

หุ้นส่วนที่ยั่งยืนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในการให้บริการสาธารณะ (Sustainable Public Private Partnerships for Public Service Delivery)*

Anthony Bennett**

บทความนี้ชี้ให้เห็นถึงหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน 3 ประเภท นำเสนอประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากหุ้นส่วนเหล่านี้ และอธิบายถึงประเด็นและปัญหาที่ร่วมกันในการดำเนินการโดยแสดงตัวอย่างจากประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ นอกจากนี้ ยังได้ให้คำจำกัดความและความเห็นที่เกี่ยวข้องกับหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน และได้เน้นถึงความสำคัญของการประยุกต์ใช้เกณฑ์ด้านความยั่งยืนมาใช้กับแต่ละ

* จาก NATURAL RESOURCES FORUM, VOL 22, UNITED NATIONS, 1998. แปลและเรียบเรียงโดย รักษ์กิจ ศรีสรินทร์ เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ 7 กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

** ANTHONY BENNETT เป็นที่ปรึกษาด้านการจัดการการคลังของกรมกิจการสังคมและเศรษฐกิจ องค์การสหประชาชาติที่ New York

2 หุ้นส่วนที่ยั่งยืนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการให้บริการ



หุ้นส่วน แต่ยังคงมีความเห็นโต้แย้งว่ามีความจำเป็นหรือไม่ที่เกณฑ์อันเดียวกันนี้ จะนำไปใช้กับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร เช่นเดียวกับที่นำไปใช้กับกิจการที่แสวงหากำไรที่ทั้ง 2 ประเภท มีเป้าหมายและการดำเนินการที่แตกต่างกัน บทความนี้ให้ข้อสรุปโดยเสนอแนะยุทธศาสตร์เพื่อความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศที่สัมฤทธิ์ผลในการสร้างหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้เปลี่ยนมุมมองบทบาทของภาครัฐไปสู่การให้ความสำคัญต่อการให้บริการสาธารณะและการงบประมาณการคลังที่เกี่ยวข้องกับกิจการเอกชนและสถาบันเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร การส่งมอบความรับผิดชอบจากหน่วยงานภาครัฐไปยังภาคเอกชน โดยสอดคล้องกับแนวโน้มของการบริหารงานภาครัฐที่มุ่งสู่การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปให้กับผู้รับบริการจากรัฐ (Beneficiaries) หรือผู้ที่อยู่ใกล้และรับผิดชอบต่อผู้รับบริการเหล่านั้น อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เอกชนได้มีสิทธิมีเสียงมากขึ้นในการตัดสินใจเชิงนโยบายและมีความโปร่งใสมากขึ้นในการใช้อำนาจของภาครัฐ การมีส่วนร่วม



ของผู้รับบริการในการกำหนดโครงการพัฒนาและการติดตามผลการดำเนินการเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชนประเภทหนึ่งนั่นเอง

คำว่า “หุ้นส่วน” ยังหมายความรวมถึง กระบวนการและกลไกที่ก่อให้เกิดการปรึกษาหารือ และความร่วมมือมากยิ่งขึ้นระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับผู้แทนภาคเอกชนในเรื่องนโยบายของรัฐระเบียบ และวิธีปฏิบัติ หรือที่กว้างไปกว่านั้นก็คือ การดำเนินการของภาครัฐที่จะปรับปรุงสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อกิจการภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ในด้านความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ก็คือเครือข่าย ของสภา คณะกรรมการร่วม และปฏิสัมพันธ์อื่น ๆ ในทุกระดับของภาครัฐ ที่เรียกว่า มาเลเซียที่รวมเป็นหนึ่งใน (Malaysia Incorporated) ตามตัวอย่างใน (กรณีที่ 7) หน้า 21

นอกจากนี้คำว่า “หุ้นส่วน” ใช้อธิบายกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หน่วยงานของรัฐและเอกชนมีส่วนร่วมกันในด้านทุน (ค่าใช้จ่าย) และ/หรือความเสี่ยง (การลงทุนร่วม) อาทิ การลงทุนร่วมกันด้านอุตสาหกรรม การให้สัมปทานการให้บริการพื้นฐาน สัญญาอนุญาตให้จัดการและเช่าทรัพย์สิน ของรัฐเพื่อดำเนินกิจกรรมของภาคเอกชน สัญญาให้บริการ โครงการบ้านจัดสรร ราคาถูกและการให้งบประมาณภาครัฐสนับสนุนแก่องค์กรพัฒนา



เอกชนที่ผ่านการคัดเลือกแล้ว หากเรื่องเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการเจรจาต่อรองร่วมกัน ก็จะมีปฏิสัมพันธ์และหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับประชาชนเกิดขึ้น

หุ้นส่วนใน 3 ลักษณะข้างต้นได้รับการสนับสนุน จากทฤษฎีตลาดที่มีเหตุผล (Theories of Rational Marketing) ได้แก่แนวคิดต้นทุนทางสังคม (Tendler, 1995) แนวคิด “ทางออก” และ “เสียง” ในการตรวจสอบสาธารณะ (Public Accountability) (Hirschman, 1970, Paul, 1991) และมุมมองใหม่ (New Perspectives) ของการแทรกแซงของรัฐ ซึ่งมีที่มาจากบทเรียนทางเศรษฐกิจที่มหัศจรรย์ของเอเชียซึ่งมีศักยภาพสูง (United Nations, 1997b) แนวคิดดังกล่าวเกิดมาจากแรงผลักดันของแนวโน้มที่สำคัญของโลกในทศวรรษที่ 1990 ซึ่งประกอบด้วย

1. การเปิดตลาดการค้าเสรี (Market Liberalization) กระแสโลกาภิวัตน์และการผ่อนคลายกฎระเบียบ (Globalization and Deregulation)
2. การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังหรือไปใกล้กับกลุ่มผู้ได้รับผลของการตัดสินใจนั้น
3. การให้แปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)



4. การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วด้านเทคโนโลยี การสื่อสาร ด้านการจัดการข้อมูลข่าวสาร และด้านการคมนาคมขนส่ง (Barksdale, 1996)

5. การให้ความสำคัญมากขึ้นกับความยั่งยืนของ สิ่งแวดล้อม

6. ระเบียบวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline)

เอกสารฉบับนี้ นำเสนอประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับของ หน้าส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน กับประเด็นและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหน้าส่วนดังกล่าว ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ และที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทำให้หน้าส่วนมีความยั่งยืน มีความสามารถที่จะเกิดความต่อเนื่องซึ่งไม่ส่งผลให้ต้นทุนทางกายภาพ ต้นทุนคน หรือต้นทุนธรรมชาติลดลง ทั้งนี้ ก็เพื่อสนองความต้องการในปัจจุบันโดยไม่ลดความสามารถในการตอบสนองความต้องการของคนในรุ่นอนาคต (WCED, 1987) เอกสารนี้ยังได้เน้นแง่มุม ด้านสังคมและการเงินการคลังของความยั่งยืน และสรุปว่าความ ยั่งยืนทางสังคมขึ้นอยู่กับความร่วมมือในการออกแบบวางแผน โครงการ โดยผู้ดำเนินงานและผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการ ในขณะที่ความยั่งยืนทางการเงินการคลังขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่ หน่วยงานนอกภาครัฐจะได้รับมากกว่าต้นทุน และสิ่งนี้เป็นความจริง ถึงแม้ว่าจะกำกับดูแลโดยกิจการที่หวังผลกำไรหรือ NGOs ที่ไม่



หวังผลกำไร ส่วนสุดท้ายให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความร่วมมือทาง วิชาการระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้

