัสดุ บุคคล ฯลฯ และผู้ปฏิบัติงานมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตัวอย่างขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในปัจจุบัน ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นต้น

ข. กองทุนที่เป็นนิติบุคคล : เครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ

กองทุนที่เป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากต้องการอำนาจรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อภาคเอกชนหรือประชาชนในการสมทบเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนก็เพื่อเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ ในการดำเนินการบริการสาธารณะแก่ประชาชน หรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ หรือเพื่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเฉพาะด้าน การดำเนินงานของกองทุนจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินสมทบจากกลุ่มเป้าหมายนั้น ๆ

รูปแบบหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารกองทุน มี 3 รูปแบบ คือ

- 1) รัฐวิสาหกิจ เช่น กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน
- 2) องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติ เช่น กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
- 3) ส่วนราชการ เช่น กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย

4.3 การจัดการบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการบริการสาธารณะโดยองค์กรภาครัฐ นอกเหนือจากจะดำเนินการโดยองค์กรภาครัฐในสังกัดฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วยราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นองค์กรภาครัฐอีกองค์กรหนึ่งซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะและให้บริการแก่ประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีการแบ่งระดับและขอบเขตความรับผิดชอบแตกต่างกันไปตามรูปแบบขององค์กร ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรูปแบบหลากหลายทั้งในแง่ของระดับและขอบเขตความรับผิดชอบ แต่ทั้งหมดล้วนมีเป้าหมายหลักในการดำเนินงานเดียวกัน นั่นคือ การทำหน้าที่จัดการบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนบนหลักการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของคนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ สำหรับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน หากพิจารณาโดยรวมจะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นค่อนข้างกว้างขวาง เช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและบำรุงรักษาตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การจัดสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ การสาธารณูปการ การส่งเสริม การฝึกอาชีพ และประกอบอาชีพ การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว ตลอดจนการจัดการศึกษา เป็นต้น⁷⁵

การจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะเป็นคนละส่วนกับการจัดการบริการสาธารณะโดยองค์กรภาครัฐในฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงการมีความเป็นอิสระในการบริหารภารกิจของตนเอง แต่โดยสาระสำคัญแล้ว การจัดการบริการสาธารณะของ

⁷⁵ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีลักษณะเฉพาะที่จัดได้ว่าเป็นบริการสาธารณะโดยองค์กรของรัฐอยู่ อย่างน้อย 4 ประการ คือ⁷⁶

ประการที่หนึ่ง บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำโดยบุคลากรที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบุคลากรเหล่านั้นปฏิบัติงานในภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นการปฏิบัติงานโดยผูกพันกับกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับสำหรับตำแหน่งหน้าที่ของตน

ประการที่สอง การบริหารภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินไปโดยอาศัยทรัพย์สินที่เป็นของรัฐ ซึ่งการดำเนินการใด ๆ ต้องเป็นไปตามข้อบังคับของกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินของส่วนราชการ โดยเฉพาะ ดังนั้น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการบริหารภารกิจภายใต้ความรับผิดชอบ แต่ในการบริหารจัดการทรัพย์สินในความครอบครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังต้องอยู่ภายใต้กรอบของระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นเดียวกันกับองค์กรภาครัฐอื่น ๆ

ประการที่สาม การกระทำและปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่เพียงฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง

ประการที่สี่ การดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป้าหมายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่สาธารณะเป็นสำคัญ บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการให้บริการแก่ประชาชนผู้รับบริการโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกับบริการสาธารณะของรัฐ ยกเว้นกรณีที่ต้องมีต้นทุนดำเนินการ หรือการจัดบริการบางประเภทที่ผู้รับบริการได้รับบริการเป็นพิเศษ มิได้เป็นการจัดบริการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมทั้งหมด ก็อาจมีการเก็บค่าธรรมเนียมบริการได้

4.4 การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรที่มีใช้ภาครัฐ

แม้ว่าองค์กรภาครัฐในกำกับของฝ่ายบริหารรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จะมีบทบาทหลักในฐานะหน่วยงานที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันก็จะพบว่า มีหน่วยงานจำนวนหนึ่งที่มีได้เป็นหน่วยงานของรัฐ แต่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐหรือเป็นเครื่องมือของรัฐในการทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนควบคู่ไปด้วยเช่นกัน องค์กรที่มีใช้ภาครัฐแต่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะนี้ สามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

- 1) หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นเครื่องมือของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ
- 2) องค์กรภาคเอกชนที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะแทนรัฐ

⁷⁶ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น. 116-118.

4.4.1 หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นเครื่องมือของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ

หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นเครื่องมือของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) สภาวิชาชีพ (2) สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งอยู่ในกำกับหรือเป็นเครื่องมือของส่วนราชการ (3) นิติบุคคลเฉพาะกิจ หน่วยงานแต่ละประเภทมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

(1) สภาวิชาชีพ

“สภาวิชาชีพ” เป็นหน่วยงานที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ แต่ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินกิจกรรม องค์กรสภาวิชาชีพนี้ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเฉพาะ ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อรับรองการจัดตั้งสภาวิชาชีพให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล สภาวิชาชีพมีหน้าที่หลัก ได้แก่ การควบคุมการประกอบวิชาชีพให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต การสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต และรับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอน รับรองปริญญาประกาศนียบัตรในวิชาชีพนั้น ๆ

การบริหารงานของสภาวิชาชีพ มีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐในสัดส่วนที่น้อยกว่ากรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิก รัฐมีบทบาทน้อยในการแต่งตั้งนายกสภา และเลขาธิการสภา คณะกรรมการมีหน้าที่ในการบริหารกิจการของสภาวิชาชีพตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง การดำเนินงานของสภาใช้ระบบสัญญาของกฎหมายทั่วไป เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องจริยธรรมของวิชาชีพเท่านั้นที่ใช้กฎหมายปกครอง มีรายได้ส่วนใหญ่จากการเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากสมาชิก แต่อาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ เจ้าหน้าที่ของสภามีข้าราชการ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของสภาทุกระดับ ตัวอย่างเช่น แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา สภาทนายความ เป็นต้น

(2) สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งอยู่ในกำกับหรือเป็นเครื่องมือของส่วนราชการ

“สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งอยู่ในกำกับหรือเป็นเครื่องมือของส่วนราชการ” โดยส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อบริการสาธารณะทางพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับอุตสาหกรรมเฉพาะสาขาในระยะเริ่มแรก และเมื่ออุตสาหกรรมสาขานั้น ๆ มีความเข้มแข็งแล้ว จึงเปิดให้ภาคเอกชนรับภารกิจนั้นไปดำเนินการเองต่อไป

สถาบันเหล่านี้จะไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล แต่จะจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมารองรับ เพื่อเป็นองค์กรรองรับด้านการเงินและการทำนิติกรรมต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันภายใต้มูลนิธิ จะบริหารงานโดยคณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหาร ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย ควบคุม ดูแล ติดตาม และประเมินผล องค์กรประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด ภาคเอกชน ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ตามสัดส่วนที่เหมาะสม ระบบ

การบริหารแยกออกเป็น 2 คณะกรรมการ คือ คณะกรรมการมูลนิธิ และคณะกรรมการบริหาร สถาบันจะมีการกำหนดกฎระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และพัสดุ ที่แตกต่างไปจากกฎระเบียบของทางราชการ และรัฐวิสาหกิจ งบประมาณที่ใช้จ่ายในการดำเนินงานมาจากรายได้ในการดำเนินงาน และงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป

ตัวอย่างของสถาบันภายใต้มูลนิธิ ได้แก่ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สถาบันเฉพาะด้าน 7 แห่งภายใต้อุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิ สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

(3) นิติบุคคลเฉพาะกิจ

“นิติบุคคลเฉพาะกิจ” (Special Purpose Vehicle: SPV) เป็นเครื่องมือพิเศษที่รัฐบาลไทยจัดตั้งขึ้นเพื่อระดมทุนจากภาคเอกชนสำหรับโครงการสำคัญของภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ไม่ต้องการให้เป็นหนี้สาธารณะ กิจกรรมของหน่วยงานจะมีลักษณะซื้อขายบริการเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน แต่ไม่ต้องการให้เป็นหนี้สาธารณะ จึงจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเพื่อระดมทุนจากเอกชน

ความหมายของนิติบุคคลตามมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “นิติบุคคลเฉพาะกิจ” หมายความว่า นิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ตามพระราชกำหนดนี้

SPV จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดซึ่งเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจภายใต้พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 ในปัจจุบันมีเพียงหน่วยงานเดียวที่ดำเนินกิจการแล้ว คือ บริษัท ดีเอที เอสพีวี จำกัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจในการออกและเสนอขายหลักทรัพย์ประเภทหุ้นกู้ภายใต้โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ของโครงการศูนย์ราชการเท่านั้น ทั้งนี้ SPV ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะประกอบธุรกิจอื่นใด

4.4.2 องค์กรภาคเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ

รัฐมีการมอบอำนาจ (Habilitation) ให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนบางส่วนหรือทั้งหมด เอกชนไม่สามารถที่จะจัดทำบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ เว้นแต่รัฐตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ องค์กรในภาคเอกชนซึ่งดำเนินกิจการเพื่อผลกำไรในตลาดจึงจะสามารถเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะได้ วิธีการที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเข้ามารับจัดทำบริการสาธารณะแทน สามารถกระทำได้โดยการบัญญัติกฎหมายซึ่งกำหนดให้ฝ่ายปกครอง

สามารถอนุญาตให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะได้ หรือโดยการที่รัฐทำสัญญาให้เอกชนเข้ามา มีบทบาทบริหารจัดการกิจการจัดบริการสาธารณะแทน⁷⁷

กลไกหลักที่หน่วยงานภาครัฐใช้สำหรับมอบหมายภารกิจจัดทำบริการสาธารณะให้เอกชนดำเนินการแทน ได้แก่ **การทำสัญญาสัมปทาน (Concession)** เป็นการทำสัญญาที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนรับหน้าที่จัดบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐแทน โดยเอกชนเป็นผู้ลงทุนและแบกรับความเสี่ยงด้วยตัวเอง และในการจัดบริการสาธารณะนั้น ผู้ประกอบการภาคเอกชนสามารถจัดเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการกิจการที่เอกชนได้รับสัมปทานจากรัฐนั้นได้โดยชอบธรรม โดยรัฐมีสิทธิ์เก็บค่าสิทธิ์หรือส่วนแบ่งตามข้อตกลงในสัญญาสัมปทาน

หากพิจารณาจากมิติด้านกฎหมายปกครอง สามารถสรุปลักษณะสำคัญของสัมปทานบริการสาธารณะได้ 4 ประการ ดังนี้⁷⁸

ประการที่หนึ่ง สัมปทานบริการสาธารณะเป็นสัญญาทางปกครองที่องค์กรภาครัฐตกลงอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยเงินลงทุนของเอกชนเอง ภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ฝ่ายปกครองกำหนดให้ปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ประการที่สอง ทรัพย์สินที่ผู้รับสัมปทานนำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะถือว่าเป็นทรัพย์สินของเอกชน จึงไม่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากกฎหมายเหมือนกับทรัพย์สินของรัฐที่อนุญาตให้ผู้รับสัมปทานใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ

ประการที่สาม ฝ่ายปกครองมีอำนาจควบคุมกิจการที่ให้สัมปทานแก่เอกชนได้ ด้วยเหตุที่ภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐผู้ให้สัมปทาน

ประการที่สี่ บริการสาธารณะที่ภาครัฐมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนนั้น จะต้องไม่เป็นกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ดังนั้น กิจการส่วนใหญ่ที่รัฐสามารถให้สัมปทานแก่เอกชนในการรับดำเนินการแทนนั้น มักเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะในเชิงพาณิชย์หรือเป็นการจัดสาธารณูปโภค เช่น การประปา การไฟฟ้า การโทรศัพท์ เป็นต้น

ส่วนการมอบหมายให้เอกชนจัดบริการสาธารณะแทนรัฐโดยรัฐทำสัญญาให้เอกชนเข้ามา มีบทบาทบริหารจัดการกิจการจัดบริการสาธารณะแทนนั้น มีวิธีการหลัก ได้แก่⁷⁹

(1) **การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน (Contracting-out)** โดยรัฐทำสัญญาให้เอกชนเป็นผู้บริหารงานบริการสาธารณะบางอย่างแทน โดยรัฐจะกำหนดระยะเวลาที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ และจ่ายค่าจ้างตามผลงานหรือเป็นการเหมาจ่าย แต่รัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สินและมีอำนาจในการกำหนด

⁷⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ*, น. 75, 216.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, น. 234.

⁷⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ*, น. 216-225.; มานิตย์ จุมปา, *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป*, น. 165, 195, 236.

นโยบายด้านการบริหารและรับภาระด้านการลงทุน โดยรัฐอาจทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงานเฉพาะ
ขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการบริหารงานหลัก เช่น การจ้างเหมาที่ปรึกษาให้ฝึกอบรมบุคลากร เป็นต้น
หรืออาจเป็นการทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงานในกิจการใดกิจการหนึ่งโดยตรง

(2) **การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ** เป็นการให้เอกชนเช่าทรัพย์สินของรัฐ เช่น โรงงาน
สถานที่ ท่าเทียบเรือ เป็นต้น โดยเฉพาะในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่รัฐไม่สามารถบริหารจัดการให้
เกิดประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ หรือไม่พร้อมที่จะลงทุนในการพัฒนาทรัพย์สินดังกล่าว การเปิดให้เอกชนเช่า
ทรัพย์สินนั้นจะทำให้รัฐสามารถลดภาระในการจัดการและได้รับประโยชน์เป็นรายได้จากค่าเช่า สัญญาเช่า
ในกรณีนี้มักมีระยะเวลาประมาณ 15-20 ปี โดยเอกชนผู้เช่าจะจ่ายเงินตามสัดส่วนที่ตกลงในสัญญา
ขณะที่รัฐจะเป็นผู้กำหนดอัตราค่าบริการ ค่าค่าประกันการลงทุน และข้อกำหนดต่าง ๆ ส่วนเอกชนมีหน้าที่
บริหารจัดการและลงทุนประกอบการจัดบริการแก่ผู้ใช้บริการ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทยให้เอกชนเช่า
ลงทุนพัฒนาและประกอบการท่าเทียบเรือสินค้าท่าเรือแหลมฉบัง เป็นต้น

(3) **การผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อเพิ่มการแข่งขัน (Deregulation)** เป็นการลดการควบคุม
และผูกขาดในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะโดยภาครัฐ เพื่อเปิดให้มีจำนวนผู้ประกอบการจัดบริการ
สาธารณะเพิ่มขึ้น โดยรัฐอาจปรับลดการควบคุมในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันของ
ผู้ประกอบการภาคเอกชนในการจัดบริการสาธารณะ เช่น ข้อกำหนดเรื่องจำนวนผู้ประกอบการ ราคาค่าที่
เรียกเก็บจากผู้บริโภค อัตราผลกำไร ทิศทางการขยายตัวของกิจการ เป็นต้น

(4) **การเปิดให้เอกชนเข้ามามีส่วนเป็นเจ้าของกิจการรัฐวิสาหกิจ** ซึ่งเป็นการเพิ่มบทบาทของ
ภาคเอกชนในการบริหารกิจการบริการสาธารณะโดยตรงในลักษณะเดียวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็น
ของเอกชน (Privatization) เช่น การเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชนหรือให้กับเอกชน การร่วมลงทุนกับภาค
เอกชน การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต (Build-Own-Operate: BOO) การจัดองค์กรใหม่โดย
การแบ่งแยกรัฐวิสาหกิจออกเป็นส่วน ๆ ตัวอย่างเช่น บริษัทแม่ (Holding Company) และบริษัทลูก (Subsidiary
Company) ซึ่งเอกชนเข้ามาถือหุ้นดำเนินการ เป็นต้น การขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจและการยุบเลิกกิจการ
(Liquidation) ซึ่งเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชนโดยสมบูรณ์แบบ⁸⁰

⁸⁰ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน จิรต์นั สงฆ์แก้ว, รายงานวิจัยเรื่อง รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ,
คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรกฎาคม 2550 และ พิพัฒน์ ไทยอารี, หลักการแปรรูป
รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531).

4.5 สรุป

กล่าวโดยสรุป ในปัจจุบันการจัดบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ มิได้เป็นบทบาทที่จำกัดเฉพาะองค์กรในภาครัฐสังกัดฝ่ายบริหาร อันได้แก่ หน่วยงานการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังมีภารกิจการจัดบริการสาธารณะบางส่วนซึ่งดำเนินการโดยองค์กรของรัฐซึ่งมิได้อยู่ภายใต้โครงสร้างระบบราชการอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็น องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ รวมถึงหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ อาทิ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลกิจกรรมของรัฐให้เกิดความเป็นกลางและโปร่งใส และกองทุนที่เป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของรัฐ

นอกจากนั้น การจัดบริการสาธารณะของรัฐในระดับท้องถิ่นยังดำเนินการภายใต้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับและรูปแบบต่าง ๆ ในขณะเดียวกัน บทบาทการจัดบริการสาธารณะบางส่วนก็ดำเนินการโดยหน่วยงานหรือองค์กรที่มีใช้ภาครัฐด้วยเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นในกรณีของหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นเครื่องมือของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ และองค์กรภาคเอกชนที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะแทนรัฐโดยผ่านการสัมปทานและการทำสัญญาจ้างให้เอกชนดำเนินงานแทนแต่กระนั้น หากพิจารณาจากรูปแบบการจัดบริการสาธารณะของรัฐโดยภาพรวมดังกล่าว กลับไม่ปรากฏว่า องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน สามารถมีช่องทางเข้ามาร่วมในกระบวนการดังกล่าวอย่างเป็นทางการและชัดเจนแต่ประการใด

ประเด็นคำถามหลักซึ่งคณะผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป ก็คือ ในสภาพการปฏิบัติงานจริง การแสดงบทบาทหรือทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ ดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงหรือทับซ้อนกันหรือไม่ อย่างไร สิ่งใดเป็นอุปสรรคสำคัญที่มีผลต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการทำงานของหน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ดังกล่าว หน่วยงานและองค์กรเหล่านั้นมีวิธีการอย่างไรในการเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้สามารถตอบสนองต่อผู้รับบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญคือ ภายใต้สภาพเงื่อนไขการบริหารราชการในปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐมีแนวทางในการดึงบทบาทขององค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนกระบวนการจัดบริการสาธารณะของรัฐและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองอย่างไร คณะผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ประเด็นที่กล่าวมานี้ในบทถัดไป

บทที่ 5

รูปแบบการบริหารการจัดบริการสาธารณะ ของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน

จากการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานภาครัฐในระดับพื้นที่ คณะผู้วิจัยพบว่า แม้ในเชิงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของไทยจะตั้งอยู่บนฐานการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรมเป็นหลัก แต่ในทางปฏิบัติกลับเห็นได้ว่าหน่วยราชการต่าง ๆ มีการสร้างระบบการประสานความร่วมมือในการทำงานกันหลากหลายรูปแบบ ทั้งนี้เนื่องจากภายใต้สภาพเงื่อนไขและข้อจำกัดในการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน ส่งผลให้การปฏิบัติภารกิจในความรับผิดชอบของส่วนราชการในหลายกรณีต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยราชการอื่นหรือองค์กรในภาคส่วนอื่น จึงจะสามารถขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุผลสำเร็จในพื้นที่ได้ ยิ่งกว่านั้น ในบางกรณียังพบว่าภารกิจบริการสาธารณะบางประเภท นอกจากจะดำเนินการโดยหน่วยราชการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในภารกิจนั้นแล้ว ยังมีหน่วยงานหรือองค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการกิจเดียวกันคู่ขนานไปด้วย⁸¹

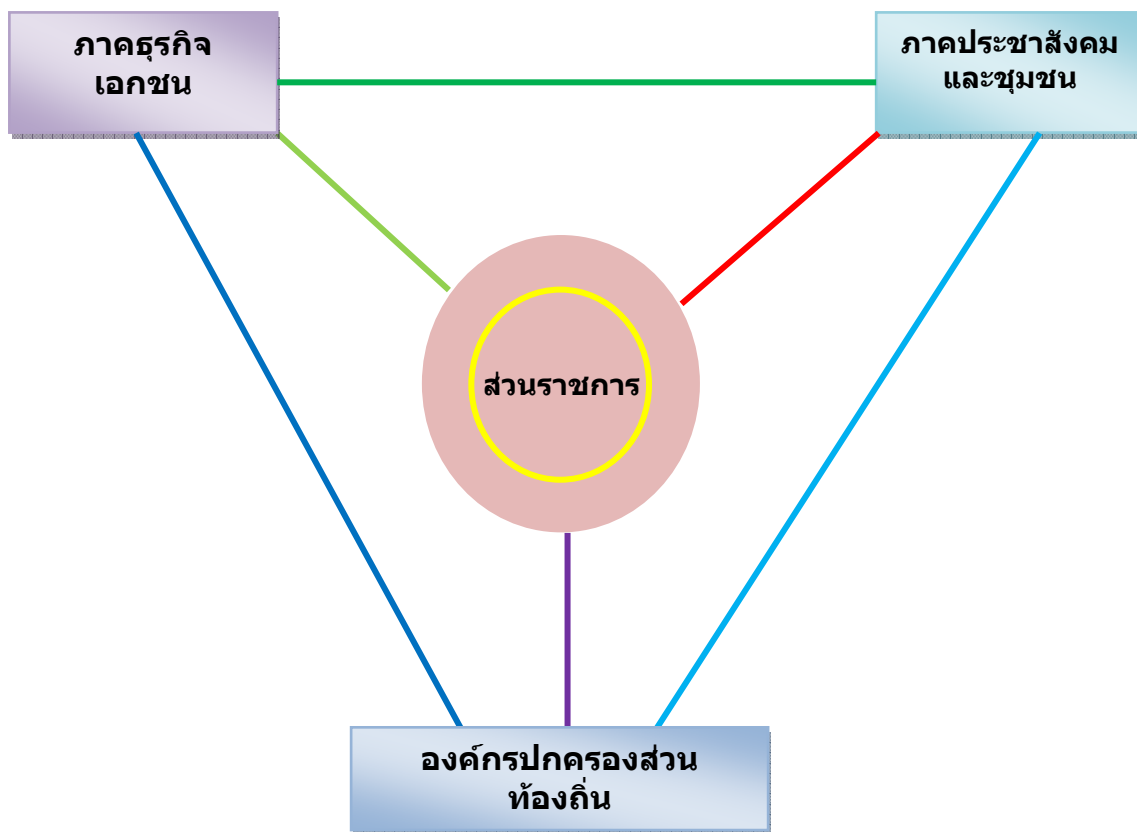
สาระสำคัญในบทนี้ คณะผู้วิจัยได้นำข้อมูลสภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐในระดับพื้นที่มาวิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของตัวแสดงภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมถึงรูปแบบการแสดงบทบาทคาบเกี่ยว หรือเชื่อมโยงกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารงานภาคสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการบูรณาการภายในหน่วยราชการต่าง ๆ และระหว่างหน่วยราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงบทบาทขององค์กรในภาคเอกชนและภาคประชาสังคมซึ่งเข้ามามีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจของภาครัฐให้บรรลุผลในหลายกรณี ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวจะเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบเครื่องมือสำหรับปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐ และเครื่องมือสำหรับเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินงานบริการสาธารณะในลำดับต่อไป

สำหรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในกระบวนการบริหารจัดการภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะจากการศึกษาในที่นี้ สามารถวิเคราะห์จำแนกออกเป็น 3 รูปแบบหลัก ได้แก่ (1) การแสดงบทบาทหน้าที่คาบเกี่ยวหรือเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานในภาครัฐด้วยกันเอง ทั้งในกรณีระหว่างส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ต่างกระทรวง ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค ระหว่างส่วนราชการระดับกรมกับ

⁸¹ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน รายงานการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมสมองระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (2) การแสดงบทบาทหน้าที่คาบเกี่ยวหรือเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชน (3) การแสดงบทบาทหน้าที่คาบเกี่ยวหรือเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคประชาสังคม การวิเคราะห์ดังกล่าวตั้งอยู่บนกรอบสมมติฐานที่ว่า ในสภาพความเป็นจริง ตัวแสดงในแต่ละภาคส่วนต่างมีบทบาทในลักษณะใดลักษณะหนึ่งในการร่วมผลักดันกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ให้บรรลุซึ่งประโยชน์สุขของประชาชนหรือสาธารณชนผู้รับบริการ

แผนภาพที่ 5.1 แสดงรูปแบบความสัมพันธ์และการแสดงบทบาทคาบเกี่ยวและเชื่อมโยงกันระหว่างตัวแสดงในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม



5.1 การแสดงบทบาทหน้าที่คาบเกี่ยวกันระหว่างหน่วยงานในภาครัฐ

จากข้อมูลการวิจัยพบว่า ภารกิจของรัฐบางอย่างแม้จะอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการระดับกรมหนึ่ง ๆ แต่ในการปฏิบัติงานเพื่อขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าวให้บรรลุผลต้องอาศัยการประสานเชื่อมโยงกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งอยู่ต่างสังกัดและต่างระดับกัน การแสดงบทบาทคาบเกี่ยวกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการบริหารภารกิจในกรณีนี้สามารถจำแนกรูปแบบย่อยได้ดังนี้

5.1.1 การแสดงบทบาทคาบเกี่ยวกันระหว่างส่วนราชการระดับกรมกับส่วนราชการระดับกรม

การแสดงบทบาทคาบเกี่ยวกันระหว่างส่วนราชการระดับกรมกับส่วนราชการระดับกรมส่วนใหญ่ปรากฏในรูปของการที่หน่วยราชการหนึ่งมีหนังสือสั่งการมอบหมายภารกิจของตนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนในลักษณะเป็นการฝากให้ทำภารกิจแทน หากภารกิจดังกล่าวมีลักษณะเป็นการดำเนินโครงการตามแผนงาน หน่วยงานเจ้าของภารกิจอาจมีการโอนงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการไปให้หน่วยงานที่รับฝากด้วย แต่หากเป็นการมอบหมายเฉพาะกิจที่ไม่สามารถคิดต้นทุนได้ก็มักเป็นการฝากให้ทำภารกิจแทนโดยไม่มีการจัดสรรงบประมาณดำเนินการให้ ส่วนอีกกรณีหนึ่ง ได้แก่ การทำบันทึกข้อตกลงในการทำภารกิจบางอย่างร่วมกัน ซึ่งมักเป็นกรณีที่ภารกิจดังกล่าวเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป และการดำเนินงานของหน่วยงานหนึ่งมีผลกระทบต่อเขตอำนาจหน้าที่ของอีกหน่วยงานหนึ่ง

ก. การมอบหมายให้ส่วนราชการอื่นทำงานแทน

สำหรับกรณีตัวอย่างของการแสดงบทบาทคาบเกี่ยวกันระหว่างส่วนราชการระดับกรมกับส่วนราชการระดับกรม ในลักษณะของการมอบหมายให้หน่วยงานอื่นทำภารกิจบริการสาธารณะบางอย่างแทนนั้น สามารถพิจารณาได้จากกรณีศึกษา **สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดลำปาง** ดังสรุปรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้⁸²

สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดลำปาง เป็นราชการส่วนกลางในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดลำปางมี การทำภารกิจแทนส่วนราชการในสังกัดกรมอื่น คือ การทำแทนกรมคุมประพฤติ ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ในกรณีที่ต้องมีการควบคุมตัวผู้ต้องหาซึ่งเป็นเด็กและเยาวชน กรมคุมประพฤตินำตัวเด็กและเยาวชนกลุ่มนี้มาฝากให้สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดลำปางดูแลจัดการความเป็นอยู่ในทุกเรื่อง สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนทำหน้าที่เป็นสถานที่ควบคุมตัวและตรวจพิสูจน์เยาวชนผู้กระทำความผิดระหว่างรอศาลเรียก ในการดำเนินภารกิจดังกล่าว กรมคุมประพฤติจะมีการโอนงบประมาณต่าง ๆ มาให้กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นผู้เบิกจ่ายแทน นอกจากนี้ยังดูแลค่าใช้จ่ายสำหรับบุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด และทำการประเมินผลการดำเนินภารกิจแทนกรมคุมประพฤติด้วย

การมอบหมายงานดังกล่าวดำเนินการโดยอาศัยการทำข้อตกลงระหว่างกรมคุมประพฤติกับกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน มีการลงนามหนังสือข้อตกลงอย่างเป็นทางการ ข้อตกลงดังกล่าวระบุขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน นับตั้งแต่การรับดูแลเด็กที่รับฝาก

⁸² รายงานการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมสมองระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง, น. 7.

ควบคุมดูแล รายงานเกี่ยวกับสภาพของเด็กที่มาบำบัดฟื้นฟูในสถานพินิจฯ ทุกเจ็ดวัน เพื่อระบุนโยบายการผิดปกติทางร่างกายและอาการทางจิต จากนั้นจึงรายงานไปยังกรมคุมประพฤติ เพื่อให้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป เช่น แจ้งเรื่องไปยังคณะกรรมการฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดเพื่อให้อนุมัติส่งตัวเด็กไปบำบัดยังโรงพยาบาลโรคจิตหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง

เนื่องจากเด็กและเยาวชนผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดซึ่งกรมคุมประพฤตินำตัวมาฝากให้สถานพินิจฯ ดูแลนี้ เป็นผู้ต้องหาเด็กในคดีอาญาทั่วไป จึงไม่ถือว่าเป็นเด็กและเยาวชนในอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบของสถานพินิจฯ และคุ้มครองเด็กและเยาวชนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 ดังนั้น เมื่อสถานพินิจฯ รับตัวเด็กและเยาวชนในคดียาเสพติดเข้ามาดูแลจึงไม่มีการขึ้นทะเบียนและมีเลขประจำตัวดังเช่นกรณีของเด็กในความรับผิดชอบของกรมพินิจฯ และคุ้มครองเด็กและเยาวชน วิธีการลงทะเบียนที่สถานพินิจฯ นำมาใช้กับเด็กและเยาวชนซึ่งกรมคุมประพฤตินำมาฝากให้ดูแล จึงอาศัยการลงทะเบียนด้วยเลขลำดับการรับเข้าในแต่ละปี เช่น 1/2552 เป็นต้น ซึ่งสะดวกต่อการจัดการ เนื่องจากเด็กกลุ่มนี้จะมีการหมุนเวียนเข้าออกอยู่ตลอดโดยเฉลี่ย 10 รายต่อเดือน แต่ละรายจะอยู่ในสถานพินิจฯ ไม่นานนัก โดยเฉลี่ยรายละ 3-5 วัน เพราะจะได้รับการประกันตัวตามที่มีผู้ปกครองมายื่นคำร้อง

ปัญหาหลักในการปฏิบัติภารกิจดูแลเด็กและเยาวชนในคดียาเสพติดแทนกรมคุมประพฤตินั้น ลักษณะดังกล่าว ก็คือ ปัญหาเรื่องงบประมาณสำหรับการจัดการภายในสถานพินิจฯ โดยเฉพาะในช่วงไตรมาสสุดท้ายของทุกปี กรมคุมประพฤตินั้นจะไม่มียกให้หรือมียกให้ไม่เพียงพอ ในขณะที่งบประมาณสำหรับดูแลภารกิจของกรมพินิจฯ และคุ้มครองเด็กและเยาวชนก็เหลืออยู่จำกัดเช่นกัน จึงทำให้ติดขัดในเรื่องการจัดการ โดยเฉพาะเรื่องการจัดซื้ออาหารและนม ตลอดจนสิ่งของเครื่องใช้สำหรับเด็กในสถานพินิจฯ และปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเพิ่มภาระงานให้แก่บุคลากรของสถานพินิจฯ เนื่องจากปัจจุบันมีเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด เพียง 2 คน ทำให้สถานพินิจฯ ต้องเกลี้ยบุคลากรในฝ่ายอื่น ๆ ให้มาดูแลเด็กกลุ่มนี้นอกเหนือจากภารกิจหน้าที่ดูแลเด็กของสถานพินิจฯ ด้วย

นอกจากนี้ สถานพินิจฯ และคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดลำปางยังมีการประสานความร่วมมือไปยังองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในชุมชน เพื่อให้ช่วยติดตามสอดส่องและดูแลเด็กที่พ้นจากสถานพินิจฯ กลับไปสู่ชุมชนด้วย เช่น กรณีความผิดเล็กน้อยที่อัยการมีความเห็นว่าไม่ต้องสั่งฟ้อง สถานพินิจฯ จะขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในพื้นที่ เพื่อให้รับตัวเด็กไปทำงานบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคม เช่น การทำงานในโรงเรียน สถานเอนาแม่ หรือโรงพยาบาล ตามจำนวนชั่วโมงที่กำหนดตามระดับความผิด จากนั้นสถานพินิจฯ จะนำผลการบำเพ็ญประโยชน์มาเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

ปัจจุบันกรมพินิจฯ และคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ร่วมกับหลายหน่วยงาน อาทิ กระทรวงศึกษาธิการรับให้การศึกษารุ่นแก่เด็กที่กระทำผิดและถูกคุมตัวใน

สถานพินิจฯ กระทรวงสาธารณสุขรับนำตัวเด็กไปเข้ารับการบำบัด กระทรวงแรงงานรับเด็กที่กระทำผิดไปเข้ารับการฝึกทักษะอาชีพที่สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้ความช่วยเหลือในการจัดบ้านพักและสถานสงเคราะห์เด็กและเยาวชนในพื้นที่ต่าง ๆ

ปัญหาและอุปสรรคของการทำงานแทนกัน คือ เมื่อสถานพินิจฯ รับดำเนินภารกิจแทนหน่วยงานอื่น มักจะประสบกับปัญหาบุคลากรและงบประมาณไม่เพียงพอ โดยเฉพาะในกรณีการทำงานร่วมกันตามบันทึกข้อตกลง มักจะประสบปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า อีกปัญหาหนึ่งคือ การทำงานในภารกิจของสถานพินิจฯ ควบคู่ไปกับภารกิจอื่น ๆ ที่สั่งการมาจากสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เป็นผลให้ในแต่ละเดือนสถานพินิจฯ ต้องรับผิดชอบหลายโครงการในเวลาเดียวกัน และทำให้บุคลากรมีภาระงานเพิ่มขึ้นเพราะต้องทำงานประจำของหน่วยงานและงานของหน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวง

สำหรับหน่วยงานในพื้นที่ซึ่งมีการปฏิบัติในลักษณะคู่ขนานกันนั้น ตัวแทนสถานพินิจฯ และคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดลำปาง เสนอว่าหากเป็นไปได้ควรมีการประสานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานเหล่านั้นเพื่อร่วมกันทำภารกิจในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ซึ่งมีภารกิจเรื่องเด็กที่ต้องทำงานเชิงรุกในพื้นที่ ควรจะมีการหารือร่วมกับสถานพินิจฯ เพื่อร่วมกันวางเป้าหมายร่วมสำหรับปฏิบัติภารกิจในพื้นที่ อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ตรงจุด ไม่ว่าจะเป็นการทำโครงการในโรงเรียน การทำโครงการร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือชุมชนต่าง ๆ ทั้งการทำงานร่วมกันนอกจากจะเป็นการประหยัดงบประมาณแล้ว ยังช่วยสร้างความสามัคคีระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ด้วย นอกจากนี้หลังจากทำงานร่วมกันแล้ว ควรจะมีการสร้างระบบติดตามประเมินผลโครงการ หรือบุคคลกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการอบรมหรือเข้าร่วมโครงการ เพื่อชี้วัดว่ากลุ่มเป้าหมายได้นำความรู้ไปปรับใช้อย่างไร หรือมีกระทำความผิดซ้ำหรือไม่

สำหรับกรณีตัวอย่างรูปแบบการแสดงบทบาทคาบเกี่ยวกันระหว่างส่วนราชการระดับกรมกับส่วนราชการระดับกรม ในลักษณะของการมอบหมายให้หน่วยงานอื่นทำภารกิจบริการสาธารณะบางอย่างแทนในกรณีหน่วยงานอื่น ๆ สามารถพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างซึ่งคณะผู้วิจัยได้รวบรวมจากการประชุมกลุ่มย่อย ดังต่อไปนี้

- 1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 จังหวัดลำปาง ทำหน้าที่เหมือนเป็นตัวแทนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมดในจังหวัด เช่น ส่งตัวแทนโรงเรียนไปแข่งขันด้านวิชาการ และการจัดนิทรรศการต่าง ๆ
- 2) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสั่งการให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 จังหวัดลำปางทำหน้าที่แทนหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งหมดในพื้นที่ตามนโยบายและโครงการเฉพาะกรณี

- 3) กรมพัฒนาฝีมือแรงงานมอบหมายให้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดลำปาง เข้าไปประชาสัมพันธ์และรับสมัครแรงงานในสถานประกอบการเพื่อเข้าร่วมโครงการต้นกล้า อาชีพของรัฐบาล เป็นต้น
- 4) กระทรวงสาธารณสุขขอให้เจ้าหน้าที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดลำปาง ทำหน้าที่ดูแลประสานงานป้องกันไข้หวัด 2009 กับกลุ่มลูกจ้างในสถานประกอบการในพื้นที่
- 5) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมายให้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดลำปางทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์โครงการการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ผู้ว่างงาน โดยให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยรับผิดชอบผู้ใช้แรงงานที่แจ้งความประสงค์ขอรับการจัดสรร ที่ดินการเกษตร
- 6) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดลำปางทำงานแทนกรมการศาสนา สำนักงานคณะกรรมการ วัฒนธรรมแห่งชาติ กรมศิลปากร สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับ กรมที่ไม่มีหน่วยงานในพื้นที่ส่วนภูมิภาค มอบหมายงานโดยมีการสั่งการจากกระทรวงผ่าน สำนักงานปลัดกระทรวงลงมายังสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด โดยหน่วยงานเจ้าของภารกิจจะ จัดสรรงบประมาณรายโครงการให้สำหรับดำเนินงานในพื้นที่ให้
- 7) สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติจะโอนงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการเฝ้า ระวังทางวัฒนธรรมในพื้นที่จังหวัดลำปางมาให้สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดลำปางรับผิดชอบ ดำเนินการแทน
- 8) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดลำปางมอบหมายให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดลำปาง รับดำเนิน “โครงการครูพระสอนศีลธรรม” แทน โดยสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรม มีหนังสือสั่งการมอบหมายภารกิจพร้อมตัดโอนงบประมาณดำเนินโครงการดังกล่าวลงไปสู่ โรงเรียนที่เข้าร่วมทำกิจกรรมในโครงการโดยตรง
- 9) สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดลำปางได้รับมอบหมายจากสำนักนายกรัฐมนตรี ให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจ ตลอดจนติดตามประเมินผลการถ่ายโอน ภารกิจในพื้นที่
- 10) สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จังหวัดลำปาง ดำเนิน โครงการต่าง ๆ ในพื้นที่แทนหน่วยงานเจ้าของภารกิจตามนโยบายและการสั่งการ เช่น ผู้ว่า ราชการจังหวัดมอบหมายให้ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดลำปางรับผิดชอบเป็น เจ้าภาพจัดโครงการวาระแห่งชาติว่าด้วยการส่งเสริมการอ่านเนื่องในวันพระราชสมภพของ สมเด็จพระเทพฯ ตามมติคณะรัฐมนตรี
- 11) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดลำปางทำงานด้านสังคมแทน หน่วยงานอื่น ๆ ในสังกัดราชการส่วนกลางอีก ได้แก่ คณะรัฐมนตรี กรมพัฒนาสังคมและ

สวัสดิการ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ รวมไปถึงองค์กรในภาคส่วนอื่น เช่น สภาสังคมสงเคราะห์ สภาสตรี และมูลนิธิต่าง ๆ

- 12) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดลำปางมอบหมายภารกิจให้พัฒนา ชุมชนอำเภอรับไปดำเนินการในพื้นที่แทน เนื่องจากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์จังหวัดไม่มีสำนักงานอำเภอ โดยมีหนังสือมอบหมายภารกิจผ่านนายอำเภอ
- 13) มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดกาญจนบุรีทำงาน แทนสำนักงานกองทุนหมู่บ้าน โดยให้หัวหน้าสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดทำหน้าที่ ตรวจสอบกำกับงานกองทุนหมู่บ้าน และโครงการต้นกล้าอาชีพ มีพัฒนาการอำเภอไปทำงาน ในพื้นที่แทน
- 14) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดกาญจนบุรีปฏิบัติการกิจแทนหน่วยงาน ระดับกรมในกระทรวง เช่น ทำแผนปฏิบัติการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด ซึ่งเป็นงาน ของ สผ. รับเรื่องการขออนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้และค้าไม้แปรรูป การอนุญาตค้าไม้ ซึ่งเป็น งานของกรมป่าไม้
- 15) กรมทรัพยากรน้ำบาดาลมอบหมายให้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด กาญจนบุรี ดูแลการจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลในพื้นที่แทน
- 16) สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 8 จังหวัดราชบุรี ทำงานด้านการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแทน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทำงานควบคุมมลพิษแทนกรมควบคุมมลพิษ และงานด้าน แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานปลัดกระทรวงมีการจัดสรรงบประมาณพิเศษสำหรับทำงานแทนสาม กรมดังกล่าว
- 17) สำนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรีทำงานด้านการเก็บค่าธรรมเนียมสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ ที่ดินแทนกรมสรรพากร
- 18) สำนักงานสรรพากรพื้นที่ 3 ชลบุรีฝากให้กรมที่ดินจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะกรณีซื้อขาย อสังหาริมทรัพย์แทน
- 19) สำนักงานสรรพากรพื้นที่ 3 ชลบุรีฝากให้กรมสรรพสามิตเก็บภาษีสินค้าที่ต้องเสียภาษี สรรพสามิตและภาษีมูลค่าเพิ่ม
- 20) กรมสรรพากรและกรมสรรพสามิตฝากให้กรมศุลกากรช่วยเก็บภาษีสินค้าที่มีการนำเข้าและ ส่งออกพร้อมกันในจุดเดียว แล้วจึงมาจัดสรรให้คืนกรมสรรพากรในภายหลัง (สำนักงาน สรรพากรพื้นที่ 3 ชลบุรี)

- 21) สำนักชลประทานที่ 9 ชลบุรี ทำหน้าที่แทนกรมสรรพากรในการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มอีกร้อยละ 7 ทุกครั้งที่มีการเก็บค่าน้ำชลประทานจากผู้รับบริการ จากนั้นจึงนำส่งสรรพากร
- 22) ส่วนงานสิ่งแวดล้อม ในสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดชลบุรี ดูแลงานในความรับผิดชอบภารกิจในพื้นที่แทนกรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด (ทสจ.) เป็นผู้จัดทำแผนสิ่งแวดล้อมในจังหวัดแทน
- 23) ส่วนทรัพยากรธรรมชาติ ในสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดชลบุรี ดูแลงานแทนกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติฯ ได้แก่ งานอนุญาตด้านไม้ การใช้ประโยชน์ป่า อนุญาตการเลื่อยไม้ ดูแลเขตอุทยานแห่งชาติ
- 24) ส่วนทรัพยากรน้ำ ในสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดชลบุรี ดูแลงานในพื้นที่แทนกรมทรัพยากรน้ำบาดาล และกรมทรัพยากรน้ำ ได้แก่ เรื่องน้ำบาดาล น้ำผิวดิน ดูแลการสัมปทานจัดบริการน้ำประปา แต่ในสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ไม่มีบุคลากรที่สามารถดูแลงานด้านทรัพยากรน้ำโดยตรง
- 25) ส่วนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดชลบุรี ทำงานแทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเจ้าหน้าที่ ทสจ. ทำหน้าที่อ่านตรวจและวิเคราะห์ประเมินรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ภาคเอกชนจ้างที่ปรึกษาดำเนินการ ทั้งที่เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ในการวิเคราะห์ประเมินไม่ว่าจะเป็นผลกระทบเรื่องสิ่งแวดล้อมกายภาพ และชีวภาพ เพราะเป็นเรื่องเทคนิคเฉพาะ (การทำงานแทนกรมอื่นไม่มีงบประมาณให้เฉพาะ เพราะเป็นการทำงานตามคำสั่งในฐานะตัวแทนของกระทรวง)
- 26) กรมทรัพยากรดินทางปัญญามอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินภารกิจของกรมตามกฎหมาย โดยมีหนังสือมอบอำนาจจากอธิบดี ในการรับคำขอจดสิทธิบัตรทรัพยากรดินทางปัญญา ตามกฎหมายทรัพยากรดินทางปัญญา ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการตามที่กฎหมายทรัพยากรดินทางปัญญาระบุไว้ได้
- 27) เนื่องจากสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ไม่มีหน่วยงานในภูมิภาค งานส่วนใหญ่ในระดับพื้นที่จึงต้องมอบหมายให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง รับผิดชอบดำเนินการแทนกรมต่าง ๆ ในกระทรวงที่ไม่มีหน่วยงานในภูมิภาคทั้งหมด
- 28) กรมป่าไม้มอบหมายให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานตัวแทนกระทรวงในส่วนภูมิภาค ให้บริการด้านการรับคำร้องจดทะเบียนและอนุมัติอนุญาต

กิจการที่เกี่ยวข้องกับการทำไม้แทน โดยกรมป่าไม้มอบอำนาจในการกิจการเกี่ยวกับป่าไม้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้ ทสจ. รับผิดชอบดำเนินการในพื้นที่แทน

- 29) กรมคุมประพฤติมอบหมายให้หน่วยงานในพื้นที่ใกล้กับชุมชนของผู้กระทำผิด เช่น สถานีอนามัย อบต. มูลนิธิ วัด เป็นต้น ช่วยติดตามดูแลผู้ถูกคุมประพฤติในการทำงานบริการสังคม โดยจะมีการคัดเลือกทำบัญชีหน่วยงานภาคีเครือข่ายสำหรับมอบหมายภารกิจดูแลการคุมประพฤติกรณีการบริการสังคมในพื้นที่ เมื่อมีคำสั่งให้ผู้ถูกคุมประพฤติต้องปฏิบัติงานบริการสังคม กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจะส่งเรื่องไปยังหน่วยงานในพื้นที่ซึ่งเป็นภูมิลำเนาของผู้ถูกคุมประพฤติโดยตรง หน่วยงานในพื้นที่จะดูแลทั้งกระบวนการจนครบตามเงื่อนไข และแจ้งผลมายังกรมคุมประพฤติ การฝากงานดูแลผู้คุมประพฤติในการบริการสังคมนี้ ไม่มีการทำหนังสือบันทึกข้อตกลง เพราะหน่วยงานบริการในพื้นที่จำนวนมากหลากหลาย กรมคุมประพฤติทำเพียงการลงไปประสานสร้างเครือข่ายและจัดประชุมร่วมระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ประจำทุกปี
- 30) กรมที่ดินดูแลที่สาธารณะตามกฎหมายปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งระบุให้การดูแลที่สาธารณะเป็นอำนาจของกรมการอำเภอ หรือนายอำเภอ แต่ในทางปฏิบัติกรมที่ดินเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลที่สาธารณะแทน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มอบหมายภารกิจให้กรมที่ดินดำเนินการแทน
- 31) การจัดที่ดิน เป็นภารกิจที่กรมที่ดินได้รับมอบหมายเพิ่มเติมตามนโยบายของรัฐบาล กล่าวคือตามปกติแล้วตามประมวลกฎหมายที่ดิน การจัดที่ดินเป็นการดำเนินการตามมติของคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กองงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งในอดีตอยู่ในกรมที่ดิน แต่ปัจจุบันได้โอนย้ายไปอยู่กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่รัฐบาลยังคงมอบหมายให้กรมที่ดินดูแลภารกิจการจัดที่ดินอยู่
- 32) กระทรวงสาธารณสุขได้รับฝากจากกระทรวงมหาดไทยให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานข้อมูลประชากร การเกิดการตาย เก็บสถิติข้อมูลประชาชน
- 33) กระทรวงสาธารณสุขดูแลงานด้านผู้พิการบางกรณีแทนสำนักงานประกันสังคม โดยกระทรวงสาธารณสุขต้องดูแลเรื่องการบริการสุขภาพแก่ผู้ประกันตน การดูแลประเมินความพิการของผู้ประกันตน เพราะแม้จะมีศูนย์ผู้พิการของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและสำนักงานประกันสังคม แต่ในทางปฏิบัติการประเมินความพิการยังคงอยู่ที่กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งรวมถึงการดูแลคนพิการในกลุ่มรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ด้วย

- 34) งานดูแลบำบัดผู้ติดยาเสพติด กระทรวงสาธารณสุขทำหน้าที่ในการค้นหาผู้ติดยาเสพติดในนโยบายต่อต้านยาเสพติด และรับเป็นศูนย์บำบัดผู้ติดยาเสพติดแทนหน่วยงานที่มีภารกิจด้านการฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดด้วย
- 35) การดูแลงานของ WHO ไม่ใช่งานของกระทรวงโดยตรง แต่ภารกิจยังคงอยู่กับกระทรวงสาธารณสุข เช่น การประสานเรื่องการควบคุมไข้หวัด 2009
- 36) กรมสรรพสามิตจัดเก็บเงินบำรุงองค์การแทนที่วีไทย ตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะ ซึ่งกำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมสุราและยาสูบเพิ่มอีกร้อยละ 1.5 จัดเก็บให้เป็นรายได้สำหรับที่วีไทยโดยคิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดเก็บไว้ร้อยละ 1.5 ของเงินที่จัดเก็บได้ ประมาณปีละ 2 พันล้าน
- 37) กรมสรรพสามิตจัดเก็บเงินแทนสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ โดยจัดเก็บเพิ่มจากค่าธรรมเนียมสุราและยาสูบร้อยละ 2 เป็นการจัดเก็บค่าธรรมเนียมแทนโดยไม่มีค่าใช้จ่ายสำหรับดำเนินการ อำนาจการจัดเก็บค่าธรรมเนียมแทนดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติกองทุนการสร้างเสริมสุขภาพ
- 38) กรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีน้ำมันและภาษียาสูบแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบอำนาจให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีน้ำมันได้ไม่เกินลิตรละ 20 สตางค์ ปัจจุบันส่วนใหญ่ อบจ. จะออกข้อบัญญัติให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บในสัดส่วนที่ไม่เท่ากันแล้วแต่พื้นที่ ส่วนการเก็บภาษียาสูบสรรพสามิตจัดเก็บแทนได้มวณละ 9-30 สตางค์ โดยในการจัดเก็บภาษีแทนนี้ กรมสรรพสามิตจะหักค่าใช้จ่ายดำเนินการไว้ร้อยละ 3 ของเงินที่เก็บได้ เหตุผลที่ให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีแทนก็เพราะเป็นหน่วยงานที่มีความชำนาญด้านการจัดเก็บภาษีอยู่แล้ว แต่ต่อมา อบจ. ประมาณ 5-6 แห่งได้ตั้งบทบาทหน้าที่การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมันและยาสูบไปดำเนินการจัดเก็บเองและได้ผลเป็นอย่างดี
- 39) กฎหมายจัดตั้ง อบต. กำหนดให้ อบต. มีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตขายสุราและยาสูบในพื้นที่ได้เพิ่ม 10 สตางค์ต่อหนึ่งใบอนุญาต ปัจจุบันกรมสรรพสามิตยังคงจัดเก็บค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตเพิ่มเติมแทน อบต. ทุกแห่ง โดยมีการคิดค่าใช้จ่ายร้อยละ 2 ของเงินที่เก็บได้
- 40) กรมสรรพสามิตมอบหมายให้กรมศุลกากรจัดเก็บภาษีแทนในกรณีสินค้านำเข้าที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิต
- 41) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์มีสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเป็นตัวแทนกระทรวงในภูมิภาค ทำงานแทนแทบทุกหน่วยงานในกระทรวง กรมทรัพย์สินทางปัญญา กรมการค้า

ต่างประเทศ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า การทำงานแทนเป็นการทำงานตามปกติของกระทรวง

- 42) หน่วยงานของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์ในพื้นที่ส่วนภูมิภาคทำงานแทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยผู้ว่าราชการจังหวัดส่งมอบงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมาให้สำนักงานพาณิชย์จังหวัดช่วยดูแลรับเรื่องร้องเรียน
- 43) กรมสรรพากรมีการมอบหมายให้กรมที่ดินจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะให้ทุกครั้งที่มีการรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์
- 44) กรมทรัพย์สินทางปัญญาทำบันทึกข้อตกลงกับมหาวิทยาลัยที่มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน สามารถตรวจแบบคำขอจดสิทธิบัตรให้กรมได้ การทำบันทึกข้อตกลงให้ทำงานแทนนี้ มีการจ่ายค่าจ้างตอบแทนการตรวจแบบคำขอจดทะเบียนสิทธิบัตร โดยคิดเป็นรายชิ้น ผู้เชี่ยวชาญในมหาวิทยาลัยทำหน้าที่เฉพาะการตรวจคำขอ ส่วนอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติการจดทะเบียนสิทธิบัตรยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมทรัพย์สินทางปัญญา

ข. การประสานการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการ

นอกเหนือจากการแสดงบทบาทคาบเกี่ยวกันระหว่างส่วนราชการระดับกรมกับส่วนราชการระดับกรม ในลักษณะของการมอบหมายให้หน่วยงานอื่นทำภารกิจบริการสาธารณะบางอย่างแทนดังกล่าวมาแล้ว ยังมีบางกรณีที่ส่วนราชการระดับกรมมีการประสานขอความร่วมมือเพื่อดำเนินภารกิจบางอย่างร่วมกัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีที่ทั้งสองฝ่ายต่างได้รับประโยชน์จากความร่วมมือที่เกิดขึ้น ดังพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่าง **กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน** ซึ่งมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ รายละเอียดโดยสังเขปดังต่อไปนี้⁸³

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน มีการประสานความร่วมมือกันอย่างเป็นทางการกับหน่วยราชการอื่น ในการดำเนินภารกิจซึ่งมีเป้าหมายร่วมกัน โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้ทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับหน่วยงานในกระทรวงต่าง ๆ ได้แก่ การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกรมพัฒนาฝีมือแรงงานกับกระทรวงกลาโหม โดยให้สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดร่วมกับทางมณฑลทหารบกหรือทหารเรือ หรือหน่วยงานทหาร ดำเนินโครงการฝึกอบรมทักษะฝีมือแรงงานให้แก่ทหารก่อนปลดประจำการ เพื่อให้ทหารเหล่านั้นมีศักยภาพในการประกอบอาชีพหลังจากปลดประจำการ รวมถึงการฝึกอาชีพเสริมแก่ครอบครัวทหารประจำการด้วย ในการจัดการฝึกอบรมอาชีพแก่ทหารนี้ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณดำเนินการหลัก ยกเว้นในกรณีที่งบประมาณไม่เพียงพอจึงจะขอให้หน่วยงาน

⁸³ รายงานการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมสมองระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง, น. 17.

ทหารช่วยสมทบ ส่วนหน่วยทหารจะรับผิดชอบด้านอุปกรณ์และสถานที่ฝึกอบรม แต่ก็มีความจำเป็นที่ต้องอาศัยสถานที่ฝึกทักษะเฉพาะของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

นอกจากนั้น กรมพัฒนาฝีมือแรงงานยังมีการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม เช่น กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เพื่อให้สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานในจังหวัดต่าง ๆ มีการประสานการทำงานร่วมกับเรือนจำและสถานบำบัดผู้กระทำผิดที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ในรูปของการจัดโครงการฝึกอบรมทักษะอาชีพแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำที่ใกล้จะพ้นโทษ เพื่อให้คนเหล่านั้นมีทักษะอาชีพติดตัวหลังพ้นโทษออกไปในสังคม ในขณะที่สถานพินิจฯ ในจังหวัดก็จะส่งผู้ต้องหาที่เป็นเยาวชนที่ใกล้จะพ้นโทษหรือที่พ้นโทษแล้ว หรืออยู่ในระหว่างคุมประพฤติ เข้ามารับการฝึกอบรมทักษะอาชีพในสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือในบางกรณีสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานก็มีการส่งเจ้าหน้าที่ไปจัดกิจกรรมฝึกอบรมอาชีพให้ในพื้นที่ผู้ต้องคุมประพฤติอาศัยอยู่ด้วย

สำหรับกรณีนี้ที่สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดลำปางมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่โดยตรง ได้แก่ การประสานความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาและมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในพื้นที่เดียวกันเพื่อจัดโครงการฝึกอบรมทักษะอาชีพแก่นักศึกษา เช่น การร่วมมือกับมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ลำปาง ในการจัดโครงการฝึกอบรมทักษะอาชีพให้นักศึกษา ก่อนจบการศึกษา เพื่อให้มีศักยภาพตรงตามตลาดแรงงาน นอกจากนี้ ยังมีการร่วมมือกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง ในการจัดโครงการฝึกอบรมทักษะอาชีพด้านหัตถกรรมงานไม้แก่นักศึกษา โดยสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นผู้อำนวยการความสะดวกด้านสถานที่และวิทยากร ส่วนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จะรับผิดชอบงบประมาณค่าวัสดุฝึกอบรม

การทำงานของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดลำปางส่วนหนึ่งต้องอาศัยความร่วมมือและการสนับสนุนจากสถาบันการศึกษาในพื้นที่ด้วย โดยเฉพาะมหาวิทยาลัย วิทยาลัยเทคโนโลยี และวิทยาลัยอาชีวศึกษา เนื่องจากบุคลากรของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดลำปางมีข้อจำกัดทั้งในด้านอัตรากำลังและขอบเขตความรู้ความสามารถ ดังนั้นจึงต้องอาศัยการดึงความร่วมมือจากสถาบันการศึกษาซึ่งมีบุคลากรครูอาจารย์ที่มีความรู้ในระดับสูงเข้ามาช่วยในการดำเนินโครงการฝึกอบรมทักษะอาชีพด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน รวมถึงการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การแข่งขันด้านฝีมือแรงงาน การทดสอบฝีมือแรงงาน ซึ่งต้องอาศัยอนุกรรมการหรือกรรมการสอบจากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ

ในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคที่พบในการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นนั้น ตัวแทนสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดลำปางให้ความเห็นว่า ในกรณีการร่วมมืออย่างเป็นทางการในรูปการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกรมนั้น ค่อนข้างมีความชัดเจนในขอบเขตความร่วมมือและการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการทำบันทึกข้อตกลงในระดับกรมนั้น ส่วนใหญ่กำหนดไว้ชัดเจนว่าการจัดฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ทางกรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะเป็นฝ่ายรับผิดชอบงบประมาณการจัดฝึกอบรมและวิทยากรเป็นหลัก แต่ในกรณีที่เป็นการทำงานประสานความร่วมมือระหว่างสถาบันพัฒนา

ฝีมือแรงงานจังหวัดลำปางกับหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่โดยตรงนั้น แนวทางการจัดการทรัพยากรในการจัดกิจกรรมร่วมกันโดยส่วนใหญ่จะเป็นการตกลงกันในแต่ละกรณีไป เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบงบประมาณวัสดุอุปกรณ์การฝึกอบรม ส่วนสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานรับผิดชอบค่าวิทยากร ซึ่งมีลักษณะเป็นการบูรณาการการทำงานระหว่างกันเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติ ผู้แทนสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดลำปางเสนอว่า ในการตัดสินใจจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในเรื่องต่าง ๆ นั้น ควรเปิดโอกาสให้ทางหน่วยงานในระดับปฏิบัติในพื้นที่ได้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง เนื่องจากการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ในแต่ละแห่งนั้นมีความแตกต่างกัน การทำบันทึกข้อตกลงที่กำหนดเงื่อนไขจากส่วนกลางจึงมักจะสร้างความลำบากให้แก่ผู้ปฏิบัติในพื้นที่ โดยเฉพาะกรณีการทำบันทึกข้อตกลงกับกรมราชทัณฑ์ ในเรื่องการจัดฝึกอบรมทักษะอาชีพแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำนั้น โดยส่วนใหญ่ทางสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดลำปางต้องรับผิดชอบต่องบประมาณค่าใช้จ่ายทั้งหมด ทั้งที่กลุ่มเป้าหมายของภารกิจในพื้นที่มีได้มีเพียงแค่อกลุ่มผู้ต้องขังเท่านั้น ในขณะที่งบประมาณของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดลำปางก็มีอยู่จำกัด แต่เมื่อขอให้ทางกรมราชทัณฑ์ช่วยเหลือสมทบงบประมาณ กลับได้รับการปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่าต้องยึดเงื่อนไขตามบันทึกข้อตกลงที่ทำขึ้นระหว่างกรมพัฒนาฝีมือแรงงานกับกรมราชทัณฑ์ เป็นต้น

สำหรับกรณีตัวอย่างการประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการระดับกรม มีเพื่อดำเนินการกิจบางอย่างร่วมกัน โดยทั้งสองฝ่ายต่างได้รับประโยชน์จากความร่วมมือที่เกิดขึ้นในกรณีอื่น ๆ นั้น สามารถพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

- 1) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดลำปางร่วมเป็นตัวแทนสหวิชาชีพกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสอบปากคำคดีที่เด็กและเยาวชนเป็นผู้เสียหาย
- 2) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดลำปางร่วมกระบวนการพิจารณาคดีเยาวชน โดยให้ศาลสามารถเข้ามาดูแลเยี่ยมเด็กที่ถูกควบคุมตัวได้ตลอดเวลาตามข้อตกลง (MOU) โดยสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดลำปางจะทำสำนวนคดีเยาวชนที่ถูกคุมตัวส่งศาลควบคุมไปกับการทำสำนวนคดีของอัยการ
- 3) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดลำปางร่วมกับอัยการจังหวัดจัดให้มีการประชุมกลุ่มครอบครัวผู้กระทำผิดและผู้เสียหาย เพื่อร่วมกันหาทางออกในการเยียวยาแก่ผู้เสียหายและผู้กระทำผิด โดยไม่ต้องนำเรื่องให้อัยการส่งฟ้องต่อศาล
- 4) สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดลำปางได้รับการประสานงานขอความร่วมมือจากหน่วยราชการส่วนกลางในกระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้หาโครงการต่าง ๆ ตามวาระนโยบายของรัฐบาลผ่านไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่
- 5) กรมพัฒนาฝีมือแรงงานทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับกระทรวงกลาโหม โดยให้สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 10 จังหวัดลำปางร่วมกับมณฑลทหารบกในพื้นที่จัดฝึกอบรมทักษะ

อาชีพแก่ทหารที่กำลังจะปลดประจำการ รวมถึงการเข้าไปพัฒนาอาชีพแก่ครอบครัวทหาร
ประจำการ โดยใช้งบประมาณและบุคลากรของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ส่วนมณฑลทหารบก
สนับสนุนสถานที่ฝึกอบรม

- 6) สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 10 จังหวัดลำปาง ทำข้อตกลงความร่วมมือกับกรมราชทัณฑ์
โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะส่งบุคลากรเข้าไปจัดโครงการฝึกทักษะอาชีพแก่ผู้ต้องขังที่
กำลังจะพ้นโทษภายในหกเดือนหรือหนึ่งปี เพื่อให้ผู้ต้องขังมีอาชีพให้ได้ก่อนจะออกจาก
เรือนจำ
- 7) สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 10 จังหวัดลำปางทำข้อตกลงความร่วมมือกับสถานพินิจและ
คุ้มครองเด็กและเยาวชน และกรมคุมประพฤติ เพื่อร่วมกันพัฒนาศักยภาพของเด็กและ
เยาวชนที่ถูกควบคุมในสถานพินิจ โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะส่งบุคลากรเข้าไปฝึกอาชีพ
แก่ผู้ที่อยู่ในการคุมประพฤติและใกล้พ้นโทษ
- 8) สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 10 จังหวัดลำปาง ร่วมกับสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ร่วมกัน
จัดโครงการฝึกอบรมทักษะอาชีพแก่นักศึกษาที่กำลังจะจบการศึกษา
- 9) สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 10 จังหวัดลำปาง ร่วมกับมหาวิทยาลัยในพื้นที่นำนักศึกษาที่
เรียนเกี่ยวกับศิลปกรรมด้านงานไม้มาเข้ารับการฝึกทักษะฝีมือด้านงานไม้ในสถาบันพัฒนา
ฝีมือแรงงาน โดยมหาวิทยาลัยเป็นผู้จ่ายงบประมาณจัดฝึกอบรม
- 10) สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดลำปาง ทำบันทึก
ข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับกองทัพภาคที่ 3 เพื่อดำเนินโครงการรักษาดีรักรักษาไทย ตาม
รับสั่งของสมเด็จพระเทพฯ โดยใช้ของกองทัพ ส่วนศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนทั้งหมดใน
ภาคเหนือจัดส่งเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ ลงพื้นที่จัดฝึกอบรมให้ความรู้เรื่องการส่งเสริมการอ่าน
แก่ครูตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่รับผิดชอบ
- 11) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดลำปาง ประสานขอความร่วมมือ
จากหน่วยงานอื่นในพื้นที่ อาทิ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงยุติธรรม เพื่อให้ส่งตัวแทน
เข้าร่วมเครือข่ายสหวิชาชีพในการทำงานเรื่องการค้ามนุษย์ในจังหวัด
- 12) สถาบันอาชีวศึกษาจังหวัดกาญจนบุรีได้รับการประสานขอความร่วมมือให้จัดกิจกรรมตาม
นโยบายเร่งด่วนของหน่วยงานในส่วนกลาง เช่น โครงการต้นกล้าอาชีพ โครงการให้การศึกษ
แก่เด็กในพื้นที่ชายแดน โครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน โดยมีหนังสือสั่งการจาก
คณะรัฐมนตรี คำสั่งจากกระทรวง และทำบันทึกข้อตกลงเป็นการทำข้อตกลงระหว่าง
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัดด้วยตนเอง

- 13) มีหนังสือสั่งการจากอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชนมอบหมายให้สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดส่งเจ้าหน้าที่ลงไปในพื้นที่เพื่อทำโครงการพัฒนาสตรีร่วมกับหน่วยงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 14) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดกาญจนบุรีได้รับหนังสือประสานความร่วมมือจากกรมป่าไม้ ขอให้มีส่วนแทน ทสจ. ในพื้นที่ไปร่วมตรวจสอบการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมไม้กับเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้
- 15) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดกาญจนบุรีร่วมกับหน่วยงานอื่นทำหน้าที่อนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการทำลายป่าไม้ ประกอบด้วย ตำรวจ ทหาร เจ้าหน้าที่อุทยาน กรมป่าไม้ และตัวแทนประชาชน โดยมี ทสจ. เป็นศูนย์กลางการประสานงาน
- 16) สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 8 จังหวัดราชบุรี ส่งตัวแทนร่วมเป็นคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ชะอำหัวหิน ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมี ทสจ. เป็นเลขานุการ
- 17) สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 8 จังหวัดราชบุรี ร่วมเป็นกรรมการจังหวัดเรื่องการปฏิรูปที่ดิน
- 18) สำนักชลประทานที่ 13 กาญจนบุรีทำงานร่วมกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำศรีนครินทร์ อ่างเก็บน้ำจุฬาลงกรณ์ มีการประสานขอให้การไฟฟ้าปล่อยน้ำตามเวลารายสัปดาห์
- 19) สำนักชลประทานที่ 13 กาญจนบุรีส่งตัวแทนร่วมเป็นกรรมการลุ่มน้ำแม่กลอง
- 20) ทำเรื่องแหลมฉบังมีการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เช่น การขออนุมัติอนุญาตจากหน่วยราชการต่าง ๆ กล่าวคือ ในกิจการของท่าเรือ ต้องมีการติดต่อกับเทศบาล ติดต่อกับกรมศุลกากรในทุกขั้นตอน บริษัทเอกชนที่รับงานแทน จะขอให้การทำเรือรับหน้าที่อำนวยความสะดวกในการติดต่อขออนุญาตกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการประสานงานจัดการข้อพิพาทกับองค์กรของรัฐ เช่น เอกชนส่งเรื่องขอให้ท่าเรือไปประชุมหารือหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกับเทศบาลเรื่องการจ่ายภาษี เป็นต้น
- 21) ทำเรื่องแหลมฉบังทำงานร่วมกับกรมเจ้าท่าในการนำร่องเรือทุกลำที่เดินทางเข้ามาเทียบในท่าเรือ
- 22) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ เรื่องการพัฒนาองค์กรชุมชน โดยเป็นตัวกลางประสานระหว่างชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐ เช่น โครงการบ้านมั่นคง คนที่เข้าโครงการการเคหะไม่ได้ พอช. จะเป็นตัวกลางประสานกรมเจ้าท่าที่ดินในพื้นที่ เช่น กรมธนารักษ์ กรมที่ดิน สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นตัวแทนในการทำสัญญาเช่าที่ดินระยะยาว และทำข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่

โครงการ รวมถึงสนับสนุนชุมชนตั้งองค์กรชุมชนสหกรณ์เพื่อเป็นองค์กรบริหารจัดการโครงการ

- 23) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนทำงานร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการร่วมกันดูแลสิ่งแวดล้อมชายฝั่งตั้งแต่จังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด โดยทำแผนพัฒนาทรัพยากรชายฝั่งร่วมกัน มีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเป็นแกนกลาง
- 24) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนร่วมกับหน่วยราชการในพื้นที่ภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคม ในการส่งเสริมองค์กรชุมชนให้รวมตัวกันทำระบบสวัสดิการ และเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนการจัดระบบสวัสดิการขององค์กรชุมชนในพื้นที่
- 25) สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ทำงานร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ในการร่วมเป็นคณะทำงานแผนแม่บทชุมชนสี่ภาค เพื่อผลักดันกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมเข้าไปในแผนแม่บทชุมชน
- 26) สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ร่วมกับกรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการในการทำงานเรื่องเด็ก
- 27) สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เรื่องวาระเพื่อเด็กและเยาวชน โดยของงบประมาณและขอใช้ห้องประชุมของ สสส. ในการทำงาน
- 28) กรมป่าไม้ทำงานร่วมกับกรมที่ดิน เกี่ยวกับการรังวัดที่ดิน ในกรณีการรังวัดแนวเขตที่ดินที่คาบเกี่ยวกับพื้นที่ของกรมป่าไม้ โดยทุกครั้งที่กรมที่ดินจะออกโฉนดที่ดินที่คาบเกี่ยวดังกล่าว กรมที่ดินมีการประสานขอให้กรมป่าไม้ดำเนินการรังวัดแนวเขตและปักแนวเขต โดยกรมที่ดินมีการโอนงบประมาณในการดำเนินการกิจนั้นมาให้กรมป่าไม้เบิกจ่ายแทน เป็นการทำงานร่วมกันตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ
- 29) กรมคุมประพฤติ ร่วมกับกรมราชทัณฑ์ กรมพินิจฯ และกรมบังคับคดี ซึ่งเป็นกรมที่มีหน่วยงานส่วนภูมิภาคในจังหวัด ตั้งคณะทำงานบริหารในจังหวัดในรูปแบบการบริหารแบบแมทริกซ์ เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารงานยุติธรรมจังหวัด” ประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัดทั้ง 4 กรมดังกล่าว มีการคัดเลือกกันเองเป็นประธานวาระครั้งละ 2 ปี ที่เหลือเป็นกรรมการ การทำงานของศูนย์บริหารงานยุติธรรมในจังหวัดเป็นการระดมบุคลากรจากส่วนราชการของแต่ละกรมเฉลี่ยกันเข้ามาทำงาน มีการจัดสรรงบประมาณจากแต่ละหน่วยงานมาบริหารจัดการร่วมกัน มีการจัดเหมาบุคลากรภายนอกบางกรณี ศูนย์ฯ ดังกล่าวทำหน้าที่รับนโยบายจากกระทรวงมาปฏิบัติในจังหวัด และรับทำภารกิจแทนส่วนราชการอื่น ๆ ในส่วนกลางที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการกิจในพื้นที่

- 30) กรมคุมประพฤติเป็นตัวกลางประสานระหว่างคณะกรรมการฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดในจังหวัดกับหน่วยงานที่ทำงานด้านการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดในพื้นที่ ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด
- 31) กรมคุมประพฤติทำบันทึกข้อตกลงกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อให้รับดูแลการพัฒนาฝีมือแรงงานแก่คนที่ถูกคุมประพฤติในพื้นที่ แต่ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เพราะบันทึกข้อตกลงทำกันในส่วนกลาง ในกรณีที่มีความสัมพันธ์ในระดับพื้นที่ไม่ราบรื่นจึงส่งผลให้การปฏิบัติในพื้นที่ไม่เดิน
- 32) กรมที่ดินร่วมกับกรมป่าไม้ทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ได้แก่ ข้อตกลงการรังวัดที่ดินของเอกชนที่ติดกับพื้นที่ของกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ทุกครั้งที่กรมที่ดินจะมีการรังวัดที่ดินในพื้นที่ติดกับที่ดินของรัฐในกรณีดังกล่าว กรมที่ดินจะต้องรับทราบแนวเขตพื้นที่ของกรมป่าไม้หรือกรมอุทยานฯ อย่างชัดเจนเสียก่อน โดยในขั้นตอนนี้มีข้อตกลงกันว่า กรมที่ดินจะส่งแผนที่พื้นที่นั้นไปให้กรมป่าไม้ดำเนินการขีดเขตพื้นที่ของตน กรมที่ดินมีการโอนงบประมาณสำหรับการขีดเขตให้กรมป่าไม้ นอกจากนี้ กรมที่ดินยังมีการทำบันทึกข้อตกลงในลักษณะเดียวกันกับกรมอื่น ๆ ที่ดูแลที่ดินของรัฐ เช่น กรมอุทยานฯ กรมธนารักษ์ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น กรมที่ดินถือว่าการทำบันทึกข้อตกลงนี้เป็นการทำงานร่วมกันเพื่อให้งานของกรมที่ดินบรรลุผล
- 33) เนื่องจากภารกิจของกรมที่ดินต้องอาศัยความร่วมมือกับส่วนราชการอื่นเป็นจำนวนมาก เพราะการออกเอกสารสิทธิ์จะกระทบประโยชน์หรือเขตอำนาจของหลายหน่วยงาน ดังนั้น ในกรณีที่จะทำการอันกระทบต่อเขตอำนาจและสิทธิ์ของหน่วยราชการอื่น กรมที่ดินจะมีการทำบันทึกข้อตกลงกับหน่วยงานเหล่านั้นไว้ ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก เพื่อให้งานของกรมที่ดินสามารถบรรลุผลได้
- 34) การทำบันทึกข้อตกลงกับกรมการปกครอง ในการขอให้กรมที่ดินสามารถเข้าไปดึงข้อมูลบุคคลมาใช้ประกอบการพิจารณาทำเอกสารสิทธิ์ที่ดิน
- 35) หน่วยงานต่าง ๆ มีการมาขอทำบันทึกข้อตกลงกับกรมที่ดินเพื่อให้ช่วยเหลือในการทำงาน เช่น กรมชลประทาน กรมทางหลวง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ เป็นต้น เมื่อจะมีการจัดรูปที่ดิน จะขอให้กรมที่ดินออกไปดำเนินงานให้ โดยจัดอัตรากำลังของกรมที่ดินลงไปสนับสนุนในการทำงานนั้น ๆ ที่ผ่านมามีกรมที่ดินมีการสนับสนุนทุกปี ถ้ามีแผนงานโครงการตามบันทึกข้อตกลงเข้ามา กรมที่ดินก็จะมีการจัดสรรบุคลากรให้เสมอ เช่น ฝ่ายรังวัดที่ดินเพื่อการชลประทาน รังวัดที่ดินเพื่อการทางหลวง แยกเป็นบุคลากรต่างหากจากภารกิจหลักของกรมที่ดิน

- 36) กระทรวงสาธารณสุขต้องเข้าไปเกี่ยวข้องร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสุขภาพเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- 37) กระทรวงสาธารณสุขร่วมให้บริการดูแลสุขภาพผู้ต้องขังในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์
- 38) ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดนนทบุรีประสานการจัดกิจกรรมฝึกอบรมทักษะอาชีพให้แก่ผู้ต้องคุมประพฤติ โดยกำหนดเวลาครั้งวัน ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานก็เลือกกิจกรรมที่เหมาะสมไปจัดให้ได้
- 39) กรมพัฒนาฝีมือแรงงานทำบันทึกข้อตกลงกับคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานไปจัดฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้คอมพิวเตอร์ให้พนักงานตลาดหลักทรัพย์
- 40) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นหน่วยงานกลาง เน้นการร่วมทำงานกับหน่วยงานอื่น เป็นการส่งเสริมสนับสนุนภารกิจให้บรรลุผลให้ดียิ่งขึ้น เช่น การประสานความร่วมมือรณรงค์เรื่องการปลูกสร้างจิตสำนึก มุลินธิประเทศไทยใสสะอาด การเสริมสร้างประสิทธิภาพข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ภาคใต้ ขอความร่วมมือกับภาคเอกชนในการดำเนินโครงการ
- 41) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทำข้อตกลงความร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทย เสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารงานบุคคลให้กับหน่วยงานในส่วนภูมิภาค เน้นการลงพื้นที่ให้การฝึกอบรม ส่วนเรื่องงบประมาณเป็นการแบ่งกันรับผิดชอบกิจกรรมที่จัดขึ้นร่วมกัน
- 42) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ทำบันทึกข้อตกลงร่วมกับมหาวิทยาลัยในภูมิภาค เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของทางสำนักงาน ก.พ. ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ในภูมิภาค เช่น การประชาสัมพันธ์ข้อมูลการสอบต่าง ๆ ข้อมูลการจ้าง การจัดฝึกอบรม
- 43) ปัจจุบันกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประสานงานให้ทุกจังหวัดมีการซ้อมแผนป้องกันบรรเทาสาธารณภัยทุกปี ตามลักษณะการเสี่ยงภัยในพื้นที่ โดยจัดโครงการซ้อมตามขั้นตอนในระดับอำเภอ กรมเป็นแกนกลางในการจัดซ้อมแผนร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่
- 44) การทำงานร่วมกันกับกรมการขนส่งทางบกในการจัดเก็บภาษีรถยนต์ที่มีการดัดแปลงเนื่องจากในการจัดเก็บภาษีรถยนต์จากการผลิต สามารถเก็บที่ต้นทางได้ทันที แต่เมื่อรถยนต์ออกมาสู่ตลาดและมีการดัดแปลง กรมสรรพสามิตไม่สามารถควบคุมติดตามได้ จึงประสานความร่วมมือกับกรมการขนส่งทางบกซึ่งมีหน้าที่ดูแลตรวจอนุญาตการดัดแปลงสภาพรถ โดยขอให้กรมการขนส่งทางบกระงับการจดทะเบียนให้ ทั้งนี้ให้แจ้งให้เจ้าของรถมาติดต่อเสียภาษีการดัดแปลงรถกับกรมสรรพสามิตก่อนจึงจะสามารถจดทะเบียนได้
- 45) การทำงานร่วมกับส่วนราชการอื่น กรมชลประทานได้รับผิดชอบโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริซึ่งเป็นโครงการใหญ่ นั่นคือ ศูนย์ศึกษาห้วยฮ่องไคร้อันเนื่องมาจากพระราชดำริ

ศูนย์ภูพาน ศูนย์ปากพั่น เป็นการทำงานบูรณาการหลายหน่วยงานเข้าไปร่วมกันดำเนินการ
ศึกษาวิจัยและขยายผลสู่เกษตรกรรอบพื้นที่และขยายออกไปให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

- 46) กรมชลประทานทำบันทึกข้อตกลงกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต โดยตกลง
ให้กรมชลประทานสามารถจัดสรรทรัพยากรน้ำให้หน่วยงานนั้นสำหรับผลิตกระแสไฟฟ้าได้
โดยคิดเป็นค่าตอบแทนการนำน้ำจากแหล่งน้ำของกรมชลประทานไปผลิตกระแสไฟฟ้า มีการ
คิดค่าตอบแทนเป็นระบบ
- 47) กรมบัญชีกลางร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติใน
การจัดทำข้อมูลด้านเศรษฐกิจจังหวัดและการจัดทำ GPP จังหวัดของแต่ละจังหวัด ซึ่งต้องอาศัย
บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการให้ข้อมูล
ฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคลังจังหวัดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ข้อมูลเศรษฐกิจ
การคลังของจังหวัด การจัดเก็บข้อมูล ร่วมลงพื้นที่ตรวจสอบข้อมูล จัดทำ GPP ของจังหวัด เป็น
การขอความร่วมมือในการอบรมบุคลากรส่วนภูมิภาค เพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนบทบาทของ
คลังจังหวัดในการเป็นที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจการคลังแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด
- 48) สำนักงานพาณิชย์จังหวัดทั่วประเทศร่วมกับกรมการค้าภายในแก้ปัญหาเรื่องสินค้า
เกษตรกรรม
- 49) มีคำสั่งจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเข้าร่วมเป็นคณะทำงานร่วมกับ
หน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดตามยุทธศาสตร์ต่าง ๆ

ค. การทำงานคู่ขนานกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ

การแสดงบทบาทคาบเกี่ยวกันระหว่างหน่วยงานในภาครัฐอีกลักษณะหนึ่ง คือ การทำภารกิจ
หน้าที่ในลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันคู่ขนานกันไประหว่างส่วนราชการต่างสังกัด โดยส่วนใหญ่มัก
เป็นกรณีของแต่ละหน่วยงานต่างทำภารกิจหน้าที่ของตนตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่มี
ลักษณะภารกิจแบบเดียวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น และกรณีที่หน่วยงานดำเนินภารกิจบางอย่าง
ตามความจำเป็นของหน่วยงาน ซึ่งการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวมีลักษณะเดียวกับภารกิจของหน่วยงานอื่น
ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

- 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีทำโครงการอบรมมัคคุเทศก์ท้องถิ่น โดยใช้คนของ อบจ.
ดูแลจัดการฝึกอบรมให้เยาวชนในจังหวัด เป็นการทำงานด้านการท่องเที่ยวคู่ขนานไปกับหน่วยงาน
ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- 2) งานอนุรักษ์พื้นที่ป่าในเขตจังหวัดมีการดำเนินงานคู่ขนานกันไประหว่างหลายหน่วยงาน
กล่าวคือ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดกาญจนบุรีดูแลพื้นที่ป่าไม้
ธรรมชาติซึ่งเป็นอำนาจของกรมป่าไม้ ส่วนกรมอุทยานฯ ดูแลพื้นที่ป่าสงวน

- 3) สำนักชลประทานที่ 13 จังหวัดกาญจนบุรีดำเนินงานจัดการน้ำคูขนานกับกรมทรัพยากรน้ำ โดยมีการแบ่งเขตรับผิดชอบกันอย่างชัดเจน
- 4) เทศบาลเมืองกาญจนบุรีทำงานเรื่องเด็ก สงเคราะห์คนชรา คนพิการ การศึกษา และสาธารณสุข เทศบาลทำคูขนานไปกับหน่วยงานของกระทรวงต่าง ๆ
- 5) กฎหมายกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการด้านการจราจรในพื้นที่ ปัจจุบันมีจำนวนเทศกิจปฏิบัติหน้าที่ให้บริการจัดการจราจรตามหน้าโรงเรียน สถานที่ราชการ และย่านชุมชนจำนวนกว่า 50 คน เป็นการทำงานคูขนานไปกับตำรวจจราจร
- 6) เทศบาลเมืองชลบุรีให้บริการทำบัตรประชาชนแก่ประชาชนในพื้นที่คูขนานไปกับการให้บริการของสำนักงานอำเภอ
- 7) สำนักชลประทานที่ 9 จังหวัดชลบุรี ปฏิบัติภารกิจบางอย่างคูขนานไปกับกรมทรัพยากรน้ำ โดยเฉพาะภารกิจที่มีความเหลื่อมซ้อนกัน เช่น การแก้ไขปัญหาขาดแคลนน้ำในพื้นที่ บางพื้นที่ กรมทรัพยากรน้ำได้จัดหาและแจกน้ำแก่ชุมชนที่ประสบปัญหาภัยแล้งในช่วงเช้า แต่หลังจากนั้นในช่วงบ่ายกรมชลประทานนำน้ำไปแจกซ้ำในพื้นที่เดียวกันอีก
- 8) งานด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ นอกจากเทศบาลตำบลเสม็ด และมูลนิธิอาสาสมัครกู้ภัยแล้ว ยังมีหน่วยราชการของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทำงานอยู่ด้วย ซึ่งทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ฝึกอบรมความรู้ด้านวิชาการให้ท้องถิ่น แต่ขณะเดียวกันกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยก็มีการจัดซื้ออุปกรณ์ดับเพลิงขนาดใหญ่เก็บไว้สำหรับใช้ดูแลความปลอดภัยในระดับจังหวัด
- 9) การบำบัดผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทยมี 3 ระบบ หนึ่ง ระบบบังคับบำบัด ดำเนินการโดยกรมคุมประพฤติ สอง ระบบการบำบัดโดยสมัครใจ ดำเนินการโดยสาธารณสุข ดูแลผู้สมัครใจเข้ามาบำบัด สาม ระบบบำบัดแบบต้องโทษ รับผิดชอบโดยกรมพินิจฯ และกรมราชทัณฑ์ มีสถานบำบัดพิเศษสำหรับบำบัดผู้ติดยาเสพติดที่เป็นผู้กระทำผิดและต้องโทษคุมขัง การทำงานบำบัดผู้ติดยาเสพติดแต่ละกรณีจึงเป็นการทำงานแบบเดียวกันกับแบบคูขนาน มีลักษณะแบบต่างคนต่างทำ แต่มีการนำผลการบำบัดแต่ละระบบมาเปรียบเทียบกันในแต่ละปี โดยมีหน่วยงาน ป.ป.ส. เข้ามาดูแลภาพรวมของระบบการบำบัด เพื่อประเมินจุดอ่อนจุดแข็งของหน่วยบำบัดแต่ละระบบ
- 10) การทำงานคูขนานเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ์ โดยกรมที่ดินทำเรื่องการออกเอกสารสิทธิ์ โฉนดที่ดิน นส.3 ก. ในขณะที่เดียวกันก็มีบางหน่วยงานออกเอกสารสิทธิ์เช่นกัน เช่น สปก. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ออกเอกสารสิทธิ์ใช้ที่ดิน นส.3 ซึ่งเอกสารสิทธิ์ดังกล่าวสามารถนำมาต่อเชื่อมกัน โดยหน่วยงานเหล่านั้นออกเอกสารสิทธิ์รับรองการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เป็นอันดับแรก จากนั้นจึงนำเอกสารหลักฐานเหล่านั้นมาขอออกเอกสารสิทธิ์

กับกรมที่ดินในภายหลังซึ่งเป็นการทำงานประเภทเดียวกัน คือ ออกเอกสารสิทธิ์ แต่ทำงานภายใต้กฎหมายคนละฉบับ

- 11) กระทรวงสาธารณสุขทำภารกิจคู่ขนานกับหน่วยงานอื่น เช่น การคุ้มครองผู้บริโภค การตรวจสิ่งปนเปื้อน ซึ่งหน่วยงานในกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ ก็มีการดูแลการปนเปื้อนและคุณภาพสินค้าต่อผู้บริโภคด้วยเช่นกัน
- 12) กระทรวงสาธารณสุขทำงานด้านการจัดการศึกษาคู่ขนานไปกับกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีการผลิตบุคลากรด้านการสาธารณสุข โดยสถาบันบำราศราชชนกรับผิดชอบผลิตบุคลากรด้านสาธารณสุขทุกสาขา ยกเว้นแพทย์
- 13) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทำงานคู่ขนาน การอบรมหน่วยกู้ชีพกู้ภัย กรมทำการฝึกอบรมเองด้วย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำการฝึกอบรมเองด้วย แต่มีการประสานขอความร่วมมือให้กรมส่งบุคลากรผู้เชี่ยวชาญไปให้ช่วยเป็นวิทยากรฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 14) การปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับภาษี กรมสรรพสามิตมีเจ้าหน้าที่ปราบปรามในการดูแลภารกิจ โดยเป็นอำนาจหน้าที่แบบเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ต่างกันว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจในการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดเป็นหลัก จึงเป็นการทำงานคู่ขนานกันในภารกิจเดียวกัน เป็นการดำเนินการภายใต้กฎหมายของกรมสรรพสามิต ดังนั้นในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจจับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับภาษีแล้ว ก็จะต้องส่งเรื่องมาให้กรมสรรพสามิตดำเนินการต่อไป
- 15) การควบคุมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และการควบคุมการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ เป็นการทำงานคู่ขนานไปกับกระทรวงสาธารณสุข เป็นการควบคุมแบบต่างคนต่างทำ อาศัยอำนาจตามกฎหมายต่างฉบับกัน แต่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน นั่นคือ การดูแลสังคมและควบคุมการบริโภค กรมสรรพสามิตควบคุมโดยการออกใบอนุญาต เช่น ควบคุมการตั้งสถานที่จำหน่ายสุราและยาสูบ ไม่ให้อยู่ใกล้หรืออยู่ในสถานที่อย่าง วัด โรงเรียน บิมน้ำมัน จะไม่ออกใบอนุญาตให้ ส่วนกระทรวงสาธารณสุขจะทำหน้าที่ตรวจดูว่าร้านค้าต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวได้รับใบอนุญาตจำหน่ายหรือไม่ หรือมีการเปิดขายเกินเวลาหรือไม่ จะต้องดำเนินการไปภายใต้กฎหมายในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข
- 16) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำงานคู่ขนานกับส่วนราชการและสถาบันการศึกษา คือ การให้การฝึกอบรมพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้การอบรมในเชิงความรู้พื้นฐานที่ควรได้รับในการนำไปปฏิบัติ ส่วนสถาบันการศึกษาอื่น ๆ จะช่วยต่อยอดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น หรือกระทรวงสาธารณสุขจะมีการอบรมแก่บุคลากรในด้านความเชี่ยวชาญเฉพาะต่อไป

5.1.2 การแสดงบทบาทคาบเกี่ยวกันระหว่างส่วนราชการระดับกรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยส่วนใหญ่มักเป็นกรณีการบริหารภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของส่วนราชการระดับกรม รูปแบบที่พบมาก ได้แก่ การที่ส่วนราชการระดับกรมประสานขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำโครงการลงไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ หรือการมอบหมายภารกิจบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับดำเนินการแทน ในบางกรณียังพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการทำเรื่องมอบหมายภารกิจในอำนาจหน้าที่ของตนไปให้ส่วนราชการในพื้นที่รับดำเนินการแทนด้วยเช่นกัน ซึ่งมักเป็นกรณีภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพเพียงพอในการปฏิบัติงานด้วยตนเอง นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการกิจจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการระดับกรมต่างดำเนินการคู่ขนานกันไป

ก. ส่วนราชการดำเนินการกิจบางอย่างแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณีตัวอย่างของการที่ส่วนราชการระดับกรมรับผิดชอบดำเนินการกิจบริการสาธารณะบางอย่างแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 จังหวัดลำปาง ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในระดับจังหวัดแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทั้งหมด เช่น การจัดงานกีฬาประจำปี งานเทศกาลประเพณี เป็นต้น
- 2) สำนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรีทำงานด้านการเก็บค่าธรรมเนียมสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมสรรพากร
- 3) สำนักงานสรรพากรพื้นที่ 3 ชลบุรีรับผิดชอบจัดเก็บภาษีแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ การจัดเก็บภาษีดังกล่าวเป็นการทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยสัดส่วนการเก็บภาษีของท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 10 ซึ่งจะจัดสรรแบ่งเป็นสองส่วนคือ ส่วนแรกร้อยละ 7 นำส่งกระทรวงมหาดไทยเพื่อส่งกลับมาเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนอีกร้อยละ 3 เป็นค่าดำเนินการของสรรพากรโดยจะนำเข้ามาสมทบเป็นเงินนอกงบประมาณ
- 4) เมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่ได้มอบหมายให้กรมที่ดินช่วยเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้ เนื่องจากกรมที่ดินมีหน้าที่ต้องจัดการเรื่องการโอนอยู่แล้ว จึงขอให้รับหน้าที่เก็บค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนโอนที่ดินแทนเมืองพัทยาพร้อมกันในจุดเดียว

- 5) งานชุดลอกคูคลองเดิมเป็นของกรมชลประทาน แต่เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจนี้ให้ท้องถิ่นแล้ว ปรากฏว่า ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเรื่องขอให้กรมชลประทานช่วยทำงาน ชุดลอกและปรับปรุงคลองชลประทานแทน เพราะเป็นงานเทคนิคขั้นสูง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโอนงบในภารกิจดังกล่าวมาให้กรมชลประทาน โดยทำเรื่องมอบหมายผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้มอบหมายลงมาสำนักชลประทานในพื้นที่อีกทอดหนึ่งเป็นกรณี ๆ ไป (สำนักชลประทานที่ 9 จังหวัดชลบุรี)
- 6) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำงานแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำหน้าที่ในการตั้งงบประมาณแทน เพราะตามพระราชบัญญัติงบประมาณกำหนดหน่วยงานที่ตั้งงบประมาณได้ คือ กรมและจังหวัด ดังนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ตั้งงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ
- 7) กรมชลประทานทำงานแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการดูแลโครงการชลประทาน ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมดำเนินการเอง มีการขอให้กรมชลประทานเข้ามาดูแลจัดการให้แทนโดยผ่านการจ้างให้ดำเนินการแทน
- 8) ภารกิจหลายอย่างของกรมทรัพยากรน้ำได้ถ่ายโอนลงไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่ก็มีกรร้องขอจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กรมช่วยดูแลงานแทน เช่น ในการทำเรื่อง ผาย ประปาหมู่บ้าน เป็นต้น กรมมีการปรับบทบาทให้สอดคล้อง เช่น งานประปาหมู่บ้านที่ถ่ายโอนลงไปแล้ว กรมจึงเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้ให้การสนับสนุนฝึกอบรมให้คำปรึกษาเป็นหลัก เจ้าหน้าที่ที่ลงไปตรวจพบว่าคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้านยังไม่มีคุณภาพอยู่มาก อาจเป็นเพราะปัญหาด้านเทคนิคและความเชี่ยวชาญ

ข. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ดำเนินภารกิจบางอย่างแทนส่วนราชการ
กรณีตัวอย่างของการที่ส่วนราชการระดับกรมมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินภารกิจบางอย่างแทน มีดังนี้

- 1) เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง ดำเนินภารกิจที่ไม่ได้อยู่ในแผนของท้องถิ่น แต่เป็นงานตามนโยบายของจังหวัด และนโยบายระดับอำเภอ รวมถึงงานที่ส่วนราชการกระทรวงต่าง ๆ มอบหมายมายังผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2) ส่วนราชการกระทรวงต่าง ๆ มีหนังสือสั่งการมอบหมายให้เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง นำโครงการกระจายลงไปยังชุมชน เช่น กระทรวงเกษตรฯ จัดสรรงบประมาณสำหรับจัดซื้อเมล็ดพันธุ์เพื่อแจกจ่ายเกษตรกรในพื้นที่รับผิดชอบแทน

