ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี

Collaboration by the Public and Private Sectors for the Driving Force of a Public Transportation Policy in Surat Thani Province

สิรินทิพย์ ศรีสว่างวงศ์[1], ปิยะนุช เงินคล้าย[2]

Sirinthip Srisawangwong[1], Piyanus Ngernklay[2]

มหาวิทยาลัยรามคำแหง[1,2]

Ramkhamhaeng University, Thailand[1,2]

Email: voraphon.jdar@gmail.com

Received: 2021-03-10; **Revised:** 2021-03-30; **Accepted:** 2021-03-31

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาลักษณะการจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี 2) ศึกษาปัจจัยที่เอื้อต่อการจัดการความร่วมมือ 3) ศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรค และ 4) นำเสนอแนวทางพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจากเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

ผลการวิจัยพบว่า 1) ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะของจังหวัดสุราษฎร์ธานีส่วนใหญ่มีรูปแบบสัมปทาน ในลักษณะ BOO (Built-Own-Operate) ด้านลักษณะความร่วมมือแบ่งออกเป็น 4 ประเด็น คือ (1) มีส่วนร่วมโดยสมัครใจ (2) ภาครัฐมีบทบาทในการกำหนดนโยบายในลักษณะ Top-down (3) การใช้ทรัพยากรแบบพึ่งพากัน (4) การมุ่งผลประโยชน์ส่วนรวม เพื่อพัฒนาระบบการขนส่งสาธารณะให้เชื่อมต่อการเดินทางทุกระบบขนส่งเข้าด้วยกัน (seamless connectivity) โดยผลักดันให้เป็น smart city ในอนาคต 2) ปัจจัยที่เอื้อต่อการจัดการความร่วมมือ พบว่า (1) ทุกภาคส่วนมีวิสัยทัศน์มุ่งประโยชน์สาธารณะ (2) มีทัศนคติที่ดีต่อความร่วมมือ (3) ภาคเอกชนสมัครใจยื่นขออนุญาตประกอบกิจการ นำไปสู่ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ (4) ร่วมมือกันอย่างเป็นหุ้นส่วน (5) ดำเนินงานร่วมกันอย่างเปิดเผย (6) สร้างความสัมพันธ์แบบกัลยาณมิตร (7) การสื่อสารแบบทางการและไม่ทางการ (8) การมีผลประโยชน์ร่วมในลักษณะ win-win 3) ด้านปัญหาและอุปสรรค พบว่า ภาครัฐแต่ละหน่วยงานเมื่อบูรณาการและขับเคลื่อนการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันมักเกิดอุปสรรค การแก้ปัญหาล่าช้า ขาดมาตรการที่ชัดเจน และปัญหาในด้านการจัดสรรทรัพยากร สำหรับแนวทางการพัฒนา ภาครัฐควรกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือในลักษณะเครือข่าย ให้เอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้น, จัดให้มีการประชุมร่วมระหว่างหน่วยงานเพื่อหาสาเหตุของปัญหาและแนวทางแก้ไข รวมถึงสนับสนุนช่วยเหลือด้านเงินทุน อีกทั้งการเพิ่มความเข้มงวดในมาตรการต่าง ๆ เพื่อปราบปรามผู้ประกอบการที่ผิดกฎหมาย 4) แนวทางคือ หน่วยงานภาครัฐควรมีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน จัดให้มีเวทีสาธารณะ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วน เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในลักษณะล่างขึ้นบนหรือ Bottom-up

คำสำคัญ : ความร่วมมือ, นโยบายสาธารณะ, ขนส่งสาธารณะ

Abstract

This research aims to 1) Study the nature of the collaboration between the public and private sectors in driving the public transport policy in Surat Thani Province 2) to study factors contributing to collaboration management 3) to study the condition of problems and obstacles and 4) to propose guidelines for the development of public-private collaboration in driving public transport policies in Surat Thani province. Using qualitative research methods collect data from research papers and in-depth interviews with semi-structured from the main contributors.

The results of the research found that 1) the cooperation between the public and private sectors in driving the public transport policy of Surat Thani Province was mainly in the form of a BOO (Built-Own-Operate) concession. (1) Voluntary participation (2) The government plays a role in policy-making in a top-down manner (3) Dependency use of resources (4) Focusing on common interests To develop public transport to connect all travel systems (seamless connectivity), pushing for the smart city of the future 2) factors contributing to cooperation management found that (1) all sectors have a vision. Public interest (2) Good attitude towards cooperation (3) Private sector voluntarily applying for business license This leads to cooperation in various fields. (4) Collaborate in partnership (5) Openly collaborate (6) Build an empiric relationship (7) Formal and informal communication (8) Effectiveness Benefit in appearance win-win 3) In terms of problems and obstacles, it was found that each government sector, when integrating and driving operations in the same direction, often encounter obstacles. Problem solving is delayed Lack of clear measures And problems in resource allocation For development guidelines The public sector should encourage cooperation in the form of networks. Make the private sector more involved, organize meetings between agencies to find out the root causes and solutions. Including supporting funding In addition, more stringent measures to combat illegal operators 4) The guidelines are that government agencies should integrate cooperation between government agencies and the private sector to provide a public forum. To listen to opinions and suggestions from all sectors To be information in policy-making for the development of public transport systems. In a bottom-up manner or Bottom-up Arrange for a joint meeting between departments to find the root cause and solution Including supporting funding In addition, more stringent measures to combat illegal operators 4) The guidelines are that government agencies should integrate cooperation between government agencies and the private sector to provide a public forum. To listen to opinions and suggestions from all sectors To be information in policy-making for the development of public transport systems. In a bottom-up manner or Bottom-up