ประโยชน์ของหน้าส่วน

ผู้ที่เข้ามาเป็นหน้าส่วนไม่จำเป็นต้องมีเป้าหมายและ วัตถุประสงค์ที่เหมือนกัน อาทิ รัฐบาลมีความเป็นห่วงในเรื่องการ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเรื่ององค์ประกอบของการ เจริญเติบโต ซึ่งได้แก่ ผลผลิต การจ้างงาน การส่งออก และ รายได้จากภาษี รัฐต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพโดยทำให้การ ดำเนินงานมีเหตุมีผลมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนการดำเนินธุรกิจ และส่งผลให้ขีดความสามารถแต่ละด้านเกิดความสมดุลกับความ ต้องการ โดยมีความเหมาะสมระหว่างการลงทุนและผลที่ได้รับใน แต่ละด้าน มองในแง่การเมืองแล้วพวกเขาต้องการที่จะทำให้ตนเอง มีความชอบธรรมและได้รับการสนับสนุนจากมวลชนในวงกว้าง โดยปราศจากปัญหาของการเข้าไปเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภาค ธุรกิจของคนหนึ่งคนใด พวกเขาหวังว่าธุรกิจจะเข้าร่วมรับภาระ ต้นทุนในการสร้างตลาดส่งออก ในอีกด้านหนึ่งนั้นกิจการเอกชนก็ มองหากำไรและสิ่งแวดล้อมของการวางแผนที่ค่อนข้างคงที่ ซึ่งมีความเสี่ยงน้อยกว่าการเปลี่ยนแปลงที่เหนือความคาดหมายใน นโยบายกฎระเบียบ และวิถีปฏิบัติของรัฐบาล พวกเขาแสวงหา การสนับสนุนทางการเงิน การลดหย่อนภาษี และการร่วมรับภาระ ต้นทุน หน้าส่วนทุกฝ่ายล้วนแสวงหาประโยชน์ที่สอดคล้องกัน



(Synergistic Benefits) ความมุ่งหมายของปฏิสัมพันธ์นี้ก็เพื่อจะหาการดำเนินการที่บรรลุวัตถุประสงค์ของผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่าย (ดูกรณีที่ 1)

กรณีที่ 1

โควตาน้ำมันพืชในบังกลาเทศ

ในปี 1991 รัฐบาลบังกลาเทศนำเอาระบบโควตาเพื่อนำเข้าน้ำมันพืชที่ยังไม่สกัดมาใช้ โดยผู้ค้าเอกชนได้รับอนุญาตให้นำเข้าน้ำมันพืชที่ยังไม่สกัดในสัดส่วนที่สอดคล้องกับกำลังการผลิตตามสถิติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน อย่างไรก็ตาม สถิติดังกล่าวไม่ได้สะท้อนขีดความสามารถในปัจจุบันหรือความสามารถของผู้ค้าที่จะได้ Letter of Credit ในการส่งออก ทางกระทรวงเองก็เห็นพ้องที่จะมอบสิทธิในการนำเข้าทั้งหมดในปี 1993 ให้แก่สมาคมโรงกลั่นน้ำมันพืช (The Bangladesh Vegetable Oil Refiners and Vanaspati Manufacturers Association) เพื่อนำไปจัดสรรให้สมาชิกบนพื้นฐานขีดความสามารถ



ดังกล่าว กระทรวงก็ไม่ต้องรับประกันต้นทุน ในการตรวจสอบแต่ละโรงงาน ในขณะที่ยังคงมีอำนาจในการตรวจสอบการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมที่อาจจะเกิดขึ้น

ที่มา : กรณีศึกษา UN-DESA

ประโยชน์ของหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน ได้แก่

- เพิ่มประสิทธิภาพ และทำให้มีเหตุผลที่ชอบธรรม ในกระบวนการปฏิบัติงาน ทั้งในภาครัฐและเอกชน และทำให้ตลาดมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยการลดต้นทุนการดำเนินงาน
- สร้างความเข้าใจที่กว้างขวางยิ่งขึ้นในยุทธศาสตร์ของรัฐบาล นโยบาย วิธีปฏิบัติและกฎระเบียบ
- ทำให้ตัดสินใจได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้นจากข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมากขึ้นจากองค์กรภาคสนาม (Field-based Organizations) อาทิ องค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมากได้นำประสบการณ์จากการปฏิบัติงานมาสู่การพิจารณา เปรียบเสมือนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและความถูกต้องกับภูมิปัญญากระแสหลัก (Conventional Wisdom) ของนักวางแผนและข้าราชการที่ทำงานอยู่แต่ในสำนักงาน



- ภาคเอกชนได้ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย และวิธีปฏิบัติ ซึ่งส่งผลให้เกิดความชอบธรรม การยอมรับตามระบอบประชาธิปไตย และความโปร่งใสในการตัดสินใจและการดำเนินการของรัฐบาล

- เกิดการประสานงานที่ดีขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐนำเอาวิธีการทำงานเป็นทีมมาใช้ในเรื่องที่มีการทำงานร่วมกันกับภาคเอกชน (ซึ่งมีความสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ไม่ได้กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานอย่างชัดเจนหรือมีการคาบเกี่ยวกับหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ)

- มีความสมดุลอย่างเหมาะสมระหว่างเสถียรภาพกับการเปลี่ยนแปลงในนโยบายของรัฐ

- ใช้อำนาจต่อการลงทุนโดยสร้างเป้าหมายในอนาคตร่วมกันและลดความเสี่ยงลง

- เกิดความพึงพอใจในสังคม

- ลดการวิงวอนการคอร์รัปชันและการอุปถัมภ์ และเพิ่มความชอบธรรมและการตรวจสอบได้ของรัฐบาล

(Campose and Root, 1996)

- เกิดการตอบสนองของประชาชน (ดูกรณีที่ 2) และเสริมสร้างความรับผิดชอบ ความโปร่งใส ความไม่ลำเอียง



ยื่นอยู่บนวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นค่านิยมแบบอาซีพของระบบราชการ (United Nations 1997a : 12)

กรณีที่ 2

การประเมินผลบริการสาธารณะในอินเดีย

ในเมืองบังгалอร์ (Bangalore) มีองค์กรพัฒนาเอกชนองค์กรหนึ่งชื่อ ศูนย์กิจการสาธารณะ (Public Affairs Centre) ได้จัดส่งบัตรรายงาน (Report Cards) ไปให้ประชาชน และเชิญชวนให้กรอกให้คะแนนหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะ ผลปรากฏว่า การพัฒนาบังгалอร์ (Bangalore Development Authority) ซึ่งรับผิดชอบด้านการจัดที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน (แบบเดียวกับการเคหะแห่งชาติของไทย: ผู้แปล) ได้รับคะแนนต่ำสุดในเรื่อง พฤติกรรมของพนักงาน คุณภาพการให้บริการ และการให้ข้อมูลข่าวสาร ผู้อำนวยการพัฒนาบังгалอร์เผชิญหน้ากับผลสำรวจนี้และสนองตอบอย่างสร้างสรรค์ ด้วยการหยิบยกปัญหาการให้บริการดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาแก้ไขอย่างจริงจัง



ปัจจุบันเครื่องมือ(สำรวจประเมินผล: ผู้แปล) ดังเช่น
บัตรรายงานนี้กำลังเป็นที่นิยมใช้กันในเมืองต่าง ๆ
ของอินเดีย ซึ่งรวมถึงเมืองบอมเบย์ด้วย
ที่มา: World Bank (1997b).