- 3) กระทรวงต่าง ๆ มีหนังสือสั่งการมอบหมายให้ทำภารกิจแทน เช่น เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปางได้รับหนังสือแจ้งจากกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้ช่วยสอดส่องดูแลเยาวชนที่เข้ามาปฏิบัติงานสาธารณประโยชน์ในพื้นที่ เป็นต้น
- 4) กรมการพัฒนาชุมชนมอบหมายให้เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปางจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ในพื้นที่แทน เนื่องจากกรมการพัฒนาชุมชนไม่มีงบประมาณดำเนินการลงพื้นที่เก็บข้อมูล
- 5) สำนักชลประทานที่ 13 จังหวัดกาญจนบุรี ถ่ายโอนภารกิจการจัดส่งน้ำและดูแลสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าที่อยู่ในเขตพื้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ดำเนินการแทน กรมชลประทานทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ออกแบบก่อสร้าง งบประมาณการค่าซ่อมบำรุง และตรวจสอบเครื่องสูบน้ำด้วยไฟฟ้า
- 6) องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีรับผิดชอบจดทะเบียนพาณิชย์ในพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัดแทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้ประกอบการทุกอำเภอต้องเข้ามาขอจดทะเบียนที่สำนักงาน อบจ.
- 7) อบจ. รับผิดชอบภารกิจจัดเก็บภาษีแทนกรมสรรพสามิต เช่น ภาษีน้ำมัน ภาษียาสูบ เป็นต้น
- 8) สำนักชลประทานที่ 13 จังหวัดกาญจนบุรีถ่ายโอนงานพัฒนาแหล่งน้ำบางส่วนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับดำเนินการแทน
- 9) เทศบาลเมืองกาญจนบุรี รับผิดชอบบริหารงานสถานีขนส่งแทนกรมการขนส่งทางบกตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน
- 10) กระทรวงแรงงานมอบหมายให้เจ้าหน้าที่งานทะเบียนของเทศบาลเมืองพสนนิคมทำหน้าที่รับผิดชอบแรงงานต่างด้าวในพื้นที่แทน โดยไม่มีค่าดำเนินการ
- 11) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับตำรวจในพื้นที่ จัดตั้งด่านตรวจความปลอดภัยบนท้องถนนในช่วงเทศกาลแทนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยกรมเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณเบี้ยเลี้ยงให้ มีการรายงานผลการตรวจจับให้กรม

5.1.3 การแสดงบทบาทคาบเกี่ยวกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการแสดงบทบาทคาบเกี่ยวกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รูปแบบโดยส่วนใหญ่มักเป็นการประสานความร่วมมือกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกัน การประสานความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่อย่างเป็นทางการ

ทางการ มักปรากฏในรูปของการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ในบางกรณีพบว่าการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือดังกล่าวได้พัฒนาไปสู่การจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นองค์กรกลางในการบริหารกิจการสาธารณะในพื้นที่ร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิก ตัวอย่างเช่น

- 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีกำลังจะดำเนินโครงการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดย อบจ. ร่วมกับเทศบาล และ อบต. โดย อบจ. เป็นศูนย์ให้ภาคีสมาชิกขอใช้เครื่องมือเครื่องจักร รวมถึงความร่วมมือในเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิต
- 2) เทศบาลเมืองกาญจนบุรีทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกัน ประกอบด้วย เทศบาลตำบลท่ามะขาม องค์การบริหารส่วนตำบลปากแพรง องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลำโรง เพื่อร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริหารงานร่วมด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีการใช้งบประมาณ เครื่องมือ และบุคลากรร่วมกัน
- 3) เมืองพัทยาทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย อบต. เทศบาล เพื่อเข้าพื้นที่ของการรถไฟทำถนนเลียบริมทางรถไฟ แก้ปัญหาการจราจรในเขตเมืองพัทยา สัญญาเช่าพื้นที่ปีละสองล้าน สัญญามีเงื่อนไขขึ้นราคาสิบเปอร์เซ็นต์ทุกปี ระยะเวลาสัญญาห้าปี ถ้าทำถนนผ่านบ้านพักการรถไฟต้องสร้างให้ใหม่
- 4) เทศบาลเมืองชลบุรีร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในการทำงานร่วมกันเรื่องกำจัดขยะและบำบัดน้ำเสีย โดยได้ลงนามร่วมกันทำบันทึกข้อตกลง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นแกนหลัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดจะนำขยะในพื้นที่มากำจัดที่แหล่งกำจัดขยะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่มีปัญหาเรื่องประชาชนในพื้นที่ประท้วงไม่ให้เอาขยะของพื้นที่อื่นเข้าไป เพราะมีปัญหาส่งกลิ่นเหม็น มีน้ำหยด เครื่องจักรก็เริ่มเสีย ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกจึงต้องไปหาสถานที่กำจัดขยะตามที่พอจะหาได้

5.2 การแสดงบทบาทหน้าที่คาบเกี่ยวกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชน

สำหรับรูปแบบการประสานเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชนในการจัดบริการสาธารณะนั้น โดยส่วนใหญ่เป็นการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนสำหรับการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะของรัฐอย่างเป็นทางการนั้น นอกเหนือจากรูปแบบการเปิดให้เอกชนเข้ามาสัมปทานจัดบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐแล้วยังมีบางกรณีที่ภาครัฐทำสัญญามอบหมายภารกิจบางอย่างในความรับผิดชอบให้เอกชนดำเนินการแทน รวมถึงการที่ภาครัฐเปิดช่องให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินกิจการจัดบริการบางอย่างในอำนาจหน้าที่

รับผิดชอบของรัฐได้ตามกฎหมายอีกด้วย นอกจากนี้ ภาคเอกชนยังมีการประกอบกิจการบริการ สาธารณะคู่ขนานไปกับกาให้บริการของหน่วยงานรัฐอีกด้วย

5.2.1 การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดบริการ สาธารณะของรัฐ

การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะของการขอความร่วมมือ หรือการดึงตัวแทนขององค์กรภาคเอกชนให้เข้าไป มีบทบาทร่วมในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ ดังพิจารณาได้จากตัวอย่างต่อไปนี้

- 1) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดลำปางทำงานร่วมกับเครือข่ายคุ้มครอง แรงงาน เครือข่ายความปลอดภัยในการทำงาน เครือข่ายสวัสดิการแรงงาน ซึ่งเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างตัวแทนสถานประกอบการและตัวแทนกลุ่มลูกจ้างในการร่วมกันดำเนิน โครงการต่าง ๆ ในระดับพื้นที่
- 2) สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 10 จังหวัดลำปาง ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างสถาบัน อาชีวศึกษา และสถานประกอบกิจการในพื้นที่ โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงานสำรวจข้อมูล ความต้องการแรงงานจากผู้ประกอบการ และประสานงานกับประธานสภาอุตสาหกรรม รวมถึงสถาบันอาชีวศึกษาในพื้นที่ เพื่อกำหนดกรอบหลักสูตรการพัฒนาทักษะวิชาชีพแก่นักศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน
- 3) สภาอุตสาหกรรมจังหวัดลำปาง สมาคมเครื่องปั้นดินเผาจังหวัดลำปางและหอการค้าจังหวัด ลำปางส่งตัวแทน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ในหน่วยราชการของจังหวัดรวม 80 กว่าชุด
- 4) สภาอุตสาหกรรมจังหวัดลำปางทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับกระทรวงแรงงาน เพื่อดำเนินมาตรการชะลอการเลิกจ้าง โดยกระทรวงแรงงานจัดสรรงบประมาณในโครงการต้นกล้า อาชีพผ่านหน่วยราชการในจังหวัดเพื่อร่วมกับสภาอุตสาหกรรมดำเนินโครงการต่าง ๆ
- 5) สภาอุตสาหกรรมร่วมกับสำนักงานจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็คือ การจัดงาน “ลำปางอุตสาหกรรมแฟร์”
- 6) องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีกำลังจะทำโครงการเมืองไอที โดยติดตั้งจุดกระจาย สัญญาณอินเทอร์เน็ตไร้สาย ในบริเวณจุดท่องเที่ยวต่าง ๆ โดย อบจ. ออกค่าใช้จ่าย ร่วมกับ บริษัทไอที
- 7) องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนในการบริหารจัดการขยะในพื้นที่

- 8) เทศบาลเมืองกาญจนบุรีดำเนินโครงการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว โดยมีการประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนให้ร่วมลงทุนดำเนินโครงการ
- 9) นิคมอุตสาหกรรมอมตะนคร จัดตั้งโดยเอกชนร่วมกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- 10) ผู้ประกอบการนิคมอุตสาหกรรมอมตะนครร่วมกับกรมศุลกากร จัดตั้งเขตปลอดภาษีอากรในนิคม มีการจัดตั้งศูนย์บริการภาครัฐภายในนิคม เช่น มีสำนักงานด้านศุลกากรรับตรวจสินค้าที่ออกจากโรงงานก่อนนำส่งออกในจุดเดียว มีเจ้าหน้าที่กระทรวงอุตสาหกรรมประจำศูนย์ฯ เพื่อตรวจการอนุมัติเปิดโรงงาน และการขออนุญาตการก่อสร้างโรงงาน เป็นต้น ในการดำเนินงานดังกล่าว ผู้ประกอบการนิคมจะอำนวยความสะดวกให้หน่วยราชการเข้ามาตั้งหน่วยปฏิบัติงาน โดยเอกชนจะทำหน้าที่จัดหาสถานที่พักและรถรับส่ง เจ้าหน้าที่ราชการที่เข้ามาปฏิบัติงานในนิคมทั้งหมด ส่วนหน่วยราชการจะนำเครื่องมืออุปกรณ์การทำงานเข้ามาติดตั้ง เช่น การติดตั้งจุดตรวจสอบสินค้า เครื่องชั่งน้ำหนัก ตามมาตรฐานที่หน่วยราชการทำอยู่ตามปกติ
- 11) การพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงานไม่สามารถทำภารกิจได้ครบถ้วนทุกพื้นที่ จึงต้องอาศัยการสร้างเครือข่ายทำงานร่วมกับสมาคมวิชาชีพทุกด้าน ในการจัดฝึกอบรมพระราชบัญญัติส่งเสริมฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 กำหนดให้สถานประกอบการลูกจ้าง 100 คนขึ้นไป ต้องพัฒนาฝีมือแรงงานตนเองอย่างน้อยร้อยละ 50 หากทำไม่ได้ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยกรมจะทำกิจกรรมพัฒนาฝีมือแรงงานให้เพิ่มขึ้น ปกติกรมทำเองได้กลุ่มเป้าหมายราว 2-3 แสนคน แต่ถ้าสถานประกอบการมีการพัฒนาจะทำได้ราว 4 ล้านคน

5.2.2 หน่วยงานภาครัฐมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะบางอย่างให้ภาคเอกชน ดำเนินการแทน

การมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะบางอย่างของรัฐให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนมักเป็นการประสานความร่วมมืออย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะการทำสัญญามอบหมายหรือสัญญาจ้างให้เอกชนดำเนินงานแทน ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

- 1) สภาอุตสาหกรรมและสมาคมหอการค้าจังหวัดลำปางได้รับมอบหมายจากหน่วยราชการในจังหวัดให้ช่วยดูแลบริหารจัดการศูนย์แสดงสินค้าเซรามิกและหัตถอุตสาหกรรมจังหวัดลำปาง ซึ่งสร้างขึ้นด้วยงบประมาณของจังหวัดกว่า 200 ล้านบาทบนที่ดินของกรมธนารักษ์
- 2) สภาอุตสาหกรรมและสมาคมเซรามิกได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่รับจดทะเบียนรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าในจังหวัดลำปางแทนกรมการค้าต่างประเทศ

- 3) ทำเรือแหลมฉบังมอบหมายให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการท่าเรือแทนการทำเรือทั้งระบบ โดยท่าเรือมีบทบาทกำกับดูแลเท่านั้น การมอบหมายภารกิจเป็นการทำสัญญาให้เอกชนบริหารจัดการแทนเป็นเวลาสามสิบปี การกำกับดูแลใช้สัญญาและระเบียบของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งมีข้อกำหนดว่าท่าเรือจะต้องรับเรือขนาดใด ทั้งนี้แต่ละท่าเรือที่มีการทำสัญญากับเอกชนจะมีการออกระเบียบข้อกำหนดเฉพาะรายไป ปัจจุบันการทำเรือแห่งประเทศไทยทำสัญญากับผู้ประกอบการเอกชน 13 ราย จึงมีการใช้กฎระเบียบ 13 ชุดสำหรับท่าเรือ 13 ท่า รวมแล้วบุคลากรของบริษัทต่าง ๆ ที่ทำงานในท่าเรือมีมากกว่า 300 กว่าคน
- 4) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นตัวกลางประสานงานข้อมูลพื้นฐานเพื่อประกอบการทำงานของรัฐบาลในการเจรจาเอฟทีเอ เป็นการทำงานแทนหน่วยงานด้านข้อมูลการค้าของรัฐ
- 5) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยรับจัดสัมมนาแทนหน่วยราชการซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริมผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เช่น การให้ข้อมูลเชิงลึกในด้านต่าง ๆ แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เพราะสภาอุตสาหกรรมมีสมาชิกบุคลากรที่เชี่ยวชาญในแต่ละด้านโดยตรง
- 6) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยรับดำเนินโครงการในความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการด้วย เช่น โครงการพี่เลี้ยงน้อง โครงการบ่มเพาะผู้ประกอบการของกระทรวงอุตสาหกรรม โครงการชะลอการเลิกจ้าง เป็นการรับโครงการต่อจากราชการมารับทำแทน
- 7) เมืองพัทยาทำสัญญาจ้างเอกชนลงทุนบริหารจัดการขยะในพื้นที่คูขนานไปกับฝ่ายจัดการขยะของเมืองพัทยา โดยปัจจุบัน เมืองพัทยাজัดเก็บขยะเอง 10% จำกัดเฉพาะพื้นที่สาธารณะทั้งหมด และพื้นที่ชุมชนให้เอกชนจัดเก็บ 90% เดิมขยะรวมกันแล้วประมาณ 280 ตัน แต่ปัจจุบันเพิ่มเป็นประมาณ 350 ตันต่อวัน เมืองพัทยาจึงต้องจัดเก็บเพิ่มเป็น 30% ส่วนที่เหลือ 70% ให้เอกชนจัดเก็บ ซึ่งก็เป็นปริมาณที่เต็มศักยภาพของผู้ประกอบการ

5.2.3 องค์กรในภาคเอกชนดำเนินภารกิจบริการสาธารณะควบคู่ไปกับบทบาทของภาครัฐ

ในการจัดบริการสาธารณะบางอย่าง นอกเหนือจากบทบาทของภาครัฐในการดำเนินการแล้ว ยังมีองค์กรในภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทดำเนินงานในลักษณะเดียวกันควบคู่ไปกับการให้บริการของหน่วยราชการด้วย บางกรณีเป็นการดำเนินภารกิจบริการสาธารณะโดยเอกชนตามที่กฎหมายระบุให้อำนาจหน้าที่ไว้ บางกรณีเป็นการดำเนินการของผู้จัดบริการภาคเอกชนในเชิงพาณิชย์ และบางกรณีเป็นการดำเนินการตามลักษณะความจำเป็นของภาคเอกชนเอง ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

- 1) สมาคมผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดกาญจนบุรี ดำเนินงานด้านการวิเคราะห์เศรษฐกิจการท่องเที่ยว ข้อมูลการตลาด การประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวผ่านสื่อช่องทางต่าง ๆ ซึ่งจัดทำโดยผู้ประกอบการเอกชนเอง

- 2) เรื่องการขอรังวัดที่ดิน นอกจากทำโดยช่างรังวัดสำนักงานที่ดินจังหวัดกาญจนบุรีแล้ว ยังมีสำนักงานรังวัดเอกชนให้บริการประชาชน โดยประชาชนไม่ต้องรอรับคิวเจ้าหน้าที่รังวัดทางราชการ
- 3) ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของสำนักชลประทานที่ 9 จังหวัดชลบุรี มีเอกชนเข้ามาทำงานจัดหาแหล่งน้ำและจัดส่งน้ำแก่ภาคอุตสาหกรรมคูขนานไปกับกรมชลประทาน ได้แก่ บริษัท อีส วอเตอร์ บริษัทแหล่งน้ำสยาม และอินดัสเทรียลวอเตอร์ ซึ่งเอกชนเหล่านี้จะลงทุนซื้อบ่อดินที่มีการขุดหน้าดินขายแก่ผู้รับเหมาก่อสร้าง จากนั้นจะจัดการแหล่งน้ำและนำน้ำไปขายให้ภาคอุตสาหกรรม และมีการนำน้ำดิบมาจัดการทำเป็นน้ำประปาจำหน่าย เพราะการตั้งโรงงานใหม่ขึ้นและจะขอใช้น้ำจากแหล่งน้ำชลประทานโดยตรงนั้น ต้องขออนุมัติอนุญาตหลายขั้นตอนยุ่งยากมาก ทางออกคือ กรมชลประทานส่งเสริมให้เอกชนตั้งบริษัทรับซื้อน้ำประปาเป็นก้อนเดียว จากนั้นจึงไปแจกจ่ายให้โรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง ซึ่งไม่ต้องไปกระทบขั้นตอนกฎหมาย
- 4) งานด้านการจัดการขยะโดยลดปริมาณขยะในพื้นที่ซึ่งช่วยส่งเสริมสิ่งแวดล้อมนั้น นอกจากในสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดชลบุรีจะมีบทบาทหลักแล้ว ยังมี บริษัท วงษ์พานิช เข้ามาตั้งโรงงานรับซื้อขยะเพื่อนำไปรีไซเคิลในพื้นที่ทุกอำเภอด้วย
- 5) บริษัท แพลมมบังอินดัสทรี จำกัด ชี้ว่าภาคเอกชนจัดการเกี่ยวกับการไปแสดงสินค้าในศูนย์แสดงสินค้าที่ต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นศูนย์กลางการขายสินค้า เช่น เยอรมนี อังกฤษ ญี่ปุ่น โดยทำงานคูขนานไปกับกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ จากเดิมภาคเอกชนต้องอาศัยทางกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศเป็นเจ้าภาพในการจัดผู้ประกอบการเดินทางไปเป็นคณะ แต่ปัจจุบันเอกชนประสานงานและดำเนินการด้วยตัวเอง อีกทั้งยังสามารถไปตั้งสถานที่แสดงสินค้าถาวรในงานต่าง ๆ ทั่วโลก
- 6) การรังวัดที่ดินตาม พ.ร.บ.ช่างรังวัดเอกชน ระบุให้เอกชนทำงานรังวัดที่ดินคูขนานไปกับกรมที่ดินได้ เฉพาะเรื่องการสอบเขต การแบ่งแยกที่ดินตามเอกสารสิทธิ์ที่เป็นโฉนดที่ดิน ช่างรังวัดเอกชนเข้ามารับภาระแทนช่างรังวัดของกรมที่ดินได้หมดทั้งกระบวนการในระดับพื้นที่ นั่นคือได้ผลผลิตเป็นรูปแผนที่รังวัด หลักฐานการคำนวณ การคิดอัตราส่วน เพื่อส่งเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตรวจสอบและเขียนโฉนดของกรมที่ดินต่อไป ที่ผ่านมากการทำงานช่างรังวัดเอกชนช่วยอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและลดภาระของเจ้าหน้าที่รังวัดกรมที่ดินได้มาก
- 7) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ในการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าอุตสาหกรรมสำหรับผู้ประกอบการส่งออก เป็นการอนุมัติรับรองสินค้าระหว่างเอกชนด้วยกันเอง ในกรณีที่ไม่ใช่การใช้สิทธิ์ตามเขตการค้าพิเศษ ซึ่งเป็นอำนาจของกรมการค้าต่างประเทศ ถือเป็นการทำงานคูขนานไปกับการรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าของกระทรวงพาณิชย์

- 8) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยให้บริการข้อมูลต่าง ๆ แก่สมาชิกคู่ขนานไปกับการให้ข้อมูลของหน่วยราชการ และรับเป็นตัวกลางรับเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ จากสมาชิกเพื่อส่งต่อไปยังหน่วยราชการที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง

กรณีศึกษา 1: การบริหารจัดการน้ำโดย บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน)

ปัญหา

เนื่องด้วยพื้นที่บริเวณภาคตะวันออกของประเทศไทยนั้น ได้ทวีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นผลมาจากแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งตะวันออก (Eastern Seaboard) ซึ่งรัฐบาลส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุน โดยที่รัฐบาลจะอำนวยความสะดวกในด้านสาธารณูปโภคต่างๆ ให้แก่เอกชนและนักลงทุน โดยภายใต้โครงการดังกล่าวได้ครอบคลุมพื้นที่ภาคตะวันออกสามจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดฉะเชิงเทรา

เมื่อพื้นที่อุตสาหกรรมดังกล่าวขยายตัวขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้ปริมาณความต้องการน้ำดิบเพื่อป้อนเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมสูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งหากไม่มีการบริหารจัดการแหล่งน้ำดิบที่มีประสิทธิภาพมากเพียงพอแล้ว ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาการจ่ายน้ำดิบที่ไม่ทั่วถึงหรือไม่สม่ำเสมอได้

แนวทางในการแก้ไขปัญหา

พื้นที่บริเวณลุ่มน้ำในภาคตะวันออกนั้น ประกอบด้วยแหล่งน้ำสามแห่งใหญ่ด้วยกัน คือ ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ลุ่มน้ำบางปะกง และลุ่มน้ำปราจีนบุรี ซึ่งมีพื้นที่รวมประมาณ 32,300 ตารางกิโลเมตร มีศักยภาพของปริมาณน้ำท่าเฉลี่ยรวม 20,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่าปริมาณน้ำดิบเพียงพอสำหรับป้อนสู่ภาคอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่ชายฝั่งตะวันออก ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำดิบในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพสูงสุด คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติลงวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2535 ให้การประสานอนุมัติภาคจัดตั้ง บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด หรือ East Water รับผิดชอบในการพัฒนาและจัดการระบบท่อส่งน้ำดิบสายหลักเพื่อจำหน่ายน้ำดิบเพียงหน่วยงานเดียวในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกของประเทศไทย โดยที่บริษัทจะมีพื้นที่ในความรับผิดชอบ ครอบคลุม 7 จังหวัด คือ ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี และตราด

ผลของการนำไปปฏิบัติ

ภายหลังการจัดตั้งบริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด แล้วนั้น ก็ได้มีการเข้าดำเนินการบริหารอ่างเก็บน้ำในพื้นที่สามแห่งด้วยกัน ซึ่งประกอบด้วย อ่างเก็บน้ำดอกกราย อ่างเก็บน้ำหนองค้อ และอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล โดยมีระบบท่อส่งน้ำที่สามารถให้บริการได้ตามแนวพื้นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยระบบท่อส่งน้ำดิบดอกกราย-มาบตาพุด-สัตหีบ ระบบส่งท่อส่งน้ำหนองค้อ-แหลมฉบัง ระบบท่อส่งน้ำดิบหนองปลาไหล-หนองค้อ และระบบท่อส่งน้ำหนองปลาไหล-มาบตาพุด และในอนาคตนั้นทางบริษัทได้มีแผนที่จะพัฒนาแหล่งน้ำตามแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ซึ่งคาดว่าจะมีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำต่าง ๆ อีกประมาณ 14 โครงการ และจะมีผลทำให้ความจุรวมของอ่างเก็บน้ำในพื้นที่ทั้ง 3 ลุ่มน้ำ เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 3,200 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งจะทำให้สามารถขยายบริการไปสู่ภาคเกษตรกรรม และการอุปโภค-บริโภคได้

ต่อมากระทรวงพาณิชย์ได้อนุมัติให้บริษัทแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชน ภายใต้ชื่อ บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) ในวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 และได้ดำเนินการเสนอขายหุ้นสามัญของบริษัทแก่นักลงทุนทั่วไป และจดทะเบียนเป็นหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในช่วงเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม พ.ศ. 2540 โดยที่การประปาส่วนภูมิภาคยังคงเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุดของบริษัท

ในด้านคุณภาพการให้บริการนั้น จากผลการสำรวจพบว่า⁸⁴ โดยภาพรวมผู้ใช้น้ำของบริษัทมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของบริษัทอยู่ในระดับสูง โดยสามารถจำแนกได้เป็น ความสม่ำเสมอในการจ่ายน้ำนั้นมีความพึงพอใจสูงสุด กล่าวคือ ทางบริษัทสามารถจ่ายน้ำให้กับผู้ใช้น้ำได้อย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ ในขณะที่กิจกรรมบริการด้านการปฏิบัติการแก้ไขต่อคำร้องเรียนของผู้ใช้น้ำและกิจกรรมบริการด้านความเหมาะสมของคุณภาพน้ำมีความพึงพอใจน้อยที่สุด แสดงให้เห็นว่า น้ำดิบที่ทางบริษัทได้จ่ายให้กับโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ นั้นยังคงมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข

กรณีศึกษา 2: ช่างรังวัดเอกชน

ปัญหา

สืบเนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในช่วงต้นของทศวรรษ 2530 เป็นผลให้ตลาดอสังหาริมทรัพย์ได้ขยายตัวไปในทิศทางเดียวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งตลาดดังกล่าวมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงโดยตรงกับงานรังวัดที่ดินของกรมที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการรังวัดที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเพื่อการสอบเขตที่ดิน การแบ่งแยกที่ดินออกเป็นหลายแปลง หรือการรวมที่ดินหลายแปลงเข้าเป็นแปลงเดียวกัน เป็นผลให้ความต้องการใช้บริการจากเจ้าพนักงานรังวัดที่ดินของกรมที่ดินเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และนับวันจะเพิ่มมากยิ่งขึ้นตามลำดับ ในขณะที่ช่างรังวัดของกรมที่ดินที่มีอยู่ในขณะนั้นไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติการในเรื่องดังกล่าวได้ทันความต้องการของประชาชน เพราะฉะนั้น เพื่ออำนวยความสะดวกรวดเร็วให้แก่ประชาชน กรมที่ดินจึงได้มีแนวคิดที่จะมอบอำนาจให้ช่างรังวัดเอกชนรับทำการรังวัดที่ดิน เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน

แนวทางในการแก้ไขปัญหา

จากปัญหาการขาดแคลนช่างรังวัดของกรมที่ดิน ซึ่งมีไม่เพียงพอต่อปริมาณความต้องการใช้บริการรังวัดที่ดินของประชาชนนั้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 ขึ้นเพื่อให้ช่างรังวัดเอกชนเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระงานจากช่างรังวัดของกรมที่ดิน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของช่างรังวัดเอกชนนั้น สามารถกระทำการรังวัดที่ดินได้เสมือนหนึ่งช่างรังวัดของกรมที่ดิน กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ในการสอบเขต แบ่งแยก หรือรวมที่ดินหลายแปลงเข้าเป็นแปลงเดียวกันเมื่อผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำการร้องขอ โดยการยื่นคำร้องขอสอบรังวัดที่ดินต่อกรมที่ดินและแจ้งความประสงค์ที่จะใช้ช่างรังวัดที่ดินเอกชนพร้อมกัน ด้วยการยื่นคำร้องนั้น ซึ่งการให้บริการของช่างรังวัดที่ดินจะไม่อยู่ในขอบข่ายความรับผิดชอบของกรมที่ดินแต่อย่างใด กล่าวคือ ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องทำสัญญาในการรังวัดที่ดินกับช่างรังวัดที่ดินเอกชนซึ่งกฎหมายบังคับให้อยู่ภายใต้สังกัดสำนักงานช่างรังวัดเอกชน (มาตรา 22) และหากช่างรังวัดที่ดินเอกชนซึ่งเป็นผู้รับจ้างดำเนินการกระทำการไม่สำเร็จ

⁸⁴ จิราพรรณ พลวิชัย, ความพึงพอใจของผู้ใช้น้ำต่อการให้บริการของบริษัท East Water, งานนิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2544.

หรือเกิดปัญหาใด ๆ ขึ้น ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งอยู่ในฐานะผู้ว่าจ้างจะสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษได้เฉพาะกับสำนักงานช่างรังวัดเอกชนเท่านั้น โดยกรมที่ดินจะทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยงานในการอำนวยความสะดวกและออกเอกสารสิทธิ์ซึ่งได้รับการสอบรังวัดอย่างถูกต้องแล้วเท่านั้น

ผลของการนำไปปฏิบัติ

แม้ว่าพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 จะเปิดโอกาสให้แก่เอกชนสามารถเสนอบริการรังวัดที่ดินแข่งขันกับกรมที่ดินได้ แต่ในสภาพความเป็นจริงการพิจารณาให้อนุญาตแก่เอกชนรายใดในการเป็นช่างรังวัดที่ดินเอกชนหรือจัดตั้งสำนักงานช่างรังวัดเอกชนก็ยังคงถูกจำกัดให้เฉพาะแต่บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีสัญชาติไทยซึ่งอาจด้วยเหตุแห่งความมั่นคงของรัฐ กระนั้นก็ตาม บริการรังวัดที่ดินโดยช่างรังวัดที่ดินเอกชนก็มีส่วนช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่บรรดาบริษัทจัดสรรที่ดินเป็นอย่างมาก เนื่องจากช่วยตัดทอนระยะเวลาในการรอคิวช่างรังวัดที่ดินของกรมที่ดินซึ่งมีผู้ขอรับบริการอยู่เป็นจำนวนมาก

และจากการขยายตัวของตลาดบริการรังวัดที่ดินโดยเอกชนนี้เอง ได้ทำให้เกิดการรวมตัวกันขึ้นเป็น “ชมรมช่างรังวัดเอกชนแห่งประเทศไทย” ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นศูนย์รวมของช่างรังวัดเอกชนทั่วประเทศ โดยจะทำหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสาร และคำแนะนำในการแก้ไขปัญหาต่างที่เกิดขึ้นจากการรังวัด รวมทั้งยังเป็นตัวกลางระหว่างผู้ว่าจ้าง กับช่างรังวัดเอกชน ทำให้การใช้บริการรังวัดจากช่างรังวัดเอกชนเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม การให้บริการโดยช่างรังวัดเอกชนก็ยังคงมีอุปสรรคอยู่บ้าง ทั้งนี้เนื่องจากต้นทุนในการให้บริการรังวัดที่ดินโดยช่างรังวัดเอกชนนั้นสูงกว่าการคิดค่าบริการรังวัดที่ดินโดยช่างรังวัดของกรมที่ดินมาก ซึ่งมีสาเหตุมาจากการคิดค่าบริการรังวัดของกรมที่ดินไม่ได้คิดจากต้นทุนที่แท้จริง กล่าวคือ ไม่มีการคิดรวมต้นทุนด้านบุคลากร ค่าบำรุงรักษาหรือค่าเสื่อมราคาของอุปกรณ์ที่ใช้ในการรังวัดต่างๆ ในขณะที่การให้บริการรังวัดโดยช่างรังวัดเอกชนจำเป็นต้องบวกรวมต้นทุนในส่วนนี้ด้วย จึงเป็นเหตุให้มีการคิดค่าบริการที่แตกต่างกันมาก ดังนั้น การให้บริการรังวัดที่ดินโดยช่างรังวัดเอกชนจึงยังมีได้เป็นทางเลือกในการรับบริการของประชาชนมากนัก

กรณีศึกษา 3: สถานตรวจสภาพรถเอกชน (ตรอ.)

ปัญหา

ด้วยพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 นั้น ได้กำหนดให้รถที่จะนำมาจดทะเบียนและนำมาใช้ต้องผ่านการตรวจสภาพรถจากพนักงานตรวจสภาพ หรือจากสถานตรวจสภาพรถที่ได้รับอนุญาต จึงเป็นผลให้รถยนต์ทุกคันที่อยู่ในข่ายจะต้องตรวจสภาพและต้องเสียภาษีรถยนต์ประจำปี ต้องนำรถเข้าตรวจสอบกับส่วนสถานตรวจสภาพรถ สำนักวิศวกรรมและความปลอดภัย กรมการขนส่งทางบก หรือสถานตรวจสภาพรถที่ได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนกลาง

แต่ในเวลาต่อมาพบว่า ปริมาณรถยนต์จดทะเบียนที่เพิ่มขึ้นนั้นมีเป็นจำนวนมาก เป็นผลให้สำนักวิศวกรรมและความปลอดภัย และสถานตรวจสภาพรถที่ได้รับใบอนุญาตไม่สามารถให้บริการตรวจสภาพรถยนต์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นภาระทางด้านงบประมาณและการดำเนินงานของทางราชการ ดังนั้น กรมการขนส่งทางบกจึงมีแนวคิดที่จะหามาตรการที่จะให้รถยนต์ที่ใช้งานอยู่บนท้องถนนได้รับการตรวจสภาพ และมีสภาพที่ดี มีอุปกรณ์ส่วนควบครบถ้วนถูกต้องตามกฎหมาย มีมลภาวะทางอากาศและเสียงที่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน

แนวทางในการแก้ไขปัญหา

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กรมการขนส่งทางบกจึงได้ออกระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถ พ.ศ. 2536⁸⁵ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถยื่นคำขอเพื่อดำเนินการจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถยนต์ได้ ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดา ห้างหุ้นส่วนสามัญ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยในส่วนของ การดำเนินการนั้น กรมการขนส่งทางบกได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา ซึ่งทางกรมการขนส่งทางบกก็ได้มีการแก้ไขระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถเรื่อยมา ซึ่งประกอบไปด้วย ระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถ พ.ศ. 2541 ระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถ พ.ศ. 2547 และระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถ พ.ศ. 2551 ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับสถานตรวจสภาพรถ อาทิ การขอรับใบอนุญาต การอนุญาต และการต่ออายุใบอนุญาต ตลอดจนการดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับการจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เหมาะสม และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ผลของการนำไปปฏิบัติ

ในปัจจุบัน ผู้ใช้รถยนต์สามารถเลือกนำรถยนต์เข้าตรวจสอบสภาพรถได้ที่กรมการขนส่งทางบก และสถานตรวจสภาพรถเอกชนซึ่งในปัจจุบันมีมากกว่า 1,900 แห่งทั่วประเทศ ทั้งนี้ตามความสะดวกของผู้รับบริการ โดยที่อัตราค่าบริการที่สถานตรวจสภาพรถเอกชนเรียกเก็บนั้นเป็นไปตามระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถ ซึ่งเป็นผลให้สถานตรวจสภาพรถเอกชนนั้นได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความสะดวกและรวดเร็วมากกว่าการนำรถเข้ารับการตรวจสภาพกับหน่วยงานของกรมการขนส่งทางบกมาก จึงทำให้ขณะนี้ส่วนตรวจสภาพรถของกรมการขนส่งทางบกได้ปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงาน คือ

- พิจารณาวางแผนการจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถให้ครอบคลุมทุกจังหวัดทั่วประเทศ
- ออกระเบียบ ข้อกำหนด และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการสถานตรวจสภาพรถ
- พิจารณาอนุญาตจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
- พิจารณาต่ออายุใบอนุญาตสถานตรวจสภาพรถทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

แต่อย่างไรก็ตาม การมอบใบอนุญาตให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถนั้นก็ยังคงมีปัญหายูบง่า กล่าวคือ สถานประกอบการเอกชนบางแห่งเรียกเก็บเงินจากผู้เข้ารับบริการตรวจสภาพรถเพื่อที่จะออกไปรับรองการตรวจสภาพรถให้โดยที่ไม่มีมีการตรวจจริง ดังนั้น กรมการขนส่งทางบก โดยส่วนสถานตรวจสภาพรถ สำนักวิศวกรรมและความปลอดภัยจึงได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานโดยให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการปฏิบัติงานของสถานตรวจสภาพรถให้ถูกต้องตามระเบียบ รวมถึงตรวจสอบข้อร้องเรียนต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการสถานตรวจสภาพรถ ซึ่งนอกจากนี้ ส่วนสถานตรวจสภาพรถยังได้จัดทำระบบรายงานผลการตรวจสภาพรถทางอินเทอร์เน็ต เพื่อให้สามารถยืนยันได้ว่ารถที่ได้รับใบรับรองการตรวจสภาพรถนั้น ได้มีการนำรถเข้ารับการตรวจสภาพจริง ซึ่งสามารถพบปัญหาการทุจริตของสถานตรวจสภาพรถเอกชนได้ในระดับหนึ่ง

⁸⁵"การจัดตั้งสถานตรวจสภาพรถ" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนที่ 15 ง (19 กุมภาพันธ์ 2547) หน้า 45-60.

5.3 การแสดงบทบาทหน้าที่คาบเกี่ยวกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคประชาสังคม

ในการบริหารภารกิจของภาครัฐบางประเภทซึ่งต้องอาศัยบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ภาครัฐมักจะมีการประสานความร่วมมือและส่งเสริมบทบาทของกลุ่มองค์กรในชุมชนให้เข้ามาาร่วมขับเคลื่อนภารกิจด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การที่หน่วยงานภาครัฐร่วมกับชุมชนในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ เช่น การจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้ยากไร้ในโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งเป็นการประสานระหว่างส่วนราชการหลากหลายหน่วยงานกับองค์กรชุมชน เป็นต้น นอกจากการร่วมกันดำเนินโครงการสาธารณะแล้ว ในหลายกรณีพบว่าองค์กรชุมชนมีการจัดบริการสาธารณะด้วยตัวเองขึ้น เช่น ระบบสวัสดิการสังคม ระบบการเรียนรู้ และส่งเสริมอาชีพในชุมชน รวมถึงการจัดการทรัพยากรส่วนรวมของชุมชน เป็นต้น ในกรณีนี้ยังรวมถึงการแสดงบทบาทขององค์กรที่ไม่แสวงผลกำไรซึ่งดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์ด้านต่าง ๆ คู่ขนานไปกับการทำงานของภาครัฐอีกด้วย

กรณีตัวอย่างที่ชัดเจนของการประสานความร่วมมือโดยหน่วยงานภาครัฐดึงบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามาร่วมในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงาน ได้แก่ กรณีศึกษากรมชลประทาน เกี่ยวกับการมอบหมายภารกิจการจัดการน้ำในพื้นที่ชลประทานให้องค์กรชุมชนดูแลจัดการตนเอง ซึ่งพบได้จากกรณีการดำเนินงานของ **สำนักชลประทานที่ 9 จังหวัดชลบุรี** ดังรายละเอียดต่อไปนี้⁸⁶

การทำงานร่วมกับชุมชน ได้แก่ กรณีที่กรมชลประทานมีโครงการส่งเสริมให้ชาวบ้านตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำขึ้น เพื่อดูแลบริหารจัดการการส่งน้ำ กลุ่มผู้ใช้น้ำในพื้นที่ต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นโดยนโยบายของกรม โดยกรมชลประทานมีหน้าที่จัดสรรน้ำในเขตชลประทานแก่กลุ่มผู้ใช้น้ำแต่ละกลุ่มในภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม ผู้บริโภค เป็นต้น กลุ่มผู้ใช้น้ำมีหน้าที่ดูแลคลองซอย ดูแลเรื่องการจัดสรรน้ำในพื้นที่แก่สมาชิกผู้ใช้น้ำ และทำหน้าที่แทนเจ้าหน้าที่กรมชลประทาน เช่น การจัดเวรไปตรวจคลองชลประทาน การเปิดปิดคลองส่งน้ำ กระจายน้ำแก่สมาชิกในกลุ่มตามข้อตกลง

ตัวอย่างกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม เช่น การตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำท้ายคลอง โดยสำนักชลประทานเปิดให้กลุ่มผู้ใช้น้ำส่งแผนจัดการพื้นที่เพาะปลูกเข้ามาเพื่อขอใช้น้ำ โดยแผนดังกล่าวจะระบุว่ากลุ่มเกษตรกรจะปลูกพืชชนิดใดบ้างในช่วงเวลาใด จำนวนรวมทั้งหมดกี่ไร่ จากนั้นกรมชลประทานจะคำนวณปริมาณน้ำที่จะใช้ในพื้นทีนั้น แล้วจึงจัดสรรน้ำตามนั้นไปให้กลุ่มผู้ใช้น้ำ เช่น สองล้านลูกบาศก์เมตรในหนึ่งฤดูกาล หลังจากนั้นมอบหมายให้กลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นผู้ร่วมกันบริหารจัดการการจัดสรรน้ำจำนวนนั้นเอง บนหลักการที่ว่าเกษตรกรเป็นเจ้าของน้ำ ไม่ใช่กรมชลประทานเป็นเจ้าของน้ำ ดังนั้น เกษตรกรต้องเป็นผู้จัดสรรน้ำให้แก่

⁸⁶ รายงานการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมสมองร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง, น.52.

สมาชิกกลุ่มอย่างทั่วถึงด้วยตัวเอง กรมชลประทานเป็นเพียงพี่เลี้ยง ซึ่งแนวคิดแบบเดียวกับการตั้งกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขในชุมชน เป้าหมายเพื่อสร้างอาสาสมัครชลประทาน ทั้งนี้เพื่อช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร อันเนื่องมาจากการจำกัดกรอบข้าราชการส่วนภูมิภาค ปัจจุบันข้าราชการกรมชลประทานจังหวัดชลบุรีมี 14 คน ผลได้ทางอ้อมคือ ประชาชนได้นำทั่วถึงกันอย่างแท้จริง บริหารจัดการโดยประชาชนเอง

รูปแบบการบริหารจัดการน้ำโดยชุมชนดังกล่าว เป็นตัวแบบของญี่ปุ่น กล่าวคือ เกษตรกรที่มีการรวมกลุ่มกัน สามารถร้องขอแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรมไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดได้ จากนั้นผู้ว่าฯ จะร้องขอกรมชลประทานให้ดำเนินการสร้างแหล่งน้ำในพื้นที่ที่มีการร้องขอ งบประมาณในการจัดสร้างแหล่งน้ำมีที่มาจากรัฐบาลร้อยละ 50 กรมชลประทานร้อยละ 30 และกลุ่มเกษตรกรร้อยละ 20 ทั้งนี้กลุ่มเกษตรกรสามารถกู้เงินลงทุนดังกล่าวจากรัฐได้ เมื่อก่อสร้างแหล่งน้ำแล้ว รัฐจะโอนกรรมสิทธิ์ในการจัดการประโยชน์จากแหล่งน้ำนั้น มาให้กลุ่มเกษตรกรสามารถบริหารจัดการและเก็บค่าบริการเพื่อเป็นรายได้ของกลุ่มเอง เช่น กลุ่มแม่บ้านโทเน่กรุงโตเกียว ขายน้ำให้การเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมด้วย เมื่อมีรายได้แล้วกลุ่มเกษตรกรจึงส่งคืนเงินกู้ให้รัฐบาล

ตัวอย่างของกลุ่มผู้ใช้น้ำในระดับชุมชนดังกล่าว ได้แก่ กลุ่มผู้ใช้น้ำชุมชนบางพระ ซึ่งมีการรวมตัวของชาวบ้านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำ กระทั่งปัจจุบันกลุ่มดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทดูแลการจัดการน้ำในภารกิจของกรมชลประทานอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตามจากการทำงานที่ผ่านมาพบว่า แม้จะมีบทบาทในการจัดการน้ำอย่างเป็นทางการ แต่กลุ่มไม่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมจัดการอื่น ๆ โดยเฉพาะการจัดการความขัดแย้ง เช่น เมื่อมีปัญหาการแย่งน้ำเมื่อน้ำไม่พอ ต้นน้ำปลายน้ำมีการแย่งน้ำกัน ความขัดแย้งเกิดขึ้น กลุ่มไม่มีกลไกการแก้ไข ในขณะที่กรมชลประทานก็ไม่มีบุคลากรเข้ามาดูแลจัดการปัญหาในพื้นที่ได้เพียงพอ จึงเป็นภาระของผู้จัดการกลุ่ม ที่ผ่านมาจึงไม่มีคนอยากเป็นหัวหน้ากลุ่ม ส่งผลให้การบริหารกิจการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในสภาพปัจจุบัน กลุ่มผู้ใช้น้ำเห็นว่า ภารกิจจัดการน้ำ หากให้กลุ่มชาวบ้านไปติดต่อขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จะช่วยให้ทำงานร่วมกันได้อย่างใกล้ชิด แต่ถ้าให้กลุ่มชาวบ้านไปติดต่อกับส่วนราชการอื่น ๆ ก็ห่างไกล ไม่มีประสิทธิภาพพอ ดังนั้น กรมชลประทานจึงควรตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามาเป็นฝ่ายที่สามด้วย เช่น ช่วยเป็นตัวกลางจัดการปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้ามีการตั้งกองทุนกลุ่มผู้ใช้น้ำจะต้องอาศัยการมีระบบบริหารจัดการที่รัดกุม และมีกลไกการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้น้ำกันเองด้วย

ปัญหาอื่น ๆ ที่พบคือ กลุ่มผู้ใช้น้ำมีเพียงบทบาทบริหารจัดการน้ำในกลุ่ม แต่ไม่มีอำนาจการตัดสินใจที่ผูกพันหรือมีผลในเชิงบังคับให้องค์กรอื่นทำตาม เช่น เมื่อสำนักชลประทานปล่อยน้ำลงคลองให้กลุ่มผู้ใช้น้ำแล้ว กลับมีเอกชนมาลักลอบจอตลอดสูบน้ำบริเวณต้นน้ำก่อนจะไปถึงพื้นที่ชุมชน แต่กลุ่มชาวบ้านไม่สามารถกระทำกรอย่างใดได้ ทั้งที่เห็นการกระทำนั้นซึ่งหน้า ดังนั้น จึงควรพิจารณาเรื่องอำนาจหน้าที่ของกลุ่มด้วย

นอกจากกรณีศึกษาดังกล่าวแล้ว การประสานความร่วมมือโดยหน่วยงานภาครัฐตั้งบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามาร่วมในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ ยังปรากฏในลักษณะอื่น ๆ ที่หลากหลาย ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

- 1) สภาอุตสาหกรรมและสมาคมหอการค้าจังหวัดลำปางร่วมทำงานของสโมสรโรตารีสากล และสมาคมไลออน ซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนที่ทำงานในระดับสากล และมีเครือข่ายสาขาปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ตัวอย่างผลงานด้านการจัดบริการสาธารณะที่โดดเด่น คือ การดำเนินโครงการหยอดวัคซีนโปลีโอในทุกชุมชน สโมสรโรตารีลำปางเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินโครงการหยอดวัคซีนโปลีโอในทุกชุมชนด้วยงบประมาณที่ได้รับจากองค์การอนามัยโลก นอกจากนี้ ยังมีบริการรถเข็นสำหรับผู้พิการ บริการเครื่องกรองน้ำให้แก่โรงเรียนของรัฐ ซึ่งถือเป็นการทำงานด้านสาธารณสุขควบคู่ไปกับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ด้วย
- 2) ศูนย์เรียนรู้เพื่อครอบครัวเข้มแข็ง จังหวัดลำปางดำเนินโครงการส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 3) ศูนย์เรียนรู้เพื่อครอบครัวเข้มแข็ง จังหวัดลำปางดำเนินโครงการรักษาป่าในชุมชน
- 4) ศูนย์เรียนรู้เพื่อครอบครัวเข้มแข็ง จังหวัดลำปางดำเนินโครงการเสริมสร้างความรู้เรื่องการใช้ประโยชน์จากพืชสมุนไพร
- 5) ศูนย์เรียนรู้เพื่อครอบครัวเข้มแข็ง จังหวัดลำปาง เปิดศูนย์รับเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคมของผู้บริโภค
- 6) ศูนย์เรียนรู้เพื่อครอบครัวเข้มแข็ง จังหวัดลำปาง เปิดศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพประชาชน
- 7) ศูนย์เรียนรู้เพื่อสร้างครอบครัวเข้มแข็ง จังหวัดลำปาง จัดกิจกรรมสร้างกระบวนการเรียนรู้เรื่องครอบครัวแก่ประชาชนทั่วไป โดยขอรับการสนับสนุนงบประมาณจาก สสส. ทำงานในพื้นที่จังหวัดลำปางและใกล้เคียง
- 8) เครือข่ายลุ่มน้ำจาง อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง ทำงานสร้างความเข้าใจเรื่องการจัดการทรัพยากรในชุมชน โดยเฉพาะป่าต้นน้ำของชุมชนซึ่งมีพื้นที่หนึ่งแสนห้าหมื่นไร่
- 9) เครือข่ายลุ่มน้ำจาง อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง จัดระบบการดูแลเฝ้าระวังไฟฟ้าได้กว่าเก้าสิบบิวต์เซ็นต์ในพื้นที่ มีการตั้งศูนย์ประสานงานการดับไฟฟ้าของเครือข่ายชาวบ้านเองกว่าสิบพื้นที่กระจายโดยรอบ
- 10) เครือข่ายลุ่มน้ำจาง อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง ดำเนินงานขับเคลื่อนกิจกรรมการแก้ปัญหาลดหมอกควันในภาคเหนือในระดับพื้นที่ งบประมาณในการดำเนินกิจกรรมส่วนใหญ่มาจากการจัดผ้าป่าในชุมชนและได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอกบางส่วน
- 11) กองทุนสวัสดิการชุมชนบ้านดอนชัย จังหวัดลำปาง ตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนที่เกิดจากการออมเงินวันละบาทของสมาชิกในชุมชน ปัจจุบันกองทุนมีเงินกว่าห้าล้านบาท

- 12) กองทุนสวัสดิการชุมชนบ้านดอนชัย จังหวัดลำปาง จัดระบบสวัสดิการสังคมแก่สมาชิกกว่าสามพันคน
- 13) กองทุนสวัสดิการชุมชนบ้านดอนชัย จังหวัดลำปาง จัดเขตพัฒนาชุมชนกันเอง มีการตั้งหัวหน้าพัฒนาเขต ระดมทุนดำเนินโครงการพัฒนาภายในชุมชนเอง ซึ่งเป็นโครงการที่ไม่อยู่ในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 14) องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น มีการตั้งสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดสาขาในทุกอำเภอ เป็นโครงสร้างภายในของ อบจ. เพื่อประสานการทำแผน การจัดประชาคมเพื่อทำแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ และแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 15) สมาคมศูนย์ประสานงานองค์การเอกชนจังหวัดกาญจนบุรีทำงานด้านสวัสดิการสังคมในภาคประชาสังคม คู่ขนานไปกับงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 16) สมาคมศูนย์ประสานงานองค์การเอกชนจังหวัดกาญจนบุรีดำเนินโครงการทำดีถวายในหลวง
- 17) สมาคมศูนย์ประสานงานองค์การเอกชนจังหวัดกาญจนบุรีดำเนินโครงการส่งเสริมการให้
- 18) สมาคมศูนย์ประสานงานองค์การเอกชนจังหวัดกาญจนบุรีจัดระดมกองทุนช่วยเหลือผู้ประสบภัยจังหวัดกาญจนบุรี
- 19) สมาคมศูนย์ประสานงานองค์การเอกชนจังหวัดกาญจนบุรีดำเนินโครงการชาวกาญจน์ร่วมใจปันให้หนึ่งบาท เป็นกองทุนสำหรับงานอาสาสมัคร
- 20) สมาคมศูนย์ประสานงานองค์การเอกชนจังหวัดกาญจนบุรีส่งเสริมการตั้งศูนย์เรียนรู้เกษตรกรธรรมชาติ ตำบลท่ามะขาม
- 21) การจัดการบรรเทาสาธารณภัยในเขตรับผิดชอบของเทศบาลเมืองพนัสนิคม มีเอกชนตั้งมูลนิธิต่าง ๆ ทำหน้าที่ฝึกอบรมและออกปฏิบัติหน้าที่กู้ภัยคู่ขนานไปกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาล ในบางโครงการมีการขอเงินสนับสนุนกิจกรรมจากเทศบาล
- 22) ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 10 ตำบลบางเสา ชื่อว่าในหมู่บ้านมีการทำงานด้านสวัสดิการสังคมคู่ขนานไปกับหน่วยงานของรัฐ โดยจัดตั้งกองทุนสัจจะออมทรัพย์ ซึ่งชุมชนร่วมกันคัดกรองสมาชิกที่จะเข้ามาร่วมทำกองทุน มีระบบการจัดการด้วยความสมัครใจ มีการจัดระบบสวัสดิการแก่สมาชิกกองทุน
- 23) สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ทำงานคู่ขนานกับมูลนิธิต่าง ๆ เรื่องเด็ก เยาวชน โดยมีการทำโครงการเรือเยาวชน โครงการมิตรภาพเยาวชนลุ่มแม่น้ำโขง

5.4 การวิเคราะห์เบื้องต้นเพื่อจัดทำข้อเสนอตัวแบบเครื่องมือสำหรับปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐและเครื่องมือสำหรับเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินงานบริการสาธารณะ

จากสภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐให้บรรลุผลสำเร็จดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่ารูปแบบการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติงานภายใต้สภาพเงื่อนไขข้อจำกัดเชิงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่ตั้งอยู่บนการบริหารงานฐานกรม ในขณะที่การประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการระดับกรมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถือเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับรูปแบบการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมนั้น กล่าวได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการปรับตัวของภาครัฐในการบริหารจัดการภาคสาธารณะ โดยเฉพาะการนำเครื่องมือทางการบริหารภายใต้กลไกตลาดมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะของรัฐมากขึ้น รวมถึงการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้บริการสาธารณะจากรัฐ และเปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียจากการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐได้เข้ามามีบทบาทร่วมในการบริหารภารกิจของภาครัฐมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในกรณีต่าง ๆ ดังได้กล่าวไปนั้น ส่วนใหญ่เป็นผลจากการริเริ่มของแต่ละหน่วยงาน และดำเนินไปภายใต้สภาพแวดล้อมของการทำงานในแต่ละกรณี ที่สำคัญคือ ระบบการประสานความร่วมมือดังกล่าวมีการทำงานในลักษณะที่เป็นไปตามสถานการณ์ มากกว่าจะเป็นการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบและมีขั้นตอนกระบวนการที่ชัดเจนแน่นอนและมีความรัดกุม ทั้งในแง่ของความถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย ความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากรและงบประมาณของรัฐ และการมีระบบความรับผิดชอบในผลงานอย่างชัดเจน

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงและพัฒนา รูปแบบการบริหารงานภาครัฐบนฐานการประสานความร่วมมือดังกล่าวให้มีแบบแผนชัดเจนตามหลักวิชาการสากล และเป็นระบบและมีรูปแบบที่เป็นทางการในกระบวนการบริหารงานภาครัฐ โดยพิจารณานำเครื่องมือสำหรับปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐ และเครื่องมือสำหรับเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินงานบริการสาธารณะ ซึ่งปรากฏแพร่หลายในต่างประเทศ และสามารถเทียบเคียงได้กับลักษณะรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ดังที่ปรากฏในสภาพการปฏิบัติงานจริงดังกล่าวไปแล้ว มาปรับประยุกต์ใช้ในระบบบริหารงานภาครัฐของไทย โดยเครื่องมือทางการบริหารดังกล่าวจำแนกได้ 3 กลุ่ม คือ

(1) เครื่องมือทางการบริหารที่ใช้สำหรับเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาดำเนินภารกิจจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ

(2) เครื่องมือทางการบริหารที่ใช้สำหรับเปิดให้องค์กรภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาดำเนินภารกิจจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ

(3) เครื่องมือทางการบริหารที่ใช้สำหรับเสริมสร้างความร่วมมือและธรรมาภิบาลในการดำเนินภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับเครื่องมือแต่ละรูปแบบ และการนำเครื่องมือทางการบริหารแต่ละรูปแบบไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเนื้อหาในบทต่อ ๆ ไป

ส่วนที่ 4

เครื่องมือทางการบริหารที่ใช้สำหรับ
ภาครัฐหรือภาคส่วนอื่นที่เข้ามา
ดำเนินการแทนภาครัฐ

บทที่ 6

การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ แทนรัฐ: ตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารและวิธีการนำไปปฏิบัติ

องค์กรภาคประชาสังคมในที่นี้ หมายถึง เครือข่าย กลุ่ม ชมรม สมาคม มูลนิธิ สถาบัน และองค์กรชุมชน ที่ดำเนินกิจกรรมหรือเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างรัฐ (State) กับปัจเจกชน (Individuals)⁸⁷ หากพิจารณาภาพรวมความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม จะเห็นได้ว่าภาคประชาสังคมเป็นภาคส่วนหนึ่งของสังคม ซึ่งอยู่นอกเหนือจาก “ภาครัฐ” และ “ภาคเอกชน” โดยทั้ง 3 ส่วนมีความเป็นอิสระต่อกัน แต่ก็มี ความเกี่ยวข้องโยงใยกัน แต่ละภาคส่วนขัดแย้งคัดค้านกันได้ แต่ขณะเดียวกันก็สามารถประสานความร่วมมือซึ่งกันและกันได้

นักวิชาการได้สรุปลักษณะสำคัญขององค์กรภาคประชาสังคมใน 2 ประการ ได้แก่ (1) องค์กรภาคประชาสังคมมุ่งเน้นการแสดงบทบาทอย่างเป็นอิสระในตัวเอง ไม่ยอมให้รัฐครอบงำหรือบงการ แม้ว่าจะ ยอมรับความช่วยเหลือจากรัฐ และมีความร่วมมือกับรัฐได้ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถชี้ นำ กำกับและ คัดค้านรัฐได้ในระดับหนึ่งด้วย (2) องค์กรภาคประชาสังคมมุ่งดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็น หลัก มุ่งสนับสนุนให้ปัจเจกชนรวมกลุ่มกันและมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ ปฏิเสธการแสวงหาหรือปกป้องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม⁸⁸

สำหรับข้อเสนอเกี่ยวกับตัวแบบเครื่องมือทางการบริหาร ที่ใช้สำหรับเปิดให้องค์กรในภาคประชา สังคม เข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับภาครัฐ หรือดำเนินการกิจแทนหน่วยงานรัฐ ซึ่งจะได้ กล่าวถึงต่อไปนี้ ตั้งอยู่บนการมองบทบาทของภาคประชาสังคมตามแนวคิดพหุนิยมแบบอังกฤษ (English Pluralism State Theory)⁸⁹ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปคือ การมุ่งลดขนาดและบทบาทของภาครัฐลง แล้วคืน

⁸⁷ การจำกัดความภาคประชาสังคมในที่นี้ คณะผู้วิจัยอาศัยกรอบแนวคิดของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ โปรดดู เอนก เหล่าธรรมทัศน์, “ส่วนรวมที่มีชีวิต: ความหมายของประชาสังคม,” ใน อนุชาติ พวงสำลี และ กฤตยา อาชวนิจกุล (บก.), *ขบวนการประชาสังคมไทย: ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง* (กรุงเทพฯ: โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2542), น. 35.

⁸⁸ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, “ส่วนรวมที่มีชีวิต: ความหมายของประชาสังคม,” น. 35.

⁸⁹ โปรดดู David Nicholls, *The Pluralist State* (London: Macmillan, 1975); Paul Q. Hirst, ed., *The Pluralist Theory of The State* (London: Routledge, 1989); Andrew Vincent, *Theories of The State* (Oxford: Basil Blackwell, 1987).

อำนาจสาธารณะและทรัพยากรสาธารณะให้แก่ประชาสังคมมากขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นรัฐแบบพหุนิยม ที่มีการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่และบทบาทในการจัดการกิจกรรมสาธารณะมากขึ้น ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม แทนที่จะเน้นการผูกขาดรวมศูนย์อำนาจ และบทบาทในการบริหารจัดการสาธารณกิจไว้ที่ภาครัฐฝ่ายเดียว ดังเช่นรัฐเอกราชหรือรัฐสมัยใหม่ที่เน้นการผูกขาดอำนาจเหนือสังคม

แนวคิดเกี่ยวกับรัฐที่มีความเป็นพหุนิยมในแบบอังกฤษ จึงต้องการให้กลุ่ม องค์กร ชุมชน หรือเครือข่ายทางสังคมต่าง ๆ เข้าไปมีอำนาจและบทบาทในการทำงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้น โดยอาจเป็นการแสดงบทบาทแทนหน่วยงานภาครัฐ หรือทำงานร่วมไปกับภาครัฐ ในขณะที่ภาครัฐก็มุ่งลดบทบาทหน้าที่ในสังคมให้น้อยลง และเปิดช่องทางให้ภาคประชาสังคมสามารถแสดงบทบาทและดำเนินกิจการอันเป็นประโยชน์ของส่วนรวมได้มากขึ้น ในวันนี้ บทบาทของภาคประชาสังคม จึงมิได้มีเพียงการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อคัดค้านต่อต้านรัฐ หรือต่อสู้ช่วงชิงนโยบายและผลประโยชน์จากรัฐ แต่ภาคประชาสังคมยังมีบทบาทในการรณรงค์ผลักดันให้รัฐลดขนาด อำนาจ และบทบาทลง โดยการแบ่งความชอบธรรม สิทธิ อำนาจหน้าที่ไปให้แก่ภาคประชาสังคม โดยเฉพาะในกิจกรรมที่กลุ่มทางสังคม ชุมชน หรือองค์กรภาคประชาสังคมสามารถบริหารจัดการและดูแลกันเองได้

ตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารที่ใช้สำหรับเปิดให้องค์กรในภาคประชาสังคมเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนภาครัฐ ได้แก่ การสร้างภาคีหุ้นส่วนภาครัฐ-ภาคประชาสังคม (Public Social Partnership) ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมสามารถเข้ามาเสนอตัวแข่งขันกันรับดำเนินการกิจบางอย่างแทนหน่วยงานภาครัฐได้ โดยผ่านการทำสัญญาออบหมายภารกิจระหว่างหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ กับองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามาเป็นคู่สัญญา ในลักษณะคล้ายคลึงกับการเปิดให้องค์กรภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาแข่งขันเข้าเป็นคู่สัญญารับดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐ แต่ในกรณีนี้ เป็นการทำสัญญานบนฐานความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วน ซึ่งเป็นคนละรูปแบบกับการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างหรือสัญญาทางปกครองทั่วไป

ด้วยเหตุที่แนวคิดเรื่องการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ นับได้ว่าเป็นเรื่องใหม่ทั้งสำหรับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนสาธารณชนในสังคมไทย คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า การนำเสนอตัวแบบเครื่องมือสำหรับเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐในที่นี้ ไม่อาจจะกล่าวถึงแต่เพียงตัวเครื่องมือทางการบริหารอย่างโดด ๆ ได้ หากแต่จำเป็นต้องกล่าวถึงรากฐานความเป็นมาและบริบทของการพัฒนาเครื่องมือทางการบริหารดังกล่าวด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สามารถเข้าใจได้ว่า ตัวเครื่องมือทางการบริหารดังกล่าว ถูกสร้างขึ้นบนฐานทางนโยบายแบบใด การนำเครื่องมือไปปฏิบัติต้องเกี่ยวข้องกับโครงสร้างเชิงสถาบันใดบ้าง และที่สำคัญคือ การพิจารณาว่าบริบททางการบริหารการปกครองที่เครื่องมือดังกล่าวถูกพัฒนาขึ้นนั้น สามารถเทียบเคียงกับบริบทเงื่อนไขของระบบบริหารราชการไทยได้มากน้อย

เพียงใด หากจะนำตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารดังกล่าวมาปรับใช้ในบริบทของไทย จำเป็นจะต้องพัฒนาโครงสร้างและกลไกทางการบริหารอย่างไรบ้าง

สาระสำคัญในลำดับต่อไปนี้จะกล่าวถึงจุดเริ่มต้นของนโยบายการทำข้อตกลงร่วมเป็นหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม (Government-Voluntary Sector Compacts) ในประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้นำมาสู่การพัฒนาเครื่องมือทางการบริหารสำหรับเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินภารกิจบริการสาธารณะแทนรัฐในเวลาต่อมา จากนั้นจะได้กล่าวถึงการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อรองรับการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว และตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญ นั่นคือ การสร้างภาคีหุ้นส่วนภาครัฐ-ภาคประชาสังคม (Public Social Partnership) โดยจะอธิบายถึงวิธีการนำเครื่องมือไปปฏิบัติควบคู่กันไป และในที่สุดท้ายเป็นการวิเคราะห์ความเป็นไปได้และแนวทางการนำตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารดังกล่าวมาปรับประยุกต์ใช้ในบริบทของระบบบริหารงานภาครัฐของไทย

6.1 ความเป็นมาของการทำข้อตกลงร่วมเป็นหุ้นส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม (Government-Voluntary Sector Compacts)⁹⁰

การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐในประเทศสหราชอาณาจักร เกิดขึ้นภายหลังการทำ “ข้อตกลงร่วมกัน” (Compact) ระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม (Voluntary sector) เมื่อปี ค.ศ. 1998 จุดเริ่มต้นของการทำข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมดังกล่าว มีที่มาจากแนวคิดของพรรคแรงงาน (Labour Party) ซึ่งได้มีการนำเสนอแนวคิดเรื่องการสร้างหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในระดับชุมชน

วัตถุประสงค์ของการทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม ก็คือ การมุ่งพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมขึ้นใหม่ โดยผ่านการสร้าง “ความเป็นหุ้นส่วน” (Partnership) ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกับองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรทั้งหลายที่ดำเนินกิจกรรมอาสาสมัครและบริการสังคม (Not-for-profit organizations) การสร้างความเป็นหุ้นส่วนดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อดึงองค์กรในภาคประชาสังคมและชุมชนให้เข้ามามีบทบาทร่วมกับภาครัฐในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งมีบทบาทร่วมในการจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐแก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการในพื้นที่ (Areas of policy and delivery)

⁹⁰ หากไม่ระบุเป็นอื่นสาระสำคัญต่อไปนี้จะสรุปเก็บความจาก John Morison, “The Government - Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society,” *Journal of Law and Society*, Vol.27: No.1 (March 2000), pp. 98-132.

การทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก บทบาทของรัฐบาลในความสัมพันธ์กับภาคสังคมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม (Changing role of government) และประการที่สอง รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมได้รับการพัฒนาให้มีความใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น บนพื้นฐานของการตระหนักในบทบาท ความเป็นอิสระและศักยภาพในเชิงสร้างสรรค์ขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน มิใช่การมองว่าภาคประชาสังคมอยู่ตรงข้ามหรือมุ่งต่อต้านรัฐ

นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนในสหราชอาณาจักร อธิบายว่า กระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามมาหลังจากรัฐบาลทำข้อตกลงร่วมกับภาคประชาสังคม ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นก้าวแรกของกระบวนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพของรัฐครั้งใหม่ (New reconfiguration of the state) เป็นกระบวนการที่กล่าวได้ว่ามีนัยสำคัญยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจในการปกครอง (Constitutional significance)

ข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในสหราชอาณาจักร ประกอบด้วยเอกสารข้อตกลงร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม 4 ชุด ได้แก่ ข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลอังกฤษกับตัวแทนภาคประชาสังคมในอังกฤษ (English compact) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในระดับชาติฉบับแรก และเป็นแม่บทในการจัดทำข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมในเขตปกครองของเครือสหราชอาณาจักรอื่น ๆ ซึ่งได้จัดทำขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกัน ได้แก่ ข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลสกอตกับตัวแทนภาคประชาสังคมในสกอตแลนด์ (Scottish compact) ข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลไอร์แลนด์เหนือกับภาคประชาสังคมในเขตปกครองไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland compact) และข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลเวลส์กับภาคประชาสังคมในเขตปกครองเวลส์ (Walsh compact)⁹¹

นัยของการจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม ที่รัฐบาลพรรคแรงงานเน้นย้ำเป็นอย่างมากในช่วงเริ่มต้นกระบวนการจัดทำข้อตกลงดังกล่าว ก็คือ การชี้ให้เห็นว่าการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมโดยผ่านการทำข้อตกลงร่วมกัน ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยกระดับปรับปรุงรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น (Democratization the operation of governance)

สำหรับสาระสำคัญของ “ข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม” (Compact) อาจสรุปโดยย่อได้ว่า เป็นความพยายามในการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ขึ้น เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการในการจัดให้บริการสาธารณะ ประสานเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับองค์กรในภาคประชาสังคมที่ทำงานบริการสาธารณะด้วยจิตอาสา (Voluntary sector) ในฐานะหุ้นส่วนของกันและกัน (Partnership relation) อย่างเป็นระบบและเป็นทางการ

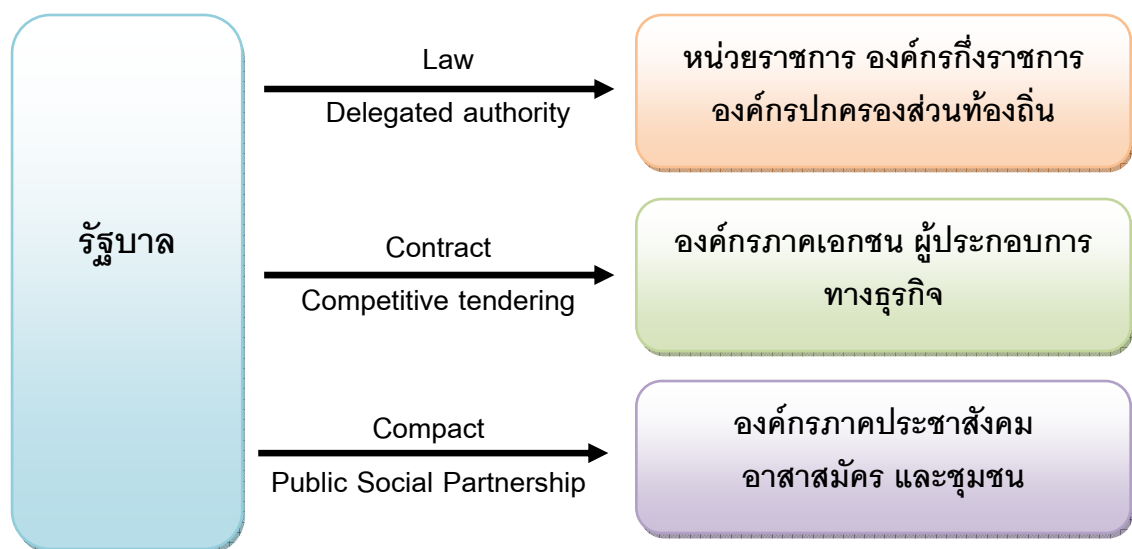
⁹¹ ดูรายละเอียดของเอกสารข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมแต่ละฉบับได้ใน

<http://www.thecomcompact.org.uk/information/100024/101661/compactseewhere/>

การสร้างความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม นำไปสู่ผลลัพธ์ที่สำคัญ คือ การหันเหทิศทางการเคลื่อนตัวของจัดการภาคสาธารณะในสหราชอาณาจักร จากเดิมที่ตั้งอยู่บนวิธีการจัดระบบสวัสดิการสังคมและบริการสาธารณะโดยกลไกของรัฐ (Traditional welfarist ethos) มาสู่วิธีทางในการจัดสวัสดิการและบริการสาธารณะโดยอาศัยกลไกการจัดการสมัยใหม่และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทำงานของระบบเศรษฐกิจ (Managerial or economic ethos) กล่าวคือ ภายใต้ความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนนี้ องค์กรภาคประชาสังคมสามารถก้าวเข้ามาแสดงบทบาทหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมเคยถูกมองว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบที่ผูกติดกับหน่วยงานราชการ (Direct responsibility of government bureaucracy) ได้อย่างถูกต้องชอบธรรม

วิธีการเปิดพื้นที่ให้องค์กรในภาคประชาสังคมสามารถก้าวเข้ามาทำงานบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐได้นี้ เรียกกันว่าเป็น “การจัดบริการสาธารณะในแนวทางที่สาม” (Third way approach) กล่าวคือ นอกเหนือจากรัฐบาลจะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแก่พลเมืองโดยอาศัยกลไกระบบราชการและหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงการจัดจ้างภาคธุรกิจเอกชนให้ดำเนินการทำบริการสาธารณะภายใต้ระบบสัญญาจ้างแล้ว รัฐบาลยังมีทางเลือกที่สามในการเปิดให้องค์กรในภาคประชาสังคมซึ่งไม่แสวงหาผลกำไรเข้ามาบริหารจัดการบริการสาธารณะในหน้าที่รับผิดชอบของภาครัฐได้อีกทางหนึ่ง โดยอาศัยการทำข้อตกลงร่วมเป็นหุ้นส่วนกับองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งมีเป้าหมายของข้อตกลงอยู่ที่การร่วมกันดำเนินภารกิจจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์สูงสุด

แผนภาพที่ 6.1 แสดงรูปแบบการมอบหมายภารกิจของภาครัฐให้องค์กรในภาคส่วนอื่น ดำเนินการแทน



6.1.1 โครงสร้างการบริหารจัดการภาคสาธารณะที่เปลี่ยนแปลงไป

กระบวนการทำข้อตกลงร่วมเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม (Compact) ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของขอบเขตของการบริหารจัดการภาคสาธารณะของรัฐ (Governance) ไม่เพียงแต่ครอบคลุมการดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐหลากหลายระดับเท่านั้น แต่ยังแผ่ขยายออกไปครอบคลุมการดำเนินการกิจต่าง ๆ โดยองค์กรอื่นที่อยู่นอกกลไกการบริหารงานของภาครัฐ ซึ่งเข้ามามีความสัมพันธ์กับภาครัฐหลากหลายรูปแบบอีกด้วย

ผลที่ตามมาก็คือ บทบาทในการเข้าไปดูแลจัดการและปกครองสังคมโดยภาครัฐเริ่มลดน้อยถอยลง ในขณะที่ภาคสังคมและชุมชนมีบทบาทในการจัดการดูแลและปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ หน่วยงานภาครัฐลดบทบาทในการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจ (Decision-making power) และความรับผิดชอบ (Accountability) ในการดูแลจัดการชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศไปให้องค์กรอื่น ๆ ซึ่งตลอดเวลาที่ผ่านมาถือว่าเป็นภาคส่วนที่อยู่ภายนอกและแยกต่างหากจากระบบการบริหารงานภาครัฐ (Bodies beyond the traditional state)

ด้วยเหตุที่กระบวนการจัดทำข้อตกลงร่วมเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมนั้น ถือได้ว่าเป็นกระบวนการ “ลดทอนบทบาทของรัฐในการใช้อำนาจทางปกครองระดับชาติ” (De-nationalization of government) นักกฎหมายมหาชนในสหราชอาณาจักรจึงต้องพยายามพินิจพิเคราะห์ หาแนวทางในการสร้างกรอบการจำแนกประเภทของกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องรองรับกับรูปแบบวิธีการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากกระบวนการจัดทำข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมที่เพิ่งเกิดขึ้นนี้ จัดได้ว่าเป็นวิธีการจัดทำบริการสาธารณะที่มีได้อยู่ภายใต้กรอบของระบบกฎหมายมหาชนที่มีอยู่แต่ดั้งเดิม (Traditional categories of public law)

กระบวนการลดทอนบทบาทของรัฐในการใช้อำนาจทางปกครองระดับชาติ เกิดขึ้นบนรากฐานความเชื่อมั่นในพลังของกลไกตลาด (Belief in market forces) โดยเฉพาะในแง่ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐเพื่อผลิตสินค้าและบริการสาธารณะแก่ประชาชน ส่วนวิธีการอาศัยกลไกในระบบตลาดมาปรับใช้ในการผลิตบริการสาธารณะของรัฐก็คือ การใช้ระบบสัญญา (Contract) ในการวางกรอบกำหนดการจัดความสัมพันธ์หน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคส่วนอื่นในสังคม กรอบเงื่อนไขของสัญญาซึ่งจัดทำขึ้นระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน จึงเป็นเสมือนกลไกการลดทอนความเข้มข้นชัดเจนของเส้นแบ่งหรือกำแพงกันระหว่างปริมาณของภาครัฐกับภาคเอกชนให้ยิ่งเลือนลางพราว

คุณลักษณะสำคัญของรูปแบบการบริหารงานภายใต้รัฐบาลพรรคแรงงานนั้น ได้แก่ การมุ่งแสวงหาวิธีการที่รัฐบาลจะสามารถรับประกันความมั่นใจได้ว่า ประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพจากรัฐ แม้ว่าบริการสาธารณะดังกล่าวจะมีได้ดำเนินการโดยหน่วยราชการหรือหน่วยงานในภาครัฐเองโดยตรง วิธีการดังกล่าวก็คือ การอาศัยระบบการทำสัญญาจ้างองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะในภาคส่วนอื่น ซึ่งมี

การรับประกันว่าบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับนั้น จะต้องมีระดับคุณภาพที่สูงกว่า หรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องไม่ด้อยไปกว่าคุณภาพของบริการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดทำให้แก่ประชาชนด้วยตนเอง ไม่ว่าจะบริการดังกล่าวจะเป็นบริการสาธารณะทั่วไป อย่างบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข บริการทางการศึกษา หรือแม้แต่บริการสาธารณะทางปกครอง (Legal services) บางประเภท เช่น การดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความปลอดภัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่แผนงานปฏิรูปการบริหารงานภาคสาธารณะของรัฐบาลพรรคแรงงาน ซึ่งมีลักษณะเป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงบทบาทหน้าที่ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมขึ้นใหม่ นี้ ยังต้องดำเนินไปภายใต้กรอบโครงสร้างการจัดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองแบบดั้งเดิม (Traditional constitution) จึงมีความเป็นไปได้ที่กระบวนการบริหารภารกิจของรัฐภายใต้ความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ระหว่างภาครัฐกับภาคสังคม อาจดำเนินไปโดยปราศจากกลไกการกำกับควบคุมที่รัดกุมเพียงพอ กล่าวคือ กลไกการบริหารงานของรัฐอาจไม่สามารถกำกับควบคุมกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรภาคประชาสังคมได้อย่างเต็มที่ ดังเช่นการกำกับควบคุมการทำงานของหน่วยราชการหรือองค์กรของรัฐ ซึ่งอยู่ภายใต้กลไกการควบคุมต่าง ๆ อาทิ กฎหมาย ระเบียบราชการ การใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือแม้แต่การกำกับโดยองค์กรตรวจสอบอิสระ (Regulatory agencies)

ประเด็นหลักที่ก่อให้เกิดการตั้งคำถามเป็นอย่างมาก เกี่ยวกับผลกระทบจากการทำข้อตกลงร่วมเป็นหุ้นส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะ ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ก็คือ เรื่องกลไกการปกป้องคุ้มครองสิทธิของพลเมือง ในฐานะผู้รับบริการสาธารณะจากผู้จัดทำบริการที่มีใช้ภาครัฐ เนื่องจากการจัดระบบความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วน ระหว่างหน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้จัดหาบริการสาธารณะ (Purchasers) กับผู้จัดทำบริการสาธารณะ (Providers) ที่เป็นองค์กรในภาคประชาสังคม มิได้ตั้งอยู่บนรากฐานทางกฎหมายที่กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างภาคีหุ้นส่วนทั้งสองฝ่ายอย่างเป็นทางการ หากแต่ในปัจจุบันตัวแสดงแต่ละฝ่ายต่างแสดงบทบาทของตนภายใต้กรอบของกฎหมายคนละประเภทที่แยกต่างหากจากกัน นั่นคือ กฎหมายมหาชน (Public law) และกฎหมายเอกชน (Private law) ในขณะที่ความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมนั้น ดำเนินไปบนพื้นที่ตรงกลางระหว่างกลไกทางกฎหมายสองประเภทดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม แม้การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในกระบวนการบริหารภารกิจบริการสาธารณะของรัฐในรูปแบบหุ้นส่วน จะมิได้ตั้งอยู่บนรากฐานกลไกทางกฎหมายเฉพาะอย่างเป็นทางการ แต่รัฐบาลอังกฤษก็ได้กำหนดมาตรการการกำกับและควบคุมความรับผิดชอบต่อสาธารณะหลากหลายรูปแบบ (Measure of control and accountability) ขึ้นมาทดแทนกลไกการควบคุมตามโครงสร้างการบังคับบัญชาของรัฐ ที่ไม่สามารถทำงานครอบคลุมตัวแสดงนอกภาครัฐที่เข้ามามีบทบาทดำเนินภารกิจของรัฐได้

สำหรับมาตรการกำกับควบคุมความรับผิดชอบต่อสาธารณะรูปแบบต่าง ๆ (Regulatory devices) ที่หน่วยงานภาครัฐใช้ในการกำกับดูแลการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นคู่สัญญาภาคีหุ้นส่วน ประกอบด้วย

- การกำหนดมาตรฐานคุณภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนพึงได้รับ (Standard setting)
- การกำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ (Monitoring)
- การกำกับกำกับการบังคับให้เป็นไปตามเงื่อนไขข้อตกลง (Enforcement)
- การติดตามตรวจสอบทุกขั้นตอนการดำเนินงาน (Inspection and oversight)
- การจัดการปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมของผู้รับบริการ (Adjudicating of complaints and grievances)
- การอาศัยระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance pay)
- การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณอย่างชัดเจน (Indicators and targets)
- การคัดกรองคุณสมบัติและขีดความสามารถของผู้จัดทำบริการสาธารณะอย่างเข้มงวดโดยอาศัยระบบการอนุมัติใบอนุญาตสำหรับองค์กรที่จะเข้ามาดำเนินภารกิจจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ (Licensing and franchising)
- การเทียบเคียงผลการดำเนินงาน (Benchmarking)
- การกำกับตรวจสอบระบบการเงินและบัญชี (Audit)

สาเหตุที่รัฐบาลอังกฤษสามารถผลักดันการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐ จากเดิมที่เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการแทบทุกด้านแก่ประชาชน มาเป็นเพียงหุ้นส่วนหรือคู่สัญญามอบหมายภารกิจให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างรวดเร็วและก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ก็เพราะกระแสการเปลี่ยนแปลงในลักษณะสำคัญของ “อำนาจสาธารณะ” (Public power) ในสหราชอาณาจักรนั้น ได้เกิดขึ้นและดำเนินมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ก่อนหน้าที่รัฐบาลพรรคแรงงานจะริเริ่มแนวคิดเรื่องการทำข้อตกลงร่วมกับภาคประชาสังคม ชาวอังกฤษจึงคุ้นเคยกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้อำนาจสาธารณะของรัฐเป็นอย่างดี แม้ว่าทิศทางการเปลี่ยนแปลงครั้งใหม่จะปรากฏในรูปของการเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมใช้อำนาจสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ แต่โดยหลักการสำคัญแล้วยังคงเป็นการเปลี่ยนรูปแบบการใช้อำนาจสาธารณะภายใต้ระบบความสัมพันธ์ในเชิงพันธะสัญญาระหว่างรัฐกับตัวแสดงในภาคส่วนอื่นเช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุดังกล่าว แนวคิดในการริเริ่มทำข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมของรัฐบาลพรรคแรงงาน จึงมิได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหม่ในบทบาทของรัฐ หากเป็นเพียงการผลักดัน

การเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐตามรอยแนวทางที่ได้มีการดำเนินการมาก่อนหน้านั้น นั่นคือ การลดบทบาทของรัฐและผ่อนคลายภาระหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐให้น้อยลง โดยเปิดให้กลไกตลาดและตัวแสดงในภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทร่วมดำเนินการกิจแทนหน่วยงานในภาครัฐให้มากขึ้น

แต่กระนั้นก็ตาม ผลของนโยบายการทำข้อตกลงร่วมเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมที่เกิดขึ้นในรัฐบาลพรรคแรงงาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ถึงขั้นที่อาจเรียกได้ว่าปฏิวัติกระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะ (Revolution on governance) ก็คือ การเปลี่ยนแปลงบทบาทของภาคประชาสังคมให้กลายเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะของรัฐด้วยตนเอง นักวิชาการกฎหมายมหาชนในสหราชอาณาจักรเห็นว่า กระบวนการดึงภาคประชาสังคมมาเป็นหุ้นส่วนกับรัฐ (New partnership approach) ภายใต้รัฐบาลพรรคแรงงานนั้น ถือเป็นการสร้างพื้นที่ความสัมพันธ์ทางอำนาจรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ (New space within the constitution)

นัยทางการเมืองของการทำข้อตกลงร่วมเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม ก็คือ กระบวนการดังกล่าวเป็นการเปิดให้สังคมทำหน้าที่ดูแลปกครองตนเองตามเป้าหมายของรัฐ แทนที่รัฐจะผูกขาดการแสดงบทบาทในการควบคุมดูแลปกครองสังคมโดยตรงในทุกเรื่อง (Process of governmentality) กระบวนการดังกล่าวทำให้ธรรมชาติของรัฐแปรเปลี่ยนไปจากเดิม โดยเฉพาะในแง่ของการสลายเส้นแบ่งระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและภาคสังคมที่เคยชัดเจนแน่นอน ให้เริ่มพัวเลือนยิ่งขึ้น อำนาจสาธารณะต่าง ๆ ที่เคยผูกขาดจำกัดอยู่ในภาครัฐ เริ่มเลือนไหลแพร่กระจายออกไปยังนอกภาครัฐโดยผ่านเครือข่ายการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานภาครัฐโดยตัวแสดงในภาคสังคม (Networks of action)

หากพิจารณาจากมิติทางกฎหมาย สภาวะดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐภายนอกขอบเขตโครงสร้างการปกครองและระบบกฎหมายของรัฐ (Legal-constitutional boundaries) ซึ่งเป็นฐานรองรับการใช้อำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการของรัฐและกำหนดเส้นแบ่งแยกขอบเขตอำนาจปกครองของรัฐออกจากพื้นที่ความเป็นอิสระของสังคม การเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะของรัฐและรูปแบบการใช้อำนาจสาธารณะ (Public power) ภายใต้รัฐบาลพรรคแรงงานดังกล่าว จึงแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนผันกระบวนทัศน์เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของรัฐ (Paradigmatic shift) จากเดิมที่มองว่ารัฐควรมีบทบาทในการจัดการดูแลสวัสดิการและความ เป็นอยู่ของผู้คนในสังคมในทุกเรื่องทุกมิติ (Welfarism) มาเป็นการมองว่ารัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าวด้วยกลไกทางการปกครองของรัฐเองเสียทั้งหมด แต่สามารถอาศัยกลไกทางเศรษฐกิจเข้ามาจัดการระบบบริการสาธารณะควบคู่กันไปได้อีกด้วย (Economic rationality)

ผลก็คือ มุมมองความเข้าใจที่มีต่อบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state actors) โดยเฉพาะตัวแสดงในภาคประชาสังคมก็แปรเปลี่ยนไปด้วยเช่นกัน แม้ว่าตัวแสดงนอกภาครัฐเหล่านี้จะมีความเป็นเอกเทศตัวเอง และแสดงบทบาทต่าง ๆ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ แต่ตัวแสดงเหล่านี้ก็สามารถเข้ามาเกี่ยวข้องหรือร่วมใช้อำนาจสาธารณะของภาครัฐได้ โดยผ่านการเชื่อมโยงกับเครือข่ายการใช้อำนาจ

สาธารณชนอย่างไม่เป็นทางการภายนอกโครงสร้างภาครัฐ (Informal networks of power beyond the state) ซึ่งก็คือเครือข่ายความเป็นหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคประชาสังคมนั่นเอง

ในกรณีของประเทศสหราชอาณาจักร การจัดระบบความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการภายนอกโครงสร้างการปกครองของรัฐนั้น ปรากฏในรูปของ “การทำข้อตกลงร่วม” (Compact) ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม ซึ่งมีสาระสำคัญระบุถึงกรอบแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ ขอบเขตความรับผิดชอบและบทบาทของแต่ละฝ่าย ตลอดจนแบบแผนการปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ ที่ทุกฝ่าย ตกลงยึดถือร่วมกัน (Good practices) จึงกล่าวได้ว่า เอกสารข้อตกลงร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม เปรียบเสมือนรากฐานสำคัญที่ทำให้กระบวนการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐและภาคประชาสังคมขับเคลื่อนไปได้

6.1.2 ภาคประชาสังคมในฐานะทางเลือกที่สามในการจัดทำบริการสาธารณะ (The third way)

การหันมาให้ความสนใจในบทบาทของภาคประชาสังคมในประเทศสหราชอาณาจักร⁹² ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากข้อจำกัดของโมเดลการจัดการภาครัฐ ที่ตั้งอยู่บนกรอบการแบ่งแยกชั่วคราวระหว่างภาครัฐกับตลาด (State-market dichotomy) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การแบ่งแยกชั่วคราวระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ซึ่งเป็นมุมมองความเข้าใจที่ล้าสมัยและไม่สามารถอธิบายการเติบโตและขยายบทบาทของภาคประชาสังคมในปัจจุบันได้อย่างคมชัด นอกจากนี้ กรอบแนวคิดในการบริหารจัดการภาคสาธารณะที่ตั้งอยู่บนการแบ่งแยกชั่วคราวระหว่างรัฐกับตลาด ก็มีข้อจำกัดในเรื่องของการจำกัดทางเลือกการจัดทำบริการสาธารณะไว้เพียง 2 ทางที่สุดขีด นั่นคือ หากรัฐไม่ดำเนินการเองโดยอาศัยกลไกการบริหารงานภาครัฐ ก็ต้องอาศัยกลไกการจัดการโดยระบบตลาด (Market solutions) ให้ดำเนินการแทน ซึ่งกล่าวอย่างถึงที่สุดก็คือการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของภาคเอกชนนั่นเอง (Privatization)

แม้ว่าแนวทางการเปิดให้กลไกตลาดเข้ามามีบทบาทจัดการกิจกรรมบริการสาธารณะของรัฐจะช่วยให้การบริหารภารกิจของรัฐบรรลุประสิทธิผลได้ค่อนข้างมากในหลายกรณี แต่ก็มิได้หมายความว่าภาครัฐจะไม่มีทางเลือกอื่นในการจัดบริการสาธารณะนอกเหนือจากการอาศัยกลไกตลาด ซึ่งในบางกรณี

⁹² ความหมายของ “ภาคประชาสังคม” (Civil society) ในบริบทของประเทศสหราชอาณาจักร หมายถึง “เครือข่ายของกลุ่มก้อนทางสังคมที่มีการจัดการภายในกลุ่มของตนเองอย่างเป็นเอกเทศ รวมถึงเครือข่ายของกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ ที่ดำเนินกิจกรรมสาธารณะคู่ขนานไปกับภาครัฐ และอาจเคลื่อนไหวคัดค้านหรืออย่างน้อยก็มุ่งท้าทายจำกัดอิทธิพลของภาครัฐที่มีต่อสังคม” (“A network of independent self-sustaining groups and networks which exist as a counterpart to the state and as a means of countering or at least limiting its influence”) John Morison, “The Government - Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society,” p. 103.

อาจเป็นทางเลือกที่สุดชั่วจนเกินไป ดังเช่นการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน เป็นต้น ภายใต้แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทใหม่ของภาคประชาสังคมนั้น ภาครัฐสามารถมีทางเลือกอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะ นอกเหนือจากการดำเนินการเองโดยผ่านกลไกภาครัฐและการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน นั่นก็คือ การเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็น “ทางสายกลาง” (Moderate) เพราะรัฐไม่ต้องจำกัดผูกขาดบทบาทการจัดบริการสาธารณะไว้ที่ตนเอง แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่จำเป็นต้องถึงขั้นเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทำงานแทนรัฐเสียทั้งหมด

การเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ จึงเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการมอบหมายให้ตัวแสดงภายนอกภาครัฐ ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจของรัฐแทนอย่างไม่เป็นทางการ (Existence of power beyond the formal state) ในทำนองเดียวกับการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามารับดำเนินการกิจการสาธารณะแทนรัฐ โดยผ่านการเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ แต่ในกรณีนี้ องค์การภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมใช้อำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะของรัฐ โดยผ่านการเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจนั่นเอง

แนวคิดเรื่องการเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ไม่เพียงแต่เป็นการสร้างทางเลือกที่สามอันเป็นทางสายกลางสำหรับการบริหารจัดการภาคสาธารณะเท่านั้น หากยังเป็นแนวคิดที่ส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นอีกด้วย (Tonic for democracy) กล่าวคือการแสดงบทบาทของภาคประชาสังคมจะช่วยให้รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น เนื่องจากการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมนั้นตั้งอยู่บนความเชื่อมั่นในหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Belief of participatory democracy)

แนวคิดดังกล่าวมองว่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชนในกระบวนการปกครองนั้น เป็นวิธีการที่ช่วยลดช่องโหว่หรือจุดอ่อนของหลักการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยดั้งเดิม ที่มุ่งเน้นเฉพาะบทบาทของผู้แทนที่มาจากทางเลือกตั้งเพียงด้านเดียว นอกจากนี้ แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการภาคสาธารณะดังกล่าว ยังสอดคล้องกับกรอบแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีของ World Bank และ OECD โดยเฉพาะในมิติของการมุ่งให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนในการสร้างความรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) ในการบริหารงานภาครัฐอีกด้วย

แนวคิดริเริ่มในการนำเสนอวิธีการที่เป็นทางเลือกที่สาม (Third Way approach) ของพรรคแรงงานนั้น มองบทบาทของภาคประชาสังคมด้วยมุมมองที่แตกต่างจากทฤษฎีของฝ่ายเสรีนิยมดั้งเดิม (Liberalism) ที่มองว่าภาคประชาสังคมเป็นปริมนทลกลุ่มก้อนทางสังคมที่มีการปกครองตนเองและดำรงอยู่เป็นอิสระและไม่ข้องเกี่ยวกับรัฐ (Independent, self-governing sphere) รวมทั้งมีแนวโน้มต่อต้านการก้าวก้าวแทรกแซงจากอำนาจที่มาจากภายนอก หากแต่ทฤษฎีของพรรคแรงงานที่มีต่อบทบาทการดำรงอยู่ของภาคประชาสังคมนั้น มิได้มองว่าองค์การภาคประชาสังคมดำรงอยู่ในปริมนทลเฉพาะของตนเองและไม่

เกี่ยวข้องกับภาคส่วนอื่น แต่เห็นว่าภาคประชาสังคมเป็นทางเลือกใหม่อีกทางเลือกหนึ่งในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ควบคู่ไปกับบทบาทของภาครัฐและภาคเอกชน

ในทรรศนะของพรรคแรงงาน ภาคประชาสังคมนับเป็นทางเลือกที่สามในการจัดการภาคสาธารณะ นอกเหนือจากกลไกภาครัฐและกลไกตลาด (Alternative to market and state) และหากพิจารณาในมิติด้านความเป็นประชาธิปไตยในการปกครองแล้ว แนวคิดเรื่องการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคม ถือได้ว่าเป็นวิธีคิดในแนวทางที่สาม ซึ่งเป็นความพยายามในการสร้างสังคมประชาธิปไตยในทิศทางใหม่ซึ่งก้าวไปไกลกว่าการเมืองที่ตั้งอยู่บนการแบ่งแยกระหว่างทางเลือกของฝ่ายซ้ายหรือฝ่ายขวา (A new social democratic agenda beyond the politics of both left and right) แนวคิดดังกล่าวได้รับการขยายความในเชิงทฤษฎีในหนังสือชื่อ *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*⁹³ โดยแอนโทนี กิดเดนส์ เรียกปรากฏการณ์ที่ภาคประชาสังคมก้าวเข้ามาเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทแข่งขันในกระบวนการปกครองตนเองของสังคมว่าเป็น “การเมืองของทางเลือกที่สาม” (The politics of the third way)

หลักการสำคัญของการเมืองของทางเลือกที่สาม เกี่ยวข้องกับการสร้างวัฒนธรรมพลเมืองให้เกิดขึ้นมาใหม่อีกครั้ง (Renewing civic culture) โดยการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมให้เกิดขึ้น (Partnership between government and civil society) เป้าหมายก็เพื่อให้องค์กรภาคประชาสังคมทำงานร่วมกับภาครัฐในการริเริ่มการจัดการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น และกระตุ้นให้คนในสังคมเกิดสำนึกความเป็นเจ้าของและร่วมกันดูแลรับผิดชอบกิจการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง (Social entrepreneurship) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิต สวัสดิการสังคม รวมไปถึงการสร้างความเจริญทางกายภาพของชุมชน

กรอบแนวคิดดังกล่าวส่งผลให้กระบวนการทางการเมืองภายใต้รัฐบาลพรรคแรงงานมีลักษณะสำคัญโดดเด่นอย่างหนึ่ง นั่นก็คือ การตระหนักในความสำคัญและเปิดพื้นที่ให้กับตัวแสดงในภาคประชาสังคม (Civil society) หรือองค์กรทั้งหลายในภาคที่สาม (Third sector) ซึ่งเป็นนโยบายที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐบาลที่ผ่านมาก่อนหน้านี้ ทั้งที่โดยพื้นฐานแล้ว องค์กรในภาคประชาสังคมในสหราชอาณาจักรนับเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดสวัสดิการและดูแลคุณภาพชีวิตในระดับชุมชนมายาวนาน ดังจะเห็นได้จากจำนวนของผู้ที่ทำงานในองค์กรภาคประชาสังคมนั้นมีสัดส่วนเป็น 1 ใน 5 ของผู้ประกอบการอาชีพที่ได้รับค่าจ้างเต็มเวลาทั้งหมดในสหราชอาณาจักร สัดส่วนของอาชีพบริการในภาคประชาสังคมคิดเป็น 1 ใน 10 ของอาชีพภาคบริการทั้งหมด (Service jobs) และสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจราว 25,000 ล้านปอนด์ต่อปี

ในอดีตที่ผ่านมา การดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะแบบอาสาสมัครและการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสขององค์กรในภาคประชาสังคมในสหราชอาณาจักร ดำเนินการโดยอาศัยเงินอุดหนุน

⁹³ โปรดดู Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1998).