Keywords: Collaboration, Public Policy, Public Transportation

บทนำ

ระบบขนส่งสาธารณะเป็นหนึ่งในระบบคมนาคมที่รัฐจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพ เพื่อเป็นตัวสนับสนุนขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ชาติ หนึ่งในประเด็นหลักที่สำคัญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ของไทย เพื่อขยายขีดความสามารถและพัฒนาคุณภาพการให้บริการ เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและเมืองที่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจ

หลัก และส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของทุกกลุ่มในสังคม ที่ผ่านมาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ของไทยประสบปัญหาด้านความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินการ และปัญหาเชิงปริมาณ คุณภาพและการบริหารจัดการการให้บริการที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล อีกทั้งการเชื่อมต่อของระบบขนส่งสาธารณะแบบไร้รอยต่อ (Seamless Connectivity) ของประเทศไทย ยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีข้อจำกัดในการพัฒนาประเทศให้มีประสิทธิภาพ ในส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นจังหวัดอันดับต้น ๆ ในภาคใต้ที่มีเศรษฐกิจเจริญเติบโต ถือเป็นศูนย์กลางที่สามารถเชื่อมโยงภาคใต้ตอนบนและตอนล่างเข้าด้วยกัน รวมถึงเชื่อมโยงทะเลฝั่งอันดามันและอ่าวไทย โดยมีโครงข่ายคมนาคม ทางน้ำ ทางรถไฟ ทางอากาศ และทางบกที่สามารถเชื่อมโยงถึงกัน ทำให้ประชาชนและนักท่องเที่ยวมีความสะดวกสบาย ลดระยะเวลาในการเดินทาง รวมถึงการประหยัดต้นทุนในการเดินทางด้วย หากแต่ละหน่วยงานประสานความร่วมมือกัน ทำให้การเดินทางในแต่ละรูปแบบมีความเชื่อมโยงกัน ประชาชนและนักท่องเที่ยวได้รับประโยชน์สูงสุด

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการไม่ประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และการเห็นผลประโยชน์ในกลุ่มของตน ทำให้การสานต่อนโยบายภาครัฐเกิดความล่าช้า ส่งผลให้การพัฒนาเมืองเกิดความล่าช้า ประชาชนและนักท่องเที่ยวไม่ได้รับความสะดวกสบายในการเดินทาง ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษา ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะการจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่เอื้อต่อการจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี
3. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี
4. เพื่อนำเสนอแนวทางพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี และเขตจังหวัดภาคใต้

การทบทวนวรรณกรรม

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนหรือการร่วมงานระหว่างภาครัฐและเอกชน มีความหมายตรงกับศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า “Public-Private Partnerships” ซึ่งความหมายที่นิยามโดย NCPPP (2009) หมายถึง “การทำสัญญาระหว่างภาครัฐ (รัฐบาลกลางและท้องถิ่น) กับบริษัทที่มุ่งหวังกำไร ซึ่งสัญญาที่ทำร่วมกันนี้ทำให้ความสามารถและทรัพย์สินที่แต่ละฝ่ายมีจะถูกนำมาใช้ในการให้บริการสาธารณะและการทำสัญญานี้จะเป็นการแบ่งทรัพยากรและความเสี่ยงในการทำงานดังกล่าว”

เมื่อกล่าวถึงแนวทางความร่วมมือ บุคคลทั่วไปมีความเข้าใจร่วมกันว่าเป็นแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ระหว่างองค์การตั้งแต่ 2 องค์การขึ้นไปทฤษฎีด้านความร่วมมือขององค์การจำเป็นต้องให้องค์การเข้ามารวมตัวกัน เพื่อดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ทฤษฎีด้าน

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ กล่าวถึงกระบวนการในการทำงานร่วมกัน ซึ่งมีอยู่ 3 ระดับ คือ Cooperation, Coordination และ Collaboration มักมีการใช้ปะปนกัน (Mattesich and Murray-Close, 2001) มีความเห็นว่ากระบวนการทั้ง 3 นี้มีความหมายที่แตกต่างกันและมีระดับความร่วมมือที่แตกต่างกันดังนี้