- มีการทำงานร่วมกันจากองค์ประกอบของขีดความสามารถหลักและปัจจัยนำเข้า อาทิ ความรู้ พลังงาน เงินทุน และ
อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อันทำให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ที่
แต่ละหน่วยงานไม่สามารถทำได้ตามลำพัง เช่น การพัฒนาการ
ท่องเที่ยว (ดูกรณีที่ 3)

กรณีที่ 3

บริษัทพัฒนาการท่องเที่ยวในสหราชอาณาจักร
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ของสหราชอาณาจักร
ร่วมมือกับโรงแรมเอกชนและกิจการการท่องเที่ยวต่าง ๆ
(Local Tourism Development Companies : TDCs)
จัดตั้งบริษัทพัฒนาการท่องเที่ยวท้องถิ่นขึ้นเป็นจำนวน
มาก หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็ปรับปรุงการดำเนินงาน
ด้านการตลาด ในขณะที่ผู้จัดการกิจการท่องเที่ยว



ในท้องถิ่นก็ได้รับการยอมรับให้เข้าไปมีส่วนร่วมใน
การวางแผนการท่องเที่ยวและร่วมในการรับภาระ
ค่าใช้จ่ายในการทำให้ท้องถิ่นโดยรวมเป็นที่รู้จักอย่าง
กว้างขวาง TDCs ยังปรับปรุงการประสานงาน ภายใน
ท้องถิ่น อาทิ ระหว่างการวางแผนการใช้ที่ดิน การ
อนุรักษ์ การทำความสะอาดถนนและการท่องเที่ยว
ที่มา : Palmer (1996).

- คงความเป็นอิสระ (Independence) ของแต่ละ
หน่วยงาน (ไม่ให้เป็นการรวมหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาเป็น หน่วย
เดียวกัน)

- ร่วมรับภาระค่าใช้จ่าย ในส่วนที่ก่อให้เกิดประโยชน์
ทางสังคม เช่นเดียวกับรายได้ของภาคเอกชน (ดูกรณีที่ 4)

กรณีที่ 4

ร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายด้านการวิจัย และพัฒนาใน
สหรัฐอเมริกา
จำนวนรัฐเข้าร่วมการหยุดผลิตและขายรถที่ปล่อยไอเสีย
ภายในปี 2000 มากขึ้น ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาเทคโนโลยี



แบตเตอรี่สำหรับรถยนต์อยู่ในวงเงินที่สูงยิ่ง ทั้งภาครัฐและเอกชนเห็นพ้องร่วมกันว่าจำเป็นต้องมีกองทุนสาธารณะเพื่อการนี้ เนื่องจากทุกคนในสังคมได้รับประโยชน์ ผลที่ตามมาก็คือ หน่วยทดลองค้นคว้าระดับชาติหลายแห่งได้ประกาศถึงการทุ่มเทความพยายามครั้งใหม่ในการแสวงหาแบตเตอรี่ล้ำยุคและหน่วยงานโครงการวิจัยชั้นสูง (Advanced Research Projects Agencies) ได้จัดสรรงบประมาณ 86 ล้านดอลลาร์สหรัฐในการพัฒนาเทคโนโลยีดังกล่าว

ที่มา : *Berman and Werther (1996)*.

ประเด็นและปัญหา

ความล่าช้า (Delay) ด้านการจัดการ

ความร่วมมือเป็นกิจกรรมที่ใช้เวลานานกว่าการจัดการที่ขาดการมีส่วนร่วม ยิ่งใช้เวลามากเท่าใดก็จะเกิดประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น เช่นเดียวกับค่าใช้จ่ายในการเตรียมแผนก็อาจสูงกว่า แต่การปฏิบัติตามแผนกลับคล่องตัวและมีประสิทธิผลกว่า ยิ่งมองในภาพรวมของต้นทุน-ประสิทธิผล (Cost-Effective) แล้วก็ยังดีกว่า (ดูกรณีที่ 5)



กรณีที่ 5

ทอระบายน้ำเสียดันทุนต่ำในบราซิล

วิศวกรของบราซิลชื่อ เดอมีโล (de Melo) ออกแบบระบบบำบัดน้ำเสียดันแบบขึ้น เรียกว่าระบบร่วมดำเนินการ (Condominal System) ซึ่งแตกต่างไปจากโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่แบบดั้งเดิมที่เป็นระบบที่แผ่กระจายไปครอบคลุมทั้งพื้นที่ ซึ่งระบบร่วมดำเนินการนี้สามารถที่จะก่อสร้างขึ้นด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยมีต้นทุนต่ำมาก การมีส่วนร่วมที่ลึกซึ้งกว้างขวางโดยเข้ามาทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกแบบเบื้องต้นในการก่อสร้าง และในการบำรุงรักษาระบบ ดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ระบบดังกล่าวประสบความสำเร็จเหนือความคาดหมาย แม้ในช่วงแรกจะต้องใช้เวลาถึง 4 – 6 เดือนในการหารือและเจรจาต่อรองระหว่างผู้อยู่อาศัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก่อนจะบรรลุข้อตกลงร่วมกัน

ที่มา : *Ostrom (1996)*.



ปัญหาการเป็นตัวแทน

สมาชิกที่มีอำนาจอาจครอบงำ หรือบิดเบือนการตัดสินใจ หรือเหมาเอาสิ่งที่จะดำเนินการทั้งหมดมาเป็นประโยชน์ของตน หากไม่ได้หยาบยกเอาผลประโยชน์ของคนอื่น ๆ ขึ้นมาพิจารณา ร่วมด้วยหรือกระบวนการหาหรือไม่มีประสิทธิผล พวกเขา ก็อาจเพิกเฉยไม่ให้ความสนใจ เช่น ในกรณีรัฐบาลและภาคธุรกิจอาจเห็นพ้องกับนโยบายที่ส่งผลทำให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าในราคาแพงขึ้น ภาครัฐจึงต้องร่วมมือกับภาคเอกชนโดยที่รัฐบาลต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วม ภาคธุรกิจอาจไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการขนาดเล็กและโดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการรายย่อย

ในกรณีที่ผลประโยชน์ถูกเสนอโดยรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียวก็เป็นไปได้ที่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจะมีลักษณะที่ขัดแย้ง องค์กรพัฒนาเอกชนและกิจการต่าง ๆ อาจเข้ามาสู่การเมืองในรูปของการให้ความสนับสนุนต่อพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นในรูปของเงินทุนสนับสนุน หรือการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ

อุปสรรคในแง่กฎหมาย

อาจมีอุปสรรคด้านกฎหมายเกิดขึ้นได้ อาทิ ในเรื่องของการละเลยกลุ่มผู้ใช้บริการ และการปฏิเสธสิทธิในการฟ้องร้อง

ข้อมูลข่าวสารและการศึกษา

การมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิผลนั้นต้องมีการให้ข้อมูลข่าวสารและการศึกษาที่เพียงพอที่จะใช้การมีส่วนร่วมดังกล่าว แต่



ก็มีปัญหาบางประการในเรื่องความลับของทางราชการ ความลับทางการค้า การสื่อสารที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการเข้าถึงที่จำกัดของรัฐบาล คนยากจนมักจะไม่สามารถแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องได้โดยตรง ในหลายประเทศสตรีหรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเชื้อชาติ (ชนชาติส่วนน้อย/ชนกลุ่มน้อย) กลับถูกละเลยไม่ได้รับการเพิ่มอำนาจ

ปัญหาการตรวจสอบ (Problems of Accountability)

ในรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนา การตรวจสอบเงินทุนสาธารณะต้องทำอย่างเป็นทางการ แม้ว่าจะให้ความสำคัญกับการละเมิดกฎหมายมากกว่าการปฏิบัติตามกฎหมายก็ตาม หน่วยงานของรัฐมักตำหนิองค์กรพัฒนาเอกชนว่าไม่รับผิดชอบต่อรัฐบาลและประชาชนในเรื่องเงินทุนที่ตนใช้จ่ายไป ในทางปฏิบัติองค์กรพัฒนาเอกชนกลับมีความรับผิดชอบต่อเงินทุนที่ให้โดยหน่วยงานต่างประเทศ แต่ไม่ใช่ต่อหน่วยงานของชาติตนเอง มีการตรวจสอบแบบพอเป็นพิธีเท่านั้นของหน่วยงานตรวจสอบระดับชาติ ในการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ แต่หน่วยงานตรวจสอบเองก็มีทรัพยากรน้อยมากที่จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย และมีจำนวนเจ้าหน้าที่เพียงน้อยนิดที่จะตรวจสอบภาครัฐได้ทั้งหมด องค์กรพัฒนาเอกชนเองก็อ้างว่าขั้นตอนต่างๆ และความล่าช้าในการดำเนินงานของภาครัฐบั่นทอนความยืดหยุ่นและสมรรถนะใน



การดำเนินงาน การดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนเองก็มีความรับผิดชอบโดยผ่านกลไกต่างๆ ในระดับท้องถิ่น ซึ่งได้แก่การปรึกษาหารือ การติดตามและประเมินผลโดยชุมชน และกลุ่มต่างๆ ที่พวกเขาทำงานอยู่มากกว่าที่จะต้องรับผิดชอบต่อโครงสร้างทางกฎหมาย การเมือง และระบบราชการ (Hulme and Edwards,1996)

ประเด็นเกี่ยวกับการแข่งขันและการประสานงาน

ภาครัฐซึ่งมักจะเป็นผู้ดำเนินการแบบผูกขาดในการให้บริการสาธารณะ มีแนวโน้มที่จะเชื่อว่าองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับเงินทุนสาธารณะ ควรมีการผูกขาดด้วยเช่นกัน ถ้าหากว่าองค์กรพัฒนาเอกชนตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปดำเนินงานในพื้นที่เดียวกัน สิ่งนี้ก็เรียกได้ว่าเกิดความซ้ำซ้อนซึ่งก็นับว่าเป็นการสูญเสียเปล่า ในทางปฏิบัติแล้วความต้องการมักจะมีมากกว่าที่จะมอบหมายทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งหมดให้เพียงหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดไปดำเนินงานตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้ เช่นเดียวกันกับตัวแบบของการพัฒนาตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งก็อาจก่อให้เกิดการผูกขาดได้ การแข่งขันระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนด้วยกันเองก็เป็นเงื่อนไขหนึ่ง ที่ทำให้องค์กรเหล่านั้นประสบความสำเร็จ เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในโลกของการค้า ภาครัฐสามารถส่งเสริมสนับสนุนคุณภาพและประสิทธิภาพที่ประหยัดได้ โดยจัดสรรเงินทุนให้กับองค์กรพัฒนาเอกชน ในแนวทางที่จะให้



เข้ามามีส่วนร่วมในตลาดที่เดิมภาครัฐเป็นผู้ผูกขาดไว้ ค่าใช้จ่ายของความเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนใด ๆ ของบริการสาธารณะก็จะขจัดไปได้โดยเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในภาคที่แสวงกำไร การประสานงานกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกันก็เป็นเรื่องที่เป็นขององค์กรเหล่านี้มักจะมีข้อมูลข่าวสารที่ดีกว่าภาครัฐ

ความไม่ไว้วางใจขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีต่อภาครัฐ

องค์กรพัฒนาเอกชนไม่ไว้วางใจหรือหวั่นเกรงหน่วยงานภาครัฐ องค์กรเหล่านี้อาจมองความร่วมมือว่าเป็นเพียงแค่ออกาสที่จะหาเงินทุนได้ องค์กรพัฒนาเอกชนขนาดใหญ่บางองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับชาติก็เจ็บปวดจากระบบราชการ ในอีกด้านนั้นองค์กรพัฒนาเอกชนขนาดเล็กอาจขาดทักษะความเชี่ยวชาญในบางเรื่องหรือต้องพึ่งพาอาศัยบุคคลากรหลักบางคนมากจนเกินไป (ดูกรณีที่ 6)

กรณีที่ 6

การศึกษาระดับหมู่บ้านในไนจีเรีย

ความรับผิดชอบด้านการเงินและการจัดการโรงเรียนต่าง ๆ ได้ถูกมอบอำนาจให้อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่ปี 2534 อย่างไรก็ตาม



การตัดสินใจทั้งหมดยังคงมีลักษณะสั่งการจากส่วนกลางเช่นเดิม บรรดาครูไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่ถูกมอบหมายให้มาสอน และมักจะถูกกำหนดมาจากส่วนกลางเช่นเดียวกัน รวมทั้งยังไม่มี ความพยายามใดๆ ที่จะให้ผู้ปกครองและประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม และถูกมองว่าเป็นเพียงผู้รับผลของการให้บริการสาธารณะของรัฐเท่านั้น ในกิจการด้านอื่น ๆ นั้นได้มีความพยายามและความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนโดยสมัครใจ แต่ด้านการศึกษาแล้วกลับเป็นไปตรงกันข้าม

ที่มา : Ostrom (1996).

ความไม่ไว้วางใจของภาครัฐที่มีต่อภาคเอกชน

ในหลายประเทศเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเย่อหยิ่งและไม่ใส่ใจในความต้องการของประชาชน รวมทั้งยังไม่ไว้วางใจภาคธุรกิจเอกชน เจ้าหน้าที่ของรัฐมักคิดว่ามีเพียงพวกเขาเท่านั้นที่สามารถพูดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะและมีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นยังคงทำการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ขณะที่ประชาชนมีบทบาทเป็น



ผู้สนับสนุนทรัพยากรสาธารณะ (เงินทุน, สิ่งของ หรือแรงงาน : ผู้แปล) เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมองการริเริ่มความร่วมมือเป็นการคุกคามหรือทำลายอำนาจหน้าที่ของเขา หรือการเข้าไปก้าวก่ายการดำเนินงานที่เจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เชี่ยวชาญ (ดูกรณีที่ 6) ทศนคติเหล่านี้เป็นการบิดเบือนการปฏิบัติหน้าที่ที่ควรปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นไม่พยายามที่จะทำความเข้าใจในบทบาท อุปสรรค และความสามารถของส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การปราศจากความเข้าใจร่วมกัน ก่อให้เกิดความคาดหวังและความต้องการที่ไร้เหตุผล และทำให้ไม่สามารถไปถึงข้อสรุปหรือผลที่ยอมรับร่วมกันได้ เช่นเดียวกันการปราศจากความไว้วางใจก็ทำให้ข้อตกลงต่าง ๆ ไม่ยั่งยืน จุดเริ่มต้นที่จำเป็นก็คือการยอมรับความชอบธรรมของคนอื่น ๆ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมและความเชื่อมั่นศรัทธาที่มีต่อกัน (Kelman, 1996)

การปรับเข้าหากัน (Mutual Accommodation)

ความร่วมมือที่ประสบความสำเร็จมักขึ้นอยู่กับการที่แต่ละฝ่ายจะปรับตัวเองเข้ามาหาคนอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น ถ้าภาครัฐไม่สามารถปรับและทำให้กระบวนการวิธีปฏิบัติงานมีความกระฉับกระเฉง จะเห็นยวรั้งความคิดริเริ่มของภาคธุรกิจ เปล่าประโยชน์ที่จะพูดถึงการทำงานร่วมกันทั้งนี้เพราะถ้อยคำที่ไพเราะเพราะพริ้งไม่สามารถแทนที่การกระทำได้ (ดูกรณีที่ 7)



กรณีที่ 7

การปฏิรูประบบราชการในมาเลเซีย

การเสริมสร้างความร่วมมือในมาเลเซียเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการปฏิรูประบบราชการ นโยบาย “มาเลเซียที่รวมเป็นหนึ่ง” ผลักดันให้ภาครัฐต้องเปิดกว้างและมีความรับผิดชอบยิ่งขึ้นต่อความต้องการของภาคเอกชน นโยบายนี้ถูกนำไปโยงไว้กับขีดความสามารถของรัฐบาลในการปฏิรูประบบราชการ และการปรับปรุงการบริการของรัฐ ในปี 1990 จึงเริ่มการปฏิรูประบบราชการ ศูนย์ฝึกอบรมข้าราชการได้ดำเนินโครงการฝึกอบรมหลายโครงการเพื่อการปฏิรูประบบราชการ ภายในปี 1993 มีข้าราชการได้รับการฝึกอบรมทั้งสิ้นกว่า 4,000 คน

ที่มา: *Chang et al (1997)*.