และเงินบริจาคเข้ากองทุนการกุศลเป็นหลัก การจัดบริการทางสังคมในเงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการในแบบจิตอาสาภายใต้เงินทุนหรืองบประมาณที่มีอยู่ มิใช่การจัดทำบริการสาธารณะแก่ผู้รับบริการอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ หรือเป็นระบบ ดังเช่นหน่วยงานผู้จัดทำบริการอย่างเป็นทางการ (Service provision)

ด้วยเหตุดังกล่าว พรรคแรงงานจึงมีนโยบายที่ต้องการขยายบทบาทขององค์กรในภาคประชาสังคมเหล่านั้น ให้เข้ามาพร้อมกับหน่วยงานภาครัฐ โดยทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐกระจายไปสู่กลุ่มผู้รับบริการในระดับพื้นที่และชุมชน (Delivering a whole range of services) นโยบายดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานแนวคิดที่ว่า การดึงองค์กรอาสาสมัครและองค์กรในภาคประชาสังคมเข้ามาเป็นหุ้นส่วนร่วมทำงานกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน จะเป็นวิธีการจัดการปัญหาสังคมด้านต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนเกินกว่าหน่วยงานภาครัฐจะหาทางจัดการแก้ไขได้โดยลำพัง โดยเฉพาะปัญหาของกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐและผู้ด้อยโอกาสทางสังคม (Social exclusion) หรือปัญหาต่าง ๆ ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตความสามารถของหน่วยงานภาครัฐที่จะเข้าไปจัดการแก้ไขได้ และขณะเดียวกันก็เป็นเรื่องที่อยู่นอกผลประโยชน์และความสนใจของภาคเอกชนที่จะเข้ามาจัดการแทนหน่วยงานภาครัฐได้

หลักการสำคัญของการมุ่งสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมในการทำงานร่วมกับภาครัฐในฐานหุ้นส่วนซึ่งกันและกันนั้น ปรากฏชัดเจนในวรรคที่สี่ของธรรมนูญพรรคแรงงาน (Clause IV of the Labour Constitution)⁹⁴ ซึ่งมีสาระสำคัญอธิบายถึงแนวทางการปรับโฉมพรรคแรงงานใหม่ให้มีความทันสมัย (Modernization of New Labour) โดยเนื้อหาส่วนหนึ่งระบุถึงคำมั่นสัญญา (Commitment) ของพรรคแรงงานที่ต้องการสร้างความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) และประสานการทำงาน (Co-operation) ร่วมกับองค์กรต่าง ๆ ในภาคประชาสังคม (Voluntary organizations) โดยมีเป้าหมายเพื่อร่วมกันสร้าง “ระบบเศรษฐกิจที่มีพลวัตมุ่งอำนวยประโยชน์สุขของสาธารณะ เป็นระบบเศรษฐกิจที่หน่วยทางเศรษฐกิจในตลาดและกลไกการแข่งขันถูกเชื่อมต่อกับพลังขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการผนึกประสานความร่วมมือและความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม” (‘A dynamic economy, serving the public interest in which the enterprise of the market and the rigour of competition are joined with the forces of partnership and co-operation’)⁹⁵

เมื่อได้เป็นรัฐบาล ทิศทางการมุ่งเน้นบทบาทของภาคประชาสังคมในฐานะตัวกลางประสานเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับตลาด (Mediating between state and market) ดังปรากฏในถ้อยแถลงในธรรมนูญพรรค

⁹⁴ โปรดดู Labour Party, *The Labour Party Rule Book 2008* (London: Labour Party, 2008).

⁹⁵ John Morison, “The Government - Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society,” p.106.

แรงงานดังกล่าวแล้ว จึงถูกพัฒนาให้เป็นรูปธรรมในทันที โดยผ่านการผลักดันแผนงานของภาครัฐที่มุ่งส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับภาครัฐภายใต้ชื่อต่าง ๆ เช่น แผนงาน *Sure Start and Better Government for the Older People* แผนงาน *New Deal for Communities* แผนงาน *Health Action Zones* และแผนงาน *Education Action Zones* เป็นต้น แม้ว่าแต่ละแผนงานดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์ของภารกิจในแต่ละด้านและมีกลุ่มเป้าหมายที่ต่างกันไป แต่ทุกแผนงานมีจุดร่วมกันที่สำคัญคือ การออกแบบกระบวนการขับเคลื่อนแผนงานโดยตั้งอยู่บนหลักการทำงานแบบหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน

นอกจากการคิดแผนงานขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับนโยบายการสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมดังกล่าวแล้ว รัฐบาลพรรคแรงงานยังนำกระบวนการสร้างหุ้นส่วนการจัดทำบริการสาธารณะมาปรับปรุงต่อยอดในแผนงานเดิมที่ดำเนินการไปแล้วอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนงานด้านบริการสาธารณสุข (National Health Service) และการจัดระบบบริการและสวัสดิการสังคมในระดับชุมชนตามกฎหมาย *Communities Care Act 1990* ซึ่งรัฐบาลได้ผลักดันให้หน่วยงานและองค์กรที่ดำเนินการจัดทำบริการและสวัสดิการภายใต้แผนงานดังกล่าว เปลี่ยนจุดเน้นในการจัดทำบริการจากเดิมที่มุ่งอาศัยหน่วยงานของรัฐเป็นฐานในการให้บริการแก่ประชาชน (Institution-based provision) มาเป็นการจัดบริการแบบส่งมอบถึงบ้านหรือยึดชุมชนเป็นฐานการให้บริการแทน (Home-based provision)

การปรับเปลี่ยนทิศทางการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าว ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแก่ชุมชนต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองไป กล่าวคือ แทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะโดยตรงเช่นเดิม (Providers) ก็เปลี่ยนบทบาทมาเป็นตัวกลางการขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ (Enablers) โดยเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคม

บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้สภาพการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้แก่ การสำรวจประเมินสภาพปัญหาความจำเป็นและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (Assessing need) การประสานความร่วมมือปรึกษาหารือกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเพื่อหาทางจัดการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนร่วมกันวางแผนสำหรับขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติตามเป้าหมายที่ร่วมกันกำหนดขึ้น ในขณะที่องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามา มีบทบาทในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะในระดับชุมชน (Service provision) ภายใต้โครงการต่าง ๆ แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยกลไกการจัดจ้างมอบหมายภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นให้องค์กรภาคประชาสังคมดำเนินการแทน (Local commissioning arrangements) ซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุข (Health service reform) ของรัฐบาลพรรคแรงงาน

การดึงบทบาทของภาคประชาสังคมให้เข้ามาเป็นหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ นอกจากจะมีเป้าหมายเพื่อยกระดับศักยภาพขององค์กรอาสาสมัครในการจัดการแก้ไขปัญหาใน

ชุมชนและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐแล้ว ยังมีเป้าหมายในเรื่องความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐอีกด้วย โดยรัฐบาลพรรคแรงงานได้กำหนดแผนงานที่มีชื่อว่า *Best Value programme* ขึ้นเพื่อส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีบทบาทให้คำปรึกษาหารือแก่หน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับการออกแบบวิธีการจัดทำบริการสาธารณะโดยมุ่งเน้นประสิทธิภาพและความคุ้มค่าสูงสุด โดยเฉพาะการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ภายใต้บริบทแวดล้อมเฉพาะในแต่ละพื้นที่

การดึงองค์กรภาคประชาสังคมให้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการบริหารภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ นับตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบและวางแผนการจัดทำบริการ ไปจนถึงขั้นตอนการจัดทำและส่งมอบบริการแก่ประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่นั้น ยังส่งผลให้กระบวนการก่อรูปนโยบายสาธารณะ (Policy formation) เปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย กล่าวคือ ภาครัฐมีใช้ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการกำหนดวาระและชี้นำทิศทางนโยบายเช่นในอดีตอีกต่อไป แต่กลายมามีบทบาทในฐานะตัวกลางประสานเชื่อมโยงการรวบรวมวาระและประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ภาครัฐเป็นเพียงตัวแสดงหนึ่งๆ ที่เข้าไปอยู่ในท่ามกลางชุมชนนโยบาย (Policy communities) และเครือข่ายนโยบาย (Policy networks) เพื่อรวบรวมประเด็นวาระนโยบายต่าง ๆ มาสังเคราะห์เป็นนโยบายและกำหนดทิศทางการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐสำหรับขับเคลื่อนนโยบายเหล่านั้นไปสู่การปฏิบัติต่อไป

อย่างไรก็ตาม การเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมเข้ามาเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐในลักษณะดังกล่าว ก็ก่อให้เกิดข้อกังขาต่อเจตนาทางการเมืองของรัฐบาลด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะประเด็นที่ว่า การดึงองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนดำเนินกิจกรรมสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐนั้น จะทำให้ภาครัฐเข้ามามีอิทธิพลครอบงำ หรือส่งผลกระทบต่อในเชิงการจำกัดลดทอนความเป็นอิสระขององค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งต่างก็มีจุดยืนในเชิงคุณค่าและเคลื่อนไหวผลักดันกิจกรรมเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะเฉพาะในแต่ละเรื่องด้วยตนเอง การถูกดึงเข้าไปทำงานร่วมกับภาครัฐจึงอาจส่งผลให้องค์กรที่เป็นอิสระในการจัดการดูแลตนเองเหล่านั้นต้องพึ่งพิงภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น

ในขณะที่ตัวพรรคแรงงานเองมิได้มองข้ามประเด็นข้อวิพากษ์โต้แย้งในประเด็นดังกล่าวเสียทีเดียว หากแต่มีการตระหนักและเน้นย้ำอยู่เสมอถึงเจตนารมณ์เบื้องหลังแนวคิดในการสร้างความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะการมอง

ว่าภาคีรัฐอาจอาศัยความเป็นหุ้นส่วนในการครอบงำความเป็นอิสระของภาคประชาสังคม⁹⁶ ดังนั้น ในช่วงการเริ่มต้นผลักดันกระบวนการทำข้อตกลงร่วมเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม รัฐบาลพรรคแรงงานจึงได้พยายามเน้นย้ำเจตนารมณ์ในการเคารพความเป็นอิสระของภาคประชาสังคมอย่างชัดเจนทั้งในการแถลงอย่างเป็นทางการและการอธิบายผ่านเอกสารเผยแพร่นโยบายต่าง ๆ

โดยมักจะชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลพรรคแรงงานตระหนักและเคารพในความเป็นอิสระและความริเริ่มสร้างสรรค์ขององค์กรภาคประชาสังคมทั้งหลาย และจะมุ่งสนับสนุนส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมให้นำศักยภาพเหล่านั้นออกมาใช้เพื่อผลักดันการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมที่ดีกว่า โดยรัฐบาลพรรคแรงงานถือว่าการดำเนินกิจกรรมอาสาสมัครอันหลากหลายที่เกิดขึ้นในสังคมนั้น มีคุณค่าในฐานะการแสดงออกซึ่งความเป็นพลเมือง (Expression of citizenship) มิใช่การมุ่งต่อต้านปฏิเสธบทบาทของรัฐแต่อย่างใด การทำข้อตกลงร่วมกันกับภาคประชาสังคม (Compact) จึงเป็นการยืนยันถึงการเคารพและยอมรับในการดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระในตัวเองขององค์กรภาคประชาสังคมทั้งหลาย ในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มหนึ่งในสังคม (Stakeholder) ที่รัฐบาลต้องรับฟัง

6.1.3 แนวทางการแปรเปลี่ยนบทบาทของภาคประชาสังคม จากผู้จัดบริการสาธารณะแบบสงเคราะห์ (Welfarism) สู่อะบบการจัดบริการสังคมแบบผู้ประกอบการ (Economism)

แนวความคิดในการประสานการทำงานบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมนั้น มิได้ปรากฏให้เห็นเฉพาะในแนวนโยบาย *New Labour* ของพรรคแรงงานแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ในภาคประชาสังคมบางส่วนก็มีแนวคิดในทำนองดังกล่าวอยู่ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในหมู่องค์กรอาสาสมัครที่ดำเนินกิจกรรมจัดบริการและสวัสดิการสังคมในชุมชนโดยไม่แสวงผลกำไร ซึ่งหลายองค์กรต่างก็มีแนวคิดสอดคล้องกันว่า การร่วมมือเป็นหุ้นส่วนผลักดันภารกิจในพื้นที่ร่วมกับภาครัฐจะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ในการจัดการปัญหาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งกว่าการดำเนินการเองโดยลำพัง (Idea of partnership with

⁹⁶ ตัวอย่างหนึ่งของการชี้แจงเจตนารมณ์ของพรรคแรงงานในเรื่องนี้ อาจพิจารณาได้จากถ้อยแถลงของนายโทนี แบลร์ เมื่อปี ค.ศ. 1996 ซึ่งเขาได้กล่าวถึงโครงการ *New Labour* ที่ต้องการผลักดันว่า “พวกเราต้องการฟื้นฟูความเคารพนับถือที่รัฐบาลควรมีต่อความเป็นอิสระของภาคประชาสังคมให้ดียิ่งขึ้น ข้าพเจ้ามิได้ต้องการสร้างความสัมพันธ์กับภาคประชาสังคมด้วยการให้คำมั่นสัญญาต่อกันแต่เพียงผิวเผิน หากประสงค์ให้เกิดความสัมพันธ์ที่แนบแน่นลึกซึ้งยิ่งกว่านั้น นั่นคือ การทำงานร่วมกันเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายร่วมกันในการจรรโลงประโยชน์สุขของสาธารณะ” (We want to restore a proper respect for the independence of the voluntary sector. I do not favour simply a contract relationship with the voluntary sector, I favour something more profound: working together to pursue common objectives in the public interest.)

government) ในแง่นี้ การประกาศแนวนโยบายปฏิรูประบบการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลไทยนี้ แบลร์ โดยส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ จึงนับเป็นการบรรลุความต้องการของทั้งสองฝ่ายนั่นเอง

ในสหราชอาณาจักรนั้น ภาคประชาสังคมมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Not for profit organization) มากมายหลากหลายรูปแบบ ซึ่งดำเนินกิจกรรมสาธารณะโดยไม่ขึ้นต่อรัฐบาล หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงผลกำไรเหล่านั้น จะสามารถจัดจำแนกประเภทขององค์กรในภาคประชาสังคมได้อย่างน้อย 5 กลุ่ม ได้แก่

(1) **องค์กรจัดทำบริการสาธารณะ (Service providers)** ซึ่งดำเนินการจัดบริการทางสังคมโดยอาศัยเงินทุนสนับสนุนหรือเงินบริจาคเป็นหลัก

(2) **องค์กรสนับสนุนกิจกรรมการเผยแพร่ความรู้และการศึกษาวิจัย** ในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ (Research and advocacy) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในประเด็นสาธารณะแก่ประชาชน โดยส่วนใหญ่มักเป็นองค์กรที่มีการทำงานเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายทั้งในระดับชาติและระหว่างประเทศ เช่น องค์กรในเครือข่าย Child Poverty Action และองค์กร Greenpeace เป็นต้น

(3) **องค์กรให้ความช่วยเหลือและดูแลกันเองในชุมชน (Self-help groups)** มีลักษณะเป็นกลุ่มอาสาสมัครในระดับชุมชน ดำเนินกิจกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ แก่กลุ่มเป้าหมายที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้

(4) **องค์กรดำเนินกิจกรรมตามความสนใจเฉพาะในเรื่องเดียวกัน (Interest groups)** มักเป็นกลุ่มกิจกรรมในชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวกันของผู้ที่มีความสนใจในเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดกิจกรรมนันทนาการและการละเล่น หรือการจัดกิจกรรมด้านการกีฬาต่าง ๆ

(5) **องค์กรกลางที่ทำหน้าที่ประสานงานและสนับสนุนการทำงานขององค์กรในภาคประชาสังคม (Intermediary bodies)** เช่น สภาองค์กรอาสาสมัครด้านการจัดบริการสาธารณะ (Council for Voluntary Service) เป็นต้น องค์กรภาคประชาสังคมในกลุ่มนี้ ไม่มีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมภายในพื้นที่ระดับชุมชนโดยตรง แต่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางดำเนินกิจกรรมการสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานแก่องค์กรเครือข่ายภาคประชาสังคมที่ดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ต่าง ๆ

หากพิจารณาลักษณะของกิจกรรมอาสาสมัครเพื่อสังคมที่ดำเนินการโดยองค์กรภาคประชาสังคมประเภทต่าง ๆ ดังกล่าว (Type of voluntary activities) อาจจำแนกประเภทของกิจกรรมอาสาสมัครโดยสรุปได้ 3 กลุ่มใหญ่ ประกอบด้วย

(1) กิจกรรมการส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกันของตัวแสดงภายในภาคประชาสังคม (Mutual support) เช่น การประสานเครือข่าย การส่งเสริมความรู้และทักษะ การระดมอาสาสมัคร เป็นต้น

(2) กิจกรรมการจัดทำบริการสาธารณะ (Service delivery)

(3) กิจกรรมการรณรงค์เคลื่อนไหวในประเด็นสาธารณะ (Campaigning)

ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมามีองค์กรในภาคประชาสังคมเหล่านี้ต่างดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ของตนเอง โดยอาศัยเงินอุดหนุนจากแหล่งทุนต่าง ๆ หรือเงินบริจาคสนับสนุนเป็นหลัก แต่ภายหลังจากรัฐบาลอังกฤษได้ทำข้อตกลงร่วมเป็นหุ้นส่วนกับภาคประชาสังคม (Compact) ในปี ค.ศ. 1998 เป็นต้นมา องค์กรในภาคประชาสังคมจำนวนมากที่เข้ามาร่วมดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ เริ่มมีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมการทำงาน โดยเฉพาะการนำรูปแบบการบริหารจัดการสมัยใหม่ (Managerialism) มาแทนที่ระบบการจัดการองค์กรอาสาสมัครในแบบดั้งเดิม นับตั้งแต่การบริหารงานที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ การจัดการต้นทุนและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน การจัดโครงสร้างการบริหารภายในองค์กรอย่างชัดเจน รวมทั้งมีการนำระบบการทำสัญญา (Contract culture) มาใช้ในการดำเนินกิจกรรมร่วมกับองค์กรอื่น ๆ

ความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรในภาคประชาสังคมในลักษณะดังกล่าว สามารถสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนโดยเฉพาะในองค์กรที่มีขนาดใหญ่ ดำเนินกิจกรรมที่มีขอบเขตกว้างขวางด้วยเงินทุนจำนวนมาก องค์กรเหล่านี้มักจะมีการทำสัญญาว่าจ้างบุคลากรมืออาชีพจากภาคเอกชนเข้ามาทำงานในตำแหน่งผู้จัดการระดับต่าง ๆ แทนที่จะอาศัยบุคลากรอาสาสมัครที่มีอยู่ในองค์กรเช่นในอดีต นอกจากนี้ บางองค์กรยังมีการว่าจ้างที่ปรึกษาด้านการจัดการ (Manager consultants) มีการว่าจ้างบุคลากรผู้มีความเชี่ยวชาญ การระดมทุนสนับสนุนเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรสำหรับดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์ (Professional fund raisers) รวมตลอดจนการว่าจ้างตัวแทนในการเจรจาต่อรอง และผลักดันวาระเชิงนโยบายต่อฝ่ายการเมือง (Lobbyists)

แม้จะมีการนำค่านิยมและเทคนิคการจัดการแบบภาคเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารองค์กร แต่องค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินกิจกรรมจัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้ ก็ยังคงยึดมั่นในจุดยืนและมุมมองที่มีต่อสาธารณชนกลุ่มเป้าหมายเช่นเดิม นั่นคือ มิได้มองว่าประชาชนผู้รับบริการเป็นเพียงกลุ่มเป้าหมายที่เฉื่อยชาและรอรับการสงเคราะห์ช่วยเหลือจากรัฐเพียงอย่างเดียว (Client) ดังเช่นทฤษฎีแบบฉบับของเหล่าข้าราชการ และมีได้มองว่าประชาชนผู้รับบริการเป็นเสมือนลูกค้า ดังเช่นมุมมองของภาคธุรกิจเอกชน แต่องค์กรอาสาสมัครเหล่านี้มองว่าชุมชนสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตนเอง (Self-reliance) ประกอบด้วยพลเมืองที่มีความกระตือรือร้นและพร้อมร่วมกันดูแลจัดการตนเองและชุมชน (Active citizenry of community action)

ภายใต้ทฤษฎีดังกล่าว องค์การภาคประชาสังคมของบทบาทของตนเอง ในฐานะตัวขับเคลื่อน การสร้างระบบสวัสดิการสังคมแบบพหุนิยม (Shaping a welfare pluralism)⁹⁷ อันหมายถึงการมีองค์กรผู้จัดทำ บริการสาธารณะในภาคสังคมดำเนินกิจกรรมควบคู่ไปกับระบบสวัสดิการโดยรัฐและการจัดบริการ สาธารณะภายใต้กลไกตลาด (State and market forms) ในระบบสวัสดิการสังคมแบบพหุนิยมนั้น องค์กร ภาควิชาสังคมมีบทบาทในการช่วยเหลือสนับสนุนและเอื้ออำนวยให้การจัดทำบริการสาธารณะโดย หน่วยงานหรือองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ สามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการอัน หลากหลายของกลุ่มผู้รับบริการในแต่ละพื้นที่ให้มากที่สุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ องค์การภาคประชาสังคม มีบทบาทเป็นตัวกลางประสานพลังความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพชีวิต ของประชาชนในระดับชุมชนนั่นเอง

การทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานเชื่อมโยงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับชุมชน ดังกล่าว ดำเนินการโดยผ่านกระบวนการ “พัฒนาความเป็นหุ้นส่วน” (Development of partnership) ระหว่าง องค์การภาคประชาสังคมและชุมชน (Voluntary and community organizations) กับหน่วยงานภาครัฐทุก รูปแบบ (All aspects of state) และองค์กรธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้อง (Businesses) การสร้างความเป็นหุ้นส่วนนี้ อาจเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติและระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างวัฒนธรรมพลเมือง (Civic culture) ให้เกิดขึ้น ในลักษณะที่ทุกภาคส่วนเข้ามาประสานความร่วมมือในการทำงานเพื่อประโยชน์ สาธารณะร่วมกัน

กล่าวโดยสรุป การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินงานขององค์กรในภาคประชาสังคมจากเดิมที่ ตั้งอยู่บนการทำหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมในแบบสงเคราะห์เท่าที่กำลังเงินมีอยู่ (Welfarism) มาเป็นการ ประสานบทบาทการทำงานร่วมกับองค์กรในภาคส่วนอื่นผ่านการเป็นหุ้นส่วน (Economism) ก่อให้เกิด ผลลัพธ์ที่สำคัญ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมจากการทำ กิจกรรมโดยมีเป้าหมายเพื่อมุ่งแสวงหาเงินทุนอุดหนุนเป็นหลัก (Grant-grabbing culture) มาสู่การมุ่งดำเนิน กิจกรรมอย่างมืออาชีพและมีการจัดองค์กรอย่างเป็นระบบ มีการร่วมมือกับองค์กรอื่นในการดำเนินภารกิจ ร่วมกันตามสัญญา (Professionalized, organized voluntary sector) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ในโครงสร้างและวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมในลักษณะดังกล่าว ก็คือ การมี

⁹⁷ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ให้คำอธิบายสรุปลักษณะสำคัญของแนวคิด “พหุนิยมแบบอังกฤษ” ไว้อย่างกระชับ ชัดเจนโดยชี้ว่าแนวคิดพหุนิยมแบบอังกฤษนั้นเสนอว่า “รัฐในอนาคตควรจะเป็นองค์กรภาคสังคมให้มากขึ้น รัฐไม่ควรจะ ผูกขาดอำนาจการบริหารจัดการส่วนรวมไว้แต่ผู้เดียวอีกต่อไป รัฐควรจะเป็นเพียงองค์กรที่ประสานและหนุนช่วย องค์กรทางสังคมต่าง ๆ ให้มากขึ้น รัฐควรลดการนำ การกำกับ และการควบคุมสังคมลง ควรให้เอกสิทธิ์ อิสระและการ ปกครองตนเองแก่องค์กรทางสังคมมากขึ้น” โปรดดูเพิ่มเติมใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการ ปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), บทที่ 5.

เป้าหมายและค่านิยมในการทำงานบริการสาธารณะร่วมกัน ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งเกิดขึ้นจากการดำเนินมาตรการปฏิรูประบบบริการสาธารณะตามนโยบายแนวทางที่สามของรัฐบาลพรรคแรงงาน (Labour's Third - Way approach) นั่นเอง

6.1.4 กระบวนการจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม (Government-Voluntary Sector Compact)

การทำข้อตกลงระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม จึงสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงมุมมองของรัฐบาลที่มีต่อ “ภาคประชาสังคม” กล่าวคือ ในอดีตนั้นมักจะมองกันว่า หากภาคประชาสังคมจะมีบทบาทใดเกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจของรัฐบาล ก็มักจะจำกัดเพียงแค่การนำเสนอประเด็นปัญหาที่ภาครัฐยังไม่ตระหนักรับรู้ (Innovators) และให้ข้อเสนอแนะแนวทางการจัดการ (Pathfinders) เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำไปกำหนดนโยบายและปฏิบัติให้เกิดผลเท่านั้น นั่นคือ ภาคประชาสังคมไม่มีหน้าที่ไปร่วมขับเคลื่อนการนำนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ เพราะถือเป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะ

ในขณะที่ตัวแบบการจัดการแบบเสรีนิยมดั้งเดิม (Traditional liberal models) ก็มองบทบาทของภาคประชาสังคม (Civil society) ในฐานะองค์กรปกครองตนเองที่ไม่ขึ้นต่อและอยู่ตรงข้ามกับรัฐ (Counter of the state) และมองว่ารัฐไม่ควรเข้าไปก้าวกายหรือดึงองค์กรเหล่านั้นเข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐ แต่ควรปล่อยให้ดำเนินกิจกรรมของตนเองอย่างเป็นอิสระ รัฐมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หากไม่ดำเนินการเองโดยตรงผ่านระบบราชการ ก็อาจดำเนินการโดยผ่านองค์กรอื่น ๆ ตามที่กฎหมายได้ระบุรับรองอำนาจหน้าที่ไว้ (Statutory agencies)

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักร จึงกล่าวได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนขั้นพื้นฐานในบทบาทของรัฐ และองค์กรภาคประชาสังคมในระดับชุมชนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการดำเนินกิจกรรมที่เป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐบาล (A fundamental readjustment of the role of the state and the subaltern polities that involved in carrying out the business of government)⁹⁸ โดยเฉพาะนโยบายทางเลือกที่สาม (Third Way) ของรัฐบาลพรรคแรงงานนั้น ถือว่าเป็นกระบวนการลดทอนบทบาทของภาครัฐ (Rolling back of the state) ที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องเป็นลำดับให้เข้มข้นยิ่งขึ้น

ดังจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของภาครัฐในระลอกแรกนั้น เป็นการลดทอนบทบาทของภาครัฐโดยอาศัยการทดลองเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาขับเคลื่อนภารกิจของภาครัฐบางส่วน แล้วจึงขยายขอบเขต

⁹⁸ John Morison, “The Government - Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society,” p. 111.

ภารกิจที่เปิดให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนให้กว้างขึ้น ในขั้นนี้เป็นการลดทอนบทบาทของภาครัฐอีกรูปแบบหนึ่ง นั่นคือ การเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามาทำงานบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในระดับชุมชนให้มากขึ้น แนวทางดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานแนวคิดที่มองว่าภาคประชาสังคม เป็นเสมือนแหล่งทรัพยากรอย่างหนึ่งของรัฐ (Resource of the state) โดยหน่วยงานภาครัฐสามารถอาศัยพลังของภาคประชาสังคมมาใช้ในการเสริมสร้างขีดสมรรถนะในการดำเนินกิจการสาธารณะของรัฐให้บรรลุประสิทธิผลได้

หลักการสำคัญคือ รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบต่อประโยชน์สุขของสังคมในทุกด้าน แต่ก็ไม่จำเป็นที่รัฐจะต้องสงวนบทบาทหน้าที่ในการดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะเหล่านั้นไว้ภายใต้กลไกการบริหารราชการและองค์กรของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว หากสามารถมอบหมายให้องค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่มีได้อยู่ภายใต้ระบบราชการและองค์กรของรัฐดำเนินการร่วมไปด้วยได้ เช่น การทำสัญญาว่าจ้างหรือเปิดให้ภาคเอกชนแข่งขันกันเข้ามาร่วมลงทุนดำเนินกิจการสาธารณะกับหน่วยงานของรัฐ และการเปิดให้องค์กรอาสาสมัครและองค์กรไม่แสวงผลกำไรในภาคประชาสังคมสามารถเข้ามาร่วมทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐได้โดยผ่านการเข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐ

การสร้างความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม ก่อให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะด้วยแนวทางใหม่ นั่นคือ การจัดทำบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมในระดับชุมชนที่มีได้ดำเนินการภายใต้บทบาทผูกขาดของภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียวเช่นในอดีต (Traditional welfarism) แต่ประชาชนสามารถรับบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการโดยองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะในภาคเอกชนและภาคสังคมซึ่งเข้ามาเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐควบคู่ไปอีกทางหนึ่งด้วย (Economism)

ภายใต้ความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนนี้ องค์กรภาคประชาสังคมจะมีฐานะคู่สัญญาที่ได้รับการว่าจ้างมอบหมายให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในความรับผิดชอบหน่วยงานภาครัฐ กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ องค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ จะสามารถดำเนินกิจกรรมภายใต้วัตถุประสงค์ขององค์กรของตน โดยอาศัยงบประมาณที่เป็นเงินทุนค่าจ้างดำเนินการจากหน่วยงานภาครัฐที่เป็นหุ้นส่วนคู่สัญญา ต่างจากในอดีตที่การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ขององค์กรภาคประชาสังคมนั้นต้องอาศัยเงินทุนอุดหนุนหรือเงินบริจาคเป็นหลัก ระดับประสิทธิภาพและคุณภาพบริการที่ประชาชนได้รับจากองค์กรภาคประชาสังคมจึงผันแปรไปตามศักยภาพทางการเงินขององค์กร

แนวคิดในการสร้างความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในลักษณะดังกล่าวมานั้น ปรากฏชัดเจนครั้งแรกในราวปี ค.ศ. 1994 เมื่อนายโทนี่ แบลร์ ประกาศแนวทางการพิจารณาบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมของผู้นำพรรคแรงงาน (Leader's review of the relationship between government and the voluntary sector) ซึ่งในเวลาต่อมาได้ถูกพัฒนาขึ้นเป็นสาระสำคัญในบทบัญญัติพรรคที่ห้าของธรรมนูญพรรคแรงงานตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1995

หลังจากนั้นพรรคแรงงานได้จัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่แนวนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริการ สาธารณะมีชื่อว่า Building the Future Together มีสาระสำคัญเป็นการอธิบายแนวคิดเรื่องการทำข้อตกลง ร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม (Idea of contract) โดยกล่าวถึงรายละเอียดของหลักการสำคัญ ในการสร้างความสัมพันธ์เชิงหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อร่วมกัน ขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เมื่อเข้าบริหารประเทศแล้ว รัฐบาลพรรคแรงงานจึงเดินหน้า กระบวนการจัดทำข้อตกลงร่วมกับภาคประชาสังคมในทันที โดยเริ่มต้นจากการปรึกษาหารือร่วมกับสภา ตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคมในระดับชาติต่าง ๆ เพื่อวางกรอบแนวทางการจัดทำข้อตกลงร่วมเป็นหุ้นส่วน ระหว่างหน่วยงานภาครัฐในทุกระดับกับองค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินกิจกรรมอยู่ในทุกพื้นที่ของ สหราชอาณาจักร

รัฐบาลอังกฤษจัดทำข้อตกลงแล้วเสร็จและลงนามร่วมกับตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคมใน ระดับชาติในสหราชอาณาจักร เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1998 หลังจากนั้นรัฐบาลในระดับท้องถิ่นใน สหราชอาณาจักร ได้แก่ รัฐบาลสกอต รัฐบาลเวลส์ และรัฐบาลไอร์แลนด์เหนือ ก็ได้จัดทำข้อตกลงร่วมกับ ตัวแทนสภาองค์กรภาคประชาสังคมในเขตพื้นที่ปกครองของตนเองขึ้นและตีพิมพ์เผยแพร่ในเดือนธันวาคม ปีเดียวกัน โดยเอกสารข้อตกลงแต่ละฉบับมีรายละเอียดบทบัญญัติแตกต่างกันไป แต่ทั้งหมดมีบทนำที่เป็น สารจากนายกรัฐมนตรีร่วมกัน (Message from the Prime Minister) ซึ่งเป็นถ้อยแถลงของนายโทนี แบลร์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น

สาระสำคัญของเอกสารข้อตกลงร่วม (Compact) ระบุถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน โดยเฉพาะเงื่อนไขการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและ ชุมชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องประสานเชื่อมโยงและร่วมดำเนินกิจกรรมกับหน่วยงานภาครัฐ ข้อตกลงดังกล่าวมี ผลผูกพันกับหน่วยงานภาครัฐทุกระดับในอังกฤษและดินแดนปกครองตนเองในเครือสหราชอาณาจักร นับตั้งแต่กระทรวงของรัฐบาลส่วนกลาง (Central government departments) ไปจนถึงหน่วยงานภาครัฐที่มี การบริหารงานแบบกึ่งอิสระหรือหน่วยงานรูปแบบพิเศษต่าง ๆ ('Next Steps' agencies) ในสังกัดของรัฐบาล ทั้งหมด

สถานะของ “ข้อตกลงร่วม” (Compact) ดังกล่าวนั้นแตกต่างจาก “สัญญา” (Contract) ในประการ สำคัญคือ เอกสารข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม ไม่มีผลผูกพันบังคับทางกฎหมายให้ คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขความสัมพันธ์อย่างไม่อาจเลี่ยงได้ ดังจะเห็นได้จากถ้อยคำที่อธิบายสถานะ ของข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐบาลอังกฤษกับภาคประชาสังคม (English compact) ตอนหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่า เอกสารข้อตกลงนั้นเป็น “บันทึกความเข้าใจในข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง

รัฐบาลกับองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน” (Memorandum concerning the relationship between the government and the voluntary and communities sector)⁹⁹

อย่างไรก็ตาม แม้เอกสารข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมและชุมชน จะมีไม่ใช่เอกสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Legally binding document) แต่ผลจากการลงนามยอมรับข้อตกลงร่วมกันระหว่างนายกรัฐมนตรีกับผู้แทนสภาองค์กรภาคประชาสังคมระดับชาติ ก็ทำให้เอกสารข้อตกลงดังกล่าวถือได้ว่ามีผลบังคับในตัวเอง ซึ่งเป็นอำนาจบังคับใช้เกิดขึ้นจากการยอมรับผูกพันตัวเองภายใต้ข้อตกลงที่จัดทำขึ้นโดยรัฐบาลและตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน (Authority is derived from its endorsement by government and by the voluntary and community sector itself through its consultation process)¹⁰⁰

องค์ประกอบเนื้อหาของเอกสารข้อตกลงระหว่างภาครัฐกับองค์กรตัวแทนภาคประชาสังคมทั้ง 4 ชุดนั้นมีรูปแบบเดียวกัน กล่าวคือ เอกสารข้อตกลงแต่ละชุดประกอบด้วยเนื้อหา 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกเป็นถ้อยแถลงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำข้อตกลง ประกอบด้วย (1) สารจากนายกรัฐมนตรี (Message from the Prime Minister) ซึ่งเป็นส่วนที่เอกสารทุกฉบับมีส่วนร่วมกัน (2) คำนำเสนขอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Forward from the Secretaries of State) (3) คำนำเสนขอประธานองค์กรตัวแทนภาคประชาสังคม (Forward from chairs of bodies representing the voluntary organizations) และส่วนหลังเป็นตัวบทบัญญัติข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันไป

สำหรับสาระสำคัญของข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม ได้แก่ การระบุถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการยอมรับนับถือและตระหนักถึงบทบาทความสำคัญขององค์กรภาคประชาสังคม ตลอดจนรับรองความชอบธรรมในการดำเนินงานขององค์กรอาสาสมัครที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะทุกประเภท ที่สำคัญคือข้อความในเอกสารข้อตกลงระบุชัดเจนถึงการรับประกันความเป็นอิสระขององค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ

เอกสารข้อตกลงระบุให้หน่วยงานภาครัฐทุกระดับ มีหน้าที่ต้องส่งเสริมความเป็นอิสระในตัวเองในการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม ต้องปกป้องคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายขององค์กรภาคประชาสังคมในการดำเนินกิจกรรมทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการรณรงค์คัดค้านวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินนโยบายของรัฐบาล หรือแม้แต่การรณรงค์ต่อต้านการดำเนินนโยบายของภาครัฐ โดยรัฐบาลจะไม่แทรกแซง

⁹⁹ Commission for the Compact, Compact Voice, Office of the Third Sector, Local Government Association, *Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England* (London: Commission for the Compact, 1998).

¹⁰⁰ John Morison, “The Government - Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society,” p. 114.

การดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคม แม้ในกรณีที่องค์กรเหล่านั้นดำเนินกิจกรรมด้วยงบประมาณที่ได้รับจากแหล่งทุนภาครัฐก็ตาม

นอกจากนี้ สาระสำคัญในเอกสารข้อตกลงร่วมดังกล่าว ยังระบุถึงสิ่งที่เป็นคุณค่าและวิสัยทัศน์ร่วมกันของรัฐบาลและภาคประชาสังคม (Shared visions and values) ตลอดจนหลักการสำคัญที่ทั้งสองฝ่ายยึดถือร่วมกันในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน อาทิ คุณค่าและวิสัยทัศน์ร่วมที่ถือว่าการดำเนินกิจกรรมของภาคประชาสังคมและชุมชนเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยและสร้างสังคมที่เปิดกว้างให้ทุกฝ่ายได้ร่วมดูแลปกป้องประโยชน์สุขของตนเอง การถือว่าองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ร่วมหาทางจัดการปัญหาความเดือดร้อนของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ การถือว่าองค์กรภาคประชาสังคมมีฐานะเป็นหนึ่งในองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะในชุมชน มีบทบาทร่วมออกแบบกำหนดวิธีการจัดทำบริการและดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะโดยตรง (Design and delivery of services) เช่นเดียวกับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ อีกทั้งยังถือว่าองค์กรภาคประชาสังคมมีฐานะเป็นตัวแทนผลักดันข้อเรียกร้องตามความต้องการของกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคมอีกด้วย

สำหรับสาระสำคัญของข้อตกลงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วน (Partnership relationship) ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมนั้น เอกสารข้อตกลงได้ระบุให้หน่วยงานภาครัฐต้องประสานความร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงาน โดยจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนรับฟังข้อเสนอแนะและความคิดเห็นขององค์กรภาคประชาสังคม ในขณะเดียวกันก็ระบุรับรองว่าองค์กรภาคประชาสังคมจะเคารพและให้ความไว้วางใจในการร่วมปรึกษาหารือกับหน่วยงานภาครัฐ อีกทั้งยังรับประกันว่าจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางนำประเด็นปัญหาความเดือดร้อนและข้อเรียกร้องของประชาชนทุกกลุ่มในพื้นที่เข้าสู่การประชุมหารืออย่างเปิดกว้างและทั่วถึง

อย่างไรก็ตาม สาระสำคัญของเอกสารข้อตกลงร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม มิได้มีการระบุถึงแนวทางปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรร่วมกันแต่อย่างใด หากมีเพียงข้อกำหนดเกี่ยวกับการสร้างกลไกกำกับกระบวนการทำงานและความรับผิดชอบต่อประโยชน์สาธารณะร่วมกัน เช่น การระบุถึงกลไกทางการบริหารที่จะช่วยรับประกันคุณภาพความเป็นเลิศของภารกิจ นับตั้งแต่กลไกการกำกับดูแลภารกิจที่ดำเนินการภายใต้งบประมาณของรัฐ (Monitoring publicly funded work) การประเมินผลการดำเนินงาน (Performance evaluation) การสร้างระบบรายงานผลจากองค์กรปฏิบัติการกลับมาสู่หน่วยงานเจ้าของภารกิจ (Report-back system) การรับประกันประสิทธิภาพในการใช้จ่ายทรัพยากร และการกำหนดตัวชี้วัดมาตรฐานคุณภาพของบริการ

การทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมนับเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การพัฒนาโครงสร้างกลไกการจัดความสัมพันธ์ในรูปแบบหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ กับองค์กรภาคประชาสังคม ดังปรากฏให้เห็นจากการจัดตั้งกลไกเชิงองค์กรทำหน้าที่กำกับดูแลและอำนวยความสะดวก

กระบวนการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคประชาสังคม ตัวอย่างเช่น การจัดตั้ง คณะทำงานกำกับดูแลการสร้างหุ้นส่วนระหว่างหน่วยราชการระดับกระทรวงกับองค์กรภาคประชาสังคม (Ministerial group) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน (Home Secretary) เป็นประธานกรรมการ ประกอบด้วยตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและติดตามกระบวนการแปรรูปข้อตกลง ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation of the compact) ในทำนองเดียวกัน องค์กรในภาคประชาสังคมมีการจัดตั้ง คณะทำงานกำกับดูแลกระบวนการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรในภาคประชาสังคมและชุมชนกับ หน่วยงานภาครัฐ (Voluntary and community sector working group) ขึ้นมาเช่นกัน

หลังจากการประกาศให้ข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับองค์กรภาคประชาสังคมมีผลผูกพัน ในทางปฏิบัติ คณะทำงานร่วมกันของทั้งสองฝ่ายได้ดำเนินการจัดทำประมวลวิธีปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ (Codes of good practice) สำหรับยึดถือเป็นแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกัน ประกอบด้วย ประมวลวิธี ปฏิบัติงานใน 5 ด้าน ได้แก่

- (1) วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการเงินทุน (Funding)
- (2) วิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอแนะนโยบายและปรึกษาหารือร่วมกัน (Consultation and policy appraisal)
- (3) วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับอาสาสมัคร (Volunteering)
- (4) วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการทำงานร่วมกับชุมชน (Community group)
- (5) วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการทำงานร่วมกับกลุ่มพลเมืองผิวสีและพลเมืองชาติพันธุ์กลุ่มน้อย (Black and minority ethnic organizations)

สำหรับแนวทางการดำเนินภารกิจบริการสาธารณะร่วมกันในฐานะหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงาน ภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคมนั้น เอกสารข้อตกลงได้กำหนดแนวทางการดำเนินกิจกรรมโดยเริ่มต้น จากระดับชุมชนท้องถิ่นเป็นหลัก โดยระบุให้หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคม ดำเนินโครงการนำร่อง (Pilot projects) จัดทำบริการสาธารณะจำนวนหนึ่งก่อนในช่วงแรก การดำเนินโครงการ นำร่องในช่วงแรกนี้อยู่ภายใต้บทบาทการกำกับดูแลและขับเคลื่อนโดยสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Association) ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรแกนกลางประสานการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วน ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในระดับท้องถิ่นโดยผ่านการจัดทำข้อตกลงร่วมระหว่างภาครัฐกับภาค ประชาสังคมในระดับท้องถิ่น (Local Compact)

สาระสำคัญของข้อตกลงร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในระดับท้องถิ่นนั้น มีลักษณะ เดียวกับข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม เพียงแต่เป็นการย่อส่วนขยายภารกิจและขอบเขต ขององค์กรที่เกี่ยวข้องให้จำกัดเฉพาะในเขตพื้นที่ และมีรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบกิจกรรม ตลอดจน หลักเกณฑ์การวัดความสัมพันธ์ที่ปลีกย่อยแตกต่างกันไป แต่โดยหลักการพื้นฐานแล้วยังคงตั้งอยู่บนกรอบ ความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ข้อตกลงในระดับ

ท้องถิ่นยังระบุถึงการจัดทำประมวลแนวทางปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่นขึ้นมาอีกชุดหนึ่งด้วย (Codes of good practice)¹⁰¹

ตัวอย่างเช่นในเอกสารข้อตกลงระหว่างรัฐบาลสก็อตกับภาคประชาสังคมในสก็อตแลนด์นั้นได้ระบุให้มีการจัดทำประมวลวิธีปฏิบัติต่าง ๆ อาทิ วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุน (Funding) วิธีปฏิบัติด้านการพัฒนาชุมชน (Community development) วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย (Policy proofing and appraisal) วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการสร้างหุ้นส่วน (Partnership) และวิธีปฏิบัติในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างกระทรวง (Cross-department working) อีกทั้งยังมีการจัดทำ “ระเบียบวิธีการประสานการทำงานร่วมกัน” (Protocol) เพื่อเป็นคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ภาครัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งต้องประสานการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่ดำเนินภารกิจภายใต้ข้อตกลงฉบับอื่น ๆ (Across more than one compact)

ในกรณีของเวลส์ รัฐบาลได้มีการจัดตั้งองค์กรกลางสำหรับกำกับดูแลการขับเคลื่อนข้อตกลงร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในเวลส์ไปสู่การปฏิบัติ นั่นคือหน่วยงานที่มีชื่อว่า Voluntary Sector forum ซึ่งดำเนินงานภายใต้การบริหารของคณะทำงานที่ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคม หน่วยงานดังกล่าวจัดตั้งขึ้นภายใต้สังกัดสำนักงานบริหารแห่งเวลส์ (Welsh Office) คณะทำงานมีหน้าที่ศึกษากำหนดมาตรฐานหลักเกณฑ์และจัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ สำหรับภาคีหุ้นส่วนที่เข้ามาทำงานร่วมกัน เช่น วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับสมัครบุคลากรอาสาสมัคร (Volunteering) วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการปรึกษาหารือซึ่งกันและกัน (Consultation procedures) วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน (Community development) วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการทำงานแบบหุ้นส่วน (Working in partnership) และคู่มือเกี่ยวกับแหล่งทุนสำหรับภาคประชาสังคม (Guidance on voluntary sector grants)

ในกรณีของไอร์แลนด์เหนือ นั้นแม้ว่ารัฐบาลจะได้ลงนามเอกสารข้อตกลงร่วมกับภาคประชาสังคมตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 แต่การดำเนินการในระดับปฏิบัติในพื้นที่กลับเริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมภายหลังกระบวนการถ่ายโอนอำนาจรัฐบาลส่วนกลางเสร็จสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 1999 โดยรัฐบาลไอร์แลนด์เหนือได้มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ที่มีชื่อว่า Voluntary Activity Unit ประกอบด้วยตัวแทนจากทุกกระทรวงในไอร์แลนด์เหนือและตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคมที่สำคัญจำนวน 10 องค์กร หน่วยงานดังกล่าวมีบทบาทในการจัดประชุมหารือร่วมกัน (Joint forum) เพื่อขับเคลื่อนข้อตกลงไปสู่การปฏิบัติในระดับชุมชน

การจัดทำข้อตกลงร่วมเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม (Compact) นับเป็นก้าวแรกของการเปิดทางไปสู่การปรับเปลี่ยนแบบแผนการบริหารงานของรัฐ ผลที่เกิดขึ้นเด่นชัดที่สุดคือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์และบทบาทของภาครัฐที่มีต่อภาคสังคม แต่ในขณะเดียวกันยังผลลัพธ์ที่ตามมาอีกประการหนึ่ง ซึ่งแม้จะไม่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนแต่ก็ถือว่ามีนัยต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ

¹⁰¹ ตัวอย่างของข้อตกลงในระดับท้องถิ่นโปรดดู <http://www.thecompact.org.uk/information/100024/regions/>

ความสัมพันธ์ทางอำนาจตามรัฐธรรมนูญ นั่นก็คือ การเกิดพื้นที่อันเป็นเขตอำนาจใหม่ขึ้นตรงกลางระหว่าง
ภาครัฐกับภาคประชาสังคม

พื้นที่สำหรับการใช้อำนาจรูปแบบใหม่นี้ เป็นผลที่ตามมาจากระบวนการพัฒนาข้อตกลงร่วมกัน
ระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม (Development of the compacts) นโยบายการเมืองของกระบวนการ
ดังกล่าวก็คือ “การลดทอนรูปแบบความเป็นทางการในการใช้อำนาจปกครองของรัฐให้น้อยลง”
('Degovernmentalization') การทำข้อตกลงร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม จึงเปรียบเสมือนกลไกใน
การแปรสภาพอำนาจการปกครองของรัฐให้อยู่ภายใต้การปฏิบัติการของภาคสังคม

หากพิจารณาจากมิติการทำงานของอำนาจทางการเมือง อาจกล่าวได้ว่า การเปิดช่องให้องค์กรใน
ภาคประชาสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการใช้อำนาจหน้าที่ปกครองจัดการและดูแลสังคมของ
หน่วยงานภาครัฐ โดยผ่านการเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนการดำเนินภารกิจในพื้นที่นั้น ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของ
กระบวนการใช้อำนาจปกครองของรัฐโดยผ่านการให้เสรีภาพแก่สังคมในการปกครองตนเอง (Governing
through freedom) การผูกพันตนเองของภาคประชาสังคมภายใต้กรอบข้อตกลงร่วมกับรัฐบาล (Compact)
จึงเป็นการยอมรับบทบาทการปกครองจัดการและดูแลกันเองของภาคสังคมภายใต้เป้าหมายของรัฐ แต่ใน
ขณะเดียวกันก็ยังคงอ้างความเป็นอิสระในตัวเองโดยไม่ขึ้นต่อรัฐได้ด้วย (Responsibilitized autonomy)

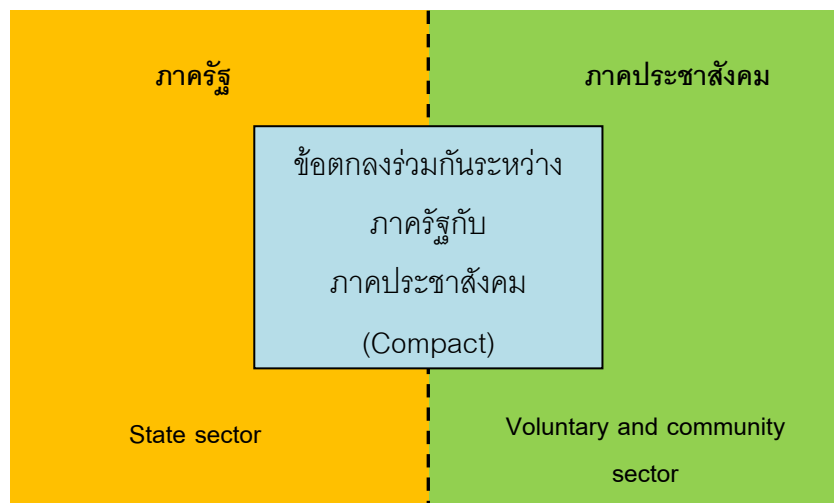
ในแง่ของความสัมพันธ์ทางอำนาจ กระบวนการสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาค
ประชาสังคมโดยผ่านการทำข้อตกลงร่วมกันนั้น ก็คือ การเปลี่ยนแปลงตัวเองขององค์กรภาคประชาสังคม จาก
เดิมที่แต่ละองค์กรต่างมีบทบาทในฐานะตัวแสดงที่เป็นเอกเทศ ขาดการประสานเชื่อมโยงทั้งในระหว่างองค์กร
ภาคประชาสังคมด้วยกันเอง และการประสานเชื่อมโยงกับภาครัฐอย่างเป็นระบบ มาสู่การเป็นหุ้นส่วนของภาครัฐ
มีบทบาทนำอำนาจหน้าที่ของรัฐมาจัดการปกครองดูแลกันเองในสังคม ในวันนี้ องค์กรภาคประชาสังคมที่
เข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐจึงทำหน้าที่เสมือน “ผู้ได้ปกครองที่ลุกขึ้นมาปกครองตนเองอย่างแข็งขัน”
(Active subject)

กลวิธีการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบในการปกครองตนเองให้ภาคประชาสังคม ซึ่ง
ดำเนินการผ่านกลไกการทำข้อตกลงร่วมเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมนั้น แสดงให้เห็น
ถึงกระบวนการใช้อำนาจรัฐธรรมนูญอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีใช้การใช้อำนาจตามโครงสร้างสถาบันของรัฐแบบ
ดั้งเดิม แต่เป็นการใช้อำนาจรัฐธรรมนูญโดยผ่านเครือข่ายขององค์กรที่มีความหลากหลายต่างสังกัดและภาคส่วน
แต่ก็เกี่ยวข้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ทั้งหน่วยงานในภาครัฐ รูปแบบและระดับต่าง ๆ และองค์กรที่มีการจัดการ
ภายใต้ของตัวเองอย่างเป็นเอกเทศ ไม่ขึ้นต่อรัฐ แต่มีจุดร่วมกับหน่วยงานภาครัฐตรงที่มุ่งดำเนินกิจกรรมเพื่อ
ประโยชน์สุขของสาธารณชน

ภายใต้ความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วน องค์กรภาคประชาสังคมจึงสามารถเข้ามาใช้อำนาจสาธารณะ
(Public power) ของภาครัฐได้ แต่มีเงื่อนไขคือ องค์กรที่จะเข้ามาใช้อำนาจสาธารณะร่วมกับภาครัฐได้นั้นต้อง
เข้ามาสู่กระบวนการผูกพันตนเองภายใต้กรอบข้อตกลงระหว่างรัฐกับภาคประชาสังคม (Compact) เหตุผลที่

องค์กรภาคประชาสังคมต้องเข้ามาเป็นหุ้นส่วนภายใต้ข้อตกลงกับภาครัฐ ก็เนื่องจากองค์กรภาคประชาสังคมเป็นสถาบันที่อยู่นอกกรอบการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางการปกครองที่เป็นทางการของรัฐ ความสัมพันธ์ภายใต้ข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนจึงถือเป็นพื้นที่การใช้อำนาจอธิปไตยพิเศษ (Constitution space) ที่เปิดช่องให้รัฐสามารถนำอำนาจหน้าที่ทางปกครองตามรัฐธรรมนูญบางส่วน (Constitutional power) ออกมาใช้ภายนอกโครงสร้างการปกครองอย่างเป็นทางการตามรัฐธรรมนูญ (Formal constitution) ได้อย่างชอบธรรม ในขณะเดียวกันพื้นที่ดังกล่าวก็ทำให้องค์กรภาคประชาสังคมบางส่วนสามารถก้าวเข้ามาอาสาอำนาจสาธารณะของรัฐนั้นไปใช้ในสังคมแทนรัฐได้อย่างถูกต้อง ในทำนองเดียวกับการที่รัฐมอบหมายภารกิจหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนภายใต้ระบบสัญญาทางปกครองนั่นเอง

แผนภาพที่ 6.2 แสดงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในการจัดทำข้อตกลงร่วมกัน



6.1.5 สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร (National Council for Voluntary Organizations: NCVO)¹⁰²

การทำข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมนั้น เป็นช่องทางสำหรับเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถเข้ามามีบทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างเป็นระบบ ด้วยรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงการทำสัญญาเป็นหุ้นส่วนระหว่างกัน โดยองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนองค์กรใดที่ต้องการเข้ามาเสนอตัวเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่นั้น

¹⁰² <http://www.ncvo-vol.org.uk/>

จะต้องได้รับการจดทะเบียนเป็นสมาชิกขององค์กรกลางที่เป็นตัวแทนขององค์กรภาคประชาสังคมในระดับชาติ นั่นก็คือ “สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร” (National Council for Voluntary Organizations: NCVO)

สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร (NCVO) เป็นองค์กรที่จดทะเบียนในรูปมูลนิธิ (Registered charity) มีหน้าที่ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือให้องค์กรอาสาสมัครและชุมชน (Voluntary and Community Organizations: VCOs) สามารถจัดส่งบริการสาธารณะ (Public service delivery) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁰³ วิสัยทัศน์ของสภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร คือ การเป็นศูนย์กลางขับเคลื่อนการสร้างสังคมที่ยุติธรรมและเปิดโอกาส (Fair and open society) ให้องค์กรอาสาสมัครได้เข้ามามีส่วนพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในสังคม

พันธกิจหลักของสภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร ได้แก่ การแสวงหาพันธมิตรร่วมกันขององค์กรภาคประชาสังคม มุ่งบ่มเพาะสิ่งแวดล้อมที่ช่วยให้เกิดการพัฒนาก่อองค์กรอาสาสมัคร มุ่งให้การช่วยเหลือองค์กรอาสาสมัครให้สามารถบรรลุมาตรฐานในการปฏิบัติอย่างสูงสุดและมีประสิทธิผล มุ่งพัฒนาทักษะความเป็นผู้นำแก่บุคลากรขององค์กรอาสาสมัคร (Voluntary sector) ในการเผชิญหน้ากับปัญหาใหม่ ๆ และความต้องการที่ไม่พึงปรารถนาต่าง ๆ (New issue and unmet needs)

วัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานของสภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร ได้แก่ การรับรองสิทธิและเจตนาขององค์กรสมาชิก ทั้งในด้านการจัดบริการสาธารณะและการผลักดันนโยบาย การส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูง ตรงต่อความต้องการ และเคารพให้สิทธิของผู้รับบริการ การส่งเสริมองค์กรอาสาสมัครในการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน และประสานเชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือในการปฏิบัติงานให้กว้างขวางขึ้น การรวบรวมข้อมูลการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมพร้อมทั้งรักษาเป็นความลับ การเป็นตัวแทนสะท้อนความหลากหลายของภาคประชาสังคม การดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่องทั้งในเรื่องความเป็นมืออาชีพและทักษะการปฏิบัติงานแก่บุคลากรอาสาสมัคร การจัดหาข้อมูลสนับสนุนการจัดทำบริการ รวมไปถึงการเป็นตัวแทน (Representing) ขององค์กรภาคประชาสังคมในการประสานงานและติดต่อกับรัฐบาลและหน่วยงานผู้จัดทำนโยบาย

เนื่องจากองค์กรอาสาสมัครและชุมชนในสหราชอาณาจักรมีบทบาทสำคัญในการกำหนดและจัดส่งบริการสาธารณะมาอย่างยาวนาน ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายปฏิรูปการให้บริการสาธารณะ (Public service reform) รัฐบาลพรรคแรงงานจึงเห็นว่าองค์กรอาสาสมัครและชุมชน นับเป็นตัวแสดงที่มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ อีกทั้งสภาพแวดล้อมทางการเมืองในปัจจุบัน

¹⁰³ หากไม่ระบุเป็นอื่นสาระสำคัญต่อไปนี้สรุปเก็บความจาก Ann Blackmore, Helen Bush, and Mubeen Bhutta, *The Reform of Public Service: The Role of Voluntary Sector* (London: National Council for Voluntary Organizations).

ได้เปิดโอกาสให้องค์กรในภาคประชาสังคมได้มีบทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างกว้างขวางมากขึ้น สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครจึงทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างองค์กรในภาคประชาสังคมกับหน่วยงานภาครัฐเข้าด้วยกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพสูงสุด

การปฏิรูประบบการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ โดยเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินภารกิจกับหน่วยงานภาครัฐนั้น ตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดที่ตระหนักถึงบทบาทความสำคัญขององค์กรอาสาสมัครและชุมชนในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- องค์กรภาคประชาสังคมมีศักยภาพ และสามารถมีบทบาทสำคัญในการกำหนดรูปแบบและวิธีการจัดส่งบริการสาธารณะแก่ประชาชน
- องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทในการมีส่วนร่วมปฏิรูประบบบริการสาธารณะของรัฐ ไม่เพียงแต่การทำหน้าที่ในการจัดส่งบริการสาธารณะ แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุน (Advocacy) เสนอคำแนะนำและข้อมูลที่สะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถวางยุทธศาสตร์การพัฒนาการให้บริการบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะตามพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายได้กว้างขวางมากขึ้น นอกจากนี้ องค์กรภาคประชาสังคมยังมีบทบาทในการนำเสนอข้อเรียกร้องและทางเลือกที่ต้องการ (Voice and choice) ของชุมชนหรือปัจเจกชนที่มีต่อบริการสาธารณะ เพื่อนำไปสู่การสร้างรูปแบบการให้บริการแบบใหม่ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด
- องค์กรภาคประชาสังคมจำนวนมาก มีบทบาททั้งด้านการจัดส่งบริการสาธารณะ และเป็นตัวกลางในการรวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาและความต้องการในพื้นที่เพื่อผลักดันประเด็นเชิงนโยบายแก่หน่วยงานภาครัฐ ทั้งสองบทบาทนี้เป็นส่วนเติมเต็มกันและกัน โดยองค์กรภาคประชาสังคมสามารถนำองค์ความรู้ที่ได้จากการสนับสนุนและรณรงค์ประเด็นสาธารณะในพื้นที่มาใช้ประกอบในการพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะอันมีประสิทธิภาพและตรงต่อสภาพปัญหายิ่งขึ้น
- องค์กรภาคประชาสังคม นอกจากการจัดส่งบริการสาธารณะแล้ว ยังมีบทบาทในการสนับสนุนและส่งเสริมบทบาทและความเข้มแข็งขององค์กรอาสาสมัครและชุมชน ตลอดจนสร้างจิตสำนึกสาธารณะเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันดูแลจัดการคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนด้วยตนเอง รวมทั้งร่วมขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้บรรลุประสิทธิผลด้วย
- องค์กรภาคประชาสังคมจัดทำบริการสาธารณะด้วยวัตถุประสงค์และเหตุผลที่แตกต่างหลากหลายกันไป แต่ละองค์กรต่างมีอิสระในการตัดสินใจขยายขอบเขตการให้บริการ โดยการเข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนการจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางช่วยวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ทั้งโอกาสและความเสี่ยง

ที่จะตามมา ในกรณีที่องค์กรภาคประชาสังคมตัดสินใจขยายบทบาทการดำเนินกิจกรรมของตน โดยเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ

- องค์กรภาคประชาสังคมสามารถคิดคำนวณต้นทุนราคาที่ต้องจ่ายทั้งหมดของการจัดส่งบริการหนึ่ง ๆ (The full cost delivering a service) โดยอาศัยการวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยในการดำเนินโครงการที่มีวัตถุประสงค์และขอบเขตเฉพาะที่ชัดเจน องค์กรภาคประชาสังคมจึงสามารถตั้งวงเงินงบประมาณต้นทุนการดำเนินกิจกรรมเพื่อเสนอต่อหน่วยงานภาครัฐได้ชัดเจน
- องค์กรภาคประชาสังคมอาจจะเลือกทำสัญญาที่ราคาต่ำกว่าต้นทุนการดำเนินการ แต่เป็นกิจกรรมที่สอดคล้องกับพันธกิจของตน โดยไม่ถือว่าเป็นการขาดทุน เพราะองค์กรภาคประชาสังคมสามารถอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อเติมเต็มส่วนต่างที่ขาดไปนั้นได้ แต่ในขณะเดียวกันองค์กรภาคประชาสังคมยังอาจตั้งราคาเพื่อช่วยให้องค์กรสามารถมีผลกำไรเพื่อนำไปลงทุนใหม่ในการทำกิจกรรมที่เป็นพันธกิจหลักขององค์กรด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งส่วนเกินดังกล่าวที่องค์กรภาคประชาสังคมได้รับจากการทำงานในฐานะคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐนั้น ถือเป็นกำไรที่ประชาชนในพื้นที่ได้รับจากการที่องค์กรภาคประชาสังคมนำเงินทุนดังกล่าวไปขยายผลโดยการดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ของตนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในพื้นที่
- เมื่อองค์กรภาคประชาสังคมทำสัญญาเพื่อนำเงินทุนสาธารณะ (Public funds) มาใช้ดำเนินการจัดส่งบริการ องค์กรภาคประชาสังคมย่อมสามารถรับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Systems of accountability) และยอมผูกพันปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อบังคับที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด
- องค์กรภาคประชาสังคมที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ต่างมีโครงสร้างการบริหารจัดการขององค์กร รวมไปถึงการคัดเลือกผู้นำ ทักษะเชิงบริหารจัดการ และกลไกต่าง ๆ ในรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายกันไป ซึ่งความแตกต่างหลากหลายดังกล่าวสะท้อนถึงวัตถุประสงค์และค่านิยมในการดำเนินการของแต่ละองค์กรได้เป็นอย่างดี การเข้ามาเป็นหุ้นส่วนการจัดทำบริการสาธารณะกับภาครัฐจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อองค์กรเหล่านั้นต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบบริหารงาน หรือสูญเสียความเป็นตัวของตัวเอง
- สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร จะทำงานร่วมกับรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคม และพัฒนาสภาพแวดล้อมในการดำเนินการกิจกรรมร่วมกัน ตลอดจนส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมตระหนักว่า การสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐ มีส่วนอำนวยความสะดวกอย่างมากในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์และทักษะในการจัดทำบริการสาธารณะ ในขณะเดียวกันสภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครจะทำหน้าที่เป็น “ศูนย์กลางการเชื่อมโยงเครือข่ายแหล่งทุน” (Financing Hub) และ

เป็นที่เล็งสนับสนุนการพัฒนาทักษะในการเจรจาเพื่อทำสัญญา (Contract negotiation) แก่
องค์กรภาคประชาสังคมที่ต้องการเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ

6.1.6 บทบาทของสภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร

สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบการ
ให้บริการสาธารณะของรัฐบาลอังกฤษ ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายการพัฒนาประเทศที่สำคัญของรัฐบาลพรรค
แรงงานนับแต่สมัยแรก และยังคงดำรงความสำคัญต่อไปในอนาคต นโยบายดังกล่าวได้รับการตอบรับเป็น
อย่างดีจากภาคประชาสังคมและชุมชน โดยเฉพาะการที่ภาครัฐตระหนักถึงบทบาทขององค์กรภาคประชา
สังคมและชุมชน ในการทำหน้าที่จัดส่งบริการสาธารณะคู่ขนานไปกับหน่วยงานภาครัฐได้อย่างชอบธรรม
ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของนายกรัฐมนตรีนครี ที่ว่า “การที่จะให้บริการสาธารณะได้มาตรฐาน (อย่างน้อยขั้น
ต่ำสุด) ทั่วประเทศ คือ การอนุญาตให้ท้องถิ่นคิดสร้างสรรค์รูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่สะท้อนความ
ต้องการภายในท้องถิ่นตนเอง เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะในแต่ละพื้นที่สอดคล้องกับสภาพความ
ต้องการของชุมชนที่มีความแตกต่างหลากหลาย (... , Allowing for local creativity and reflecting local
need; and which respect and meet the needs of diverse communities)¹⁰⁴

สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร เริ่มมีบทบาทชัดเจนหลังจากรัฐบาลประกาศนโยบายอย่าง
เป็นทางการในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2001 โดยมุ่งดำเนินมาตรการสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมและชุมชน
สามารถเป็นผู้จัดส่งบริการสาธารณะ หลังจากนั้นได้มีการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทการจัดทำบริการ
สาธารณะของภาครัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคม (Cross cutting review) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการประกอบ
การวิเคราะห์แผนงบประมาณรายจ่ายภาครัฐในปี ค.ศ. 2002 (the 2002 Spending Review) ผลการศึกษาดังกล่าว
ชี้ให้เห็นว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทนั้น องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน สามารถทำได้
ดีกว่าภาคส่วนอื่น แต่ในขณะเดียวกันก็พบว่าการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมยังประสบกับ
อุปสรรคและข้อจำกัดบางประการที่รัฐบาลควรแก้ไขให้หมดไป

สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร จึงมีหน้าที่หลักในการส่งเสริม สนับสนุน และให้การช่วยเหลือ
องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ซึ่งจุดยืนที่สำคัญของสภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร ในการร่วม
ขับเคลื่อนการปฏิรูประบบบริการสาธารณะนั้น สามารถพบได้อย่างชัดเจนจาก ปาฐกถาของ Stuart
Etherington ผู้บริหารระดับสูงของสภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร ที่กล่าวในการประชุม NCVO's Political
Strategy Conference เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม ค.ศ. 2001 กล่าวคือ Etherington ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของ

¹⁰⁴ Ann Blackmore, Helen Bush, and Mubeen Bhutta, *The Reform of Public Service: The Role of Voluntary Sector*, p. 7.

ภาคส่วนอาสาสมัคร (Voluntary sector) ในอนาคตในการจัดส่งบริการสาธารณะ หลังจากที่ในอดีตองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนถูกละเลยบทบาทมาโดยตลอด และที่สำคัญ การแสดงบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ควรดำเนินไปภายใต้สภาพเงื่อนไขแวดล้อมที่เหมาะสม โดยเฉพาะการที่ภาครัฐต้องเปิดโอกาสและส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเต็มศักยภาพ นอกจากนี้ Etherington ยังชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลต้องคำนึงถึงในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบบริการสาธารณะ นั่นคือ¹⁰⁵

ประการที่หนึ่ง องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนทั้งหมดที่ดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ขององค์กรอยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่ควรได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปไม่ว่าจะทางใดก็ตาม เนื่องจากภาครัฐต้องยอมรับว่า มีองค์กรภาคประชาสังคมอีกจำนวนมาก ที่ไม่จำเป็นจะต้องติดต่อหรือดำเนินการร่วมกับรัฐโดยตรง ไม่ว่าจะในระดับชาติหรือท้องถิ่นก็ตาม และในบางกรณีองค์กรเหล่านี้ก็ไม่ได้มีความต้องการที่จะทำหน้าที่ในการจัดทำหรือส่งมอบบริการสาธารณะแต่อย่างใด ในกรณีที่องค์กรเหล่านั้นไม่ได้คำนึงถึงการเข้ามามีบทบาทดังกล่าวมาก่อน รัฐก็ควรลองเสนอทางเลือกเพื่อให้องค์กรเหล่านั้นพิจารณา แต่ถ้าหากองค์กรเหล่านั้นพบว่า การดำเนินกิจกรรมการจัดทำบริการสาธารณะ ขัดกับเจตนารมณ์ความต้องการของสมาชิกในองค์กร ก็ไม่มีเหตุผลอะไรที่จะต้องเข้าร่วมดำเนินภารกิจในฐานะหุ้นส่วนกับภาครัฐ

ประการที่สอง หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องทำความเข้าใจว่า การแสดงบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ไม่ใช่การเข้าไปรับภาระการจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดโดยสิ้นเชิง (Take over) แต่เป็นการที่หน่วยงานภาครัฐเปิดช่องทางให้องค์กรเหล่านั้นเข้ามาบริหารจัดการ เฉพาะกรณีที่สามารเพิ่มคุณค่า (Adds value) กับการใช้จ่ายงบประมาณดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ และในขณะเดียวกันก็เป็นกิจกรรมที่เอื้ออำนวยให้กลุ่มเป้าหมายหรือสมาชิกขององค์กรเหล่านั้นได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้น การตัดสินใจเข้ามาร่วมทำงานกับหน่วยงานภาครัฐ จึงขึ้นอยู่กับทิศทางงานและวัตถุประสงค์ขององค์กรภาคประชาสังคมเหล่านั้นเอง วัตถุประสงค์ของแต่ละองค์กร จะเป็นตัวกำหนดขอบเขตและหนทางที่องค์กรจะเลือกจะทำหน้าที่จัดส่งบริการสาธารณะหรือไม่ และเป็นตัวกำหนดว่าคุณค่าหรือค่านิยมแบบใดที่จะเป็นเป้าหมายของการให้บริการสาธารณะนั้น ๆ

ประเด็นสำคัญที่สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ก็คือ การวางแนวทางการปฏิบัติสำหรับองค์กรภาคประชาสังคม ในกรณีที่องค์กรเหล่านั้นตัดสินใจเข้ามารับบทบาทเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนั้น ยังรวมถึงประเด็นเรื่องการสร้างกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน (Accountability) การสร้างตัวชี้วัดประเมินคุณค่าที่เพิ่มขึ้น (Added

¹⁰⁵ Ann Blackmore, Helen Bush, and Mubeen Bhutta, *The Reform of Public Service: The Role of Voluntary Sector*, p. 8.

value) และรวมไปถึงการสร้างกลไกการจัดการความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ดังนั้น การดำเนินงานในขั้นต้นของสภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร จึงมุ่งเน้นการสร้างแนวทางการปฏิบัติสำหรับองค์กรภาคประชาสังคมเกี่ยวกับการเข้ามาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะร่วมกับภาครัฐ เช่น การจัดทำรายงานเชิงเทคนิคเกี่ยวกับวิธีการคิดคำนวณค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการดำเนินโครงการหนึ่ง ๆ (How to calculate full cost recovery) และคู่มือเกี่ยวกับขั้นตอนปฏิบัติต่าง ๆ ในกระบวนการทำสัญญากับหน่วยงานภาครัฐ (Surer Funding calling for greater certainty in the contracting process) เป็นต้น¹⁰⁶

ตัวอย่างหนึ่งของการทำหน้าที่ในฐานะตัวกลางสนับสนุนขององค์กรภาคประชาสังคมในการตัดสินใจเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับภาครัฐ ได้แก่ การที่สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครได้กำหนดกรอบการวิเคราะห์ความเหมาะสมในการพิจารณาตัดสินใจเข้ามาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคม เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ตัดสินใจของผู้บริหารองค์กรภาคประชาสังคม โดยสรุปเป็นประเด็นคำถามพื้นฐาน ดังนี้

- 1) ในสภาพแวดล้อมแบบใดที่องค์กรภาคประชาสังคมหนึ่ง ๆ มีความเหมาะสมที่จะดำเนินกิจกรรมจัดทำบริการสาธารณะ?
- 2) องค์กรภาคประชาสังคมนั้น ๆ มีบทบาทอย่างไรในการกำหนดทางเลือกในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ และมีส่วนในการเสนอแนะข้อคิดเห็นแก่หน่วยงานภาครัฐได้มากน้อยเพียงใด?
- 3) การแสดงบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมนั้น ๆ อยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดอย่างไรบ้าง?
- 4) องค์กรภาคประชาสังคมมีแนวทางในการดำเนินกิจกรรมในฐานะหุ้นส่วนการจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐอย่างไร และองค์กรเหล่านั้นจะรักษาสมดุลระหว่างโอกาสและความเสี่ยงได้อย่างไร?

6.1.7 การเข้ามามีบทบาทจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน

แม้ว่าการดำเนินนโยบายปฏิรูประบบบริการสาธารณะในรัฐบาลพรรคแรงงาน จะส่งผลให้องค์กรภาคประชาสังคมก้าวเข้ามามีบทบาทในฐานะตัวแสดงใหม่ในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ แต่ในความเป็นจริงแล้ว การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรอาสาสมัครเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลายาวนานแล้ว โดยเฉพาะในการจัดการกับปัญหาความต้องการที่หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถตอบสนองได้อย่างทั่วถึง (Unmet needs) เช่น การดูแลเด็กยากจนในเขตลอนดอน ในทศวรรษที่ 1760 เป็นต้น หากแต่

¹⁰⁶ การจัดพิมพ์เอกสารดังกล่าวดำเนินการโดย The Association of Chief Executives of Voluntary Organizations (ACEVO) โปรดดูเพิ่มเติมใน https://www.acevo.org.uk/index.cfm/display_page/publications

ในสมัยนั้นการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว อาจจะไม่ถือว่าเป็น “การบริการสาธารณะ” เพราะกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ มักทำในนามองค์กรการกุศลหรือองค์กรอาสาสมัคร (Charities or voluntary organizations)

ต่อมาในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ถึงต้นศตวรรษที่ 20 การดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคม เหล่านี้ ก็ขยายไปสู่ภารกิจที่รัฐยังไม่ได้เข้ามารับผิดชอบต่อดูแลจัดการ เช่น บริการด้านสุขภาพและการศึกษา เป็นต้น ในปัจจุบันองค์กรภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทในการเติมเต็มช่องว่างการจัดทำบริการ สาธารณะที่รัฐไม่สามารถทำได้ในขอบเขตที่กว้างขวางยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐได้เข้ามารับผิดชอบต่อภาระงาน ที่ภาคการกุศลเคยทำในฐานะองค์กรผู้จัดสวัสดิการแก่ประชาชนแบบสงเคราะห์ จึงส่งผลให้การจัดทำบริการ ดังกล่าว เปลี่ยนรูปแบบจากการบริการที่จัดให้เพื่อการกุศล (Charitable service) ไปเป็นการบริการสาธารณะ ที่รัฐต้องจัดให้พลเมือง

การเปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม จากแต่เดิมที่องค์กรเหล่านี้แทบจะไม่มี บทบาทหรือมีบทบาทน้อยมากในการให้บริการสาธารณะ เริ่มปรากฏชัดเจนนับตั้งแต่สมัยรัฐบาลพรรค ออนุรักษนิยม (Conservative government) ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ต่อมาถึงต้นทศวรรษที่ 1990 ซึ่งเป็น ช่วงที่ภาครัฐเริ่มกระจายบทบาทหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการแทน มากขึ้น โดยสมมติฐานของรัฐบาลอนุรักษนิยมที่ว่า การบริการสาธารณะจะต้องมาจากภาครัฐเท่านั้น เริ่ม เปลี่ยนไป ผู้การมีสมมติฐานใหม่ที่ว่า ในบางกรณี ภาคเอกชน (Private sector) ก็สามารถจัดส่งบริการ สาธารณะได้มีประสิทธิภาพกว่าภาครัฐ

ผลที่ตามมาก็คือ รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมได้กำหนดระเบียบปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local authorities) ต้องเปิดให้มีการแข่งขันกันเสนอราคาและคุณสมบัติระหว่างองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ ที่ต้องการเข้าเป็นผู้สัญญา (Compulsory competitive tender: CCT) อย่างเปิดกว้างและเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวเป็นเพียงกลไกการเปิดให้ภาคธุรกิจและกลไกการแข่งขันทางเศรษฐกิจเข้ามามีส่วน ขับเคลื่อนการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น มากกว่าจะมุ่งพัฒนารูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะ ที่มีประสิทธิภาพบนฐานการสนองต่อความต้องการและสภาพความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการใน แต่ละพื้นที่

กระทั่งภายหลังจากการเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาลพรรคแรงงานในปี ค.ศ. 1997 สมมติฐาน เรื่องการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาลจึงเปลี่ยนไปสู่การมองว่า ใครที่สามารถจัดส่งบริการที่มี คุณภาพสูงสุด ภายใต้ทรัพยากรที่ได้รับอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ผู้นั้นก็ควรรับภารกิจนั้นไปทำ กล่าวคือ ไม่ว่าจะ เป็น หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน หรือแม้แต่องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ต่างก็ เป็นหนึ่งในทางเลือกในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐด้วยกันทั้งสิ้น (Options)

สำหรับเหตุผลที่องค์กรภาคประชาสังคมควรจะเป็นผู้จัดส่งบริการสาธารณะ ก็คือ การมีจุดแข็งใน การดำเนินงานอยู่ที่ความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะได้ตรงตามความต้องการของคนในชุมชน และสามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความจำเป็นในพื้นที่ได้มากที่สุด เพราะองค์กรอาสาสมัคร

เหล่านั้นมีความใกล้ชิดกับชุมชนมากกว่า เมื่อเทียบกับหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งในบางครั้งก็เป็นต้นเหตุแห่งความตึงเครียดระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการได้ ในกรณีที่ไม่สามารถจัดทำบริการได้ตรงตามความต้องการของประชาชน จึงทำให้หน่วยงานภาครัฐอยู่ในฐานะที่ห่างเหินหรือเป็นอื่นสำหรับชุมชน อันส่งผลต่อความไว้วางใจและการให้ความร่วมมือของคนในชุมชนด้วย

การเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคม ได้เป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ ยังอาจก่อให้เกิดทางเลือกใหม่ ๆ สำหรับหน่วยงานภาครัฐ ในการจัดหาผู้จัดทำบริการสาธารณะมาทำภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย (Statutory provider) แทน โดยไม่จำกัดเฉพาะการจัดจ้างองค์กรภาคธุรกิจเอกชน แต่เพียงอย่างเดียว ข้อดีของการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามาแข่งขันรับดำเนินการให้บริการสาธารณะ เป็นอีกทางเลือกหนึ่งทีนอกเหนือจากการว่าจ้างภาคเอกชน ก็คือ การเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ จะทำให้เกิดการพัฒนาทักษะการให้บริการรูปแบบใหม่ ๆ ที่มีความเฉพาะเจาะจงและใกล้ชิดกับชุมชน ซึ่งจะทำให้ตรงต่อความต้องการของชุมชนมากกว่าการมอบหมายภาคส่วนอื่น ๆ มาดำเนินการ

ในการจัดทำบริการสาธารณะบางกิจการ องค์กรภาคประชาสังคมยังสามารถเติมเต็มช่องว่างที่ทั้งภาครัฐและเอกชนไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้ การเข้ามาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน จึงเป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่ภาครัฐสามารถส่งมอบบริการสาธารณะได้ตรงตามความต้องการประชาชนหรือคนในชุมชนมากที่สุด อาจเรียกได้ว่า เป็นการจัดบริการโดยผู้ใช้บริการให้ผู้ใช้บริการด้วยกันเอง (By user for user) เพราะในแง่หนึ่งองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนก็มีฐานะเป็นสมาชิกหรือเป็นส่วนหนึ่งของผู้ได้รับผลได้ผลเสียโดยตรงจากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐด้วย อีกทั้งในบางกรณีที่ภาครัฐรับภาระในการจัดทำบริการสาธารณะเองทั้งหมด ก็มีโอกาสสูงที่จะไม่ตรงตามความต้องการของผู้รับ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับการจัดทำบริการโดยองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่ใกล้ชิดผู้รับบริการมากกว่า

กระนั้นก็ดี การที่องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนจะเข้ามารับเป็นคู่สัญญาจัดทำบริการสาธารณะกับภาครัฐ อาจมีหลายเหตุผลแตกต่างกันไป ได้แก่ (1) บริการนั้นตรงกับพันธกิจหลักขององค์กร (2) ตัวองค์กรเชื่อว่าตนสามารถเพิ่มคุณค่าให้แก่การจัดทำบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐได้ด้วยรูปแบบเฉพาะที่แตกต่างไปจากเดิม (3) เชื่อว่าองค์กรสามารถให้บริการได้ดีกว่าทั้งภาครัฐและเอกชน (4) เป็นเพราะองค์กรเชื่อว่าตนเองมีประสบการณ์หรือความรู้ที่เฉพาะเป็นพิเศษ (Niche experience or knowledge) เกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน ที่ภาคส่วนอื่น ๆ ไม่เข้าใจ หรืออาจจะเป็นเหตุผลง่าย ๆ ที่ว่า (5) การได้เป็นคู่สัญญารับดำเนินการให้บริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐนั้นส่งผลให้องค์กรสามารถเพิ่มรายได้สำหรับเป็นงบประมาณดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ขององค์กรได้อีกทางหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม หลักการสำคัญที่สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครมุ่งเน้นก็คือ องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนควรจะได้รับดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ตัวเององค์กรนั้น ๆ จะได้รับเองเป็นสำคัญ (On their own term) เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว สามารถขับเคลื่อนวัตถุประสงค์ขององค์กรให้บรรลุถึงได้ นั่นคือ องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนควรใช้การร่วมเป็นหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ เป็นวิธีการขับเคลื่อนพันธกิจไปสู่เป้าหมายขององค์กรที่ตั้งไว้ (Public service is a means to an end for VCOs) ทั้งนี้ ในการตัดสินใจเข้าทำสัญญาเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐใด ๆ องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนนั้นต้องสามารถตอบคำถามกับตัวเองในประเด็นต่อไปนี้ ซึ่งในความเป็นจริง องค์กรจะตัดสินใจทำสัญญา แม้ว่าคำตอบที่ได้จะไม่ปรากฏว่า “ใช่” (Yes) เสียทุกข้อ แต่ก็ต้องประเมินความคุ้มค่าและถามคำถามทุกครั้งก่อนทำสัญญา คำถามเหล่านั้น ได้แก่

- 1) การเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ จะส่งผลให้ผู้รับบริการได้รับประโยชน์สูงสุดหรือไม่? (Will delivering the service benefit the user?)
- 2) การเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ จะช่วยขององค์กรให้สามารถเพิ่มคุณค่าและประโยชน์ที่ผู้บริการจะได้รับได้มากกว่ากรณีที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการเองหรือไม่ ถ้าได้ทำอย่างไร? (By delivering the service will you be adding value, and if so how?)
- 3) เข้าไปจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ ช่วยให้บริการพันธกิจขององค์กรหรือไม่? (Does it help deliver organizational mission?)