Cooperation หมายถึง ความสมัครใจในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อไปสู่เป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งของบุคคล กลุ่ม หรือองค์การที่เป็นเจ้าของกิจกรรมนั้น โดยบุคคล กลุ่ม หรือองค์การอื่นที่ให้ความร่วมมือไม่ต้องผูกพันอย่างเป็นทางการต่อกัน มีลักษณะเกิดขึ้นเป็นครั้งๆ ไปไม่มีลักษณะต่อเนื่อง ส่วน Coordination นั้น เป็นความร่วมมืออย่างเป็นทางการมากขึ้น โดยบุคคลกลุ่ม หรือองค์การมาร่วมกันทำงานเพื่อให้กิจกรรมนั้นเป็นไปอย่างราบรื่นตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ ในขณะที่การสร้างความร่วมมือแบบ Collaboration มีความละเอียดอ่อนมากกว่ากล่าวคือ เป็นการผนวกเอาองค์การอื่น ๆ ตั้งแต่ 1 องค์การขึ้นไปเข้ามาในระบบการสร้างความสัมพันธ์ หรือ ระบบพันธมิตร ที่มีเป้าหมายและเป็นทางการ หรือเป็นการบริหารที่ต้องมีพันธสัญญา นอกจากนี้ ยังรวมถึงการยื่นความช่วยเหลือให้แก่กันและกัน Agranoff and McGuire (2003) ยังได้กล่าวอีกว่า การสร้างความร่วมมือแบบ Collaboration อาจมีความเป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการ ขึ้นอยู่กับการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อใช้ในการเจรจาตกลงซึ่งกันและกัน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการภาคสาธารณะเฉกเช่นเดียวกับการบริหารจัดการภาคเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการตระหนักดีว่า การปฏิบัติงานเพื่อกระจายสินค้า และบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งเพื่อแก้ปัญหาที่สังคมต้องเผชิญอยู่ ล้วนไม่สามารถถูกจำกัดอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของคนเพียงคนเดียว หรือองค์การเพียงองค์การเดียวได้อีกต่อไปเนื่องจากสภาพแวดล้อมของหน่วยงานรอบข้างกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ตลอดจนทวีความซับซ้อนยิ่งขึ้นเกินกว่าที่ศักยภาพของคนเพียงคนเดียว หรือองค์การเพียงองค์การเดียวจะยืนหยัดต่อสู้ได้เพียงลำพัง ทั้งนี้ จึงได้มีการนำเสนอแนวคิดการสร้างความร่วมมือ (Collaboration)ขึ้น โดยคาดหวังให้มีการนำไประยุกต์ใช้เป็นแนวทาง และเครื่องมือให้แก่การบริหารจัดการสมัยใหม่ (Agranoff, 2006)

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2550) นโยบายสาธารณะเป็นการนำความรู้ความคิดที่มีเหตุผลและตั้งใจเพื่อนำไปแก้ไขปัญหา เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อการปฏิบัติของรัฐบาล เป็นการกำหนดแนวทางในอนาคต เน้นเป้าหมาย วัตถุประสงค์เงื่อนไข ผลลัพธ์ และเป็นความพยายามที่จะกระทำเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์สาธารณะ

ฮอกวูดและกันน์ (Hogwood & Gunn,1984) นักวิชาการกลุ่มประเทศสหราชอาณาจักร กล่าวว่านโยบายคือการแสดงจุดประสงค์ หรือจุดหมายปลายทางของกิจกรรมของรัฐบาลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและเป็นการอธิบายถึงการดาเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กาหนดไว้

สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรม หรือไม่ดำเนินกิจกรรม โดยรัฐบาลอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือให้ตัวแทนเป็นผู้ดำเนินการภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบไปด้วยปัญหา อุปสรรคและโอกาส ซึ่งนโยบายถูกเสนอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ปัญหาเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน

ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจสังคมและการบริหาร ตลอดจนการประยุกต์ใช้เทคนิคทางวิชาการเพื่อใช้เป็นกลยุทธ์ในการตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุดหรือสิ่งที่สร้างความพึงพอใจให้แก่สังคมการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงควรมองให้ครอบคลุมรายละเอียดเริ่มตั้งแต่การระบุปัญหา

การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการวิเคราะห์ปัญหาการเลือกทางเลือกในการแก้ปัญหาการเสนอร่างนโยบายและการอนุมัติประกาศเป็นนโยบาย

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ภาพที่ 1 กรอบแนวความคิดของการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) มีระเบียบวิธีวิจัยดังนี้

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การคัดเลือกบุคคลผู้ให้ข้อมูลหลักครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีแบบเจาะจง (purposive sampling) ประกอบด้วยกลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 2 กลุ่มตัวอย่าง คือ 1) ผู้บริหารจากหน่วยงานภาครัฐ ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 7 คน 2) ผู้บริหารจากหน่วยงานภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ประกอบการขนส่งสาธารณะ ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 4 คน รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 11 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

แบบสัมภาษณ์เป็นแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) สัมภาษณ์รายบุคคลแบบเผชิญหน้า โดยผู้ศึกษาเป็นคนสัมภาษณ์เพียงคนเดียว เป็นชุดคำถามที่ได้จัดเตรียมคำถามอย่างเป็นทางการ ในประเด็นคำถามสำคัญเพื่อใช้ตอบวัตถุประสงค์การวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้การวิจัยเอกสาร (documentary research) ร่วมกับ การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลใน 2 ลักษณะดังต่อไปนี้

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจาก เอกสาร หนังสือ ตำรา บทความ และงานวิจัย เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นโยบายขนส่งสาธารณะ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและเรื่องการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวเนื่องอื่น ๆ