ความยั่งยืนทางสังคม (Social Sustainability)

เมื่อพูดถึงความยั่งยืนทางสังคม เราหมายถึง ความจริงใจในระยะยาวของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ที่จะแสดงบทบาทที่เห็น



พร้อมกันในการจัดการกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ หากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางคนไม่จริงจัง หรือไม่ยึดมั่นในความเห็นพร้อมกันแล้ว โครงการนั้นก็ล้มเหลวหรือต้องมีการปรับปรุงใหม่ในบริบทของหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ผู้ดำเนินโครงการและผู้ได้รับผลประโยชน์จากโครงการจะได้รับอำนาจในการตัดสินใจ ที่แต่เดิมอยู่ในมือของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจและการใช้หุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนกันอย่างกว้างขวางในช่วงระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา แต่ก็อาจเป็นจริงที่ยังไม่มีประเทศใดเลยที่มีกรอบแนวคิดในภาพรวมเรื่องการใช้อำนาจร่วมกัน (Power Sharing) ตัวอย่างเช่น รัฐบาลแคนาดามีประสบการณ์ในด้านคณะกรรมการโรงเรียนและองค์กรพิเศษอื่น ๆ ในระดับท้องถิ่น แต่แนวทางการให้บริการพื้นฐานแบบทางเลือกที่ถูกละเลย ก็ยังไม่มีเหตุผลสนับสนุนที่เพียงพอจากตัวอย่างต่าง ๆ ที่กล่าวแล้ว ในทางปฏิบัติการจัดให้มีการใช้อำนาจร่วมกันขึ้นอยู่กับการเจรจาต่อรองเฉพาะกิจ (ad hoc Negotiation) และความเข้มแข็งของการต่อรองที่สัมพันธ์ระหว่างกัน (Relative Bargaining Strength) ของหุ้นส่วนต่าง ๆ (Ford and Zussman, 1997)

ประสบการณ์จากหลายโครงการยืนยันถึงความสำคัญของการเลือกหน่วยงานปฏิบัติที่มีความเหมาะสม อาทิ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น



ของการให้องค์กรพัฒนาเอกชนให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับชุมชนและท้องถิ่น ปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชนได้กลายมาเป็นหุ้นส่วนที่สามร่วมกับภาครัฐและภาคธุรกิจ ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1980 จำนวนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานในบางพื้นที่ของแอฟริกาและเอเชียได้เพิ่มจำนวนขึ้นเกือบเท่าตัว (World Bank, 1997b:113) (ดูกรณีที่ 8) ในโครงการป่าไม้ที่ D'Silva (1997) กล่าวว่า องค์กรพัฒนาเอกชนโดยทั่วไปแล้วมักจะทำงานได้ดีกว่ากรมป่าไม้ของภาครัฐในการวิเคราะห์สภาพปัญหาทางสังคม จัดตั้งองค์กรชุมชนท้องถิ่น ดำเนินการฝึกอบรมการมีส่วนร่วม เผยแพร่เทคโนโลยีที่เหมาะสม(ต้นทุนต่ำ) และการปฏิบัติงานด้านการจัดการทรัพยากร แต่สิ่งนี้ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนจากภาครัฐ ดังเช่น ในโครงการ Aga Khan Rural Support ในแคว้น Gujarat ของอินเดีย

กรณีที่ 8

องค์กรพัฒนาเอกชนในอินเดีย

ในอินเดียมีองค์กรพัฒนาเอกชนอยู่ประมาณ 30,000 องค์กร ได้รับมอบหมายให้มีบทบาทหลักในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรพื้นฐานเพื่อการพัฒนามวลชน



ระดับล่าง รวมถึงการพัฒนาแหล่งพลังงานทดแทน การจัดการน้ำและการอนุรักษ์ดิน การส่งเสริมการป้องกันระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม และสหกรณ์ชาวนา ได้ปรับปรุงการจัดการดินและน้ำในพื้นที่ที่กำหนดของโครงการชลประทานต่าง ๆ พื้นที่ต้นน้ำลำธารในเทือกเขาและพื้นที่ลุ่มน้ำในเขตชลประทาน ที่มา: Jain (1997).

ทั้งเงินอุดหนุนของรัฐบาลและเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศที่ผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนสัดส่วนเพิ่มขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชนถูกมองจากคนทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ให้ความช่วยเหลือว่าสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากกว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนยากจน และมีประสิทธิผล ที่ประหยัดมากกว่าหน่วยงานภาครัฐ ยิ่งไปกว่านั้นองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านั้นยังเข้ามามีบทบาทในการเสริมสร้างประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งอยู่กึ่งกลางระหว่างภาครัฐและประชาชน(ต้นทุนทางสังคม: Social Capital) ซึ่งกำลังสร้างความเข้มแข็งเพื่อให้เกิดธรรมรัฐที่ดีขึ้นกว่าเดิม

ในประเทศฟิลิปปินส์โครงการอนุรักษ์พื้นที่คุ้มครอง ได้ส่งเงินช่วยเหลือผ่านโดยตรงไปยังองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งส่งเสริม



การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ส่วนใหญ่ของโครงการด้านสิ่งแวดล้อมของธนาคารโลก (ใน 68 ประเทศ) เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชนและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน การประเมินทางสังคมล่วงหน้าเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า การวางแผนออกแบบโครงการสามารถดำเนินการได้และมีความยั่งยืนทางสังคม กำลังจะกลายเป็นบรรทัดฐานในการศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการ เช่นเดียวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (World Bank, 1997a)

งานโครงสร้างพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความช่วยเหลือจาก USAID ในประเทศตุนีเซีย (น้ำ, น้ำเสีย, ไฟฟ้า, การรวบรวมและการรีไซเคิลมูลฝอย) แสดงให้เห็นการปรับปรุงด้านสาธารณสุขระยะยาวที่ต้องอาศัยปฏิสัมพันธ์อย่างแท้จริงระหว่างผู้ใช้ประโยชน์ ข้าราชการ/นักการเมือง (Yacoob and Kelly, 1997) ได้มีการร่างโครงการระบุงการเข้ามามีบทบาทสมทบและความรับผิดชอบของชุมชน วัสดุสิ่งของและความขาดแคลนด้านเทคนิคที่ได้รับความสนับสนุนจากเทศบาลและบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้คัดเลือกเข้ามาจัดการด้านการเงิน

ระบบชลประทานขนาดเล็กร่างต่าง ๆ ครอบคลุมถึงครึ่งหนึ่งของพื้นที่ชลประทานทั้งหมดในเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นสายใยชีวิตของเกษตรกรรายย่อยและ