นอกจากประเด็นพื้นฐานดังกล่าวแล้ว สิ่งที่สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครเน้นย้ำก็คือ องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนไม่ควรทำภารกิจที่เกินขอบเขตความสามารถของตน ถึงแม้ในบางกรณีแหล่งเงินทุนอาจจะให้เงินมาเพื่อขยายการให้บริการในขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น ซึ่งนั่นหมายความว่าเกินขอบเขตความสามารถขององค์กรที่จะทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากแหล่งเงินทุนเปิดโอกาสให้องค์กรสามารถทดลองปฏิบัติการในขอบเขตที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรจะทำได้ โดยไม่ต้องการจะเอาผิดเมื่อเกิดความเสียหายหรือมีการผิดพลาดเกิดขึ้น องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนก็สามารถอาศัยโอกาสดังกล่าวในการทดลองขยายขอบเขตการดำเนินงานในระดับที่กว้างขวางและซับซ้อนมากขึ้นได้

ในส่วนเรื่องขนาดของการให้บริการ (The scale of the service) องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนต้องตระหนักว่าการทำหน้าที่ขององค์กรอาสาสมัครที่ดี คือ การให้บริการที่ตรงกับความต้องการของชุมชนได้มากที่สุด ดังนั้นแล้ว องค์กรภาคประชาสังคมจึงต้องมีความยืดหยุ่นในการดำเนินงานและมุ่งตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะหลากหลาย เป็นการเติมเต็มช่องว่างที่ภาคส่วนอื่นไม่สามารถทำได้ ดังนั้น การเพิ่มขนาดของบริการที่มีขนาดใหญ่มากขึ้น จึงควรจะต้องตระหนักว่า

การทำเช่นนั้นจะไม่เป็นการเสี่ยงที่จะทำลายศักยภาพในความยืดหยุ่นและตอบสนองขององค์กรลงไปในเวลาเดียวกัน

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับความยั่งยืนในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมกับหน่วยงานภาครัฐนั้น สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครมีแนวทางในการพิจารณาสำหรับองค์กรภาคประชาสังคมที่ตัดสินใจเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ ในประเด็นสำคัญต่อไปนี้

- องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ต้องคำนึงถึงว่า ไม่ว่าจะทำสัญญาหรือไม่ก็ตาม เงินที่ได้รับมาจะต้องคุ้มค่าและช่วยทำให้เกิดความอยู่รอดต่อการให้บริการและตัวขององค์กรเอง และควรพิจารณาทำสัญญาเฉพาะกรณีที่มิงบประมาณเพียงพอต่อการจัดส่งบริการได้ตามสัญญานั้น ไม่ควรทำสัญญาเพราะเพียงหวังว่าจะได้รับงบประมาณสำหรับดำเนินกิจกรรมแต่เพียงอย่างเดียว แต่ควรพิจารณาว่าการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวจะสามารถทำประโยชน์ให้แก่ผู้รับบริการได้มากเพียงใด
- ในการเสนอราคาเพื่อทำสัญญารับมอบหมายภารกิจจากหน่วยงานภาครัฐ (Bidding for a contract) องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนจำเป็นต้องรู้และคำนวณค่าใช้จ่ายทั้งหมดอย่างถูกต้อง เพื่อจัดบริการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน ในการตัดสินใจที่จะรับสัญญาที่มีวงเงินงบประมาณน้อยเมื่อเทียบกับขอบเขตของกิจกรรม (Below cost) หรือสัญญาการจัดทำบริการที่องค์กรต้องลงทุนลงแรงของตนเสริมเข้าไปนั้น ต้องเป็นกรณีที่องค์กรภาคประชาสังคมเล็งเห็นว่า การดำเนินงานตามสัญญาดังกล่าวเป็นสิ่งที่ส่งเสริมพันธกิจขององค์กร
- องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถตัดสินใจเข้าทำสัญญากับหน่วยงานภาครัฐ โดยคำนึงถึงผลกำไรที่จะได้รับ ทั้งนี้เนื่องจากอาจจะมีการเข้าใจผิดอยู่บ้างที่เรียกองค์กรภาคประชาสังคมทั้งหมดเป็น “องค์กรไม่แสวงหากำไร” (Not-for-profit) เพราะในความเป็นจริงแล้วมีองค์กรภาคประชาสังคมบางลักษณะ เช่น องค์กรสมาคมการค้า (VCOs trade) และองค์กรผู้ประกอบการทางสังคม (Social enterprise) บางรูปแบบ จัดได้ว่าเป็นภาคประชาสังคมที่ดำเนินกิจกรรมในเชิงการหากำไร แต่ทั้งนี้องค์กรภาคประชาสังคมที่มุ่งสร้างผลกำไรจากการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น จะต้องเป็นองค์กรที่มีเป้าหมายคำนึงถึงผู้รับบริการมากกว่าผลกำไร และอีกทั้งผลกำไรที่ได้รับจะต้องถูกนำไปใช้เพื่อจุดประสงค์ที่มีลักษณะสาธารณกุศลหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น
- ถึงแม้ว่าการทำสัญญากับหน่วยงานภาครัฐบางครั้ง องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน อาจจะไม่สามารถจะเพิ่มคุณค่าหรือประโยชน์แก่ผู้รับบริการได้ชัดเจน แต่ผลกำไรจากการทำสัญญานั้น สามารถนำมาใช้เพื่อความยั่งยืนอยู่รอดขององค์กรในระยะยาว องค์กรก็ควรพิจารณารับดำเนินการ แต่สิ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือ องค์กรภาคประชาสังคมนั้นจะมั่นใจ

ได้อย่างไรว่า เมื่อตัดสินใจรับดำเนินภารกิจแทนหน่วยงานภาครัฐนั้นไปแล้วจะไม่ทำให้บทบาทการดำเนินงานขององค์กรต้องเบี่ยงเบนออกจากวัตถุประสงค์หลักของตน และส่งผลให้การทำงานขององค์กรนั้นสูญเสียจุดแข็ง กลายเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะที่ไม่มี ความแตกต่างจากภาคส่วนอื่น ๆ

- องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ต้องตระหนักเสมอว่า บริการสาธารณะต่างจากบริการที่เป็นสินค้า ดังนั้น การฟังเสียงหรือความเห็นของประชาชน (Voice) จึงเป็นหัวใจของบริการสาธารณะที่นำไปสู่ทางเลือกที่ตรงตามความต้องการของผู้รับบริการ (Choice) กล่าวคือ ในการเปิดรับฟังความเห็นของประชาชนหรือชุมชนนั้น องค์กรภาคประชาสังคมต้องให้ความมั่นใจแก่ประชาชนได้ว่า เสียงหรือความเห็นของพวกเขาได้รับการพิจารณาตั้งแต่กระบวนการออกแบบการให้บริการ ไม่ใช่เพียงแค่การตำหนิเมื่อเกิดการดำเนินการที่ผิดพลาดเกิดขึ้น โดยองค์กรภาคประชาสังคมควรมีส่วนช่วยและส่งเสริมให้ความเห็นของประชาชนส่งต่อไปให้อยู่ในกระบวนการออกแบบบริการสาธารณะนั้น ๆ ตั้งแต่ต้น
- การจัดทำบริการสาธารณะอย่างยั่งยืนนั้น องค์กรภาคประชาสังคมต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการรับฟังเสียงหรือความเห็นและเสนอทางเลือกของประชาชน องค์กรจึงควรมีบทบาทที่สำคัญสองประการคือ (1) ให้การสนับสนุนผลักดันความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการ (Advocacy) ได้แก่ การลอบบี้และรณรงค์เพื่อให้มั่นใจได้ว่า เสียงหรือความเห็นของชุมชน ตลอดจนความต้องการและผลประโยชน์ของชุมชนที่ผู้ให้บริการหรือภาครัฐ อาจจะไม่ได้ยิน ได้เข้าไปสู่ขั้นตอนการพัฒนาออกแบบ และจัดส่งบริการสาธารณะ (2) การให้คำปรึกษาและให้ข้อมูล (Advice and information) ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนและชุมชนเข้าใจและเข้าถึงบริการสาธารณะที่ตนสามารถได้รับจากรัฐ
- องค์กรภาคประชาสังคมอาจต้องประสบกับข้อจำกัดในการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะแทนภาครัฐ กล่าวคือ การให้บริการสาธารณะโดยเฉพาะเกี่ยวกับการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ (Public good) ซึ่งมักจะมีภาครัฐเป็นผู้จัดหานั้น มีหลักสำคัญอยู่ว่า ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ไม่จำกัดเพศ วัย เชื้อชาติ หรือที่อยู่อาศัยของผู้รับ แต่ทว่าการที่ให้ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ อาจจะนำไปสู่ความตึงเครียดสำหรับการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคม เนื่องจากการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมมักมีลักษณะเฉพาะเจาะจง เป็นความต้องการเฉพาะของชุมชนนั้น ๆ และที่สำคัญความสามารถและทรัพยากรที่มีจำกัด องค์กรภาคประชาสังคมจึงไม่จำเป็นที่จะต้องให้ทุก ๆ คนได้รับผลประโยชน์ทั้งหมด ถ้าหากว่าวัตถุประสงค์ของโครงการตั้งมาเพื่อมุ่งบริการเฉพาะอย่าง ดังนั้น ภาครัฐจะต้องเข้ามาบริหารรักษาสมดุลเหล่านี้ด้วย

- ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งก็คือเรื่องขีดความสามารถ (Capacity) ขององค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งโดยข้อจำกัดของตัวองค์กร ทำให้ไม่สามารถที่จะให้บริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ได้ ดังนั้น การทำสัญญาเพื่อให้บริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ จึงควรเน้นเฉพาะที่จัดส่งบริการเฉพาะด้าน (A specified service) มากกว่าที่จะรับทำทั้งหมดทุกส่วนเสียเอง
- ความยั่งยืนในการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมในฐานะหุ้นส่วนของหน่วยงานภาครัฐ ยังขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) กล่าวคือ องค์กรภาคประชาสังคมต้องดำเนินการอย่างเปิดเผย โปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อ ต้องสามารถให้คำชี้แจงแก่ผู้ให้บริการของตน ผู้ให้เงินทุน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ (Stakeholders) ได้ว่า การใช้จ่ายเงินทุกรายการได้อย่างโปร่งใส และเป็นไปตามพันธกิจหรือเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม ระดับความรับผิดชอบต่อสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมอาจจะอยู่ในขอบเขตจำกัด หรือน้อยกว่าหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากขอบเขตภารกิจหน้าที่ขององค์กรภาคประชาสังคมนั้นมีความจำเพาะเจาะจง ดังนั้น องค์กรภาคประชาสังคมจึงต้องแสดงความรับผิดชอบต่อหน่วยงานเจ้าของภารกิจหรือคู่สัญญาเจ้าของเงินทุนสำหรับจัดทำบริการสาธารณะนั้น

6.1.8 ความเสี่ยงในการเข้ามาทำงานบริการสาธารณะแทนภาครัฐ

การเข้ามาจับบทบาทจัดทำบริการสาธารณะในฐานะหุ้นส่วนของหน่วยงานภาครัฐ ส่งผลให้องค์กรภาคประชาสังคมได้รับโอกาสในการทำงานของตนให้บรรลุเป้าหมายได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการบูรณาการทรัพยากรของภาครัฐมาช่วยเสริมการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรให้สำเร็จได้รวดเร็วยิ่งขึ้น แต่กระนั้น ในอีกด้านหนึ่ง การเข้ามามีหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐก็อาจส่งผลให้องค์กรภาคประชาสังคมต้องประสบกับความเสี่ยงที่ส่งผลกระทบต่อตัวองค์กรด้วยเช่นกัน การรักษาสมดุลของโอกาสและความเสี่ยงจึงเป็นสิ่งสำคัญที่องค์กรภาคประชาสังคมจำเป็นต้องตระหนักอยู่เสมอ

แม้ว่าสภาพปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ภายใต้การดำเนินนโยบายปฏิรูประบบบริการสาธารณะของรัฐ จะเอื้ออำนวยให้องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทอย่างเต็มที่ในการจัดส่งบริการสาธารณะ เช่น ภาครัฐมีการดึงองค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนตั้งแต่ในขั้นตอนการวางแผน การจัดสรรทรัพยากร ไปจนถึงการนำโครงการไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ฯลฯ เพราะเชื่อมั่นว่าองค์กรภาคประชาสังคมจะช่วยให้บริการตรงความต้องการผู้รับ แต่กระนั้นก็ดี ยังมีความเสี่ยงที่ว่า หากองค์กรภาคประชาสังคมมีการขยายขอบเขตการดำเนินงานมากเกินไป พันธกิจที่ตั้งไว้ขององค์กรก็อาจจะถูกละเลยหรือแปรเปลี่ยนไปได้ และยังเป็นการทำลายศักยภาพในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการเฉพาะกลุ่มอีกด้วย นอกจากนี้การที่องค์กรภาคประชาสังคม ต้องการเงินทุนเพื่อความอยู่รอดยั่งยืนและต้องพึ่งพาการทำ

สัญญาารับดำเนินงานจากหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก อาจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อองค์กรภาคประชาสังคมได้ง่าย

อย่างไรก็ตาม ลำพังการร่วมงานกับรัฐบาลนั้นไม่ได้ทำลายความเป็นอิสระขององค์กรภาคประชาสังคมโดยอัตโนมัติ หากมีระบบบริหารจัดการความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมอย่างรัดกุม โดยสภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครมีข้อเสนอว่า ถ้าต้องการให้องค์กรภาคประชาสังคมดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ก็จำเป็นต้องมีระบบการกำกับความรับผิดชอบที่เข้มแข็ง (Systems of accountability) เช่น มีการตรวจสอบบัญชีขององค์กรภาคประชาสังคม เพื่อเป็นการคุ้มครองเงินของสาธารณะ หากองค์กรภาคประชาสังคมเข้าไปรับภาระในการจัดส่งบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสุขภาพก็ต้องปฏิบัติหรืออยู่ภายใต้การควบคุมให้ได้มาตรฐานของการสาธารณสุข หากจะให้ให้องค์กรภาคประชาสังคมคงความเป็นองค์กรอิสระ ควรจะเน้นให้องค์กรพัฒนาระบบความรับผิดชอบต่อตนเองขึ้นมา และการกำกับควบคุมควรจะทำผ่านการกำหนดในเงื่อนไขสัญญา มากกว่าที่จะอยู่ภายใต้ระบบการแสดงความรับผิดชอบต่อแบบเดียวกับภาครัฐ เช่น การอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรอิสระ

สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครเสนอแนวทางในการรักษาความเป็นอิสระและคงความเป็นตัวของตัวเองขององค์กรภาคประชาสังคม โดยชี้ให้องค์กรเหล่านั้นตระหนักอยู่เสมอว่า การจัดทำบริการสาธารณะเป็นเพียงหนึ่งในกิจกรรมขององค์กรเท่านั้น ดังนั้น โอกาสในการทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับจากการสนับสนุนของภาครัฐ จะเป็นโอกาสที่ดีสำหรับองค์กรภาคประชาสังคม ก็ต่อเมื่อองค์กรสามารถทำงานนั้นได้ดีกว่าองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ หรือองค์กรสามารถพัฒนาการให้บริการสาธารณะนั้นให้ก่อเกิดประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชนได้ดียิ่งขึ้น สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ องค์กรภาคประชาสังคมจำเป็นที่จะต้องรักษาระยะห่างกับรัฐไว้ด้วย เพื่อให้องค์กรสามารถธำรงรักษาบทบาทอื่น ๆ ในภาคประชาสังคมไว้ได้ด้วย

6.1.9 ปัญหาและอุปสรรคที่พบจากการเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ

สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครได้ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับอุปสรรคและปัญหาหลัก ๆ ที่องค์กรภาคประชาสังคมมักประสบจากการเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ และสรุปบทเรียนในประเด็นต่าง ๆ ดังสรุปโดยสังเขป ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญา สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครพบว่าการทำสัญญาโดยแบ่งเป็นช่วง ๆ (Block contract) มีส่วนทำให้การทำสัญญานั้นมีความปลอดภัยและมั่นคงต่อองค์กรภาคประชาสังคม เพราะในสัญญาแต่ละช่วงได้รวมเอาค่าดำเนินการต่าง ๆ (Overheads) ขององค์กรเข้าไปด้วยอย่างละเอียด เช่น มีการคิดค่าจ้างในลักษณะต่อชั่วโมงต่อคน (Per hour per person) ซึ่ง

การได้สัญญาที่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมดย่อมดีกว่าสัญญาแบบเหมารวม นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงเรื่องระยะเวลาของสัญญา (Time frames) ด้วย โดยสัญญาที่มีอายุนาน ย่อมส่งผลดีต่อการปฏิบัติงานมากกว่าสัญญาระยะสั้น เพราะการทำสัญญาปีเดียวแล้วต้องมาเจรจาตกลงสัญญากันใหม่ บางครั้งอาจจะทำให้เกิดภาวะเสี่ยงทางการเงินและการมีภาระทางการบริหาร โดยเฉพาะกับองค์กรที่มีขนาดเล็ก

ประการที่สอง ในการยื่นเสนอโครงการเพื่อรับเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐนั้น (The tendering process) องค์กรภาคประชาสังคมจำนวนไม่น้อยต้องถูกยกเลิกสัญญาในเวลาต่อมา เนื่องจากเมื่อเริ่มต้นออกแบบการให้บริการสาธารณะตามสัญญานั้น ๆ ขึ้นมาแล้ว องค์กรกลับไม่สามารถทำต่อไปได้ ดังนั้น ในการทำสัญญาทุกครั้งจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่องค์กรภาคประชาสังคมต้องมั่นใจอย่างแน่ชัดแล้วว่า เมื่อบริการสาธารณะดังกล่าวได้ถูกพัฒนาแล้ว จะก่อให้เกิดผลอย่างไร และองค์กรมีแนวทางจัดการกับผลกระทบเหล่านั้นอย่างไร องค์กรต้องแสดงให้เห็นถึงทักษะในการจัดการความเสี่ยงที่น่าเชื่อถือ โดยเฉพาะเมื่อตัดสินใจที่จะพัฒนารูปแบบการให้บริการใหม่ ๆ ที่องค์กรเองไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อน

ประการที่สาม ปัญหาการไม่เข้าใจกันของคู่สัญญา อันเนื่องมาจากผู้ให้ทุนไม่เข้าใจแนวทางการดำเนินงานขององค์กรเป็นอย่างดี โดยส่วนใหญ่มักปรากฏในลักษณะที่หน่วยงานภาครัฐมีแนวความคิดง่าย ๆ ว่า เมื่อมีหน่วยงานเสนอเงื่อนไขและงบประมาณให้ หากองค์กรภาคประชาสังคมต้องการรับดำเนินการตามเงื่อนไขนั้นก็เพียงแค่ตกลงทำสัญญากัน โดยที่หน่วยงานภาครัฐไม่ได้เข้าใจธรรมชาติหรือความตั้งใจขององค์กรภาคประชาสังคมนั้น ๆ ดีเท่าที่ควร จึงมักเกิดปัญหาความไม่ลงรอยหรือขัดแย้งกันในแนวทางการปฏิบัติงานในภายหลัง

ความไม่เข้าใจซึ่งกันและกันอย่างดีพียงนำไปสู่ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องค่าใช้จ่ายอีกด้วย เช่น บางครั้งในสัญญาระบุไว้ว่า ได้คิดค่าใช้จ่ายทั้งหมดรวมไว้แล้ว แต่ทว่าในการดำเนินการจริงกลับมีค่าดำเนินการบางอย่าง (Overheads) ที่ไม่ได้ถูกนับรวมเอาไว้ตั้งแต่ต้น เช่น ค่าแรงของบุคลากรที่จ้างเพิ่มขึ้น หรือค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมที่เกิดขึ้นจากการเดินทางไปให้บริการหลายสถานที่ เป็นต้น ผู้จัดหาทุนก็มักจะไม่เข้าใจและอาจจะไม่ไว้วางใจและไม่เต็มใจที่จะให้เงินทุนเพิ่ม ดังนั้น องค์กรภาคประชาสังคมควรคิดค่าใช้จ่ายทั้งหมดอย่างรอบคอบ เช่น อาจจะใช้แม่แบบการคิดคำนวณต้นทุนสำหรับองค์กรภาคประชาสังคม (The ACEVO template) หรือใช้กระบวนการต่าง ๆ ซึ่งสภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครได้สร้างขึ้น เพื่อทำให้เห็นความโปร่งใสของการคิดค่าใช้จ่าย และสามารถสื่อสารให้ผู้ให้ทุนเกิดความเข้าใจที่ชัดเจนตรงกัน

ประการที่สี่ ปัญหาต่อมาคือเรื่องการติดตามกำกับดูแล (Monitoring) และการประเมินผล (Evaluation) สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครพบข้อที่น่าสนใจที่ว่า หน่วยงานที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ มักจะเน้นไปที่การตรวจสอบเชิงปริมาณเป็นหลัก เช่น จำนวนคนให้บริการต่อนาที หรือต่อครั้ง ฯลฯ ซึ่งมักจะขัดกับลักษณะวัตถุประสงค์การให้บริการขององค์กรภาคประชาสังคม ที่มักเน้นไปในทางเชิงคุณภาพ อาจเรียกได้ว่า มองเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลค่อนข้างต่างกัน สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัครจึงเสนอวิธีแก้ไข คือ ให้ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ

หันมาใช้วิธีการตรวจสอบเชิงคุณภาพประกอบกันไปด้วย เพื่อไม่ให้เกิดการประเมินผลการดำเนินงานถูกวัด ประเมินจากตัวเลขทางสถิติแต่เพียงอย่างเดียว เช่น การเข้าไปสังเกตการให้บริการ การสำรวจความพึงพอใจ ของผู้รับบริการ การเปรียบเทียบระดับคุณภาพของบริการกับหน่วยงานอื่น เป็นต้น สิ่งสำคัญก็คือ ทั้งสอง ฝ่ายต้องปรึกษาหารือซึ่งกันและกัน และหาหลักการและวิธีการประเมินผลให้เหมาะสมในแต่ละกรณีหรือ การให้บริการแต่ละแบบ

ประการที่ห้า ในหลายกรณีการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมก็ไม่ได้ราบรื่นไปเสียทุกอย่าง ในระหว่างการดำเนินงานอาจเกิดความไม่เข้าใจหรือความตึงเครียดระหว่างสองฝ่ายขึ้นได้เสมอ อันเนื่องจากการมีทัศนคติและวัฒนธรรมการทำงานสาธารณะที่ต่างกัน สภาแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร เห็นว่าการสร้างเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ให้ทุน (Contractor) กับองค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นคู่สัญญา เพื่อการทำงานร่วมกันมีความราบรื่นนั้น ต้องเกิดจากการทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน รวมไปถึงพูดคุยกันอย่างเปิดอก เพื่อเข้าใจข้อจำกัดหรือแนวคิดของกันและกัน หนทางหนึ่งที่จะช่วยทำให้ทั้งสองฝ่ายสร้างความเข้าใจที่ตรงกันได้ คือ การทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อเป็นกรอบรองรับเงื่อนไขการทำงานร่วมกันของทั้งสองฝ่าย (The Compact, associated codes and local compacts, should be a key tool in helping to develop the relationship between VCOs and contractors.)¹⁰⁷

6.2 หลักการและแนวทางการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของรัฐให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน (Commissioning Principles and Practice)¹⁰⁸

การมอบหมายภารกิจการจัดทำหรือจัดหาบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนนั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบด้วยกัน คือ การมอบหมายภารกิจโดยเปิดให้ผู้จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เข้ามาแข่งขันกันผ่านกระบวนการเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ (Public procurement) ส่วนอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะให้ผู้จัดทำบริการสาธารณะที่มีศักยภาพในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายเข้ามาเป็นคู่สัญญารับมอบหมายดำเนินการที่นั้นแทนหน่วยงานภาครัฐภายใต้เงื่อนไขข้อตกลง (Commissioning)

¹⁰⁷ Ann Blackmore, Helen Bush, and Mubeen Bhutta, *The Reform of Public Service: The Role of Voluntary Sector*, p. 39.

¹⁰⁸ หากไม่ระบุเป็นอย่างอื่น สารสำคัญต่อไปนี้จะสรุปเก็บความจาก Kevin Robbie and Emma Hutton, *Collaborative Commissioning: Thinking Differently about Commissioning Public Services*, discussion paper of The Forth Sector.

เนื่องจาก “การมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะ” (Commissioning) และ “การจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ” (Procurement) เป็นคำที่มักใช้แทนหรือปะปนกันและก่อให้เกิดความเข้าใจที่สับสน ทั้งที่หลักการและขั้นตอนการดำเนินการในแต่ละกรณีนั้นมีความแตกต่างกันพอสมควร ในที่นี้จึงให้คำจำกัดความคำดังกล่าวดังนี้

การมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะ (Commissioning) หมายถึง กระบวนการทำงานในเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic function) ของหน่วยงานรัฐ ครอบคลุมขั้นตอนการกำหนดระดับความสำคัญของภารกิจและผลลัพธ์สุดท้าย การประเมินระดับความจำเป็นและความต้องการสินค้าและบริการสาธารณะของประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่ การจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ของรัฐเพื่อดำเนินภารกิจนั้น รวมทั้งออกแบบบริการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ และไปสิ้นสุดที่การมอบหมายภารกิจนั้นให้องค์กรผู้จัดทำบริการรับผิดชอบดำเนินการตามเป้าหมายและวิธีการที่ได้วางไว้

การจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ (Procurement) หมายถึง กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทั้งระบบของหน่วยงานภาครัฐ ครอบคลุมการจัดซื้อสินค้า บริการ และโครงการลงทุน (Capital projects) สำหรับจุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้น นับตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มวางกรอบแนวคิดการจัดหาสินค้าและบริการ (Initial concept) และไปสิ้นสุดเมื่อมีการส่งมอบสินทรัพย์แก่หน่วยงานภาครัฐ หรือจนกระทั่งสิ้นสุดสัญญาการจ้างทำบริการ (Services contract)

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่า ความแตกต่างระหว่างกระบวนการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะ (Commissioning) กับกระบวนการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ (Procurement) ก็คือ กระบวนการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะนั้น หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจและองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะต้องเข้ามาร่วมงานกันตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดเป้าหมายและวิธีการดำเนินการนั้น แต่ในขณะที่การจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะนั้น หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้กำหนดเป้าหมายและผลลัพธ์ที่ต้องการเอาไว้ จากนั้นจึงเปิดให้ผู้จัดทำบริการสาธารณะเข้ามาเสนอคุณสมบัติและเสนอราคาแข่งขันกัน เพื่อเป็นคู่สัญญาบริหารจัดการหรือจัดทำบริการสาธารณะตามที่หน่วยงานภาครัฐต้องการ

กระบวนการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะ (Commissioning) เป็นกลไกสำคัญที่ภาครัฐใช้สำหรับเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามารับดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ โดยผ่านการทำสัญญาข้อตกลงร่วมเป็นหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม ส่วนกระบวนการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ (Procurement) นั้น เป็นกลไกสำคัญที่ภาครัฐใช้สำหรับเปิดให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามารับดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ โดยอาศัยระบบการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างหรือสัญญาทางปกครองโดยทั่วไป

ดำเนินการตามสัญญา (Large-scale contract) (ตำแหน่งช่องบนซ้าย) อย่างไรก็ตาม การจัดหาสินค้าที่เป็นรูปธรรมและสามารถประเมินต้นทุนต่อหน่วยได้ชัดเจน (Commodities) ในทั้ง 2 กรณีนี้ ต่างดำเนินไปภายใต้กระบวนการที่มีรูปแบบเดียวกัน นั่นคือ กระบวนการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ (Procurement process)

ในทำนองเดียวกัน การมอบหมายภารกิจด้านการจัดบริการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงาน (Commission an employment support service) สำหรับกลุ่มเป้าหมายผู้ไม่สามารถประกอบอาชีพด้วยเหตุผลด้านสุขภาพ การอยู่ภายใต้การคุมประพฤติ หรือมีปัญหาทางเศรษฐกิจ (ตำแหน่งช่องบนขวา) ซึ่งเป็นการมอบหมายภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ให้องค์กรผู้จัดบริการรายอื่นที่ไม่ใช่ภาครัฐดำเนินการแทนนั้น ย่อมมีกระบวนการที่ซับซ้อนมากกว่าการมอบหมายภารกิจด้านการจัดบริการจัดส่งอาหารสำหรับคนชราและผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในชุมชน (Commission a meals on wheels service) (ตำแหน่งช่องล่างขวา) ทั้งนี้เนื่องจากการบริการจัดส่งอาหารตามบ้านกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการดังกล่าว เป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่มีขั้นตอนไม่ยุ่งยากและมีผลลัพธ์เป็นรูปธรรมชัดเจน

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ความแตกต่างในประการสำคัญระหว่างกระบวนการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะให้ผู้จัดบริการรายอื่นรับดำเนินการจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะนั้นแก่ผู้รับบริการแทนหน่วยงานภาครัฐ (Commissioning services) กับกระบวนการจัดหาสินค้าและจัดทำบริการในรูปวัตถุสิ่งของต่าง ๆ แก่หน่วยงานภาครัฐ (Goods and commodities) ก็คือ ปัจจัยด้านตัวประชาชนผู้รับบริการ (People factor) ในกรณีของการจัดซื้อสินค้าพัสดุครุภัณฑ์หรือการจัดจ้างทำโครงการก่อสร้างสถานที่หรือสิ่งปลูกสร้างสำหรับจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐนั้น เป็นกระบวนการที่ดำเนินไปภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับผู้ประกอบการจัดทำหรือจัดหาสินค้าและบริการเพียงสองฝ่าย

แต่ในกรณีการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะให้ผู้จัดบริการภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนนั้น เป็นกระบวนการที่ต้องเกี่ยวข้องกับตัวบุคคลกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการด้วย (Inter-personal) กล่าวคือ ประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดรูปแบบของบริการที่ตรงตามความต้องการและสามารถตอบสนองต่อสภาพความจำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการมอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่มีความซับซ้อนในการดำเนินการ เป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะค่อนข้างมาก และไม่สามารถวัดประเมินผลลัพธ์ได้ในระยะอันสั้น (ตำแหน่งช่องบนขวา) และที่สำคัญคือ การดำเนินการกิจบริการสาธารณะดังกล่าวไม่อาจสำเร็จได้ด้วยบทบาทขององค์กร

ได้องค์กรหนึ่ง หากแต่ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือระหว่างหลายองค์กรในการร่วมกันรับดำเนินภารกิจแต่ละขั้นตอน (Collaborative commissioning)¹⁰⁹

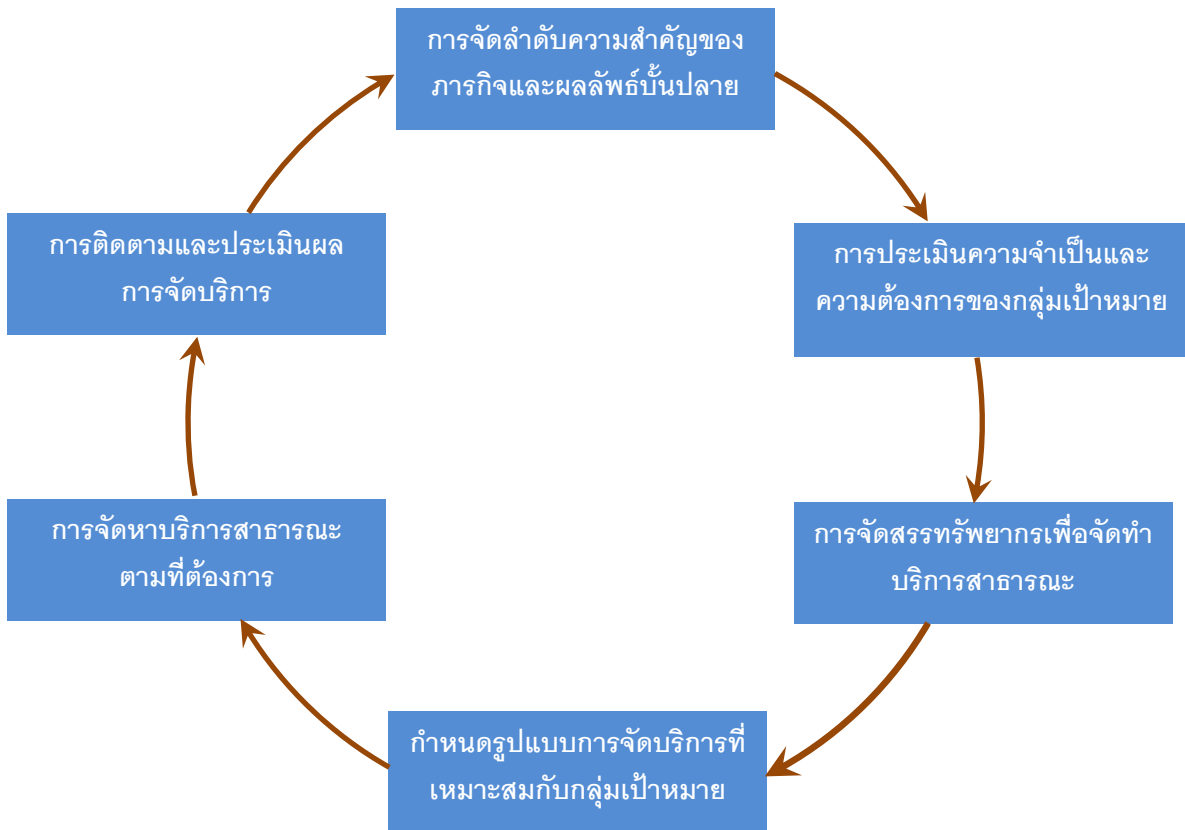
6.2.2 วงจรการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ (Commissioning cycle)

วงจรการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ สรุปได้อย่างน้อย 6 ขั้นตอน คือ

- 1) การจัดลำดับความสำคัญของภารกิจและผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ (Clarify priorities/ outcomes)
- 2) การประเมินความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ (Assess need)
- 3) การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ (Allocate resources)
- 4) กำหนดรูปแบบการจัดบริการที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย (Design service)
- 5) การจัดหาบริการสาธารณะตามที่ต้องการ (Acquire service)
- 6) การติดตามและประเมินผลการจัดบริการ (Monitor and evaluate)

¹⁰⁹ Kevin Robbie and Emma Hutton, *Collaborative Commissioning: Thinking Differently about Commissioning Public Services*, discussion paper of The Forth Sector, p. 7.

แผนภาพที่ 6.4 แสดงวงจรการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของรัฐ (Commissioning cycle)



(1) การจัดลำดับความสำคัญของภารกิจและผลลัพธ์ที่บั้นปลายที่พึงประสงค์

ขั้นตอนแรกสุดของกระบวนการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของรัฐให้องค์กรผู้ให้บริการในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนนั้น เริ่มต้นจากการระบุเป้าหมายของภารกิจและผลลัพธ์ที่ต้องการให้บรรลุผล (Clarify priorities/outcomes) โดยพิจารณาจากเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ในประการต่าง ๆ (Strategic objectives) ซึ่งถูกกำหนดขึ้นภายใต้กรอบพันธกิจและนโยบายหลักของหน่วยงาน ในขณะที่เดียวกันการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจที่หน่วยงานมีความจำเป็นต้องขับเคลื่อนการปฏิบัติโดยอาศัยการมอบหมายให้องค์กรอื่นดำเนินการแทนนั้น ยังต้องดำเนินไปพร้อมกับการพิจารณาถึงความเชื่อมโยงระหว่างตัวภารกิจกับบทบาทของหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการนั้นด้วย

(2) การประเมินความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ

หลังจากหน่วยงานสามารถจัดลำดับความสำคัญของภารกิจที่ต้องอาศัยการมอบหมายให้องค์กรอื่นดำเนินการแทนเพื่อบรรลุประสิทธิผลสูงสุดแล้ว ขั้นตอนในลำดับต่อมาก็คือ การวิเคราะห์ประเมินความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายของการดำเนินการกิจดังกล่าว (Assess need) ทั้งนี้เพื่อที่หน่วยงานจะสามารถนำข้อมูลเกี่ยวกับสภาพความต้องการที่แท้จริงของผู้รับบริการ (Needs of service users) มาผสมผสาน

เชื่อมโยงเข้ากับผลลัพธ์ที่ปลายทางของการจัดบริการที่หน่วยงานปรารถนาจะบรรลุถึง (Outcomes desired for service delivery) การประเมินความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ สามารถดำเนินการได้โดยอาศัยกระบวนการปรึกษาหารือ (Consultation) กับกลุ่มผู้รับบริการและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายดังกล่าว การมีข้อมูลเกี่ยวกับความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการนี้จะช่วยให้หน่วยงานผู้จัดบริการสาธารณะสามารถกำหนดแนวทางอันจะนำไปสู่การผลักดันเป้าหมายของภารกิจให้บรรลุผลได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การรู้ว่าจะจัดบริการด้วยรูปแบบและวิธีการอย่างไรที่จะสอดคล้องและสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้มากที่สุด

(3) การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ

ผลจากการวิเคราะห์ระบุผลลัพธ์ที่ปลายทางของภารกิจที่หน่วยงานต้องการบรรลุถึง (Outcomes sought) และผลการประเมินความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ (Assessed needs) จะกลายเป็นข้อมูลสำคัญในการพิจารณาจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณเพื่อดำเนินภารกิจบริการสาธารณะดังกล่าวให้มีความสอดคล้องกัน (Allocate resources) นั่นคือ ขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการวิเคราะห์ประเมินความเป็นไปได้ในการขับเคลื่อนภารกิจบนฐานของทรัพยากรและงบประมาณที่หน่วยงานมีอยู่ หากบางกรณีพบว่างบประมาณที่หน่วยงานสามารถจัดสรรให้สำหรับดำเนินภารกิจ มีไม่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ปลายทางที่ได้ตั้งเอาไว้ได้ (Desired outcomes) ขั้นตอนทั้งหมดนี้อาจหยุดลง และต้องย้อนกลับไปสู่ขั้นตอนที่หนึ่งอีกครั้ง เพื่อพิจารณาเลือกภารกิจและเป้าหมายที่มีความสำคัญในลำดับรองลงมา ซึ่งอยู่ในขอบเขตที่สามารถดำเนินการได้ภายในกรอบการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณของหน่วยงาน

(4) การกำหนดรูปแบบการบริการที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย

เมื่อหน่วยงานสามารถดำเนินการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณรองรับการขับเคลื่อนภารกิจเพื่อตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของผู้รับบริการตามเป้าหมายที่ได้วางไว้แล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือการกำหนดรูปแบบการบริการที่มีความสอดคล้องกับลักษณะความต้องการของผู้รับบริการ และเหมาะสมกับงบประมาณที่มีอยู่ในขั้นตอนนี้นี้หน่วยงานเจ้าของภารกิจจำเป็นต้องประสานการทำงานร่วมกับองค์กรผู้จัดบริการสาธารณะทั้งหลาย (Service delivery organizations) ที่จะเข้ามาเสนอตัวเป็นผู้รับการคัดเลือกให้รับมอบหมายดำเนินภารกิจบริการสาธารณะแทนหน่วยงานของรัฐ การทำงานร่วมกับองค์กรผู้จัดบริการรายต่าง ๆ เพื่อกำหนดรูปแบบการบริการที่เหมาะสมกับเป้าหมายที่หน่วยงานได้ตั้งไว้ นี้ นอกจากจะทำให้สามารถกำหนดรูปแบบนวัตกรรมบริการและรูปแบบการบริการที่เป็นเลิศ (Best practice) แล้ว ยังมีส่วนช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถรับประกันได้ว่าผลลัพธ์ที่พึงปรารถนานั้นเป็นสิ่งที่สามารถทำให้บรรลุผลได้อีกด้วย

(5) การจัดหาบริการสาธารณะตามที่ต้องการ

เมื่อรู้ว่าบริการสาธารณะที่หน่วยงานต้องดำเนินการจัดบริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายนั้นมีรูปแบบที่สามารถดำเนินการได้อย่างไรบ้างแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการวิเคราะห์ประเมินว่าการจัดบริการภายใต้รูปแบบที่ต้องการนั้นควรจะดำเนินการด้วยวิธีใด (Acquire service) เช่น หน่วยงานควรจะเป็นผู้ดำเนินการเอง เนื่องจากการจัดบริการรูปแบบดังกล่าวอยู่ในวิสัยที่สามารถดำเนินการได้ภายใต้ศักยภาพและขีดความสามารถของหน่วยงาน หรือควรจะมีมอบหมายให้องค์กรอื่นดำเนินการแทน ด้วยเหตุผลด้านประสิทธิภาพและความคุ้มค่า โดยอาศัยการเปิดให้มีการแข่งขันเข้ามารับมอบหมายดำเนินการกิจแทนหน่วยงานของรัฐ (Competitive process)

(6) การติดตามและประเมินผลการจัดบริการ (Monitor and evaluate)

เมื่อมีการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะให้องค์กรผู้จัดบริการอื่น (Service delivery organization) เข้ามารับดำเนินการแทนแล้ว หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจจำเป็นต้องทำหน้าที่ในการติดตามและประเมินผลการจัดบริการแก่ประชาชนอย่างใกล้ชิด (Monitor and evaluate service delivery) โดยการติดตามและประเมินผลการจัดบริการดังกล่าว หน่วยงานภาครัฐต้องมีการประสานความร่วมมือกับกลุ่มผู้รับบริการ ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียสำคัญ (Key stakeholders) จากการดำเนินการกิจของหน่วยงาน ข้อมูลที่ได้จากการติดตามและประเมินการจัดบริการขององค์กรผู้รับมอบหมายจัดบริการสาธารณะแทนหน่วยงานของรัฐ จะมีความสำคัญยิ่งต่อการกำหนดรูปแบบการจัดบริการเดียวกันนี้ในรอบปีงบประมาณถัดไป

6.2.3 หลักการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะที่ดี (Principles of good commissioning)

การมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะที่ดีนั้น ควรตั้งอยู่บนวิสัยทัศน์ในการมุ่งสร้างผลลัพธ์ของการบริการที่ยั่งยืนกว่าเดิมสำหรับผู้รับบริการแต่ละบุคคลและชุมชน กระบวนการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะภายใต้วิสัยทัศน์ดังกล่าว ประกอบด้วยหลักการปฏิบัติ 7 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะใด ๆ ก็ตามให้องค์กรอื่นดำเนินการแทน จำเป็นต้องตั้งอยู่บนการวิเคราะห์ประเมินความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) จากการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ทุกกลุ่มอย่างรอบด้าน

ประการที่สอง ในการพิจารณามอบหมายภารกิจบริการสาธารณะให้องค์กรอื่นดำเนินการแทนนั้น หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Consult with stakeholders) อันประกอบด้วย กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ กลุ่มทางสังคมที่มีเป้าหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะขององค์กรที่จะเข้ามารับมอบหมายจัดบริการสาธารณะ (Potential suppliers) โดยเฉพาะในเรื่องเป้าประสงค์

(Aims) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มปรารถนาจะให้เกิดขึ้นหรือได้รับจากการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ

ประการที่สาม ในกระบวนการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic planning process) เกี่ยวกับการดำเนินภารกิจบริการสาธารณะ รวมถึงการกำหนดรูปแบบและวิธีการจัดบริการ (Service design) อันเป็นขั้นตอนต่อเนื่องหลังจากนั้น หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องยึดถือผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาสำหรับกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ (Outcome for users) เป็นหลักสำคัญในการดำเนินการทุกขั้นตอน

ประการที่ดี หน่วยงานภาครัฐต้องเข้าไปมีบทบาทร่วมกับองค์กรผู้รับมอบหมายจัดบริการสาธารณะแทนในกระบวนการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน เพื่อสร้างทักษะและความรู้เกี่ยวกับการออกแบบและพัฒนานวัตกรรมบริการ (Innovation in service delivery) แก่บุคลากรของหน่วยงาน และเพื่อให้หน่วยงานสามารถประเมินระดับขีดความสามารถในการดำเนินงานขององค์กรที่จะเข้ามาเสนอตัวรับมอบหมายจัดบริการสาธารณะแทนในอนาคตอีกด้วย

ประการที่ห้า หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการตัดสินใจซื้อบริการสาธารณะจากองค์กรผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่น (Purchasing decisions) อย่างรอบด้านและรัดกุม ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับความยั่งยืนของการพัฒนา การมีความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร ขอบเขตระยะเวลาของการทำสัญญา ตลอดจนประโยชน์ส่วนรวมของชุมชน

ประการที่หก ก่อนการตัดสินใจมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะใด ๆ หน่วยงานภาครัฐควรมีการประเมินและจัดระดับความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อหาทางป้องกันโดยอาศัยกลไกการร่วมแบกรับความเสี่ยง (Risk sharing) ที่อาจมีผลกระทบต่อการบรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินภารกิจ ในขณะเดียวกัน ก็อาจมีการออกแบบระบบการให้รางวัลสูงใจสำหรับองค์กรผู้รับมอบหมายภารกิจ ในกรณีที่มีการวางระบบจัดการความเสี่ยง (Risk management) ได้เป็นอย่างดีจนสามารถทำให้การบริหารภารกิจบริการสาธารณะบรรลุผลได้ตามเป้าหมายโดยไม่มีอุปสรรคหรือเกิดความบกพร่องเสียหาย

ประการที่เจ็ด เมื่อองค์กรที่เข้ามารับมอบหมายดำเนินภารกิจบริการสาธารณะแทนได้ดำเนินการไปแล้ว หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจจำเป็นต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลผลตอบกลับ (Feedback) จากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้รับบริการ ชุมชน ไปจนถึงองค์กรผู้จัดบริการแต่ละราย ข้อมูลดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการตรวจสอบและประเมินว่ากระบวนการมอบหมายภารกิจที่ได้ดำเนินไปแล้วนั้นสามารถบรรลุประสิทธิผลตามเป้าหมายที่เป็นความต้องการของประชาชนในพื้นที่หรือไม่

6.3 เครื่องมือการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของรัฐให้องค์กรในภาคประชาสังคม ดำเนินการแทน

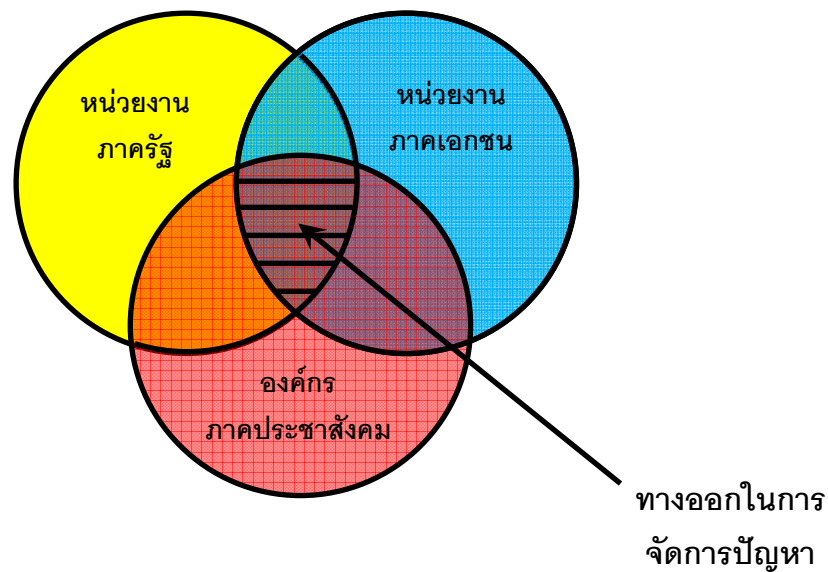
หน่วยงานภาครัฐสามารถอาศัยกลไกการมอบหมายภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะในหน้าที่รับผิดชอบของตนให้องค์กรในภาคประชาสังคมดำเนินการแทนได้ โดยอาศัยเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญ ได้แก่ (1) การร่วมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคม (Development Partnerships) และ (2) การร่วมเป็นหุ้นส่วนการดำเนินภารกิจระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม (Public Social Partnership)¹¹⁰

6.3.1 การร่วมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคม (Development Partnerships)

การร่วมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา เป็นรูปแบบการประสานความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ ในกระบวนการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐ การร่วมมือกันขององค์กรจากต่างภาคส่วนกัน อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมนี้ มีเป้าหมายเพื่อร่วมกันแสวงหาแนวทางการจัดการ แก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกันในระยะยาว หน่วยงานภาคีหุ้นส่วนความร่วมมือจะทำงานร่วมกันในการ กำหนดยุทธศาสตร์การจัดการปัญหา (Strategic approach) นับตั้งแต่การวิเคราะห์ระบุความจำเป็นและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การพิจารณาเลือกรูปแบบและวิธีการจัดบริการสาธารณะ การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนภารกิจ ไปจนถึงการผลักดันการจัดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ที่ตอบสนองสภาพปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ

¹¹⁰ Kevin Robbie and Emma Hutton, discussion paper of The Forth Sector, *Collaborative Commissioning: Thinking Differently about Commissioning Public Services*.

แผนภาพที่ 6.5 แสดงการร่วมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาระหว่างองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ



แนวทางการร่วมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาระหว่างองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ นี้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่หน่วยงานภาครัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการกับปัญหาหนึ่ง ๆ ยังไม่มีแนวทางการจัดการปัญหานั้นอย่างชัดเจน ส่งผลให้หน่วยงานไม่สามารถรับประกันได้ว่าการจัดบริการสาธารณะรูปแบบใดจะเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด หน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้มอบหมายภารกิจบริการสาธารณะ (Commissioner) จึงตกอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่าควรจัดซื้อหรือจัดจ้างทำบริการสาธารณะแบบใด กรณีดังกล่าวมักเกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานภาครัฐต้องเผชิญกับปัญหาที่มีสาเหตุซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของหลายภาคส่วน ในขณะที่การจัดบริการสาธารณะที่หน่วยงานดำเนินอยู่นั้นก็ไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงไปได้

ตัวอย่างเช่น การตัดสินใจดำเนินแผนงานด้านการจัดบริการพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงาน (Employment and training-based services) ให้แก่เยาวชนที่อยู่ในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่อยู่ภายใต้การคุมประพฤติ นอกจากจะเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาหลายด้าน นับตั้งแต่ประเด็นการแก้ไขปัญหาสังคมที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชน การเยียวยาเยาวชนผู้กระทำความผิด การอำนวยความสะดวกแก่เยาวชน การให้การศึกษาและอบรม ไปจนถึงการพัฒนาอาชีพ ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแต่เป็นประเด็นการพัฒนาที่ต้องอาศัยการดำเนินการในระยะยาว และต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน และด้วยเหตุที่หน่วยงานภาครัฐที่ดูแลรับผิดชอบเยาวชนกลุ่มนี้ยังไม่เคยมีการมอบหมายภารกิจจัดบริการลักษณะดังกล่าวให้องค์กรอื่นดำเนินการแทนมาก่อน (Commissioning) จึงไม่

อาจมั่นใจได้ว่าแนวทางการจัดบริการรูปแบบใดจะเหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังไม่อาจทราบได้ว่าการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวมีต้นทุนในการดำเนินการเท่าใด

ดังนั้น หากหน่วยงานผู้รับผิดชอบด้านการจัดบริการพัฒนาทักษะและมีมือแรงงานแก่เยาวชนที่อยู่ในสถานพินิจฯ และอยู่ภายใต้การคุมประพฤติ ต้องการจะตัดสินใจมอบหมายภารกิจดังกล่าวให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนในลักษณะของการว่าจ้างให้จัดบริการ การดำเนินการจึงต้องเริ่มต้นจากการดึงเอาหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจดังกล่าวทั้งหมดให้เข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนารูปแบบบริการสาธารณะ (Development Partnership of agencies) โดยหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ (Commissioner) ทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการประสานความร่วมมือ

ผลที่ตามมาจากการสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญแต่ละด้านซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ มีดังนี้

(1) การวิเคราะห์ปัญหาาร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจสามารถระบุจำกัดความขอบเขตประเด็นปัญหาได้อย่างชัดเจนและรอบด้านทุกแง่มุม

(2) การวางแผนการจัดการปัญหาาร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะช่วยให้สามารถกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วม (Shared, strategic aims) สำหรับการจัดบริการสาธารณะเพื่อรองรับและตอบสนองต่อสภาพปัญหาในอนาคตได้อย่างมีเอกภาพ

(3) การมีเป้าหมายและแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจน จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจสามารถดำเนินมาตรการนำร่อง (Pilot ways to solve the problem) เพื่อจัดการปัญหาโดยอาศัยการสร้างระบบการจัดบริการรูปแบบใหม่ซึ่งสามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพดีกว่าแนวทางการจัดบริการในลักษณะเดิมที่เคยดำเนินการมา

(4) ผลจากการดำเนินมาตรการนำร่องในการจัดการปัญหา จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถปรับปรุงและพัฒนาแนวทางการจัดการปัญหาในระยะยาวได้อย่างถูกต้องรัดกุม โดยอาศัยบทเรียนและประสบการณ์จากการดำเนินโครงการนำร่องที่ผ่านมา

(5) การประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจสามารถพัฒนารากฐานระบบการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะดังกล่าว (Commissioning services) ให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ที่ร่วมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาเหล่านั้นดำเนินการแทนได้ในอนาคต

ก. การดำเนินงานของหุ้นส่วนการพัฒนา

การทำงานของหุ้นส่วนการพัฒนาซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจกับหน่วยงานหรือองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น สามารถแบ่งออกเป็นขั้นตอนการปฏิบัติในแต่ละขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1: การสร้างความเป็นหุ้นส่วน (Establish the partnership)

การสร้างความเป็นหุ้นส่วนเริ่มต้นขึ้นเมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเด็นปัญหาหนึ่ง ๆ ตัดสินใจเข้ามาร่วมมือกันเพื่อแสวงหาทางออกในการจัดการปัญหา ขั้นตอนนี้มีวิธีดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจติดต่อประสานความร่วมมือไปยังหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย และชี้แจงอธิบายถึงเหตุผลความจำเป็นที่หน่วยงานเหล่านั้นต้องเข้ามาร่วมมือกันทำงานดังกล่าว

ขั้นตอนที่ 2: การจำกัดความเป้าประสงค์ในประการต่าง ๆ ของการทำงานในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา (Define the aims of the partnership)

หลังจากหน่วยงานและองค์กรภาคีหุ้นส่วนการพัฒนาได้เข้ามาร่วมมือกัน ขั้นตอนที่สำคัญในลำดับต่อไปก็คือ การร่วมกันสร้างความเห็นพ้องต้องกันในเป้าประสงค์ของการทำงานร่วมกัน โดยหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจซึ่งมีฐานะเป็นแกนกลางในการประสานความร่วมมือระหว่างภาคีหุ้นส่วน จะต้องทำหน้าที่สร้างความเข้าใจซึ่งกันและกันให้เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานและองค์กรภาคีหุ้นส่วนเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำความเข้าใจในเหตุผลและความประสงค์เบื้องหลัง (Agenda) ของแต่ละหน่วยงานที่ตัดสินใจเข้ามาร่วมมือกันเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา ผลจากการทำความเข้าใจซึ่งกันและกันนี้จะนำไปสู่การร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมของการดำเนินภารกิจซึ่งเป็นที่ยอมรับและเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 3: การแจกแจงทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อใช้สำหรับการสอบแนวทางการจัดบริการรูปแบบใหม่ (Identify resources available for testing new services)

บทบาทหน้าที่ที่สำคัญของหุ้นส่วนการพัฒนา (Development Partnership) คือการร่วมกันดำเนินการทดสอบแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาในระยะยาวตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้นร่วมกัน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่จำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรสำหรับดำเนินการในทางปฏิบัติ ดังนั้น เมื่อหุ้นส่วนการพัฒนาสามารถวางเป้าหมายร่วมกันอย่างชัดเจนแล้ว ขั้นตอนต่อมาก็คือ การร่วมกันกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอต่อการรองรับการดำเนินการจัดบริการนำร่อง (Piloting of new services) เพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหาภายใต้เป้าหมายร่วมดังกล่าว โดยแนวทางการจัดสรรและระดมทรัพยากรนี้ อาจดำเนินไปในรูปของ

การจัดสรรเงินอุดหนุน (Funding) จากหน่วยงานหรือองค์กรภาคีหุ้นส่วนการพัฒนา หรือการได้รับเงินอุดหนุนจากแหล่งทุนภายนอกภาคีหุ้นส่วน (External sources)

ขั้นตอนที่ 4: การให้ความเห็นชอบแนวทางการตัดสินใจร่วมและการกำหนดแนวทางการใช้จ่ายเงิน (Agree decision-making and financial arrangements)

ก่อนจะร่วมดำเนินการใดๆ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายจำเป็นต้องมีความเห็นพ้องและมีความเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับวิธีการตัดสินใจร่วมกันระหว่างภาคีหุ้นส่วนการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ต้องมีการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเงิน (Financial decisions) ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาความไม่ลงรอยและการโต้แย้ง ไม่ยอมรับผลการตัดสินใจร่วมที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการอนุมัติการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินการในนามภาคีหุ้นส่วนไปแล้ว นอกจากนี้ ยังจำเป็นอย่างที่จะต้องมีการกระจายบทบาทหน้าที่ให้ภาคีหุ้นส่วนทั้งหมดได้มีส่วนร่วมเข้าร่วมจัดการงานในแต่ละขั้นตอนอย่างทั่วถึง เพื่อสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนตรงกันและสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานในทุกขั้นตอนของหุ้นส่วนการพัฒนา

ขั้นตอนที่ 5: การนำร่องมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะ (Commission pilot service)

หลังจากได้วางรากฐานระบบการทำงานร่วมกันของภาคีหุ้นส่วนการพัฒนาเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือ การลงมือปฏิบัติภารกิจร่วมกันตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายที่ได้วางไว้ โดยเริ่มต้นจากการทดสอบการนำวิธีการจัดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ (Test new services) ที่พัฒนาขึ้นบนฐานของหลักการมอบหมายภารกิจในระยะยาว (Commissioning in the long term) ระหว่างหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจกับองค์กรภาคีหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งนี้การมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะดังกล่าวให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนหน่วยงานของรัฐนั้น อาจดำเนินการในรูปของการเปิดให้มีการยื่นเสนอโครงการแข่งขันกันตามระเบียบปกติ (Formal tendering) หรืออาจเป็นในรูปของการเจรจาทำข้อตกลงว่าจ้างให้องค์กรผู้จัดบริการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมรับมอบหมายดำเนินการแทน (Negotiated agreement with identified suppliers)

ขั้นตอนที่ 6: การประเมินผลการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะนำร่อง (Evaluate pilots)

การประเมินผลสำเร็จหรืออุปสรรคที่มีผลต่อการดำเนินโครงการนำร่องมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐให้องค์กรภาคีหุ้นส่วนอื่นดำเนินการแทน ถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญต่อการสร้างประสิทธิผลในการทำงานร่วมกันของภาคีหุ้นส่วนการพัฒนา (Development Partnership) การประเมินผลการมอบหมายภารกิจนำร่องนี้ จะทำให้ภาคีหุ้นส่วนสามารถรับรองได้ว่าแนวทางการจัดบริการสาธารณะรูปแบบดังกล่าวที่ได้ร่วมกันตัดสินใจดำเนินการไปนั้น เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพเงื่อนไขและเป็นวิธีการจัดการเพื่อตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างถูกต้องที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการอื่น ๆ นอกจากนี้ การประเมินผล

สำเร็จของการดำเนินโครงการนำร่องยังมีส่วนสำคัญต่อการชี้วัดว่าเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic aims) ในการจัดการปัญหาที่ได้ตั้งไว้ในตอนต้นนั้นสามารถบรรลุถึงได้จริงมากน้อยเพียงใดด้วย

ขั้นตอนที่ 7: การสรุปบทเรียนความสำเร็จเพื่อนำไปสู่การพัฒนานโยบาย (Identify potential impact on policy)

เมื่อได้ประเมินผลสำเร็จของการมอบหมายภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้องค์กรในภาคส่วนอื่น ดำเนินการแทนแล้ว บทเรียนความสำเร็จจากการมอบหมายภารกิจนำร่องตามแนวทางที่พัฒนาขึ้นโดยภาคีหุ้นส่วนการพัฒนา จะถูกนำไปเป็นข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการพัฒนานโยบายด้านการจัดบริการสาธารณะสำหรับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังเป็นข้อมูลที่จะนำไปสู่การออกแบบและพัฒนาวิธีการจัดบริการสาธารณะในอนาคตของหน่วยงานภาครัฐด้วย

ขั้นตอนที่ 8: การพัฒนากรอบแนวทางการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในระยะยาว (Develop long-term commissioning framework)

เมื่อหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นภาคีหุ้นส่วนการพัฒนา มีความรู้ความเข้าใจอย่างชัดเจนว่า วิธีการจัดบริการสาธารณะรูปแบบใดที่สามารถนำไปสู่การตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และวิธีใดที่ไม่เหมาะสมแล้ว หน่วยงานภาครัฐเหล่านั้นก็จะสามารถตระหนักรู้ได้ว่าบริการสาธารณะรูปแบบใดบ้างที่หน่วยงานควรดำเนินการโดยอาศัยการว่าจ้างมอบหมายให้องค์กรอื่นดำเนินการจัดบริการแทน รวมถึงทราบว่าควรที่จะพัฒนากรอบแนวทางการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานในระยะยาวไปในลักษณะใดด้วย

ข. ผลดีที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคส่วนอื่น

- ผลลัพธ์จากการดำเนินภารกิจโดยอาศัยการสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาระหว่างภาครัฐกับองค์กรในภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ช่วยส่งผลต่อการกำหนดทิศทางนโยบาย (Policy impact) การบริหารภารกิจบริการสาธารณะของภาครัฐได้เป็นอย่างดี เนื่องจากแนวทางดำเนินการภารกิจดังกล่าวเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตั้งอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันในประเด็นความสำคัญของปัญหา เป้าหมาย บัณฑิตที่ต้องการบรรลุถึง ตลอดจนการนำร่องจัดการปัญหาตามแนวทางที่ได้วางไว้ (Piloting solutions) ไปจนถึงการประเมินผลการดำเนินการภารกิจร่วมกัน
- การสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง ช่วยเพิ่มโอกาสการประสบผลสำเร็จในการจัดการปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนหลากหลายแง่มุม

(Multi-faceted problems) ซึ่งหน่วยงานภาครัฐต้องเผชิญอยู่ได้ค่อนข้างมาก เนื่องจากการมีภาคี
หุ้นส่วนจากหลากหลายองค์กรเข้ามาร่วมกันวิเคราะห์สภาพปัญหา ย่อมส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยน
มุมมองและการให้ความสำคัญต่อมิติของปัญหาเดียวกันจากหลากหลายแง่มุมซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับ
เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน แนวทางออกในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นจากความเห็นพ้องของทุกฝ่าย
จึงสามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่ซับซ้อนได้อย่างรอบด้านและรัดกุมมากกว่าการดำเนินการ
ตัดสินใจโดยหน่วยงานภาครัฐแต่เพียงลำพัง

- การร่วมกันดำเนินการกิจในรูปของหุ้นส่วนการพัฒนา ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นภาคี
หุ้นส่วนมีการระดมทรัพยากรของตนเข้าด้วยกัน เพื่อร่วมกันจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้นสำหรับ
ขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายร่วมที่ได้ตั้งไว้ ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องมีศักยภาพในการจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภารกิจในหน้าที่รับผิดชอบของตนเอง
เพิ่มขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการปัญหาร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ
(Collective action) ทำให้การดำเนินการกิจของหุ้นส่วนพัฒนามีประสิทธิภาพในระดับที่
สูงขึ้นในระดับที่มากกว่าผลรวมของประสิทธิภาพการจัดการปัญหาเดียวกันของแต่ละหน่วยงาน
หรือองค์กร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การบูรณาการทรัพยากรและวางแผนการดำเนินการกิจ
ร่วมกันนั้นก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานสูงกว่าการที่แต่ละหน่วยงานหรือองค์กรที่
เกี่ยวข้องเหล่านั้นดำเนินการในเรื่องเดียวกันแบบต่างคนต่างทำ
- การสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาช่วยเอื้ออำนวยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถทดลองริเริ่มการ
จัดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ภายใต้บริบทเงื่อนไขของการแบ่งปันความเสี่ยง (Shared risk)
และการมีพันธะหน้าที่รับผิดชอบต่อการดำเนินการกิจร่วมกัน (Collective responsibility) ระหว่าง
หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดการประเด็นปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการ
ของประชาชนกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน
- หุ้นส่วนการพัฒนาที่เกิดขึ้นนี้ นอกจากจะมีบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจการจัดบริการ
สาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อสนองตอบต่อปัญหาความจำเป็นและความต้องการของ
ประชาชนแล้ว ยังสามารถแสดงบทบาทในฐานะที่เป็นตัวเชื่อมโยงการวางแผนยุทธศาสตร์การ
พัฒนาของชุมชน (Strategic link to Community Planning) ได้อีกทางหนึ่งด้วย

ค. จุดอ่อนในการทำงานของหุ้นส่วนการพัฒนาระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาค ส่วนอื่นในสังคม

- การดำเนินการกิจบริการสาธารณะโดยอาศัยแนวทางการสร้างหุ้นส่วนการพัฒนา
(Development Partnership) มีขั้นตอนที่ต้องใช้ระยะเวลาและอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการ

ดำเนินการกิจได้ โดยเฉพาะในขั้นตอนการทดสอบรูปแบบการจัดบริการนำร่อง (Test services) และการถอดบทเรียนจากประสบการณ์การปฏิบัติและระดับผลสำเร็จของโครงการนำร่อง

- ในบางกรณีการทำงานของหุ้นส่วนการพัฒนาอาจประสบอุปสรรคนับตั้งแต่ขั้นตอนแรก นั่นคือ ปัญหาความยุ่งยากในการหาข้อตกลงและสร้างความเห็นพ้องต้องกันในจุดมุ่งหมายในประการต่าง ๆ (Aims) ซึ่งภาคีหุ้นส่วนทุกฝ่ายต้องร่วมกันผลักดันให้บรรลุผลสำเร็จ ความยุ่งยากในการแสวงหาจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้นั้น อาจมีสาเหตุมาจากการที่แต่ละองค์กรหรือหน่วยงานต่างยึดมั่นในเป้าประสงค์เฉพาะของตนและมุ่งปกป้องประโยชน์ได้เสียของตนเองจนไม่เห็นความสำคัญของการแสวงหาแนวทางการจัดการภารกิจร่วมกัน
- ในบางกรณีหากภาคีหุ้นส่วนจากภาคส่วนต่าง ๆ ไม่เล็งเห็นถึงความสำคัญของการแสวงหาจุดร่วมในการจัดการปัญหาหรือดำเนินการกิจด้วยเป้าหมายเดียวกัน การสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ (trust) และการสร้างสัมพันธ์อันดีระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรภาคีหุ้นส่วนการพัฒนาเหล่านั้น ก็อาจเกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการขับเคลื่อนภารกิจของภาครัฐ
- นอกเหนือจากความยากลำบากในการสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจซึ่งกันและกันแล้ว ในบางกรณีอาจมีความเป็นไปได้ที่การเข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนการพัฒนาของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ นั้น แท้จริงแล้วมิใช่เพื่อจุดมุ่งหมายในการจัดการปัญหาร่วมกันเป็นหลัก แต่เป็นการเข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนด้วยเล็งเห็นถึงช่องทางโอกาส (Hidden agendas) ในการแสวงหาประโยชน์ให้กับหน่วยงานหรือองค์กรของตนเองเป็นสำคัญ
- การดำเนินการกิจของหุ้นส่วนการพัฒนาอาจประสบปัญหาอุปสรรคด้านทรัพยากรการจัดการ โดยเฉพาะในช่วงการนำร่องดำเนินการกิจจัดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ (Piloting services) เป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยการทุ่มทรัพยากรหรืองบประมาณในจำนวนที่มากกว่าการดำเนินการกิจตามแนวปกติ (Resource-intensive) เพราะอาจมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพิ่มขึ้นได้ตลอดในขั้นตอนการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะต้นทุนสำหรับจัดการปัญหาเฉพาะหน้าและการแก้ไขปรับปรุงความเสียหายต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างดำเนินการกิจ (High-up front and development cost)
- แม้หุ้นส่วนการพัฒนาจะประสบความสำเร็จในการร่วมกันสร้างแนวทางที่คาดว่าจะสามารถนำไปสู่การจัดการปัญหาได้อย่างตรงจุด แต่ถึงกระนั้นก็ได้หมายความว่าดำเนินการกิจจัดบริการสาธารณะตามแนวทางดังกล่าวจะประสบความสำเร็จเสมอไป นั่นคือความสำเร็จในการร่วมกันกำหนดเป้าหมายและการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาร่วมกัน ไม่ใช่สิ่งที่รับประกันได้ว่าการดำเนินการกิจภายใต้ความร่วมมือของภาคีหุ้นส่วนดังกล่าวจะต้องประสบความสำเร็จด้วยแต่อย่างใด ดังนั้นการเข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน

การพัฒนาจึงหมายถึงการที่แต่ละหน่วยงานและองค์กรต้องร่วมกันแบกรับความเสี่ยงจากความล้มเหลวที่อาจเกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน

- การเปลี่ยนแปลงตัวบุคลากรในหน่วยงานหรือองค์กรภาคีหุ้นส่วนการพัฒนา อันเนื่องมาจากการแต่งตั้งโยกย้ายหรือสับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ภายในหน่วยงาน อาจส่งผลให้การดำเนินการกิจกรรมร่วมกันต้องหยุดชะงักหรือดำเนินไปอย่างไม่ต่อเนื่อง ยิ่งกว่านั้นการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่มีบทบาทในการทำงานในขั้นตอนต่าง ๆ ของหุ้นส่วนการพัฒนา ยังอาจทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างภาคีหุ้นส่วนแต่ละฝ่ายเปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงด้านตัวบุคคลในกรณีดังกล่าว นับเป็นผลกระทบเชิงลบ (Negative impact) ที่มีต่อความสำเร็จในการดำเนินภารกิจในระยะยาวได้เช่นกัน

ง. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการดำเนินงานของหุ้นส่วนการพัฒนา

- การกำหนดบทบาทหน้าที่ของภาคีหุ้นส่วนการพัฒนาแต่ละฝ่ายในการทำงานร่วมกันอย่างชัดเจน
- การสร้างความชัดเจนในเป้าหมายร่วมของภาคีหุ้นส่วนการพัฒนา
- การวางยุทธศาสตร์การดำเนินภารกิจอย่างชัดเจน และภาคีหุ้นส่วนทุกฝ่ายยึดถือแนวทางการทำงานภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด
- การสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับสภาพข้อจำกัดและเงื่อนไขการทำงาน ตลอดจนสภาพปัญหาที่ภาคีหุ้นส่วนทุกฝ่ายกำลังเผชิญหน้าร่วมกัน
- การมีเจตจำนงทางการเมือง (Political will) ร่วมกันอย่างแน่วแน่ในการมุ่งจัดการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และการทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ
- การมีงบประมาณในระดับที่เพียงพอต่อการทดลองนำร่องจัดการภารกิจรูปแบบใหม่
- การปรับระดับประคองผลักดันภารกิจร่วมกันในระยะยาวด้วยความอดทนของภาคีหุ้นส่วนทุกฝ่าย

6.3.2 การร่วมเป็นหุ้นส่วนการดำเนินภารกิจระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม (Public Social Partnership)

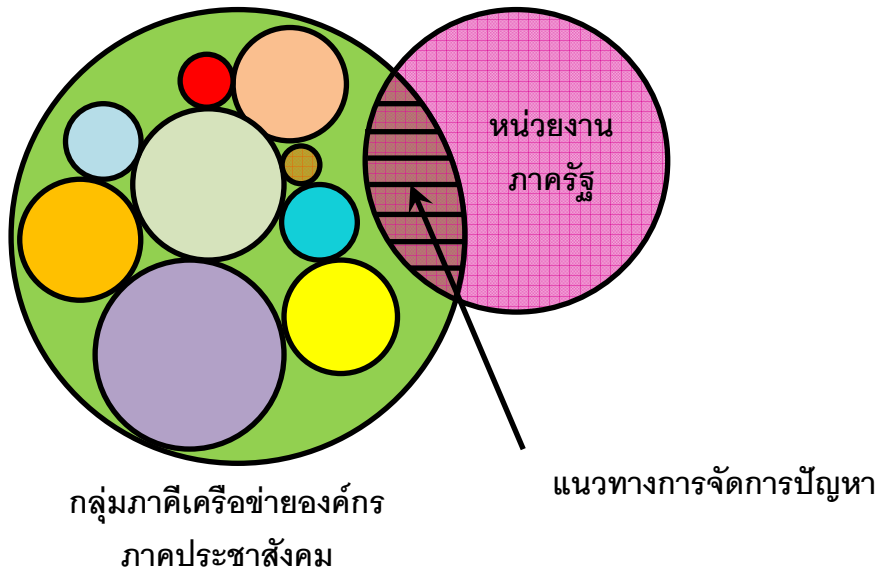
การร่วมเป็นหุ้นส่วนการดำเนินภารกิจระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม เกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานในภาครัฐ (Public sector) และองค์กรต่าง ๆ ที่ดำเนินกิจกรรมในภาคเศรษฐกิจเชิงสังคม (Social economy sector) เข้ามาร่วมมือหรือมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันในกระบวนการวางแผนการพัฒนาด้านต่าง ๆ (Co-planning) ตลอดจนการร่วมวางแผนทางการจัดทำและกำหนดรูปแบบการส่งมอบบริการสาธารณะ (Design

and delivery of services) ของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีเป้าหมายร่วมกันอยู่ที่การมุ่งปรับปรุงผลลัพธ์ของบริการ สาธารณะที่ประชาชนจะได้รับให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม

แนวทางดังกล่าว เหมาะสมกับสถานการณ์ที่หน่วยงานภาครัฐกำลังต้องการจัดจ้างมอบหมาย ภารกิจการจัดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ โดยต้องการดึงบทบาทของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการให้เข้ามา มีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบบริการสาธารณะที่จะเกิดขึ้นใหม่นี้ รวมถึงร่วมออกแบบรายละเอียดของ โครงการที่หน่วยงานนั้นกำลังจะดำเนินการ แนวทางหนึ่งที่หน่วยงานภาครัฐจะสามารถดึงบทบาทของกลุ่ม ผู้รับบริการให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกแบบบริการและกำหนดรูปแบบวิธีการส่งมอบบริการสาธารณะ ก็คือ การร่วมกับองค์กรในภาคประชาสังคม (Third sector organizations) ที่ดำเนินกิจกรรมอันเกี่ยวข้องกับ ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ หรือมีกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน เพื่อขับเคลื่อนภารกิจของรัฐให้บรรลุผลสำเร็จ โดยอาศัยการสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม (Public Social Partnerships)

การสร้างความเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินภารกิจบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับ องค์กรในภาคประชาสังคมนี้ ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่มองว่า องค์กรต่าง ๆ ในภาคประชาสังคมนับเป็นตัวแสดง ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการออกแบบและสร้างสรรค์รูปแบบการจัดบริการสาธารณะ (Service design process) เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มผู้รับบริการในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นอย่างดี ดังนั้น การดึงองค์กรภาคประชาสังคมให้เข้ามามีบทบาทในฐานะหุ้นส่วนการทำงานร่วมกับหน่วยงาน ภาครัฐที่ เป็นผู้ว่าจ้างมอบหมายภารกิจ (Public sector commissioner) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานร่วมกัน ในกระบวนการวางแผนดำเนินภารกิจ (Planning) จึงช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถจัดบริการสาธารณะที่ ตอบสนองความต้องการและตรงตามสภาพความจำเป็นของกลุ่มผู้รับบริการในพื้นที่เป้าหมายได้มากที่สุด

แผนภาพที่ 6.6 แสดงให้เห็นส่วนการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กร
ในภาคประชาสังคม (Public Social Partnership)



หัวใจสำคัญของการสร้างหุ้นส่วนในการดำเนินภารกิจจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม ก็คือ การร่วมกันวางแผนการทำงานและร่วมกันออกแบบวิธีการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใกล้ชิด จากนั้นหน่วยงานภาครัฐ (Public agencies) จะต้องดำเนินโครงการนำร่องการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ (Pilot services) ที่ได้ร่วมกันสร้างสรรค์ขึ้น โดยทดลองว่าจ้างมอบหมายภารกิจการจัดบริการรูปแบบใหม่ดังกล่าวให้ภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามาร่วมมือกัน (Consortium of third sector providers) รับดำเนินการจัดบริการแทนในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ในระหว่างที่การนำร่องจัดทำบริการสาธารณะภายใต้รูปแบบหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมดำเนินไปนั้น ภาคีทุกฝ่ายจะร่วมกันวิเคราะห์และประเมินว่ารูปแบบการจัดบริการที่ได้ร่วมกันสร้างสรรค์ขึ้นใหม่นี้สามารถปฏิบัติจริงได้มากน้อยเพียงใด และการดำเนินการดังกล่าวต้องอาศัยต้นทุนค่าใช้จ่ายมากน้อยเพียงใด ข้อเสนอจากการนำร่องจัดทำบริการร่วมกันนี้ จะนำไปสู่การกำหนดตัวแบบมาตรฐานและเงื่อนไขการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่อย่างเป็นทางการ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถดำเนินการจัดจ้างมอบหมายภารกิจดังกล่าวได้ในระยะยาวโดยอาศัยกระบวนการเปิดให้องค์กรต่าง ๆ เสนอตัวเข้ามาแข่งขันคุณสมบัติเพื่อรับมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะของรัฐ (Competitive tendering process) สำหรับในสกอตแลนด์นั้น การดำเนินแผนงานนำร่องการจัดบริการสาธารณะร่วมกันในรูปหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม (Programme of Pilot Public Social Partnerships) อยู่ภายใต้บทบาทการกำกับดูแลขององค์กรที่มีชื่อว่า *EQUAL Social Economy Scotland*

ซึ่งเกิดขึ้นจากการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมหลากหลาย หน่วยงาน

ก. กระบวนการสร้างหุ้นส่วนการดำเนินการกิจระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม

ขั้นตอนที่ 1: การระบุสภาพปัญหาและกำหนดแนวทางการจัดการแก้ไขร่วมกัน

(Define the problem and identify a solution)

กระบวนการสร้างหุ้นส่วนการดำเนินการกิจระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม มีจุดเริ่มต้นจากการมีความเข้าใจตรงกัน ระหว่างภาคีหุ้นส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐและองค์กรในภาคประชาสังคม เกี่ยวกับเป้าหมายของการเข้ามาทำงานร่วมกัน นั่นก็คือเป้าหมายในการเข้ามาร่วมกันออกแบบ (Design) วิธีการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการและจัดการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนของประชาชนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จากนั้นทุกฝ่ายจะร่วมกันขับเคลื่อนการดำเนินโครงการนำร่องจัดทำบริการสาธารณะที่ได้ออกแบบขึ้นมาใหม่นั้น (Pilot a proposed service) เพื่อนำผลการดำเนินโครงการนำร่องมาปรับปรุงพัฒนารูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสม อันนำไปสู่การกำหนดมาตรฐานและเงื่อนไขสำหรับเปิดให้มีการแข่งขันกันเสนอตัว (Tender) เข้ามาบริหารจัดการบริการสาธารณะดังกล่าวอย่างเป็นทางการต่อไป

ดังนั้น ขั้นตอนแรกสุดของการเข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรในภาคประชาสังคม จึงอยู่ที่การสร้างความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และทุกฝ่ายกำลังเผชิญอยู่ (Nature of the problem) เมื่อทุกฝ่ายมองปัญหาตรงกันแล้ว จึงร่วมกันนำเสนอแนวทางการจัดการแก้ไขและทางออกในการจัดการปัญหาดังกล่าว ขั้นตอนนี้ต้องอาศัยกระบวนการถกเถียงแลกเปลี่ยนเหตุผลข้อโต้แย้งซึ่งกันและกันอย่างเปิดกว้าง เป้าหมายของการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาในขั้นตอนนี้ ก็คือ การสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างภาคีหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อให้ตระหนักถึงความจำเป็นและเล็งเห็นความสำคัญของการผนึกกำลังร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม (Public Social Partnership) เพื่อจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วง

ขั้นตอนที่ 2: การสื่อสารและสร้างความเข้าใจแก่ผู้ปฏิบัติงานในทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(Communicate and get buy-in)

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดการภารกิจดังกล่าว จำเป็นต้องมีการประสานงานแบบตัดข้ามหน่วยงานเพื่อให้มีการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลและทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน (Cross-department buy in) ในทุกขั้นตอนของกระบวนการทำงานร่วมกัน ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารในแต่ละหน่วยงานเหล่านั้นก็จำเป็นต้องมีการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลและทำความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับ (Vertical buy in)

ที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการจัดจ้างมอบหมายภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ด้านการจัดจ้าง (Procurement staff) ของหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน การมอบหมายภารกิจให้องค์กรในภาคประชาสังคมดำเนินการแทน (Commissioners) จำเป็นต้องมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการทำงานของหุ้นส่วนการดำเนินการระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม (Public Social Partnership Approach) เป็นอย่างดี

ในทำนองเดียวกัน องค์กรภาคีเครือข่ายในภาคประชาสังคมซึ่งเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนการดำเนินการภารกิจกับหน่วยงานภาครัฐ ก็จำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างใกล้ชิด เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนและถูกต้องตรงกัน เกี่ยวกับแผนการทำงานร่วมกันในฐานะเป็นภาคีเครือข่าย องค์กรภาคประชาสังคม (Consortium) ซึ่งจะมีบทบาทเป็นหุ้นส่วนรับมอบหมายดำเนินการจัดทำบริการ สาธารณะเพื่อส่งมอบแก่ประชาชนในพื้นที่แทนหน่วยงานภาครัฐ

ขั้นตอนที่ 3: การออกแบบวิธีการจัดทำบริการสาธารณะ (Service design)

เมื่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีการสร้างความเข้าใจที่ตรงกันแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการร่วมกันออกแบบ วิธีการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตและลักษณะของรูปแบบบริการ สาธารณะที่จะดำเนินการทดลองนำร่อง (Scope and nature of a pilot service) ในขั้นตอนนี้ต้องอาศัย การร่วมกันเปิดพื้นที่ประชุมหารือ (Forum) เพื่อให้ตัวแทนของหน่วยงานและองค์กรภาคีหุ้นส่วนทุกฝ่ายได้ ร่วมแลกเปลี่ยนสนทนาและหารือกัน (Collaborative dialogue) ในรายละเอียดต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การกำหนด รูปแบบของบริการสาธารณะที่พึงประสงค์

การทำงานร่วมกันระหว่างภาคีหุ้นส่วนในกระบวนการปรึกษาหารือโดยผ่านกลไก “คณะทำงาน ออกแบบบริการ” (Service design group) ถือเป็นหัวใจสำคัญของการวางแผนการทำงานร่วมกัน (Co-planning approach) และเป็นช่องทางหลักสำหรับเปิดให้ตัวแทนของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐ นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐยังอาจมี การจัดตั้งคณะทำงานย่อยขึ้น (Working group) ประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับ ภารกิจดังกล่าว เพื่อเป็นกลไกในการประสานงานและสื่อสารข้อมูล ตลอดจนสร้างความเข้าใจที่ตรงกันใน ระหว่างที่กระบวนการวางแผนและออกแบบวิธีการจัดทำบริการของคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนดำเนินไป ในขณะที่กลุ่มภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม อาจมีการตั้งคณะทำงานประสานการวางแผน ปฏิบัติการในขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ภายใต้กรอบการจัดทำบริการที่คณะทำงาน ออกแบบบริการได้กำหนดขึ้น

ขั้นตอนที่ 4: การนำร่องจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ (Delivery of pilot service)

ในการรับมอบหมายดำเนินภารกิจจัดทำบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐนั้น องค์กรต่าง ๆ ในภาคประชาสังคมที่เข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน (Third sector partners) จะต้องบูรณาการบทบาทของแต่ละองค์กรเข้าด้วยกันให้เป็นหนึ่งเดียว ในรูปของ “กลุ่มภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม” (Consortia of third sector organisations) ซึ่งร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะตามแนวทางที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันออกแบบและวางกรอบวิธีดำเนินการเอาไว้ในขั้นตอนที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ภารกิจดังกล่าวมีขอบเขตจำกัดและไม่ซับซ้อน หน่วยงานภาครัฐอาจมอบหมายภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะนำร่องให้องค์กรภาคประชาสังคมองค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยตรงได้เช่นกัน

ส่วนหน่วยงานภาครัฐที่เป็นภาคีหุ้นส่วน (Public sector partners) ก็จะมีบทบาทหลักในด้านการจัดการและกำกับควบคุมกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามสัญญา รวมถึงการติดตามประเมินผลการดำเนินงานในแต่ละช่วงอย่างใกล้ชิด (Contract management and evaluation role) การดำเนินกิจกรรมในขั้นตอนนี้ มีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์ประเมินว่ารูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐร่วมกับองค์กรในภาคประชาสังคมได้ริเริ่มสร้างสรรค์ขึ้นมานั้น สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการได้ตามที่ตั้งเป้าไว้มากน้อยเพียงใด

ขั้นตอนที่ 5: การเปิดให้มีการแข่งขันเสนอตัวเข้ามาบริหารจัดการบริการสาธารณะที่ออกแบบใหม่ (Roll out of service)

เมื่อการดำเนินโครงการนำร่องมอบหมายให้องค์กรในภาคประชาสังคมจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐประสบผลสำเร็จ หน่วยงานภาครัฐก็พร้อมที่จะนำรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวมาเปิดให้องค์กรในภาคประชาสังคมเสนอตัวเข้ามาแข่งขันคุณสมบัติกัน เพื่อเป็นคู่สัญญารับมอบหมายภารกิจจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวจากหน่วยงานภาครัฐในระยะยาว ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานภาครัฐจึงมีบทบาทเป็นผู้เสนอภารกิจให้องค์กรผู้จัดทำบริการเข้ามาเสนอตัวแข่งขันคุณสมบัติกัน ส่วนองค์กรในภาคประชาสังคมซึ่งเคยร่วมเป็นภาคีเครือข่ายผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐในโครงการนำร่อง (Consortium of third sector providers) ก็สามารถเข้ามาร่วมเสนอตัวเข้าแข่งขันการคัดเลือกคุณสมบัติเพื่อเป็นคู่สัญญารับดำเนินภารกิจแทนหน่วยงานของรัฐได้เช่นกัน แต่กระนั้นองค์กรที่เคยเป็นภาคีหุ้นส่วนในโครงการนำร่องอาจจะชนะในการแข่งขันหรือไม่ก็ได้ เนื่องในขั้นตอนนี้เป็นการแข่งขันอย่างเปิดกว้าง ซึ่งผู้เสนอตัวรับจัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณสมบัติดีที่สุดเท่านั้นที่จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นคู่สัญญารับมอบหมายจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานของรัฐ

ข. ผลดีที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนการดำเนินภารกิจระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคม

- การสร้างความเป็นหุ้นส่วนจะก่อให้เกิดการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นเจ้าของภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะ (Public sector commissioners) กับองค์กรในภาคประชาสังคมซึ่งทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ (Third sector providers)
- การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคประชาสังคม ช่วยเปิดช่องให้กลุ่มผู้รับบริการ (Service users) สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกแบบวิธีการจัดทำบริการสาธารณะ (Desing process) ซึ่งช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถจัดสรรทรัพยากรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่มีความครอบคลุมสภาพปัญหาและความต้องการของผู้รับบริการอย่างรอบด้าน (More holistic service) และก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินภารกิจของภาครัฐมากยิ่งขึ้น
- การทำงานร่วมกันในฐานะหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคประชาสังคม มีส่วนช่วยให้องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะในภาคประชาสังคม เกิดการพัฒนาและยกระดับขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ในระยะยาว (Inceased capacity of third sector providers)
- การสร้างหุ้นส่วนการดำเนินภารกิจจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคประชาสังคม ก่อให้เกิดการพัฒนา รูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรภาคประชาสังคมจากเดิมที่เป็นการทำงานโดยอาศัยการได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง (Grant-funded services) มาเป็นการจัดทำบริการสาธารณะในรูปของการเป็นคู่สัญญาที่ได้รับการว่าจ้างจากหน่วยงานภาครัฐให้ดำเนินการแทน (Contractual arrangements)

ค. จุดอ่อนของการทำงานร่วมกันในรูปหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคประชาสังคม

- การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคประชาสังคม อาจประสบกับความยากลำบากได้เสมอ เนื่องจากองค์กรและหน่วยงานเหล่านั้นมีวัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างกัน และมีจุดเน้นหรือมุมมองเกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่แตกต่างกัน
- กระบวนการทำงานในรูปของหุ้นส่วนการดำเนินภารกิจจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรในภาคประชาสังคม มีขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน โดยเฉพาะในช่วงที่ทั้งสองฝ่ายต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาท จากการเป็นหุ้นส่วนการวางแผนภารกิจร่วมกัน มาเป็นการที่องค์กรภาคประชาสังคมกลายเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ

แทนหน่วยงานของรัฐ (Delivery of service) ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจปรับเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้กำกับกรดำเนินงานตามสัญญา (Contract management)

- มีความเป็นไปได้ที่อาจเกิดผลกระทบในด้านลบต่อความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนการดำเนินงานภารกิจได้ หากองค์กรภาคประชาสังคมที่ร่วมเป็นหุ้นส่วนในการวางแผนและดำเนินโครงการนำร่องไม่สามารถชนะการแข่งขันคัดเลือกคุณสมบัติการเป็นผู้สัญญาฯ รับมอบหมายภารกิจจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวได้ เนื่องจากเมื่อเปิดให้มีการแข่งขันกันแล้วพบว่า มีองค์กรภาคประชาสังคมรายอื่นที่มีคุณสมบัติและศักยภาพสูงกว่า

ง. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการดำเนินภารกิจในรูปของหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม

- การพัฒนากลไกการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในกระบวนการติดต่อประสานงาน และการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคม ในทุกขั้นตอนของการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วน
- การยอมรับและยึดมั่นในพันธะผูกพันอย่างหนักแน่น (Strong commitment) ระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เป็นภาคีหุ้นส่วนทุกฝ่าย
- การมีมุมมองและความเข้าใจในสาเหตุและสภาพปัญหาที่ชัดเจนตรงกัน และเห็นพ้องต้องกันในทางออกของปัญหา รวมถึงการเล็งเห็นถึงวิธีการจัดการปัญหาที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน
- การมีระบบการประสานงานและการติดต่อสื่อสารระหว่างภาคีหุ้นส่วนทุกฝ่ายอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องสม่ำเสมอตลอดทุกขั้นตอนของการดำเนินงานร่วมกัน

จ. กรณีตัวอย่างหุ้นส่วนการดำเนินงานภารกิจร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในประเทศสหราชอาณาจักร

โครงการจัดบริการสาธารณะเพื่อสุขภาวะคนชราในเมืองเรนฟิวรี่เชียร์ (Reaching Older Adults Renfrewshire) เป็นการจัดทำบริการสาธารณะสำหรับคนชราโดยอาศัยกระบวนการสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับผู้สูงอายุในชุมชน (Public Social Partnership: PSP) โดยมีสภาองค์กรอาสาสมัครบริการสาธารณะแห่งเมืองเรนฟิวรี่เชียร์ (Renfrewshire Council for Voluntary Service) เป็นภาคีแกนหลักในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินกิจกรรมด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการดูแล

คนชรา เพื่อบูรณาการบทบาทขององค์กรเหล่านั้นเข้าด้วยกันในฐานะหุ้นส่วนการดำเนินภารกิจด้านคนชรา ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

❖ ประเด็นปัญหาและความจำเป็นในการสร้างหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม

- ประชาชนกลุ่มผู้สูงอายุในชุมชนต่าง ๆ ประสบภาวะโดดเดี่ยวและขาดคนดูแลเอาใจใส่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพจิตใจ สุขภาพกาย และสุขภาวะโดยรวม (Well-being) ด้วยเหตุนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องการพัฒนารูปแบบการจัดบริการเพื่อเสริมสร้างสุขภาวะผู้สูงอายุให้มีสุขภาพกายและใจแข็งแรงอยู่เสมอ และลดโอกาสในการเกิดปัญหาสุขภาพหรือความเจ็บป่วยในระยะยาว
- องค์กรภาคประชาสังคมในระดับท้องถิ่นหลายองค์กรได้เข้าไปมีบทบาทในการจัดกิจกรรมเสริมสร้างสุขภาวะแก่ผู้สูงอายุในชุมชนอย่างต่อเนื่อง แต่ประสบปัญหาข้อจำกัดในทรัพยากรสำหรับพัฒนารูปแบบการดำเนินกิจกรรมการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุ
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดจ้างมอบหมายภารกิจด้านการจัดบริการดูแลผู้สูงอายุให้องค์กรในภาคเอกชนดำเนินการแทนบางส่วน แต่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในขั้นตอนการจัดจ้างมอบหมายภารกิจ (Commissioning) ไม่มีความรู้ความเข้าใจและเล็งเห็นถึงประโยชน์และความสำคัญของการประสานการทำงานจัดบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรในภาคประชาสังคม
- แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดให้องค์กรผู้จัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เข้ามายื่นเสนอคุณสมบัติแข่งขันเข้ารับมอบหมายดำเนินภารกิจจัดบริการสาธารณะแทน แต่้องค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่อยู่ในฐานะที่จะสามารถแข่งขันกับองค์กรภาคเอกชนเพื่อให้ได้รับการพิจารณาคัดเลือกเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ส่งผลให้้องค์กรภาคประชาสังคมต้องดำเนินงานบริการผู้สูงอายุในชุมชนในลักษณะการอาสาสมัครเท่านั้น

❖ แนวทางการจัดการ

จากสภาพเงื่อนไขดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมืองเรนฟริวเชียร์จึงตัดสินใจสร้างความ เป็นหุ้นส่วนในการดำเนินภารกิจด้านการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุร่วมกับ้องค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่ โดย ้องค์กรภาคประชาสังคมต่าง ๆ เข้าร่วมกันเป็นภาคีหุ้นส่วนในนามของสภาองค์กรอาสาสมัครบริการ สาธารณะแห่งเมืองเรนฟริวเชียร์ (Renfrewshire Council for Voluntary Service: RCVS) ้องค์กรดังกล่าวมี หน้าที่หลักในการจัดการกระบวนการประสานความร่วมมือระหว่างภาคีหุ้นส่วนทุกฝ่าย รวมถึงการจัดตั้ง คณะทำงานกลางเพื่อสนับสนุนการพัฒนาความร่วมมือของภาคีหุ้นส่วนอีกด้วย

ขั้นตอนการสร้างความร่วมมือในฐานะหุ้นส่วนระหว่าง้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ้องค์กรภาค ประชาสังคมในกรณีดังกล่าว ใช้เวลาดำเนินการทั้งสิ้น 18 เดือน จึงจะสามารถเริ่มต้นจัดทำบริการ

สาธารณะในพื้นที่ได้ เวลาส่วนใหญ่ถูกใช้สำหรับการสร้างความเข้าใจและหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาคี
หุ้นส่วนทุกฝ่ายเกี่ยวกับหลักการต่าง ๆ การกำหนดรูปแบบบริการที่ทุกฝ่ายต้องการให้เกิดขึ้นในพื้นที่ การ
ออกแบบเงื่อนไขและรายละเอียดของการจัดทำบริการ การกำหนดมาตรฐานบริการ และการพัฒนากลุ่ม
ภาคีเครือข่ายองค์กรผู้จัดทำบริการในพื้นที่ (Consortium) เพื่อขับเคลื่อนโครงการนำร่องจัดบริการสาธารณะ
รูปแบบใหม่

❖ รูปแบบบริการด้านสวัสดิการผู้สูงอายุนำร่อง

- โครงการเชิญผู้สูงอายุไปรับประทานอาหารกลางวันนอกบ้านทุกวันอาทิตย์ (Sunday Hosting Group) ดำเนินการโดยเครือข่ายสมาชิกอาสาสมัครในชุมชนที่เข้าร่วมโครงการ จะแบ่งกันเชิญ
ผู้สูงอายุในชุมชนไปรับประทานอาหารกลางวันที่บ้านของตนในวันอาทิตย์อย่างน้อยเดือนละ
หนึ่งครั้ง
- โครงการกัลยาณมิตรผู้สูงวัย (Friendship Group) กลุ่มเครือข่ายอาสาสมัครในชุมชนที่เข้าร่วม
โครงการจะร่วมกันจัดกิจกรรมนัดพบปะสังสรรค์ด้วยบรรยากาศเป็นกันเอง โดยเชิญกลุ่ม
ผู้สูงอายุในชุมชนเข้ามาร่วมสนทนาวิสาสะและทำกิจกรรมสันทนาการร่วมกัน มีการจัดเลี้ยงน้ำชา
และขนมเค้ก
- โครงการอาสาพาไป (Transport Service) กลุ่มเครือข่ายอาสาสมัครในชุมชนจะทำหน้าที่จัดบริการ
รถรับส่งเพื่อพาผู้สูงอายุเดินทางไปยังสถานที่ต่าง ๆ ที่ต้องการ เช่น การไปติดต่อกิจกรรมยังสถานที่
ราชการ หรือการเดินทางไปพบแพทย์ตามวันนัด เป็นต้น
- โครงการเยี่ยมเยียนเพื่อนบ้าน (Face to Face Befriending) กลุ่มเครือข่ายอาสาสมัครในชุมชน
จะเดินทางไปเยี่ยมเยียนและสอบถามเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่และสุขภาพที่บ้านผู้สูงอายุแต่
ละราย โดยใช้เวลาพูดคุยประมาณหนึ่งชั่วโมง โดยจะออกเยี่ยมเยียนผู้สูงอายุสัปดาห์ละหนึ่งถึง
สองครั้ง

❖ สรุปบทเรียนจากโครงการนำร่องจัดทำบริการรูปแบบใหม่แก่ผู้สูงอายุในชุมชน

- การสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม (Public Social Partnership) ต้องอาศัยระยะเวลาค่อนข้างนาน กว่าจะสามารถเริ่มต้นดำเนินการกิจได้อย่างมี
ประสิทธิผล
- การดำเนินงานในช่วงเริ่มต้นของการสร้างความเป็นหุ้นส่วนให้เกิดขึ้น เป็นขั้นตอนที่มีความ
สำคัญ และต้องอาศัยระยะเวลา เนื่องจากการสร้างพื้นฐานความเข้าใจที่ตรงกันระหว่าง
องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสร้างค่านิยมร่วมกัน รวมถึงการยอมรับความแตกต่างซึ่ง

กันและกัน จะเป็นรากฐานสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินภารกิจนำร่องร่วมกันอันจะเกิดขึ้นในขั้นตอนต่อไป

- ก่อนดำเนินโครงการนำร่อง ทุกฝ่ายจำเป็นต้องมีความเข้าใจและมีความเห็นพ้องตรงกันในรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องการให้เกิดขึ้น ตลอดจนการรับรู้และเข้าใจถึงรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณที่ต้องใช้สำหรับขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าวให้บรรลุผล
- การดำเนินการในทุกขั้นตอนจำเป็นต้องเปิดให้กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด
- การดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน จำเป็นต้องมีการตั้งคณะทำงานฝ่ายสนับสนุน (Development officer) ซึ่งมีบทบาทเป็นตัวกลางสำหรับประสานความร่วมมือกับภาคีหุ้นส่วนทุกฝ่าย และทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ เป็นผู้ติดต่อประสานการเจรจาหรือต่อรอง ไปจนถึงการเป็นตัวกลางขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ของหุ้นส่วนความร่วมมือ
- องค์กรและหน่วยงานที่เข้าร่วมในหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม มักจะประกอบด้วยองค์กรที่มีขนาดและศักยภาพแตกต่างกันไป ดังนั้น บางองค์กรจึงจำเป็นต้องได้รับการส่งเสริมสนับสนุนศักยภาพให้อยู่ในระดับที่สามารถเข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนได้อย่างทัดเทียมกับองค์กรอื่น ๆ ที่มีขนาดและศักยภาพสูงกว่า
- ตัวแบบการสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม (PSP model) สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้องค์กรในภาคประชาสังคมสามารถเข้ามาเป็นผู้สัญญาารับดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐในขอบเขตที่ใหญ่ขึ้นได้

❖ แผนการดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

จากโครงการนำร่องดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเมืองเรนฟรีว์เชียร์จะนำตัวแบบการจัดทำบริการสาธารณะด้านผู้สูงอายุดังกล่าวมาเปิดให้องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะเสนอตัวแข่งขันเข้ามาเป็นผู้สัญญาารับมอบหมายดำเนินภารกิจแต่ละรูปแบบ ซึ่งกลุ่มภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมในนามสภาองค์กรอาสาสมัครบริการสาธารณะแห่งเมืองเรนฟรีว์เชียร์ (RCVS) ก็ผันบทบาทมาเป็นหนึ่งในผู้เสนอคุณสมบัติแข่งขันเป็นผู้สัญญาารับมอบหมายดำเนินภารกิจจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวด้วยเช่นกัน

6.4 การสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคมเพื่อทำสัญญารับดำเนินการกิจบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ (Forming a Consortium)¹¹¹

การเปิดช่องทางให้องค์กรภาคประชาสังคมสามารถเสนอตัวเข้ามาแข่งขันกันเพื่อรับเป็นคู่สัญญาจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐนั้น จำเป็นต้องมีการสร้างเงื่อนไขสำคัญอย่างน้อย 2 ประการคือ ประการแรก รัฐบาลจำเป็นต้องมีการวางกรอบนโยบาย (Policy context) เกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างชัดเจน รัฐบาลจะต้องมีนโยบายการบริหารงานภาครัฐที่มุ่งสนับสนุนส่งเสริมภาคประชาสังคม โดยสร้างความตระหนักแก่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐให้เล็งเห็นว่า องค์กรในภาคประชาสังคมจำนวนไม่น้อย ล้วนมีศักยภาพไม่แตกต่างจากภาคส่วนอื่น ๆ ในการให้บริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ หรือองค์กรภาคธุรกิจเอกชน

ประการต่อมา เมื่อภาครัฐตระหนักและยอมรับในศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ยังจำเป็นต้องมีการวางกรอบทางกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ (The regulatory and legislative frameworks) เพื่อเอื้อให้องค์กรภาคประชาสังคมสามารถเข้าสู่การแข่งขันด้านศักยภาพและขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรในภาคส่วนอื่น ๆ ได้อย่างเป็นธรรมในกรณีของสหราชอาณาจักรนั้น รัฐบาลอังกฤษได้มีการวางกรอบกฎหมายเพื่อเอื้อให้องค์กรภาคประชาสังคมสามารถแข่งขันกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรในภาคธุรกิจเอกชนได้ โดยสร้างเงื่อนไขรองรับการรวมตัวกันขององค์กรภาคประชาสังคมขนาดเล็กเข้าด้วยกันในรูปแบบ “กลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคม” (Consortium)

โดยเงื่อนไขข้อบังคับดังกล่าว ตั้งอยู่บนกรอบระเบียบข้อบังคับของสหภาพยุโรปว่าด้วยการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ (EU Regulations) และกฎหมายว่าด้วยการแข่งขัน (Competition Law)¹¹² ในประเทศอังกฤษ ซึ่งมีข้อบังคับว่า องค์กรทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะมาจากภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมก็ตาม ต้องสามารถเข้าแข่งขันเสนอตัวเข้าเป็นคู่สัญญากับภาครัฐได้อย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังระบุเงื่อนไขเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมขนาดเล็กสามารถรวมตัวกันเพื่อเพิ่มศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับองค์กรในภาคเอกชนได้ แต่มีเงื่อนไข

¹¹¹ หากไม่ระบุเป็นอย่างอื่น สารสำคัญในส่วนนี้สรุปเก็บความจาก Office of the Third Sector, *Working in a Consortium: A Guide for Third Sector Organizations Involved in Public Service Delivery* (London: Cabinet Office, 2008).