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่เกื้อหนุน ปัญหา อุปสรรค และแนวทางพัฒนาความร่วมมือ ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยทำการสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ลักษณะการจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีส่วนใหญ่เป็นรูปแบบสัมปทาน โดยการออกใบอนุญาตแบบมีกำหนดเวลา มีกฎเกณฑ์และข้อกำหนดต่าง ๆ ซึ่งผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด มีลักษณะเป็นสัมปทานแบบ BOO คือ ผู้รับอนุญาตเป็นผู้ลงทุนเอง ดำเนินกิจการเอง ไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินเป็นของรัฐ การพิจารณาคัดเลือกและออกใบอนุญาตให้เอกชนอยู่ในอำนาจของหน่วยงานภาครัฐ ยกเว้น การรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม เป็นผู้รับผิดชอบกิจการขนส่งทางราง เอกชนไม่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบการ ในส่วนลักษณะการจัดการความร่วมมือ แบ่งออกเป็น 4 ประเด็น คือ 1) ภาคเอกชนให้ความร่วมมือโดยสมัครใจ ตั้งแต่การยื่นขอใบอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐอย่างถูกต้องตลอดจนทำตามกฎระเบียบ 2) การร่วมกำหนดนโยบาย พบว่า เป็นลักษณะ top-down ประกอบกับหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบกิจการขนส่งสาธารณะ ทั้ง 4 รูปแบบ มีนโยบายเป็นของแต่ละหน่วยงาน นโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการขนส่งสาธารณะจึงเป็นนโยบายที่หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ภาคเอกชนอยู่ในฐานะผู้ปฏิบัติตามนโยบาย 3) การใช้ทรัพยากรแบบพึ่งพากัน พบว่า ภาครัฐไม่ได้สนับสนุนงบประมาณให้แก่ภาคเอกชนโดยตรง แต่มีกิจกรรมที่ถือว่ามีการใช้ทรัพยากรแบบพึ่งพากัน เช่น

ภาครัฐสนับสนุนบุคลากรเป็นวิทยากรอบรม หรือการแชร์ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น 4) การมุ่งผลประโยชน์ส่วนรวม พบว่า ทุกฝ่ายต่างได้ประโยชน์ ภาครัฐบรรลุเป้าหมายในการจัดหาบริการสาธารณะ ภาคเอกชนได้ประโยชน์เชิงธุรกิจและสามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาคประชาชนได้ใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะที่สะดวก ปลอดภัย

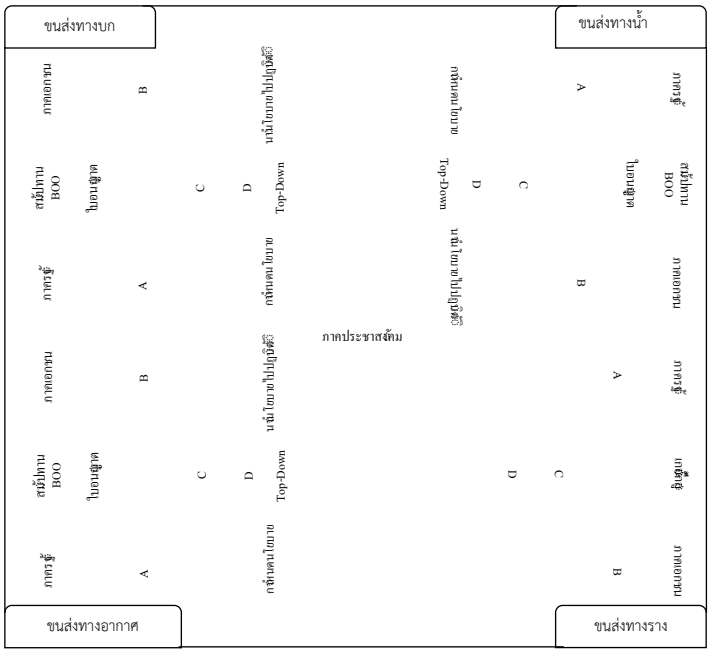
2. ปัจจัยที่เอื้อต่อการจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกันทั้ง 8 ประการ คือ 1) การมีวิสัยทัศน์ที่มุ่งประโยชน์สาธารณะ ภาครัฐและภาคเอกชนมีวิสัยทัศน์ที่มุ่งสนองตอบต่อความต้องการของผู้รับบริการในด้านความสะดวก ความปลอดภัย ความมีมาตรฐานของบริการ เห็นได้จากวิสัยทัศน์ของแต่ละองค์กร 2) ทัศนคติที่ดีต่อความร่วมมือของทุกฝ่าย การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะได้นั้น หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง วิสัยทัศน์ที่มีจุดมุ่งหมายในทำนองเดียวกันจึงก่อให้เกิดเป็นทัศนคติที่ดีต่อความร่วมมือของทุกฝ่าย 3) ความสมัครใจ พบว่า เอกชนสมัครใจในการยื่นคำขอรับอนุญาตดำเนินการขนส่งต่อหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นนำไปสู่ความร่วมมือกับภาครัฐในเรื่องต่าง ๆ 4) ความร่วมมืออย่างเป็นหุ้นส่วน ในที่นี้หมายถึง การปฏิบัติงานร่วมกันหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ควบคุม ดูแลผู้ประกอบการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในขณะเดียวกันผู้ประกอบการภาคเอกชนก็ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ระบุในใบอนุญาต 5) ความจริงใจและโปร่งใส ภาครัฐและภาคเอกชนดำเนินงานร่วมกันบนพื้นฐานความจริงใจโปร่งใส เช่น การรับคำร้องยื่นคำขอประกอบกิจการขนส่งสาธารณะ หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบจะประกาศให้ทราบในวงกว้างอย่างเปิดเผย กระบวนการคัดเลือกเป็นไปอย่างโปร่งใส ทำให้เกิดความไว้วางใจกัน 6) การสร้างความสัมพันธ์ ในลักษณะการเข้าตรวจสอบเป็นการตรวจเยี่ยมที่เป็นกัลยาณมิตร เป็นการปฏิบัติเชิงสร้างสรรค์ นอกจากนี้ยังมีการประชุมแลกเปลี่ยนกับผู้ประกอบการเป็นระยะ ๆ และมีการสร้างความสัมพันธ์ภายในภาคเอกชนด้วยกันเองเพื่อสร้างความร่วมมือในการเชื่อมต่อการเดินทาง เพื่อให้ผู้รับบริการเกิดความสะดวกมากยิ่งขึ้น 7) การสื่อสารระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เป็นการประชุมที่เป็นทางการ และรูปแบบการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ 8) การมีผลประโยชน์ร่วม มีลักษณะเป็น win-win คือ ผู้รับบริการได้รับความสะดวก ปลอดภัย และสามารถเชื่อมต่อการเดินทางในทุกช่องทาง ทั้งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ และทางราง ได้อย่างต่อเนื่อง ผู้ประกอบการได้รับผลตอบแทนเชิงธุรกิจ ส่วนหน่วยงานภาครัฐบรรลุภารกิจที่รับผิดชอบในการควบคุม ตรวจสอบ จัดการ

3. ปัญหาหรืออุปสรรคในการจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี แบ่งเป็น 4 ประเด็น 1) ด้านความชัดเจน และความสอดคล้องของนโยบาย พบว่า หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีนโยบายแตกต่างกันตามภารกิจของแต่ละหน่วย เมื่อประสานการทำงานที่ต้องบูรณาการและต้องขับเคลื่อนการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันก็มักเกิดอุปสรรคปัญหาในการปฏิบัติงาน รวมถึงปัญหาที่เกิดการขาดมาตรการที่ชัดเจน ขาดการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กรณีรถเถื่อน การวิ่งทับซ้อนเส้นทาง เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่เกิดจากบุคลากรภาครัฐมีความเข้าใจในเรื่องการใช้กฎระเบียบหรือข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่ไม่ตรงกัน อาจทำให้มีการเข้าใจและ การปฏิบัติที่คลาดเคลื่อนได้ ส่วนภาคเอกชน พบว่า มีปัญหาความไม่สอดคล้องกันของนโยบาย เช่น กรณีนโยบายของรัฐที่ไม่อนุญาตให้ใช้รถตู้วิ่งรับส่งผู้โดยสาร โดยมองที่ปัญหาเรื่องความปลอดภัยเป็นหลัก

แต่ขาดการพิจารณาสภาพการคมนาคมที่เป็นจริงในระดับพื้นที่ว่าบางเส้นทางไม่เหมาะสมกับการใช้รถไมโครบัส หรือกรณีเสื้อชูชีพที่ใช้ในเรือรับส่งผู้โดยสารไปยังเกาะต่าง ๆ ภาครัฐขาดความชัดเจนในข้อกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ ทำให้ผู้ประกอบการไม่รู้ว่าเสื้อชูชีพของบริษัทใดที่ภาครัฐห้ามใช้ และที่เป็นมาตรฐานต้องมีคุณสมบัติอย่างไร 2) ด้านการสนับสนุนนโยบาย ขาดการสนับสนุนจากส่วนกลาง ด้านงบประมาณและผู้เชี่ยวชาญอย่างเพียงพอในหน่วยงานระดับพื้นที่ ทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร นอกจากนี้ ในการปฏิบัติตามนโยบายของภาครัฐ เช่น การเปลี่ยนรถตู้โดยสารเป็นรถไมโครบัส ทำให้ภาคเอกชนต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น โดยภาครัฐไม่ได้ให้การสนับสนุนด้านเงินทุนอย่างเพียงพอ 3) ความซับซ้อนในการบริหารงาน เกิดจากมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง เมื่อมีอุปสรรคหรือข้อขัดข้องในการทำงาน การแก้ไขปัญหามักเกิดความล่าช้าทับซ้อน หรือเกิดความไม่สะดวกแก่ทั้งหน่วยงานราชการด้วยกันเองและเอกชนผู้ประกอบการ ดังเช่นกรณีการจัดระบบรถโดยสารสาธารณะในพื้นที่ท่าอากาศยานซึ่งมีหน่วยงานเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ได้แก่ ขนส่งจังหวัด การท่าอากาศยาน และเอกชนผู้ได้รับสิทธิบริหารพื้นที่ ทำให้เป็นข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหา, ปัญหา demand-supply ระหว่างจำนวนผู้โดยสารและรถโดยสาร เป็นต้น 4) การจัดสรรทรัพยากร ทั้งด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น รวมถึงผู้เชี่ยวชาญ เป็นไปอย่างจำกัด และมักจัดสรรงบประมาณกระจายไปตามหน่วยงานที่รับผิดชอบแต่ละประเภทการขนส่ง ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ เป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะของจังหวัดสุราษฎร์ธานีให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างต่อเนื่อง

4. แนวทางพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี จากสภาพปัญหา ทำให้เกิดแนวทางพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี 5 ประการ คือ 1) หน่วยงานภาครัฐเสนอให้กระตุ้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยการทำงานลักษณะเครือข่ายที่เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจได้ชัดเจนยิ่งขึ้น 2) หน่วยงานภาครัฐเสนอว่า ควรจัดให้มีการประชุมหารือร่วมกันทุกฝ่าย เพื่อหาสาเหตุของปัญหาร่วมกัน และหากองค์กรใดมีปัญหาที่ต้องการให้หน่วยอื่นเข้ามาร่วมแก้ปัญหา ก็จะได้พิจารณาหาความร่วมมือ หากได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายก็จะสามารถบูรณาการการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3) หน่วยงานภาคเอกชนเสนอว่า เพื่อให้สามารถพัฒนาความร่วมมือดังกล่าวภาครัฐควรหันมาดูแลผู้ประกอบการมากกว่าที่เป็นอยู่ จากผลกระทบทางเศรษฐกิจทำให้มีค่าใช้จ่ายสูง รัฐควรมีงบประมาณสนับสนุนช่วยเหลือผู้ประกอบการ เช่น ลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ 4) รัฐควรมีมาตรการที่เข้มงวดในการควบคุมการกระทำผิดกฎหมายต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่ให้ความร่วมมือกับรัฐ เช่น มีข้อบังคับเรื่องการตรวจสภาพรถ การจับกุมรถที่ไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น 5) ภาคเอกชนต้องการให้พัฒนาระบบการขนส่งโดยความร่วมมือของทั้งภาครัฐและเอกชนให้มีความยั่งยืน การที่รัฐมีบทบาทนำที่ชัดเจนทำให้การรวมตัวเป็นพันธมิตรค่อนข้างยาก รัฐควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอต่าง ๆ มากขึ้น

จากองค์ความรู้ที่ได้จากการค้นคว้าและสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก ผู้วิจัยนำมาเขียนเป็นแผนภาพแสดงถึงความสัมพันธ์ของการขนส่งสาธารณะทุกรูปแบบมีการเชื่อมโยงเข้าถึงกัน ซึ่งมีปัจจัยต่าง ๆ เชื่อมโยงตามประเด็น A-D ดังภาพ



ภาพที่ 2 แผนภาพสรุปข้อค้นพบจากการวิจัย

จากภาพที่ 2 แสดงความเชื่อมโยงของระบบขนส่งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ และทางราง และแต่ละระบบขนส่งมีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนตามปัจจัยต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันตามประเด็น A-D ซึ่งระบบขนส่งสาธารณะทั้ง 4 ต่างมุ่งประโยชน์สูงสุดที่ภาคประชาชน ในส่วนของประเด็น A-D สรุปได้ดังนี้ คือ

A) ลักษณะความร่วมมือ คือ

- ภาคเอกชนมีส่วนร่วมโดยสมัครใจ
- ภาครัฐเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย ลักษณะ Top–down
- ใช้ทรัพยากรแบบพึ่งพากัน เช่น บุคลากร ข้อมูลข่าวสาร
- มุ่งประโยชน์ส่วนรวม เพื่อพัฒนาการเชื่อมต่อระบบการขนส่งสาธารณะเข้าด้วยกัน (seamless connectivity

B) ปัจจัยที่เอื้อต่อการจัดการความร่วมมือ คือ

- วิสัยทัศน์ที่มุ่งประโยชน์สาธารณะ ตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ
- ทุกฝ่ายมีทัศนคติที่ดีต่อความร่วมมือ
- ภาคเอกชนมีความสมัครใจในการยื่นขอใบอนุญาตดำเนินกิจการ นำไปสู่ความร่วมมือในด้านอื่น ๆ
- ความร่วมมืออย่างเป็นหุ้นส่วน ร่วมกันปฏิบัติงานตามภารกิจและความรับผิดชอบของตน
- ดำเนินงานร่วมกันบนพื้นฐานความจริงใจและโปร่งใส
- การสร้างความสัมพันธ์แบบกัลยาณมิตร
- การสื่อสารทั้งแบบเป็นทางการและไม่ทางการ
- มีผลประโยชน์ต่างตอบแทน (win-win) ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

C) ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการความร่วมมือ คือ

- ความไม่ชัดเจนและความไม่สอดคล้องของนโยบาย

- ภาครัฐขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณ และผู้เชี่ยวชาญ
- มีความซับซ้อนในการบริหารงาน เนื่องจากมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง
- การจัดสรรทรัพยากรขาดความเป็นเอกภาพ เพราะกระจายไปแต่ละหน่วยงาน

D) แนวทางพัฒนาความร่วมมือ คือ

- ภาครัฐควรกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือในลักษณะเครือข่าย
- จัดให้มีการประชุมร่วม
- ช่วยเหลือด้านเงินทุน
- เพิ่มความเข้มงวดในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ
- เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นให้ข้อเสนอแนะหรือร่วมกำหนดนโยบาย