ครอบครัวที่เพียงพอ (Small Subsistence Farmers and Their Families) ศักยภาพของระบบเหล่านี้ค้นพบว่าขึ้นอยู่กับการออกแบบทางเทคนิค บนพื้นฐานด้านคุณสมบัติเชิงสถาบันทางสังคมและกายภาพของชุมชนที่ได้รับประโยชน์ (ดูกรณีที่ 9)

กรณีที่ 9

การชลประทานในเนปาล

ในเนปาล ระบบชลประทานที่ไม่มีทั้งประตูระบายน้ำและคลองส่งน้ำกลับมีศักยภาพที่ดีกว่าระบบที่มีเทคโนโลยี เนื่องจากมีความแตกต่างกันน้อยมากระหว่างพวกต้นน้ำ (เกษตรกรที่อาศัยอยู่ใกล้กับส่วนแรกของโครงการ) และพวกท้ายน้ำ (พวกที่อยู่ปลายโครงการ) เกษตรกรมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมที่พวกเขาร่วมกันจัดทำ และแลกเปลี่ยนความเห็นและเห็นพ้องต้องกันในเรื่องการแก้ไขปัญหาเมื่อพวกเขาเป็นผู้สร้างกฎระเบียบมากกว่า (ไม่ใช่ข้าราชการจากหน่วยงานของรัฐ)

ที่มา : Lam, Wai Fung (1996).



การศึกษาเมื่อไม่นานนี้เกี่ยวกับโครงการจัดสรรน้ำในชนบท 121 โครงการในประเทศกำลังพัฒนา 49 ประเทศ ได้ตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมกับศักยภาพของโครงการ การมีส่วนร่วมวัดเป็นระดับ จาก

- 1) ข้อมูลข่าวสารที่เข้าใจง่าย (ความโปร่งใส: Transparency)
- 2) การปรึกษาหารืออย่างลึกซึ้งกับผู้ได้รับประโยชน์
- 3) การตัดสินใจร่วมกัน
- 4) การเข้ามามีบทบาทอย่างเต็มที่ของผู้ได้รับประโยชน์ในการตัดสินใจ

พบว่ามีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นระหว่างระดับของการมีส่วนร่วมกับความสำเร็จของโครงการกล่าวคือในจำนวน 42 โครงการที่มีการมีส่วนร่วมในระดับสูงประสบความสำเร็จร้อยละ 64 แต่อีก 49 โครงการซึ่งมีส่วนร่วมในระดับต่ำ มีเพียงร้อยละ 8 ที่ประสบความสำเร็จ (World Bank, 1997b: 119)

Paul (1991) ชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของผู้ใช้ประโยชน์ในการวางแผนโครงการและการดำเนินโครงการมีความจำเป็นที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ยังไม่มีทางเลือกทางอื่นในการดำเนินการ ดังเช่น การจัดสรรน้ำในเมือง และโครงการที่ไม่มีการแข่งขัน สำหรับในที่ที่มีการแข่งขัน เช่น การขนส่งในเมืองผู้ให้บริการ



สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้โดยตรง มากกว่าเพียงผลักดันเพื่อเปิดโอกาสให้พวกเขาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

การยั่งยืนทางการเงิน (Financial Sustainability)

ในหน้าส่วนความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน กิจการที่แสวงกำไรอาจเข้ามามีส่วนร่วมได้จากหลายเหตุผลนอกเหนือจากกำไรที่เห็นอย่างชัดเจนจับต้องได้ ไม่น่าประหลาดใจถ้าผู้จัดการภาคธุรกิจเหล่านี้มีค่านิยมและเป้าหมายที่เหมือนกับผู้บริหารภาครัฐ เพราะผู้บริหารภาคธุรกิจส่วนใหญ่มาจากสังคมเดียวกับผู้บริหารภาครัฐ ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศผู้บริหารภาคธุรกิจและผู้บริหารภาครัฐเรียนที่สถาบันเดียวกัน ข้อโต้แย้งระหว่าง Friedman กับคนอื่นๆ ที่ว่าความรับผิดชอบเพียงประการเดียวของผู้บริหารภาคธุรกิจ ก็คือเพื่อที่จะให้ได้กำไรสูงสุดภายใต้อุปสรรคด้านกฎหมาย กฎทางศีลธรรมและประเพณีที่มีผลต่อกิจกรรมทางธุรกิจ (Rodewald, 1987 : 443) ส่งผลให้ผู้จัดการเหล่านั้นต้องพินิจพิเคราะห์อย่างจริงจังว่า ที่จริงแล้วอะไรคือกฎทางศีลธรรมและประเพณีที่มีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่อง



โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอุตสาหกรรมและในประเทศที่พัฒนาแล้ว มีชุดของมาตรฐานของความรับผิดชอบ ทางสังคมร่วมกัน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมติมหาชนและกฎหมาย ในด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นประเด็นหลักของความห่วงใยของสังคม หลักฐานความยึดมั่นร่วมกันสามารถพบได้ในการยอมรับหลักการที่กำหนดขึ้นโดย the Coalition of Environmentally Responsible Economics (CEREs), the Charter for Sustainable Development at the Second World Industry Conference on Environmental Management การพัฒนานโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของแต่ละบริษัท อาทิ คูปองท์ โดว์ และเชลล์ และการมีส่วนร่วมของชุมชน ธุรกิจในการประชุมระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UNCED) ในปี 1992 ในขณะเดียวกันการเติบโตของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและการฟ้องร้องคดีความด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้ภาคธุรกิจตระหนักถึงหลักการผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการกำจัดและบำบัด (Polluter Pays Principle: PPP) และใส่ใจมากยิ่งขึ้นในการเป็น(หรืออย่างน้อยที่สุดก็มีแนวโน้มที่จะเป็น) ผู้นำมากกว่าผู้ตาม

ปัจจุบันการเปิดเผยความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นไปโดยสมัครใจ จากการวิจัยพบว่าระดับของการเปิดเผยด้านสิ่งแวดล้อมไม่มีสหสัมพันธ์กับการปฏิบัติที่ดี อาทิ การเปิดเผย



อาจก่อให้เกิดความไม่ประทับใจ (Sutton and Arnold, 1996) ผู้กำหนดมาตรฐานในการตรวจสอบได้จำกัดขอบเขตการเปิดเผยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับผู้ถือหุ้นและเจ้าหน้าที่เท่านั้น อย่างไรก็ตามเรื่องดังกล่าวสามารถนำมาสู่การให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมโดยอ้อม แม้ว่าจะมีข้อบังคับให้เปิดเผยการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย อาทิ การทิ้งวัตถุมีพิษ สิ่งนี้ก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อสังคมที่แท้จริงจะออกค่าใช้จ่ายในการทำความสะดวกและกำจัดสิ่งมีพิษเหล่านั้น มาตรฐานการตรวจสอบของสหรัฐอเมริกา (AICPA, 1995) ที่ถูกนำเสนอนี้ต้องมีการเปิดเผยความรับผิดชอบต่อสังคมที่แท้จริงสำหรับทำสิ่งแวดล้อมให้สะอาด ในขณะที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับสามารถบังคับให้ต้องรับผิดชอบต่อสังคมแม้ในการกระทำในอดีต (แม้ว่าในขณะนั้นจะถูกกฎหมายก็ตาม) สิ่งนี้เป็นเครื่องมือที่ทรงอำนาจ และมีศักยภาพในการควบคุมทางสังคม