¹¹² กฎหมายดังกล่าวคือ Competition Act 1998 สามารถดูรายละเอียดด้วยบทกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องได้ใน <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/businesslaw/competition/law/competition-act/index.html>

ว่า การร่วมมือกันระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมนั้น จะต้องไม่นำไปสู่การสร้างเงื่อนไขที่ทำให้ไม่สามารถเกิดการแข่งขันกันได้

สำหรับหลักการของการเข้ามารวมตัวกันขององค์กรภาคประชาสังคมขนาดเล็ก เพื่อสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม (Consortium) มีเป้าหมายเพื่อยกระดับขีดความสามารถขององค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะในภาคประชาสังคม ให้อยู่ในระดับที่เท่าเทียมหรือสามารถแข่งขันกับองค์กรในภาคส่วนอื่นได้ เนื่องจากโดยพื้นฐานแล้ว องค์กรภาคประชาสังคมแต่ละองค์กร ต่างดำเนินงานภายใต้วัตถุประสงค์ของตนเอง โดยอาศัยงบประมาณจากการอุดหนุนหรือแหล่งทุนบริจาคเป็นหลัก องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะในภาคประชาสังคมเหล่านี้ จึงมีขอบเขตการดำเนินกิจกรรม มีขีดความสามารถ และจุดแข็งในการดำเนินภารกิจเฉพาะในแต่ละด้านไป หนทางหนึ่งที่จะช่วยให้องค์กรขนาดเล็กที่มีขอบเขตการดำเนินภารกิจเฉพาะเจาะจงดังกล่าว สามารถเข้ามาเสนอตัวแข่งขันด้านคุณสมบัติและศักยภาพกับองค์กรในภาคเอกชน เพื่อรับดำเนินการให้บริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐได้ ก็คือ การเข้ามารวมตัวกันเป็นกลุ่มองค์กรที่มีขนาดใหญ่ขึ้นในรูปกลุ่มเครือข่ายที่เรียกว่า “Consortium”

กลุ่มภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม (Consortium) มีลักษณะเป็นการเข้ามารวมมือกันขององค์กรในภาคประชาสังคม (Third sector) ที่มีขนาดเล็กหลาย ๆ องค์กร ซึ่งดำเนินภารกิจของตนเองในพื้นที่เดียวกัน เป็นการร่วมมือที่มีลักษณะความสัมพันธ์เชิงหุ้นส่วน เพื่อร่วมกันดำเนินกิจกรรมเชิงธุรกิจ ในฐานะผู้แข่งขันเสนอคุณสมบัติเข้ารับเป็นคู่สัญญาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ กล่าวโดยสรุป การเข้ามารวมกลุ่มกันขององค์กรภาคประชาสังคมในรูป “กลุ่มภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม” (Consortium) นั้น ก็คือการสร้างความสัมพันธ์ในเชิงธุรกิจต่อกัน (Business relationship) ระหว่างองค์กรในภาคประชาสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มพูนขีดความสามารถในการแข่งขันเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเป็นคู่สัญญาจัดทำบริการสาธารณะจากหน่วยงานภาครัฐนั่นเอง

การสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อแข่งขันรับเป็นคู่สัญญาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐนั้น (Forming a consortium) มีหลักการสำคัญคือ รูปแบบและเงื่อนไขความสัมพันธ์ที่องค์กรภาคประชาสังคมเหล่านั้นร่วมกันสร้างขึ้น จะต้องมียุทธศาสตร์และเงื่อนไขที่ทำให้ทุกฝ่ายพึงพอใจและยอมรับร่วมกัน องค์ประกอบสำคัญของการสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่

- การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (A shared vision)
- การมีช่องทางและกลไกการสื่อสารระหว่างกันที่ดี (Good communication)
- การมีนโยบายและวิธีดำเนินการที่เหมาะสม (Sound policies and procedures)
- การมีระบบการจัดการทางการเงิน การจัดการความเสี่ยง และการจัดการปัจจัยแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ (Effective financial, risk and environmental management system)

- การมีความเข้าใจอย่างชัดเจนถึงรายละเอียดในขั้นตอนปฏิบัติซึ่งรวมไปถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ (A clear understanding of the practical details including potential risk)
- การติดตามและทำความเข้าใจด้วยกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีการประกาศใช้ออกมาใหม่ ๆ อยู่เสมอ (Access to regularly updated relevant legislation)

6.4.1 ความจำเป็นในการพัฒนาความร่วมมือในรูปกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคม

เหตุผลสำคัญในการสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคม (Consortium) ก็คือ การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมขนาดเล็กเข้าด้วยกันนั้น จะช่วยทำให้องค์กรเหล่านั้นมีศักยภาพเพิ่มขึ้น และได้รับโอกาสมากขึ้นในการได้รับพิจารณาให้เป็นผู้สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ การพิจารณาประเมินว่า องค์กรภาคประชาสังคมองค์กรหนึ่ง ๆ มีความจำเป็นที่ต้องเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มภาคีเครือข่ายกับองค์กรอื่น ๆ มากน้อยเพียงใดนั้น สามารถวิเคราะห์ประเมินได้จากประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- องค์กรต้องการขยายกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันไปสู่กลุ่มลูกค้าหรือผู้รับบริการกลุ่มใหม่ ๆ ที่แตกต่างไปจากกลุ่มเป้าหมายเดิม (Extend your current activities to include new ones for different client groups)
- องค์กรต้องการขยายขอบเขตการจัดบริการไปในพื้นที่อื่น ๆ (Deliver your services in another geographical area)
- องค์กรต้องการเสนอตัวเข้าแข่งขันเพื่อให้ได้สัญญาการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีบางกิจกรรมที่องค์กรไม่มีความเชี่ยวชาญหรือไม่สามารถดำเนินการได้เอง (Tender for a contract where the specification includes areas of activity you are unable to deliver)
- องค์กรได้รับการเชิญเชิญจากองค์กรอื่น ๆ ในการเข้าร่วมกันสร้างกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) เพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ (Respond to another organization which has approached you with a view to joining a consortium)
- องค์กรต้องการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคมเพื่อแข่งขันเข้ารับเป็นผู้สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อรับประกันว่าองค์กรจะยังคงสามารถจัดส่งบริการสาธารณะแก่กลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มเป้าหมายเดิมได้อย่างต่อเนื่อง (To ensure your organization continues to provide services to your particular group)

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า เหตุผลความจำเป็นในการที่องค์กรภาคประชาสังคมหนึ่ง ๆ จะตัดสินใจร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ เพื่อสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคมขึ้นมานั้น อาจ

พิจารณาได้จากหลากหลายแง่มุม (No single route) แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การตัดสินใจเข้าร่วมกลุ่มภาคี เครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคม (Consortium) ต้องตั้งอยู่บนการตระหนักรู้ว่า การสร้างความสัมพันธ์เชิง ธุรกิจกับองค์กรอื่น ๆ จะช่วยองค์กรบรรลุวัตถุประสงค์หลักของตนเองได้อย่างไร การเข้าร่วมกลุ่มภาคี เครือข่ายนั้น จะต้องไม่ไปทำให้คุณลักษณะพื้นฐานขององค์กร (Ethos) และวัฒนธรรม (Culture) ของ องค์กรตนเองลบลบเลือนหายไป และที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ การเข้าร่วมทำงานภายใต้กลุ่มภาคีเครือข่าย จะต้องไม่กระทบกับคุณภาพในการให้บริการตนเองสามารถทำได้ดีอยู่แล้ว หากแต่การเข้าทำงานในรูป กลุ่มภาคีเครือข่าย ควรจะเป็นอีกหนึ่งพาหนะที่ช่วยให้แต่ละองค์กร สามารถนำเสนอบริการขององค์กร ตนเองออกสู่ตลาดและเข้าถึงผู้รับบริการในวงกว้างได้ดียิ่งขึ้น

6.4.2 หลักการสำคัญในการสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคม (Consortium development)

ก่อนที่องค์กรภาคประชาสังคมใด ๆ ก็ตามจะเริ่มเข้าร่วมพัฒนาความร่วมมือ หรือขยายการดำเนินงาน ของตนเพื่อร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ องค์กรเหล่านั้นจำเป็นต้องตอบคำถามสำคัญให้ได้อย่างชัดเจนเป็นอันดับ แรก คำถามเหล่านั้น ได้แก่

- อะไรคือวิสัยทัศน์และค่านิยมขององค์กร (Who are you- what are your vision and values?)
- เป้าหมายขององค์กรคืออะไร กล่าวคือ อะไรเป็นแรงกระตุ้นหรือผลักดันองค์กรของคุณ (What is your aim- what drives you or motivates you?)
- ทำไมคุณถึงต้องการขยายการปฏิบัติงานของคุณ อะไรคือความปรารถนาที่คุณต้องการจะ บรรลุผลสำเร็จ (Why you want to extend your operations- including what do you wish to achieve?)
- จะสามารถวัดหรือประเมินความสำเร็จขององค์กรของคุณอย่างไร กล่าวคือ อะไรคือตัวชี้วัดที่ สำคัญที่คุณตั้งขึ้นมาสำหรับประเมินผลสำเร็จของกิจกรรมที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น (How you will measure your success-what Key Performance indicators have you set for the expansion activity?)

การตอบคำถามพื้นฐานเหล่านี้ จะช่วยให้องค์กรภาคประชาสังคมแต่ละองค์กร สามารถตัดสินใจ ได้ว่าหากเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) แล้ว จะช่วยให้องค์กรของตนสามารถ บรรลุเป้าประสงค์ดั้งเดิมได้ดียิ่งขึ้นหรือไม่เพียงใด อย่างไรก็ตาม หลักการพื้นฐานของการพิจารณาความ จำเป็นและความเหมาะสมในการตัดสินใจเข้าร่วมกับองค์กรอื่น ๆ เพื่อสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาค

ประชาสังคม ยังจำเป็นต้องพิจารณาในแง่มุมอื่น ๆ อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประเมินโอกาสและความเสี่ยงที่องค์กรจะได้รับจากการเข้าร่วมพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรอื่นในรูปการรวมกลุ่มภาคีเครือข่าย องค์กรภาคประชาสังคมหนึ่ง ๆ

การเริ่มต้นสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคม (Consortium) ที่มีประสิทธิภาพซึ่งมา สักกลุ่มหนึ่งนั้น มักจะต้องอาศัยระยะเวลาเตรียมการพอสมควร และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ และ ยังต้องมีระบบการจัดการร่วมกันที่ดี มีความยั่งยืนในระยะยาว นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงโอกาสและปัจจัยเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น เมื่อกลุ่มภาคีเครือข่ายได้รับสัญญาแล้ว คณะผู้บริหารกลุ่มภาคีเครือข่าย (Board membership) จะต้องมีภาระผูกพันตามกฎหมาย ในการรับผิดชอบต่อความบกพร่องล้มเหลว หรือ รับผิดชอบค่าใช้จ่าย (Liability) เมื่อเกิดความผิดพลาดต่างๆ เกิดขึ้น เป็นต้น ดังนั้น คณะผู้บริหารซึ่ง ประกอบขึ้นจากผู้นำองค์กรภาคีที่เข้ามารวมตัวกัน จึงควรเข้ามามีส่วนร่วมกันวิเคราะห์ประเมินปัจจัยเสี่ยงที่ ต้องร่วมกันแบกรับในอนาคต ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นกระบวนการพัฒนาความร่วมมือ (Consortium)

สำหรับแนวทางในการวิเคราะห์ประเมินโอกาสและปัจจัยเสี่ยง ที่คณะผู้บริหารกลุ่มภาคีเครือข่าย องค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ จำเป็นต้องร่วมกันแบกรับนั้น สามารถ พิจารณาได้จากหลักเกณฑ์พื้นฐานดังต่อไปนี้

- ผู้บริหารแต่ละองค์กรต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นจริง (Be realistic) เกี่ยวกับความเสี่ยง ความท้าทาย (Challenges) และค่าใช้จ่าย (Costs) ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ร่วมกัน กล่าวคือ ในการที่จะทำให้ Consortium เกิดขึ้นและดำเนินงานได้เป็นอย่างดีนั้น ต้องใช้ทั้งเวลา ความพยายามและทรัพยากร ที่ต้องร่วมลงแรง แบ่งปันกันแบกรับ
- ผู้บริหารแต่ละองค์กรต้องมีความชัดเจนว่า แรงจูงใจขององค์กรตนเองในการเข้าร่วม กับองค์กรอื่น ๆ เพื่อเข้ารับเป็นคู่สัญญาจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐคือ อะไร (Be clear about your motivation)
- การพัฒนา Consortium อาจจะต้องมีการตั้งองค์กรหนึ่งขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่เป็น กลไกผลักดันกระบวนการต่างๆ ให้เดินหน้า
- ผู้บริหารแต่ละองค์กรต้องตระหนักว่า ความแตกต่างของระบบการปฏิบัติงาน (Operational system) และวัฒนธรรมของแต่ละองค์กรที่เข้าร่วม อาจจะเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการ ดำเนินงานแบบ Consortium ให้ยากที่จะประสบความสำเร็จ ดังนั้น ทุกฝ่ายจึงจำเป็นต้อง มีการใช้เวลาในการทำความเข้าใจถึงระบบการทำงานและการปฏิบัติงานของแต่ละองค์กรที่ เข้าร่วม (Spend time understanding the working systems and procedures used by other potential consortium members.)
- องค์กรภาคีแต่ละองค์กร จะต้องมีการตกลงร่วมกัน ในเรื่องขอบบทบาทและและ ความ รับผิดชอบ (Roles and responsibilities) ตั้งแต่เริ่มแรกของกระบวนการรวมกลุ่ม และใน

ขณะเดียวกัน ก็ต้องมีการพัฒนากลไกทบทวน (Review) บทบาทและความรับผิดชอบ ดังกล่าวอยู่ตลอดเวลาที่ Consortium ได้พัฒนาขึ้นในแต่ละขั้นตอน

- องค์การภาคีแต่ละองค์กร จะต้องสร้างข้อตกลงร่วมกันสำหรับการปฏิบัติงานภายใต้ Consortium โดยเฉพาะข้อตกลงในเรื่องกระบวนการตัดสินใจสำหรับองค์กรที่เข้าร่วมหรือเกี่ยวข้อง โดยต้องตกลงให้แน่ชัดว่าใครมีอำนาจการตัดสินใจในเรื่องอะไรและเมื่อใด รวมทั้งต้องวางรูปแบบวิธีการตัดสินใจร่วมกันให้ชัดเจน
- องค์การภาคีแต่ละองค์กรจะต้องตกลงกันให้ได้ตั้งแต่แรกว่า ระบบการเงินของ Consortium จะมีรูปแบบวิธีการจัดการอย่างไร
- ในทุกขั้นตอนของการสร้างความร่วมมือเพื่อรวมกลุ่มภาคีเครือข่ายนั้น ควรได้รับการปรึกษาทางกฎหมายจากนักกฎหมายอย่างใกล้ชิด ทั้งในเรื่องของโครงสร้างและการปฏิบัติงาน เพื่อให้มั่นใจได้ว่า โครงสร้างและการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นนั้น เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ (Fit for purpose) และไม่มีความเสี่ยงที่จะละเมิดหรือทำผิดกฎหมาย
- องค์การภาคีแต่ละองค์กรต้องมีความเข้าใจที่ชัดเจนตรงกันว่า ถ้าหากกลุ่มภาคีเครือข่ายที่สร้างขึ้นนั้นไม่ได้รับสัญญาจากภาครัฐ กลุ่มภาคีเครือข่ายจะดำเนินการอย่างไรต่อไป และสิ่งที่เกิดขึ้นนี้จะกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การภาคีแต่ละแห่งในอนาคตอย่างไรบ้าง
- องค์การภาคีแต่ละองค์กรควรร่วมกันตรวจสอบขององค์กรอื่น ๆ ที่เข้าร่วม เพื่อให้แน่ใจว่าองค์กรที่เข้าร่วมเหล่านั้น มีการจัดการทางการเงินและธุรการที่ถูกต้องเชื่อถือได้

สาเหตุที่ทำให้การสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคมต้องประสบกับความเสี่ยงต่อความล้มเหลวได้ง่ายที่สุด (Potential pitfalls in developing a consortium) ก็คือ การขาดความชัดเจนในเรื่องของวัตถุประสงค์ โครงสร้าง และการจัดการของกลุ่มภาคีเครือข่าย (The purpose, structure and management arrangements for the consortium) ทั้งนี้ เนื่องจากการสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายหมายถึงการดึงองค์การภาคีแต่ละองค์กรที่เคยดำเนินงานของตนเองเป็นเอกเทศ เข้ามาร่วมกันแบ่งปันผลประโยชน์และความเสี่ยง ภายใต้เป้าหมายร่วมที่ถูกกำหนดขึ้น ความสำเร็จในการดำเนินงานของกลุ่มภาคีเครือข่ายจึงต้องอาศัยความเข้าใจที่ชัดเจนตรงกันของภาคีทุกฝ่าย นับตั้งแต่เรื่องของวัตถุประสงค์ร่วม ไปจนถึงวิธีการและขั้นตอนการทำงานร่วมกัน

การรวมตัวเพื่อสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคม มิได้หมายความว่าถึงการเพิ่มพูนศักยภาพและขีดความสามารถขององค์การภาคีในการจัดทำบริการสาธารณะในฐานะคู่สัญญาหรือหุ้นส่วนของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการเข้ามาร่วมกับแบ่งปันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการผูกพันในฐานะคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐด้วย เพราะในกรณีที่กลุ่มภาคีเครือข่ายหนึ่ง ๆ (Consortium) ได้รับสัญญาแล้ว สัญญาดังกล่าวมิได้มีผลผูกพันเฉพาะภายในองค์การภาคีที่รวมตัวกันเท่านั้น แต่ยังมีผล

ผูกพันกับหน่วยงานภาครัฐที่เป็นคู่สัญญามอบหมายภารกิจนั้นด้วย กล่าวคือ สัญญาทั้งหมดที่สร้างขึ้นสามารถถูกฟ้องร้องขึ้นศาลได้ หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเกิดความผิดพลาดในการดำเนินการตามสัญญา (This means that all of the contractual terms will be enforceable in the courts.)

ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ที่กลุ่มภาคีเครือข่าย หรือองค์กรภาคีสมาชิก จะมีโอกาสที่จะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดอันนำไปสู่การละเมิดหรือทำผิดสัญญา (Breach of contract) ที่ได้ทำไว้กับหน่วยงานภาครัฐได้ นั่นหมายความว่า กลุ่มภาคีเครือข่ายในฐานะที่เป็นองค์กรคู่สัญญา ต้องมีภาระผูกพันทางการเงินที่ต้องชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น (Liabilities) และถึงแม้ว่าองค์กรภาคีอื่น ๆ จะมีได้เป็นต้นเหตุของความผิดพลาด แต่องค์กรสมาชิกเหล่านั้นทั้งหมด ก็ต้องมีภาระผูกพันตามกฎหมายในการร่วมแบกรับความเสียหายนั้นเช่นเดียวกัน

การร่วมกันคิดคำนึงถึงโอกาสความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นได้ในทางกฎหมาย และการร่วมกันคิดหาทางจัดการรับมือและแก้ไขบรรเทาความเสี่ยงเหล่านั้นร่วมกันตั้งแต่แรกของการสร้างความร่วมมือ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรภาคีประชาสังคมแต่ละแห่งที่ต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) จะต้องร่วมกันหาทางระวังป้องกัน (Safeguard) เอาไว้ตั้งแต่แรกเริ่มดำเนินการสร้างความร่วมมือ สำหรับแนวทางการป้องกันความเสี่ยงที่สำคัญ ก็คือ การสร้างระบบประกันความเสี่ยงทางการเงิน (Insurance) เพื่อรองรับในกรณีที่ต้องมีการชดใช้ความเสียหายจากความบกพร่องหรือผิดสัญญา

นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องจัดให้มีนักกฎหมายที่ชำนาญการในเรื่องการทำสัญญากับภาครัฐ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย ตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นพัฒนากลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) ทั้งในการตรวจสอบรายละเอียดของเอกสารสัญญาและข้อกฎหมาย รวมไปถึงการทำให้มั่นใจได้ว่าการรวมตัวเป็นกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) และวิธีการได้มาซึ่งสัญญานั้น จะไม่ขัดกับหรือละเมิดข้อบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันในการจัดทำบริการสาธารณะ (Competition Law)

6.4.2 รูปแบบการดำเนินงานของกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคีประชาสังคม (Consortium)

ภายใต้สภาพเงื่อนไขที่เปิดโอกาสให้ภาคีประชาสังคมสามารถเข้ามาทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐนั้น ในบางกรณี หน่วยงานรัฐมักกำหนดขอบเขตสัญญามอบหมายภารกิจที่มีลักษณะให้เพิ่มขนาดและขอบเขตของการให้บริการที่มากขึ้นหรือให้ครอบคลุมพื้นที่ที่ให้บริการกว้างมากขึ้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการให้บริการและเกิดความคุ้มค่าของงบประมาณภาครัฐ แม้ว่าองค์กรภาคีประชาสังคมจะต้องการได้รับสัญญาดังกล่าว แต่ก็มักจะติดที่ปัญหาเรื่องขนาดและขอบเขต (Size or scale) ของกิจกรรมที่ระบุในสัญญา ซึ่งเกินกว่าศักยภาพขององค์กรที่จะสามารถดำเนินการได้ครอบคลุมทั้งหมด ในกรณีนี้ การสร้างความร่วมมือในลักษณะ “กลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคีประชาสังคม” (Consortium) นับเป็น

หนทางที่เหมาะสมที่สุดที่องค์กรขนาดเล็กสามารถใช้เพื่อยกระดับศักยภาพและขีดความสามารถ เพื่อให้สามารถแข่งขันในการเสนอคุณสมบัติเพื่อรับเป็นคู่สัญญา กับหน่วยงานภาครัฐได้

แต่กระนั้นก็ดี องค์กรภาคประชาสังคมควรตระหนักว่า การร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ เพื่อสร้างกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) นั้น เป็นเพียงหนึ่งในยุทธวิธี (Strategy) ที่สามารถนำมาใช้ในการเข้ารับเป็นคู่สัญญา ดำเนินภารกิจแทนหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น ทั้งนี้ การเลือกกลยุทธ์ใดถูกต้องเหมาะสมนั้น ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย อีกทั้งยังต้องคำนึงสภาพแวดล้อมภายนอก ค่านิยมพื้นฐานขององค์กร ศักยภาพทางการเงิน และความเสี่ยง ตลอดจนวิสัยทัศน์ และการตัดสินใจของคณะผู้บริหาร ซึ่งจะเป็นตัวตัดสินว่าหนทางที่เลือกเป็นยุทธวิธีที่ถูกต้องหรือไม่ สำหรับยุทธวิธีที่องค์กรภาคประชาสังคมใช้กัน (Common strategies) ในการเสนอคุณสมบัติ แข่งขันการพิจารณาคัดเลือกเป็นคู่สัญญารับจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วยยุทธวิธีต่าง ๆ ได้แก่

- 1) **Scaling-up** เป็นการเพิ่มขนาดขององค์กรและการจัดการ ให้มีขนาดใหญ่มากขึ้นครอบคลุมทั้งในระดับภูมิภาค และแม้แต่ในระดับชาติ (Regional and national) แต่กระนั้น การเพิ่มขนาดอย่างรวดเร็วเพื่อหวังที่จะได้รับสัญญาอาจจะไม่ประสบความสำเร็จ เพราะในการประเมินศักยภาพขององค์กรนั้น หน่วยงานภาครัฐมักจะเลือกองค์กรที่การเติบโตอย่างต่อเนื่อง (Appraisal of an organization's accounts looks for steady managed growth.) เพราะฉะนั้นถ้าหากการเพิ่มขนาดแล้วจะได้รับสัญญานั้น ต้องมาจากการแสดงให้เห็นถึงระบบการจัดการและทีมงานที่มีประสิทธิภาพ และมีความเสี่ยงต่ำในระยะยาว
- 2) **Sheltering** หมายถึง การที่องค์กรซึ่งเข้ารับเป็นคู่สัญญา กับหน่วยงานภาครัฐ นำตัวเองเข้าไปเชื่อมต่อกับสาขาย่อย (Subsidiary) ขององค์กรที่ใหญ่กว่า เพื่อให้เกิดความมั่นคง และเพิ่มศักยภาพในการแบกรับความเสี่ยง การจัดองค์กรในลักษณะนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ (This is for business effectiveness purposes.) สำหรับข้อดีหรือประโยชน์ (Advantage) ของวิธีการนี้ ก็คือ บริษัทหรือองค์กรแม่ สามารถรับประกันทางการเงินให้แก่องค์กรลูกได้ โดยเฉพาะเมื่อเกิดกรณีละเมิดสัญญาเกิดขึ้น (Breach of contract) ที่ยิ่งไปกว่านั้นยังช่วยให้มั่นใจได้ว่า ตัวองค์กรจะยังคงวัฒนธรรม ลักษณะพื้นฐาน (Ethos) และวิธีการ (Method) ของการให้บริการขององค์กรไว้ได้
- 3) **Merging** หมายถึง การควบรวมกับองค์กรที่มีลักษณะให้บริการที่ใกล้เคียงกันเพื่อประสิทธิภาพในการแข่งขันในตลาด การควบรวมมี 2 รูปแบบ คือ (1) การยุบรวม (Absorption) องค์กรหนึ่งเข้าไปเป็นหนึ่งในอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งวิธีการนี้อาจมีปัญหา คือ ในการประเมินศักยภาพในช่วงแข่งขันประมูลอาจจะถูกตั้งคำถามได้ว่า การควบรวมนั้นจำเป็นอย่างไร เป็นต้น แบบที่ (2) การบูรณาการความร่วมมือกันของ 2 องค์กร (The coming together of two organizations)

ซึ่งเป็นการสร้างองค์กรใหม่ที่ช่วยเติมเต็มซึ่งกันและกัน หรือทำให้สามารถจัดบริการได้ สมบูรณ์แบบมากขึ้น แต่การที่เลือกใช้วิธี Merging เพื่อที่จะได้รับสัญญา มักจะกินเวลานานพอสมควร เพราะในขั้นตอนการประเมิน หน่วยงานผู้ประเมินคุณสมบัติและศักยภาพของผู้แข่งขันมักคาดหวังที่จะเห็นนโยบายและการดำเนินการใหม่ ๆ ขององค์กรที่เพิ่งควรวรมเสียดีก่อน โดยเฉพาะการพิจารณาถึงรูปแบบการดำเนินงานและวัฒนธรรมขององค์กรใหม่ อีกทั้งยังต้องมีการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของทั้ง 2 องค์กร ว่ามีความน่าเชื่อถือและจะเป็นประโยชน์เมื่อได้รับสัญญาหรือไม่อีกด้วย

- 4) **Sub-contracting** คือ การทำอนุสัญญา คือการให้บริษัทหรือองค์กรอื่น (จะเป็นภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมก็ได้) มาทำสัญญารับช่วงบางบริการไปทำ โดยเฉพาะกิจกรรมที่องค์กรหลักไม่มีความถนัดหรือไม่สามารถทำได้ แต่ปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อองค์กรคู่สัญญาหลัก (Main contractor) ก็คือ การใช้วิธีนี้จะทำให้ต้องเสียเงินก้อนใหญ่ไป (Cream off all of money) เนื่องจากการที่องค์กรหลักจำเป็นต้องเลือกใช้วิธีนี้ ก็ต่อเมื่อตัวเองไม่สามารถทำภารกิจในส่วนนั้นได้ จึงเท่ากับเป็นการเพิ่มสถานะให้กับองค์กรที่เข้ามาเป็นคู่สัญญารับช่วงทำแทน (Sub-contractor) ให้มีอำนาจในการต่อรองมากยิ่งขึ้น และนั่นอาจจะส่งผลให้เป็นปัญหาความยุ่งยากในกระบวนการพิจารณาประเมินคุณสมบัติและศักยภาพการเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานรัฐ
- 5) **Forming a consortium** คือ การที่องค์กรภาคประชาสังคมจำนวนหนึ่งเห็นพ้องต้องกันที่จะทำงานร่วมกัน ในลักษณะการสร้างความร่วมมือในกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) โดยมีเป้าหมายเพื่อแข่งขันในการประมูลเพื่อให้ได้รับสัญญาจากหน่วยงานภาครัฐ กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) มีรูปแบบในการดำเนินงานหลากหลายรูปแบบ (Models) ดังจะได้อธิบายต่อไป ทั้งนี้ การมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งใน Consortium หนึ่งๆ ไม่ได้หมายความว่าองค์กรนั้นจะหมดโอกาสในการเสนอบริการประเภทอื่น ๆ ต่อหน่วยงานอื่น หรือเข้าร่วมในกลุ่มภาคีเครือข่ายกลุ่มอื่น (Other consortia) แต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคม (Consortium) หนึ่ง ๆ ให้ประสบความสำเร็จมักจะต้องขับเคลื่อนด้วยองค์การหนึ่งที่มีทั้งแรงกระตุ้นผลักดัน (Motivation) ความมุ่งมั่นตั้งใจ (Determination) และการมีทรัพยากร (Resources) ในระดับที่เพียงพอต่อการรับภาระการพัฒนาในรูปแบบการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ นอกจากนี้ ความสำเร็จในการดำเนินงานของกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคมยังต้องอาศัยการให้คำมั่นสัญญา (Commitment) และการสนับสนุนอย่างเต็มที่ (The full support) จากภาครัฐและองค์กรกลางที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการมอบหมาย

ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้องค์กรภาคประชาสังคมดำเนินการแทน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกลั่นกรอง คุณสมบัติและศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมในการทำสัญญากับภาครัฐ

6.4.3 ข้อดีของการดำเนินการกิจจัดทำบริการสาธารณะในรูปกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium)

- กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) จะสามารถช่วยให้องค์กรภาคประชาสังคมขนาดเล็กต่าง ๆ มีการช่วยเหลือแบ่งปันในเรื่องของทักษะ ประสบการณ์ และความชำนาญในการดำเนินการกิจที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน อันช่วยให้เกิดการเติมเต็ม (Complement) ศักยภาพซึ่งกันและกันในส่วนที่อีกฝ่ายหนึ่งขาดไป นอกจากนี้ การเพิ่มความเข้าใจถึงการทำงานระหว่างกัน และแบ่งปัน (Share) ประสบการณ์ร่วมกัน ยังจะนำไปสู่การพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะ ที่มีประสิทธิภาพและตรงตามสภาพความต้องการของผู้รับบริการได้ดียิ่งขึ้น
- กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) จะให้องค์กรภาคีสมาชิกแต่ละองค์กร ได้รับโอกาสที่นำมาซึ่ง ประสบการณ์หรือทักษะความสามารถที่องค์กรนั้นอาจจะมีหรือมีไม่เพียงพอ ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นต่อการเสนอตัวเข้าแข่งขันเพื่อให้ได้รับเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ
- กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) จะช่วยให้แต่ละองค์กรสามารถพัฒนารูปแบบและคุณภาพ การจัดทำบริการสาธารณะ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้รับบริการซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของตนในระดับที่สูงกว่าการดำเนินงานโดยลำพัง
- การทำงานภายใต้กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) ช่วยให้องค์กรสมาชิกแต่ละองค์กร สามารถขยายขอบเขตการจัดทำบริการสาธารณะออกไปในพื้นที่ ๆ องค์กรนั้นไม่สามารถจะทำได้โดยลำพัง เพราะการจัดบริการสาธารณะร่วมกันภายใต้กลุ่มภาคีเครือข่าย เป็นเหมือนการนำศักยภาพของแต่ละองค์กรมาเสริมจุดอ่อนซึ่งกันและกัน
- การแบ่งปัน (Sharing) ความชำนาญและขีดความสามารถ (Expertise and capabilities) ในการดำเนินการกิจด้านต่าง ๆ สามารถนำไปสู่การพัฒนาการเรียนรู้ร่วมกัน อันจะช่วยเพิ่มโอกาสให้แต่ละองค์กรมีการพัฒนาและยกระดับขีดความสามารถของตนเองได้ และช่วยให้สามารถประสบความสำเร็จในการเสนอคุณสมบัติแข่งขันประมูลสัญญาด้วยตัวเองในอนาคต
- การทำงานภายใต้กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) ช่วยให้แต่ละองค์กรสามารถลดต้นทุนค่าดำเนินการต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี เช่น การร่วมกันออกค่าใช้จ่ายดำเนินการและการนำทรัพยากรที่แต่ละองค์กรมีอยู่มาใช้ร่วมกัน (“Pooling of back office”) เป็นต้น
- เนื่องจากการได้รับสัญญามอบหมายภารกิจจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ ส่งผลให้เกิดภาระผูกพันทางกฎหมาย (Liability) ต่องค์กรภาคประชาสังคม ดังนั้น การทำงาน

ภายใต้กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) จึงเป็นวิธีการที่ช่วยกระจายความเสี่ยงที่องค์กรภาคประชาสังคมต้องแบกรับในการจัดทำบริการสาธารณะ ในกรณีที่อาจเกิดข้อผิดพลาดขึ้น

6.4.4 ข้อดีของการทำงานในรูปกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคม (Disadvantages of working in a consortium)

- การเข้าร่วมกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) อาจส่งผลให้ต้นทุนในการจัดการ (Management costs) ของทุกองค์กรที่เข้าร่วมเพิ่มสูงขึ้นได้ ทั้งในระหว่างช่วงการพัฒนาความร่วมมือ ช่วงของการแข่งขันประมูล และช่วงที่ได้รับสัญญา การมีต้นทุนเพิ่มสูงขึ้นนี้เป็นสิ่งที่ทุกองค์กรต้องยอมรับ และร่วมกับหาทางแบ่งปันภาระต้นทุน รวมถึงต้องประเมินการแบ่งปันความรับผิดชอบร่วมกันอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
- การพัฒนากลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) เป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยเวลา ซึ่งการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ อาจต้องเบียดบังหรือกระทบต่อเวลาการทำงานของบุคลากรในทุกส่วนขององค์กร ตั้งแต่ระดับผู้บริหารไปจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติทั่วไป
- การสร้างกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) หนึ่ง ๆ มักมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าการที่องค์กรภาคประชาสังคมองค์กรใดองค์กรหนึ่งต้องใช้ในการดำเนินการจัดทำข้อเสนอโครงการและแข่งขันรับเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากการดำเนินงานในรูปกลุ่มภาคีเครือข่ายต้องอาศัยต้นทุนการดำเนินการหลายขั้นตอนเพิ่มขึ้นมา ยกตัวอย่างเช่น การว่าจ้างที่ปรึกษาทางกฎหมาย เพื่อให้มั่นใจว่าโครงสร้างของ Consortium เหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และข้อเสนอโครงการ และรูปแบบการปฏิบัติงาน ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ (Competition law)
- การที่สมาชิกบางองค์กรที่เข้าร่วมในกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) ละเมิดหรือทำผิดสัญญา อาจส่งผลกระทบต่อองค์กรอื่น ๆ ที่เข้าร่วมโดยรวม ในกรณีดังกล่าวหมายถึงการที่องค์กรภาคีสมาชิกต้องร่วมแบกรับความผิดชอบในความผิดหรือข้อบกพร่องที่ตนเองไม่ได้กระทำ
- การทำหน้าที่เป็นองค์กรคู่สัญญาหลัก (Lead Contractor) หรือมีฐานะเป็นแกนหลักของกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) หมายถึงการที่องค์กรนั้นต้องรับความเสี่ยงและภาระผูกพันทางกฎหมายทั้งหมดโดยตรงด้วย
- ในบางกรณีสมาชิกกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) อาจต้องร่วมกันรับภาระขององค์กรอื่น เช่น ในกรณีที่สมาชิกใน Consortium บางองค์กร อาจจะขาดสภาพคล่องทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อองค์กรแกนหลักมีการจ่ายเงินล่าช้า ส่งผลให้องค์กรภาคีที่รับผิดชอบดำเนินการกิจส่วนตัว

ส่วนหนึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะขาดงบประมาณลงทุน องค์การภาคีอื่น ๆ อาจต้องร่วมกันจัดสรรเงินที่องค์กรตนเองมีอยู่ มาใช้สำหรับขับเคลื่อนกิจกรรมดังกล่าวเป็นการเฉพาะหน้า

- ความแตกต่างในเรื่องค่านิยมและวัฒนธรรมขององค์กรของสมาชิกที่เข้าร่วม อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นได้ในระหว่างการดำเนินการกิจกรรมร่วมกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium)
- แม้การทำสัญญากับหน่วยงานภาครัฐจะดำเนินการในนามขององค์กรคู่สัญญาหลัก (The Lead Contract) แต่ผลกระทบของการทำสัญญานั้นย่อมส่งผลต่อองค์การภาคีสมาชิกทุกองค์การอย่างเลี่ยงไม่ได้
- แม้ว่าองค์การภาคีสมาชิกจะมีความเข้าใจกระบวนการพัฒนากลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) เป็นอย่างดีก็ตาม แต่ทว่ามีความเป็นไปได้ที่ปัญหาในการทำงานร่วมกัน อาจเกิดจากปัจจัยด้านตัวบุคคล (People factor) และวัฒนธรรมการทำงานที่ต่างกัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวของกลุ่มภาคีเครือข่ายในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะในฐานะคู่สัญญาของหน่วยงานภาครัฐได้เช่นกัน

6.4.5 ข้อพึงระวังในการตัดสินใจเข้าร่วมกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคม (What if you are asked to form or join a consortium?)

ก่อนตัดสินใจเข้าร่วมหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคม (Consortium) หนึ่ง ๆ ขององค์กรภาคประชาสังคมนั้น ๆ จำเป็นต้องไตร่ตรองและตอบคำถามที่เกี่ยวข้องในประเด็นสำคัญต่อไปนี้

- ✓ **Consultation** คือ แต่ละองค์กรควรมีการปรึกษาหารือกันในระดับผู้บริหารว่า อะไรคือวิสัยทัศน์ของคณะผู้บริหารในการตัดสินใจทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ? คณะผู้บริหารขององค์กรจะเต็มใจทำงานร่วมกับองค์กรสมาชิกอื่น ๆ ที่ถูกเสนอขึ้นมาหรือไม่? ถ้าองค์กรถูกเสนอให้รับบทบาทขององค์กรแกนนำในการทำสัญญา (Lead Contractor) คณะผู้บริหารขององค์กรพร้อมที่จะรับผิดชอบและเต็มใจจะแบกรับภาระผูกพันทางกฎหมายหรือไม่? คณะผู้บริหารปรารถนาที่จะเข้าร่วมกระบวนการพัฒนาและผูกพันเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มภาคีความร่วมมือในขอบเขตมากน้อยเพียงใด?
- ✓ **Contract specification** คือ การประเมินความเหมาะสมของการเข้าเป็นส่วนหนึ่งในกลุ่มภาคีเครือข่ายเพื่อทำสัญญากับภาครัฐ โดยการตอบคำถามที่ว่า อะไรคือทักษะความชำนาญและประสบการณ์ที่องค์กรไม่มี แต่องค์กรอื่นที่จะเข้ามาทำงานร่วมกันสามารถทำได้?

การดำเนินงานของกลุ่มภาคีเครือข่ายมีการกระจายความเสี่ยงและแบ่งปันประสบการณ์กัน
อย่างไรที่ทำให้องค์กรสามารถเพิ่มขีดความสามารถในแข่งขันและพัฒนาคุณภาพการให้
บริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอนาคต?

- ✓ **Competition** คือ การประเมินเงื่อนไขของการแข่งขัน โดยตอบคำถามที่ว่า จะทำอย่างไร
ให้การสร้างกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) เพื่อแข่งขันคุณสมบัติในการรับเป็นคู่สัญญา
กับภาครัฐ ไม่เข้าข่ายเป็นการทำผิดกฎหมายว่าด้วยการแข่งขัน (Competition law)? ใน
การแข่งขันเข้ารับสัญญานั้นมีคู่แข่งรายใดบ้าง และคู่แข่งแต่ละรายต้องการเสนอตัว
เข้ารับเป็นคู่สัญญาดำเนินการกิจการสาธารณะด้านใด ภายใต้ระดับมาตรฐานใด?
- ✓ **Compliance** คือ การประเมินเงื่อนไขการกำกับดูแล โดยตอบคำถามที่ว่า องค์กรจะมั่นใจ
ได้อย่างไรว่าสมาชิกขององค์กรในกลุ่มภาคีเครือข่ายจะมีการทำตามสัญญา (Compliance)
ตลอดระยะเวลาของสัญญา? กลุ่มภาคีเครือข่ายจะมีวิธีติดตามตรวจสอบ (Monitor) รายงาน
(Report) และประเมินผล (Review) การทำงานขององค์กรภาคีสมาชิกอย่างไร? และใครจะ
เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทางปัญญา (Intellectual property) อันรวมไปถึงลิขสิทธิ์ของข้อมูล
ที่ได้พัฒนาระหว่างดำเนินงานในนามกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium)? ข้อมูลเหล่านี้จะถูก
นำไปใช้ในอนาคตได้อย่างไร? อาทิ เมื่อต้องใช้ในการแข่งขันการประมูลสัญญาในครั้งต่อไป
- ✓ **Catastrophe** คือ การประเมินความเสี่ยงต่อการล้มเหลว โดยตอบคำถามที่ว่า อะไรคือ
ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการได้รับสัญญาภายใต้รูปแบบการดำเนินงานแบบ Consortium?
ความผิดพลาดเกิดขึ้นจะส่งผลกระทบหรือมีนัยสำคัญอย่างไรต่อองค์กร (Implications)? อะไร
จะเกิดขึ้นเมื่อมีองค์กรภาคีสมาชิกไม่สามารถจะทำตามมาตรฐานตามที่สัญญาระบุไว้ได้?
องค์กรสมาชิกสามารถจะถอนตัวออกจาก Consortium ได้หรือไม่? ถ้าได้มีเงื่อนไขอย่างไร?
ในลักษณะเช่นไร? อะไรจะเกิดขึ้นถ้าหากมีองค์กรสมาชิกเลือกที่จะถอนตัวออกจากความ
ร่วมมือกลางคืน? การถอนตัวในเงื่อนไขลักษณะใดบ้างที่สามารถเป็นไปได้? อะไรจะเกิดขึ้น
เมื่อองค์กรนำไม่สามารถแสดงความรับผิดชอบได้ และไม่สามารถจ่ายค่าชดเชยที่เป็นผล
ผูกพันทางกฎหมายได้?
- ✓ **Community impact** คือ การประเมินผลกระทบต่อชุมชน โดยตอบคำถามว่า การที่องค์กร
ตัดสินใจเข้าร่วม Consortium จะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหรือมี
ผลประโยชน์ร่วมกับองค์กร (Community of interest)? ชุมชนและประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย
ผู้รับบริการดั้งเดิมขององค์กรจะได้รับผลประโยชน์อะไรเมื่อองค์กรได้รับสัญญา? อะไรคือ
ความเหมาะสมพอดีระหว่าง พันธกิจ/วัตถุประสงค์ขององค์กร กับวัตถุประสงค์และพันธกิจ
ร่วมของ Consortium ที่ต้องการจะเข้าร่วม?

- ✓ **Continuation** คือ การประเมินระยะเวลาการดำเนินงาน โดยตอบคำถามที่ว่า ระยะเวลาสำหรับสัญญาที่มีการเสนอไปนั้น มีขอบเขตยาวนานเพียงใด? เมื่อได้รับสัญญาแล้วจะมีผลกระทบต่อการทำงานในปัจจุบันขององค์กรอย่างไร และส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรในอนาคตอย่างไร? การเข้าร่วมเป็นหนึ่งในกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) จะเปิดโอกาสใหม่ ๆ แก่องค์กรในด้านใดบ้าง? อะไรจะเกิดขึ้นกับ Consortium เมื่อสัญญาสิ้นสุดลง? ใครจะเป็นเจ้าของสินทรัพย์ สัญญาเช่า (Leases) และเครื่องมือ (Equipment) ที่ซื้อมาระหว่างดำเนินการภายใต้กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium)? อะไรจะเกิดขึ้นถ้าหากว่าหนึ่งองค์กรสมาชิกของ Consortium ไม่ต้องการจะดำเนินงานในลักษณะเดิมเมื่อมีการเสนอสัญญารอบใหม่? อะไรจะเกิดขึ้นกับสัญญาเมื่อผู้บริหารในองค์กรตัดสินใจที่จะควบรวมกิจการ (Merge) กับองค์กรอื่น? หากสถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจริง องค์กรจะมียุทธวิธีที่เป็นทางออกอย่างไร?

6.4.6 ขั้นตอนการสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคม (Consortium)

กระบวนการสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคม (Consortium) เพื่อเสนอคุณสมบัติแข่งขันเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ เริ่มต้นจากขั้นตอนการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรภาคีสมาชิก (Developing a Consortium Agreement) ซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคม (Consortium) ที่มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องวางอยู่บนกรอบข้อตกลงร่วมกันที่เหมาะสม เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย (The quality of the Consortium Agreement)

ในการทำข้อตกลงระหว่างภาคีสมาชิกเพื่อร่วมกันสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคม (Consortium) นั้น ประเด็นสำคัญที่สำคัญที่สุดก็คือ เรื่องการแบ่งปันข้อมูลระหว่างกัน (Sharing information) ขององค์กรภาคีสมาชิก กล่าวคือ การรับรู้ข้อมูลที่แท้จริงของแต่ละองค์กร มีส่วนสำคัญในการพิจารณาตัดสินใจของแต่ละองค์กรว่าจะเข้าร่วมหรือถอนตัวออกจาก Consortium หรือไม่อย่างไร ดังนั้นในบริบททางกฎหมายของอังกฤษ จึงมีสิ่งที่เรียกว่า *AGREEMENT for the Sharing of information* ซึ่งองค์กรสมาชิกที่ต้องการจะพัฒนา Consortium จำเป็นต้องลงนามร่วมกัน ก่อนที่จะเริ่มมีการดำเนินการพัฒนาความร่วมมือในขั้นตอนต่อไป นอกจากนี้ ในกรณีที่ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับขององค์กร ก็อาจต้องมีการทำข้อตกลงร่วมกันในเรื่องการเก็บข้อมูลขององค์กรอื่นเป็นความลับ หรือที่เรียกว่า *Confidentiality Agreement* อีกด้วย

ดังนั้น ก่อนที่จะมีข้อตกลงร่วมกัน ในขั้นตอนแรก องค์กรภาคีสมาชิกจำเป็นต้องร่วมกันตรวจสอบในประเด็นต่าง ๆ เป็นพิเศษ ได้แก่

- ต้องมีการตรวจสอบกิจกรรมทางการเงินของทุกองค์กรสมาชิกทุกแง่มุม

- ต้องมีการตั้งมาตรฐานทางคุณภาพที่แต่ละองค์กรจะต้องยึดถือร่วมกัน ทั้งในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม มาตรฐานด้านสุขภาพและความปลอดภัย
- ต้องมีการตรวจสอบหลักฐานให้แน่ชัดว่า ไม่มีสัญญาฉบับใดสิ้นสุดก่อนระยะเวลาที่ภารกิจจะสามารถดำเนินการจนเสร็จสิ้น
- ต้องมีการตรวจสอบว่าระดับของการประกันความเสี่ยงที่ทำได้ มีความเหมาะสมหรือไม่ (The levels of insurance which are in place)
- ต้องมีการตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ในการจัดการความเสี่ยงในทุกระดับของแต่ละองค์กร (Policies and procedures for managing risk at all levels within each organization)

เมื่อการทำข้อตกลงเป็นที่เรียบร้อย และสามารถสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม (Consortium) ขึ้นมาอย่างเป็นทางการแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือ การตรวจสอบและประเมินมาตรฐานการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่ม ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรภาคีสมาชิกดำเนินกิจกรรมของตนเองภายใต้กรอบข้อตกลงและวัตถุประสงค์ร่วมกันอย่างเหนียวแน่น โดยประเด็นที่ต้องมีการประเมินอยู่ตลอดเวลาการดำเนินงานภายใต้กลุ่มภาคีเครือข่าย มีดังต่อไปนี้

(1) การประเมินมาตรฐานทางธุรกิจ (Business Standards) ประเด็นที่แต่ละองค์กรต้องร่วมกันประเมินตนเองอยู่เสมอ ได้แก่

- ความแข็งแกร่งทางการเงินของกลุ่มเป็นอย่างไร อยู่ในระดับใด? กลุ่มมีความสามารถแบกรับความเสี่ยงทางการเงินได้มากน้อยเพียงใด? กลุ่มจะสามารถสร้างความยั่งยืนทางการเงินได้หรือไม่?
- กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) มีนโยบายและวิธีดำเนินการที่เหมาะสมในการรับมือความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในทุกระดับหรือไม่? การประกันความเสี่ยงรูปแบบใด (Types) และระดับไหน (Levels) ที่จะเหมาะสม และไม่เกินกว่าเงื่อนไขที่รัฐกำหนด (The statutory requirements) ทั้งการประกันความเสี่ยงในส่วนของแต่ละองค์กรและในฐานะกลุ่มโดยรวม (The consortium as a whole)?
- กลุ่มภาคีเครือข่ายมีขีดความสามารถและความสามารถ (Capacity and capability) ที่จะปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการที่ซับซ้อนหรือไม่?
- คณะผู้บริหารขององค์กรภาคีสมาชิกแต่ละองค์กร ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ในการดำเนินงานในนามของกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) หรือไม่?

(2) การประเมินวิสัยทัศน์ และวัตถุประสงค์ร่วม (Vision and Purpose) ประเด็นที่แต่ละองค์กรต้องร่วมกันประเมินตนเองอยู่เสมอ ได้แก่

- อะไรคือวัตถุประสงค์หลักแต่ละองค์กรที่ต้องการจะบรรลุในกรณีนี้ที่ดำเนินภารกิจเพียงลำพัง? เมื่อเข้ามาทำงานร่วมกันภายใต้กลุ่มภาคีเครือข่ายแล้ว แต่ละองค์กรมีวัตถุประสงค์หรือต้องการได้รับสิ่งใดจากกลุ่ม?
- ความเหมาะสมพอดี (Fit) ระหว่างวิสัยทัศน์ขององค์กรสมาชิกกับ Consortium คืออะไร? และความเหมาะสมพอดีนี้มีความสอดคล้องลงตัวกับวิสัยทัศน์และเป้าหมายเฉพาะของกลุ่มภาคีเครือข่ายหรือไม่? (Does this fit with the requirements of the specification?)
- อะไรคือ ค่านิยมหลัก (Core values) ของแต่ละองค์กร? ค่านิยมแต่ละองค์กรเติมเต็มกันและกันหรือไม่ (Are they complementary?) และค่านิยมของแต่ละองค์กรจะช่วยให้องค์กรสมาชิกสามารถทำงานด้วยกันอย่างราบรื่นได้หรือไม่?
- อะไรคือ วัฒนธรรมในการทำงานที่เหมือนหรือใกล้เคียงกัน (Similarities) ของแต่ละองค์กร? และวัฒนธรรมเหล่านั้นสามารถผสมผสานเข้าด้วยกันให้เป็นหนึ่งเดียวได้หรือไม่?
- การดำเนินงานอย่างไรในฐานะ Consortium ที่จะสามารถทำให้เกิดเอกภาพในการทำงานในหมู่องค์กรสมาชิกภายใต้รูปแบบของสัญญา?

(3) การประเมินรูปแบบการทำงานร่วมกันภายใต้กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium Working) ประเด็นที่แต่ละองค์กรต้องร่วมกันประเมินตนเองอยู่เสมอ ได้แก่

- ทักษะอะไรที่แต่ละองค์กรจำเป็นต้องใช้ในการจัดการ Consortium และเป็นทักษะความสามารถของกลุ่มที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าจะได้รับสัญญา?
- กลุ่มภาคีเครือข่ายจำเป็นต้องมีโครงสร้างการจัดการอย่างไร เพื่อเอื้อให้ได้รับสัญญา และต้องทำให้มั่นใจได้ว่าโครงสร้างการจัดการดังกล่าวจะผูกพันให้ภาคีสมาชิกทำตามสัญญา?
- กลุ่มภาคีเครือข่ายจำเป็นต้องจัดทำระบบการตรวจตรา (Monitoring) ตรวจสอบ (Reviewing) และรายงาน (Reporting) แบบใดที่เหมาะสมที่สุด?
- องค์กรภาคีสมาชิกจำเป็นต้องทำข้อตกลงร่วมกัน (Agreements) ในเรื่องใดเพิ่มอีกบ้าง?
- การตัดสินใจในเรื่องใดบ้างที่ต้องดำเนินการในนามของ Consortium เท่านั้น? (What decisions will be made by the consortium as a whole?)
- การตัดสินใจที่สำคัญในแต่ละเรื่องจะต้องดำเนินการโดยใครบ้าง? การตัดสินใจในแต่ละเรื่องดังกล่าวมีวิธีการอย่างไร? เมื่อตัดสินใจไปแล้วจะมีวิธีการรายงานให้องค์กรภาคีสมาชิกทั้งหมดรับรู้ด้วยช่องทางใด ที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วที่สุด?

(4) การบริหารจัดการ (Management) ประเด็นที่แต่ละองค์กรต้องร่วมกันประเมินตนเองอยู่เสมอ ได้แก่

- ระบบการบริหารจัดการแบบใดที่มีประสิทธิภาพสูงสุด และจำเป็นในการทำให้มั่นใจได้ว่าจะได้รับสัญญา?
- ระบบบริหารจัดการแบบใดที่เหมาะสมในการจัดการความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพในทุก ๆ ระดับ?
- วิธีการจัดการรูปแบบใด (Approach) ที่เหมาะสำหรับการบริหารจัดการการเงินของกลุ่มภาคีเครือข่าย?
- กระบวนการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสมาชิกที่เป็นอยู่มีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ อย่างไร?
- กลุ่มภาคีเครือข่ายมีการเตรียมแผนจัดการหรือรับมือกับปัญหาเฉพาะหน้า และประเด็นเร่งด่วนต่าง ๆ อย่างไร ?
- กลุ่มภาคีเครือข่ายมีการวางระบบจัดการความขัดแย้งที่เหมาะสมอย่างไร เพื่อรองรับกรณีเกิดความเห็นไม่ตรงกัน (Disagreement) ภายในหมู่องค์กรภาคีสมาชิก?
- กลุ่มภาคีเครือข่ายมีการสร้างระบบควบคุมจัดการมาตรฐาน (Quality Management) แบบใด สำหรับให้องค์กรสมาชิกยึดถือปฏิบัติร่วมกัน?

(5) ทักษะความสามารถในด้านต่าง ๆ (Skills) ประเด็นที่แต่ละองค์กรต้องร่วมกันประเมินตนเองอยู่เสมอ ได้แก่

- ทักษะและความสามารถ (Competences) ในด้านใดบ้าง ที่กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) จำเป็นต้องมีเพื่อที่จะได้รับสัญญา?
- ประสบการณ์การดำเนินงานด้านใดบ้างที่องค์กรภาคีสมาชิกจะต้องมี เพื่อจะทำให้เกิดเอกภาพในการทำงานร่วมกันในหมู่สมาชิกกลุ่มภาคีเครือข่าย?
- กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) จำเป็นต้องเพิ่มเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรในด้านใดเพิ่มเติมเพื่อที่จะได้รับสัญญา?
- กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) มีแผนการฉุกเฉิน (Contingency plans) สำหรับจัดการกับความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของบุคลากรที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างดำเนินงานอย่างไร เพื่อป้องกันมิให้การดำเนินงานตามสัญญาต้องหยุดชะงัก?

(6) ระบบการจัดการต่าง ๆ (Systems) ประเด็นที่แต่ละองค์กรต้องร่วมกันประเมินตนเองอยู่เสมอ ได้แก่

- ระบบการเงินแบบใดที่จะมั่นใจได้ว่าจะช่วยให้กลุ่มภาคีเครือข่ายได้รับสัญญา? จะมีหนึ่งในองค์กรสมาชิกเป็นผู้นำที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการการเงินของกลุ่มได้หรือไม่? วิธีการมอบหมายให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดดูแลจัดการการเงินของกลุ่ม จะส่งผลกระทบหรือมีนัย (Implications) ต่อความสัมพันธ์ภายในหมู่องค์กรสมาชิกอย่างไร?
- ระดับสภาพคล่องในการไหลเวียนเงินสดมีผลต่อการดำเนินงานของกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium)? มากน้อยเพียงใด เมื่อเกิดปัญหาสภาพคล่องขึ้น กลุ่มภาคีเครือข่ายมีขีดความสามารถในการรับมือสภาพดังกล่าวในระดับใด เพื่อให้การดำเนินภารกิจไม่ได้รับผลกระทบ?
- กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) มีวิธีการจัดการหรือกระจาย (Manage and allocate) ความรับผิดชอบและการผูกพันทางกฎหมายแก่ภาคีสมาชิกอย่างไร?
- กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) มีระบบการตรวจสอบประเมิน (Review) การปฏิบัติงานของภาคีสมาชิกอย่างไร?
- กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) ควรมีการพัฒนานโยบายและการดำเนินงานด้านใดเพิ่มเติม?
- กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) วางระบบการกำกับดูแลและติดตามตรวจสอบ (Monitor) และคอยรายงานคุณภาพของการดำเนินภารกิจตามที่สัญญาได้ระบุไว้ (The quality of contract delivery?) อย่างไร และใครจะเป็นผู้ดำเนินการขั้นตอนนี้?
- กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) วางระบบการจัดการ (Arrangement) สำหรับการจ่ายเงินรูปแบบใด และมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่?
- กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) จัดระบบการแบ่งปันทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ชี้ระหว่างดำเนินการอย่างไร เมื่อสัญญาสิ้นสุดลงแล้ว?
- กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) มีการจัดการอย่างไร ในเรื่องสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา และเรื่องลิขสิทธิ์ของอุปกรณ์วัตถุต่าง ๆ ที่ได้ถูกพัฒนาขึ้นระหว่างดำเนินการ?

(7) ผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ประเด็นที่แต่ละองค์กรต้องร่วมกันประเมินตนเองอยู่เสมอ ได้แก่

- การเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ เช่น กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ เป็นต้น อย่างไร?

- แต่ละองค์กรสามารถดึงบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญของตนให้เข้ามาร่วมในกระบวนการพัฒนาภาคีเครือข่ายได้อย่างไร?
- กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรสามารถช่วยเหลือให้การดำเนินงานของกลุ่มภาคีเครือข่ายสามารถประสบความสำเร็จได้อย่างไร?
- กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ความสำคัญหรือเป็นห่วงเรื่องใดบ้าง (What concern) ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายใต้กลุ่มภาคีเครือข่าย (consortium)?
- องค์กรภาคีสมาชิกสามารถสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มใหม่ ๆ ที่เพิ่มขึ้นหลังการสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายได้หรือไม่? และความสัมพันธ์ดังกล่าวจะส่งผลอย่างไรต่อความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มเดิมที่ดำรงอยู่ก่อน?

6.4.7 ตัวแบบการดำเนินงานภายใต้กลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคีประชาสังคม (Models for working as a consortium)

รูปแบบการดำเนินงานภายใต้กลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคีประชาสังคมมี 3 รูปแบบหลัก คือ (1) กลุ่มภาคีเครือข่ายผู้นำกำลังร่วมขับเคลื่อนภารกิจ (Steering Group) (2) กลุ่มภาคีเครือข่ายขับเคลื่อนภารกิจภายใต้บทบาทขององค์กรแกนนำ (Lead Contractor) (3) กลุ่มขับเคลื่อนภารกิจโดยอาศัยการทำสัญญารับช่วง (Prime Contractor)

(1) กลุ่มภาคีเครือข่ายผู้นำกำลังร่วมขับเคลื่อนภารกิจ (Steering Group)

กลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กรภาคีประชาสังคม (Consortium) รูปแบบนี้ เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันระหว่างองค์กรภาคีสมาชิกในลักษณะที่มีความแน่นแฟ้นสูงสุด (A high degree of integration) โดยปกติแล้วรูปแบบนี้เป็นการร่วมมือกันของสององค์กรขึ้นไป โดยในการดำเนินการในนามของกลุ่มอาจมีการมอบหมายให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งทำหน้าที่เป็น “องค์กรแกนนำ” (Lead Contractor) ในการยื่นประมูลหรือแข่งขันรับคัดเลือกเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการและการจัดการความสัมพันธ์ (arrangement) ภายใน Consortium จะต้องเป็นไปตามข้อตกลงร่วมของกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium Agreement) ที่ทุกองค์กรได้ร่วมกันกำหนดขึ้นและได้ลงนามรับรองไว้ตั้งแต่แรก องค์กรประกอบที่สำคัญของรูปแบบนี้ก็คือ ความไว้วางใจกัน (Trust) และบรรดาคณะผู้บริหารของแต่ละองค์กรจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้าง Consortium ตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้น

ก. ลักษณะสำคัญของตัวแบบกลุ่มภาคีเครือข่ายผนึกกำลังร่วมขับเคลื่อนภารกิจ (Steering Group) สามารถสรุปได้ดังนี้

- องค์การภาคีสมาชิกต่างตระหนักถึงบทบาทและการทำหน้าที่ในฐานะส่วนหนึ่งของกลุ่มเครือข่ายขับเคลื่อนภารกิจร่วมภายใต้สัญญา
- เมื่อเริ่มต้นสัญญาแล้ว ทั้งการตัดสินใจและสถานะของแต่ละองค์การสมาชิก จะต้องถูกระบุในสัญญา ทั้งในเรื่องบทบาทและความรับผิดชอบ วิธีการของการจ่ายเงิน การแยกตัวออกจาก Consortium รวมถึงลดจนการจัดการทรัพย์สินทางปัญญา และลิขสิทธิ์ต่าง ๆ ของกลุ่ม
- กลุ่มภาคีเครือข่ายมีการระบุชัดเจนว่า การดำเนินการหรือการตัดสินใจในเรื่องใดบ้าง และภายใต้รูปแบบวิธีการ และเงื่อนไขใด จึงจะถือว่าการตัดสินใจในนามของกลุ่มภาคีเครือข่ายร่วมกัน
- กลุ่มภาคีเครือข่ายมีการวางกลไก (Mechanism) และแนวทางปฏิบัติ (Guiding) สำหรับองค์การภาคีสมาชิกในการดำเนินงานตามเงื่อนไขและรายละเอียดที่ได้รับระบุไว้ในสัญญา โดยจะมีการระบุอย่างชัดเจนในเรื่องของความรับผิดชอบและภาระผูกพันต่าง ๆ ที่ทุกฝ่ายต้องรับผิดชอบ

ข. ข้อดีของตัวแบบกลุ่มภาคีเครือข่ายผนึกกำลังร่วมขับเคลื่อนภารกิจ (Steering Group)

- รูปแบบนี้เป็นลักษณะการทำงานที่ให้ความสำคัญกับความใกล้ชิดกันระหว่างองค์การสมาชิกทั้งในการบริหารจัดการและการดำเนินการ (Management and operation)
- การรวมกลุ่มในรูปแบบนี้เป็นบันไดขั้นแรกของการบูรณาการความร่วมมือระหว่างกัน (Integration) ที่อาจจะนำไปสู่การควบรวม หรือกลไกอื่นในอนาคต เสมือนเป็นทางเลือกในการพัฒนาการทำงานให้ใกล้ชิดกันยิ่งขึ้นในอนาคต
- การดำเนินงานรูปแบบนี้เอื้อให้มีความยืดหยุ่นในการตอบสนองการตัดสินใจที่มีร่วมกันไปพร้อม ๆ กับที่สัญญาก็ดำเนินไป (It allows for flexibility of response as decisions can be taken jointly as the contract proceeds.)

ค. ข้อด้อยของตัวแบบกลุ่มภาคีเครือข่ายผนึกกำลังร่วมขับเคลื่อนภารกิจ (Steering Group)

- มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดการละเลยหรือสะเพร่า (Negligent or reckless) จากทั้งองค์กรคุณเองและองค์กรอื่น ๆ ดังนั้นควรได้รับการประเมินความเสี่ยงอย่างดี

- เพื่อที่จะได้มีการทำประกันอย่างเหมาะสมในทุกระดับทั้งสำหรับแต่ละองค์กรสมาชิกและในฐานะ Consortium
- บางที่ผู้ซื้อบริการต้องการเห็นความเป็นเอกภาพ (Entity) ของ Consortium ก่อนที่จะทำสัญญา แต่ทว่าอาจมีบางองค์กรต้องการความเป็นอิสระเอาไว้ ในขณะที่คณะผู้บริหารจากบางองค์กรไม่มีความต้องการจะตั้งบริษัทหรือโครงสร้างที่ใกล้เคียง (To form a company or similar structure) ร่วมกับองค์กรอื่น ๆ
 - เป็นไปได้ที่องค์กรสมาชิกบางองค์กรไม่สะดวกใจที่จะทำงานร่วมกับองค์กรอื่นที่ไม่ได้มี ปรชญา จิตใจ (Ethos) ค่านิยม และวัฒนธรรมที่ร่วมกัน ดังนั้นจึงควรมีการทำความเข้าใจในเรื่องพวกนี้ให้กระจ่างตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ

(2) กลุ่มภาคีเครือข่ายขับเคลื่อนภารกิจภายใต้บทบาทขององค์กรแกนนำ (Lead Contractor)

เป็นรูปแบบการรวมกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมที่มีได้มีลักษณะเป็นการรวมตัวกันขึ้นภายใต้โครงสร้างใหม่ (An unincorporated structure) หากเป็นการรวมกลุ่มกันอย่างหลวม ๆ โดยการจับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสมาชิกเป็นไปตามสิทธิและพันธะหน้าที่ (Rights and obligations) ที่ได้ระบุไว้ในข้อตกลงร่วม การดำเนินการใด ๆ ของกลุ่ม เช่น การทำสัญญากับหน่วยงานภาครัฐ จะอยู่ภายใต้บทบาทขององค์กรที่เป็นแกนนำซึ่งทำหน้าที่ในนามของกลุ่ม

ก. ลักษณะสำคัญของตัวแบบกลุ่มภาคีเครือข่ายขับเคลื่อนภารกิจภายใต้บทบาทขององค์กรแกนนำ (Lead Contractor)

- ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสมาชิกภายในกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) ต้องมีรูปแบบและขอบเขตตามที่ระบุไว้ในข้อตกลง โดยเงื่อนไขสำคัญของข้อตกลงคือ องค์กรสมาชิกต่างก็เห็นพ้องต้องกันที่จะคงความเป็นอิสระในการดำเนินงานเอาไว้ นั่นคือ แม้ว่าแต่ละองค์กรจะเข้ามาร่วมดำเนินการกิจบางอย่างภายใต้กลุ่มภาคีเครือข่าย แต่ในขณะเดียวกันแต่ละองค์กรก็มีความเป็นอิสระในการแข่งขันหรือเป็นผู้สัญญากับหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินภารกิจอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือจากเงื่อนไขที่ได้ระบุไว้ (Independent contractors)
- นอกจากข้อตกลงในการรวมกลุ่มรูปแบบนี้จะระบุความสัมพันธ์ขององค์กรในลักษณะที่มีการแบ่งแยกบทบาทการดำเนินงานของแต่ละองค์กรอย่างชัดเจนแล้ว ข้อตกลงร่วมดังกล่าวยังรวมไปถึงการระบุรายละเอียดเรื่องการเงินและการเบิกจ่ายเงินสำหรับดำเนินการกิจภายใต้บทบาทของกลุ่มภาคีเครือข่ายอีกด้วย

- แต่ละองค์กรภาคีสมาชิกจะมีภาระผูกพัน (Liability) ตามสัญญาซึ่งกลุ่มภาคีเครือข่าย ทำให้กับหน่วยงานภาครัฐในระดับที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขข้อตกลงที่องค์กรสมาชิกและองค์กรแกนนำได้ตกลงกันไว้ตั้งแต่ต้น
- การแบ่งปันผลกำไรจากการดำเนินงานภายใต้กลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) จะ เป็นไปตามสัดส่วนที่แต่ละองค์กรได้ตกลงกันไว้ ดังนั้น เช่นเดียวกับการร่วมรับผิดชอบ การจ่ายภาษีในนามของกลุ่มก็จะเป็นไปตามสัดส่วนผลกำไรที่แต่ละองค์กรได้รับ จากกลุ่ม

กล่าวโดยสรุป ตัวแบบกลุ่มภาคีเครือข่ายขับเคลื่อนภารกิจภายใต้บทบาทขององค์กรแกนนำ (Lead Contractor) จะมีลักษณะของการรวมกลุ่มหลวมกว่าแบบแรก การรับภาระคดีใช้หนี้สินในกรณีเกิดข้อผิดพลาด จะ เป็นไปในลักษณะที่แต่ละองค์กรรับผิดชอบในสัดส่วนตามที่ได้ตกลงกันไว้ มากกว่าจะเป็นการรับผิดชอบ ร่วมกันในนามของกลุ่ม (Consortium) การดำเนินการในรูปแบบนี้มีเงื่อนไขสำคัญอยู่ที่การเมืองค์กรใดองค์กร หนึ่งทำหน้าที่เป็นแกนนำ ผลักดันการสร้าง Consortium ตั้งแต่ระยะแรกเริ่ม โดยองค์กรแกนนำมีบทบาท ในการริเริ่มและประสานตั้งองค์กรอื่น ๆ เข้ามาร่วมอยู่ภายใต้กลุ่มของตน และยังทำหน้าที่รับภาระผูกพัน ในขั้นตอนการทำสัญญารับรองหมายภารกิจจากหน่วยงานภาครัฐด้วย โดยมากกลุ่มภาคีเครือข่ายขององค์กร ภาคประชาสังคมในรูปแบบนี้มักจะประสบความสำเร็จเมื่อ Consortium ประกอบไปด้วยสมาชิกระหว่าง 2 - 4 องค์กร

ข. ข้อดีของตัวแบบกลุ่มภาคีเครือข่ายขับเคลื่อนภารกิจภายใต้บทบาทขององค์กรแกนนำ (Lead Contractor)

- มีองค์กรแกนนำในการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยองค์กรแกนนำจะมีหน้าที่รับภาระ รับผิดชอบและภาระผูกพันตามกฎหมาย อันเป็นผลจากการทำสัญญากับ หน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่องค์กรภาคีสมาชิกอาจมีพันธะผูกพันเฉพาะต่อ องค์กรแกนนำ ตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในข้อตกลงเท่านั้น
- ข้อตกลงระหว่างภาคีสมาชิก มักจะระบุความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรแกนนำและ องค์กรสมาชิกอื่น ๆ ไว้อย่างชัดเจน หากองค์กรภาคีสมาชิกหนึ่ง ๆ ละเมิดข้อตกลง หรือไม่ดำเนินการในหน้าที่ที่กำหนดไว้ องค์กรแกนนำสามารถเข้าไปทำหน้าที่แทน องค์กรนั้นได้
- สัญญาระหว่างองค์กรนำและองค์กรสมาชิกจะมีการระบุถึงหลักเกณฑ์ในการ ทำงาน บทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กร รวมไปถึงการเบิกจ่ายเงินไว้อย่างชัดเจน

- กระบวนการเตรียมการเพื่อตัดสินใจเข้าร่วม Consortium ใช้ระยะเวลาสั้น เมื่อเทียบกับการเตรียมความพร้อมและสร้างความเข้าใจระหว่างองค์กรภาคีสมาชิกในกรณีของการรวมกลุ่มเพื่อตกลงกันจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมา
- การเข้าร่วมกลุ่มในรูปแบบนี้มีความยืดหยุ่นตรงที่สามารถจัดแบ่งให้องค์กรภาคีสมาชิกดำเนินการให้บริการในบางกิจกรรมหรือบางช่วงที่เชี่ยวชาญ หรืออาจดำเนินกิจกรรมบางอย่างในนามของ Consortium ก็ได้ ขึ้นอยู่กับข้อตกลงภายในกลุ่มภาคีเครือข่ายความร่วมมือ

ค. ข้อดีของตัวแบบกลุ่มภาคีเครือข่ายขับเคลื่อนภารกิจภายใต้บทบาทขององค์กรแกนนำ (Lead Contractor)

- เนื่องจากการรวมกลุ่มรูปแบบนี้มีลักษณะความสัมพันธ์ค่อนข้างหลวม จึงส่งผลให้องค์กรภาคีสมาชิกไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการรวมแบกรับความเสี่ยง โดยมองว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรแกนนำ ดังนั้น จึงควรมีการตรวจสอบและประเมินศักยภาพขององค์กรนำให้ถี่ถ้วน ทั้งในเรื่องการเงินและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และควรอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับคำปรึกษาทางกฎหมายก่อนที่จะลงนามสัญญาในนามของกลุ่มภาคีเครือข่ายองค์กรภาคีประชาสังคม
- อาจเกิดกรณีที่เมื่อทำสัญญากับหน่วยงานภาครัฐแล้ว องค์กรแกนนำไม่สามารถดำเนินภารกิจให้ลุล่วงได้ หรือไม่สามารถหาทางออกในประเด็นปัญหาข้อขัดแย้งไม่ลงรอยภายในกลุ่มที่อาจเกิดขึ้นภายหลังการทำสัญญา ดังนั้น องค์กรภาคีจึงควรมีการวางข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการหาทางออกในกรณีฉุกเฉินร่วมกันภายในกลุ่มอย่างชัดเจนตั้งแต่ต้น ไม่ควรปล่อยให้การตัดสินใจทั้งหมดเป็นความรับผิดชอบขององค์กรแกนนำแต่เพียงฝ่ายเดียว
- ในบางกรณีองค์กรภาคีสมาชิกอาจจะพบว่า ตนเองไม่พอใจในวิธีการที่องค์กรแกนนำได้ตัดสินใจดำเนินการ ดังนั้นต้องมั่นใจว่าหากเกิดต้องยุติหรือถอนตัวออกจากกลุ่มกลางคัน องค์กรจะสามารถรับผิดชอบต่อความเสียหายหรือค่าชดเชยตามที่ระบุไว้ในข้อตกลงร่วมได้อย่างราบรื่น

(3) กลุ่มขับเคลื่อนภารกิจโดยอาศัยการทำสัญญารับช่วง (Prime Contractor)

ตัวแบบการรวมกลุ่มขับเคลื่อนภารกิจโดยอาศัยการทำสัญญารับช่วง (Prime Contractor) มีลักษณะสำคัญคือ การมีองค์กรภาคีประชาสังคมองค์กรหนึ่งที่มีขนาดค่อนข้างใหญ่ เข้ามารับหน้าที่เป็นคู่สัญญารับผิดชอบต่อหมายดำเนินการบริการสาธารณะกับหน่วยงานภาครัฐ แต่องค์กรดังกล่าวมิได้ทำหน้าที่ในการ

จัดทำบริการสาธารณะนั่นเอง หากมีบทบาทเป็นผู้ติดต่อและประสานความร่วมมือกับองค์กรผู้จัดทำบริการ สาธารณะรายย่อย (Supplier) องค์กรอื่น ๆ เพื่อให้เข้ามารับช่วงทำหน้าที่ให้บริการที่มีลักษณะเฉพาะอีกต่อ หนึ่ง

ก. ลักษณะสำคัญของตัวแบบกลุ่มซัพพลายเออร์โดยอาศัยการทำสัญญารับช่วง (Prime Contractor)

การรวมกลุ่มในรูปแบบนี้มักเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรภาคประชาสังคมต้องการเข้ามารับเป็น คู่สัญญาดำเนินภารกิจของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ โดยการประสานดึงองค์กรผู้ให้บริการ สาธารณะในภาคประชาสังคมย่อย ๆ เข้ามาร่วมรับช่วงภายใต้สัญญาเดียวนี้ อาจดำเนินการได้หลายระดับ กล่าวคือ องค์กรที่เข้ามารับช่วงจากองค์กรคู่สัญญา อาจดำเนินการจัดหาองค์กรอื่นมาทำหน้าที่จัดส่งบริการ ที่เฉพาะในระดับย่อยลงไปอีกต่อหนึ่ง ความสัมพันธ์ในตัวแบบนี้จึงมีลักษณะเป็นห่วงโซ่ของผู้ผลิต (Supply chain) และมีลักษณะโครงสร้างความสัมพันธ์แนวตั้ง (Vertical) คือมีองค์กรใหญ่ขององค์กรหนึ่งทำหน้าที่เป็น Prime Contractor แล้วก็ส่งต่อภารกิจในระดับรองลงมา โดยการทำสัญญาย่อย ๆ กับองค์กรขนาดเล็กลง ไปเป็นชั้น ๆ

การรวมตัวขององค์กรภาคประชาสังคมในรูปแบบนี้ไม่ได้เรียกร้องให้มีการบูรณาการร่วมกันของ องค์กรต่าง ๆ แต่อย่างใด องค์กรที่จะเข้าร่วมกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) ในลักษณะนี้ จึงไม่จำเป็นต้อง คำนึงถึงเรื่องความคล้ายคลึงสอดคล้องกันในเรื่องค่านิยม ลักษณะพื้นฐาน และวัฒนธรรมการทำงานของ องค์กรที่เข้ามารวมกลุ่มกันแต่อย่างใด แต่กระนั้นก็ดี แต่ละองค์กรจำเป็นต้องมีการตรวจสอบประเมินศักยภาพ ขององค์กรอื่น ๆ ที่อยู่ในสายโซ่ความสัมพันธ์ซึ่งองค์กรจะต้องเข้าไปลงนามทำสัญญาว่ามีความน่าเชื่อถือ หรือไม่ และที่สำคัญเมื่อตัดสินใจเข้าร่วมแล้ว ผู้รับประโยชน์ (Beneficiaries) และชุมชนที่องค์กรของตน สังกัดอยู่จะได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมดำเนินภารกิจภายใต้สัญญานั้น ๆ อย่างไร

ข. ข้อดีของตัวแบบกลุ่มซัพพลายเออร์โดยอาศัยการทำสัญญารับช่วง (Prime Contractor)

- ในกรณีที่สัญญาเป็นโครงการขนาดใหญ่ การมีองค์กรที่มีขนาดใหญ่มารับหน้าที่ คู่สัญญาหลัก (Prime Contract) จึงเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรที่มีขนาดเล็กสามารถ เข้ามารับสัญญาให้บริการที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งองค์กรเหล่านั้นมีทักษะและ ความชำนาญอย่างที่ได้ หากไม่มีองค์กรขนาดใหญ่ทำหน้าที่คู่สัญญาหลัก องค์กร ขนาดเล็กเหล่านี้ก็แทบจะไม่มีโอกาสได้เข้ามามีบทบาทดำเนินการจัดทำบริการ สาธารณะที่ตนมีความเชี่ยวชาญแทนหน่วยงานภาครัฐได้เลย
- การรวมกลุ่มเพื่อเข้ารับเป็นคู่สัญญากับภาครัฐในตัวแบบนี้ ใช้เวลาในการบริหาร จัดการ Consortium ไม่มาก ก็สามารถทำสัญญากับภาครัฐได้ ซึ่งโดยมากแล้ว

เวลาจะถูกใช้ไปในเรื่องของการจัดการสัญญาในประเด็นต่าง ๆ ในแต่ละระดับในสายโซ่ของสัญญาเสียมากกว่า

- องค์กรคู่สัญญาหลัก (Prime Contractor) สามารถควบคุมจัดการผลการดำเนินงานแต่ละกิจกรรมได้อย่างเป็นเอกภาพและเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน โดยอาศัยการกำหนดเงื่อนไขสัญญาในระดับย่อย ๆ แต่ละฉบับไว้อย่างชัดเจน โดยการระบุทั้งเงื่อนไขเกี่ยวกับการหมุนเวียนของเงินสำหรับดำเนินกิจกรรมแต่ละกิจกรรม ซึ่งมีการคำนวณเอาไว้เป็นอย่างดีในทุกระดับ
- การจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรคู่สัญญาหลัก กับองค์กรภาคีสมาชิกมีความชัดเจนแน่นอน เพราะเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนกฎหมายสัญญา (Contract law) ซึ่งทั้งสองฝ่ายสามารถใช้เป็นทางออกในการหาข้อยุติในศาลได้หากมีการละเมิดสัญญาเกิดขึ้น
- การรวมกลุ่มรูปแบบนี้เปิดโอกาสให้องค์กรคู่สัญญา (Sub-contractor) สามารถทำการต่อรองราคาสำหรับการจัดบริการในแต่ละช่วงได้ชัดเจน ซึ่งช่วยให้องค์กรขนาดเล็กสามารถคำนวณขอบเขตทางการเงินของตนได้ และป้องกันมิให้องค์กรขนาดเล็กเหล่านั้นต้องแบกรับภาระหน้าที่ที่เกินกว่าศักยภาพของตน
- องค์กรภาคีสมาชิกแต่ละองค์กรสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในสัญญาแต่ละช่วงหรือแต่ละระดับได้มากกว่าหนึ่งสัญญา ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถและศักยภาพในการแบกรับภารกิจและความรับผิดชอบในฐานะคู่สัญญา

ค. ข้อดีของตัวแบบกลุ่มขับเคลื่อนภารกิจโดยอาศัยการทำสัญญารับช่วง (Prime Contractor)

- เมื่อมีองค์กรที่เมื่อหลายองค์กรดำเนินงานร่วมกัน มีความเป็นไปได้ที่อาจจะทำให้เกิดการติดขัดในการทำงานในแต่ละช่วงย่อย ๆ ได้ ดังนั้น ในสัญญาควรมีการระบุเงื่อนไขหรือทางออกที่ชัดเจน เพื่อป้องกันความเสียหายและความเสี่ยง ถ้าหากมีคู่สัญญาองค์กรใดหรือในสัญญาช่วงใด ตัดสินใจยุติหรือขอลอนตัวสัญญา
- การรวมกลุ่มในรูปแบบนี้จะประสบความสำเร็จได้ดีก็ต่อเมื่อทุกองค์กรต้องมีศักยภาพและขีดความสามารถในการทำงานเฉพาะช่วงที่รับผิดชอบได้เป็นอย่างดี เพราะคุณภาพการทำงานของแต่ละองค์กรที่เป็นคู่สัญญาย่อมส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพและประสิทธิภาพของการดำเนินภารกิจในนามของกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) ดังนั้น ก่อนตั้งองค์กรใดองค์กรหนึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในกลุ่ม จึงควรมีการตรวจสอบประเมินศักยภาพขององค์กรคู่สัญญาในทุกระดับเป็นอย่างดี และ

หากไม่แน่ใจและคิดว่าจะมีความเสี่ยง องค์กรคู่สัญญาหลักควรตัดสินใจทำประกัน
ที่ครอบคลุมความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นล่วงหน้า

6.4.8 บทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันระหว่างการเป็นองค์กรแกนนำ (Lead Contractor) คู่สัญญา (Contractor) และสมาชิกของกลุ่มภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม (Consortium member)

● บทบาทขององค์กรแกนนำ (Lead Contractor)

องค์กรแกนนำ จะทำหน้าที่เป็นผู้ผลักดันกระบวนการพัฒนากลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) รวมไปถึงการรับผิดชอบในการกระบวนการยื่นเสนอคุณสมบัติเพื่อแข่งขันเข้ารับเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ และเป็นผู้รับฟังข้อเรียกร้องขององค์กรสมาชิก นอกจากนี้ ยังมีบทบาทในการบริหารจัดการ รับผิดชอบ และรับภาระผูกพันตามกฎหมายที่ระบุไว้ในสัญญา และที่สำคัญ องค์กรแกนนำจะต้องมีภาระหน้าที่ที่ที่มั่นใจได้ว่า ข้อมูลศักยภาพและข้อมูลภายในขององค์กรภาคีสมาชิกที่มีการนำมาแบ่งปันแลกเปลี่ยนกันภายในกลุ่มนั้นจะถูกเก็บเป็นความลับอย่างดี

องค์กรแกนนำจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และยังมีต้องมีทักษะผู้นำอีกด้วย องค์กรแกนนำควรมีการสื่อสารที่ชัดเจนเพื่อสร้างความไว้วางใจกัน ไม่เฉพาะระหว่างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน แต่รวมถึงไปถึงคณะผู้บริหารของแต่ละองค์กรสมาชิกด้วย ดังนั้น องค์กรแกนนำจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อ (Accountability) ในระดับสูง เพราะเป็นผู้แบกรับรับผิดชอบและมีภาระผูกพันตามกฎหมายในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายทั้งหมด (The total responsibility and liability) เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามสัญญาที่ระบุไว้ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการรับผิดชอบจัดเตรียมอาคารสำนักงาน (Infrastructure or building) ที่ใช้เป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานอีกด้วย

การทำหน้าที่เป็นองค์กรแกนนำในกลุ่มภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อรับเป็นคู่สัญญา
ดำเนินภารกิจบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ มีข้อดีดังต่อไปนี้

- การที่องค์กรแกนนำทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมและยื่นเสนอประมูลสัญญากับหน่วยงานภาครัฐ (The public purchaser) ทำให้องค์กรมีประสบการณ์ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการต่อรองสัญญากับภาครัฐโดยตรง
- องค์กรจะได้รับประสบการณ์ในการแข่งขันประมูลและบริหารจัดการสัญญา
- องค์กรแกนนำทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลการหมุนเวียนของเงินงบประมาณจากการทำสัญญาทั้งหมด โดยเป็นทั้งผู้ได้รับการจ่ายเงินจากผู้ว่าจ้างมอบหมายงาน และเป็นผู้จัดสรรแจกจ่ายงบประมาณให้แก่องค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ในกลุ่มภาคีเครือข่าย

- ถ้าหาก Consortium ประสบความสำเร็จอย่างดี นั้นเท่ากับว่า จะเป็นประสบการณ์อันดีขององค์กร และเป็นประวัติที่มีประโยชน์ต่อการเสนอคุณสมบัติแข่งขันเพื่อรับเป็นคู่สัญญา กับหน่วยงานภาครัฐในอนาคต
- องค์กรแกนนำมักจะถูกเรียกร้องให้เป็นผู้ร่างสัญญาเสนอโครงการ และเป็นแกนนำในการเข้าทำสัญญากับองค์กรอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง นั้นหมายความว่า เป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรแกนนำได้สั่งสมเรียนรู้ทักษะในการเจรจาต่อรองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สำหรับข้อเสียของการทำหน้าที่เป็นองค์กรแกนนำในกลุ่มภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อรับเป็นคู่สัญญาดำเนินภารกิจบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ มีดังต่อไปนี้

- องค์กรแกนนำจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย หากเกิดการละเมิดสัญญาเกิดขึ้น ถึงแม้จะเกิดจากคู่สัญญาย่อยของกลุ่มภาคีเครือข่ายก็ตาม นั่นคือ องค์กรแกนนำอาจถูกฟ้องร้องให้ต้องขึ้นศาลและชดใช้ค่าเสียหาย องค์กรแกนนำจึงจำเป็นต้องจัดการ (Arrangement) สัญญาระหว่างองค์กรของคุณและองค์กรสมาชิกให้รอบคอบรัดกุมที่สุด และจำเป็นจะต้องประเมินค่าและระบุจำนวนเงินประกันความเสี่ยงในลักษณะดังกล่าวไว้ล่วงหน้า เพราะการทำประกันให้ครอบคลุมความเสี่ยงดังกล่าวจะเป็นการช่วยเหลือแบ่งเบาภาระรับผิดชอบของแกนนำได้มาก
- องค์กรแกนนำอาจจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินและทรัพยากรมนุษย์จำนวนมาก เพื่อบริหารจัดการกลุ่มภาคีเครือข่าย (Consortium) ในฐานะเป็นองค์กรแกนนำ ดังนั้นจึงควรมีการประเมิน วางแผน และคำนวณต้นทุนการดำเนินงานเหล่านี้เป็นอย่างดีในขั้นตอนการเสนอขอเขตโครงการ
- หากองค์กรแกนนำเพิ่งก้าวเข้าไปดำเนินงานในพื้นที่ใหม่ ๆ หรือภารกิจใหม่ ๆ ที่องค์กรไม่ได้มีความชำนาญมากนัก องค์กรแกนนำจำเป็นต้องเข้าใจพื้นที่เหล่านั้นอย่างเต็มที่ ทั้งในเรื่องทางธุรกิจและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และยังรวมไปถึงเข้าใจถึงมาตรฐานที่ข้อกำหนดได้ระบุเอาไว้ด้วย
- หากองค์กรแกนนำคาดหวังว่าจะได้ดำเนินบทบาทเป็นองค์กรนำในการทำสัญญารับดำเนินโครงการกับหน่วยงานภาครัฐในอนาคตข้างหน้า องค์กรควรเริ่มฝึกหัดเจ้าหน้าที่ และให้ข้อมูลแก่คณะผู้บริหารตั้งแต่เนิ่น ๆ เพื่อรองรับความก้าวหน้าและการขยายบทบาทขององค์กร

● บทบาทของการเป็นคู่สัญญา (Contractor)

องค์กรภาคประชาสังคมขนาดเล็กส่วนใหญ่มักจะมีบทบาทเป็นผู้ทำสัญญากับองค์กรคู่สัญญาหลักในกลุ่มภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม (Consortium) แม้ว่าบางโอกาสองค์กรเหล่านี้อาจต้องการทำหน้าที่แกนนำ แต่ทว่าก็มีข้อจำกัดอื่น ๆ เช่น คณะผู้บริหารขององค์กรไม่เห็นด้วยหรือองค์กรนั้นมีขนาดเล็กเกินไปเมื่อเทียบกับขนาดของสัญญา เป็นต้น องค์กรขนาดเล็กเหล่านี้ก็อาจมีบทบาทเป็นผู้สัญญารับผิดชอบภารกิจย่อย ๆ ภายใต้กรอบสัญญาหลัก หรืออาจเป็นเพียงหนึ่งในสมาชิกของกลุ่มเครือข่ายที่มีบทบาทรับผิดชอบกิจกรรมเฉพาะย่อย ๆ ตามข้อตกลงหรือสัญญาที่ทำขึ้นกับองค์กรแกนนำและองค์กรภาคีสมาชิกในกลุ่ม

ข้อดีของการทำหน้าที่เป็นเพียงคู่สัญญาหรือเป็นเพียงองค์กรหนึ่งในสมาชิกของกลุ่มภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม (Consortium)

- องค์กรภาคีสมาชิกกลุ่มอาจมีภาระเพียงแค่การต้องทำแบบสอบถามประเมินศักยภาพองค์กร (Pre-Quality Questionnaire) แต่ก็ไม่ต้องรับภาระในการเตรียมงานและดำเนินการตามขั้นตอนการเสนอประมูลทั้งหมดด้วยตนเอง
- ในกรณีที่คณะผู้บริหารขององค์กร ไม่พร้อมที่จะรับผิดชอบต่อความผิดพลาดที่อาจเกิดจากองค์กรสมาชิกอื่น ๆ การจำกัดบทบาทเป็นเพียงคู่สัญญาหรือเป็นสมาชิกภายใต้ข้อตกลงจึงเป็นผลดีต่อองค์กร
- การเป็นคู่สัญญา หรือเป็นสมาชิกกลุ่มภาคีเครือข่ายภายใต้ข้อตกลง ทำให้องค์กรสามารถให้ความสนใจเฉพาะการจัดทำบริการตามที่ได้รับมาเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับภาระงานอื่น ๆ เช่น ไม่ต้องเป็นธุระในการดำเนินงานประสานงานองค์กรต่าง ๆ ไม่ต้องดำเนินงานในการแข่งขันประมูล เป็นต้น
- การดำเนินงานเป็นเพียงองค์กรสมาชิกหนึ่ง อาจจะเป็นหนทางที่มั่นคงที่สุดที่ช่วยให้องค์กรภาคประชาสังคมที่มีขนาดเล็กสามารถดำรงอยู่อย่างยั่งยืน และสามารถก้าวเข้ามา มีบทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ

ข้อเสียของการทำหน้าที่เป็นเพียงคู่สัญญาหรือเป็นเพียงองค์กรหนึ่งในสมาชิกของกลุ่มภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม (Consortium)

- ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐต้องกระทำผ่านองค์กรแกนนำเท่านั้น นั้นหมายความว่า องค์กรแกนนำจะเป็นผู้กำหนด (Dictate) ความสัมพันธ์ในการทำงาน หากความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรแกนนำกับหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ มีปัญหาหรือมีความสัมพันธ์ที่ไม่ดี องค์กรภาคีสมาชิกกลุ่มก็จะต้องได้รับผลกระทบในทางลบไปด้วยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม

- การเป็นองค์กรภาคีสมาชิกทำให้ไม่ได้อยู่ในตำแหน่งที่จะสามารถเจรจาต่อรองได้โดยตรง แต่กระนั้นก็ดีเมื่อมีการตัดสินใจใด ๆ เกิดขึ้น ผลกระทบก็จะตกถึงองค์กรภาคีสมาชิกเหล่านั้นอย่างเลี่ยงไม่ได้ แม้ตนเองจะไม่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจนั้นก็ตาม
- การเป็นเพียงคู่สัญญากับองค์กรแกนนำหรือเป็นเพียงองค์กรภาคีสมาชิกกลุ่ม ทำให้โอกาสในการได้รับประสบการณ์ในการแข่งขันประมูลขององค์กรก็จะถูกจำกัดลง
- การที่องค์กรแกนนำละเมิดสัญญา ย่อมส่งผลกระทบต่อองค์กรภาคีสมาชิกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรภาคีสมาชิกจะต้องตรวจสอบประเมินองค์กรแกนนำในแง่มุมต่าง ๆ อย่างถี่ถ้วนก่อนตัดสินใจเข้าร่วมกลุ่ม ทั้งเรื่องค่านิยม ศักยภาพทางการเงิน และทักษะการบริหารจัดการ
- รูปแบบในการดำเนินงาน รวมไปถึงค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กรแกนนำ อาจจะไม่สอดคล้องกับองค์กรภาคีสมาชิก ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างกันได้ ดังนั้น องค์กรภาคีสมาชิกจึงควรประเมินและคำนึงถึงความสอดคล้องกันของค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรแกนนำ ก่อนตัดสินใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มภาคีเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมหนึ่ง ๆ (Consortium)

บทที่ 7

การเปิดให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ : ตัวแบบเครื่องมือและวิธีการนำไปปฏิบัติ

ตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารสำหรับเปิดให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐในที่นี้ คณะผู้วิจัยมุ่งนำเสนอโดยจำเพาะเจาะจงไปที่รูปแบบการบริหารจัดการกิจการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐโดยภาคเอกชน ซึ่งนอกเหนือไปจากรูปแบบการเปิดให้เอกชนเข้ามาแข่งขันทำสัญญาสัมปทานกับรัฐ และการแข่งขันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีการปฏิบัติกันแพร่หลายทั่วไป นั่นก็คือ เครื่องมือทางการบริหารสำหรับสร้างภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (Public Private Partnership) โดยการนำเสนอตัวแบบดังกล่าวในที่นี้มีที่มาจากกรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักรเป็นหลัก¹¹³

7.1 ความเป็นมาของการพัฒนาตัวแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชนในสหราชอาณาจักร

ภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (Public Private Partnerships: PPPs) เป็นกุญแจสำคัญในยุคศาสตร์ของรัฐบาลที่จะบรรลุถึงความทันสมัย (Modern) การบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูง (High quality public services) และส่งเสริมศักยภาพในการแข่งขันของสหราชอาณาจักร (Promoting the UK's competitiveness) ซึ่งรูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) นี้ ครอบคลุมตั้งแต่เรื่องของการร่วมลงทุนในการดำเนินภารกิจของรัฐ การริเริ่มลงทุนในโครงการของรัฐโดยภาคเอกชน (Private Finance Initiative: PFI) การร่วมทุน (Joint-ventures) ไปจนถึงการให้สัมปทาน รวมตลอดจนการจ้างเหมาภาคเอกชน (Outsourcing) และการขายส่วนแบ่งในธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของอีกด้วย

รัฐบาลอังกฤษได้ดำเนินการในเรื่อง PPPs อย่างจริงจัง ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1997 โดยเริ่มต้นด้วยการพัฒนากลไกการลงทุนดำเนินโครงการของรัฐโดยภาคเอกชน (Private Finance Initiative) หรือ

¹¹³ Pricewaterhouse Coopers Partnering Advisory Services, *Private in Practice: New Approaches to PPP Delivery* <www.pwc.com>; Accenture, *Outsourcing in Government: Pathway to Value* (London: Accenture, 2003); Comptroller and Auditor General, *London Underground: Are the Public Private Partnership Likely to Work Successfully?* (London: National Audit Office, 2004).