อภิปรายผล

ผู้วิจัยทำการอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ลักษณะการจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า แนวคิดการจัดการแบบประสานความร่วมมือ เป็นรูปแบบที่ภาครัฐและภาคเอกชนร่วมมือกันขับเคลื่อนขนส่งสาธารณะทางบก ทางเรือ ทางอากาศ ยกเว้นการขนส่งสาธารณะทางรถไฟ ที่ผูกขาดดำเนินการโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ความร่วมมือดังกล่าวมีลักษณะเป็นความร่วมมือแบบการให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการภาคเอกชน โดยการให้ใบอนุญาตแบบมีกำหนดเวลา ภายใต้เงื่อนไขหลักเกณฑ์และข้อปฏิบัติต่าง ๆ ที่ภาครัฐเป็นผู้กำหนด สอดคล้องกับแนวคิดของ Brealey, Cooper, and Habib (1977) ที่ว่า ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนโดยการให้สัมปทานแบบ Built–Own-Operate (BOO) คือ การที่ภาครัฐให้สิทธิผูกขาดกับภาคเอกชนในการผลิตสินค้าหรือบริการภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุน ดำเนินการ ไม่ต้องโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ได้รับสัมปทานให้กับภาครัฐ ในรูปแบบนี้เป็นการที่ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงานเพื่อแบ่งเบาภาระของภาครัฐ ในด้านลักษณะการจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน 1) ในมิติของการมีส่วนร่วมโดยสมัครใจ จากการวิจัยพบว่า การขนส่งสาธารณะของจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีครบ 4 ประเภท คือ การขนส่งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ และ ทางราง ผู้ประกอบการขนส่งภาคเอกชนทุกรายล้วนตัดสินใจเข้าร่วมกับภาครัฐ โดยการสมัครใจยื่นขอรับใบอนุญาตจากหน่วยงานภาครัฐ (ยกเว้น การขนส่งทางราง ผูกขาดดำเนินการโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย) จึงนับได้ว่าความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นไปโดยความสมัครใจ 2) ในมิติการร่วมกำหนดนโยบาย จากการวิจัยพบว่า ผู้ประกอบการเอกชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบ วิธีการปฏิบัติให้ภาคเอกชนปฏิบัติตาม เป็นลักษณะการจัดการความร่วมมือที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดของ Agranoff and McGuire (2003, 69) ที่ว่า ลักษณะการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในแนวตั้งนั้น ภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องมีบทบาทการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (policy making and strategy making) 3) ในมิติการใช้ทรัพยากรแบบพึ่งพากัน

จากการวิจัยพบว่า ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นกิจกรรมที่ภาครัฐไม่มีนโยบายในการอุดหนุนหรือสนับสนุนด้านการเงินและงบประมาณแก่ภาคเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตโดยตรง แต่ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมเจ้าท่า ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบกิจการขนส่งสาธารณะทางเรือ จะให้การสนับสนุนแก่ผู้ประกอบการในเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับสภาพอากาศ คลื่นลมในทะเล การขนส่งสาธารณะทางอากาศ และ สำนักงานขนส่งจังหวัดสุราษฎร์ธานี จัดส่งบุคลากรเป็นวิทยากรในการอบรมให้ความรู้แก่ผู้ปฏิบัติงานของภาคเอกชน สำหรับกิจการขนส่งสาธารณะทางราง อยู่ในความรับผิดชอบและดำเนินการแบบผูกขาดโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย จึงไม่มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกับภาคเอกชน สภาพการจัดการความร่วมมือเช่นนี้ สอดคล้องกับแนวคิดของ Agranoff and McGuire (2003) ที่ให้ความเห็นไว้ว่า ลักษณะการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน จะต้องมีมิติของการแลกเปลี่ยนทรัพยากร 4) ในมิติการมุ่งผลประโยชน์ส่วนรวม จากการวิจัยพบว่า ผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ ทั้งกิจการขนส่งสาธารณะทางรถโดยสาร กิจการขนส่งสาธารณะทางเรือ และกิจการขนส่งสาธารณะทางอากาศ ประกอบกับหน่วยราชการภาครัฐที่รับผิดชอบมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และข้อปฏิบัติต่าง ๆ ให้ภาคเอกชนผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตนำไปปฏิบัติ ภายใต้การติดตามควบคุมของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน คือ การจัดบริการขนส่งสาธารณะที่มีความทันสมัย ปลอดภัย สามารถอำนวยความสะดวกตามความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม และได้รับบริการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถือได้ว่าทั้งหน่วยงานภาครัฐและผู้ประกอบการภาคเอกชนมีจุดมุ่งหมายที่มุ่งผลประโยชน์ส่วนรวม