แรงจูงใจทางการเงินที่พิเศษนี้ไม่จำเป็นต้องขัดแย้งกับความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้จัดการที่มีต่อผู้ถือหุ้น ที่จะทำให้งานมีประสิทธิภาพทางการเงินสูงสุด ในทางตรงกันข้ามคณะกรรมการอำนวยการที่มีจิตสำนึกทางสังคมจะให้การยอมรับโครงการด้านสังคม โดยพิจารณาถึงผลกระทบของโครงการด้านสังคมที่มีต่อเสถียรภาพระยะยาว และการเจริญเติบโตของกิจการขนาดใหญ่ และมีการจัดการที่ดี ซึ่งผ่านวิกฤตการณ์มาหลายครั้งได้กำหนด



จุดเน้นสำคัญอยู่ที่ความมีเสถียรภาพและการเจริญเติบโต กิจกรรมที่เป็นผู้จ้างแรงงานท้องถิ่นรายใหญ่ มีแนวโน้มที่จะระบุดสมรรถนะทางการเงินในระยะยาวของตน

อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงกิจกรรมหรือโครงการส่วนบุคคลที่เสนอความยั่งยืนทางการเงิน ควรจะแตกต่างไปจากความยั่งยืนทางสังคมและทางจริยธรรม โดยความยั่งยืนทางการเงินขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ของโครงการบนพื้นฐานของแต่ละโครงการ การวิเคราะห์การไหลเวียนของเงินโครงการเป็นตัวชี้ความเป็นไปได้ทางการเงิน นั่นก็คือ รายรับของโครงการครอบคลุมค่าใช้จ่ายของโครงการทั้งหมด ประกอบด้วย การใช้จ่ายด้านเงินทุน การดำเนินการ การบำรุงรักษา ภาษี และค่าเสียโอกาส โดยปราศจากการอุดหนุนจากแหล่งอื่น ๆ หากโครงการเป็นไปตามเกณฑ์ก็จะเกิดความยั่งยืนทางการเงิน แต่ถ้าไม่เป็นไปตามเกณฑ์ก็หมายความว่าโครงการนั้นใช้จ่ายมากกว่ารายรับ และในบางกรณีก็สามารถดำเนินการต่อไปได้โดยการอาศัยเงินบริจาคหรือการอัดฉีดเงินทุนเข้าไปหล่อเลี้ยง

หุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนจำเป็นต้องผ่านการทดสอบ ยกเว้นสำหรับภาครัฐซึ่งสามารถขาดดุลงบประมาณจากการจัดเก็บภาษีหรือการกู้ยืม แต่ละหุ้นส่วนจำเป็นต้องทำการวิเคราะห์บนพื้นฐานรายรับและรายจ่ายของตนเอง โครงการหนึ่ง ๆ ขึ้นอยู่กับกับการแบกรับของหุ้นส่วนหนึ่งหรือหลายหุ้นส่วนเพื่อให้เกิดการ



ยอมรับและยั่งยืน โครงการนั้น ๆ ต้องมีความเป็นไปได้สำหรับหุ้นส่วน (ที่ไม่ใช่ภาครัฐ) ของแต่ละองค์กรพัฒนาเอกชนบนพื้นฐานของการไม่มีทรัพยากร (Non-resource Basis) (ดูกรณีที่ 10)

กรณีที่ 10

ปรับโครงการให้มีความเป็นไปได้ทางการเงิน

โครงการรถไฟโดยสาร Metro Manila/Makati รายได้ที่ผู้ประกอบการคาดหวังไม่เพียงพอต่อต้นทุนดำเนินการ แต่การประเมินผลทางเศรษฐศาสตร์กลับมีความน่าเชื่อถือ (รายได้รวมสูงกว่ารายจ่ายรวม) ดังนั้น รัฐบาลจึงให้ความเชื่อมั่นต่อผู้ประกอบการว่าอย่างน้อยจะมีรายได้ขั้นต่ำที่สร้างกำไรได้ สิ่งนี้ลดความเสี่ยงของโครงการ สร้างความน่าเชื่อถือทางการเงิน และทำให้ผู้ประกอบการได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรมในอัตราร้อยละ 15 ซึ่งเหมาะสมในระดับที่มีความเสี่ยงน้อยมาก ในขณะที่รัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้โดยสารก็ได้รับบริการที่ดีในราคาประหยัด ประชาชนก็ได้รับประโยชน์จากมลภาวะและก๊าซจากท่อไอเสียรถยนต์ที่ลดลง เรื่องนี้มีเหตุผล



ที่สมควรเพราะเกณฑ์ทางการเงินเดียวกันต้องถูกนำมาใช้กับทั้งภาครัฐและเอกชน ภาครัฐอาจเชื่อเชิญผู้เข้าประมูลแบบแข่งขันกัน ทั้งจากภาครัฐกิจและองค์กรพัฒนาเอกชนอย่างเสมอภาคกันและอนุมัติโครงการให้กับองค์กรที่ต้องการเงินทุนสนับสนุนที่มา: *Esguerra (1997)*.

การปรึกษาหารือร่วมกันโดยผ่านการฝึกอบรม (Joint Consultation through Training)

การปรึกษาหารือร่วมกันนอกจากจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการถาวรแล้ว ยังรวมไปถึงการประชุมเฉพาะกิจ การสัมมนา การศึกษาดูงานร่วมกัน ฯลฯ Coston (1997) ชี้ให้เห็นว่ากิจกรรมประเภทการฝึกอบรม เป็นสื่อที่เหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับการปรึกษาหารือด้วยเหตุผลสนับสนุนดังนี้

- การฝึกอบรมสามารถกำหนดและจัดหลักสูตรให้เหมาะสมกับเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องได้
- การฝึกอบรมสามารถได้รับการสนับสนุนและจัดการโดยหน่วยงานที่เป็นกลาง อาทิ สถาบันพัฒนาการจัดการ



ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่มีชื่อเสียงเป็นเลิศและเป็นสถาบันที่แต่ละฝ่ายยอมรับว่ามีความเป็นกลางและตรงไปตรงมา

- ในที่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างกันไม่สู้ดีนัก องค์กรที่สนับสนุนการฝึกอบรมสามารถทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมหรือผู้เจรจาต่อรองในการออกแบบการประชุม รวมถึงเรื่องที่จะเกิดการเผชิญหน้ากันขึ้น อาทิ การคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วม การจัดฝั้ที่นั้ง และการกำหนดระเบียบวาระการประชุม เป็นต้น แม้แต่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย หรือที่ไม่ได้รับการยอมรับจกทางราชการ ก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกอบรมที่ไม่เป็นทางการได้ (ดูกรณีที่ 11)

- ผลที่ได้รับจากการมีกิจกรรมร่วมกันอาจอยู่ในรูปของคำประกาศหรือแถลงการณ์ร่วม หรืออาจก้าวไกลไปถึงคำปฏิญญาร่วมเพื่อดำเนินการในอนาคต ดังเช่น การเปลี่ยนแปลงระเบียบปฏิบัติแผนงาน และนโยบาย ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับของกิจกรรมที่ทำร่วมกันเหล่านั้น และระดับความเชื่อถือและไว้วางใจ

กรณีที่ 11

สมัชชาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ในฮอนดูรัสสถาบันพัฒนาเศรษฐกิจของธนาคารโลกได้จัดให้มีการเสวนาระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน



ในรูปแบบ “สมัชชาผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” ในการกระจายอำนาจกิจการประปาและสุขาภิบาลและตามมาด้วยการศึกษาดูงานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประกอบด้วย หน่วยราชการ สหภาพแรงงาน สมาคมเทศบาลแห่งฮอนดูรัส (ซึ่งในอดีตถูกกันให้อยู่นอกกระบวนการดำเนินนโยบาย) และองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศและต่างประเทศ

ที่มา: Coston (1997).