PFI อันนำไปสู่การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของเงินลงทุนภายใต้ PFI ดังกล่าว และต่อมาในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1999 รัฐบาลก็ได้ประกาศแผนการที่จะเป็นตัวทำให้ยุทธศาสตร์การพัฒนารูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ภายใต้แผนการสร้างความเป็นหุ้นส่วนแห่งสหราชอาณาจักร (Partnerships UK)

แผนการพัฒนารูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) มีเป้าหมายเพื่อเปิดให้บริษัทเอกชนที่มีภารกิจอันเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ เข้ามามีบทบาทช่วยขยายศักยภาพของภาครัฐ (Public sector) โดยอาศัยกลไกการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับเอกชน หรือ PPPs เป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ รัฐบาลยังใช้กลไกการสร้างภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) เป็นเครื่องมือสำหรับขับเคลื่อนกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของให้สามารถแข่งขันได้มากขึ้น และให้บริการที่ปรับปรุงพัฒนาขึ้นแก่ผู้บริโภค ควบคู่ไปกับการยังคงรักษาเอาไว้ซึ่งความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลอังกฤษได้ขยายแนวทางการเป็นหุ้นส่วนนี้ไปในกิจกรรมภาคสาธารณะอย่างกว้างขวาง โดยวางอยู่บนการอาศัยปัจจัย 2 ประการ คือ ทักษะการกำกับทิศทางการพัฒนาและนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ กับอีกปัจจัยหนึ่งคือ การอาศัยความเชี่ยวชาญของหุ้นส่วนภาคเอกชนในการใช้สินทรัพย์สาธารณะให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งกลไกภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) นี้ ไม่เพียงแต่เป็นหัวใจหลักของการขับเคลื่อนระบบบริหารงานภาครัฐของสหราชอาณาจักรไปสู่ความทันสมัย (Modernization) เท่านั้น หากแต่ยังมีผลประโยชน์ในระดับระหว่างประเทศอีกด้วย ด้วยเหตุที่แนวทางดังกล่าวริเริ่มจากภายในสหราชอาณาจักรและเป็นต้นแบบขยายไปยังประเทศอื่น ๆ ยิ่งไปกว่านั้น บริษัทเอกชนในสหราชอาณาจักรยังสามารถอาศัยทักษะและความเชี่ยวชาญของตนในการพัฒนาการบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ได้รับจากการเป็นภาคีหุ้นส่วนกับรัฐบาลในการขยายโอกาสเข้าสู่ตลาดส่งออกใหม่ได้มากขึ้นด้วย

7.2 หลักการพื้นฐานของการร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs)¹¹⁴

หากพิจารณาบทบาทของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจในบริบทสากล กล่าวได้ว่าบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจนั้นมีขอบเขตลดลงอย่างต่อเนื่องตลอด 20 ปีที่ผ่านมา อันเป็นผลจากการที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจการของรัฐมากขึ้นเรื่อย ๆ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการให้สัมปทาน เป็นต้น ปัจจุบันการลดบทบาทของภาครัฐในด้านการลงทุน โดยเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทแทนรัฐมากขึ้นนั้น ดำเนินการโดยผ่านกลไกการที่ภาครัฐเปิดให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการในโครงการก่อสร้างและบริการขั้นพื้นฐาน หรือที่เรียกว่า การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPPs)

¹¹⁴ Richard Hemming, *Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk* (International Monetary Fund, 2006).

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดคำนิยามที่ชัดเจนแน่นอนของ “โครงการ PPPs” ว่ามีความหมายอย่างไร คำนิยามที่มีปรากฏอยู่ในปัจจุบันเป็นของคณะกรรมการยุโรปหรือ European Commission: EC ได้ให้คำนิยามไว้ว่าเป็น “การให้เอกชนดำเนินโครงการลงทุนที่ปกติแล้วจะดำเนินการโดยภาครัฐ” โครงการ PPPs ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ทางรถไฟ โรงพยาบาล โรงเรียน หรือ อาคารสำนักงานของหน่วยงานรัฐบาล เป็นต้น

โครงการลงทุนของรัฐที่เหมาะสมกับการบริหารจัดการโดยภาคเอกชนในรูปแบบการสร้างภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน หรือ PPPs นั้น จะต้องเป็นโครงการที่มีความน่าสนใจให้เอกชนเข้ามาลงทุน และเอกชนสามารถที่จะระดมทุนได้ในหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการนำกระแสเงินสดที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตเป็นสินทรัพย์ค้ำประกันผ่านนิติบุคคลเฉพาะกิจหรือที่เรียกกันว่า Special Purpose Vehicles (SPVs) ซึ่ง SPVs อาจจะเป็นการร่วมกันของหลายบริษัทหรือบริษัทเดียวก็ได้ โดยที่ SPVs จะสร้างขึ้นเพื่อจุดประสงค์เฉพาะกิจในการดำเนินงานของ PPPs ในแต่ละโครงการโดยเฉพาะ โดยปกติแล้ว SPVs มักจะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง เนื่องจากหนี้ที่เกิดขึ้นไม่ได้บันทึกไว้ในระบบงบประมาณและไม่นับรวมเป็นหนี้สาธารณะ

ลักษณะการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนมีหลายรูปแบบ ซึ่งอาจจะมีชื่อเรียกและรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไป โดยพิจารณาจากตารางที่ 7.1 รูปแบบของภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ที่พบบ่อยมักจะเป็นรูปแบบ Design-Build-Finance-Operate (DBFO) ซึ่งภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) รูปแบบนี้ รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดรูปแบบโครงการที่ต้องการ และให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการออกแบบ ก่อสร้าง จัดหาเงินทุน และบริหารจัดการสินทรัพย์ดังกล่าวให้ตรงตามวัตถุประสงค์

สำหรับข้อแตกต่างระหว่างการลงทุนแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) และการลงทุนของภาครัฐโดยทั่วไปนั้น ก็คือ การที่ภาคเอกชนต้องเป็นผู้ออกแบบและจัดหาแหล่งเงินทุนเอง และส่วนใหญ่จะดำเนินงานเองอีกด้วย เนื่องมาจากสมมติฐานที่ว่าหากภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการเองแล้ว จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้มากขึ้น โดยเฉพาะการให้ภาคเอกชนดำเนินงานเป็นลักษณะเบ็ดเสร็จ (Bundling) จะเป็นการเพิ่มแรงจูงใจให้กับภาคเอกชนเพิ่มคุณภาพและการลดต้นทุนของการดำเนินการในระยะยาวได้

ตารางที่ 7.1 แสดงรูปแบบและลักษณะการลงทุนของภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs)

รูปแบบ	ลักษณะโดยทั่วไป
Build-Own-Operate (BOO) Build-Develop-Operate (BDO) Design-Construct-Manage-Finance (DCMF)	เอกชนเป็นผู้ออกแบบ ก่อสร้าง เป็นเจ้าของ พัฒนา ดำเนินการและบริหารจัดการสินทรัพย์ ซึ่งไม่มีข้อตกลงที่ต้องโอนการดำเนินงานคืนให้กับรัฐบาล
Buy-Build-Operate (BBO) Lease-Develop-Operate (LDO) Wrap-Around Addition (WAA)	ภาคเอกชนซื้อหรือเช่าสินทรัพย์จากรัฐบาลเพื่อทำการปรับปรุง หรือพัฒนาเพื่อดำเนินการ ซึ่งไม่มีข้อตกลงในการที่ต้องโอนการดำเนินงานให้กับรัฐบาล
Build-Operate-Transfer (BOT) Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) Build-Rent-Own-Transfer (BROT) Build-Lease-Operate-Transfer (BLOT) Build-Transfer-Operate (BTO)	ภาคเอกชนเป็นผู้ออกแบบ ก่อสร้าง บริหารจัดการ และต้องส่งมอบให้รัฐบาลเมื่อสิ้นสุดสัญญา ซึ่งเอกชนรายอื่นอาจจะทำการเช่าเพื่อบริหารงานต่อจากรัฐบาล

โครงการลงทุนที่ดำเนินการในรูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ส่วนใหญ่รัฐบาลมักจะเป็นผู้ซื้อบริการดังกล่าว ซึ่งลักษณะการบริการโดยทั่วไปมีดังนี้

- 1) รัฐบาลเป็นผู้ให้บริการเอง เช่น การลงทุนโครงการก่อสร้างอาคารและสถานราชทัณฑ์
- 2) รัฐบาลก่อสร้างเพื่อเป็นสถานที่สำหรับให้บริการสาธารณะของรัฐ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น
- 3) รัฐบาลก่อสร้างเพื่อให้บริการแก่ผู้ให้บริการทั่วไป เช่น ถนน สะพาน เป็นต้น ในกรณีที่เอกชนเป็นผู้ให้บริการโดยตรงกับสาธารณะ เช่น การเก็บค่าทางด่วน วิธีการดังกล่าวมักถูกเรียกว่าเป็นการให้สัมปทาน

ซึ่งจะต้องจ่ายค่าสัมปทานหรือแบ่งปันกำไรให้กับรัฐบาล โดยทั่วไปแล้วเอกชนเป็นเจ้าของสินทรัพย์ขณะดำเนินงาน และมีการโอนสินทรัพย์หรือมูลค่าซากเมื่อหมดสัญญา ซึ่งอาจเรียกลักษณะการดำเนินงานรูปแบบนี้ว่าเป็น Build-Operate-Transfer (BOT) หรือ Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)

คำว่า “Public Private Partnership” มักจะใช้เป็นคำในการอธิบายภาพกว้าง ๆ ของการสร้างความร่วมมือในรูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน ซึ่งอาจจะมีข้อพิจารณาที่แตกต่างกันในรายละเอียด เช่น กรณีของการดำเนินการแบบ Operating Lease หรือกรณีที่รัฐบาลเป็นเจ้าของให้เอกชนดำเนินการบริหารจัดการ อาจจะสามารถพิจารณาว่าเป็น PPPs ได้ แต่กรณีการดำเนินการแบบ Financial Lease (ออกแบบ

จัดหาเงินทุน สร้าง และส่งมอบ) จะไม่พิจารณาว่าเป็น PPPs เนื่องจากภาคเอกชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการให้บริการให้แก่ประชาชน

รูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) นำมาใช้เป็นเครื่องมือที่เหมาะสมในการสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานเนื่องด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ

ประการแรก การดำเนินโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน มักจะเป็นโครงการที่ให้ผลตอบแทนเป็นอย่างดี ซึ่งสามารถดึงดูดความสนใจของภาคเอกชนในการเข้าประมูลได้ค่อนข้างสูง

ประการที่สอง การดึงภาคเอกชนเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนร่วมลงทุนกับภาครัฐ นอกจากเอกชนจะเป็นการอาศัยศักยภาพในการดำเนินโครงการของภาคเอกชนแล้ว หากให้เอกชนเป็นผู้ช่วยออกแบบในโครงการ จะช่วยทำให้การออกแบบนั้นตรงตามจุดประสงค์ที่ภาครัฐต้องการได้มากขึ้น

ประการที่สาม การให้บริการและการดำเนินงานของเอกชน จะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพของการทำงานมากขึ้น โดยอาศัยการระดมทุนผ่านองค์กรนิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPVs Financing)

โดยปกติแล้ว เอกชนสามารถระดมทุนเพื่อการลงทุนในโครงการที่ดำเนินการในรูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ได้หลายรูปแบบ โดยภาคเอกชนสามารถนำกระแสเงินสดที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตจากการได้รับสัมปทานในโครงการที่ประมูลได้ สำหรับเป็นสินทรัพย์ค้ำประกันในการระดมทุน ซึ่งเงินที่นำมาชำระให้แก่การระดมทุน อาจได้มาจาก 2 แหล่ง คือ เงินค่าจ้างโดยตรงจากรัฐ และเงินจากรายได้ในโครงการดำเนินการ (Demand for Service) เช่น ค่าทางด่วน โดยรูปแบบในการระดมทุนอาจมาในรูปแบบของหุ้น ในกรณีที่ต้องการแบ่งปันกำไร หรือในรูปเงินกู้และเงินสนับสนุน ในกรณีที่รัฐพิจารณาแล้วว่าเป็นประโยชน์ทางสังคม หรือช่วยเหลือโดยให้การค้ำประกันแก่เอกชน

โครงการที่ดำเนินการในรูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) มักจะทำการระดมทุนผ่านนิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicles: SPVs) ซึ่งองค์กรนิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPVs) นี้ อาจจะเป็น คณะนิติบุคคล หรือกลุ่มสถาบันทางการเงินก็ได้ โดยองค์กรดังกล่าว จะช่วยทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการระดมทุนให้แก่ภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) นอกจากนี้ องค์กรนิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPVs) อาจจะเป็นเครื่องมือในการควบคุมโครงการภายใต้ภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) แทนรัฐบาลในทางอ้อมได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงในการดำเนินงานขององค์กรนิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPV) ที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น ส่วนใหญ่จะมาจากการที่ภาครัฐใช้องค์กรนิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPV) ในการหลบเลี่ยงการบันทึกหนี้สินภาคสาธารณะที่จะเกิดขึ้นแก่รัฐบาล แต่ในกรณีของมาตรฐานการบัญชีของภาคเอกชนจะบังคับให้องค์กรนิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPVs) ต้องมีการบันทึกข้อมูลการระดมทุนและเงินหมุนเวียนในบัญชีของหน่วยงานหลักที่ทำการกำกับควบคุมองค์กรนิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPVs) ด้วย ซึ่งในกรณีขององค์กรนิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPVs) ที่มีรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลอยู่นั้น กิจกรรมดังกล่าวจะต้องถูกบันทึกในระบบงบประมาณของภาครัฐด้วย ตัวอย่างเช่น กรณีการใช้องค์กรนิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPVs) เพื่อดำเนินการเช่าถังเติมน้ำมันของเครื่องบิน

โดยกองทัพอากาศสหรัฐฯ สำนักงานงบประมาณสภาคอนเกรสได้พิจารณาว่า องค์กกรนิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPVs) ดังกล่าวควบคุมโดยรัฐบาลสหรัฐฯ ดังนั้นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจะต้องถูกบันทึกไว้ในระบบงบประมาณของรัฐบาลกลาง เป็นต้น

7.3 หลักการพิจารณาความเหมาะสมของดำเนินโครงการภายใต้รูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs)

การดำเนินโครงการในรูปภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) เป็นที่แพร่หลายทั่วโลก โดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วหรือ OECD เช่น ประเทศสหราชอาณาจักร นั้น นับเป็นประเทศที่มีการพัฒนาและประสบความสำเร็จมากที่สุดในการดำเนินโครงการในรูปภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) โดยการดำเนินงานผ่านหน่วยงานที่มีชื่อเรียกว่า The United Kingdom's Private Finance Initiative (PFI) ที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1992 ทั้งนี้ โครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐที่เปิดให้ภาคเอกชนเป็นผู้ริเริ่มลงทุน (PFI) นั้น มีสัดส่วนการลงทุนถึงประมาณร้อยละ 14 ของการลงทุนภาครัฐทั้งหมด ซึ่งส่วนมากเป็นการดำเนินการก่อสร้างด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ส่วนประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกาและเอเชีย เริ่มมีการดำเนินโครงการในรูปภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

สำหรับหลักการทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่เป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานรองรับการบริหารงานภาครัฐภายใต้รูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ได้แก่ หลักการว่าด้วย “ความเป็นเจ้าของและการทำสัญญา” (Ownership and Contracting) กล่าวคือ หลักการและเหตุผลสำคัญในการดำเนินโครงการภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ก็คือ การที่ภาครัฐต้องการให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการร่วมหรือเป็นเจ้าของในภารกิจของภาครัฐด้วย (Ownership)

เหตุผลที่ภาครัฐต้องการดึงภาคเอกชนเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนในการดำเนินการของรัฐ ก็เนื่องมาจากการที่เอกชนมีการดำเนินงานภายใต้สภาพการแข่งขันภายใต้กลไกตลาดอยู่เป็นปกติ ซึ่งสภาพการแข่งขันดังกล่าวทำให้องค์กรในภาคเอกชนมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูงกว่าภาครัฐ ซึ่งมีลักษณะพื้นฐานของดำเนินงานในแบบผูกขาด (Monopoly) มาโดยตลอด ซึ่งเป็นผลทำให้การดำเนินโครงการลงทุนของภาครัฐมักจะไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ดังนั้น หากรวมจุดแข็งด้านศักยภาพและประสิทธิภาพของเอกชน เข้ามาใช้ในการบริหารโครงการลงทุนของภาครัฐ ก็จะช่วยทำให้ภาครัฐสามารถลดความเสี่ยงในการดำเนินงาน และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจได้มากยิ่งขึ้น และหากพิจารณาถึงผลได้ผลเสียระหว่างคุณภาพ (Quality) และ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการในรูปภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) จะพบว่า รัฐสามารถกำหนดคุณภาพและมาตรฐานของงานตามที่ต้องการได้ ในขณะที่เดียวกันภาคเอกชนก็มีความสามารถในการบริหารต้นทุนซึ่งจะช่วยในการดำเนินงานมีความคุ้มค่ามากขึ้นอีกด้วย

ภายใต้หลักการดังกล่าว การพิจารณาว่าโครงการใดของภาครัฐ ควรดำเนินการภายใต้รูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) หรือไม่นั้น จึงควรพิจารณาจากเงื่อนไขที่ว่า โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่รัฐสามารถกำหนดข้อตกลงหรือสัญญาในการกำหนดคุณภาพให้ชัดเจนได้หรือไม่ ถ้าภาครัฐไม่สามารถกำหนดคุณภาพและเงื่อนไขมาตรฐานของการดำเนินงานนั้นได้ ก็ถือว่าโครงการดังกล่าวไม่เหมาะต่อการบริหารงานในรูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) แต่ในทางกลับกัน หากรัฐบาลสามารถที่จะกำหนดคุณภาพที่ต้องการได้ชัดเจน และไม่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและเงื่อนไขสัญญา ระหว่างการดำเนินการมากนักก็สามารถดำเนินการโครงการภายใต้รูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ได้

7.4 การวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) ในการดำเนินโครงการภายใต้รูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs)

การพิจารณาความเหมาะสมของการดำเนินโครงการภายใต้รูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) จำเป็นต้องมีการประเมินความเสี่ยงของโครงการใน 5 ประการ คือ

- 1) ความเสี่ยงจากการก่อสร้าง (Construction Risk) เช่น ปัญหาในการออกแบบ ต้นทุนบานปลาย และโครงการล่าช้า
- 2) ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk) เช่น อัตราแลกเปลี่ยน และดอกเบี้ย ซึ่งอาจส่งผลให้มูลค่าการลงทุนเพิ่มขึ้นได้ เป็นต้น
- 3) ความเสี่ยงด้านความพร้อม (Availability Risk) เช่น ความเสี่ยงที่ไม่สามารถดำเนินโครงการได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเกิดจากการขาดทรัพยากรหรือปัจจัยในการผลิต
- 4) ความเสี่ยงด้านความต้องการ (Demand Risk) เช่น ความต้องการต่อบริการนั้น ๆ อาจมีความผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ที่มีผลกระทบ
- 5) ความเสี่ยงด้านมูลค่าซาก (Residual Value Risk) เช่น ราคาตลาดของสินทรัพย์ในอนาคต การส่งผ่านความเสี่ยงและต้นทุนทางการเงิน (Risk Transfer and Financing Costs)

หลักการสำคัญในการประเมินความเสี่ยงในประการต่าง ๆ ก็คือ การให้เอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการนั้น ไม่ควรจะทำให้ต้นทุนในการดำเนินโครงการเพิ่มขึ้น เนื่องจากต้นทุนในการดำเนินโครงการ ควรจะขึ้นอยู่กับความเสี่ยงของโครงการโดยรวมเท่านั้น ซึ่งจะไม่ขึ้นกับว่ารัฐบาลหรือเอกชนเป็นผู้ให้เงินสนับสนุน แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของตลาด (Incomplete Market) อาจทำให้รัฐบาลมีความเสี่ยงน้อยกว่าภาคเอกชนในการหารายได้ เพราะรัฐบาลสามารถที่จะหารายได้จากภาษี ถึงแม้ว่าภาคเอกชนจะสามารถใช้เครื่องมือทางการเงินก็ตาม ซึ่งจากจุดนี้ทำให้โครงการภาคีหุ้นส่วน

ภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ได้รับประโยชน์จากการที่มีต้นทุนทางการเงินที่ต่ำและประสิทธิภาพในการจัดการที่เพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการประเมินความเสี่ยงนั้น จำเป็นต้องตระหนักว่า สมมติฐานในการประเมินความเสี่ยงของโครงการของรัฐและเอกชนแตกต่างกัน เนื่องจากโดยทั่วไป รัฐมักจะมีอัตราความเสี่ยงที่ต่ำกว่าภาคเอกชน เพราะภาคเอกชนจะต้องคิดต้นทุนความเสี่ยง (Risk Premium) เพิ่มเข้าไปในต้นทุนรวมด้วย จึงอาจจะทำให้การตกลงเรื่องต้นทุนระหว่างภาครัฐกับเอกชนมีความยุ่งยาก อีกทั้งในบางครั้งเอกชนอาจจะเลือกที่จะลดประสิทธิภาพของการดำเนินการ เพื่อให้มีความเสี่ยงต่ำสุด โดยภาครัฐอาจต้องยอมให้ผลตอบแทนที่จะยอมรับได้ของภาคเอกชน ในระดับที่คุ้มค่าต่อการรับงานหรือโครงการดังกล่าว เพื่อให้เอกชนมีการลดความเสี่ยงบางประการเพื่อให้สามารถทำได้ตามสัญญาตามที่ภาครัฐกำหนด โดยอาจจะเป็นการบังคับให้ภาครัฐต้องให้การรับประกันเพิ่มเติมแก่ภาคเอกชน ซึ่งจะเพิ่มต้นทุนให้แก่รัฐบาลในระยะยาว แต่อย่างไรก็ตาม โครงการที่ดำเนินการภายใต้ภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) จะต้องมีการกำกับให้เกิดการแข่งขันทั้งในด้านราคาและอัตราผลตอบแทนด้วย

7.5 เงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางสถาบันที่รองรับการทำงานในรูปภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs)

เหตุผลที่ทำให้การดำเนินงานภายใต้รูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) มีประสิทธิภาพสูงกว่าการดำเนินงานแบบปกติที่ภาครัฐลงทุนดำเนินการเองนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสภาพการแข่งขันของภาคเอกชน ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อการยกระดับประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเนื่องจากโครงการสาธารณูปโภคนั้น มักมีขนาดใหญ่ จึงทำให้ผู้เข้าประมูลจากภาคเอกชนมักจะมีน้อยราย ซึ่งส่งผลทำให้การแข่งขันลดลง และอาจเกิดภาวะกึ่งผูกขาดโดยผู้แข่งขันน้อยรายได้ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วโครงการที่ดำเนินการในรูปภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ควรให้มีการแข่งขันมากที่สุดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพพัฒนาการจัดการและสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการบริหารงานภาครัฐ

เนื่องจากส่วนใหญ่รัฐบาลจะเป็นผู้ควบคุมราคาค่าการให้บริการ ทำให้ไม่เกิดการแข่งขัน จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายในการออกเงื่อนไขหรือข้อกำหนดให้เอกชนเกิดแรงจูงใจในการลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การควบคุมของรัฐบาลมักจะมี 2 รูปแบบ คือ โดยการควบคุมอัตราผลตอบแทน (Rate of return Regulation) และการควบคุมราคา (Price Regulation) ซึ่งในรูปแบบการควบคุมอัตราผลตอบแทนมักจะมีปัญหาเนื่องจากในสถานะที่เป็นการผูกขาด (Monopoly) โดยรัฐนั้น การพิจารณาราคากลาง (Cost Benchmark) มักจะทำได้ยากและส่งผลทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจ เช่นเดียวกับการควบคุมราคาซึ่งมีปัญหามากไม่แตกต่างกัน วิธีการหนึ่งที่น่าจะนำมาใช้คือ การเปรียบเทียบกับหน่วยงานประเภทเดียวกันในประเทศอื่น ๆ เพื่อนำมาเป็นเกณฑ์มาตรฐาน แต่วิธีนี้จะมีปัญหาที่ต้องมีข้อมูลสนับสนุนจำนวนมาก วิธีการที่มีการแข่งขันกัน

ระหว่างรัฐและเอกชน จึงอาจจะเป็นวิธีที่สร้างงูใจได้ในระดับที่ค่อนข้างสูง แม้ว่าจะทำให้เกิดการค้ำกำไรเกินควร (Excess Profit) แต่กระนั้น วิธีนี้จะมีประสิทธิภาพดีกว่ารูปแบบที่รัฐเป็นผู้ให้บริการอย่างเดียว

การทำให้โครงการที่ดำเนินการภายใต้ภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ประสบความสำเร็จนั้น จะต้องประกอบด้วยกรอบโครงสร้างเชิงสถาบันที่สำคัญ ได้แก่ การมีระบบบริหารภาครัฐภายใต้สภาพทางการเมืองที่แน่นอน การมีธรรมาภิบาล การมีความเชี่ยวชาญและประสิทธิภาพในการประเมินโครงการของรัฐบาล อีกทั้งจะต้องมีการประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดจากการสร้างภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) และมีการบันทึกผลการดำเนินงานในระบบบัญชีการคลัง รวมทั้งมีการรายงานเพื่อให้ทราบถึงความเสี่ยงทั้งหมดที่อาจเกิดขึ้นด้วย

เงื่อนไขเชิงโครงสร้างสถาบันที่สำคัญประการหนึ่งคือ การสร้างระบบรับประกันความเสี่ยงด้านการคลังของรัฐบาล กล่าวคือ การดำเนินการของภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ส่วนใหญ่มักจะเกี่ยวข้องกับการรับประกันของรัฐบาล โดยมีเป้าหมายเพื่อช่วยลดความเสี่ยงทางการเงินที่จะเกิดขึ้นแก่ภาคเอกชน แต่อาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านการคลังจากการรับประกัน เนื่องจากการรับประกันของรัฐบาลจะมีผลผูกพันเมื่อเหตุการณ์เกิดขึ้น เช่น เมื่อรัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ รัฐบาลจะต้องชดใช้เมื่อหน่วยงานที่รัฐค้ำประกันไม่สามารถชำระหนี้เองได้ ซึ่งทั้งนี้การค้ำประกันนั้นมี 2 ลักษณะ คือ

(1) การค้ำประกันที่มีรูปแบบที่ชัดเจนเป็นทางการ (Explicit Contingent Guarantee) ซึ่งเป็นการค้ำประกันโดยรัฐบาลที่เป็นไปตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การค้ำประกันอย่างเป็นทางการยังรวมถึงการที่รัฐบาลยังมีหน้าที่ (Obligation) ที่จะต้องสนับสนุนความมั่นคงด้านสังคม เช่น ประกันสังคม หรือ บำเหน็จบำนาญ เป็นต้น ซึ่งการค้ำประกันในกรณีนี้จะไม่พิจารณาว่าเป็นภาระผูกพัน (Contingent Liability) เนื่องจากเป็นภาระที่คาดว่าจะเกิดแน่นอนในอนาคตและสามารถประมาณการได้ชัดเจนจากโครงสร้างทางประชากรศาสตร์

(2) ภาระผูกพันโดยนัย (Implicit Contingent Liabilities) จะเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลเข้าไปรับภาระทั้ง ๆ ที่ไม่มีข้อตกลง กฎหมาย สัญญา หรือข้อผูกพันทางนโยบายให้ดำเนินการ และมักเกิดจากความคาดหวังจากแนวปฏิบัติของรัฐในอดีต เช่น การให้การบรรเทาทุกข์เมื่อเกิดภัยธรรมชาติหรือการให้ความช่วยเหลือสถาบันการเงินเมื่อกิจการล้มเหลว เป็นต้น การค้ำประกันและภาระผูกพันในกรณีนี้ มีประเด็นสำคัญที่มักทำให้เกิดปัญหาอย่างมากในการจัดการด้านการคลัง นั่นคือ ความไม่แน่นอนว่าจะต้องชำระหรือไม่เมื่อไร และเท่าใด

การรับประกันเป็นเพียงเครื่องมือรูปแบบหนึ่งของรัฐบาลที่สามารถนำมาใช้ในการดำเนินนโยบายซึ่งในความเป็นจริงยังมีเครื่องมืออีกหลายประเภทที่สามารถนำมาใช้ได้ เช่น การสนับสนุนการเงินโดยตรง (Subsidy) ในรูปแบบของเงินให้เปล่า (Grant) การลดภาษี (Tax Break) การเพิ่มทุน (Capital Injection) ซึ่งควรเลือกใช้ให้เหมาะสมกับโครงการและเป้าหมายที่กำหนดไว้ การค้ำประกันอาจจะเหมาะสมกับการดำเนินโครงการเพียงบางประเภทเท่านั้น

โดยปกติแล้ว การบริหารความเสี่ยงของโครงการ ควรมีผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับความเสี่ยงนั้น ๆ และเป็นผู้จัดการความเสี่ยงดังกล่าว เช่น กรณีเกิดความเสี่ยงด้านความต้องการการใช้บริการสาธารณะ (Demand Risk) ก็ควรจะให้เอกชนเป็นผู้จัดการ แต่หากเป็นความเสี่ยงจากด้านการเมือง (Political Risk) ที่อาจจะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือสัญญา การดำเนินการก็ควรที่จะให้รัฐเป็นผู้จัดการป้องกันความเสี่ยง เช่น การกำหนดข้อกฎหมายให้ชัดเจนเพื่อลดปัญหาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย อย่างไรก็ตาม รัฐไม่ควรที่จะให้การรับประกันแบบเหมารวมทั้งระบบเศรษฐกิจ แต่ควรจะมีการเฉพาะเจาะจงในระดับโครงการว่าโครงการใดควรได้รับความช่วยเหลือแบบใด แต่หากพิจารณาถึงความเสี่ยงบางประเภทที่อาจจะไม่มีใครที่มีความสามารถมากกว่ากันในการจัดการทั้งรัฐและเอกชน เช่น ภัยธรรมชาติ จึงอาจจะต้องใช้การรับประกันภัยต่อกับหน่วยงานที่สาม

นอกจากนี้ การรับประกันอาจจะสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามเวลาและตามความเหมาะสม ตัวอย่าง เช่น ในระยะแรก การรับประกันให้แก่โครงการที่ดำเนินการโดยภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) มักมีต้นทุนสูง เนื่องจากโครงการกำลังอยู่ในช่วงเริ่มดำเนินการ แต่เมื่อโครงการดำเนินการผ่านไปสักระยะหนึ่งแล้ว การดำเนินโครงการจะมีความชำนาญมากขึ้น ทำให้ความเสี่ยงโดยรวมลดลงก็อาจจะยกเลิกการรับประกันได้ ซึ่งควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้รับความเสี่ยงบางส่วน เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาความรับผิดชอบต่อสาธารณะของรัฐ

อย่างไรก็ตาม การรับประกันอาจจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมกับรัฐบาลในการดำเนินการในบางโครงการ แต่มักจะถูกกละเลยในการนำมาพิจารณาในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหามากมายได้เช่นกัน เนื่องจากการรับประกันเป็นเครื่องมือที่ยากจะพิสูจน์ได้ว่ามีประสิทธิภาพและช่วยลดต้นทุนมากกว่าวิธีการอื่น ๆ อีกทั้งยังทำให้รัฐบาลสามารถหลีกเลี่ยงที่จะทำตามข้อจำกัด วินัย หรือ กรอบที่กำหนดไว้ จึงส่งผลทำให้เอกชนหรือสถาบันทางการเงิน สามารถหาผลประโยชน์จากการรับประกันนี้ในการที่จะลดความเสี่ยงของตนเอง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในด้านการมีธรรมาภิบาลขององค์กรได้เช่นกัน

การจัดการความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับการรับประกัน เป็นอีกกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญในการดำเนินโครงการภายใต้รูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) เนื่องจากความเสี่ยงที่จะเกิดจากการรับประกันนั้น ถึงแม้ว่าจะเป็นสิ่งที่ควรทำการเฝ้าระวังอย่างรอบคอบ แต่กระนั้นก็ตาม การรับประกันก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของความเสี่ยงด้านการคลังทั้งหมด ทั้งนี้ยังมีความเสี่ยงด้านการคลังในประเภทอื่น ๆ อีกด้วย ตัวอย่างเช่น ภาวะผูกพันแบบชัดเจน ภาวะผูกพันแบบโดยนัย และความเสี่ยงเชิงนโยบาย ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาภาวะและความเสี่ยงเหล่านี้โดยเชื่อมโยงให้เห็นภาพรวม

สำหรับการควบคุมการรับประกันที่มีประสิทธิภาพนั้น รัฐบาลควรจัดให้มีศูนย์กลางในการดูแลการให้การรับประกัน ซึ่งควรที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ และจะต้องมีกระบวนการที่สมบูรณ์ ตั้งแต่การขออนุมัติจากกระทรวงการคลัง คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ตัวอย่างเช่น ในประเทศแคนาดา จะมีการรวมการตัดสินใจในการอนุมัติการรับประกันเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบงบประมาณ โดยทั่วไป

รัฐบาลกลางมักจะถูกพิจารณาว่า เป็นผู้ให้การค้ำประกันรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งควรมีการหาระดับเพดานที่เหมาะสมในการกำหนดปริมาณการค้ำประกัน

โดยรัฐบาลควรผลักดันการออกกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณสำหรับการค้ำประกัน เพราะหากมีการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการถูกเรียกร้องให้ชดใช้การค้ำประกัน จะทำให้ไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการวางแผนด้านการบริหารหนี้และงบประมาณของรัฐ ทั้งนี้ การจัดทำงบประมาณสำหรับการค้ำประกัน ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะต้องมีกองทุนสำรอง (Reserve Fund) เพื่อใช้สำหรับการชดใช้หนี้จากการค้ำประกันโดยเฉพาะ แต่การสร้างกองทุนสำรองนี้ อาจจะใช้เพื่อการบริหารภาระหนี้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และใช้มูลค่าปัจจุบันของภาระที่อาจจะเกิดจากการชดเชยค้ำประกันในอนาคตเป็นฐานในการกำหนดระดับของเงินทุนสำรอง

นอกจากวิธีการดังกล่าวแล้ว รัฐบาลยังอาจจะใช้วิธีการสร้างกองทุนชนิดหนึ่งที่มีเรียกว่า Earmark Fund โดยใช้ค่าธรรมเนียมซึ่งเรียกเก็บจากการรับประกัน เป็นเครื่องมือช่วยป้องกันปัญหาได้อีกทางหนึ่ง ดังตัวอย่างเช่น กรณีประเทศชิลี ที่รัฐบาลมีส่วนร่วมด้วยผลประโยชน์ในการรับประกัน หากรายได้มากกว่าการประกันขั้นต่ำ รัฐบาลจะได้รับส่วนแบ่งรายได้ เป็นต้น การพัฒนาโครงสร้างด้านสถาบัน จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการบริหารจัดการภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหน่วยงานหลักผู้สมควรเป็นผู้รวบรวมภาระผูกพัน ก็คือ หน่วยงานที่บริหารหนี้ของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้เพื่อที่รัฐบาลจะสามารถกำกับดูแลบริหารงานของภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ได้อย่างครบวงจร

7.6 การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการในรูปหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs)

โดยทั่วไป การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลัง (Debt Sustainability Analysis) จะเน้นหนักในการวิเคราะห์เฉพาะข้อมูลหนี้สาธารณะเท่านั้น ซึ่งมักจะไม่นำถึงหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือเงินฝากรัฐบาลที่อยู่ในกองทุนประกันสังคม อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังก็ควรที่จะพิจารณาถึงผลกระทบของภาระหรือข้อผูกพันที่ไม่ใช่หนี้ด้วย ซึ่งถ้าจะพิจารณาผลกระทบที่มีต่อการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังสามารถพิจารณาได้ 2 วิธีการ ดังนี้

1) การพิจารณาภาระข้อผูกพันของโครงการภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) มีฐานะเป็นหนี้สาธารณะ ซึ่งจะคำนวณโดยการหามูลค่าปัจจุบันของค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตของสัญญาภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) และภาระที่เกิดจากการจ่ายชดเชยจากการรับประกันของโครงการภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) แล้วจึงนำมารวมกับหนี้สาธารณะ ซึ่งจะกลายเป็นหนี้สาธารณะรวมกับภาระของภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) จากนั้นจึงนำมาวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการ

คลังในลำดับสุดท้าย ซึ่งหากเกิดความไม่ยั่งยืนทางการคลัง รัฐบาลก็ต้องมีการบริหารจัดการให้ดุลการคลังเบื้องต้นเกินดุลหรือขาดดุลน้อยลง

2) การพิจารณาให้การใช้จ่ายของภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นค่าใช้จ่ายเบื้องต้นในอนาคต (Future primary spending) ซึ่งสามารถใช้ตัวเลขจากหนี้สาธารณะปัจจุบันเป็นภาระหนี้เพียงอย่างเดียวในการคำนวณ โดยวิธีการนี้จะมีความเหมาะสมมากกว่า เนื่องจากจะพิจารณาให้โครงการภายใต้สัญญาของภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) เป็นภาระหนี้ทันที ซึ่งจะเหมาะสมในทางบัญชีและสถิติด้วย

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังโดยวิธีการนี้ยังมีข้อจำกัดบางประการ คือ ประการแรก อาจเกิดปัญหาในเรื่องของข้อมูลของโครงการภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ที่ต้องมีความครบถ้วน ประการที่สอง การประมาณการภาระที่เกิดจากโครงการภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ทั้งการจ่ายเงินต้นและดอกเบี้ยที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งอาจจะไม่แน่นอนสูง และประการที่สาม การประมาณการมูลค่าการชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดจากการรับประกันนั้น อาจมีความคลาดเคลื่อนสูง แต่การวิเคราะห์ความยั่งยืนนั้น หากขาดการวิเคราะห์ภาระที่อาจเกิดจากภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) เข้าไปด้วย ก็จะทำให้การวิเคราะห์ความยั่งยืนด้านการคลังขาดความสมบูรณ์

7.7 กรณีตัวอย่าง London Underground¹¹⁵

การดำเนินโครงการภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการบริหารจัดการระบบรถไฟฟ้าใต้ดินในประเทศอังกฤษนั้น รัฐบาลมีเป้าหมาย คือ การมุ่งพัฒนาให้ระบบการลงทุนและการจัดการโครงสร้างรถไฟฟ้าใต้ดิน (Tube infrastructure) มีความทันสมัย โครงการภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ช่วยให้รัฐบาลอังกฤษสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ ด้วยการเปลี่ยนผ่านส่วนของธุรกิจที่ว่าด้วยการลงทุนให้ไปอยู่ในมือของภาคเอกชน ขณะที่การดำเนินงานและกำกับดูแลภารกิจในด้านของความปลอดภัยนั้นยังคงเป็นภาครัฐ นั่นคือหน่วยงานที่ชื่อว่า Health and Safety Executive ที่ดูแลทั้งเครือข่ายระบบรถไฟฟ้าใต้ดินและระบบการเดินทาง

รูปแบบของโครงการภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ในการจัดการระบบรถไฟฟ้าใต้ดินอังกฤษ ประกอบด้วยภาคีหุ้นส่วน 3 กลุ่ม คือ

¹¹⁵ London Underground: Are the Public Private Partnership likely to work successfully? (London: National Audit Office, 2004).

- 1) ผู้ดำเนินงาน PPPs โครงการรถไฟฟ้าใต้ดิน ดำเนินงานโดยบริษัท LUL ซึ่งดูแลส่วน การดำเนินงานระบบการเดินรถไฟฟ้า และ Infraco JPN, Infraco BCV และ Infraco SSL ซึ่งดูแลส่วนการบำรุงรักษา และปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐาน
- 2) ผู้รับผิดชอบด้านค่าใช้จ่ายของ PPPs คือ กระทรวงคมนาคม (The Department for Transport) ซึ่งดูแลเรื่องค่าใช้จ่ายที่จ่ายให้กับ LUL นอกจากนี้ LUL ยังมีรายได้จากค่าโดยสารของประชาชน ซึ่งจะถูกรวบรวมส่งให้กับ Infraco อีกทางหนึ่งด้วย
- 3) ผู้ควบคุมตรวจสอบและกำกับดูแล PPPs คือ หน่วยงานภายในกระทรวงคมนาคม (The Department for Transport) ซึ่งเป็นผู้กำหนดให้ LUL และ Infraco ต้องนำเสนอเรื่องระบบ มาตรฐานความปลอดภัยต่อองค์กรกำกับดูแลที่มีชื่อว่า Health and Safety Executive (HSE)

กระบวนการด้านสัญญาของภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ในการจัดการระบบรถไฟ ใต้ดินอังกฤษ มีรูปแบบดังต่อไปนี้

กระทรวงการคมนาคมอังกฤษ



การปรับปรุงด้านค่าบริการ หาก Infracos ดำเนินการต่ำกว่ามาตรฐาน



การแจ้งเตือนหากผลการดำเนินการแย่



สิทธิการเข้าแทรกแซงหาก Infracos มีปัญหาการดำเนินการ



การประกาศขาย หาก

- (1) Infracos ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ LUL แจ้งเตือนมาได้
- (2) LUL เข้ามาดำเนินการแก้ไขมากกว่า 1 ปี
- (3) หากการดำเนินการที่เป็นข้อห้าม หรือปัญหาด้านความปลอดภัยเกิดขึ้น และ Infracos ไม่จัดการแก้ไข
- (4) หากเกิดสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับ Stand Still Agreement

❖ เหตุผลในการสร้างภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ในการจัดการระบบรถไฟใต้ดินอังกฤษ สรุปได้ดังต่อไปนี้

- ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ระบบรถไฟใต้ดินของอังกฤษ (London Underground Limited: LUL) เผชิญกับอุปสรรคในการให้บริการที่ทันสมัย และการปรับปรุงระบบการเดินรถให้ดีขึ้น อันเนื่องมาจากความตึงเครียดของเงินสนับสนุนที่มาจากคลังของภาครัฐ
- ดังนั้นในช่วงปี ค.ศ. 2002 ถึง ค.ศ. 2003 องค์การรถไฟใต้ดินอังกฤษจึงตกลงเซ็นสัญญาความร่วมมือสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (PPPs: Public Private Partnership) เป็นเวลา 30 ปี กับองค์กรภาคเอกชนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งก็คือ Metronet and Tube Lines ทั้งนี้เหตุผลก็เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า PPPs เป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาเรื่องการเงินและการจัดการของระบบรถไฟใต้ดินของอังกฤษได้
- ในสัญญา PPPs นั้น Metronet and Tube Lines ได้ครอบครอง 3 บริษัทที่ดูแลด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Companies: Infracos¹¹⁶) ที่ก่อนหน้านี้้องค์การรถไฟใต้ดินเป็นผู้ถือครองทั้งหมด
- ลักษณะใหม่ที่สำคัญของ PPPs คือ ความรับผิดชอบที่แยกจากกัน ระหว่างระบบโครงสร้างพื้นฐานและการดำเนินงานบริการ กลไกการให้ผลตอบแทนกับ Infracos ที่ซับซ้อนมากขึ้น รวมทั้งกลไกที่ให้ตัวแทนต่าง ๆ สามารถทำข้อเรียกร้องและพิจารณาเรื่องราคาทุก ๆ 7 ปีครั้ง

❖ ปัจจัยความสำเร็จของภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ในการจัดการระบบรถไฟใต้ดินอังกฤษ

- ข้อตกลงถูกกำหนดอย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับอย่างดี
- ปัจจัยนำเข้า (Input) ของ PPPs คือ เงินสนับสนุน เจ้าหน้าที่ และสินทรัพย์ ทั้งสามส่วนนี้ถูกจัดสรรอย่างชัดเจนในสัญญา และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของภาคีทุกฝ่าย
- ข้อผูกพันการจัดการสัญญาถูกระบุไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ การแก้ไขส่วนผิดพลาดและความขัดแย้งซึ่งภาคีต่าง ๆ มีระยะเวลาศึกษาระบบการจัดการแก้ไข 1 ปีหลังเซ็นสัญญา PPPs
- สำหรับทรัพยากรที่สำคัญในการพัฒนาถูกกำหนดไว้ชัดเจน โดยในส่วนระบบโครงสร้างพื้นฐานนั้น Infracos ต้องจัดส่งสิ่งของสำหรับการปรับปรุงสินทรัพย์ และในส่วนการปฏิบัติการ LUL ต้องดูแลการเดินรถไฟฟ้่า และการให้บริการลูกค้า

¹¹⁶ ได้แก่ Infracos BVC, Infracos JNP และ Infracos SSL

- การทำความเข้าใจในการทำงานข้ามองค์กรระหว่างกัน ซึ่งต้องอาศัยเวลาและดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป
- ❖ **อุปสรรคที่พบจากการทำงานระหว่างของภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ในการจัดการระบบรถไฟใต้ดินอังกฤษ**
 - ความเสี่ยงในการทำงานของหุ้นส่วนใหม่ เกิดขึ้นในช่วงเปลี่ยนผ่านความเป็นเจ้าของระบบรถไฟฟ้ตามเงื่อนไขของสัญญา
 - ศักยภาพความสามารถและทัศนคติของพนักงานยังไม่ชัดเจน เนื่องจากยังไม่มีแรงดึงดูดทางการค้าที่จะทำให้พวกเขาปรับปรุงหรือพัฒนาอย่างทันที่ทั้งนี้เนื่องมาจาก LUL ยังยึดติดกับระบบความคิดแบบ “Non-commercial” โดยเฉพาะความชัดเจนเรื่องโอกาสความก้าวหน้าในอาชีพว่ามีมากนักน้อยเพียงใดภายใต้ระบบของ PPPs ยังไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม พนักงานระดับปฏิบัติการในปีแรกค่อนข้างมั่นคง หากแต่โอกาสการเรียนรู้งานในทุกภาคส่วนของระบบการเดินรถไฟฟ้านั้นอาจถูกจำกัด เนื่องจาก Infracos ถูกแยกเป็น 3 บริษัท
 - ภาคีทำงานร่วมกันด้วยเจตนารมณ์แห่งความเป็นหุ้นส่วน ดำเนินไปได้ด้วยดี ประเด็นปัญหาส่วนใหญ่ถูกแก้ไขไปในระดับปฏิบัติการ ขณะที่การแก้ปัญหาด้านการเงินอาจใช้เวลายาวกว่าปกติ
 - ภาคีได้ตรวจสอบและทบทวนการทำงานของหุ้นส่วน มีการทำงานอย่างใกล้ชิดระหว่าง LUL และ Infracos ในการบริหารยุทธศาสตร์ความเสี่ยงและการวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน LUL ได้ร่วมทำรายงานผลการดำเนินงานรายเดือนกับ Infracos ในรายงานระบุผลการดำเนินงานต่อระดับมาตรฐานที่ระบุในสัญญา รวมทั้งบทเรียนสำหรับการปรับปรุง PPPs ต่อภาคีทั้งหลาย LUL ยังตรวจสอบการทำงาน ของ Infracos โดยอ้างอิงถึงข้อมูลในอดีต การประเมิน และเอกสารผู้ให้กั
 - ภาคีควรจะสนับสนุนนวัตกรรมใหม่ ๆ และวิธีการการดำเนินธุรกิจ ซึ่งระยะเวลาจะเป็นตัวตัดสินที่ดีที่ผ่านมา Infracos พยายามที่จะนำนวัตกรรมใหม่มาใช้ดำเนินงาน ถึงแม้ว่ายังไม่มีการใช้ตัวอย่งนวัตกรรมใหม่ของ Infracos ที่มีผลต่อการปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้การนำวิธีการดำเนินงานธุรกิจที่มีความยืดหยุ่นในการเปลี่ยนแปลงเพื่อประโยชน์โดยรวม จะก่อให้เกิดความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนขึ้นมาน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับขอบเขตของคุณภาพข้อมูลที่แลกเปลี่ยนกันระหว่าง LUL และ Infracos

7.8 บทสรุป

ภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน หรือ Public Private Partnership: PPPs คือ การดำเนินการที่ภาคเอกชนเป็นผู้จัดหาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ที่โดยปกติแล้วรัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งมีลักษณะการผสมผสานจุดแข็งระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยการลดข้อจำกัดด้านเงินทุน และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน จากข้อดีเหล่านี้จึงทำให้การบริหารโครงการในรูปแบบภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) แพร่หลายไปทั่วโลก

โครงการภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ที่ประสบความสำเร็จ จะเพิ่มคุณภาพและช่วยลดต้นทุนการดำเนินงานของภาครัฐได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นจากประสิทธิภาพนั้น จะต้องคุ้มค่างับต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากการกั๊ยืมของเอกชนที่มักจะมีสูงกว่าของรัฐบาล ซึ่งการทำให้โครงการภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) อย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นต้องประกอบด้วย เงื่อนไขสำคัญคือ ภาครัฐจะต้องทำสัญญาในการดำเนินการให้มีความชัดเจนและสามารถควบคุมคุณภาพได้ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องแบ่งปันความเสี่ยงของโครงการให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบร่วมด้วย และรัฐจะต้องทำให้เกิดการแข่งขันหรือวางข้อกำหนดที่ส่งเสริมให้เกิดมูลค่าของสินทรัพย์ที่มี มีการประเมินโอกาสการเกิดความเสียหายสูงสุดว่าจะเป็นเท่าไรในช่วงระยะเวลาที่กำหนด การสร้างแรงจูงใจ และมีโครงสร้างสถาบันที่เหมาะสม ตลอดจนการพัฒนาความเชี่ยวชาญในการบริหารโครงการ และมีการกำกับดูแลและรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใส

การดำเนินงานของภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ส่วนใหญ่รัฐบาลมักจะให้การรับประกัน ซึ่งมักจะก่อให้เกิดปัญหา เป็นความเสี่ยงด้านการคลัง โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ การรับประกันเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งในการดำเนินการ ทั้งนี้ยังมีวิธีการอื่น ๆ ที่มีความเหมาะสมกว่า โดยปกติแล้ว รัฐบาลควรให้ภาคเอกชนร่วมแบกรับความเสี่ยงบางส่วนด้วย นอกจากนี้ ในระบบงบประมาณของรัฐบาลมักจะละเลยการคำนวณภาระที่จะเกิดจากการรับประกัน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงในเอกสารงบประมาณ การหามูลค่าของภาระผูกพันที่เกิดจากการรับประกันด้วยขั้นตอนดังกล่าวแม้ว่าจะมีความยาก แต่ก็ควรดำเนินการเพื่อความโปร่งใส

นอกจากนี้ รัฐจะต้องลดความเสี่ยงด้านการคลัง ในการดำเนินโครงการของภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) โดยการควบคุมการให้การรับประกัน และกำหนดเพดานของการรับประกัน รวมทั้งควรมีการรายงานภาระผูกพันที่อาจจะเกิดขึ้นในเอกสารงบประมาณประจำปี ซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถกันเงินทุนสำรองไว้ได้ และเป็นการสร้างวินัยทางการคลังอีกด้วย ขั้นตอนดังกล่าวแม้จะทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการด้านการคลัง แต่การประเมินความยั่งยืนทางด้านการคลังนับเป็นสิ่งจำเป็น โดยรัฐบาลควรที่จะวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดจากโครงการภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ด้วย อย่างไรก็ตาม ผลจากความไม่แน่นอนของการชดเชยการรับประกัน ก็อาจทำให้การวิเคราะห์

ความยั่งยืนทางการคลังที่รวมต้นทุนของภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) ใว้ันทำได้ยากและซับซ้อน ซึ่งในปัจจุบันมีการวิจัยในหลายแห่งทั่วโลกได้เริ่มต้นที่จะพัฒนาวิธีการในการประมาณค่าจากการถูกเรียกค่าประกันมากขึ้น

ปัจจุบันการดำเนินโครงการพัฒนาของรัฐในรูปภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) เป็นที่แพร่หลายทั่วโลก โดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วหรือ OECD เช่น ประเทศสหราชอาณาจักร เป็นต้น นับเป็นประเทศที่มีการพัฒนาและประสบความสำเร็จมากที่สุดในการดำเนินโครงการภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) โดยรัฐบาลอังกฤษดำเนินการผ่านหน่วยงานที่มีชื่อเรียกว่า The United Kingdom's Private Finance Initiative (PFI) ที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1992 ซึ่งการลงทุนภาครัฐผ่านหน่วยงานดังกล่าวมีสัดส่วนการลงทุนถึงประมาณร้อยละ 14 ของการลงทุนภาครัฐทั้งหมด ซึ่งส่วนมากเป็นการดำเนินการก่อสร้างด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ส่วนประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกาและเอเชียเริ่มมีการดำเนินโครงการภาคีหุ้นส่วนภาครัฐกับภาคเอกชน (PPPs) เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

บทที่ 8

การเสริมสร้างความร่วมมือและธรรมาภิบาลในการดำเนิน ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารและวิธีการนำไปปฏิบัติ

สาระสำคัญในบทนี้ เป็นการนำเสนอตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารที่ใช้สำหรับหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ส่วนราชการต่าง ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ **กลุ่มแรก** เครื่องมือทางการบริหารสำหรับเสริมสร้างการประสานความร่วมมือในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ ซึ่งใช้สำหรับเสริมสร้างประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการระดับกรมด้วยกันเอง เสริมสร้างการประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสริมสร้างการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และ**กลุ่มที่สอง** เครื่องมือสำหรับเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการดำเนินภารกิจของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8.1 เครื่องมือทางการบริหารสำหรับเสริมสร้างการประสานความร่วมมือในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ

เครื่องมือทางการบริหารสำหรับเสริมสร้างการประสานความร่วมมือในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไปนี้ ตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างหน่วยงาน (Strategic partnership)¹¹⁷ ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการบริหารจัดการกลยุทธ์เชิงระบบที่ต้องเกี่ยวข้องร่วมกับหน่วยงานอื่น หรือร่วมกับสมาชิกองค์กรอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สถานการณ์ที่หน่วยงานภาครัฐต้องเผชิญกับสภาพเงื่อนไขของปัญหาสาธารณะ ที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีพลวัตสูง

¹¹⁷ หากไม่ระบุเป็นอื่นสาระสำคัญต่อไปนี้สรุปเก็บความจาก พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒน์นกร วงศ์ธนวุธ, “ภาคีหุ้นส่วน : พลังทวีคูณในการบริหารของกรมอนามัย,” วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 23(เมษายน - มิถุนายน 2549): 3-6.

ส่งผลให้การจัดการปัญหาหรือการดำเนินภารกิจบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ ไม่อาจประสบผลสำเร็จได้โดย
บทบาทของหน่วยงานใดเพียงหน่วยงานเดียว

การทวีความซับซ้อนและขยายขอบเขตของสภาพปัญหาสาธารณะในปัจจุบัน ทำให้หน่วยงานภาครัฐ
จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการกลยุทธ์เชิงระบบที่ประกอบด้วยภาคีหุ้นส่วนต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความ
ต้องการของประชาชนที่เป็นผู้รับบริการที่หลากหลาย การบริหารจัดการกลยุทธ์เชิงระบบมีผลทำให้ใน
ปัจจุบันองค์กรจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานของตนเองใหม่ จากการใช้บุคลากรใน
หน่วยงานของตนเองเป็นที่ตั้ง ปรับเปลี่ยนมาใช้กลไกการบริหารงานในรูปแบบ “ภาคีหุ้นส่วน” (Partnership)
และ “เครือข่าย” (Network) เป็นพลังหลักในการขับเคลื่อนภารกิจของภาครัฐ

การบริหารงานในรูปภาคีหุ้นส่วน (Partnership) หมายถึง การดำเนินแผนงานหรือการดำเนิน
โครงการใด ๆ ที่มีหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ มากกว่าหนึ่งหน่วยงานเข้ามาร่วม หรือช่วยสนับสนุน
งบประมาณเพื่อกระทำการให้งานสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ตามวิสัยทัศน์ที่องค์กรเหล่านั้นมีส่วนร่วมกัน เป็นการ
ประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่มาร่วมกันทำงานในฐานะหุ้นส่วนของกันและกัน เพื่อนำไปสู่
การเกิดพลังทวีคูณ (Synergy) และเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์กรที่มาร่วมกันให้
มากที่สุด โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีค่ามากกว่าผลรวมที่เกิดขึ้นจากความสำเร็จที่แต่ละองค์กรแยกกันทำ

ลักษณะที่สำคัญของภาคีหุ้นส่วนอีกส่วนหนึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่มี
ขอบเขตชัดเจนว่ามีหน่วยงานใดร่วมเป็นสมาชิกบ้าง ดังนั้น การดำเนินงานของภาคีหุ้นส่วนจึงมักที่จะเป็นไป
ในลักษณะที่เป็นทางการโดยผ่านคณะกรรมการบริหาร (Boards) หรือผ่านมติที่ประชุมของคณะกรรมการ
บริหารที่ประกอบด้วยผู้นำหรือผู้บริหาร

การบริหารงานในรูปเครือข่าย (Network) หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนที่มีค่านิยม
ความเชื่อ และเป้าหมายในชีวิตหรือเป้าหมายในการทำงานร่วมกัน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่ม
บุคคลเหล่านี้เกิดขึ้นโดยสมัครใจ ซึ่งต่างกับภาคีหุ้นส่วนที่เกิดขึ้นโดยเชิงนโยบายหรือวิสัยทัศน์ หรือกระบวนทัศน์
ของผู้นำองค์กรต่าง ๆ ที่มีร่วมกันเพื่อให้งานของส่วนรวมสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งทั้ง
วิสัยทัศน์และกระบวนทัศน์เป็นเรื่องระยะเวลาที่ต้องมองไปข้างหน้า ภาคีหุ้นส่วนจึงเปลี่ยนแปลงไม่ได้ง่ายนัก
เพราะหากมีการเปลี่ยนแปลงในระยะสั้นหรือกะทันหันก็จะทำให้เกิดการเปลี่ยนทิศทางหรือเป้าหมายของ
องค์กร

การเปลี่ยนวิสัยทัศน์หรือกระบวนทัศน์ของผู้นำซึ่งเป็นผู้กำหนดทิศทางขององค์กร จึงจำเป็นต้อง
เกิดขึ้นก่อน แต่วิสัยทัศน์หรือกระบวนทัศน์ร่วมของผู้นำหากมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นก็ย่อมจะไม่สามารถ
รักษาภาคีหุ้นส่วนเดิมไว้ได้ เนื่องจากมีวิสัยทัศน์และกระบวนทัศน์เป็นตัวผูกพัน และบังคับให้ภาคีหุ้นส่วน
เกิดความยั่งยืน แต่ในเชิงเปรียบเทียบกันจะพบว่า เครือข่ายมีการเปลี่ยนแปลงได้ง่ายและมีลักษณะพลวัต
มากกว่าภาคีหุ้นส่วน เพราะตัวตนในฐานะปัจเจกบุคคลจะแปรเปลี่ยนได้ง่ายกว่าองค์กรที่จะต้องมียุทธกิจ
ที่ยึดเหนี่ยวแน่นไว้ด้วยกัน

นอกจากนี้บุคคลหนึ่งยังอาจเป็นสมาชิกหรือร่วมในหลายเครือข่าย ทำให้บทบาทและหน้าที่ของบุคคลเกิดความสับสนและไม่ชัดเจน จึงทำให้เครือข่ายอาจแตกสลายได้เพราะความขัดแย้งในบทบาทและหน้าที่ ในทำนองเปรียบเทียบกับพันธกิจของภาคีหุ้นส่วนขององค์กรจะมีความมั่นคง เพราะก่อนที่องค์กรต่าง ๆ จะเกิดการรวมตัวกันเป็นภาคีหุ้นส่วนขึ้น จะต้องมีการพิจารณาร่วมกันก่อนแล้วในระหว่างผู้นำว่าพันธกิจของแต่ละองค์กรจะมีความสำคัญและเสริมการทำงานขององค์กรอื่น ๆ ในภาคีหุ้นส่วนได้อย่างไร

การบริหารงานในรูปเครือข่าย เป็นรูปแบบที่มีความสำคัญและสามารถเสริมพลังทวีคูณในตัวเองได้เช่นกัน และบ่อยครั้งมักจะพบว่า เครือข่ายเป็นพื้นฐานของการเกิดภาคีหุ้นส่วน หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือภาคีหุ้นส่วนเป็นผลที่ตามมาจากการประสานการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่ายนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ เมื่อภาคีหุ้นส่วนล่มสลายหรือยุติบทบาทลง เครือข่ายการประสานงานร่วมกันระหว่างภาคีเหล่านั้น ก็มักจะขาดหายหรือยุติลงไปด้วย ดังจะเห็นได้ว่าในกรณีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงผู้นำองค์กร เช่น ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือผู้จัดการ โยกย้าย ลาออก หรือหมดวาระ ภาคีหุ้นส่วนก็อาจจะต้องมีการกระชับหรือกระตุ้นเสริมให้เข้มแข็งขึ้น หากภาคีหุ้นส่วนยังคงอยู่ก็จะเกิดเครือข่ายใหม่ของผู้นำที่มารับผิดชอบในฐานะผู้นำองค์กรคนใหม่

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องความยั่งยืนของการสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานนั้น กล่าวได้ว่าไม่มีสูตรสำเร็จของการบริหารภาคีหุ้นส่วน แต่อาจพิจารณาปัจจัยความสำเร็จของภาคีหุ้นส่วนได้จาก 3 ปัจจัยหลักได้แก่ (1) ภาคีหุ้นส่วนได้ก่อให้เกิดพลังทวีคูณ (Synergy) หรือไม่ (2) ภาคีหุ้นส่วนได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานอย่างไร (Transformation) และ (3) ภาคีหุ้นส่วนได้ก่อให้เกิดการเพิ่มขยายของงบประมาณในการดำเนินการ (Budget enlargement) มากน้อยเพียงใด ดังรายละเอียดต่อไปนี้¹¹⁸

(1) พลังทวีคูณ (Synergy)

พลังทวีคูณเป็นผลลัพธ์ที่สำคัญซึ่งควรจะให้เกิดขึ้นจากการบริหารงานในรูปภาคีหุ้นส่วน พลังทวีคูณจะเกิดขึ้นได้จะต้องเกิดจากการพยายามเสริมกระตุ้น (Reinforcement) และเติมเต็ม (Complementariness) ซึ่งกันและกันของสมาชิกหรือของภาคีหุ้นส่วน หากดำเนินการเช่นนี้จะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ หรือสมาชิกภาคีหุ้นส่วนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดสภาวะการณ์ที่ความสำเร็จของภาคีหุ้นส่วนเกิดเมื่อมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่มารวมกันเป็นเครือข่ายและเป็นการปฏิสัมพันธ์ที่มุ่งให้เกิดการแลกเปลี่ยนสารสนเทศ ประสบการณ์ และทักษะในการทำงานของบุคลากร ภายใต้การบริหารจัดการความรู้ที่มีการประชุมระดมสมองของบุคลากรจากหลากหลายหน่วยงานหรือในภาคีหุ้นส่วน

¹¹⁸ พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒน์ นกร วังศ์ธนวิสุ, “ภาคีหุ้นส่วน : พลังทวีคูณในการบริหารของกรมอนามัย,”

(2) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงาน (Transformation)

การบริหารงานในรูปภาคีหุ้นส่วนควรจะทำให้เกิดการปรับตัวของหน่วยงานภาคีเหล่านั้น ซึ่งการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงานดังกล่าว เกิดขึ้นจากกระบวนการที่ภาคีหุ้นส่วนพยายามที่จะทำงานร่วมกัน โดยมีใช้เพียงอิงอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน แต่ยังไม่พยายามจะทำความเข้าใจในจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์และวัฒนธรรมองค์กรของภาคีหุ้นส่วนอื่น ๆ ก่อให้เกิดการทำงานรูปแบบใหม่ที่พัฒนาขึ้นจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย การทำงานร่วมกันจะช่วยให้เกิดการหลอมรวมและบูรณาการทักษะและสร้างจุดร่วมในเชิงความคิด ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงวิถีคิดและวิธีการทำงานนั้นต้องเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ มิใช่เกิดขึ้นโดยองค์การที่มีอำนาจหรือบทบาทครอบงำ เป็นตัวกำหนดหรือบังคับให้องค์กรอื่นในเครือข่ายดำเนินการตาม

(3) การเพิ่มขยายของงบประมาณ (Budget enlargement)

การเพิ่มขยายของงบประมาณอันเกิดจากการสนับสนุนของหน่วยงานที่เป็นภาคีหุ้นส่วน เพื่อให้การทำงานสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน การบริหารภาคีหุ้นส่วนทุกหน่วยหรือสมาชิกภาคีหุ้นส่วนจะต้องเข้าใจว่าในระยะสั้นเฉพาะหน้าอาจต้องสิ้นเปลืองงบประมาณหรือมีการสนับสนุนทางด้านงบประมาณเพื่อการทำงานร่วมกัน แต่ผลในระยะยาวแล้วสมาชิกภาคีหุ้นส่วนจะพบว่า ผลตอบแทนที่ได้ นั้นคุ้มค่างบประมาณที่สนับสนุน แต่อย่างไรก็ตาม เงินเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัจจัยนำเข้า ดังนั้น ในการทำงานจึงควรคำนึงถึงทรัพยากรด้านอื่น ๆ เช่น บุคลากรหรือทักษะของบุคลากรที่ภาคีหุ้นส่วนจะสามารถนำมาใช้เสริมการทำงานร่วมกัน

อย่างไรก็ดี การจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามหลักคิดของภาคีหุ้นส่วนนี้ ควรคำนึงถึงปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จ 7 ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง ความสามารถในการนำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารองค์กรต่าง ๆ ที่มาร่วมในภาคีหุ้นส่วน

ประการที่สอง การเสริมสร้างความเข้าใจและการยอมรับในบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรที่มา รวมกันเป็นภาคีหุ้นส่วน

ประการที่สาม ความสามารถในการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นภายใต้บริบทหรือวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกัน

ประการที่สี่ องค์กรต่าง ๆ จะต้องสามารถยึดเหนี่ยวกันเป็นภาคีหุ้นส่วนไว้ได้ด้วยวัตถุประสงค์และเป้าหมายเดียวกัน

ประการที่ห้า การมองการทำงานร่วมกันเป็นภาคีหุ้นส่วนในฐานะกระบวนการเรียนรู้และพัฒนา รูปแบบวิธีการทำงานร่วมกัน อีกทั้งยังต้องพัฒนาบุคลากรให้เกิดการเรียนรู้ไปพร้อม ๆ กันด้วย

ประการที่หก การให้ความสำคัญกับการจัดระบบสารสนเทศที่เป็นทั้งสื่อในการเรียนรู้และเป็นสื่อกลางในการสื่อสารระหว่างองค์กรภาคีหุ้นส่วน

ประการสุดท้าย ผู้บริหารองค์กรหรือตัวองค์กร ต้องมีศักยภาพในการบริหารเชิงระบบเป็นอย่างดี นั่นคือ การมองเห็นว่าเรื่องใดหรือโอกาสใดที่องค์กรของตนเป็นสามารถแสดงบทบาทในฐานะผู้ให้การสนับสนุน และในโอกาสใดบ้างที่องค์กรตนจะทำหน้าที่เป็นหน่วยบริการให้แก่องค์กรอื่น ๆ ในภาคีหุ้นส่วน

กล่าวโดยสรุป การจัดรูปแบบการบริหารในลักษณะภาคีหุ้นส่วนจะทำให้ทุกหน่วยงานหรือองค์กรและประชาชนมีลักษณะชนะร่วมกัน (Win-Win) และเกิดประสิทธิภาพในการทำงานยิ่งขึ้น การจัดรูปแบบการบริหารในลักษณะภาคีหุ้นส่วน จะทำให้เกิดพันธมิตรในการทำงานที่มีลักษณะพลวัตและช่วยให้การดำเนินภารกิจของหน่วยราชการมีลักษณะยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น โดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐมีการปรับโครงสร้างอย่างไม่เป็นทางการอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของภารกิจ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการประสานงานตามแนวราบและขยายเป็นวงกว้างได้มากยิ่งขึ้น เพราะบุคลากรจากทุกหน่วยงานต่างก็รู้ว่าตัวเองกำลังทำงานเพื่อตอบสนองเป้าหมายเดียวกัน และต่างก็มีการปรับตัวปรับวิธีการทำงานตลอดเวลา เพื่อเพิ่มสมรรถนะขององค์กรในการบริการประชาชน

8.1.1 การมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะแบบประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Collaborative commissioning)¹¹⁹

ตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารสำหรับดำเนินการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะแบบประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Collaborative commissioning) ในที่นี้ มีที่มาจากกรณีตัวอย่างการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในประเทศสหราชอาณาจักร เครื่องมือดังกล่าวเกิดจากแนวคิดของรัฐบาลที่ตระหนักว่า การผลักดันเป้าหมายในการยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะให้อยู่ในระดับชั้นนำของโลก (World-class public services) นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐต้องอาศัยกระบวนการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะให้องค์กรผู้จัดบริการภายนอกดำเนินการแทนหน่วยราชการ แต่สิ่งสำคัญกว่านั้นคือ กระบวนการมอบหมายภารกิจจะบรรลุประสิทธิผลได้มากขึ้น หากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านเดียวกัน มีการประสานความร่วมมือเป็นหุ้นส่วนเพื่อดำเนินกระบวนการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะร่วมกัน (Collaborative partnerships) แทนที่แต่ละหน่วยงานจะดำเนินการแบบต่างคนต่างทำโดยปราศจากการประสานเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน

¹¹⁹ Kevin Robbie and Emma Hutton, discussion paper of The Forth Sector, *Collaborative*

Commissioning: Thinking Differently about Commissioning Public Services.

กระบวนการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะร่วมกันดังกล่าว ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่ว่า หน่วยงานภาครัฐควรจะร่วมกันจัดซื้อสินค้าที่มีมูลค่าสูงสำหรับจัดบริการสาธารณะระดับประเทศ เนื่องจากวิธีการจัดซื้อสินค้าเพื่อการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถเพิ่มระดับประสิทธิภาพการใช้จ่ายทรัพยากรเพื่อการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement resources) และเพิ่มอำนาจการซื้อของหน่วยงานภาครัฐ (Purchasing power) ได้จากยอดรวมของงบประมาณรายจ่ายของแต่ละหน่วยงานที่นำมารวมกัน

หลักการดังกล่าวได้นำมาสู่การปฏิบัติ โดยรัฐบาลได้จำแนกรูปแบบการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐโดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ เพื่อวางระบบรองรับการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐเพื่อดำเนินกระบวนการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะร่วมกัน (Collaborative partnerships) โดยแบ่งประเภทการจัดซื้อจัดจ้างและมอบหมายภารกิจของรัฐ ดังนี้

กลุ่ม A การจัดซื้อสินค้าหรือการจัดจ้างทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดซึ่งเข้ามาร่วมกันดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในระดับชาติ (National Contracts) โดยมีองค์กรกลางหนึ่งเดียวทำหน้าที่ในการติดต่อประสานงานกับองค์กรผู้จำหน่ายสินค้าหรือจัดหาบริการ รวมถึงทำหน้าที่กำกับดูแลการแข่งขันระหว่างองค์กรเหล่านั้นซึ่งเสนอตัวเข้ามารับเป็นคู่สัญญาจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐด้วย

กลุ่ม B การจัดซื้อสินค้าหรือการจัดจ้างทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในภาคส่วนเดียวกัน (Sector Specific Contracts) เป็นกรณีที่หน่วยงานที่มีภารกิจในด้านเดียวกันหรือมีภารกิจเกี่ยวข้องกัน มาร่วมกันดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการสาธารณะที่มีลักษณะเดียวกัน

กลุ่ม C การจัดซื้อสินค้าหรือการจัดจ้างทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐที่มีได้อยู่ในกรณีดังกล่าวข้างต้น เช่น การจัดซื้อจัดจ้างร่วมกันระหว่างหน่วยราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local/Regional Contracts)

ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในระดับชาติ (National Contracts) และการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างหน่วยงานภาครัฐในกลุ่มหรือภาคส่วนเดียวกัน (Sector Specific Contracts) ดังกล่าวนั้น รัฐบาลได้มีการตั้งหน่วยงานกลางที่มีชื่อว่า “ศูนย์ทักษะความรู้ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง” (Centres of Procurement Expertise: CoPE) เพื่อเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแบบประสานความร่วมมือในภาครัฐ ประกอบด้วยศูนย์ย่อย ๆ ที่รับผิดชอบดูแลกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละรูปแบบ เช่น “ศูนย์การจัดซื้อจัดจ้างแห่งสกอตแลนด์” (Procurement Scotland) ดูแลรับผิดชอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในกลุ่ม A ส่วนการจัดซื้อจัดจ้างในกลุ่ม B มีหน่วยงานกำกับดูแลแยกย่อยออกเป็น 4 หน่วยงานตามภาคส่วนของภารกิจ คือ

(1) ศูนย์การจัดซื้อจัดจ้างด้านบริการสาธารณสุขระดับชาติ (NHS National Procurement) กำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการด้านการสาธารณสุข

(2) ศูนย์การจัดซื้อจัดจ้างสำหรับมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย (Advanced Procurement Universities & Colleges) กำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการสำหรับหน่วยงานภาคการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐ

(3) ศูนย์ส่งเสริมความเป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งสก็อตแลนด์ (Scotland Excel for Local Government)

(4) ศูนย์ทักษะความรู้ด้านการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลส่วนกลาง (Central Government Centre of Procurement Expertise) ทั้งสองหน่วยงานหลังนี้กำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐบาลส่วนกลางทั้งหมด

การสร้างระบบการจัดซื้อจัดจ้างร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ ดังกล่าวก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในกระบวนการปฏิสัมพันธ์และการสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่เป็นฝ่ายจัดซื้อ (Purchasers) กับองค์กรผู้ขายหรือจัดหาสินค้าและบริการ (Suppliers) และที่สำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงระบบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐดังกล่าว ยังส่งผลให้องค์กรในภาคประชาสังคมทั้งหลาย (Third sector organizations) ได้รับการพัฒนาบทบาทให้เข้ามาสู่กระบวนการแข่งขันเพื่อรับการว่าจ้างจากภาครัฐให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เช่นเดียวกับบทบาทขององค์กรภาคธุรกิจเอกชนอีกด้วย ในขณะเดียวกัน การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนจัดบริการสาธารณะระดับชุมชน (Community planning) ก็ช่วยให้ภาครัฐสามารถออกแบบบริการและวิธีการส่งมอบบริการสาธารณะได้อย่างใกล้ชิดกับผู้รับบริการมากยิ่งขึ้น

สำหรับตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารสำหรับหน่วยงานภาครัฐในการร่วมมือเป็นหุ้นส่วนเพื่อดำเนินกระบวนการจัดจ้างมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะร่วมกัน (Collaborative partnerships) ได้แก่ (1) เครื่องมือสำหรับการจัดจ้างมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะที่มุ่งผลสัมฤทธิ์หลายด้านในเวลาเดียวกัน (Multiple Outcomes Commissioning) และ (2) เครื่องมือสำหรับการร่วมมือเป็นหุ้นส่วนในการจัดซื้อสินค้าและการจัดจ้างทำบริการสาธารณะ (Partnership Purchasing)

8.1.2 เครื่องมือสำหรับการจัดจ้างมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะที่มุ่งผลสัมฤทธิ์หลายด้านในเวลาเดียวกัน (Multiple Outcomes Commissioning)

การมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะที่มุ่งผลสัมฤทธิ์หลายด้านในเวลาเดียวกัน เกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานภาครัฐจากหลากหลายกระทรวงเข้ามาร่วมกันตัดสินใจจัดจ้างหน่วยงานหรือองค์กรอื่นเพื่อให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจเหล่านั้น แม้ว่าแต่ละหน่วยงานจะมีเป้าหมายของจัดจ้างมอบหมายภารกิจของตนในมิติที่หลากหลายกันไป แต่ด้วยเหตุที่กระบวนการดำเนินการภารกิจของแต่ละหน่วยงานเหล่านั้นมีส่วนที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน จึงทำให้หน่วยงานเหล่านั้น

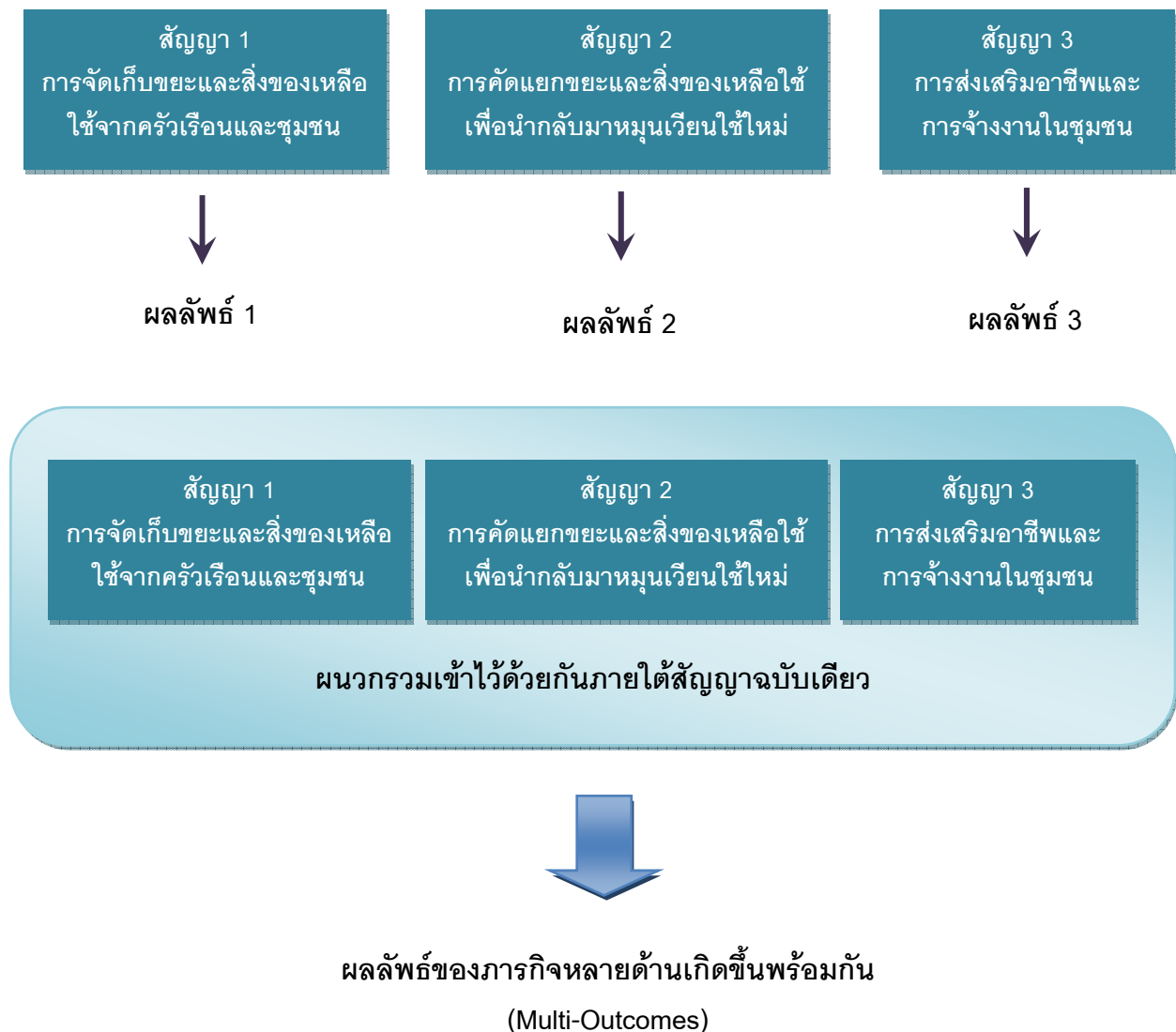
สามารถเข้ามาร่วมกันดำเนินการจัดจ้างมอบหมายภารกิจร่วมกันในขั้นตอนเดียวได้ ผลดีของการเข้ามาร่วมกันตัดสินใจดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่รับผิดชอบของหลายหน่วยงาน (Joining up purchasing decisions across departments) ก็คือ การช่วยให้ภาครัฐสามารถบรรลุเป้าหมายของภารกิจหลากหลายด้านได้ภายใต้กระบวนการจัดจ้างมอบหมายภารกิจร่วม ด้วยการทำสัญญาเพียงฉบับเดียว ซึ่งเป็นการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐอย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ

กระบวนการจัดจ้างร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐจากต่างสังกัดภายใต้สัญญาฉบับเดียวนี้จะเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ภาครัฐมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับจัดทำบริการสาธารณะหลายประเภทซึ่งกระจายอยู่ภายใต้หน้าที่รับผิดชอบของหลายหน่วยงาน แต่ในขณะเดียวกันบริการสาธารณะแต่ละประเภทเหล่านั้นก็มีความเชื่อมโยงและมีส่วนเสริมซึ่งกันและกัน เพียงแต่ตลอดเวลาที่ผ่านมาหน่วยงานเจ้าของภารกิจเหล่านั้นไม่เคยมีการประสานเชื่อมโยงกระบวนการจัดทำบริการของตนเองกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง นั่นคือ แต่ละหน่วยงานต่างดำเนินการจัดหาสินค้าและจัดจ้างทำบริการสาธารณะภายในหน้าที่รับผิดชอบของตนเองในลักษณะต่างคนต่างทำ แม้ว่าการดำเนินภารกิจของแต่ละหน่วยงานเหล่านั้นจะมีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการกลุ่มเดียวกันหรืออยู่ในพื้นที่เดียวกันก็ตาม

ตัวอย่างเช่น โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากสำหรับจัดทำบริการด้านการจัดเก็บขยะและสิ่งของเหลือใช้จากชุมชน (Clear void properties) ซึ่งงานบริการดังกล่าวสามารถสร้างโอกาสการจ้างงานสำหรับประชาชนในท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจ้างงานในตำแหน่งลูกจ้างระดับปฏิบัติที่ไม่ต้องอาศัยทักษะประสบการณ์เฉพาะด้าน (Entry-level positions) และในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายก็มีการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากสำหรับดำเนินภารกิจจัดทำบริการด้านการส่งเสริมศักยภาพของประชาชนผู้มีปัญหาสุขภาพจิต (Mental health problems) ให้ได้รับการฝึกฝนทักษะอาชีพและเข้าสู่การจ้างงานได้เช่นเดียวกับคนทั่วไป

จากสภาพการดำเนินภารกิจดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ภารกิจการจัดทำบริการด้านการจัดเก็บขยะและสิ่งของเหลือใช้จากครัวเรือนในชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งนั้น เป็นภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการดำเนินงานของหน่วยราชการที่ดูแลรับผิดชอบด้านการเคหะและที่อยู่อาศัย (Housing management department) ส่วนภารกิจด้านการเสริมสร้างทักษะอาชีพและส่งเสริมการจ้างงานแก่ผู้มีปัญหาสุขภาพจิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็มีความเชื่อมโยงกับการทำงานของหน่วยราชการที่ดูแลรับผิดชอบด้านสังคมสงเคราะห์ (Social work department) แต่ในทางปฏิบัติโดยปกติแล้วหน่วยราชการเหล่านี้มักจะไม่ตระหนักถึงวิธีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเพื่อร่วมกันเติมเต็มความสำเร็จในการดำเนินภารกิจซึ่งกันและกัน

แผนภาพที่ 8.1 แสดงตัวอย่างการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะที่มุ่งผลสัมฤทธิ์
หลายด้านในเวลาเดียวกัน (Multiple Outcomes Commissioning)



ในกรณีนี้ หน่วยราชการที่ดูแลรับผิดชอบด้านการเคหะและที่อยู่อาศัย และหน่วยราชการที่ดูแลรับผิดชอบด้านสังคมสงเคราะห์ สามารถเข้ามาร่วมกันดำเนินภารกิจในความรับผิดชอบของตนโดยอาศัยการร่วมกันจัดจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินภารกิจบริการสาธารณะภายใต้สัญญาเดี่ยวแต่มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจหลายด้านในเวลาเดียวกัน (Multiple outcome commissioning) กล่าวคือ หน่วยราชการทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวสามารถอาศัยการร่วมกันจัดจ้าง (Joined-up approach) มอบหมายภารกิจด้านการจัดการขยะสิ่งของเหลือใช้จากครัวเรือนและชุมชน (Void clearance service) โดยผนวกภารกิจด้านการส่งเสริมทักษะการทำงานและการจ้างงานผู้มีปัญหาสุขภาพจิตในชุมชน (Supported training and employment for people with mental health problems) เข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับ

ดำเนินการแทน การทำสัญญามอบหมายภารกิจการจัดบริการสาธารณะดังกล่าว นอกจากจะทำให้หน่วยงานภาครัฐทั้งสองหน่วยงานที่เป็นฝ่ายจัดจ้างสามารถขับเคลื่อนภารกิจไปสู่เป้าหมายของตนได้แล้ว การรับมอบหมายดำเนินการภารกิจแทนหน่วยราชการ ยังส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ในภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบทั้งสองด้านในเวลาเดียวกันด้วย

ก. กระบวนการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะที่มุ่งผลสัมฤทธิ์หลายด้านในเวลาเดียวกัน

กระบวนการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะที่มุ่งผลสัมฤทธิ์หลายด้านในเวลาเดียวกันสามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1: การกำหนดผลลัพธ์เชิงยุทธศาสตร์ในด้านต่าง ๆ (Identify strategic outcomes)

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องทำความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับเป้าหมายหรือผลลัพธ์ในเชิงยุทธศาสตร์ของการจัดบริการสาธารณะบนพื้นฐานการประสานเชื่อมโยงซึ่งกันและกันเป็นอันดับแรก แผนยุทธศาสตร์การดำเนินการที่ทุกฝ่ายร่วมกันสร้างขึ้น จะช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถมองเห็นภาพรวมของกระบวนการทำงานร่วมกันและจุดเชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน (Bigger picture) และนำไปสู่การกำหนดกรอบแนวทางการมอบหมายภารกิจ (Commissioning) ระหว่างกันได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

ขั้นตอนที่ 2: การวางรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่เอื้อต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของทุกฝ่าย (Identify services with potential to add value to each other)

แม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายร่วมที่แต่ละฝ่ายต้องการบรรลุถึง แต่กระนั้นก็ตามจำเป็นต้องตระหนักด้วยว่า การดำเนินการมอบหมายให้องค์กรผู้จัดบริการภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐโดยอาศัยวิธีการร่วมกันจัดจ้าง (Collaborative approach) นั้น เป็นแนวทางที่ไม่อาจนำมาใช้กับบริการสาธารณะทุกประเภทอย่างได้ผลเสมอไป เพราะบริการสาธารณะบางประเภทเท่านั้นที่มีความเหมาะสมและสามารถดำเนินการด้วยกระบวนการดังกล่าวให้เกิดประสิทธิผลได้ไม่ยาก โดยเฉพาะบริการสาธารณะที่มีกลุ่มเป้าหมายชัดเจนและมีรูปแบบการดำเนินงานไม่ซับซ้อน

ตัวอย่างการจัดบริการสาธารณะที่มีรูปแบบวิธีการไม่ยุ่งยากซับซ้อนและมีผลลัพธ์ที่ชัดเจน อาทิ กรณีที่หน่วยงานด้านการส่งเสริมอาชีพในระดับท้องถิ่น (Local employment service agency) มีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในการลดจำนวนคนว่างงานในพื้นที่ เมื่อหน่วยงานดังกล่าวจะมีการจัดจ้างมอบหมายภารกิจใด ๆ ของหน่วยงานในองค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน ก็สามารถกำหนดรูปแบบของการดำเนินการภารกิจดังกล่าวให้สอดคล้องรองรับกับเป้าหมายด้านการส่งเสริมการพัฒนาทักษะอาชีพและเพิ่มโอกาส

การจ้างงานสำหรับกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ได้ในเวลาเดียวกัน หรือแม้แต่การจัดจ้างอื่น ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ก็สามารถพิจารณาทบทวนปรับปรุงรูปแบบการจัดจ้างนั้น ๆ ให้เชื่อมโยงสอดคล้องกับการผลักดันเป้าหมายยุทธศาสตร์การลดอัตราว่างงานได้เช่นกัน

ขั้นตอนที่ 3: การสร้างแรงจูงใจสำหรับหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อระดมความร่วมมือในการผลักดันเป้าหมายยุทธศาสตร์ให้บรรลุผล (Create incentives for Department Heads to deliver against strategic outcomes)

การสร้างแรงจูงใจให้หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหันมาให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกัน และร่วมระดมงบประมาณของแต่ละหน่วยงานเพื่อร่วมขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ที่ทุกฝ่ายร่วมกันวางไว้ นับเป็นปัจจัยที่มีสำคัญต่อความสำเร็จในทางปฏิบัติของกระบวนการมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะที่มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์หลายด้านในเวลาเดียวกัน (Multiple outcomes commissioning) ทั้งนี้ แรงจูงใจที่มีผลต่อการสร้างความกระตือรือร้นในการทำงานร่วมกันนั้นอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยงาน แต่โดยรวมแล้วกลไกการสร้างแรงจูงใจดังกล่าวต้องประกอบขึ้นจากเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Performance indicators and targets) ซึ่งตั้งอยู่บนเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานเหล่านั้นร่วมกันกำหนดขึ้น (Overall strategic objectives) มิใช่เป้าหมายหรือตัวชี้วัดผลงานที่อยู่ภายใต้เป้าหมายเฉพาะของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง (Department targets)

ข. ผลดีที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการร่วมกันมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะที่มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์หลายด้านในเวลาเดียวกัน

- การที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เข้ามาร่วมกันดำเนินการจัดจ้าง มอบหมายภารกิจบริการสาธารณะภายใต้สัญญาเดียวกัน ส่งผลดีต่อการใช้จ่ายงบประมาณและการบริหารภารกิจบริการสาธารณะของภาครัฐในแง่ของประสิทธิภาพและความคุ้มค่า ในทำนองเดียวกับการ “ยิงกระสุนนัดเดียว ได้นกสองตัว” (‘Kill two birds with one stone’)
- หน่วยงานภาครัฐสามารถอาศัยทรัพยากรและงบประมาณที่มีอยู่ในการดำเนินภารกิจที่นำไปสู่ผลลัพธ์ด้านอื่น ๆ เพิ่มเติมจากการดำเนินภารกิจตามปกติในความรับผิดชอบของตน
- หน่วยงานภาครัฐสามารถเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่แตกต่างกันอย่างเป็นรูปธรรมระหว่างการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินภารกิจของหน่วยงานตามลำพัง (Single spending decisions) กับการร่วมกันจัดสรรงบประมาณของภาครัฐสำหรับดำเนินการจัดทำบริการ

สาธารณะภายใต้สัญญาเดี่ยวยิ่งก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสูงกว่า

- วิธีการดังกล่าวช่วยให้หน่วยงานภาครัฐมุ่งเน้นความสำคัญของการบริหารภารกิจบริการสาธารณะโดยมุ่งเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic objectives) มากขึ้นกว่าเพียงแค่การมุ่งเป้าหมายเฉพาะในหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงาน

ค. จุดอ่อนในการทำงานของการร่วมกันมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะที่มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์หลายด้านในเวลาเดียวกัน

- วิธีการร่วมกันจัดจ้างมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะที่มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของหลายหน่วยงานพร้อมกันนั้น ถือเป็นการทำงานที่ค่อนข้างยากสำหรับหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากติดอุปสรรคสำคัญคือ วัฒนธรรมการยึดติดในขอบเขตอำนาจหน้าที่และความเป็นเจ้าของภารกิจและงบประมาณของหน่วยราชการ ('Silo' culture) เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก
- ความสำเร็จในการร่วมกันจัดจ้างมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะที่มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของหลายหน่วยงาน จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกลไกการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน (Performance incentives) ของหัวหน้าหน่วยราชการ เพื่อให้หันมาให้ความสำคัญกับการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการดำเนินภารกิจมากขึ้น
- การทำให้หน่วยราชการแต่ละหน่วยงานเปิดใจยอมรับความจำเป็นและเข้าใจในความต้องการของหน่วยงานอื่น ๆ อาจเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก

ง. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการร่วมกันมอบหมายภารกิจบริการสาธารณะที่มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์หลายด้านในเวลาเดียวกัน

- การมีเจตจำนงทางการเมือง (Political will) ร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อมุ่งเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ
- การที่หัวหน้าสูงสุดของหน่วยงานมีภาวะผู้นำเข้มแข็งและมุ่งมั่นในการผลักดันการเปลี่ยนแปลง
- การมีระบบสร้างแรงจูงใจที่มีพลังสำหรับส่งเสริมให้หัวหน้าหน่วยงานภาครัฐ (Department Heads) ให้ความสำคัญกับการหันหน้าเข้ามาร่วมกันทำงาน
- การสร้างความเชื่อมโยงกันระหว่างกลไกการสร้างแรงจูงใจ (Incentives) กับผลลัพธ์ในภาพรวมที่ต้องการให้บรรลุถึง (Overall outcomes)
- การมีเป้าหมาย (Targets) ของการดำเนินภารกิจที่ชัดเจน และแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับรองได้ว่าการดำเนินภารกิจดังกล่าวจะสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้

8.1.3 การร่วมเป็นหุ้นส่วนในการจัดซื้อสินค้าและการจัดจ้างทำบริการสาธารณะ (Partnership Purchasing)

การร่วมเป็นหุ้นส่วนในการจัดซื้อสินค้าและจัดจ้างทำบริการสาธารณะ เกิดขึ้นในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ซึ่งมีภารกิจหน้าที่จัดบริการสาธารณะในกลุ่มเดียวกัน มีความเชื่อมโยงกัน หรือมีเป้าหมายเดียวกัน เข้ามาร่วมกันดำเนินการจัดซื้อบริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในภารกิจหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน ในลักษณะของการจัดหาบริการสาธารณะสำหรับส่งมอบแก่ประชาชน กลุ่มเป้าหมายโดยรวมเป็นบริการชุดเดียวกัน (Integrated package) โดยแต่ละหน่วยงานจะนำเงินสำหรับจัดซื้อหรือจัดจ้างทำบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของตนเองมาร่วมหุ้นกันเป็นเงินกองกลาง จากนั้นจึงดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างมอบหมายภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้นในครั้งเดียว โดยส่วนใหญ่แนวทางดังกล่าวมักนำมาใช้แพร่หลายในการจัดหาบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขและบริการทางสังคม (Health and social care) ซึ่งเรียกวิธีนี้ว่า “การหุ้นกันจัดจ้างทำบริการสาธารณะ” (Joint commissioning)

การหุ้นกันจัดจ้างทำบริการสาธารณะนี้ มักมีการนำมาใช้ในสถานการณ์ที่หน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานต้องมีการจัดหาบริการสาธารณะในหน้าที่รับผิดชอบสำหรับส่งมอบให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่มีความต้องการหรือจำเป็นต้องได้รับบริการสาธารณะหลากหลายด้านจากหลากหลายหน่วยงานในเวลาเดียวกัน (Complex, multiple and overlapping needs) ตัวอย่างเช่น กลุ่มเยาวชนที่ไม่ได้รับการดูแลจากครอบครัว ขาดการศึกษา และตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการไม่ทำงานทำ มีโอกาสจะกลายเป็นคนไร้บ้าน เสี่ยงต่อการเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาเสพยาเสพติด เสี่ยงต่อการมีปัญหาด้านสุขภาพจิต ไปจนถึงการมีพฤติกรรมเป็นอาชญากร เป็นต้น แม้ว่าสถานการณ์ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวจะมีได้เกิดขึ้นกับเยาวชนที่ขาดการดูแลจากครอบครัวและไม่อยู่ในระบบการศึกษาทุกคนเสมอไป แต่ปัจจัยเสี่ยงเหล่านั้นก็ล้วนมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันในลักษณะที่ปัญหาหนึ่งอาจเป็นต้นเหตุที่นำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ได้เช่นกัน