กลุ่มแรงงานฝ่ายตรงข้าม

ในหลายประเทศกลุ่มแรงงานฝ่ายตรงข้ามเป็นอุปสรรคที่สำคัญของการปฏิรูป อาทิ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) อย่างไรก็ตามเราสามารถสร้างทัศนคติที่ยอมรับในเรื่องเหล่านี้ได้มากขึ้น โดย

1. นำความเห็นของฝ่ายพนักงาน/ลูกจ้างมาพิจารณา

ในการกำหนดนโยบาย

2. นำผู้แทนของฝ่ายพนักงาน/ลูกจ้างมาร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย

สหภาพแรงงานฟิลิปปินส์ที่เคลื่อนไหวต่อต้านอย่างเปิดเผยต่อโครงการแปรรูปกิจการประปาของรัฐ ได้กลายมาเป็น



ผู้สนับสนุนโครงการโดยการเข้ามามีส่วนร่วมกับ ผู้กำหนดนโยบาย ในการทัศนศึกษาที่ประเทศอาร์เจนตินาและสหรัฐอเมริกา ในบัวโนสไอเรสผู้นำสหภาพได้มีโอกาสประชุมร่วมกับคูกรณี ซึ่งอธิบายประโยชน์ของการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังของฝ่ายพนักงาน/ลูกจ้างในกระบวนการแปรรูป ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้นำแรงงานของฟิลิปปินส์ (Patomi, 1996)

การจัดการสิ่งแวดล้อม

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อม เมื่อไม่นานมานี้ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่งตระหนักว่ากลไกการตลาดและการควบคุมสั่งการแบบดั้งเดิมเพียงอย่างเดียวไม่สามารถก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันและพฤติกรรมอย่างกว้างขวางที่จำเป็นต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเป็นการเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENTS: EIAs) คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจภาคพื้นยุโรปแห่งสหประชาชาติได้ตีพิมพ์เผยแพร่แนวทางที่กำหนดช่องทางที่ประชาชนจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม (โดยเฉพาะ



อย่างยิ่ง EIAs) และการบริหารจัดการและการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหาให้กับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ ในเดือนพฤศจิกายน 2539 ประเทศเม็กซิโกได้ผ่านประมวลกฎหมายป้องกันสิ่งแวดล้อมและความสมดุลทางนิเวศ ซึ่งทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทางสังคมอย่างกว้างขวาง (World Bank, 1997a) การริเริ่มดังกล่าวได้แพร่ไปยัง ประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศที่จะผ่านกฎหมายในลักษณะเดียวกัน

การให้คำปรึกษา (Process Consultancy)

รูปแบบการจัดการแบบมีส่วนร่วมและแสวงหาความเห็นพ้องต้องกัน ซึ่งกว่าจะหาข้อตกลงกันได้ก็ใช้เวลาค่อนข้างนาน มักต้องอาศัยความช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการจากต่างประเทศที่มีค่าใช้จ่ายสูง ดังนั้นจึงต้องใช้เวลาค่อนข้างนานในการเตรียมผู้ให้คำแนะนำและที่ปรึกษาที่มีประสบการณ์ในขั้นแรกของการกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การต่อรองในรอบแรกและในรอบอื่นๆ ถัดมา สำหรับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศนั้นการให้ความช่วยเหลือกับทั้งสองฝ่ายอาจเป็นสิ่งจำเป็น



เอกสารอ้างอิง

- AICPA (1995) *Exposure Draft : Proposed Statement of Position on Environmental Remediation Liabilities*. American Institute of Certified Public Accountants, New York.
- Barksdale, J. (1996) The next step : extranets. Web page of Netscape Communications Corporation.
- Berman, E. M. and Werther. W.B. (1996). Broad-based consensus building. *International Journal of Public Sector Management*, 9, (3), 61-72.
- Campose, J. E. and Root, H. L. (1996) *The Key to the Asian Miracle*. Brookings Institution, Washington.
- Chang, Y. T., Leong, C. H. and Lee, H. G. (1997) State/private sector relationships in a changing context : Malaysia. In *Public Sector Management Reform in the Asia-Pacific Region*. Research study prepared by UN-DESA for UNDP Regional Bureau for Asia and the Pacific (forthcoming).
- Coston, J. M. (1997) The changing role of the state : NGO's contributions in the training Context. Paper presented at the Round Table of the International Institute Of Administrative Sciences, Quebec City, 14-17 July.
- D'Silva, E. (1997). Why institutional reforms in forestry? Lessons from international experience. *Natural Resources Forum*, 21, (1), 51-60.



- Esguerra, J. U. (1997) The role of government guarantees in privately financed infrastructure projects-the Philippine experience. Paper presented at the UN Interregional Workshop on Development Project Financing, Bangkok, 25-27 June.
- Ford, R. and Zussman, D. (1997) Alternative Service Delivery : Sharing Governance in Canada. KPMG Centre for Government Foundation and Institute of Public Administration of Canada, Toronto.
- Hirschman, A. (1970) Exit, Voice and Loyalty. Harvard university Press, cambridge MA.
- Hulme, D. and Edwards, M. (1996) Too Close for Comfort? NGO, States and Donors. Macmillan, London.
- Jain, R. B. (1997) Increasing effectiveness of government in developing countries : the experience of NGOs as a 'third sector' in strengthening policy processes in India. Paper presented at the International Institute of Administrative Sciences Round Table, Quebec City, 4-17 July.
- Kelman, H. (1996) Negotiation as interactive problem-solving. International Negotiation : A Journal of Theory and Practice 1(1). Kluwer Law International, Cambridge, MA. Pp. 99-123.
- Lam, Wai Fung. (1996) Improving the performance of small-scale irrigation system: The effects of technological investments and



- governance structures on irrigation performance in Nepal. World Development, 24,(8), 1301-1315.
- Ostrom , E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction , synergy, and development. World development,24,(6), 1073-1087
- Palmer , A. (1996). Linking external and internal relationship building in networks of public and private sector organizations: A case study. International Journal of Public Sector Management, 9,(3) 51-60.
- Patorni, F. -M. (1996). Privatization of Manila Metropolitan waterworks and sewerage system. Study tour to Buenos Aires and Washington DC, 11-18 June. Activity Report, EDIEN. Washington DC.
- Paul, S. (1991). Accountability in public services: Exit, voice and capture. World Bank Working Paper WPS614, World Bank, Washington DC.
- Rodewald, R.A. (1987) The corporate social responsibility debate: Unanswered questions about the consequences of moral reform.
- Sutton, S. G. and Vicky, A. (1996) Toward a framework for a corporate single audit: Meeting financial statements users' needs. Paper on web site
<http://panopticon.csustan.edu/cpa96/abstract/varnold.htm>.



- Tendler, J. (1995) Social capital and the public sector: the blurred boundaries between public and private. Paper presented at the Conference of the Economic Development Working Group, Social Capital and Public Affairs Project, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, MA, May.
- United Nations (1997a) Freshwater, Including Clean and Safe Water Supply and Sanitation. Advance unedited version of report of the Secretary - General, for ECOSOC session, Geneva, 30 June – 25 July.
- United Nations (1997b) Public Sector Management reform in the Asia-Pacific Region. Research study prepared by UN-DESA for UNDP Regional Bureau for Asia and the Pacific (forthcoming)
- World Bank (1997a) Environment Matters, Winter/Spring, pp.4-5
- World Bank (1997b) World Development Report. World Bank, Washington DC.
- WCED (1987) Our Common Future. World Commission on Environment and Development. Oxford University Press, Oxford.
- Yacoob , M. and Kelly, M. (1997). Creating sustainable environmental health conditions by redefining municipal roles and responsibilities: Experiences from Tunisia and Ecuador. Natural Resources Forum, 21,(1),39-50.