ภายใต้สภาพดังกล่าว เยาวชนกลุ่มนี้จึงถือเป็นกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการของภาครัฐ ซึ่งมีสภาพความจำเป็นและความต้องการที่ซับซ้อนครอบคลุมบริการสาธารณะหลายด้านในเวลาเดียวกัน การจัดบริการสาธารณะแต่ละด้านเพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของเยาวชนกลุ่มนี้ ต้องอาศัยงบประมาณและทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างรับผิดชอบการจัดการปัญหาและจัดบริการเพื่อตอบสนองความต้องการเฉพาะในแต่ละด้านตามอำนาจหน้าที่ของตน อาทิ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาแก่เยาวชน (Criminal justice agencies) หน่วยงานด้านสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ (Social work departments) คณะกรรมการบริหารงานสาธารณสุข (Health boards) หน่วยบริการบำบัดผู้ติดยาเสพติดในระดับท้องถิ่น (Local addiction services) และหน่วยบริการด้านการพัฒนาอาชีพและการจ้างงานในระดับท้องถิ่น (Local employment services)

การร่วมเป็นหุ้นส่วนในการจัดซื้อสินค้าและจัดจ้างทำบริการสาธารณะ (Partnership Purchasing) จึงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างมีหน้าที่ต้องจัดบริการสาธารณะสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่มีสภาพความจำเป็นและความต้องการหลากหลายด้านในเวลาเดียวกัน (Multiple needs) โดยการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานหนึ่ง ๆ อาจตอบสนองต่อความต้องการหรือรองรับการจัดการแก้ไขปัญหาเพียงบางส่วนหรือบางด้านเท่านั้น หนทางที่จะทำให้สภาพปัญหาและความต้องการอันซับซ้อนของประชาชนผู้รับบริการกลุ่มนี้ได้รับการตอบสนองอย่างครอบคลุมรอบด้าน ก็คือ การที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแก้ไขปัญหานั้นเข้ามาร่วมกันบูรณาการเป้าหมายของภารกิจแต่ละด้านให้เป็นหนึ่งเดียว เพื่อออกแบบวิธีการจัดหาหรือจัดจ้างทำบริการสาธารณะ (Commission) ที่เหมาะสมและเอื้อต่อการจัดการแก้ไขต้นเหตุของปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นอย่างดีเป็นเอกภาพ

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผลดีของการที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ภายใต้เป้าหมายร่วมและกระบวนการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ก็คือ การช่วยให้ภาครัฐสามารถลดต้นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในระยะยาวได้ ดังจะเห็นได้จากการมีหลักฐานที่ยืนยันได้ว่า หากเยาวชนที่ตกอยู่ในจุดหัวเลี้ยวหัวต่อของการหลุดออกจากสถาบันทางสังคมไปสู่การมีวิถีชีวิตอิสระโดยปราศจากการดูแล ได้รับการส่งเสริมด้านการฝึกทักษะอาชีพและส่งเสริมให้ได้รับโอกาสหารายได้เลี้ยงตัวเองได้แล้ว จะช่วยลดระดับความเสี่ยงที่เยาวชนกลุ่มนี้จะก้าวเข้าไปสู่วงจรปัญหาสังคม ไม่ว่าจะเป็นการกลายเป็นคนไร้บ้าน การติดยาเสพติด การก่ออาชญากรรม ไปจนถึงการกลายเป็นผู้มีปัญหาทางสุขภาพจิต ดังนั้น การร่วมหุ้นเพื่อช่วยกันแบกรับต้นทุนสำหรับจัดการต้นเหตุของปัญหาตั้งแต่แรก จึงถือเป็นหนทางที่ช่วยให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องสามารถประหยัดงบประมาณในระยะยาวสำหรับดำเนินภารกิจเพื่อจัดการแก้ไขกับสภาพปัญหาที่อาจเพิ่มขอบเขตความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต

ก. กระบวนการเข้าร่วมกันเป็นหุ้นส่วนในการจัดซื้อสินค้าและจัดจ้างทำบริการสาธารณะ

การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐโดยผ่านการเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนในการจัดซื้อสินค้าและจัดจ้างทำบริการสาธารณะ (Partnership purchasing) ซึ่งปรากฏแพร่หลายในสกอตแลนด์นั้น มีจุดเริ่มต้นมาจากการหุ้นกันจัดจ้างทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการบริการสาธารณสุขและบริการทางสังคม (Joint commissioning of health and social services) ซึ่งเริ่มดำเนินการในปลายปี ค.ศ. 2004 โดยคณะทำงานอันประกอบด้วยตัวแทนหน่วยงานหุ้นส่วนเหล่านี้ได้ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานและองค์กรผู้จัดบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขและบริการสังคมในระดับท้องถิ่นทั่วสกอตแลนด์ เพื่อจัดจ้างมอบหมายให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นเหล่านั้นรับดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายในแต่ละพื้นที่แทน

กิจกรรมที่หน่วยงานภาครัฐซึ่งมีเป้าหมายภารกิจด้านเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกัน เข้ามาร่วมกัน ดำเนินการในฐานะหุ้นส่วนในการจัดซื้อสินค้าและจัดจ้างทำบริการสาธารณะ ได้แก่ การประเมินสภาพ ปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย (Needs assessment) การวางแผนด้านการเงิน (Financial planning) การทำงานร่วมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญ ประกอบด้วย กลุ่มผู้รับบริการ ผู้จัดทำบริการ และ ผู้ปฏิบัติงาน (Working in partnership with key stakeholders) การวางแผนดำเนินการจัดบริการสาธารณะ รูปแบบใหม่ (Planning innovative services) และการทบทวนประเมินประสิทธิผลของการจัดบริการและ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดบริการให้เหมาะสมและดียิ่งขึ้น (Effective review and redesign services)

สำหรับขั้นตอนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบของหุ้นส่วนการจัดซื้อและจัดจ้าง ทำบริการสาธารณะ ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1: การกำหนดบทบาทของหน่วยงานที่เป็นแกนนำหุ้นส่วน (Identify lead partner)

เพื่อให้การจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ของหุ้นส่วนการจัดซื้อจัดจ้างทำบริการสาธารณะ ดำเนินไปอย่างเป็นระบบและมีเอกภาพ หน่วยงานภาครัฐหุ้นส่วนจำเป็นต้องมีการตกลงกันว่าควรจะให้หน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่งเข้ามาทำงานร่วมกันนั้น (One commissioning body) รับหน้าที่เป็นแกนนำหุ้นส่วน (Lead partner) มีบทบาทในการประสานงานระหว่างภาครัฐหุ้นส่วน แจ้งรายงานความคืบหน้า ประสานงานใน กระบวนการกำกับการมอบหมายภารกิจ และเป็นผู้ติดต่อประสานงานกับองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ แต่ละรายโดยตรง (Key point of contact for suppliers)

ขั้นตอนที่ 2: การระบุผลลัพธ์ที่ต้องการร่วมกัน (Agree desired outcomes)

ภาครัฐหุ้นส่วนแต่ละหน่วยงานจำเป็นต้องระบุผลลัพธ์ในประการต่าง ๆ ที่หน่วยงานตนเองต้องการ ให้บรรลุถึงอย่างครบถ้วนชัดเจน เพื่อให้ภาครัฐหุ้นส่วนอื่น ๆ ได้รับทราบและเข้าใจในวัตถุประสงค์ของแต่ละ หน่วยงานที่เข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนการจัดซื้อจัดจ้าง เหตุผลที่ต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับ เป้าประสงค์ในการดำเนินภารกิจของภาครัฐหุ้นส่วนแต่ละหน่วยงาน ก็เพื่อวิเคราะห์ความเชื่อมโยงและ ซ้อนทับกันระหว่างวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงาน อันนำไปสู่การแสวงหาแนวทางในการบูรณาการ ภารกิจของทุกฝ่ายเพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายที่เชื่อมโยงทับซ้อนกันเหล่านั้นให้บรรลุผล การทำงานร่วมกันใน ขั้นตอนนี้ จึงเป็นขั้นตอนการทำความเข้าใจมุมมองและความต้องการซึ่งกันและกัน เพื่อพัฒนาไปสู่การ กำหนดเป้าหมายร่วมที่ผนวกวัตถุประสงค์แต่ละประการของภาครัฐหุ้นส่วนเข้าไว้เป็นหนึ่งเดียว และร่วมกัน ขับเคลื่อนให้เป้าหมายร่วมดังกล่าวบรรลุผลต่อไป

ขั้นตอนที่ 3: การหาข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจ (Agree resource contributions)

เมื่อภาคีหุ้นส่วนทุกหน่วยงานมีความเห็นพ้องตรงกันในผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ร่วมกันแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการหาข้อตกลงเกี่ยวกับแนวทางการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณของภาคีหุ้นส่วนแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องรองรับกับการผลักดันเป้าหมายร่วมดังกล่าว ขั้นตอนนี้ดำเนินไปในลักษณะการเจรจาหรือและต่อรองกันระหว่างภาคีหุ้นส่วน เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับได้ โดยการหาข้อสรุปดังกล่าวต้องตั้งอยู่บนการคำนึงถึงประโยชน์ในระยะยาว (Long-term benefits) ที่แต่ละหน่วยงานจะได้รับจากการดำเนินการจัดจ้างทำภารกิจร่วมกันเป็นสำคัญ

ขั้นตอนที่ 4: การมอบหมายภารกิจให้องค์กรผู้จัดทำบริการรับดำเนินการ (Commission service)

ในขั้นตอนการมอบหมายภารกิจให้องค์กรผู้จัดทำบริการรับดำเนินการนี้ ภาคีหุ้นส่วนการจัดจ้างจำเป็นต้องมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานบริการที่ชัดเจน ซึ่งผู้รับจ้างมอบหมายภารกิจดังกล่าว จำเป็นต้องยึดถือและดำเนินการจัดทำบริการตามเกณฑ์เหล่านั้น เพื่อให้การดำเนินภารกิจดังกล่าวสามารถบรรลุเป้าประสงค์ในแต่ละประการที่ภาคีหุ้นส่วนได้ร่วมกันกำหนดไว้ และคาดหวังว่าจะได้รับการเข้ามามีส่วนร่วมกันเป็นหุ้นส่วนการจัดซื้อจัดจ้างในครั้งนี้

ขั้นตอนที่ 5: การวัดประเมินผลการดำเนินภารกิจและรายงานผลสำเร็จที่เกิดขึ้น (Measure and report on impact achieved)

หลังจากได้จัดจ้างมอบหมายภารกิจร่วมกันในนามหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐแล้ว ภาคีหุ้นส่วนเหล่านั้นจำเป็นต้องร่วมกันติดตามประเมินผลการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรผู้รับจ้างมอบหมายภารกิจอย่างใกล้ชิดในทุกๆ ระยะ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานภาคีหุ้นส่วนแต่ละหน่วยงานได้รับทราบว่าผลการดำเนินภารกิจจัดบริการสาธารณะร่วมกันดังกล่าว สามารถก่อให้เกิดผลลัพธ์ในภารกิจตามวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานเหล่านั้นมากน้อยเพียงใด ในขั้นตอนนี้จึงต้องอาศัยการสร้างระบบการติดตาม จัดเก็บและบันทึกข้อมูล รวมถึงการประเมินวิเคราะห์ระดับผลการปฏิบัติการตามตัวชี้วัดมาตรฐานที่ได้วางไว้อย่างละเอียด ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะถูกนำมาใช้ประกอบการพิจารณาปรับปรุงกระบวนการมอบหมายภารกิจทั้งที่กำลังดำเนินการอยู่และในอนาคต

**ข. ผลดีที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการร่วมเป็นหุ้นส่วนในการจัดซื้อสินค้าและการจัดจ้างทำ
บริการสาธารณะ**

- แนวทางการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐโดยอาศัยการบูรณาการเป้าหมายของภารกิจร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ เป็นการมุ่งจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อสภาพความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายโดยมุ่งเน้นที่การแก้ไขที่ต้นตอของปัญหาในแต่ละด้าน แทนที่จะเป็นการจัดบริการสาธารณะแต่ละด้านไปตามสภาพของปัญหาที่ปรากฏ (Symptoms) อันเป็นการจัดการปัญหาที่ปลายเหตุ
- เมื่อหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจเชื่อมโยงหรือมีเป้าหมายทับซ้อนกันเข้ามาบูรณาการทรัพยากร (Joined-up way) เพื่อจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพแล้ว ย่อมช่วยให้ภาครัฐสามารถสนองตอบต่อสภาพปัญหาและความต้องการอันซับซ้อน (Complex needs) ของประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการได้อย่างครบถ้วนรอบด้าน ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของภาครัฐในระดับที่สูงกว่าการที่แต่ละหน่วยงานต่างดำเนินภารกิจของตนเองอย่างปราศจากการประสานเชื่อมโยงและส่งเสริมซึ่งกันและกัน
- การร่วมเป็นหุ้นส่วนในการจัดซื้อสินค้าและการจัดจ้างทำบริการสาธารณะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถประหยัดงบประมาณในการดำเนินภารกิจในระยะยาวได้เป็นอย่างดี เนื่องจากการบูรณาการเป้าหมายภารกิจแต่ละด้านซึ่งเกี่ยวข้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกันเข้าไว้ภายใต้ภารกิจเดียว ทำให้การจัดบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นมีลักษณะการให้บริการในเชิงป้องกัน (Prevention) มากกว่าการให้บริการที่มุ่งตอบสนองหรือไล่ตามปัญหา
- การจัดจ้างทำบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบหุ้นส่วนนี้ ช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับงบประมาณที่แต่ละหน่วยงานมีอยู่ได้อย่างชัดเจน เพราะการบูรณาการงบประมาณของแต่ละหน่วยงานเข้าด้วยกัน เป็นการเพิ่มพลังความสามารถในการจัดการปัญหาต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของภาคีหุ้นส่วน ให้สามารถบรรลุเป้าหมายในระดับที่เกินกว่าศักยภาพของแต่ละหน่วยงานจะดำเนินการได้โดยอาศัยงบประมาณของตนเองเพียงลำพัง

**ค. จุดอ่อนในการทำงานโดยอาศัยการร่วมเป็นหุ้นส่วนในการจัดซื้อสินค้าและการจัดจ้าง
ทำบริการสาธารณะ**

- ในบางกรณีอาจเป็นไปได้ยากที่จะมั่นใจได้ว่าการนำภารกิจของแต่ละหน่วยงานเข้ามาผนวก
รวมเป็นหนึ่งเดียวจะสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นในระยะยาว
- เมื่อได้ดำเนินภารกิจภายใต้ความร่วมมือของหุ้นส่วนไปแล้ว อาจมีความเป็นไปได้ที่จะต้องมี
ต้นทุนค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมเกิดขึ้นในระหว่างดำเนินงาน ซึ่งเป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายเฉพาะหน้าที่อยู่

นอกเหนือจากกรอบงบประมาณที่ได้ตกลงกันในครั้งแรก และเป็นต้นทุนที่แต่ละภาคีหุ้นส่วนแต่ละหน่วยงานต้องร่วมกันแบกรับเพิ่มขึ้น

- การพัฒนารูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะโดยอาศัยการผนวกรวมบริการหลากหลายด้านเข้าไว้ด้วยกัน (Collective approach across different services) จำเป็นต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานของหน่วยงานภาครัฐซึ่งอาจต้องใช้เวลาและมีแรงเสียดทานค่อนข้างมาก
- ในกรณีของบริการสาธารณะบางประเภทหรือภารกิจของบางหน่วยงาน ซึ่งมิได้มีกฎหมายระบุชัดเจนให้ต้องมีการจัดบริการในรูปแบบนั้น ๆ เป็นการเฉพาะ (Lack of statutory requirement) อาจเป็นไปได้ยากที่หน่วยงานเจ้าของภารกิจเหล่านั้นจะมีแรงจูงใจหรือกระตือรือร้นในการเข้าร่วมบูรณาการภารกิจกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน

ง. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการเข้าร่วมกันเป็นหุ้นส่วนในการจัดซื้อสินค้าและจัดจ้างทำบริการสาธารณะ

- หน่วยงานภาครัฐต้องมีเจตจำนงทางการเมืองอย่างแน่วแน่ในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงาน โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน
- ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีความเป็นผู้นำ (Leadership) ในการผลักดันและกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหมู่ผู้ปฏิบัติงานและปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการทำงานจากกรอบการทำงานแบบเดิมที่ยึดถือกันมาในระบบราชการ
- การมีกลไกการสร้างแรงจูงใจ (Incentives) ผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐเล็งเห็นความสำคัญและกระตือรือร้นในการเข้ามาทำงานร่วมกันในรูปแบบหุ้นส่วนความร่วมมือ
- การมีกรณีตัวอย่างเชิงประจักษ์หรือหลักฐานที่ยืนยันได้อย่างหนักแน่นถึงประโยชน์ของการบูรณาการภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะผลดีในด้านความคุ้มค่าและการประหยัดงบประมาณของภาครัฐในระยะยาว (Long term cost savings)

8.1.4 การบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Network Governance)

การบริหารจัดการแบบเครือข่าย เป็นอีกกลไกหนึ่งในการเสริมสร้างประสิทธิภาพแก่หน่วยงานภาครัฐในกระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะ โดยเฉพาะในกรณีของภารกิจที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน หรือกรณีที่การตัดสินใจเชิงนโยบายและการบริหารของหน่วยงานหนึ่ง ๆ มักจะมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นอยู่เสมอ การบริหารจัดการแบบเครือข่าย จึงเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่มีลักษณะการทำงานแบบเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน โดยอาจเป็นไปในรูปของการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างสังกัดหรือต่างระดับ การประสานเชื่อมโยงการทำงาน

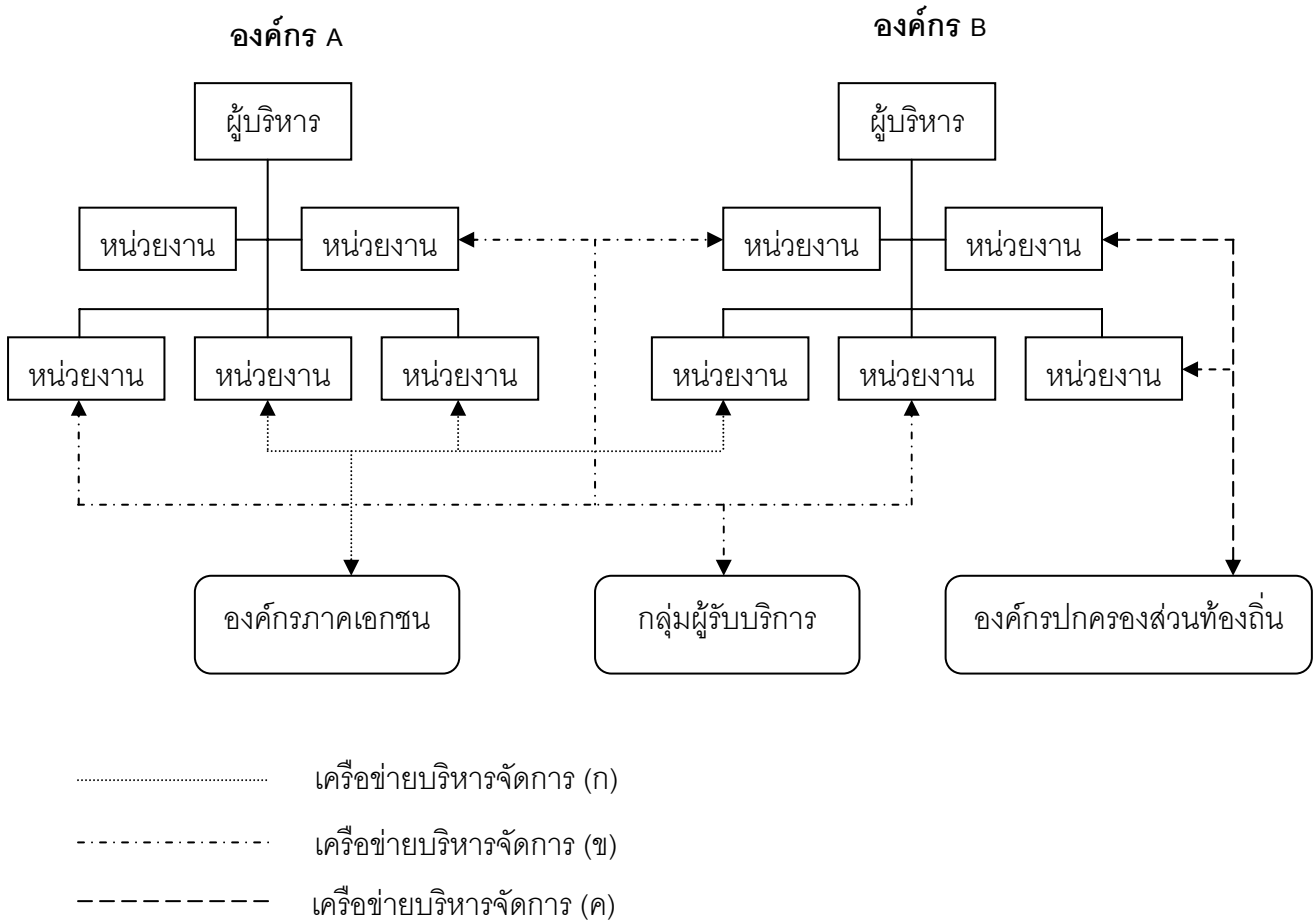
ระหว่างกันดังกล่าว อาจเป็นผลจากการมีกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติบังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งต้องมีการทำงานร่วมกัน หรือเกิดจากการมีตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินงานของหน่วยงาน ฉะนั้น นอกเหนือจากการมีระบบบริหารจัดการภารกิจภายใต้โครงสร้างของหน่วยงานแล้ว หน่วยงานภาครัฐยังจำเป็นต้องมีระบบบริหารจัดการผ่านเครือข่าย (Governance networks)¹²⁰ ซึ่งเป็นโครงสร้างองค์กรที่ไม่เป็นทางการในรูปแบบต่าง ๆ อีกด้วย

โดยทั่วไปโครงสร้างการบริหารงานหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กรมักจะมีได้ดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยว เพราะการทำงานของแต่ละหน่วยงานจำเป็นต้องมีการประสานเชื่อมโยงกับทั้งบุคคลในตำแหน่งต่างๆ กลุ่มคนที่หลากหลาย ตลอดจนหน่วยงานอื่นทั้งที่เป็นหน่วยงานในภาครัฐด้วยกันและหน่วยงานในภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินนโยบายที่ต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมตัดสินใจจากหลายภาคส่วน เครือข่ายการบริหารจัดการจะมีความสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกเชื่อมประสานการทำงานระหว่างหน่วยต่าง ๆ ทั้งภายในองค์กรเดียวกันและข้ามองค์กร รวมถึงการเชื่อมโยงกับภาคส่วนอื่นในสังคม

การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการในรูปแบบเครือข่าย อาจเป็นได้ทั้งเครือข่ายในรูปแบบเป็นทางการที่จัดตั้งขึ้นอย่างถาวร (Formal/Permanent) หรือเป็นเครือข่ายการบริหารงานเฉพาะกิจแบบไม่เป็นทางการ (Informal/Contemporary) ในทำนองเดียวกับการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการภายในองค์กร (Governance structures) ดังได้กล่าวไปข้างต้น นั่นคือ โครงสร้างการบริหารจัดการแบบเครือข่ายอาจเป็นหน่วยงานอีกรูปแบบหนึ่งที่ผู้บริหารสามารถจัดตั้งขึ้นเพิ่มเติมจากโครงสร้างการบริหารงานแบบลำดับขั้น (Hierarchical structure) ที่มีอยู่เดิม นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างระบบบริหารจัดการแบบเครือข่ายยังสามารถจัดได้หลากหลายรูปแบบ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของกระบวนการตัดสินใจในการจัดการภารกิจ นโยบาย หรือประเด็นปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป อีกทั้งในองค์กรหนึ่ง ๆ ยังอาจจัดให้มีเครือข่ายการบริหารจัดการได้หลากหลายรูปแบบในเวลาเดียวกันอีกด้วย ดังแผนภาพ

¹²⁰ สาระสำคัญของแนวคิดเรื่องระบบบริหารจัดการแบบเครือข่ายที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้สรุปเก็บความจาก Karen M. Hult and Charles Walcott, *Governing Public Organizations: Politics, Structures and Institutional Design*, pp. 96-111.

แผนภาพที่ 8.2 แสดงโครงสร้างการบริหารจัดการในรูปเครือข่าย (Governance networks)



สำหรับรูปแบบการบริหารจัดการในรูปเครือข่าย (Governance networks) ที่พบได้ในระบบบริหารงานภาครัฐ มีดังต่อไปนี้

1) เครือข่ายแบบราชการ (Bureaucratic networks)

เครือข่ายการบริหารจัดการแบบราชการเป็นรูปแบบการประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานที่พบเห็นได้ทั่วไป เครือข่ายในรูปแบบนี้ทำหน้าที่เชื่อมโยงโครงสร้างการบริหารจัดการต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยผ่านระเบียบขั้นตอนการรายงานที่เป็นมาตรฐาน (Reporting procedures) และความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นในระบบราชการ ดังนั้น การเข้าร่วมในเครือข่ายของหน่วยงานต่าง ๆ จึงถูกกำหนดโดยตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามสายการบังคับบัญชาเป็นหลัก เครือข่ายการบริหารจัดการแบบราชการจึงมักมีรูปแบบที่แน่นอนชัดเจน มีระบบการทำงานตามระเบียบแบบแผน ซึ่งทุกฝ่ายที่เข้าร่วมในเครือข่ายต่างยึดถือปฏิบัติเป็นปกติในหน่วยงานของตนเองอยู่แล้ว ดังจะเห็นได้ว่าหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ต่างต้องเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายการบริหารจัดการแบบราชการไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นผลจากการกำหนดโดยระเบียบ กฎหมาย หรือคำสั่งของผู้บริหาร

2) เครือข่ายในรูปแบบคณะทำงาน (Team-based networks)

การบริหารจัดการแบบเครือข่ายในรูปแบบของคณะทำงาน เป็นการประสานการทำงานร่วมกันข้ามหน่วยงานโดยเน้นการสร้างความร่วมมือแบบกลุ่ม (Collaboration) และกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของสมาชิกตัวแทนหน่วยงานที่เข้าร่วมในคณะทำงานเป็นสำคัญ (Collegiality) กลไกการประสานการทำงานร่วมกันในรูปของคณะทำงาน ตั้งอยู่บนฐานของการมีคุณค่าร่วมกันบางอย่าง (Shared values) เช่น เป้าหมายของภารกิจร่วม เป็นต้น รวมถึงการมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust) ในหมู่สมาชิกตัวแทนหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้ามารวมกลุ่มกันขึ้นเป็นคณะทำงาน

ในขณะที่การทำงานร่วมกันในรูปเครือข่ายแบบราชการให้ความสำคัญกับตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และระเบียบปฏิบัติที่สมาชิกในเครือข่ายต่างยึดถือปฏิบัติร่วมกัน เครือข่ายการทำงานร่วมกันในรูปคณะทำงานกลับให้ความสำคัญกับสมาชิกภาพ (Membership) และการสร้างฉันทามติร่วมกัน (Consensus) เป็นหลัก โดยส่วนใหญ่เครือข่ายการบริหารจัดการร่วมระหว่างหน่วยงานในรูปของคณะทำงาน มักจะมีการจัดตั้งขึ้นในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินภารกิจเฉพาะหน้าบางอย่าง หรือจัดการประเด็นปัญหาเร่งด่วน ซึ่งหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง จึงจำเป็นต้องระดมตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วยกันตั้งเป็นคณะทำงาน

3) เครือข่ายแบบกระจายอำนาจการตัดสินใจ (Decentralized networks)

การประสานเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันในรูปเครือข่ายแบบกระจายอำนาจการตัดสินใจ เป็นเครือข่ายการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นจากกระบวนการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) และการแข่งขันกัน (Competition) ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อช่วงชิงบทบาทการมีอำนาจนำในเครือข่ายการบริหารนโยบาย (Policy network) องค์ประกอบของตัวแทนหน่วยงานที่เข้าร่วมในเครือข่ายการบริหารจัดการรูปแบบนี้ จึงมีลักษณะที่เลื่อนไหลแปรเปลี่ยนอยู่เสมอ ขึ้นอยู่กับว่าในประเด็นนโยบายนั้น ๆ จะมีตัวแทนจากหน่วยงานหรือภาคส่วนใดต้องการเข้ามาช่วยบ้าง การตัดสินใจที่เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันแบบเครือข่ายซึ่งเป็นผลจากการเข้าร่วมแข่งขันช่วงชิงการนำในการบริหารนโยบายของตัวแทนจากหลายหน่วยงาน (Decentralized network) จึงมักจะเป็นการตัดสินใจที่อยู่นอกเหนือการกำกับทิศทางของผู้บริหารองค์กร เพราะการตัดสินใจนั้นเป็นผลมาจากการต่อสู้แข่งขันและช่วงชิงอำนาจนำในการกำหนดทิศทางตัดสินใจในหมู่ตัวแทนของหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยกันเอง และถือเป็นข้อยุติร่วมกันของทุกฝ่าย

หน่วยบริหารจัดการในรูปเครือข่ายแบบกระจายอำนาจตัดสินใจ มักปรากฏในองค์กรภาครัฐที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารจัดการเครือข่ายนโยบาย (Policy networks) โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวทับซ้อนระหว่างอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน ซึ่งต่างก็มีพันธกิจหลักเฉพาะของตัวเอง รวมถึงมีทรัพยากรการบริหารจัดการภายในที่จำกัด แต่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบผลักดันการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวร่วมกัน กลไกการประสานงาน (Coordination) ที่เกิดขึ้นในเครือข่ายดังกล่าว จึงมีลักษณะความสัมพันธ์แบบแข่งขันช่วงชิงอำนาจนำและมุ่งปกป้องผลประโยชน์ในนามหน่วยงานตนเอง

เป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น หน่วยข่าวกรองต่างประเทศ (Foreign Intelligence) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันแบบเครือข่ายระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีระบบข้อมูลและกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเฉพาะที่แตกต่างกัน ได้แก่ สำนักงานข่าวกรองกลาง (Central Intelligence Agency) สำนักงานข่าวกรองฝ่ายความมั่นคง (Defense Intelligence Agency) และหน่วยงานต่าง ๆ ภายในกระทรวงการต่างประเทศ

4) เครือข่ายแบบเผชิญหน้า (Confrontational networks)

การประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในรูปแบบเครือข่ายแบบเผชิญหน้า มักปรากฏในการบริหารภารกิจซึ่งหน่วยงานทั้งหลายที่เกี่ยวข้องต่างมีจุดยืนและความคิดเห็นไม่ลงรอยหรืออาจถึงขั้นขัดแย้งกัน เช่น การตัดสินใจระดับนโยบายที่สวนทางหรือขัดกับแนวคิดและความต้องการของหน่วยงานระดับปฏิบัติ เป็นต้น เครือข่ายแบบเผชิญหน้าจึงเป็นกลไกสำหรับประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกัน (Clashing participants) ให้เข้ามาเผชิญหน้าเพื่อหาทางออกร่วมกัน โดยมีตัวแทนของฝ่ายที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นความขัดแย้ง (Uninvolved party) ทำหน้าที่ตัดสินใจขั้นสุดท้าย ข้อยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของฝ่ายที่สามในเครือข่ายแบบเผชิญหน้า มักจะเป็นไปในลักษณะการเสนอแนวทางออกที่ทั้งสองฝ่ายสามารถยอมรับร่วมกัน (Quasi-resolve conflict) เพื่อให้การทำงานในภาพรวมขององค์กรสามารถดำเนินต่อไปได้

กรณีตัวอย่างการสร้างเครือข่ายบริหารจัดการในรูปแบบเผชิญหน้าซึ่งปรากฏชัดเจนในประเทศสหรัฐอเมริกาก็คือ คณะกรรมการจัดการหาข้อยุติร่วมระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ในกรณีที่การบริหารงานบางโครงการของรัฐบาลไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น อันเนื่องมาจากปัญหาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นขัดแย้งกันในแนวทางการปฏิบัติที่ควรจะเป็น ดังเช่น การดำเนินโครงการก่อสร้างโรงกำจัดกากนิวเคลียร์ ที่เป็นปัญหาขัดแย้งระหว่างกระทรวงพลังงาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคัดเลือกและตัดสินใจกำหนดสถานที่ก่อสร้างกับรัฐบาลมลรัฐซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ดังกล่าว ทางออกของกรณีนี้ก็ คือ การจัดตั้งเครือข่ายการทำงานร่วมระหว่างฝ่ายที่เผชิญหน้ากัน นั่นคือกระทรวงพลังงานกับรัฐบาลมลรัฐเจ้าของพื้นที่ โดยมีตัวแทนสภาคองเกรสทำหน้าที่คนกลางพิจารณาหาข้อยุติร่วมซึ่งข้อยุติดังกล่าวจะมีผลในทางปฏิบัติได้เมื่อผ่านการรับรองโดยเสียงข้างมากในสภาคองเกรสเสียก่อน

5) เครือข่ายแบบเจรจาต่อรอง (Bargaining networks)

เครือข่ายแบบเจรจาต่อรองมีลักษณะคล้ายกับการประสานการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในรูปแบบเครือข่ายแบบเผชิญหน้า ตรงที่ตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้าร่วมในเครือข่ายยังคงมีจุดยืนและความคิดเห็นที่แตกต่างกัน (Differing positions) แต่ลักษณะสำคัญที่แตกต่างกันก็คือ การตัดสินใจสุดท้ายที่เกิดขึ้นในเครือข่ายแบบเจรจาต่อรองนั้น เป็นข้อยุติที่เกิดจากกระบวนการเจรจาต่อรอง (Negotiation) และหาทางประนีประนอมร่วมกัน (Compromise) ในระหว่างตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยตนเอง มิใช่การมีคนกลางเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจข้อยุติดังเช่นเครือข่ายแบบเผชิญหน้า สำหรับสิทธิในการเข้าร่วมในเครือข่ายแบบ

เจรจาต่อรองนั้น มักจะจำกัดเฉพาะตัวแทนฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในเรื่องนั้น ๆ แต่เนื่องจากการเจรจาต่อรองอาจมีได้นำไปสู่ข้อยุติที่ทุกฝ่ายพึงพอใจได้ทั้งหมดเสมอไป ดังนั้น การตัดสินใจขั้นสุดท้ายของกระบวนการเจรจาต่อรองจึงมักจะต้องอาศัยการมีกฎเกณฑ์กำหนดกติกาการตัดสินใจร่วมกัน เช่น การตัดสินใจด้วยเสียงส่วนใหญ่ (Majority vote) หรือข้อตกลงเกี่ยวกับการออกเสียงในรูปแบบอื่น ๆ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา สภาการบริหารงานระดับภูมิภาคแห่งสหพันธรัฐ (Federal regional councils) จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1972 ในรัฐบาลประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon) นับเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการประสานเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันในรูปแบบเครือข่ายแบบเจรจาต่อรอง (Bargaining network) คณะกรรมการสภาประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ หน่วยงานในสังกัดรัฐบาลสหพันธรัฐ ทั้งที่ตั้งอยู่ในกรุงวอชิงตันและตั้งทำการในระดับพื้นที่ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงของรัฐบาลมลรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค (Technical experts) ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน บทบาทหลักของคณะกรรมการชุดนี้ก็คือ การทำหน้าที่เป็นกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Intergovernmental cooperation) โดยเฉพาะการวางยุทธศาสตร์การพัฒนและการลงทุนของรัฐบาลกลาง ต้องจัดสรรงบประมาณและโครงการไปยังมลรัฐต่าง ๆ

6) เครือข่ายแบบปรึกษาหารือ (Consultative networks)

การประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานในรูปแบบเครือข่ายแบบปรึกษาหารือ มักเกิดขึ้นในกรณีการบริหารจัดการภารกิจที่ต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนทักษะความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ซึ่งอาศัยเพียงดุลยพินิจของผู้บริหารแต่เพียงฝ่ายเดียวอาจไม่เพียงพอ เช่น การตัดสินใจดำเนินโครงการที่มีผลกระทบและความเสี่ยงสูงอย่างโรงผลิตไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นต้น ดังนั้น การสร้างเครือข่ายการบริหารจัดการแบบปรึกษาหารือ จึงเป็นกลไกสำคัญในการระดมผู้เชี่ยวชาญ (Experts) จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาช่วยให้ข้อมูล ข้อสังเกต ข้อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมและเป็นไปได้ รวมตลอดจนระดับความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ เครือข่ายความร่วมมือในรูปแบบนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นกระบวนการปรึกษาหารือก่อนที่หน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวโดยตรงจะดำเนินการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

การประสานงานในรูปแบบเครือข่ายแบบปรึกษาหารือมักปรากฏในรูปแบบของคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory boards) ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้บริหารภาครัฐระดับสูงของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการบริหารนโยบาย เช่น กรณีสถาบันวิเคราะห์ผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Effects Institute) ในสังกัดสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency) ของสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่เก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษของเครื่องยนต์ชนิดต่าง ๆ เพื่อให้สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่ทำงานในระดับนโยบายอื่น ๆ ได้นำไปใช้ประกอบการตัดสินใจ ในการบริหารภารกิจดังกล่าว ผู้บริหารสถาบันได้สร้างกลไกการทำงานแบบเครือข่ายปรึกษาหารือขึ้น โดยการจัดตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์

(Scientific boards) จำนวน 2 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการวิจัยสุขภาพ (Health Research) และ คณะกรรมการที่ปรึกษาผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Review) ซึ่งมีบทบาทหลักในการเสนอแนะนโยบาย วิเคราะห์ผลกระทบ และนำเสนอข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ของหน่วยงาน เป็นต้น

7) เครือข่ายพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ (Appeals networks)

ในหลายกรณีการตัดสินใจทางการบริหารของหน่วยงานภาครัฐอาจต้องเผชิญกับการถูกตั้งคำถาม ถึงความถูกต้องเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจหน้าที่ ความถูกต้อง ตามระเบียบของกระบวนการ ไปจนถึงความชอบธรรมของการตัดสินใจ การร้องเรียนให้มีการทบทวนหรือ อุทธรณ์การตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐนั้น ในบางกรณีอาจมีรูปแบบขั้นตอนที่เป็นทางการหรือเป็นส่วน หนึ่งในระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังเช่นการ อุทธรณ์ให้ศาลพิจารณา (Judicial review) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนต่อการ ตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐอาจไม่จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการในศาลแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่มีการร้องเรียนอาจอาศัยการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เพื่อดำเนินการพิจารณาตรวจสอบและทบทวนการตัดสินใจในเรื่องที่มีการอุทธรณ์ได้

ตัวอย่างหนึ่งของการสร้างเครือข่ายพิจารณาข้ออุทธรณ์ในภาครัฐก็คือ กรณีที่มีหน่วยงานภายนอก เสนอเรื่องอุทธรณ์การตัดสินใจของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency) รัฐบาล ประธานาธิบดีนิกสันจึงได้มอบหมายให้สำนักงานการจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget) ตั้งคณะกรรมการจากตัวแทนหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาทบทวนการ ตัดสินใจดำเนินโครงการของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างละเอียด ทั้งในแง่ของผลกระทบทางเศรษฐกิจ (Economic impact) และระดับความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility) ต่อมา รัฐบาลประธานาธิบดีเรแกน ได้จัดตั้งคณะกรรมการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประจำคณะรัฐมนตรี (Cabinet Council on Natural Resources and the Environment) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน (Interior Secretary) เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาทบทวนการตัดสินใจเชิงนโยบายของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นการ เฉพาะ เป็นต้น

ขั้นตอนการสร้างเครือข่ายการบริหารภาครัฐ มีแนวทางดำเนินการดังต่อไปนี้¹²¹

(1) การพิจารณาความจำเป็นในการเข้าร่วมเป็นภาคีเครือข่ายกับหน่วยงานอื่น

(2) การร่วมกันออกแบบโครงสร้างและรูปแบบการบริหารภารกิจร่วมกันในรูปแบบเครือข่ายที่เหมาะสม กับลักษณะเฉพาะของภารกิจและรูปแบบวิธีการทำงานของภาคีแต่ละหน่วยงาน

¹²¹ Comptroller and Auditor General, *Joining Up to Improve Public Service* (London: National Audit Office, 2001).

- (3) การสร้างกลไกเสริมแรงจูงใจสำหรับภาคีเครือข่ายในการร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจร่วมของเครือข่าย (Incentive for joint working)
- (4) การร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายเชิงนโยบายของการดำเนินภารกิจร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่าย (Shared policy objective)
- (5) การร่วมกันสร้างระบบประเมินและชี้วัดผลการดำเนินงานของเครือข่าย (Performance measurement system)
- (6) การร่วมจัดสรรงบประมาณสำหรับขับเคลื่อนภารกิจร่วมของเครือข่าย
- (7) การกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินงานของเครือข่ายในแต่ละขั้นตอน (Timescales)
- (8) การส่งเสริมบทบาทของตัวแทนสมาชิกหน่วยงานภาคีเครือข่ายเพื่อทำหน้าที่ผู้นำในการประสานการขับเคลื่อนภารกิจร่วม
- (9) การพัฒนาทักษะและความสามารถในการจัดการแก้ปัญหาของหน่วยงานภาคีเครือข่ายให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจร่วมของเครือข่ายให้บรรลุผล
- (10) การสร้างระบบช่วยเหลือให้คำปรึกษาชี้แนะและคำแนะนำแก่บุคลากรของเครือข่าย
- (11) การประเมินความจำเป็นในการธำรงรักษาความเป็นเครือข่ายต่อไป เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจตามเป้าหมายที่ได้วางไว้เมื่อเริ่มก่อตั้งเครือข่าย
- (12) การสร้างกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะของเครือข่าย (Accountability framework)

8.2 เครื่องมือสำหรับเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการดำเนินภารกิจของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางหนึ่งในการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารของหน่วยงานภาครัฐ ก็คือ การจัดรูปแบบระบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public accountability) ขึ้นในองค์กร ระบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public accountability) ตั้งอยู่บนการพิจารณาหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ในฐานะที่มีใช้เพียงหลักการเชิงคุณค่า หากแต่เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในสถาบัน (Accountability as an

institutional arrangement)¹²² กล่าวคือ รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบแบบใดแบบหนึ่งนั้น เป็นความสัมพันธ์ทางสังคมในลักษณะที่บุคคลหนึ่งรู้สึกตระหนักว่า ตนมีพันธะหน้าที่ที่จะต้องอธิบายและให้เหตุผลเกี่ยวกับสิ่งที่ได้กระทำไปต่อบุคคลอื่น ในนัยนี้ ความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบ (Accounting relationship) จึงประกอบด้วยตัวแสดงหลักสองฝ่ายซึ่งอาจเป็นได้ทั้งปัจเจกบุคคลหรือหน่วยงาน นั่นคือ “ผู้รับผิดชอบแสดงคำชี้แจง” (Accountor) และ “องค์กรรับฟังคำชี้แจง” (Accountability forum) หรือ “ผู้รับฟังการรายงานชี้แจง” (Accountee) โดยรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบชี้แจง และพันธะหน้าที่ (Obligation) ที่ทำให้บุคคลหนึ่งตระหนักว่าตนต้องแสดงความรับผิดชอบชี้แจงเหตุผลในการกระทำของตนนั้น อาจเป็นได้ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ (Formal) และไม่เป็นทางการ (Informal)

โดยทั่วไปผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ มักจะอยู่ภายใต้พันธะหน้าที่ที่เป็นทางการ (Formal obligation) ในการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงต่อเวทีรับฟังเฉพาะหนึ่ง ๆ อย่างสม่ำเสมอ นับตั้งแต่การรายงานชี้แจงการทำงานต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีตำแหน่งเหนือกว่าในสายงาน การรายงานชี้แจงต่อหน่วยงานกำกับควบคุม หรือผู้ตรวจบัญชี เป็นต้น นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการบริหารงานบกพร่อง การดำเนินนโยบายล้มเหลว หรือการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรง เจ้าหน้าที่ภาครัฐอาจต้องแสดงคำชี้แจงต่อศาลปกครองหรือศาลอาญา หรือให้การต่อคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภา

8.2.1 การสร้างกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ

การสร้างกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ สามารถทำได้หลายรูปแบบ กลไกสำคัญก็คือ การเปิดให้มีเวทีรับฟังสำหรับเรียกร้องให้หน่วยงานภาครัฐต้องตอบคำถามชี้แจงและแสดงความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานของตนต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียเป็นประจำสม่ำเสมอ วัตถุประสงค์ของการสร้างเวทีรับฟังการชี้แจง ก็เพื่อสร้างกลไกการกดดันให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ จำเป็นต้องตระหนักอยู่เสมอว่า ตนมีพันธะหน้าที่ที่ต้องตอบคำถามสำคัญต่อสาธารณะ นั่นคือคำถามที่ว่า หากการทำหน้าที่ในความรับผิดชอบนั้นก่อให้เกิดความบกพร่องเสียหายต่อผลประโยชน์สาธารณะขึ้น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจหรือการกระทำของหน่วยงานจะต้องรับผิดชอบต่อใครบ้าง (To whom?) คำตอบต่อประเด็นที่ว่าหน่วยงานต้องรับผิดชอบต่อใคร นำมาสู่การจัดรูปแบบการแสดงความ

¹²² สารระสำคัญเรื่องการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะที่ปรากฏในส่วนนี้สรุปเก็บความจาก Mark Bovens, “Public Accountability,” in E. Ferlie, L. Lynne & Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford: Oxford University Press, 2005) และ Mark Bovens, “Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework,” *European Governance Papers (EUROGOV) No. C-06-01*, <<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C06-01.pdf>>.

รับผิดชอบที่แตกต่างกัน ได้แก่ การแสดงความรับผิดชอบต่อการเมือง (Political accountability) การแสดงความรับผิดชอบต่อกฎหมาย (Legal accountability) การแสดงความรับผิดชอบต่อการบริหาร (Administrative accountability) การแสดงความรับผิดชอบต่อวิชาชีพ (Professional accountability) และการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม (Social accountability)

(1) กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อการเมือง (Political accountability)

ในรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อการเมือง ตัวแสดงหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐจะต้องแสดงความรับผิดชอบที่แจ้งการกระทำของตนต่อเวทีรับฟังที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางการเมือง (Political forum) ได้แก่ ผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน พรรคการเมือง ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และสื่อมวลชน โดยส่วนใหญ่มักเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการดำเนินการที่กระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นความบกพร่องเสียหายต่อส่วนร่วม

ตัวอย่างของรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อการเมือง ปรากฏชัดเจนในระบบรัฐสภาซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและการทำงานของข้าราชการทั่วไป ตั้งอยู่บนหลักความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี (Ministerial responsibility) เช่น ในประเทศสหราชอาณาจักร ความรับผิดชอบต่อฝ่ายการเมืองมักจะเป็นการให้คำชี้แจงโดยตรงต่อรัฐมนตรี ส่วนในระบบประธานาธิบดี เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการเมือง โดยมีพันธะหน้าที่ที่ต้องไปชี้แจงต่อคณะกรรมการในสภาของเกรสโดยตรง ส่วนระบบบริหารงานภาครัฐที่ทำงานภายใต้การกำกับควบคุมของคณะรัฐมนตรีและเส้นสายทางการเมือง อย่างเช่นในประเทศฝรั่งเศส หรือเบลเยียม ผู้จัดการในภาคสาธารณะยังต้องมีความรับผิดชอบต่อการเมืองในการชี้แจงต่อหัวหน้าในพรรคการเมือง (Party boss) อีกด้วย แม้ว่าความสัมพันธ์ในการแสดงความรับผิดชอบต่อเมืองดังกล่าวจะไม่ใช่เป็นทางการ แต่ก็ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสดงความรับผิดชอบต่อฝ่ายการเมือง

(2) กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อกฎหมาย (Legal accountability)

การจัดรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อกฎหมาย ผู้ปฏิบัติงานจะต้องรับผิดชอบต่อศาล โดยทั่วไปมักเกิดขึ้นในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยละเมิดหรือมิชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่มีการฟ้องร้องโดยผู้เสียหายจากการใช้อำนาจหน้าที่ของภาครัฐ ผู้บริหารหน่วยงานอาจถูกเรียกตัวโดยศาลเพื่อไปให้การชี้แจงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน หรือการทำหน้าที่ใด ๆ ในนามของหน่วยงาน โดยทั่วไปมักเป็นการเรียกตัวโดยศาลแพ่ง (Civil courts) ดังเช่นในประเทศสหราชอาณาจักร หรืออาจเป็นศาลปกครอง (Administrative courts) เช่น ในกรณีประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม และเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

ในประเทศตะวันตกส่วนใหญ่ ความรับผิดชอบที่เข้มงวดตามกฎหมายเริ่มทวีความสำคัญมากขึ้นสำหรับผู้จัดการในภาคสาธารณะ อันเนื่องมาจากการขยายตัวของความสัมพันธ์ทางสังคมที่ถูกทำให้มีรูปแบบเป็นทางการมากขึ้น หรือการที่ศาลได้รับความไว้วางใจจากสังคมมากกว่ารัฐสภา สำหรับผู้จัดการในภาคสาธารณะในกลุ่มประเทศยุโรปแล้ว ระเบียบคำสั่งต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปยังเป็นที่มาของการแสดงความรับผิดชอบที่เข้มงวดตามกฎหมายแหล่งใหม่ที่เพิ่มขึ้นมาอีกด้วย การแสดงความรับผิดชอบที่เข้มงวดตามกฎหมายมักจะตั้งอยู่บนความรับผิดชอบต่อหน้าที่เฉพาะหนึ่ง ๆ ซึ่งมีการมอบหมายอย่างเป็นทางการตามกฎหมายแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในอำนาจหน้าที่นั้น ๆ ดังนั้น ความรับผิดชอบที่เข้มงวดตามกฎหมาย จึงเป็นรูปแบบของการแสดงความรับผิดชอบที่เข้มงวดที่มีความชัดเจนมากที่สุด เนื่องจากการสอบสวนการทำหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องตั้งอยู่บนมาตรฐานทางกฎหมายที่มีการกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจน และบัญญัติไว้ในระเบียบกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา หรือกฎหมายปกครอง หรือแม้แต่บรรทัดฐานคำตัดสินของศาล

(3) กลไกการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative accountability)

ในรูปแบบความรับผิดชอบที่เข้มงวดต่อการบริหารงาน เวทีรับฟังการชี้แจงหลักคือ หน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่กำกับควบคุมในระบบบริหารราชการ เช่น ผู้ตรวจสอบบัญชี (Auditors) ผู้ตรวจราชการ (Inspectors) และฝ่ายควบคุมตรวจสอบ (Controllers) โดยทั่วไปมักเป็นเวทีรับฟังคำชี้แจงที่มีสถานะกึ่งกระบวนการกำกับการใช้อำนาจตามกฎหมาย (Quasi-legal forum) มีบทบาทควบคุมตรวจสอบการบริหารงานและการใช้จ่ายเงินงบประมาณในลักษณะกลไกการควบคุมอิสระจากภายนอกองค์กร (External control) เวทีรับฟังการชี้แจงการบริหารงานในกลุ่มนี้ประกอบด้วยองค์กรที่หลากหลาย นับตั้งแต่ผู้ตรวจการรัฐสภาระดับชาติ ผู้ตรวจราชการในระดับกรม สำนักงานตรวจสอบบัญชี ไปจนถึงหน่วยงานควบคุมตรวจสอบอิสระ เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ที่หน่วยงานตรวจสอบบัญชีระดับชาติเหล่านี้ไม่เพียงมีเป้าหมายเพื่อรักษามาตรฐานการปฏิบัติงาน และควบคุมความถูกต้องตามกฎหมายของการใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะเท่านั้น หากยังทำหน้าที่ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในหน่วยงานภาครัฐอีกด้วย กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อการบริหารในลักษณะดังกล่าว เป็นกระบวนการควบคุมการบริหารและการเงินตามระเบียบกฎหมายและวิธีการปฏิบัติงานตามปกติ ความรับผิดชอบที่เข้มงวดในรูปแบบนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากสำหรับผู้บริหารงานภาครัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานกึ่งอิสระ (Quangos) และหน่วยบริหารงานบริการภาคสาธารณะรูปแบบพิเศษ

(4) กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อสมาคมวิชาชีพ (Professional accountability)

รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อวิชาชีพ มีเวทีรับฟังการชี้แจงหลักคือ องค์กรหรือสมาคมวิชาชีพ (Professional peers) การแสดงความรับผิดชอบต่อวิชาชีพเป็นรูปแบบที่พบได้ในหน่วยงานที่มีภารกิจ

หลักด้านเทคนิค ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ต้องอาศัยทักษะความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น วิศวกร แพทย์ นักวิทยาศาสตร์ หนายความ นักวิชาการ เป็นต้น การผ่านกระบวนการฝึกฝนเรียนรู้ทักษะเฉพาะด้าน ส่งผล ผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องมีความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงการปฏิบัติหน้าที่ของตน ต่อสมาคมวิชาชีพและองค์กรยุติธรรมในสาขาอาชีพนั้น ๆ (Disciplinary tribunals) โดยเฉพาะในกรณีที่มีการร้องเรียนหรือการใช้ทักษะวิชาชีพไปในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

การแสดงความรับผิดชอบทางวิชาชีพโดยทั่วไปไม่ได้มีรูปแบบที่กำหนดโดยกฎหมาย ส่วนใหญ่มักเป็นแนวทางปฏิบัติในแวดวงสมาคมวิชาชีพด้วยตนเอง เช่น กรณีที่องค์กรวิชาชีพต่าง ๆ มีการกำหนดประมวลมาตรฐานจรรยาบรรณการปฏิบัติหน้าที่สำหรับเป็นบรรทัดฐานในการประกอบวิชาชีพ สมาชิกวิชาชีพจะต้องปฏิบัติตามภายใต้มาตรฐานจรรยาบรรณดังกล่าว โดยองค์กรวิชาชีพมีบทบาทในการติดตามตรวจสอบ โดยผ่านกระบวนการควบคุมดูแลกันเองในหมู่เพื่อนร่วมงาน (Peer review) ความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงต่อการปฏิบัติหน้าที่ในรูปแบบนี้ มักจะพบได้เฉพาะในหมู่ผู้บริหารภาครัฐที่ทำงานในหน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจโดยอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน คลินิกบำบัดทางจิต สำนักงานหนายความ เป็นต้น

(5) กลไกการแสดงความรับผิดชอบทางสังคม (Social accountability)

การแสดงความรับผิดชอบทางสังคม เป็นรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงต่อกลุ่มหรือองค์กรในภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (Interest groups) กลุ่มองค์กรอาสาสมัครทางสังคม และกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เป็นต้น การแสดงความรับผิดชอบทางสังคมเป็นรูปแบบที่มีความสำคัญมากในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก โดยเฉพาะในกรณีที่พลเมืองเกิดความไม่ไว้วางใจต่อการตัดสินใจหรือการดำเนินการของภาครัฐ รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบทางสังคมจึงเป็นกลไกสร้างความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบขึ้นในลักษณะที่หน่วยงานภาครัฐมีพันธะหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อกลุ่มผู้รับบริการ พลเมืองโดยทั่วไป และองค์กรภาคประชาสังคม ในวันนี้ กลุ่มผู้รับบริการ กลุ่มผลประโยชน์ และบรรดาองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ต่าง ๆ จึงมิได้มีบทบาทการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy formulation) แต่เพียงอย่างเดียว หากยังมีบทบาทเรียกร้องให้ภาครัฐต้องแสดงความรับผิดชอบต่อคำถามสังคมอีกทางหนึ่งด้วย

8.2.2 ระบบการแสดงความรับผิดชอบในหน่วยงานภาครัฐ

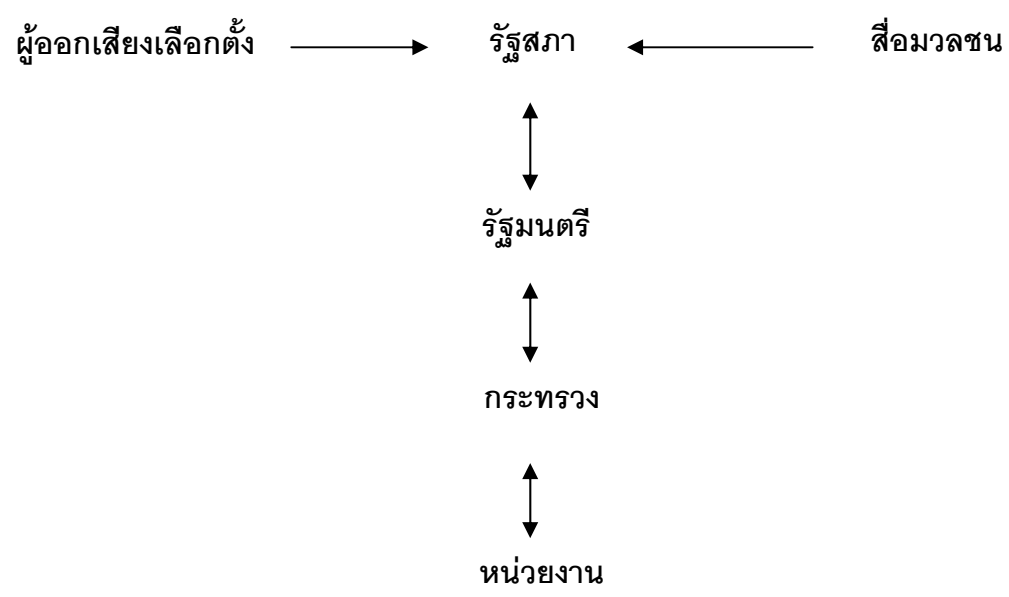
หน่วยงานภาครัฐอาจจัดให้มีกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะในหลากหลายรูปแบบ ดังกล่าวไปข้างต้น อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการพิจารณาแนวทางการจัดระบบการแสดงความรับผิดชอบต่อบนฐานของประเภทการแสดงความรับผิดชอบดังกล่าวแล้ว แนวทางการจัดระบบการแสดงความ

ความรับผิดชอบโดยพิจารณาจากโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ก็นับว่ามีความสำคัญต่อการพิจารณาออกแบบระบบการแสดงความรับผิดชอบในหน่วยงานภาครัฐอยู่ไม่น้อย สำหรับแนวทางการจัดระบบการแสดงความรับผิดชอบบนฐานของโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานนั้น ประกอบด้วย 2 รูปแบบ คือ การแสดงความรับผิดชอบในแนวดิ่ง (Vertical accountability) และการแสดงความรับผิดชอบในแนวราบ (Horizontal accountability)

ก. การแสดงความรับผิดชอบในแนวดิ่ง (Vertical accountability)

รูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบในแนวดิ่ง เป็นรูปแบบหลักที่พบได้ในโครงสร้างระบบบริหารงานภาครัฐในประเทศประชาธิปไตยตะวันตกส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีระบบรัฐสภาซึ่งมีการบริหารงานที่ตั้งอยู่บนฐานทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี (Ministerial responsibility) เช่น ประเทศเบลเยียม เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี และประเทศต่าง ๆ ที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร อย่างประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น

แผนภาพที่ 8.3 แสดงความสัมพันธ์ในการแสดงความรับผิดชอบในแนวดิ่ง (Vertical accountability)



ลักษณะสำคัญของความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบในแนวดิ่งในโครงสร้างการบริหารภาครัฐก็คือ การแสดงความรับผิดชอบที่แจ้งอย่างเป็นทางการ จะดำเนินการโดยผ่านการแสดงความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ส่วนผู้บริหารในภาคสาธารณะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อองค์กรเป็นหลัก (Organizational accountability) ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานจะมีเพียงการแสดงความรับผิดชอบที่แจ้ง

ต่อผู้บังคับบัญชาโดยตรงในสายการบังคับบัญชานั้น (Hierarchical accountability) ส่วนผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงสุดในพีรามิดขององค์กรซึ่งก็คือรัฐมนตรีเท่านั้นที่จะต้องรับผิดชอบชี้แจงในนามองค์กรต่อรัฐสภาและสื่อมวลชน (Political accountability) การแสดงความรับผิดชอบชี้แจงในลักษณะดังกล่าวจะดำเนินไปตามห่วงโซ่ของความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำกับผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า (Chain of principal-agent relations)

ข. การแสดงความรับผิดชอบในแนวนอน (Horizontal accountability)

แม้ว่ารูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงในแนวดิ่ง จะเป็นรูปแบบหลักที่ปรากฏในโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐโดยส่วนใหญ่ แต่ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ระบบความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงต่อฝ่ายการเมือง และความรับผิดชอบต่อองค์กรในแนวดิ่งภายในโครงสร้างเดียวของระบบราชการ ต้องประสบกับแรงกดดันอันเป็นผลที่ตามมาจากบริบทแวดล้อมทางการบริหารจัดการที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้เปิดทางให้กับชุดความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงที่หลากหลายและยืดหยุ่นมากขึ้น มิใช่แนวดิ่งแต่เพียงอย่างเดียว

สำหรับสาเหตุหลักที่ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องมีการสร้างระบบการแสดงความรับผิดชอบในแนวนอนขึ้นมา นอกเหนือจากโครงสร้างความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบในแนวดิ่งนั้น ประกอบด้วย

ประการแรก การเกิดขึ้นของความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงต่อการบริหารรูปแบบต่าง ๆ (Administrative accountability relations) โดยผ่านการจัดตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา ผู้ตรวจสอบบัญชี ผู้ตรวจราชการอิสระ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีทิศทางจากบนลงล่างแบบเดิม นั่นคือ องค์กรตรวจสอบเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการเรียกร้องให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องแสดงความรับผิดชอบชี้แจงต่อผลการดำเนินงานของตนได้ ทั้งที่มีได้อยู่ในโครงสร้างการใช้อำนาจตามลำดับชั้นในระบบราชการ นอกจากนี้ แม้ว่าองค์กรจะรับฟังคำชี้แจงต่อผลการบริหาร (Administrative forum) จะมีการรายงานผลการตัดสินใจชี้แจงโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อรัฐมนตรีหรือรัฐสภา แต่บุคคลที่อยู่ในเวทีรับฟังดังกล่าวก็มักจะไม่ได้มีตำแหน่งหน้าที่อยู่ในโครงสร้างความสัมพันธ์แบบลำดับชั้นบังคับบัญชากับผู้บริหารงานภาครัฐที่ถูกตรวจสอบแต่อย่างใด

กลไกการทำงานขององค์กรผู้ตรวจการของรัฐสภา กล่าวได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงในแนวทแยง (Diagonal accountability) เนื่องจากผู้ทำหน้าที่ตรวจราชการไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา และกำกับควบคุมหน่วยงานภาครัฐโดยตรง หากเป็นเพียงช่องทางหนึ่งสำหรับเร่งรัดการควบคุมฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาเท่านั้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่กลไกการกำกับควบคุมการบริหารงานภาครัฐเหล่านี้ จึงเป็นเวทีรับฟังคำชี้แจงเสริมที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือผู้บังคับบัญชาทางการเมือง ในการควบคุมตัวแทนผู้ใช้อำนาจการบริหาร (Administrative agents) นอกจากนี้

หน่วยงานดังกล่าวยังมีความชอบธรรมในตัวเองเพื่อการทำหน้าที่ในฐานะผู้รับฟังคำชี้แจงที่มีความเป็นอิสระ (Independent accountees) อีกด้วย

ประการที่สอง ด้วยข้อจำกัดของรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบในนามองค์กรหรือตามลำดับชั้น (Corporate or hierarchical liability) ซึ่งทำได้เพียงการเรียกร้องให้หัวหน้าสูงสุดของหน่วยงานหรือรัฐมนตรีมาชี้แจง แม้ว่าความผิดพลาดที่เกิดขึ้นอาจมีต้นเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ เวทีรับฟังคำชี้แจงต่าง ๆ จึงต้องนำรูปแบบการเรียกร้องความรับผิดชอบชี้แจงเป็นรายบุคคลมาใช้มากขึ้น (Individual accountability) โดยการเรียกตัวเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานมาชี้แจงเป็นรายบุคคลอีกทางหนึ่ง ส่งผลให้ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ภาครัฐส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในประเทศแถบยุโรป ไม่สามารถที่จะหลบซ่อนตัวเองอยู่หลังหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาได้อีกต่อไป

นอกจากนี้ การมีช่องทางเรียกร้องความรับผิดชอบเป็นรายบุคคลโดยองค์กรภายนอก ยังส่งผลให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐในทุกระดับ สามารถถูกเรียกตัวโดยศาลแพ่งหรือแม้แต่ศาลอาญา เพื่อให้แสดงความรับผิดชอบต่อกรณีที่เกี่ยวข้องของตน ในการดำเนินการที่เป็นความผิดขององค์กร ในขณะที่เดียวกัน หากคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของรัฐสภาที่ทำหน้าที่ด้านการตรวจสอบการบริหารงานของส่วนราชการ ไม่พอใจต่อรายงานคำชี้แจงที่จัดทำโดยกระทรวง ก็สามารถเรียกตัวข้าราชการแต่ละคนในกระทรวงดังกล่าว มาซักถามข้อมูลและคำชี้แจงประกอบในกระบวนการพิจารณากรณีที่มีการตรวจสอบด้วยเช่นกัน

ประการที่สาม การเกิดขึ้นของหน่วยงานที่มีการบริหารกึ่งอิสระ (Quasi autonomous or independent agencies) จำนวนมาก ได้ส่งผลให้ความชอบธรรมของระบบการควบคุมทางการเมืองผ่านรัฐมนตรีในโครงสร้างแนวดิ่งของระบบราชการเริ่มเสื่อมคลายลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของหน่วยบริหารงานภาครัฐกึ่งอิสระหรือ “ควอนโก” (Quangos) ในประเทศสหราชอาณาจักร กล่าวคือ เนื่องจากหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระมีระบบการบริหารงานภายใน ที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างระบบราชการในกระทรวงต้นสังกัด จึงทำให้หลักการว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐมนตรี (Ministerial responsibility) ในธรรมเนียมดั้งเดิมนั้นไม่สามารถใช้ได้แบบเดียวกับหน่วยราชการทั่วไป

ผลของการปฏิรูประบบราชการโดยจัดตั้งหน่วยงานบริหารภาครัฐกึ่งอิสระที่มีความคล่องตัว เป็นผลให้รัฐมนตรีคงมีหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเป็นทางการเพียงเรื่องของการกำหนดนโยบาย และการจัดโครงสร้างระบบบริหารหน่วยงาน (Institutional arrangements) เท่านั้น ส่วนภาระหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการปฏิบัติการต่าง ๆ (Operational responsibilities) ได้ถูกเคลื่อนย้ายให้ไปอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับปฏิบัติการแทบทั้งหมด โดยส่วนใหญ่รัฐมนตรีจึงไม่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานประจำวันของหน่วยงานเหล่านั้นอย่างใกล้ชิด และมักจะไม่สามารถตอบคำถามต่อรัฐสภาเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของหน่วยงานกึ่งอิสระในสังกัดกระทรวงของตนได้เท่าที่ควร

ประการที่สี่ การตื่นตัวของกระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับการขยายตัวของหน่วยงานกึ่งอิสระดังกล่าวข้างต้น ยังได้นำมาสู่การพัฒนาในรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบในแนวราบมาก

ยิ่งขึ้น (Horizontal forms of accountability) ในองค์กรภาคสาธารณะ การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐหลายรูปแบบที่ได้รับอิทธิพลจากรูปแบบการบริหารงานในภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นปฏิรูประบบการจัดการการเงินใหม่ (Financial management initiative) การตั้งหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระต่าง ๆ ตามแผนงานปฏิรูป “ก้าวต่อไป” (Next steps) ในประเทศสหราชอาณาจักร หรือกระแสการปรับปรุงระบบบริหารของรัฐบาลใหม่ในสหรัฐอเมริกา ได้ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปฏิบัติการกิจของรัฐบาลแบบลำดับขั้นและระบบราชการ ไปสู่การบริหารด้วยระบบสัญญา (Contractual logic)

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก็คือ หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะจำนวนมาก ได้หันไปอาศัยการทำสัญญาจ้างให้ภาคเอกชนหรือหน่วยจัดบริการกึ่งสาธารณะ (Semi public providers) รับผิดชอบดำเนินการแทน ในขณะที่เดียวกัน ภารกิจที่ยังคงต้องอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวง ก็มีการเคลื่อนย้ายไปอยู่ภายใต้หน่วยบริหารงานบริการต่าง ๆ (Executive agencies) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในฐานะหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระของรัฐบาลส่วนกลาง (Arm length bodies) ส่วนความเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการบริหารนั้น ได้แก่ การหันมาปรับรูปแบบการบริหารองค์กรแบบยึดผลงานเป็นหลัก (Performance-based organization) และมีการประเมินผลบนฐานของเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ การสร้างระบบตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน ตลอดจนมาตรฐานอ้างอิง (Benchmarks) ซึ่งกลไกดังกล่าวล้วนเป็นเงื่อนไขข้อตกลงสำคัญในสัญญาที่ได้กำหนดขึ้น

ประการที่ห้า รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบในแนวราบ เป็นผลประการหนึ่งที่เกิดมาจากระแสผลักดันให้มีการละทิ้งการยึดถือรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงในแนวตั้ง ซึ่งปรากฏในแวดวงทางวิชาการบริหารรัฐกิจ โดยเสนอให้องค์กรภาคสาธารณะหันมายึดรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงแบบ 360 องศา (360-degree accountability) แทน กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานในภาคสาธารณะแต่ละคนไม่เพียงแต่ต้องมีความรับผิดชอบชี้แจงต่อทุกคนที่ตนทำงานด้วยเท่านั้น หากแต่บุคลากรแต่ละคนที่เป็นส่วนหนึ่งของบริบทแวดล้อมของความรับผิดชอบ (Accountability environment) ในหน่วยงานนั้น ๆ จะต้องมีความรับผิดชอบชี้แจงต่อบุคคลทุกฝ่ายทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไปพร้อมกันอีกด้วย

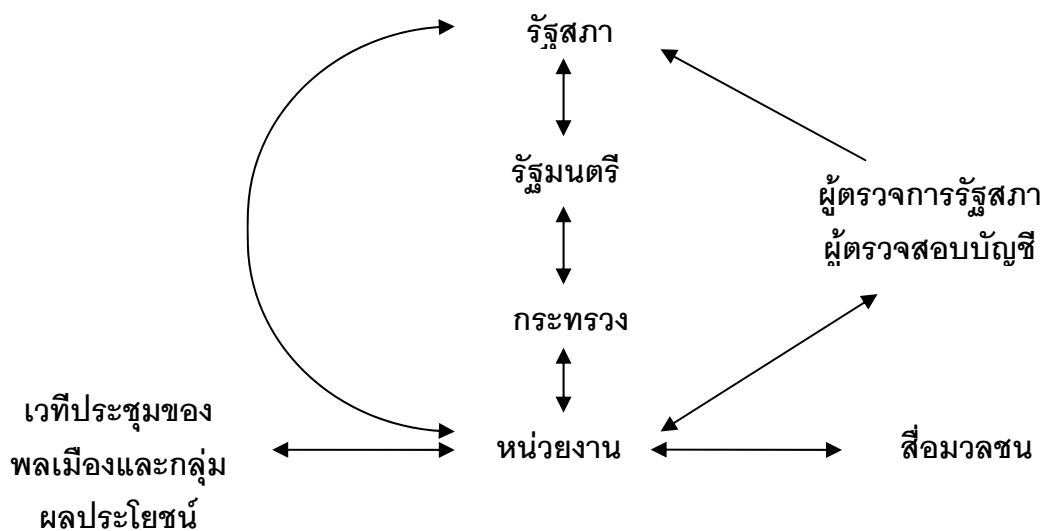
ประการสุดท้าย ผลกระทบที่ตามมาจากการขาดความเชื่อถือในรัฐบาล ทำให้ประเทศประชาธิปไตยตะวันตกจำนวนมากให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์เชิงการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงรูปแบบทางตรงที่ชัดเจนมากขึ้น ระหว่างหน่วยงานในภาคสาธารณะกับผู้รับบริการ พลเมือง และภาคประชาสังคม รวมถึงสื่อมวลชน ส่งผลให้พลเมืองผู้รับบริการในภาคประชาสังคมเริ่มมีบทบาทในฐานะเวทีรับฟังคำชี้แจงทางการเมือง (Forum of political accountability) ในขณะที่หน่วยบริหารงานบริการของรัฐและผู้ปฏิบัติงานในภาคสาธารณะต้องรู้สึกว่าจะต้องมีพันธะหน้าที่ที่จะต้องแสดงความรับผิดชอบชี้แจงผลการปฏิบัติงานแก่สาธารณชน กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรอาสาสมัคร สมาคมผู้รับบริการทั้งหลายในภาคประชาสังคม

รูปแบบการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงต่อภาคประชาสังคมในลักษณะดังกล่าว ก็คือความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงในแนวราบ ซึ่งถือเป็นส่วนเติมเต็มกลไกการแสดงความรับผิดชอบตามสายลำดับขั้นบังคับบัญชา เพราะนอกเหนือจากการมีพันธะหน้าที่ต้องรายงานชี้แจงผลการดำเนินงานต่อ

รัฐสภาแล้ว รัฐมนตรี ผู้บริหารหน่วยงาน หรือผู้ปฏิบัติงานในภาคสาธารณะ ยังต้องแสดงความรับผิดชอบต่อพลเมืองอีกทางหนึ่งด้วย

ปรากฏการณ์การริเริ่มนำกลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อพลเมืองมาใช้ได้อย่างได้ผล ก็คือ การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงานต่อพลเมือง (Citizen charters) การจัดตั้งกลุ่มเฝ้าติดตาม และเวทีประชุมของพลเมืองในรูปแบบต่าง ๆ กลไกดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างให้หน่วยงานภาครัฐมีกระบวนการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะโดยตรงมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ในสหราชอาณาจักร ในปี ค.ศ. 1998 รัฐบาลนายกรัฐมนตรี โทนี่ แบลร์ ได้จัดตั้ง “เวทีประชุมสมัชชาของประชาชน” (People’s Panel) ประกอบด้วยสมาชิกพลเมืองจำนวนรวม 6,000 คน ซึ่งเป็นตัวแทนของประชากรทั้งหมดของประเทศ ทั้งในแง่ของอายุ เพศ ภูมิภาค และชาติพันธุ์ เวทีการประชุมของประชาชนดังกล่าว มีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับคุณภาพ มาตรฐาน และแนวทางการยกระดับการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานต่าง ๆ

แผนภาพที่ 8.4: ความสัมพันธ์ในเชิงการแสดงความรับผิดชอบต่อพลเมืองในแนวราบ (Horizontal accountability)¹²³



อย่างไรก็ดี เวทีประชุมตัวแทนพลเมืองระดับชาติดังกล่าว ยุติบทบาทลงในปี ค.ศ. 2002 จากนั้น กระทรวงต่าง ๆ ได้มีการจัดตั้งเวทีประชุมรับฟังความคิดเห็น และปรึกษาหารือของประชาชนขึ้นใหม่อีกหลายเวที ตัวอย่างเช่น หน่วยสำรวจอาชญากรรมแห่งอังกฤษ (British Crime Survey) ในสังกัดสำนักงานกิจการ

¹²³ ดัดแปลงจาก Mark Bovens, “Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework,” *European Governance Papers (EUROGOV)* No. C-06-01, p. 37

ภายใน (Home Office) จะมีการสอบถามพลเมืองราว 40,000 รายเป็นประจำทุกปี เกี่ยวกับความคิดเห็นที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การปฏิบัติงานของตำรวจ และศาลต่าง ๆ ในทำนองเดียวกัน โรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขทุกแห่ง ได้มีการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ป่วยในสายตาของผู้ป่วยที่เข้ารับบริการรักษาพยาบาล นอกจากกระบวนการระดมความคิดเห็นของผู้รับบริการแล้ว หน่วยงานบริการจำนวนมากได้จัดตั้งเวทีประชุมของผู้บริโภคขนาดเล็กขึ้น หรือจัดตั้งเวทีรับฟังในรูปของคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory boards) ชุดต่าง ๆ ประกอบด้วย ตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจจากกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ เวทีที่ประชุมดังกล่าวสามารถให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติงานหรือแนวทาง การปรับเปลี่ยนนโยบายของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี

ขั้นตอนที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งในกระบวนการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงในแนวราบ เช่น ที่ปรากฏในรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะดังกล่าวมาก็คือ การเผยแพร่เอกสารรายงานผลการตรวจสอบ การประเมิน และตัวชี้วัดต่าง ๆ แก่สาธารณชนในวงกว้าง โดยเฉพาะทางอินเทอร์เน็ตและสื่อสิ่งพิมพ์ ดังเช่นที่มีการปฏิบัติในประเทศเนเธอร์แลนด์และสหราชอาณาจักร กล่าวคือ คณะกรรมการผู้ตรวจการสถานศึกษาแห่งชาติ (National Board of School Inspectors) ได้มีการนำรายงานการตรวจราชการในโรงเรียนแต่ละแห่งมาเผยแพร่ให้มีการรับรู้ในวงกว้างทางอินเทอร์เน็ต เพื่อช่วยให้บรรดาผู้ปกครอง สื่อมวลชน ตลอดจนสภาท้องถิ่นทั้งหลาย สามารถนำผลการประเมินคุณภาพของโรงเรียนแต่ละแห่งมาเปรียบเทียบกันได้ง่ายขึ้น อีกทั้งบรรดาผู้บริหารโรงเรียนท้องถิ่นก็เริ่มรู้สึกว่ามีพันธะหน้าที่ในการแสดงความรับผิดชอบชี้แจงผลการจัดบริการการศึกษาของโรงเรียนต่อสาธารณชนมากขึ้นกว่าเดิม

ส่วนที่ 5

ข้อเสนอ/แผนการปรับเปลี่ยน
(Transition Plan)

บทที่ 9

บทสรุป ข้อเสนอแนะ และแผนเปลี่ยนผ่าน

9.1 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. การศึกษาในที่นี้ ตั้งอยู่บนการวิเคราะห์ “ภารกิจของภาครัฐ” ในแง่ของการจัดทำบริการสาธารณะ (Public service) อันหมายถึง ภารกิจพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่ความรับผิดชอบดำเนินการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ในทางทฤษฎีถือว่าการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นภารกิจพื้นฐานซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญในการเกิดขึ้นของรัฐ และการต้องมีรัฐบาลขึ้นมากำกับดูแล รับผิดชอบการจัดทำภารกิจดังกล่าวของรัฐ
2. การวิเคราะห์จำแนกภารกิจการจัดบริการสาธารณะของรัฐในการศึกษานี้ ยึดหลักการจำแนกประเภทภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2550 ซึ่งแบ่งประเภทบริการสาธารณะออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ (1) บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Services) (2) บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม (Industrial and Commercial Public Services) (3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) หากพิจารณาหลักการจัดประเภทบริการสาธารณะดังกล่าว โดยเชื่อมโยงกับกรอบการวิเคราะห์บทบาทของภาครัฐภายใต้ความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่นในสังคม อาจสรุปแบบแผนการปรับบทบาทของภาครัฐที่ปรากฏในบริบทสากลได้ดังนี้
3. ด้วยเหตุที่**บริการสาธารณะทางปกครอง** เป็นภารกิจซึ่งมีรูปแบบการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวเป็นหลัก จึงเป็นภารกิจที่จำเป็นต้องดำเนินการหรืออยู่ภายใต้บทบาทการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือส่วนราชการเป็นหลัก หน่วยงานภาครัฐ หรือส่วนราชการดำเนินภารกิจในความรับผิดชอบของตนภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานหรือส่วนราชการหนึ่ง ๆ สามารถมอบหมายให้หน่วยงานหรือส่วนราชการอื่น ดำเนินภารกิจแทนได้ (Delegated authority) ภายใต้เงื่อนไขข้อกำหนดตามที่กฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจ หรือกฎหมายว่าด้วยการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ระบุไว้ หน่วยงานภาครัฐไม่อาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการให้บริการสาธารณะทางปกครองซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายได้โดยสมบูรณ์ แต่อาจมอบหมายให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในบางกิจกรรมหรือบาง

ขั้นตอนในกระบวนการดำเนินการกิจนั้น ๆ โดยการใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครองของรัฐยังคงเป็นบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และที่สำคัญการดำเนินการกิจดังกล่าวจะต้องเป็นไปภายใต้แบบแผนและวิธีการในการปฏิบัติงานที่กำหนดโดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของอำนาจทางปกครอง ซึ่งการที่เอกชนเข้ามาดำเนินกิจกรรมบางขั้นตอนเท่านั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจให้กระบวนการดำเนินการกิจของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น เช่น ในกรณีประเทศฝรั่งเศส เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการจับหรือปรับผู้ละเมิดกฎหมายจราจร แต่หน่วยงานจราจรสามารถว่าจ้างมอบหมายให้เอกชนเข้ามาทำหน้าที่ตรวจตราและนำไปส่งไปติดไว้ที่หน้ากระจกรถยนต์ซึ่งจอดในบริเวณห้ามจอดแทนเจ้าหน้าที่จราจรได้ หรือเอกชนทำหน้าที่เคลื่อนย้ายรถยนต์ที่จอดในพื้นที่ห้ามจอดไปยังสถานีตำรวจได้ หรือในกรณีประเทศสหราชอาณาจักร หน่วยงานราชทัณฑ์มีอำนาจหน้าที่ในการกักขังผู้ต้องโทษ แต่หน่วยงานราชทัณฑ์สามารถว่าจ้างมอบหมายให้เอกชนทำหน้าที่บริหารจัดการเรือนนอนและโรงอาหารภายในเรือนจำแทนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชทัณฑ์ได้ เป็นต้น จากกรณีตัวอย่างจะเห็นได้ว่า ภาคเอกชนที่เข้ามาดำเนินการกิจแทนรัฐนั้นไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการบังคับใช้อำนาจในทางปกครองแทนรัฐได้ หากแต่เป็นการดำเนินการแทนรัฐเพียงบางกระบวนการภายใต้แนวทางและวิธีปฏิบัติที่กำหนดโดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของอำนาจ

4. **บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม** เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการผลิตและ/หรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการสาธารณะที่สามารถแสวงหารายได้ แม้การดำเนินการประเภนี้ของรัฐจะมีลักษณะใกล้เคียงกับเอกชน ในกรณีที่การจัดบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมกิจการใดต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวของรัฐ เป็นภารกิจที่ต้องจำกัดหรือผูกขาดโดยรัฐ เป็นภารกิจที่รัฐต้องสงวนบทบาทในการจัดทำเพื่อธำรงความเป็นธรรมในสังคม หน่วยงานภาครัฐอาจดำเนินการดังกล่าวในรูปของ “รัฐวิสาหกิจ” แต่หากเป็นบริการสาธารณะที่ภาคเอกชนมีศักยภาพในการลงทุนดำเนินการ และสามารถจัดบริการแข่งขันในเชิงพาณิชย์ได้เต็มที่ รัฐสามารถลดบทบาทในการดำเนินการเหล่านั้นภายใต้กลไกของภาครัฐลง โดยเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทำงานแทน โดยหน่วยงานภาครัฐปรับบทบาทเป็นผู้กำกับกฎเกณฑ์การแข่งขันและกำกับดูแลมาตรฐานการจัดบริการของเอกชน
5. **บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม** เป็นภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเป็นการจัดบริการทางสังคม เช่น การบริการการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการสังคม หรือการดำเนินงานด้านวัฒนธรรม เช่น การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม การศึกษาวิจัยชุดค้นคว้ารวม เป็นต้น ภารกิจประเภทนี้ครอบคลุมการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนและสังคมโดยรวม จึงไม่มีลักษณะเป็นการหารายได้ โดยหลักแล้วมักดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐหรือส่วนราชการ แต่

ภาครัฐสามารถปรับบทบาทและรูปแบบการจัดบริการประเภทนี้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้ โดยอาศัยการสร้างกลไกการบริหารภารกิจของรัฐภายนอกระบบราชการที่มีความคล่องตัว นั่นคือ องค์การมหาชน หรืออาจสร้างกลไกสำหรับลดการจำกัดผูกขาดบทบาทการดำเนินภารกิจประเภทนี้ของหน่วยงานภาครัฐลง โดยอาศัยกลไกกึ่งตลาดสำหรับเปิดให้ภาคส่วนอื่นที่มีศักยภาพเข้ามาแข่งขันรับมอบหมายดำเนินภารกิจแทนหน่วยงานภาครัฐได้ (Contestability) เช่น การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามาดำเนินภารกิจด้านการจัดบริการทางสังคม การจัดการศึกษา หรือการอนุรักษ์ฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรม แทนหน่วยงานภาครัฐในบางส่วนของภารกิจหรือทั้งหมด เป็นต้น

6. นอกจากหลักการจำแนกประเภทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2550 ดังกล่าวมาแล้ว การพิจารณากำหนดขอบเขตและบทบาทการดำเนินภารกิจของรัฐ ยังสามารถอาศัยหลักการวิเคราะห์บทบาทหน้าที่หลัก (Function) ของหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการบริหารงานของรัฐได้อีกด้วย นั่นคือ การจำแนกบทบาท/ภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่ (1) ภารกิจหน้าที่ด้านการสนับสนุน (2) ภารกิจหน้าที่ด้านการบริหารนโยบาย (3) ภารกิจหน้าที่ในเชิงวิชาการ (4) ภารกิจหน้าที่ด้านการกำกับการบังคับใช้กฎหมาย (5) ภารกิจหน้าที่ด้านการอนุมัติอนุญาต (6) ภารกิจหน้าที่ด้านการจัดการข้อพิพาทร้องเรียน (7) ภารกิจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทั่วไป โดยภารกิจหน้าที่ (1) - (6) จัดได้ว่าเป็นภารกิจในกลุ่มบริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Services) ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐหรือส่วนราชการเป็นหลัก โดยหน่วยงานภาครัฐหรือส่วนราชการอาจมีการมอบหมายภารกิจหน้าที่ของตนให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน หรืออาจถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของตนให้ไปอยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของส่วนราชการอื่นได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่ภารกิจหน้าที่ (7) เป็นภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่ครอบคลุมทั้งการจัดบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม (Industrial and Commercial Public Services) และบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) ซึ่งภารกิจเหล่านี้ อาจดำเนินการโดยส่วนราชการ หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) หรือการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนภายใต้กลไกตลาดหรือกึ่งตลาด อาทิ การสัมปทาน การจ้างเหมาให้เอกชนดำเนินการแทน (Contracting Out) การร่วมลงทุนโดยภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public-Private Partnership) หรือการเปิดให้องค์กรในภาคประชาสังคมแข่งขันกันเข้ามารับมอบหมายภารกิจของภาครัฐไปดำเนินการแทน (Third Sector Commissioning) ภายใต้เงื่อนไขข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคมที่เป็นคู่สัญญา

7. หากพิจารณาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินภารกิจจัดทำบริการสาธารณะ โดยภาพรวม อาจสรุปได้ว่า ในการจัดการบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ นั้น หน่วยงานภาครัฐสามารถแสดงบทบาทภายใต้ความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่นในสังคมได้ใน 2 บทบาท ได้แก่ (1) การแสดงบทบาทในฐานะ “ผู้จัดบริการสาธารณะ” (Provider) อันหมายถึงกรณีที่หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ดำเนินภารกิจบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบด้วยกลไกการบริหาร ทรัพยากร และบุคลากรของรัฐ และ (2) การแสดงบทบาทในฐานะ “ผู้ซื้อบริการสาธารณะ” (Purchaser) โดยหน่วยงานเจ้าของภารกิจว่าจ้างหรือมอบหมายให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นในภาครัฐ หรือในภาคส่วนอื่น ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเพื่อส่งมอบแก่ประชาชนแทน
8. หากพิจารณาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการจัดบริการสาธารณะภายใต้หลักการดังกล่าว จะสามารถสรุปจำแนกกลุ่มภารกิจบริการสาธารณะ ตามลักษณะการแสดงบทบาทของภาครัฐ โดยออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) บริการสาธารณะที่รัฐต้องสงวนบทบาทในฐานะผู้จัดบริการ (Core function) (2) บริการสาธารณะที่ภาครัฐยังดำเนินการเองอยู่ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถมอบหมายให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนได้ด้วย (Contracting in) (3) บริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำหรือจัดหาอีกต่อไป เพราะสามารถมอบบทบาทหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนได้โดยตรง (Opting out) และ (4) บริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำบริการด้วยตนเอง แต่อาศัยการจัดซื้อบริการจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชนแทน (Contracting out/ outsourcing)
9. **บริการสาธารณะที่รัฐต้องสงวนบทบาทในฐานะผู้จัดบริการ (Core function)** เป็นบริการสาธารณะที่รัฐบาลเป็นผู้จัดบริการโดยตรง (Direct provider of the public service) นั่นคือหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายในการดำเนินภารกิจ เป็นภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถมอบหมายหรือเปิดให้องค์กรในภาคส่วนอื่นที่มีใช้ภาครัฐเข้ามาดำเนินการแทนได้โดยสมบูรณ์ ส่วนใหญ่จัดอยู่ในบริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Services) การมอบหมายภารกิจใดภารกิจหนึ่ง หรือกิจกรรมส่วนใดส่วนหนึ่งในภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ไปให้หน่วยงานหรือองค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน อาจดำเนินการได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ หรืออาศัยกลไกเฉพาะ เช่น กฎหมายมอบอำนาจกลาง เป็นต้น
10. **บริการสาธารณะที่ภาครัฐยังดำเนินการเอง แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถมอบหมายให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนได้ด้วย (Contracting in)** เป็นบริการสาธารณะที่ภาครัฐสามารถเป็นได้ทั้ง “ผู้จัดบริการ” (Provider) และเป็น “ผู้ซื้อบริการสาธารณะ” (Purchaser) ไปในเวลาเดียวกัน โดยหน่วยงานภาครัฐว่าจ้างมอบหมายภารกิจบางส่วนหรือบางกิจกรรมให้องค์กรหรือหน่วยงาน

อื่นที่มีศักยภาพและขีดความสามารถสูงกว่าดำเนินการแทน ภายใต้ระบบสัญญาทางปกครอง (Contract) ในกรณีผู้จัดบริการสาธารณะที่เป็นเอกชน หรืออาศัยการมอบหมายภารกิจภายใต้ สัญญาข้อตกลงกำหนดความรับผิดชอบร่วมกัน (Compact) ในกรณีผู้จัดบริการสาธารณะที่เป็นภาค ประชาสังคม ทั้งนี้ แม้จะมีการว่าจ้างองค์กรหรือหน่วยงานอื่นให้ดำเนินการกิจบางส่วนแทน แต่ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของภารกิจนั้น ยังคงมีบทบาทกำกับดูแลและรับผิดชอบภารกิจ การ จัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ทั้งหมดอยู่

11. บริการสาธารณะที่ภาครัฐยังคงต้องรับผิดชอบต่อดำเนินการ แต่ในการดำเนินการ นั้นหน่วยงานภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำบริการด้วยตนเอง แต่อาศัยการ จัดซื้อบริการจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชนแทน (Contracting out/ Outsourcing) ได้แก่ กรณีที่หน่วยงานภาครัฐมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดบริการสาธารณะแก่ ประชาชน แต่เนื่องจากบริการสาธารณะนั้น ๆ มิได้มีเพียงหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่ดำเนินการอยู่ แต่มีหน่วยงานหรือองค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการควบคู่กันไปด้วย และผู้จัด บริการสาธารณะ เหล่านั้นมีศักยภาพและประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทเดียวกันในระดับที่สูงกว่า หน่วยงานของรัฐ เช่น ผู้จัดบริการภาคเอกชน เป็นต้น หน่วยงานภาครัฐดังกล่าวจำเป็นต้องลด บทบาทของตนลง โดยไม่ดำเนินการกิจนั้นเอง แต่มอบหมายให้ผู้จัดบริการสาธารณะที่มีศักยภาพ สูงกว่าเหล่านั้นรับดำเนินการกิจแทน โดยอาศัยการทำสัญญาจ้างให้ดำเนินการกิจแทนภายใต้กลไก การแข่งขันด้านศักยภาพและราคาในระบบตลาด (Competitive Commissioning) หรือการเปิดให้ ภาคเอกชนเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนดำเนินการกิจบางส่วนทดแทนภาครัฐ (Public-Private Partnership) ทั้งนี้เป้าหมายสำคัญอยู่ที่การยกระดับคุณภาพของบริการและสร้างความคุ้มค่าในการ ใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ

12. บริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำหรือจัดหาอีกต่อไป เพราะสามารถมอบบทบาทหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนได้โดยตรง (Opting out) มี ลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องเป็น “ผู้จัดบริการ” (Provider) และไม่จำเป็นต้อง เป็น “ผู้ซื้อบริการสาธารณะ” (Purchaser) ด้วยเหตุที่การดำเนินกิจกรรมในกระบวนการดำเนิน ภารกิจนี้ มีลักษณะใกล้เคียงกับการดำเนินกิจกรรมในภาคเอกชน นั่นคือ ภารกิจการจัดบริการ สาธารณะในกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการเพื่อแสวงหารายได้ หรือ เป็นการดำเนินการที่มีผลกำไรในเชิงพาณิชย์ นอกจากนี้ ยังเป็นบริการสาธารณะที่หน่วยงาน ภาคเอกชนมีศักยภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินการด้วยตนเองได้เป็นอย่างดี ดังนั้น ภาครัฐ จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีบทบาททั้งในฐานะผู้จัดทำบริการและผู้ซื้อบริการเพื่อส่งมอบให้ ประชาชนอีกต่อไป โดยอาจยกเลิกบทบาทของหน่วยงานภาครัฐลงเพื่อมอบบทบาทหน้าที่นั้นให้

ภาคเอกชนดำเนินการแทนโดยตรง เช่น การเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันรับสัมปทาน หรือการแปรรูปกิจการสาธารณูปโภคของรัฐให้เอกชนดำเนินการภายใต้การกำกับของรัฐ เป็นต้น

13. ข้อเสนอเกี่ยวกับตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารสำหรับปรับบทบาทและภารกิจของภาครัฐ จากผลการศึกษาในที่นี้ มุ่งเน้นความสำคัญที่เครื่องมือทางการบริหารงานภาครัฐ 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) การมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นในภาครัฐ ในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนภายใต้เงื่อนไขของ “กฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจกลาง” (Delegation Law) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้สำหรับการบริหารภารกิจบริการสาธารณะที่รัฐต้องสงวนบทบาทในฐานะผู้จัดบริการ (Core function) (2) การเปิดให้ผู้จัดบริการสาธารณะในภาคเอกชนเข้ามาเสนอคุณสมบัติแข่งขันกันเป็นคู่สัญญารับมอบหมายจัดบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ (Contract) เป็นเครื่องมือที่ใช้สำหรับการบริหารภารกิจบริการสาธารณะที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำบริการด้วยตนเอง แต่อาศัยการจัดซื้อบริการจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชนแทน (Contracting out/Outsourcing) (3) การทำข้อตกลงในเชิงพันธสัญญาเพื่อเปิดให้องค์กรในภาคประชาสังคมเข้ามาเสนอคุณสมบัติแข่งขันกันรับจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ (Compact) เป็นเครื่องมือที่ใช้สำหรับบริหารภารกิจบริการสาธารณะที่ภาครัฐยังต้องดำเนินการเอง แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถมอบหมายให้องค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทนได้ด้วย (Contracting in) โดยการนำเครื่องมือนี้มาใช้ มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะของรัฐโดยอาศัยแรงกดดันจากการเข้ามาแข่งขันด้านประสิทธิภาพและคุณภาพขององค์กรผู้จัดบริการสาธารณะที่ไม่ใช่ภาครัฐ

14. เนื่องจากเครื่องมือทางการบริหารทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าว นับได้ว่าเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่ค่อนข้างใหม่ในบริบทภาครัฐไทย การนำตัวแบบเครื่องมือทางการบริหารแต่ละรูปแบบดังกล่าวมาปรับประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมในทางปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องมีการสร้างกลไกเชิงสถาบันใหม่ขึ้นมารองรับการทำงานของเครื่องมือแต่ละประเภทดังกล่าว กล่าวคือ (1) การนำตัวแบบเครื่องมือ “กฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจกลาง” มาปฏิบัติ จำเป็นต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่วิเคราะห์ความถูกต้องเหมาะสมและความเป็นไปได้ของการพิจารณาอนุมัติมอบหมายภารกิจหนึ่ง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐให้หน่วยงานหรือส่วนราชการอื่น หรือองค์กรในภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน (2) การเปิดให้ผู้จัดบริการสาธารณะในภาคเอกชนเข้ามาเสนอคุณสมบัติแข่งขันกันเป็นคู่สัญญารับมอบหมายจัดบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ (Contract) จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ต้นทุนการดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นระบบ มีมาตรฐาน และสะท้อนมูลค่าที่แท้จริงของทรัพยากรทั้งหมดที่ใช้ในการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรม รวมทั้งทบทวนเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันจัดบริการสาธารณะของภาคเอกชน นอกจากนี้ ควรจะมีการสร้างกฎเกณฑ์ข้อบังคับให้หน่วยงานภาครัฐต้องเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามา

เสนอคุณสมบัติและศักยภาพแข่งขันกันรับดำเนินการกิจการที่สามารถเปิดให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนได้ (Compulsory Competitive Tendering: CCT) โดยหน่วยงานเจ้าของภารกิจมีหน้าที่ต้องเสนอตัวแข่งขันคุณสมบัติและศักยภาพของตนเองในการจัดทำภารกิจดังกล่าวด้วยทุกครั้ง หากผลการแข่งขันเปรียบเทียบคุณสมบัติปรากฏว่า หน่วยงานภาคเอกชนมีศักยภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจการดังกล่าวเหนือกว่าหน่วยงานภาครัฐเจ้าของภารกิจ หน่วยงานดังกล่าวจะต้องเปิดให้เอกชนดำเนินการกิจการนั้นแทนในฐานะคู่สัญญารับจ้างมอบหมายภารกิจ ในขณะที่หน่วยงานเจ้าของภารกิจจำกัดบทบาทเป็นผู้จัดซื้อบริการแก่ประชาชน และทำหน้าที่กำกับดูแลผู้จัดบริการภาคเอกชนดังกล่าวเท่านั้น

15. การทำข้อตกลงในเชิงพันธสัญญาเพื่อเปิดให้องค์กรในภาคประชาสังคมเข้ามาเสนอคุณสมบัติแข่งขันกันรับจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานภาครัฐ (Compact) จำเป็นต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบ เบื้องต้น คัดกรองคุณสมบัติ และรับรองศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ที่ต้องการเสนอตัวเข้ามารับมอบหมายจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ แทนหน่วยงานภาครัฐ ดังเช่นหน่วยงานที่มีชื่อว่า National Council for Voluntary Organizations ในประเทศสหราชอาณาจักร หน่วยงานนี้ทำหน้าที่เป็นองค์กรตัวแทนของภาคประชาสังคมในระดับชาติ ในการทำข้อตกลงร่วมกับรัฐบาลอังกฤษ (National Compact) เพื่อกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมกับหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องมีองค์กรกลางในภาครัฐ ทำหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการมอบหมายภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้องค์กรภาคประชาสังคมดำเนินการแทน ดังเช่นหน่วยงานที่มีชื่อว่า Office of the Third Sector ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใน Cabinet Office ในประเทศสหราชอาณาจักร เป็นต้น
16. แนวทางการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบ เบื้องต้น คัดกรองคุณสมบัติ และรับรองศักยภาพขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ที่ต้องการเสนอตัวเข้ามารับมอบหมายจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ แทนหน่วยงานภาครัฐนั้น สามารถดำเนินการได้โดยการอาศัยกรอบหลักการตาม “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนา พ.ศ. 2551” ซึ่งนับเป็นหนึ่งในมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมตัวกันของประชาชนเป็นประชาสังคม รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมอย่างเป็นทางการ โดยได้กำหนดให้มีการตั้ง “คณะกรรมการส่งเสริมประชาสังคมเพื่อการพัฒนาแห่งชาติ” ประกอบด้วย ตัวแทนรัฐบาล ส่วนราชการ ภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ ระบุให้หน่วยงานของรัฐต้องให้ความร่วมมือและเปิดโอกาสให้องค์กรด้านประชาสังคมและอาสาสมัครเพื่อสังคม มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการ

พัฒนาตามสภาพและความเหมาะสมต่อภารกิจของหน่วยงาน ในกรณีที่เหมาะสม คณะกรรมการ
จะมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการเปิดโอกาสให้องค์กรด้านประชาสังคมและ
อาสาสมัครเพื่อสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจต่าง ๆ ไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ได้

17. เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดในการสร้างกลไกการเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาท
ร่วมขับเคลื่อนภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ ก็คือ รัฐบาลจำเป็นต้อง
ผลักดันนโยบายด้านการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ
ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอย่างชัดเจน โดยถือเป็นหนึ่งในประเด็นวาระยุทธศาสตร์การพัฒนาของ
รัฐบาล และเป็นนโยบายที่มีนัยสำคัญทั้งต่อหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคม จากนั้น
จึงผลักดันกระบวนการจัดทำข้อตกลงกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์และขอบเขตบทบาทหน้าที่ของ
หน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมในฐานะหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ในการจัดทำบริการ
สาธารณะร่วมกัน
18. สำหรับข้อเสนอเกี่ยวกับการสร้างกลไกเชิงสถาบันและเงื่อนไขรองรับการนำตัวแบบ
เครื่องมือทางการบริหารสำหรับปรับบทบาทและภารกิจของภาครัฐดังที่กล่าวมาข้างต้นมาปรับใช้
ในบริบทของภาครัฐไทยนั้น สามารถพิจารณาได้จาก “แผนยุทธศาสตร์เพื่อการปรับเปลี่ยนระบบ
การจัดทำบริการสาธารณะ” (Transitional Plan) ในลำดับถัดไป

ตารางที่ 9.1 แสดงประเภทภารกิจ กลไก และเครื่องมือทางการบริหารสำหรับระบบบาทและภารกิจของภาครัฐ

ประเภทภารกิจ	กลไกการปรับรูปแบบความสัมพันธ์	เครื่องมือทางการบริหาร	ผู้ให้บริการ (Provider)	ตัวอย่าง
1. บริการสาธารณะที่รัฐต้อง ส่งมอบบทบาทในฐานะ ผู้ให้บริการ (core function)	<ul style="list-style-type: none"> กฎหมายว่าด้วยกฎหมายมอบอำนาจ กลาง (Delegation law) กฎหมายกำหนดเงื่อนไขการเปิด ให้องค์กรภาคส่วนอื่นเข้ามาทำ ภารกิจแทนรัฐในบางกระบวนการ หรือในบางขั้นตอนในแต่ละกรณี เป็นการเฉพาะ 	<ul style="list-style-type: none"> การมอบหมายภารกิจให้ หน่วยงานราชการอื่น ดำเนินการแทน (In-house commissioning) การมอบหมายให้องค์กรใน ภาคส่วนอื่นดำเนินงานบาง ขั้นตอนแทนหน่วยงานภาครัฐ (Delegated function) 	<ul style="list-style-type: none"> ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนเป็นรายกรณีไป 	<ul style="list-style-type: none"> การทำหน้าที่บางอย่างขั้นตอนของ หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ อนุมัติอนุญาต เช่น รั้งที่ดิน เอกชน ผู้ประกอบการตรวจ สภาพรถเอกชน เป็นต้น
2. บริการสาธารณะที่ภาครัฐยัง ดำเนินการเอง แต่ใน ขณะเดียวกันก็สามารถ มอบหมายให้องค์กรในภาค ส่วนอื่นดำเนินการแทนได้ ด้วย (Contracting in)	<ul style="list-style-type: none"> การมอบหมายภารกิจภายใต้ สัญญาข้อตกลงกำหนดความ รับผิดชอบร่วมกัน (Contract) ใน กรณีผู้ให้บริการสาธารณะที่เป็น ภาคประชาสังคม 	<ul style="list-style-type: none"> การมอบหมายภารกิจให้ องค์กรภาคประชาสังคม ดำเนินการแทนหน่วยงาน ภาครัฐ (Third sector commissioning) 	<ul style="list-style-type: none"> ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาสังคม 	<ul style="list-style-type: none"> ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต และสวัสดิการสังคม เช่น การดูแลผู้สูงอายุ การเยียวยา เด็กที่ถูกระทำความรุนแรง การฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด เป็นต้น ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิต ความเป็นอยู่ของชุมชนโดยตรง เช่น การจัดเก็บและคัดแยกขยะ การดูแลและฟื้นฟูแหล่งน้ำ เป็นต้น

ประเภทภารกิจ	กลไกการปรับรูปแบบความสัมพันธ์	เครื่องมือทางการบริหาร	ผู้จัดทำบริการ (Provider)	ตัวอย่าง
<p>3. บริการสาธารณะที่ภาครัฐยังต้องรับผิดชอบดำเนินการ แต่ในการดำเนินงานนั้นหน่วยงานภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีบทบาทในการจัดทำบริการด้วยตนเอง แต่อาศัยการจัดซื้อบริการจากผู้จัดบริการสาธารณะรายอื่นเพื่อส่งมอบให้ประชาชนแทน (Contracting out/ Outsourcing)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ระบบสัญญาทางปกครองระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับเอกชน (Contract) 	<ul style="list-style-type: none"> การเปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาเสนอคุณสมบัติและศักยภาพแข่งขันกันกับหน่วยงานภาครัฐ (Compulsory Competitive Tendering: CCT) การเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนด้านบริการกิจบางส่วนทดแทนภาครัฐ (Public-Private Partnership) 	<ul style="list-style-type: none"> ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน 	<ul style="list-style-type: none"> ครอบครัวบริการที่หลากหลาย เช่น ศูนย์พัฒนาอาชีพ การจัดการศึกษา โรงพยาบาล ศูนย์ดูแลเด็กก่อนวัยเรียน ศูนย์จำหน่ายสินค้าและผลิตภัณฑ์ชุมชน เป็นต้น

9.2 แผนยุทธศาสตร์เพื่อการปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำบริการสาธารณะ (Transitional Plan)

ในการปรับระบบการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมุ่งเน้นให้ตัวแสดงหรือภาคส่วนต่าง ๆ สามารถเข้ามาแข่งขันเพื่อจัดทำบริการแทนรัฐนั้น นับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบัน (Institutional changes) ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนทั้งในเชิงโครงสร้างและกระบวนการในการทำงานที่มีอยู่เดิม พร้อม ๆ กับการจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะตามกรอบข้อเสนอนี้ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดแผนเพื่อการปรับเปลี่ยนอย่างรอบคอบ มีการกำหนดผู้รับผิดชอบแผนที่ชัดเจน และจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ต่าง ๆ

ในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อการปรับเปลี่ยนโดยคณะผู้วิจัยนั้น เป็นไปภายใต้กรอบเงื่อนไขเบื้องต้นที่เป็นฐานคิดสำหรับการกำหนดแผน 2 ประการ ดังนี้

1) การให้ความสำคัญต่อบริบท (Context) ของระบบการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย

การปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำบริการสาธารณะตามกรอบข้อเสนอนี้ จำเป็นจะต้องคำนึงถึงบริบทแวดล้อมและสภาพการณ์ดั้งเดิมในระบบการจัดทำบริการสาธารณะของไทย ทั้งในส่วนของกรอบทางกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ รวมถึงจารีตปฏิบัติในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการไทยที่ดำเนินมาฐานคิดในการจัดทำข้อเสนอนี้จึงเป็นการพัฒนาขึ้นมาจากสภาพการณ์ที่ปรากฏอยู่แล้วในระบบบริหารงานภาครัฐไทยเป็นสำคัญ พร้อม ๆ กับการนำเสนอตัวแบบใหม่ ๆ จากประสบการณ์ของต่างประเทศ แผนเพื่อการปรับเปลี่ยนนั้นจึงมีลักษณะเป็นยุทธศาสตร์เชิงรุกแต่ต้องดำเนินงานอย่างค่อยเป็นค่อยไปโดยคำนึงถึงกรอบทางกฎหมาย และการแสดงบทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีอยู่เดิม มิได้มุ่งจัดโครงสร้างและกำหนดหน่วยงานใหม่ ๆ เพื่อรับผิดชอบโดยฉับพลัน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อการปรับเปลี่ยนนั้นเกิดความสอดคล้องกับบริบทเดิม พร้อมกับหลีกเลี่ยงการต่อต้านและการเกิดสภาวะแปลกแยกจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานอยู่เดิม

2) การมุ่งเน้นเสริมสร้างปัจจัยเกื้อหนุน (Enabling Factors) ต่อระบบการจัดบริการสาธารณะแบบใหม่

ในการพัฒนาระบบการจัดทำบริการสาธารณะตามกรอบข้อเสนอนี้ จะมุ่งเน้นการเสริมสร้างปัจจัยต่าง ๆ ทั้งในทางตรงและในทางอ้อมที่จะเกื้อหนุนให้ระบบการจัดทำบริการสาธารณะตามกรอบข้อเสนอนี้สามารถขับเคลื่อนไปได้ พร้อม ๆ กับการได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มากกว่าที่จะมุ่ง

ปรับหรือโครงสร้างและกระบวนการทำงานอย่างขนานใหญ่และโดยฉับพลันทันที กล่าวในอีกแง่หนึ่ง จึงเป็นการมุ่งสร้างปัจจัยแวดล้อมทั้งในด้านองค์ความรู้ ระบบการให้คำปรึกษา การสนับสนุนทางงบประมาณ การปรับแก้ระเบียบวิธีปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคต่าง ๆ และการสร้างพันธะผูกพัน (Commitment) ต่อกรอบข้อเสนองานใหม่ เพื่อให้ผู้มีส่วนรับผิดชอบโดยตรงสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการปรับเปลี่ยนได้อย่างต่อเนื่อง รวมถึงเกื้อหนุนให้ส่วนราชการที่มีความพร้อมหรือกระตือรือร้นสามารถที่จะจัดระบบการจัดทำบริการสาธารณะแบบใหม่ได้อย่างราบรื่น การเสริมสร้างปัจจัยเกื้อหนุนจึงมุ่งหมายให้สิ่งที่สามารถดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ภายใต้บริบทเดิมให้เกิดการขับเคลื่อนไปได้ก่อนเป็นเบื้องต้น เพื่อให้การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง-สถาบันขนาดใหญ่ในยุทธศาสตร์ระยะยาวนั้นเกิดความราบรื่น

แผนยุทธศาสตร์เพื่อการปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำบริการสาธารณะนั้น คณะผู้วิจัยกำหนดให้เป็นแผนระยะ 5 ปี ทั้งนี้ได้แบ่งแยกกระบวนการปรับเปลี่ยนออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

1. แผนยุทธศาสตร์ระยะสั้น (ปีที่ 1)

ยุทธศาสตร์

➔ การสร้างระบบรองรับและมุ่งจัดเตรียมความพร้อมแก่ผู้รับผิดชอบโดยตรงเพื่อการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์เพื่อการปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำบริการสาธารณะ

แผนยุทธศาสตร์ในระยะสั้นนี้จะมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ การมุ่งศึกษาวิเคราะห์เบื้องต้นถึงกระบวนการต่าง ๆ เพื่อจัดเตรียมข้อมูลที่เป็นสำหรับการปรับเปลี่ยนไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ ๆ และการมุ่งเตรียมความพร้อมและสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์

กลยุทธ์และเครื่องมือ

ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระยะสั้นนั้น มีกลยุทธ์และเครื่องมือสำคัญที่จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) การวิเคราะห์กระบวนการงาน (Work Process Analysis)
- (2) การวิเคราะห์ต้นทุน (Cost Analysis)
- (3) การจัดตั้งคณะทำงาน (Working Committee) และสำนักงานผู้รับผิดชอบ
- (4) การฝึกอบรมและประชาสัมพันธ์

หนึ่ง การวิเคราะห์กระบวนการงาน (Work Process Analysis) หมายถึง การคัดเลือกกลุ่มบริการ สาธารณะนำร่องที่มีความเหมาะสมในการปรับเปลี่ยนไปสู่การจัดทำบริการในรูปแบบใหม่ เพื่อนำมาศึกษา วิเคราะห์ถึงกระบวนการงาน (Work process) ภายใต้ภารกิจหนึ่ง ๆ เพื่อจำแนกให้เห็นถึงภาระงานย่อย (Tasks) ภายในภารกิจนั้น ๆ ว่ามีจำนวนภาระงานย่อยเท่าใด และแต่ละภาระงานย่อยนั้นมีลักษณะเช่นใดที่สามารถ จะมอบหมายให้ภาคส่วนอื่นสามารถเข้ามาบริหารจัดการได้

สอง การวิเคราะห์ต้นทุน (Cost Analysis) หมายถึง การวิเคราะห์ถึงต้นทุนในการดำเนินภารกิจ ของส่วนราชการในปัจจุบัน เพื่อนำไปสู่การกำหนดต้นทุนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ สำหรับ ใช้เป็น “ราคากลาง” หรือเกณฑ์เปรียบเทียบ ในการพิจารณาคัดเลือกหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่จะเข้ามาร่วม ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเสริมสร้างให้เกิด “ระบบตลาด ภายในภาครัฐ” (Internal market) ให้เกิดการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะต่อไปในอนาคต

สาม การจัดตั้งคณะทำงาน (Working Committee) และสำนักงานผู้รับผิดชอบ หมายถึง การ กำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรงในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า ในระยะเริ่มต้น นั้น ควรที่จะกำหนดให้มีคณะทำงานภายใต้โครงสร้างของ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) นั่นคือ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ในรูปแบบของ “คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ เกี่ยวกับ...” (อ.ก.พ.ร.) โดยให้ส่วนงานในสังกัดสำนักงาน ก.พ.ร. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายสนับสนุน โดยจะต้อง ทำงานร่วมกับกลุ่มพัฒนาระบบราชการในกระทรวง/กรมต่าง ๆ (ก.พ.ร. ในกระทรวง/กรม)

สี่ การฝึกอบรมและประชาสัมพันธ์ หมายถึง การสร้างความรู้ความเข้าใจในภาระงานใหม่ให้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งในที่นี้หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใน ส่วนของ อ.ก.พ.ร. และ ก.พ.ร. ในกระทรวง/กรม รวมถึงการประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจในแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ ๆ ให้แก่ส่วนราชการเป้าหมายต่าง ๆ

ผู้รับผิดชอบ

- (1) คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- (2) คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ เกี่ยวกับ...
- (3) กลุ่มพัฒนาระบบราชการในกระทรวง/กรม

ระยะเวลา

รวม 1 ปี

2. แผนยุทธศาสตร์ระยะปานกลาง (ปีที่ 2 - 3)

ยุทธศาสตร์

- ➔ การพัฒนาเครื่องมือกลางและจัดทำโครงการนำร่องเพื่อการจัดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่
- ➔ การสร้างปัจจัยเกื้อหนุนในการปรับเปลี่ยนไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่

แผนยุทธศาสตร์ระยะปานกลางนี้จะมุ่งเน้นพัฒนาแบบการจัดทำบริการสาธารณะโดยการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นเข้าร่วมจัดทำซึ่งมีอยู่เดิมให้เกิดความเป็นระบบระเบียบเพื่อสร้างเป็นเครื่องมือกลางสำหรับทดลองการจัดทำบริการสาธารณะในภารกิจใหม่อื่น ๆ รวมถึงการมุ่งสร้างปัจจัยเกื้อหนุนต่าง ๆ ให้การขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ดำเนินไปได้อย่างเป็นจริงเป็นจัง

กลยุทธ์และเครื่องมือ

ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระยะปานกลางนั้น มีกลยุทธ์และเครื่องมือสำคัญที่จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) การพัฒนาระบบสัญญาในการทำงานร่วมกัน (Contractual Agreement)
- (2) การจัดทำโครงการนำร่อง (Pilot Project)
- (3) การปรับแก้ระเบียบและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง
- (4) การจัดตั้งกองทุนเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่

หนึ่ง การพัฒนาระบบสัญญาในการทำงานร่วมกัน (Contractual Agreement) หมายถึง การพัฒนาระบบข้อตกลงระหว่างส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือเป็นเจ้าของงานกับหน่วยงาน/องค์กรอื่นที่มารับจัดทำบริการ (Service providers) ที่ปรากฏอยู่เดิมไปสู่การสร้างระบบสัญญาในการทำงานร่วมกัน (Contractual agreement) ให้เกิดความเป็นระบบระเบียบและมีผู้รับผิดชอบตามกฎหมายชัดเจนเพื่อใช้สำหรับเป็น “ต้นแบบกลาง” (Template) สำหรับนำไปใช้กับบริการชนิดใหม่ ๆ โดยเฉพาะกลุ่มบริการที่ส่วนราชการได้มีการจัดทำเป็นบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับหน่วยงาน/องค์กรอื่น ๆ ไว้แล้วให้เกิดการนำไปบังคับใช้จริง

สอง การจัดทำโครงการนำร่อง (Pilot Project) หมายถึง การนำเอาระบบสัญญาในการทำงานร่วมกันที่ได้พัฒนาขึ้นใหม่ไปสู่การปฏิบัติในรูปของโครงการนำร่อง ทั้งนี้ผู้รับผิดชอบทั้งในส่วนของ อ.ก.พ.ร.

ที่ตั้งขึ้นใหม่และ ก.พ.ร. ในกระทรวง/กรม จะต้องประสานงานและร่วมมือกันในการกำหนดและคัดเลือกภารกิจที่มีความเหมาะสมสำหรับการทดลองใช้ระบบสัญญาเพื่อให้ภาคส่วนอื่นเข้าร่วมจัดทำบริการ รวมถึงการแสวงหาและคัดเลือกองค์กร/หน่วยงานอื่นที่จะเข้ามาร่วมจัดทำบริการ (Service providers) ทั้งนี้ ในระยะแรกควรที่จะมีการจัดทำบริการในลักษณะคู่ขนานระหว่างส่วนราชการเจ้าของงานเดิมกับผู้รับจัดทำบริการรายใหม่เพื่อให้สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุน-ผลได้

สาม การปรับแก้ระเบียบและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง หมายถึง การแก้ไขเพิ่มเติมข้อระเบียบกฎกระทรวง และแนวปฏิบัติต่างๆ ให้เกื้อหนุนต่อการนำเอารูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะใหม่ๆ มาปรับใช้ได้โดยไม่เกิดอุปสรรค ทั้งนี้ การปรับแก้ระเบียบต่าง ๆ ดังกล่าว จะมุ่งปรับเฉพาะกฎหมายในระดับรอง ไม่นับรวมกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งจะต้องอาศัยระยะเวลายาวนานในการดำเนินการแก้ไข

สี่ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ หมายถึง การจัดตั้งกองทุนเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ โดยมีบทบาทสำคัญสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในทางงบประมาณในการสรรหาว่าจ้างผู้รับจัดทำบริการรายใหม่จากส่วนราชการเจ้าของอำนาจหน้าที่เดิม

ผู้รับผิดชอบ

- (1) คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- (2) คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ เกี่ยวกับ...
- (3) กลุ่มพัฒนาระบบราชการในกระทรวง/กรม
- (4) ส่วนราชการที่เข้าร่วมโครงการนำร่อง

ระยะเวลา

รวม 2 ปี

3. แผนยุทธศาสตร์ระยะยาว (ปีที่ 4 - 5)

ยุทธศาสตร์

- ➔ การขยายผลระบบการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ให้เกิดความกว้างขวางทั้งในด้านจำนวนของภารกิจและความหลากหลายในส่วนของผู้รับจัดทำบริการ
- ➔ การปรับโครงสร้าง-กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ผู้รับผิดชอบและระบบการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่มีการพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันที่มีความชัดเจนและยั่งยืน

แผนยุทธศาสตร์ในระยะยาวนี้ ในด้านหนึ่งแล้วจะมุ่งขยายผลโครงการนำร่องที่ได้ดำเนินการมาให้เกิดการขยายขอบข่ายภารกิจที่จัดทำภายใต้รูปแบบใหม่ให้เกิดความกว้างขวางยิ่งขึ้น รวมถึงการแสวงหาและสร้างผู้รับจัดทำบริการ (Service providers) ให้มีจำนวนมากยิ่งขึ้นและมีความหลากหลายครอบคลุมทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมต่าง ๆ นอกจากนี้ แผนยุทธศาสตร์ระยะยาวจะเป็นการปรับเปลี่ยนในเชิงโครงสร้าง-สถาบันทั้งในส่วนของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ และในส่วนของข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้การทำงานภายใต้ระบบการจัดทำบริการรูปแบบใหม่มีความเป็นระบบระเบียบและถาวร

กลยุทธ์และเครื่องมือ

ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระยะยาวนั้น มีกลยุทธ์และเครื่องมือสำคัญที่จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) การปรับแก้กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ
- (2) การจัดตั้งสำนักงานกลางเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่
- (3) การจัดทำระบบทะเบียนผู้รับจัดทำบริการสาธารณะ

หนึ่ง การปรับแก้กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ หมายถึง การปรับแก้ข้อกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่เกิดสภาพผูกขาดและสามารถเปิดโอกาสให้หน่วยงาน/องค์กรอื่น ๆ เข้ามาร่วมจัดทำได้ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาใน 2 ทางเลือก ได้แก่

- (1) การแก้ไขข้อกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในแต่ละฉบับ ในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยมุ่งปรับแก้ให้สามารถที่จะเปิดโอกาสสำหรับหน่วยงาน/องค์กรอื่นเข้ามาร่วมจัดทำบริการได้

- (2) การยกเว้นพระราชบัญญัติกลาง โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดให้มี “ช้อยกเว้น” ให้ส่วนราชการเจ้าของอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติของตน สามารถที่จะเปิดโอกาสให้หน่วยงาน/องค์กรอื่นเข้ามาร่วมจัดทำบริการได้

สอง การจัดตั้งสำนักงานกลางเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ หมายถึง การยกฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์จาก “คณะทำงาน” (หมายถึง อ.ก.พ.ร.) ไปสู่ความเป็นสำนักงานกลางถาวรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การดำเนินงานในกรอบของการจัดทำภารกิจรูปแบบใหม่เกิดความเป็นสถาบันและมีความยั่งยืน บริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ (อาจใช้โครงสร้างของ ก.พ.ร. เป็นตัวแบบ) โดยมีภารกิจสำคัญ ได้แก่

- (1) เป็นสำนักงานกลาง (Broker) ในการเกลี่ยงานหรือมอบหมายงานระหว่างส่วนราชการเจ้าของอำนาจหน้าที่กับผู้รับจัดทำบริการ
- (2) เป็นสำนักงานกลางในการบริหารกองทุนเพื่อการทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่

สาม การจัดทำระบบทะเบียนผู้รับจัดทำบริการสาธารณะ หมายถึง การกำหนดให้สำนักงานกลางที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ มีการดำเนินการจัดทำระบบทะเบียนผู้รับจัดทำบริการสาธารณะ (Service providers) ให้เกิดความครอบคลุมทั้งในเชิงพื้นที่ (ครอบคลุมทั่วประเทศ) และในเชิงของความเชี่ยวชาญ (จัดกลุ่มผู้รับจัดทำตามลักษณะภารกิจ) โดยมีขอบข่ายครอบคลุมทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

ผู้รับผิดชอบ

- (1) คณะรัฐมนตรี
- (2) คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- (3) คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ เกี่ยวกับ...

ระยะเวลา

รวม 3 ปี

แผนยุทธศาสตร์เพื่อการปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำบริการสาธารณะ			
แผนยุทธศาสตร์ระยะสั้น (ปีที่ 1)			
ยุทธศาสตร์	กลยุทธ์/เครื่องมือ	เจ้าภาพหลัก	กรอบระยะเวลา
1. การสร้างระบบรองรับและมุ่งจัดเตรียมความพร้อมแก่ผู้รับผิดชอบโดยตรงเพื่อการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์เพื่อการปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำบริการสาธารณะ	<ol style="list-style-type: none"> 1. การวิเคราะห์กระบวนการงาน (Work Process Analysis) 2. การวิเคราะห์ต้นทุนการดำเนินงานภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ (Cost Analysis) 3. การจัดตั้งคณะทำงาน (Working Committee) และกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรงในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ 4. การฝึกอบรมและประชาสัมพันธ์ หมายถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจในการงานใหม่ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ คณะกรรมการพัฒนา ▪ ระบบราชการ (ก.พ.ร.) ▪ คณะอนุกรรมการพัฒนา ▪ ระบบราชการ เกี่ยวกับ... ▪ กลุ่มพัฒนาระบบราชการ <p>ในกระทรวง/กรม</p>	ดำเนินการภายในระยะเวลา 1 ปี

แผนยุทธศาสตร์ระยะปานกลาง (ปีที่ 2 - 3)

ยุทธศาสตร์	กลยุทธ์/เครื่องมือ	เป้าหมายหลัก	กรอบระยะเวลา
<p>2. การพัฒนาเครื่องมือกลางและจัดทำโครงการนำร่องเพื่อการจัดบริการ โครงการนำร่องเพื่อการจัดบริการ สถานการณ์รูปแบบใหม่</p> <p>3. สร้างปัจจัยเกื้อหนุนในการปรับเปลี่ยนไปสู่การจัดทำบริการ สถานการณ์รูปแบบใหม่</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. การพัฒนาระบบสัญญาในการทำงานร่วมกัน (Contractual Agreement) 2. การจัดทำโครงการนำร่อง (Pilot Project) 3. การปรับแก้ระเบียบและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง 4. การจัดตั้งกองทุนเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ คณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ (ก.พ.ร.) ▪ คณะอนุกรรมการพัฒนา ระบบราชการ เกี่ยวกับ... ▪ กลุ่มพัฒนาระบบราชการ ในกระทรวง/กรม ▪ ส่วนราชการที่เข้าร่วม โครงการนำร่อง 	<p>ระยะเวลาดำเนินการ 2 ปี</p>

แผนยุทธศาสตร์ระยะยาว (ปีที่ 4 - 5)

ยุทธศาสตร์	กลยุทธ์/เครื่องมือ	เจ้าภาพหลัก	กรอบระยะเวลา
<p>4. การขยายผลระบบการจัดการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ให้เกิดความกว้างขวางทั้งในด้านจำนวนของภารกิจและความหลากหลายในส่วนของผู้รับจัดทำบริการ</p> <p>5. การปรับโครงสร้าง-กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ผู้รับผิดชอบและระบบการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่มีการพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันที่มีความชัดเจนและยั่งยืน</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. การปรับแก้กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ 2. การจัดตั้งสำนักงานกลางเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ 3. การจัดทำระบบทะเบียนผู้รับจัดทำบริการสาธารณะ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ คณะรัฐมนตรี ▪ คณะกรรมการพัฒนา <p>ระบบราชการ (ก.พ.ร.)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ คณะอนุกรรมการพัฒนา <p>ระบบราชการ เกี่ยวกับ...</p>	<p>ระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี</p>

บรรณานุกรม

หนังสือและเอกสาร

- กรมการปกครองร่วมกับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น. *การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก็อปปี, 2545.
- แกรี่ แอล. วอมสลีย์ และคณะ, ผู้แต่ง. อัมพร อ่างลักษณ์, บรรณาธิการแปล. *แปลงรูปแบบเปลี่ยนราก: บริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2546.
- จรัส สุวรรณมาลา. *รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2545.
- จิรัตน์ สังข์แก้ว. *รายงานวิจัยเรื่อง รูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรกฎาคม 2550.*
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *รัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. "การบริหารจัดการภาครัฐในยุคโลกาภิวัตน์: ระบบตลาด การจัดการสมัยใหม่ การมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนนิยม." เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 17 สิงหาคม 2541.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551.
- ประยูร กาญจนดุล. *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- พิพัฒน์ ไทยอารี. *หลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. *คู่มือการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น: ข้อเสนอในเชิงวิชาการ* กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก็อปปี, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

มานิตย์ จุมปา. *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. *การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ*. รายงานการวิจัย เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. *โครงการวิจัยรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม*. รายงานการวิจัยเสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. *การบริหารราชการไทย: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ 1991, 2546.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. *การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2537.

สุพจน์ ทRAYแก้ว. *การจัดการภาครัฐแนวใหม่*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. “ส่วนรวมที่มีใช้รัฐ: ความหมายของประชาสังคม.” ใน อนุชาติ พวงสำลี และ กฤตยา อาชวนิจกุล, บรรณาธิการ. *ขบวนการประชาสังคมไทย: ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง*. กรุงเทพฯ: โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2542.

_____. *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

บทความ

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร์. “การบริหารจัดการในโลกยุคหลังสงครามเย็น.” *วารสารสังคมศาสตร์* 34:1 (มกราคม - มิถุนายน, 2546):1-34.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. “ปัจจัยกำหนดรูปแบบองค์การภาครัฐสมัยใหม่.” *วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์* ปีที่ 46 ฉบับที่ 1(2549):23-26.

พีรสิทธิ์ คำนวนคิดป์ และศุภวัฒน์นกร วงศ์ธนวิสุ. “ภาคีหุ้นส่วน: พลังทวีคูณในการบริหารของกรม
อนามัย.” *วารสารมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์* ปีที่ 23 ฉบับที่ 3(เมษายน - มิถุนายน 2549):3-6.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. “การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย:
สองกระแสความคิดในการบริหารงานภาครัฐ “ลูกค้ำ” หรือ “พลเมือง”.” *รัฐศาสตร์สาร* 26:2
(2548):35-86.

_____. “องค์การมหาชน (Distributed Public Governance) บทวิจารณ์หนังสือ OECD - Distributed
Public Governance: Agencies, Authorities, and Other Government Bodies.” *วารสาร
สถาบันพระปกเกล้า* 2:1(2547):91-101.

Books

Accenture. *Outsourcing in Government: Pathway to Value*. London: Accenture, 2003.

Agencies and Public Bodies Team. *Public Bodies: A Guide for Departments: Chapter 2: Policy
and Characteristics of a Public Body*. London: Cabinet Office, 2006.

Asian Development Bank. *Governance: Sound Development Management*. Manila: Asian
Development Bank, 1999.

Asian Development Bank. *Promoting Good Governance: ADB's Medium-Term Agenda and
Action Plan*. Asian Development Bank, 2000.

Australian Agency for International Development. *Good Governance: Guiding Principles for
Implementation*. Canberra: AusAID, 2000.

Australian Public Service Commission. *The Australian Experience of Public Sector Reform*.
Canberra: Australian Public Service Commission, 2003.

Barber, Benjamin. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University
of California Press, 1984.

Bartlett, Jamie. *Getting More for Less: Efficiency in the Public Sector*. London: Demos, 2009.

Baumol, William J., Panzar, John C. and Willig, Robert D. *Contestable Markets and the Theory
of Industry Structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1982.

Benkler, Yochai. “Beyond State and Market: Social Cooperation as a New Domain of Policy.” In
Simon Parker and Niamh Gallagher (eds.). *The Collaborative State: How Working
Together can Transform Public Services*. London: Demos, 2007.

- Bently, Tom and Wilsdon, James (eds.). *The Adaptive State: Strategies for Personalizing the Public Realm*. London: Demos, 2003.
- Blackmore, Ann., Bush, Helen and Bhutta, Mubeen. *The Reform of Public Service: The Role of Voluntary Sector*. London: National Council for Voluntary Organizations.
- Bovens, Mark. "Public Accountability," in E. Ferlie, L. Lynne & Pollitt (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Cabinet Office. *The Commissioning of Public Services: Lessons Learned from Strategy Unit Projects*. London: Cabinet Office, 2007.
- Christensen, Tom and Lægreid. "New Public Management – Are Politicians Losing Control?" Discussion paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim, 26-31 March, 1999.
- Clark, Colin and Corbett, David. *Reforming the Public Sector: Problems and Solutions*. NSW, Australia: Allen & Unwin, 1999.
- Commission for the Compact, Compact Voice, Office of the Third Sector, Local Government Association. *Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England*. London: Commission for the Compact, 1998.
- Comptroller and Auditor General. *Joining Up to Improve Public Service*. London: National Audit Office, 2001.
- Comptroller and Auditor General. *London Underground: Are the Public Private Partnership Likely to Work Successfully?*. London: National Audit Office, 2004.
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M. E. Sharpe, 2003.
- Department for Communities and Local Government. *Developing the Local Government Services Market to Support a Long-term Strategy for Local Government*. London: Department for Communities and Local Government, 2006.
- Department for Work and Pensions. *The Use of Contestability and Flexibility in the Delivery of Welfare Service in Australia and the Netherlands: Report on Study Visits Undertaken by*

- the United Kingdom's Department for Work and Pensions*. Leeds: Corporate Document Service, 2005.
- Dryzek, John s. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Etzioni, Amitai (ed.). *Rights and Common Goods: The Communitarianism*. New York: St. Martin Press, 1995.
- Fishkin, James S. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. London: Yale University Press, 1991.
- Flinders, Matthew. "Public/Private: The Boundaries of the State." in *The State: Theories and Issues*. Edited by Colin Hay, Michael Lister and David Marsh. New York: Palgrave Macmillan, 2006: 223-247.
- Giddens, Anthony. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- Goss, Sue "How Far Have We Travelled Towards A Collaborative State?," in Simon Parker and Niamh Gallagher (eds.). *The Collaborative State: How Working Together can Transform Public Services*. London: Demos, 2007. pp. 38-47.
- Hemming, Richard. *Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk*. International Monetary Fund, 2006.
- Hirst, Paul Q. *The Pluralist Theory of the State*. London: Routledge, 1989.
- _____. *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Polity Press, 1994.
- Hughes, Owen. *Public Administration and Management*. London: Macmillan, 1998.
- Industry Commission. *Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies*. Melbourne: Australian Government Publishing Service, 1996.
- Jackson, David. "Networked Learning Communities: Collaboration by Design." In Simon Parker and Niamh Gallagher (eds.). *The Collaborative State: How Working Together can Transform Public Services*. London: Demos, 2007: 87-97.

- Japan International Cooperation Agency. *JICA Program on Capacity Building of Thai Local Authorities*. Tokyo: Japan International Cooperation Agency, 2006.
- Kavanagh, Dennis. *British Politics: Continuities and Changes*. New York: Oxford University Press, 2000.
- Labour Party. *The Labour Party Rule Book 2008*. London: Labour Party, 2008.
- Liegl, Barbara. "The Fallacies of New Public Management – Can They Still be Prevented in the Australian Context?" Discussion paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim, 26-31 March, 1999.
- March, James G. and Olsen, Johan P. *Democratic Governance*. New York: Free Press, 1995.
- Martin, Steve and Webb, Adrian. "The conditions for collaboration: early learning from Wales," in Simon Parker and Niamh Gallagher (eds.). *The Collaborative State: How Working Together can Transform Public Services*. London: Demos, 2007:61-70.
- Massey, Andrew. *Managing the Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States*. Aldershot, Hants: Edward Elgar, 1993.
- McLaughlin, Osborne and Ferlie, Evan, eds. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge, 2002.
- Mény, Yves and Surel, Yves (eds.). *Democracies and the Populist Challenge*. New York: Palgrave Publisher, 2002.
- National Audit Office. *London Underground: Are the Public Private Partnership Likely to Work Successfully?*. London: National Audit Office, 2004.
- National Audit Office. *The Use of Sanctions and Rewards in the Public Sector*. London: NAO, 2008.
- National Council for Voluntary Organizations. *The Reform of Public Services: The Roles of the Voluntary Sector*. London: National Council for Voluntary Organizations, 2008.
- National Statistics. *UK 2005: The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. London: National Statistics.
- Nicholls, David. *The Pluralist State*. London: Macmillan, 1975.

- Nolan, Brendan C. *Public Sector Reform: An International Perspective*. London: Palgrave, 2001.
- Noland, Brendan C. *Public Sector Reform: An International Perspective*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave, 2001.
- OECD. *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*. Paris: OECD Publications Service, 2002.
- OECD. *Government of the Future*. Paris: OECD Publications Service, 2001.
- Office of the Third Sector. *Working in a Consortium: A Guide for Third Sector Organizations Involved in Public Service Delivery*. London: Cabinet Office, 2008.
- Osborne, David and Gaebler, Ted. *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- Parker, Simon and Gallagher, Niamh (eds.). *The Collaborative State: How Working Together can Transform Public Services*. London: Demos, 2007.
- Parker, Simon. "Beyond delivery: a collaborative Whitehall," in Simon Parker and Niamh Gallagher (eds.). *The Collaborative State: How Working Together can Transform Public Services*. London: Demos, 2007. pp. 153-165.
- Peters, B. Guy and Pierre, Jon. "Governance, Government and the State." In *the State: Theories and Issues*. Edited by Colin Hay, Michael Lister and David Marsh. New York: Palgrave Macmillan, 2006:209-246.
- Peters, B. Guy and Savoie, Donald J., eds. Governance in a Changing Environment. Canadian Centre for Management Development, 1995.
- Peters, B. Guy. *The Future of Governing*. 2nd ed. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2001.
- Pierre, Jon and Peter, B. Guy. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan, 2000. pp. 1-7.
- Pierre, Jon, ed. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Pollit, Christopher and Bouckaert, Geert. *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

- Pollitt, Christopher. "Democracy and Bureaucracy." In *New Forms of Democracy*. Edited by David Held and Christopher Pollitt. London: Sage Publications, 1994: 158-191.
- Przeworski, Adam, Stokes, Susan C. and Manin, Bernard (eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Putnam, Robert D. *Making Democracy Works: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: University of Princeton Press, 1993.
- Quirk, Barry. "Roots of cooperation and routes to collaboration," in Simon Parker and Niamh Gallagher (eds.). *The Collaborative State: How Working Together can Transform Public Services*. London: Demos, 2007:48-60.
- Rhodes, R.A.W. *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press, 1997
- Robbie, Kevin and Hutton, Emma. "Collaborative Commissioning: Thinking Differently about Commissioning Public Services." Discussion Paper of The Forth Sector.
- Rosenbloom, David H.; Goldman, Deborah D. and Ingraham, Patricia W., eds. *Contemporary Public Administration*. New York: McGraw-Hill, 1995.
- Skelcher, Chris. *The Appointed State: Quasi-Government Organizations and Democracy*. Buckingham: Open University Press, 1998.
- Suksi, Markku. *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.
- The 2020 Public Services Trust. *A Brief History of Public Service Reform*. London: 2020 Public Services Trust, 2009.
- The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. *The Future of Services to the Public: Reviewing the Pressures and Challenges for Long Term Change*. London: Trident Printing Group, 2007.
- The Prime Minister's Strategy Unit. *The UK Government's Approach to Public Service Reform*. London: Cabinet Office, 2006.

Thomas, Stephen. "Introduction." *Poor Choices: The Limits of Competitive Markets in the Provision of Essential Services to Low-income Consumers*. London: Energy Watch, 2008.

Vigoda, Eran. *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*. New York: Marcel Dekker, 2002.

Vincent, Andrew. *Theories of the State*. Oxford: Basil Blackwell, 1987

Weller, Patrick. *Reforming the Public Service: Lessons from Recent Experience*. Sydney: Macmillan, 1993.

Yamamoto, Hiromi. *New Public Management – Japan Practice*. Toronto: IIPS, 2003.

Articles

Bevir, Mark; Rhodes, R.A.W. and Weller, Patrick. "Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector." *Public Administration* 81:1(2003):1-17.

Hood, Christopher. "A Public Management for All Seasons?." *Public Administration* 69 (1991):3-19.

Hood, Christopher. "Contemporary Public Management: A New Global Paradigm." *Public Policy and Administration* 10: 2(1995):104-117.

Morison, John. "The Government - Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society," *Journal of Law and Society* Vol.27:No.1(March 2000):98-132.

Nakano, Koichi. "Cross-National Transfer of Policy Ideas: Agencification in Britain and Japan." *Governance* 17: 2(April 2004):169-188.

Painter, Martin. "The Politics of Administrative Reform in East and Southeast Asia: From Gridlock to Continuous Self-Improvement?" in *Governance* 17:3(July, 2004):361-386.

Ranson, Stewart and Stewart, John. "Citizenship and Government: The Challenge for Management in the Public Domain." *Political Studies* XXXVII(1989):5-24.

Stiver, Camilla. "The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State." *Administration & Society* 22:1(1990):86-105.

Websites

Adult Learning Inspectorate. *Reinspection Report: the Learning Trust Reinspection*, 2005.

<www.learningtrust.co.uk>

Bovens, Mark. "Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework."

European Governance Papers (EUROGOV) No. C-06-01. <<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C06-01.pdf>>.

Cabinet Office. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/>>

Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform. <<http://www.berr.gov.uk/>>

Department for Communities and Local Government.

<<http://www.communities.gov.uk/corporate/>>

HM Treasury. <<http://www.hm-treasury.gov.uk/>>

Home Office. <<http://www.homeoffice.gov.uk/>>

<http://www.berr.gov.uk/whatwedo/businesslaw/competition/law/competition-act/index.html>

<http://www.ncvo-vol.org.uk/>

<http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?ID=6>

http://www.parliament.uk/mpslordsandoffices/government_and_opposition/hmg.cfm

<http://www.thecompact.org.uk/information/100024/101661/compactseewhere/>

<http://www.thecompact.org.uk/information/100024/regions/>

<http://www.learningtrust.co.uk>

<http://www.socialeconomyscotland.info>

Pricewaterhouse Coopers Partnering Advisory Services. "Private in Practice: New Approaches to PPP Delivery" <www.pwc.com>

The National Primary Care Development Team. *The National Primacy Care Collaborative- The First Two Years*. NPDT, 2002. <www.improvementfoundation.org>

ภาคผนวก

ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมและชุมชน

ข้อตกลงว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล
กับภาคประชาสังคมและชุมชนในอังกฤษ

นำเสนอต่อรัฐสภา โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในประเทศ
ในพระปรมาภิไธยของสมเด็จพระราชินี
พฤศจิกายน 1998

สารจากนายกรัฐมนตรีน

เอกสารข้อตกลงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนฉบับนี้ กล่าวถึงกรอบการทำงานร่วมกันซึ่งเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ ในการสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ข้อตกลงความร่วมมือนี้ตั้งอยู่บนการตระหนักว่ารัฐบาลและภาคประชาสังคมและชุมชน ต่างมีบทบาทเสริมและเติมเต็มซึ่งกันและกันในการพัฒนานโยบายสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งตระหนักว่ารัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมของภาคประชาสังคมและชุมชนในทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สุขของชาติ

การส่งเสริมการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนนับเป็นหนึ่งในพันธกิจสำคัญของรัฐบาล เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการช่วยให้ปัจเจกบุคคลสามารถมีส่วนร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชนของตนเอง โดยเสริมสร้างความเป็นพลเมือง ปลุกฝังจิตสำนึกความเป็นชุมชน ตลอดจนการสร้างเป้าหมายร่วมของสังคมในการพัฒนาไปสู่สังคมที่เป็นธรรมและเปิดกว้าง ข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้จะช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งในสัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลกับองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน และยังเป็นเอกสารที่มีความสำคัญทั้งในแง่ของการปฏิบัติ และการมีความหมายเชิงสัญลักษณ์อันแสดงถึงความมุ่งมั่นในการสร้างความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วนอย่างจริงจัง

The Rt. Hon. Tony Blair MP

คำนำเสนอร่วมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน และเซอร์ เคนเนธ สโตว์ ประธานคณะกรรมการขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนแห่งอังกฤษว่าด้วยการ สร้างความสัมพันธ์กับรัฐบาล

องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนมีบทบาทสำคัญในสังคมในฐานะที่เป็น “ภาคที่สาม” ของประเทศชาติ ซึ่งทำงานคู่ขนานไปกับภาครัฐและตลาด การทำงานโดยอาศัยกำลังอาสาสมัครขององค์กรเหล่านั้น ทั้งในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ การส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้คนและชุมชนต่าง ๆ ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและวิถีชีวิตของพลเมือง นับเป็นคุณูปการที่ยิ่งใหญ่ ประเมินค่ามิได้ และไม่อาจมีองค์กรอื่นใดจะมาแทนที่บทบาทขององค์กรเหล่านั้นได้

เอกสารข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การสร้างวิธีการใหม่ในการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนขึ้นระหว่างรัฐบาลกับองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน สาระสำคัญของเอกสารระบุถึงกรอบแนวทางในการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นกว่าเดิม โดยรัฐบาลกับภาคประชาสังคมและชุมชนมีความปรารถนาจะร่วมกันหลายประการ อาทิ การสร้างสังคมที่มีความเปิดกว้าง ส่งเสริมการอุทิศตนเสียสละเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนการมุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ข้อตกลงความร่วมมือนี้จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาความเป็นภาคีหุ้นส่วนของเราทั้งสองฝ่าย ซึ่งตั้งอยู่บนการยึดถือคุณค่าร่วมกันและการเคารพซึ่งกันและกัน

คณะกรรมการขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนว่าด้วยการสร้างความสัมพันธ์กับรัฐบาลได้ดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือขึ้นภายในภาคประชาสังคมและชุมชน เพื่อรวบรวมและกลั่นกรองมุมมองความต้องการและข้อเสนอแนะจากองค์กรทั้งหลายผลักดันเข้าสู่กระบวนการจัดทำเอกสารข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ พวกเรามีความยินดีเป็นอย่างยิ่งที่เอกสารข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ได้ผนวกเอาข้อเสนอแนะและความต้องการในประการต่าง ๆ ที่เกิดจากการนำเสนอและระดมความคิดเห็นขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน จึงขอขอบคุณองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนจำนวนหลายพันองค์กรที่ให้ความร่วมมือเข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือที่ได้ดำเนินการตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาเป็นอย่างดี พวกเราหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการจัดทำเอกสารข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้จะนำไปสู่การสร้างสัมพันธ์ภาพอันดีระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมและชุมชน อันก่อให้เกิดประโยชน์กับทั้งองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน กลุ่มผู้ให้การสนับสนุน กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานขององค์กร ตลอดจนประชาชนทั่วไปที่รับบริการจากองค์กรทั้งหลายเหล่านั้น

ถึงเวลาแล้วที่พวกเราทุกคนต้องร่วมกันผลักดันการนำข้อตกลงฉบับนี้ไปสู่การปฏิบัติให้ก้าวหน้าต่อไป โดยการจัดทำประมวลวิธีปฏิบัติที่ดีในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ การทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมให้องค์กรเหล่านั้นนำเอาหลักการทั้งหลายภายใต้ข้อตกลงความร่วมมือนี้ไปแปรผลสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น พวกเราคาดหวังว่าในการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาในปี ค.ศ. 1999 เราทุกคนจะได้เห็นถึงความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนการดำเนินงานภายใต้ข้อตกลงนี้ให้บังเกิดผลดังที่ตั้งเป้าหมายไว้

The Rt. Hon. Jack Straw MP

Sir Kenneth Stowe

เอกสารข้อตกลงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับองค์กรภาคประชาสังคม (Compact)

สถานะของเอกสารข้อตกลง (Status of the Compact)

- 1 เอกสารข้อตกลงความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในอังกฤษ จัดทำขึ้นภายใต้การประสานงานในเชิงภาคีหุ้นส่วนและการปรึกษาหารือกันอย่างเข้มข้นต่อเนื่องระหว่างภาคอาสาสมัครและชุมชนกับกระทรวงต่าง ๆ ข้อตกลงร่วมกันนี้มิใช่การวางกรอบจำกัดการดำเนินงานขององค์กรในภาคประชาสังคมและชุมชนแต่อย่างใด หากเป็นการสร้างกรอบการทำงานร่วมกันอย่างกว้าง ๆ และเป็นกลไกเกื้อหนุนให้เกิดการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรในภาคประชาสังคมให้ดีขึ้น บนฐานของการตระหนักในความแตกต่างหลากหลายขององค์กรในภาคประชาสังคมและชุมชน ตลอดจนความหลากหลายของกิจกรรมการดำเนินงานขององค์กรเหล่านั้น
- 2 เอกสารข้อตกลงความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม เป็นบันทึกข้อสัญญาและความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมและชุมชน มิใช่เอกสารที่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย ผลบังคับใช้ของเอกสารข้อตกลงนี้ เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลและองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนต่างยอมรับและผูกพันตนเองภายใต้ข้อตกลงร่วมโดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างกัน เอกสารข้อตกลงมีผลในทางปฏิบัติต่อหน่วยงานภายในกระทรวงต่าง ๆ ของรัฐบาลในส่วนกลาง รวมถึงสำนักบริหารงานภูมิภาค (Government Office for the Regions) และหน่วยบริหารงานกึ่งอิสระของรัฐบาล ('Next Steps' Executive Agencies) (ในทางหลักการแล้ว ข้อตกลงนี้ถือว่ามีผลบังคับใช้ต่อหน่วยบริหารงานกึ่งอิสระทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติแล้วข้อตกลงจะมีผลผูกพันต่อหน่วยบริหารงานกึ่งอิสระที่มีความสัมพันธ์กับองค์กรในภาคประชาสังคมและชุมชนเท่านั้น) เอกสารข้อตกลงนี้ยังมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติกับองค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ในภาคประชาสังคมและชุมชนอีกด้วย สำหรับกระบวนการพัฒนาและจัดทำข้อตกลงนี้สามารถพิจารณาได้ในภาคผนวก ก
- 3 ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมและชุมชนในลักษณะเดียวกันนี้ ยังได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อเป็นกรอบการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมในเขตพื้นที่การปกครองส่วนอื่น ๆ ในสหราชอาณาจักรอีกด้วย โดยในกระบวนการนำกรอบข้อตกลงมาปรับใช้ในทางปฏิบัตินั้น จะมีการจัดทำคำแนะนำแนวทางการปฏิบัติ ตลอดจนหนังสือชักจูงความเข้าใจในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานภายใต้กรอบข้อตกลง เผยแพร่ผู้ปฏิบัติงานในกระทรวง

ต่าง ๆ และหน่วยบริหารงานกิ่งอิสระของรัฐบาลซึ่งมีขอบเขตภารกิจและความรับผิดชอบมากกว่าหนึ่งเขตพื้นที่ปกครองภายในสหราชอาณาจักร

วิสัยทัศน์ร่วม (Shared Vision)

- 4 การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม มีจุดริเริ่มมาจากข้อเสนอในรายงานของคณะกรรมการที่มีเดकिनเป็นประธานที่มีชื่อว่า “อนาคตของภาคอาสาสมัคร” (Deakin Commission Report on the *Future of the Voluntary Sector*) รวมถึงเอกสารนโยบายของรัฐบาลซึ่งได้จัดทำขึ้นเมื่อครั้งยังทำหน้าที่ฝ่ายค้านที่มีชื่อว่า “การสร้างอนาคตร่วมกัน” (Building the Future Together) เอกสารทั้งสองชิ้นดังกล่าว มีข้อสรุปตรงกันว่า รัฐบาลและภาคประชาสังคมและชุมชน มีบทบาทหน้าที่หลายประการซึ่งมีส่วนเสริมและเติมเต็มซึ่งกันและกัน อีกทั้งยังมีวิสัยทัศน์ร่วมกันในหลายประการ การจัดทำข้อตกลงร่วมกัน เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายสามารถสร้างความเข้าใจร่วมกันและพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกัน จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ข้อตกลงร่วมกันที่จัดทำขึ้นนี้ จะเป็นการแสดงออกถึงการให้คำมั่นสัญญาระหว่างรัฐบาลและภาคประชาสังคมและชุมชนในการร่วมกันทำงานในฐานะภาคีหุ้นส่วน โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างสังคมที่ดีขึ้นกว่าเดิม รวมทั้งเพื่อสนับสนุนส่งเสริมกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนให้เข้มแข็ง ในกระบวนการทำงานร่วมกันเพื่อเป้าหมายดังกล่าว เอกสารข้อตกลงนี้ได้กำหนดหลักการสำคัญและพันธะหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในอังกฤษเอาไว้ด้วย
- 5 ปรัชญาที่เป็นรากฐานของข้อตกลงความร่วมมือนี้ ก็คือการตระหนักว่ากิจกรรมขององค์กรอาสาสมัครและชุมชน ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยและการสร้างสังคมที่เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างกว้างขวาง กลุ่มอาสาสมัครและองค์กรชุมชนต่าง ๆ ซึ่งมีความเป็นอิสระในตัวเองและดำเนินงานในลักษณะที่ไม่แสวงหาผลกำไรนั้น มีบทบาทสำคัญในการสร้างคุณค่าและแสดงบทบาทเฉพาะในสังคม ซึ่งเป็นบทบาทที่แตกต่างและอยู่นอกเหนือจากการดำเนินงานของทั้งภาครัฐและกลไกตลาด องค์กรเหล่านี้ช่วยให้สมาชิกในสังคมแต่ละคนสามารถก้าวเข้ามาทำงานสาธารณะและพัฒนาชุมชนของตนเองได้ โดยการสร้างโอกาสให้สมาชิกของชุมชนได้ทำงานแบบอาสาสมัคร ในขณะเดียวกันองค์กรอาสาสมัครและชุมชนก็ถ่ายทอดทักษะ ความสนใจ ความเชื่อมั่น และค่านิยมที่สร้างสรรค์แก่สมาชิกและกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้าร่วมดำเนินกิจกรรมอาสาสมัคร รัฐบาลและภาคประชาสังคมและชุมชนที่ร่วมกันจัดทำข้อตกลงนี้ขึ้น จึงตระหนักในคุณค่าความสำคัญของการส่งเสริมกิจกรรมอาสาสมัครทั้งหลายในสังคม และเล็งเห็น

ถึงบทบาทที่สำคัญขององค์กรอาสาสมัครในการสร้างสรรค์กิจกรรมสาธารณประโยชน์เหล่านั้นให้เกิดขึ้น

- 6 องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนช่วยสร้างคุณภาพการที่สำคัญซึ่งไม่อาจประเมินค่าได้ในการส่งเสริมกระบวนการพัฒนาสังคม ตลอดจนคุณภาพชีวิตทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชาติ โดยองค์กรเหล่านั้นทำหน้าที่ในฐานะผู้บุกเบิกแสวงหาหนทางเปิดให้ประชาชนผู้รับบริการเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ อีกทั้งยังทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนให้บุคคลผู้ไม่มีสิทธิ์มีเสียงในสังคมได้มีช่องทางบอกกล่าวนำเสนอปัญหาและความต้องการแก่สังคม การทำหน้าที่ดังกล่าวส่งผลให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมสำคัญต่อการสร้างความเป็นธรรมในสังคม และสร้างพื้นที่เปิดรับความแตกต่างหลากหลายให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งโดยการบรรเทาปัญหาความยากจน ยกกระดับคุณภาพชีวิต และนำความช่วยเหลือให้เข้าถึงกลุ่มผู้ที่ถูกกีดกันทางสังคม รวมตลอดจนการมีบทบาทโดยตรงในการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจของชาติ
- 7 เอกสารข้อตกลงความร่วมมือนี้แสดงถึงการตระหนักว่า การมีวิสัยทัศน์ในประการต่าง ๆ ร่วมกันระหว่างรัฐบาลและภาคประชาสังคม นับเป็นคุณภาพการอันสำคัญยิ่งต่อสังคม อีกทั้งรัฐบาลยังสามารถแสดงบทบาทในการเอื้ออำนวยให้ทุกฝ่ายสามารถบรรลุถึงวิสัยทัศน์ดังกล่าวได้ ทั้งโดยการส่งเสริมกิจกรรมอาสาสมัคร และการสนับสนุนการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนทั้งหลาย แม้ว่าการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐบาลในบางกรณีย่อมมีผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบต่อขอบเขตและลักษณะการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน แต่เอกสารข้อตกลงความร่วมมือนี้จะเป็เครื่องมือที่ช่วยให้ผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการดำเนินงานของรัฐบาลเป็นไปในทางบวกและเป็นผลดีต่อการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน

หลักการร่วม (Shared Principles)

- 8 หลักการร่วมในประการต่าง ๆ อันเป็นรากฐานของเอกสารข้อตกลงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมและชุมชน มีดังต่อไปนี้
 - 8.1 การดำเนินงานขององค์กรอาสาสมัครนับเป็นองค์ประกอบอันสำคัญยิ่งของสังคมประชาธิปไตย

- 8.2 ความเป็นอิสระและความหลากหลายขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนถือเป็นรากฐานของการสร้างสุขภาวะที่ดีของสังคม
- 8.3 ในการพัฒนานโยบายสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ รัฐบาลและองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนต่างมีจุดแข็งและความโดดเด่นเฉพาะของตนเอง แต่บทบาทของแต่ละฝ่ายต่างมีส่วนช่วยเสริมและเติมเต็มซึ่งกันและกัน
- 8.4 การทำงานร่วมกันในฐานะภาคีหุ้นส่วนเพื่อมุ่งขับเคลื่อนภารกิจไปสู่เป้าประสงค์และจุดมุ่งหมายร่วมกันจะก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในการจัดบริการสาธารณะ การปรึกษาหารือในสาระสำคัญของการทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง จะช่วยสร้างสัมพันธภาพอันดีระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมยกระดับกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ ตลอดจนปรับปรุงกระบวนการพัฒนารูปแบบและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงการวางแผนงานต่าง ๆ ของรัฐบาล
- 8.5 รัฐบาลและองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนต่างมีรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อการดำเนินภารกิจแตกต่างกัน และต่างก็มีพันธะหน้าที่ในการรายงานชี้แจงผลการดำเนินงานของตนต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในขอบข่ายที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่ทั้งสองภาคส่วนยึดถือร่วมกันในกระบวนการแสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อการทำงานของตน ก็คือ การยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต การไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน การมีความพร้อมรับผิด เปิดเผยและโปร่งใส และการมีความเป็นผู้นำ
- 8.6 องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนมีสิทธิ์โดยชอบในการเคลื่อนไหวรณรงค์ประเด็นสาธารณะเพื่อผลักดันการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุจุดมุ่งหมายภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย
- 8.7 นอกเหนือบทบาทอื่น ๆ แล้ว รัฐบาลยังมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้สนับสนุนเงินทุนแก่องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนบางส่วนอีกด้วย การสนับสนุนเงินทุนดำเนินภารกิจขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ถือเป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน
- 8.8 ทั้งรัฐบาลและองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนต่างยอมรับในความสำคัญของการส่งเสริมความเท่าเทียมในโอกาสสำหรับประชาชนทุกกลุ่ม โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ อายุ ความทุพพลภาพ เพศสภาพ รสนิยมทางเพศ หรือศาสนา

พันธะผูกพันของรัฐบาล (Undertakings by Government)

9 พันธะผูกพันของรัฐบาลภายใต้เอกสารข้อตกลงความร่วมมือนี้ ประกอบด้วย

ความเป็นอิสระ (Independence)

9.1 รัฐบาลต้องตระหนักและส่งเสริมความเป็นอิสระในการแสดงบทบาทของภาคประชาสังคม อันเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมาย ทั้งสิทธิในการเคลื่อนไหวรณรงค์ การวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาล และการคัดค้านนโยบายต่าง ๆ แม้ว่าองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนดังกล่าวจะได้รับเงินสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมจากรัฐบาลก็ตาม นอกจากนี้ ยังรวมถึงการรับรองความเป็นอิสระขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในการตัดสินใจและจัดการภารกิจของตนเองด้วย

การสนับสนุนงบประมาณ (Funding)

9.2 รัฐบาลมีหน้าที่ในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะจากรายงานการศึกษาของคณะทำงานว่าด้วยการปรับปรุงกฎระเบียบ เรื่อง “การเข้าถึงแหล่งงบประมาณสนับสนุนของรัฐบาลสำหรับองค์กรภาคประชาสังคม” (ซึ่งกล่าวถึงความจำเป็นที่รัฐบาลต้องขยายสัดส่วนงบประมาณสำหรับส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรอาสาสมัครให้มากขึ้น มีการกำหนดเป้าหมายของการใช้จ่ายให้ชัดเจน มีการวางกรอบการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ชัดเจนแน่นอนและโปร่งใส) รวมทั้งการให้ความสำคัญกับมโนทัศน์เรื่องการให้เงินสนับสนุนเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งจะช่วยรับประกันว่างบประมาณสนับสนุนของรัฐบาลจะนำไปสู่การเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้องค์กรเหล่านั้นสามารถทำหน้าที่ร่วมขับเคลื่อนการดำเนินแผนงานต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ริเริ่มผลักดันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

9.3 รัฐบาลต้องปรึกษาหารือกับภาคประชาสังคมและชุมชนในการพัฒนาประมวลวิธีปฏิบัติที่ดี เพื่อวางกรอบหลักการปฏิบัติสำหรับกระทรวงต่าง ๆ ในการจัดสรรเงินสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน หลักการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณที่ดีจะต้องส่งเสริมให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ดังต่อไปนี้

(ก) การจัดสรรทรัพยากรของรัฐดำเนินไปภายใต้หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน นั่นคือ หลักความคุ้มค่าสูงสุดในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ

- (ข) การวางนโยบายด้านการจัดสรรเงินสนับสนุนของรัฐบาลตั้งอยู่บนการให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนเป้าประสงค์ในประการต่าง ๆ ขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ตลอดจนความต้องการขององค์กรเหล่านั้นในการดำเนินภารกิจให้บรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- (ค) การดำเนินงานในขั้นตอนต่าง ๆ ร่วมกันอย่างเปิดเผยโปร่งใส นับตั้งแต่การวางข้อตกลงและสร้างความเข้าใจร่วมกัน การประเมินผลการบรรลุเป้าหมาย การสร้างตัวชี้วัดผลงานและเป้าประสงค์ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริการ การอำนวยความสะดวกในขั้นตอนการเบิกจ่าย การทบทวนแผนสนับสนุนด้านงบประมาณ การปรึกษาหารือเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนแนวทางการให้เงินสนับสนุน และการแจ้งให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนทราบถึงแนวโน้มการจัดสรรเงินสนับสนุนในปีถัดไปให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยทั่วไปควรแจ้งให้ทราบอย่างน้อยก่อนสิ้นสุดปีงบประมาณปัจจุบัน
- (ง) การสร้างมูลค่าเพิ่มในระยะยาวแก่การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ โดยผ่านการจัดสรรเงินสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในรูปของงบประมาณสำหรับดำเนินกิจกรรมที่มีขอบเขตระยะเวลาการดำเนินงานหลายปี เพื่อส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนมีการวางแผนการดำเนินภารกิจระยะยาว และมีเสถียรภาพในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น

9.4 รัฐบาลต้องตระหนักในความสำคัญของการสร้างกลไกขั้นพื้นฐานเพื่อเอื้ออำนวยให้การดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ตลอดจนการทำให้กิจกรรมอาสาสมัครทั้งหลายสามารถบรรลุประสิทธิผลในการส่งเสริมการพัฒนาทั้งในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติ

การพัฒนานโยบายและการปรึกษาหารือ (Policy Development and Consultation)

9.5 รัฐบาลจะต้องประเมินผลลัพธ์ของนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานใหม่ ๆ ตั้งแต่ขั้นตอนการพัฒนานโยบายนั้น เพื่อให้สามารถระบุได้ว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนอย่างไร

9.6 รัฐบาลต้องปรึกษาหารือกับภาคประชาสังคมและชุมชนในประเด็นต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อดำเนินงานขององค์กรเหล่านั้น โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐบาลเสนอบทบาทหรือหน้าที่รับผิดชอบใหม่ ๆ ให้แก่องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน อาทิ การให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด การปรึกษาหารือดังกล่าวควรดำเนินการภายในช่วงเวลาที่เหมาะสมและทัน่วงที อีกทั้งยังควรวางกรอบระยะเวลาสำหรับพิจารณา

ไต่ร่รตรงก่อนตัดสินใจหรือให้คำตอบอย่างเพียงพอ ด้วยเหตุผลที่ว่าองค์กรเหล่านั้นจำเป็นต้องใช้ เวลาในการปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้รับบริการ กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้การปรึกษาหารือระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมและชุมชนจะต้องคำนึงถึงความเร่งด่วนของ สถานการณ์ ความอ่อนไหวเปราะบางของประเด็น และการรักษาความลับของข้อมูลและข้อคิดเห็น ของทั้งสองฝ่าย

- 9.7 รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับความต้องการและผลประโยชน์ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงของคน บางกลุ่ม และส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมบางส่วนที่เป็นปากเป็นเสียงให้กับสตรี คนกลุ่มน้อย รวมถึงกลุ่มคนชายขอบที่ถูกกีดกันจากสังคม
- 9.8 รัฐบาลต้องเคารพในหลักการเก็บรักษาข้อมูลขององค์กรภาคประชาสังคมภายใต้ข้อบังคับของ กฎหมาย และจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ในกรณีที่เข้าไปเกี่ยวข้องหรือใช้ ประโยชน์จากข้อมูลภายในขององค์กรเหล่านั้นเพื่อดำเนินการกิจร่วมกัน
- 9.9 รัฐบาลต้องร่วมกับภาคประชาสังคมและชุมชนในการพัฒนาประมวลวิธีปฏิบัติที่ดี ซึ่งครอบคลุม การปฏิบัติงานร่วมกันในขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่ การปรึกษาหารือร่วมกัน การกำหนดนโยบาย และนำ นโยบายไปปฏิบัติ ประมวลวิธีปฏิบัติที่ดีในแต่ละขั้นตอนดังกล่าว จะถูกร่างขึ้นภายใต้กรอบมาตรฐาน กลางว่าด้วยการประเมินผลกระทบเชิงนโยบาย และแนวทางการสร้างความเป็นเลิศในการ ปรึกษาหารือ ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะรัฐมนตรี

รัฐบาลที่ทำงานได้ดีขึ้นกว่าเดิม (Better Government)

- 9.10 รัฐบาลต้องสนับสนุนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรภาคประชาสังคม และชุมชนในการทำงานร่วมกันให้เกิดประสิทธิผล ส่งเสริมการร่วมกันสร้างแบบแผนการทำงาน และหลักการปฏิบัติที่ดี โดยเฉพาะในกรณีภารกิจที่ต้องอาศัยบทบาทความร่วมมือของหลาย กระทรวง
- 9.11 รัฐบาลต้องยึดมั่นในหลักการบริหารงานแบบเปิดกว้าง (ซึ่งมุ่งเปิดให้สาธารณชนได้รับรู้ข้อมูลใน กระบวนการตัดสินใจและการหาข้อยุติใด ๆ ของรัฐบาลอย่างเปิดกว้าง) และวางกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ดี

9.12 รัฐบาลต้องทบทวนการดำเนินงานภายใต้ข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้เป็นประจำทุกปี โดยดำเนินการร่วมกับภาคประชาสังคมและชุมชน

9.13 รัฐบาลต้องสนับสนุนให้องค์กรภาครัฐต่าง ๆ นำข้อตกลงฉบับนี้มาปฏิบัติอย่างถ้วนหน้า

พันธะผูกพันของภาคประชาสังคมและชุมชน (Undertakings by the Voluntary and Community Sector)

10 พันธะผูกพันของภาคประชาสังคมและชุมชนภายใต้เอกสารข้อตกลงความร่วมมือนี้ มีดังต่อไปนี้

การจัดหาทุนและความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน (Funding and Accountability)

10.1 องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนต้องรักษามาตรฐานระดับสูงของการบริหารกิจการสาธารณะ และการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการจัดทำรายงานและแสดงความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานขององค์กรต่อผู้ให้งบประมาณสนับสนุนการดำเนินภารกิจ ตลอดจนกลุ่มผู้รับบริการ ในกรณีขององค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินงานแบบการกุศล อาจต้องปฏิบัติตามกรอบการตรวจบัญชีสำหรับองค์กรการกุศลด้วย

10.2 องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย และในกรณีองค์กรดำเนินภารกิจแบบการกุศลยังต้องปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดโดยคณะกรรมการว่าด้วยกิจการการสาธารณกุศล ซึ่งรวมถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการรณรงค์เคลื่อนไหวในประเด็นสาธารณะ

10.3 องค์กรภาคประชาสังคมต้องพัฒนามาตรฐานคุณภาพการดำเนินงานให้เหมาะสมกับองค์กรของตนเอง

การพัฒนานโยบายและการปรึกษาหารือ (Policy Development and Consultation)

10.4 องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนต้องสามารถรับประกันได้ว่ากลุ่มผู้รับบริการ อาสาสมัคร สมาชิกขององค์กร ตลอดจนผู้ให้ทุนสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรจะได้รับแจ้งข้อมูลข่าวสาร และได้รับการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ รวมถึงการปรับเปลี่ยนทิศทางนโยบายการดำเนินงานขององค์กร ในกรณีที่มีการนำเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล หรือกรณีที่มี

องค์กรต้องแสดงท่าทีและจุดยืนที่มีต่อประเด็นที่รัฐบาลขอคำปรึกษาหารือ และองค์กรยังต้องทำหน้าที่ตัวแทนในการสื่อสารมุมมองและความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของกลุ่มต่าง ๆ ที่เสนอเข้ามาไปยังรัฐบาลอย่างเที่ยงตรงอีกด้วย

- 10.5 องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนต้องเคารพในหลักการเก็บรักษาข้อมูลของรัฐบาลเป็นความลับในกรณีที่องค์กรเข้ามามีส่วนในการใช้ประโยชน์จากข้อมูลเหล่านั้นในกระบวนการทำงานร่วมกัน

แนวทางการปฏิบัติที่ดี (Good Practice)

- 10.6 องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนต้องส่งเสริมความสัมพันธไมตรีในการทำงานร่วมกับองค์กรอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งการทำงานร่วมกับรัฐบาล องค์กรภาครัฐอื่น ๆ ตลอดจนองค์กรในภาคประชาสังคมและชุมชนด้วยกันเอง
- 10.7 องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนต้องเปิดให้กลุ่มผู้รับบริการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนการจัดบริการขององค์กรเท่าที่จะสามารถกระทำได้
- 10.8 องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนต้องมีนโยบายในการส่งเสริมให้อาสาสมัครมุ่งปฏิบัติงานด้วยความเป็นเลิศ ส่งเสริมความเท่าเทียมในโอกาสการทำกิจกรรม การจ้างงาน และการทำหน้าที่จัดให้บริการสาธารณะ
- 10.9 องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนต้องทบทวนการดำเนินงานภายใต้ข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้เป็นประจำทุกปี โดยดำเนินการร่วมกับรัฐบาล

ประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มองค์กรชุมชนและองค์กรพิทักษ์สิทธิชนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนผิวสี (Issues Relating to Community Groups and Black and Minority Ethnic Organizations)

- 11 แม้ว่าหลักการและพันธะผูกพันในประการต่าง ๆ ที่ระบุในเอกสารข้อตกลงฉบับนี้จะนำมาใช้กับองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนโดยรวม แต่ก็จำเป็นต้องมีการพิจารณาถึงความสำคัญของกลุ่มองค์กรที่มีลักษณะความต้องการและผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงด้วย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มต่าง ๆ ภายในชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนที่มุ่งพิทักษ์สิทธิของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนผิวสี

- 12 **กลุ่มต่าง ๆ ภายในชุมชน** ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อดำเนินกิจกรรมภายใต้วัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์ร่วมกัน มักจะขับเคลื่อนโดยอาสาสมัครในชุมชนที่มุ่งทำงานเพื่อตอบสนองแก่ผู้คนร่วมชุมชนเดียวกัน หากกลุ่มต่าง ๆ ภายในชุมชนเหล่านี้จะสัมพันธ์กับรัฐบาลก็มักจะเป็นการเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าจะเป็นการเชื่อมโยงกับรัฐบาลส่วนกลางโดยตรง แต่กระนั้นกลุ่มองค์กรภายในชุมชนก็มีส่วนได้รับผลกระทบไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากการบังคับใช้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือการเปลี่ยนแปลงในนโยบายทางสังคมของรัฐบาล จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการคำนึงถึงสภาพความต้องการและผลประโยชน์ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงของกลุ่มองค์กรชุมชนต่าง ๆ ซึ่งมีความแตกต่างจากองค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ โดยภาพรวม โดยจะมีการจัดทำประมวลวิธีปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการดำเนินงานร่วมกับกลุ่มองค์กรภายในชุมชนขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อกลุ่มที่มีความต้องการเฉพาะเจาะจงดังกล่าว
- 13 แม้ว่ากลุ่มองค์กรชุมชนและองค์กรพิทักษ์สิทธิชนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนผิวสีจะการทำงานร่วมกับกลุ่มคนและชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง แต่กลุ่มองค์กรเหล่านี้ก็ยังรู้สึกว่าคุณเองไม่ถูกนับรวมว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนตามหลักเกณฑ์ที่ยึดถือกันมา เอกสารข้อตกลงฉบับนี้จึงระบุถึงกรอบการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมซึ่งรับประกันว่าทั้งรัฐบาลและภาคประชาสังคมและชุมชนจะให้ความสำคัญกับการสนับสนุนและส่งเสริมบทบาทขององค์กรเหล่านี้ให้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการพัฒนากิจกรรมของกลุ่มองค์กรอาสาสมัครที่มุ่งพิทักษ์สิทธิของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนผิวสี ทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน ทั้งรัฐบาลและภาคประชาสังคมและชุมชนก็ต้องสามารถรับประกันได้ว่า องค์กรพิทักษ์สิทธิชนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนผิวสีทั้งหลายจะได้รับโอกาสในการเข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา ได้รับการปรึกษาหารือ และมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมเช่นนี้จะช่วยให้องค์กรพิทักษ์สิทธิชนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนผิวสีมีการพัฒนารูปแบบการทำงานและสร้างเสริมศักยภาพของตนเอง ทั้งนี้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะมีการระบุไว้ในประมวลวิธีปฏิบัติที่ดีซึ่งสะท้อนถึงสภาพความต้องการและปัจจัยแวดล้อมในการทำงานอันมีลักษณะเฉพาะขององค์กรพิทักษ์สิทธิชนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนผิวสี

การจัดการความขัดแย้งไม่ลงรอยกัน (Resolution of Disagreements)

- 14 เอกสารข้อตกลงนี้ได้กำหนดกรอบการปฏิบัติทั่วไปสำหรับพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน โดยในกรณีที่เกิดความขัดแย้งไม่ลงรอยกันขึ้นในกระบวนการทำงานร่วมกัน ทั้งสองฝ่ายจำเป็นต้องดำเนินการหาข้อยุติในประเด็นดังกล่าวร่วมกัน และเพื่อให้

กระบวนการแสวงหาข้อยุติดำเนินไปอย่างราบรื่น ทั้งสองฝ่ายอาจเห็นพ้องกันให้มีการอาศัยวิธีการไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง เพื่อแสวงหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับร่วมกัน สำหรับกรณีที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดดำเนินการละเมิดกรอบข้อตกลงที่ระบุไว้ในที่นี้ อันนำไปสู่การไร้ประสิทธิผลในการทำงานร่วมกัน อาจมีการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภาว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐได้ตามกระบวนการที่ปฏิบัติกันทั่วไป โดยรัฐบาลจะต้องอาศัยประสบการณ์ในการจัดการข้อพิพาทที่ร้องเรียนต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของภาครัฐ เพื่อพิจารณาว่าประเด็นข้อร้องเรียนนั้น ๆ สมควรที่จะผลักดันเข้าสู่กระบวนการจัดการหาข้อยุติของคณะกรรมการสิทธิการรัฐสภา หรือควรมีการจัดการแก้ไขเยียวยาตามแนวทางปฏิบัติภายใต้กรอบข้อตกลงความร่วมมือ

การผลักดันการทำงานภายใต้ข้อตกลงให้ก้าวหน้าต่อไป (Taking the Compact Forward)

- 15 ข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ ในฐานะที่เป็นเอกสารกำหนดกรอบการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน นับเป็นเพียงจุดเริ่มต้น ยังมีใช้บทสรุปสุดท้ายแต่อย่างใด ทั้งรัฐบาลและภาคประชาสังคมและชุมชนต่างให้คำมั่นสัญญาในการร่วมมือกันทำงานต่าง ๆ ภายใต้กรอบข้อตกลงให้เกิดประสิทธิผล ในกระบวนการพัฒนาความสัมพันธ์และการทำงานร่วมกันนี้ ทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันจัดทำประมวลวิธีปฏิบัติที่ดีเพื่อเป็นกรอบปฏิบัติร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ การปรึกษาหารือและจัดทำนโยบาย การระดมอาสาสมัคร การทำงานร่วมกับกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน ทั้งกลุ่มที่ตั้งขึ้นบนฐานความศรัทธา รวมถึงองค์กรของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนผิวสี
- 16 ในกระบวนการขับเคลื่อนการนำกรอบข้อตกลงความร่วมมือไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผล จะต้องมีการจัดประชุมร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับองค์กรภาคประชาสังคมเป็นประจำทุกปี เพื่อทบทวนการดำเนินงานภายใต้ข้อตกลงความร่วมมือ และประเมินพัฒนาการความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย โดยจะต้องมีการตีพิมพ์เอกสารรายงานการประชุมประจำปีดังกล่าวและนำไปเผยแพร่ยังห้องสมุดรัฐสภา
- 17 ดังที่ได้ระบุไว้ในย่อหน้าที่ 2 เอกสารข้อตกลงความร่วมมือนี้จะมีผลบังคับใช้ต่อหน่วยงานภาครัฐโดยเริ่มต้นจากกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลาง ซึ่งรวมถึงสำนักงานของรัฐบาลกลางที่ตั้งในภูมิภาคต่าง ๆ และหน่วยงานบริหารกึ่งอิสระต่าง ๆ โดยรัฐบาลมีเจตนารมณ์ที่จะขยายการนำกรอบข้อตกลงความร่วมมือนี้ไปสู่การปฏิบัติในหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ในวงกว้างต่อไป อาทิ องค์กรบริหารงานของรัฐที่มีได้อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวง รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรและหน่วยงานเหล่านี้สามารถนำกรอบข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ไปปฏิบัติหรือปรับประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในระดับพื้นที่ได้ตามความเหมาะสม

ภาคผนวก ก

การจัดทำเอกสารข้อตกลงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมและชุมชน

- 1 แรงแผ่ผลักดันแรกเริ่มในการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมและชุมชนฉบับนี้มีที่มาจากข้อเสนอแนะในรายงานการศึกษาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่มีเดคินเป็นประธาน ซึ่งมีชื่อว่า “อนาคตของภาคอาสาสมัคร” (Deakin Commission Report on the *Future of the Voluntary Sector*) รวมถึงเอกสารนโยบายของรัฐบาลซึ่งได้จัดทำขึ้นเมื่อครั้งยังทำหน้าที่ฝ่ายค้านที่มีชื่อว่า “การสร้างอนาคตร่วมกัน” (Building the Future Together) รายงานการศึกษาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนดังกล่าวสรุปว่า รัฐบาลจำเป็นต้องตระหนักและยอมรับในความชอบธรรมของการแสดงบทบาทอันหลากหลายในสังคมขององค์กรอาสาสมัครและชุมชน ตลอดจนการรับประกันสิทธิขององค์กรเหล่านั้นในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคม โดยรายงานการศึกษาเสนอว่า ควรมีการจัดทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการ ('Concordat') ขึ้นระหว่างตัวแทนของรัฐบาลกับตัวแทนขององค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน เพื่อร่วมกันวางหลักการขั้นพื้นฐานสำหรับการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองภาคส่วนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ส่วนเอกสารนโยบายว่าด้วย “การสร้างอนาคตร่วมกัน” สรุปว่า การจัดทำเอกสารข้อตกลงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมและชุมชน (Compact) ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานชุดหนึ่ง มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการวางรากฐานรองรับการพัฒนาความสัมพันธ์ในเชิงหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาลกับองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน
- 2 คณะทำงานระดับกระทรวงซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน (Home Office Minister) เป็นประธาน จะทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการนำเอกสารข้อตกลงไปปฏิบัติในหน่วยงานภาครัฐ คณะทำงานระดับกระทรวงดังกล่าวประกอบด้วยตัวแทนของกระทรวงต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวงกิจการภายใน กระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และการกีฬา กระทรวงการศึกษาและการจ้างงาน กระทรวงสิ่งแวดล้อม การคมนาคม และภูมิภาค กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงความมั่นคงทางสังคม สำนักงานกิจการสเก็ทแลนด์ สำนักงานกิจการเวลส์ และสำนักงานกิจการไอร์แลนด์เหนือ โดยคณะกรรมการว่าด้วยกิจการสาธารณกุศลทำหน้าที่เป็นผู้สังเกตการณ์ในคณะทำงาน จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งคณะทำงานชุดนี้ก็คือ การทำหน้าที่ติดตาม ดูแล และกำกับการนำข้อตกลงไปสู่การปฏิบัติ ส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐนำกรอบข้อตกลงความร่วมมือมาปฏิบัติให้เกิดผล ส่งเสริมให้กระทรวงต่าง ๆ มีแบบแผนในการปฏิบัติภารกิจร่วมกับองค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ

รวมถึงองค์การภาคประชาสังคมและชุมชนอย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนแน่นอน ตลอดจนส่งเสริมสร้างกระบวนการสื่อสารที่ดีระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมและชุมชน

- 3 คณะทำงานขององค์การภาคประชาสังคมและชุมชนว่าด้วยการพัฒนาความสัมพันธ์กับรัฐบาลถูกตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาแนวทางในการยกระดับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การภาคประชาสังคมและชุมชนในอังกฤษกับรัฐบาล คณะทำงานประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรที่มีบทบาทหลักในภาคประชาสังคมและชุมชน ได้แก่ ตัวแทนจากกลุ่มและองค์กรชุมชน องค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ สมาคมอาสาสมัครจัดบริการสาธารณะ สมาคมแห่งชาติเพื่อองค์กรอาสาสมัคร และองค์กรพิทักษ์สิทธิชนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนผิวสี โดยมี เซอร์ เคนเนธ สโตว์ ผู้อำนวยการกองทุนคาร์เนกีแห่งสหราชอาณาจักร เป็นประธานคณะทำงาน
- 4 จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งคณะทำงานขององค์การภาคประชาสังคมและชุมชนก็คือ การทำหน้าที่วินิจฉัยวิเคราะห์รายละเอียดและเงื่อนไขของข้อตกลงความร่วมมือ และทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือกับองค์การภาคประชาสังคมและชุมชนเกี่ยวกับข้อเสนอรายละเอียดและเงื่อนไขของข้อตกลงความร่วมมือ ตลอดจนทำหน้าที่ประสานงานกับรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งคณะทำงานกลั่นกรองการตัดสินใจของภาคประชาสังคมและชุมชน ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของอาสาสมัครจำนวน 65 องค์กร ทำหน้าที่คณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมของคณะทำงานพัฒนาความสัมพันธ์กับรัฐบาล ทั้งในช่วงก่อนและระหว่างการประสานงานเจรจาข้อตกลงกับรัฐบาล ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการตัดสินใจของภาคประชาสังคมและชุมชนจะถูกนำมาเป็นข้อมูลสำหรับจัดทำเอกสารเวียนเพื่อขอคำปรึกษาหารือ โดยจะจัดส่งไปยังองค์การภาคประชาสังคมและชุมชนทั้งหลาย ควบคู่ไปกับการจัดสัมมนาและการประชุมเพื่อปรึกษาหารือระหว่างองค์การภาคประชาสังคมและชุมชนในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วอังกฤษ การทำหน้าที่ขับเคลื่อนกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างกันภายในภาคประชาสังคมและชุมชน นับเป็นบทบาทสำคัญที่ทำให้คณะทำงานพัฒนาความสัมพันธ์กับรัฐบาลได้รับการยอมรับและสนับสนุนเป็นอย่างดี
- 5 เอกสารเวียนเพื่อขอคำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการตัดสินใจของภาคประชาสังคมและชุมชน จะถูกเผยแพร่ไปยังองค์การภาคประชาสังคมและชุมชนในวงกว้าง เพื่อให้องค์กรเหล่านั้นเสนอข้อคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ และให้ข้อเสนอแนะ ซึ่งถือเป็นกระบวนการสำคัญในการพัฒนาข้อตกลงความร่วมมือระหว่างภาคประชาสังคมกับรัฐบาล และเป็นกระบวนการที่ดำเนินการคู่ขนานไปกับกระบวนการปรึกษาหารือเกี่ยวกับรายละเอียดและการกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงในภาครัฐ โครงสร้าง

และเนื้อหาของเอกสารปรึกษาหารือเกี่ยวกับรายละเอียดและเงื่อนไขข้อตกลงความร่วมมือจะกลายมาเป็นฐานสำหรับการจัดทำร่างข้อตกลงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับองค์กรภาคประชาสังคม และชุมชนในท้ายที่สุด

การปรึกษาหารือกับกลุ่มองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะ (Specific Consultation)

- 6 กลุ่มต่าง ๆ ที่ดำเนินกิจกรรมภายในชุมชนทั่วอังกฤษนั้น มีการประเมินว่าอาจมีจำนวนหลายแสนกลุ่ม องค์กรชุมชนเหล่านี้ประกอบด้วยสมาชิกภายในชุมชนที่มารวมกลุ่มกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก่สมาชิกในชุมชนด้วยตนเอง หรืออาจเป็นกลุ่มดำเนินกิจกรรมรณรงค์ประเด็นสาธารณะ กลุ่มช่วยเหลือซึ่งกันและกัน กลุ่มดำเนินกิจกรรมนันทนาการและงานศิลปะต่าง ๆ พันธมิตรองค์กรชุมชน (Community Sector Coalition) ทำหน้าที่เป็นกลไกในการประสานการปรึกษาหารือระหว่างตัวแทนขององค์กรชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ กับตัวแทนภาคองค์กรชุมชนในระดับชาติ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่ากลุ่มองค์กรในระดับชุมชนเหล่านั้น แม้จะกระจัดกระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ แต่ก็มีความสำคัญยิ่งต่อการเสริมสร้างสังคมที่มีความเป็นอิสระ มีเสรีภาพ และเป็นประชาธิปไตย ด้วยเหตุที่ประเด็นที่เป็นผลประโยชน์เฉพาะขององค์กรชุมชนอาจแตกต่างไปจากผลประโยชน์ขององค์กรภาคประชาสังคมโดยทั่วไป กระบวนการปรึกษาหารือระหว่างภาคองค์กรชุมชนกับองค์กรภาคประชาสังคมโดยทั่วไปและรัฐบาลจึงมีความสำคัญในการจัดจำแนกประเด็นความต้องการ จัดลำดับความสำคัญของประเด็นการพัฒนา ตลอดจนการธำรงรักษาความเฉพาะเจาะจงของแต่ละชุมชน
- 7 กระบวนการปรึกษาหารือระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนในระดับชาติกับองค์กรชุมชนในระดับท้องถิ่นแสดงให้เห็นว่า แม้ว่าจะงานจำนวนมากของกลุ่มองค์กรชุมชนจะเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น แต่การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระดับชาติก็มักจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมการดำเนินงานของกลุ่มองค์กรชุมชนเสมอ การมีช่องทางและกระบวนการปรึกษาหารือที่เหมาะสมรวมถึงการมีกลไกเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรชุมชนจึงมีความสำคัญและจำเป็นต้องได้รับการรับรองในฐานะหนึ่งในเงื่อนไขของข้อตกลงความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมและชุมชน และจำเป็นต้องมีการจัดทำประมวลวิธีปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการทำงานร่วมกับกลุ่มต่าง ๆ ภายในชุมชน กระบวนการปรึกษาหารือดังกล่าวจะช่วยชี้ให้เห็นว่ากลุ่มองค์กรภายในชุมชนจำนวนมากต้องการให้ทุกภาคส่วนตระหนักในลักษณะเงื่อนไขแวดล้อมการทำงานขององค์กรชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงต่างจากองค์กรภาคประชาสังคมโดยทั่วไป และควรจะได้รับ การจัดจำแนกให้เป็นอีกหนึ่งภาคส่วนแยกต่างหาก

8 กระบวนการปรึกษาหารือระหว่างกลุ่มองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะยังดำเนินการโดยองค์กรเซีย (Sia) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับชาติเพื่อพัฒนาองค์กรอาสาสมัครเพื่อกลุ่มคนผิวสีและองค์กรชุมชนต่าง ๆ บทบาทของหน่วยงานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าองค์กรอาสาสมัครเพื่อกลุ่มคนผิวสีและภาคชุมชนประกอบไปด้วยองค์กรและกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างหลากหลายซึ่งทำงานจัดบริการสาธารณะหลากหลายรูปแบบ รวมถึงการสร้างเครือข่ายสนับสนุนการทำงานเพื่อประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม องค์กรเหล่านี้ต่างประสบกับอุปสรรคและความยากลำบากในการพัฒนาองค์กร รวมทั้งการถูกกีดกันอันเนื่องมาจากการไม่ได้รับการยอมรับในบทบาทและศักยภาพการดำเนินงานขององค์กร ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการได้รับงบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพอ และความรู้สึกว่าองค์กรต่าง ๆ ในภาคประชาสังคมกีดกันแบ่งแยกองค์กรชุมชนและองค์กรอาสาสมัครเพื่อกลุ่มคนผิวสีจากการเป็นภาคีหุ้นส่วน จึงเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง องค์กรชุมชนจำนวนหนึ่งรู้สึกว่าความคาดหวังในการดำเนินงานของตนจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ดีที่สุดก็ต่อเมื่อมีการจัดทำข้อตกลงความร่วมมืออีกฉบับหนึ่งขึ้นระหว่างรัฐบาลกับองค์กรชุมชนและองค์กรอาสาสมัครเพื่อกลุ่มคนผิวสี องค์กรเหล่านี้จึงกระตือรือร้นเป็นอย่างมากในการร่วมกระบวนการให้คำปรึกษาหารือและให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลอย่างเต็มที่ เพื่อให้เอกสารข้อตกลงความร่วมมือระหว่างภาคประชาสังคมและชุมชนกับรัฐบาลตั้งอยู่บนการตระหนักในความต้องการและผลประโยชน์ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงและแตกต่างหลากหลายขององค์กรชุมชน ผลจากการปรึกษาหารือระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มองค์กรชุมชนจึงนำมาสู่การจัดทำเอกสารข้อตกลงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคมและชุมชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น สำหรับรายงานการปรึกษาหารือและข้อเสนอแนะดังกล่าวสามารถติดต่อขอรับได้จากองค์กรเซีย (Sia) (Winchester House, 9 Cranmer Road, London SW9 6EJ)

เอกสารนี้ได้รับการเผยแพร่ในเวปไซต์ www.thecompact.org.uk

หากต้องการข้อมูลเพิ่มเติมกรุณาติดต่อ

Commission for the Compact

77 Paradise Circus Queensway

Birmingham B1 2DT

Tel: 012 237 5900

Email: info@thecompact.org.uk

Web address: www.thecompact.org.uk

Compact Voice

c/o NCVO

Regent's Wharf

8 All Saints Street

London N1 9RL

Tel: 020 7520 2454

Email: compact@ncvo-vol.org.uk

Web address: www.compactvoice.org.uk

Office of the Third Sector

Cabinet Office

35 Great Smith Street

London SW1P 3BQ

Tel: 020 7276 6400

Email: ots.info@cabinet-office.x.gsi.gov.uk

Web address: www.cabinetoffice.gov.uk/thirdsector

Local Government Association (LGA)

Local Government House

Smith Square

London SW1P 3HZ

Tel: 020 7664 3131

Email: info@lga.gov.uk

Web address: www.lga.gov.uk

สำหรับเอกสารฉบับตีพิมพ์โปรดติดต่อขอรับได้ที่ Commission for the Compact