2. ปัจจัยที่เอื้อต่อการจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี จากข้อสรุป 8 ประการดังที่กล่าวไปแล้วนั้น ได้สอดคล้องกับแนวคิดของ โกวิทย์ พวงงาม (2552); Agranoff (2006) ที่ว่า ลักษณะสำคัญของความร่วมมือที่จะนำไปสู่ความสำเร็จประกอบด้วย 1) การมีวิสัยทัศน์ที่มุ่งประโยชน์สาธารณะ นับเป็นเงื่อนไขสำคัญ เพราะหากผู้บริหารมองเห็นถึงประโยชน์ระยะยาวของประเทศชาติและประชาชน ก็จะนำมาสู่ความร่วมมือได้ง่ายขึ้น 2) การมีทัศนคติที่ดีเป็นกุญแจสำคัญของความสำเร็จในการประสานความร่วมมือ เพราะทัศนคติที่ดีจะทำให้เกิดความกระตือรือร้นที่จะร่วมมือ มีความยืดหยุ่นและพยายามหาคำตอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้นและแก้ไขต่อไป 3) ความร่วมมืออย่างเป็นหุ้นส่วน เป็นอีกเงื่อนไขที่สำคัญ ทั้งนี้องค์การที่เข้าร่วมหารือเพื่อให้เกิดความร่วมมือต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคเท่าเทียม 4) ความจริงใจและโปร่งใสในการร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนนับตั้งแต่เริ่มดำเนินการตามข้อตกลงความร่วมมือจะนำไปสู่ความเชื่อใจซึ่งกันและกันในขั้นตอนการดำเนินการ 5) การเริ่มต้นจากการวางเป้าหมายร่วมกัน โดยมีรายละเอียดที่ชัดเจนหรือมีการแลกเปลี่ยนเป้าหมายซึ่งกันและกันเพื่อส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน 6) ต้องมีการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารซึ่งกันและกัน เช่น การจัดประชุมทางไกล การจัดฐานข้อมูลร่วมกัน ตลอดจนเครื่องมือต่าง ๆ ที่จะช่วยในการตัดสินใจ 7) การมีข้อมูลข้อเท็จจริงที่เพียงพอในการเริ่มความร่วมมือและดำเนินการประสานความร่วมมือ จะต้องมีข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการที่จะร่วมมืออย่างเพียงพอในการตัดสินใจ

3. สภาพปัญหาและอุปสรรคของการจัดการความร่วมมือระหว่างภาค รัฐและภาคเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี 1) ความชัดเจนและความสอดคล้องกันของนโยบาย พบว่า การจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี เฉพาะกิจการที่เกี่ยวกับกิจการขนส่งสาธารณะทางรถโดยสารที่มีอุปสรรคปัญหาจากความไม่สอดคล้องกันของนโยบาย กรณีนโยบายให้เปลี่ยนลักษณะของรถโดยสาร จากรถตู้เป็นรถไมโครบัส ไม่สอดคล้องกับสภาพผิวจราจรของบางเส้นทางที่มีสภาพเล็กแคบไม่เหมาะกับลักษณะทางกายภาพของรถไมโครบัส ในขณะที่รถตู้ซึ่งมีขนาดเล็กกว่าสามารถวิ่งเข้าตรอกซอยหรือเส้นทางที่มีถนนเล็กแคบได้ดีกว่า แต่ก็มีนโยบายไม่อนุญาตให้รถตู้โดยสารวิ่งรับส่งผู้โดยสารเนื่องจากเกรงว่าจะเกิดความไม่ปลอดภัย เป็นต้น ชัดเจน อุปสรรคปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบกิจการขนส่งสาธารณะทางรถโดยสาร และที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการกิจการขนส่งสาธารณะทางเรือข้างต้น สอดคล้องกับแนวคิดของ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2549); Derthick (1972) ที่ว่านโยบายที่มีวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน หรือมีวัตถุประสงค์ไม่สอดคล้องกัน เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความล้มเหลว หรือเป็นอุปสรรคปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ และสอดคล้องกับแนวคิดของ Van Meter and Van Horn (1975) ที่ชี้ให้เห็นว่า ถ้าวัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ชัดเจน ย่อมเป็นปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ 2) การสนับสนุนนโยบาย พบว่า ผู้ประกอบการกิจการขนส่งสาธารณะทางรถโดยสารมีอุปสรรคเนื่องจาก มีกลุ่มบุคคลที่นำรถผิดกฎหมายมาเดินรถ และมีผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตจากสำนักงานขนส่งจังหวัดสุราษฎร์ธานี ทำการรับส่งผู้โดยสารแข่งกับผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต ทำให้ผู้ประกอบการที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกรมการขนส่งทางบกขาดศักยภาพในการสะสมทุนเพื่อพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะให้มีความทันสมัย ปลอดภัย อันเป็นเป้าประสงค์ร่วมกันทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน อุปสรรคปัญหาที่เกิดขึ้น สะท้อนให้เห็นว่า ภาครัฐยังให้การสนับสนุนนโยบายด้านการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะไม่เพียงพอ 3) ความซับซ้อนในการบริหารงาน เนื่องจากจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีระบบขนส่งสาธารณะที่หลากหลาย ประกอบด้วย การขนส่งสาธารณะทางรถโดยสาร ทางรถไฟ ทางเรือ และทางอากาศ จึงมีหน่วยราชการหลายหน่วยงานที่ต่างก็รับผิดชอบตามภารกิจในหน่วยงานของตนทำให้เกิดความซับซ้อนในการบริหารจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นการแก้ไขจะเป็นไปอย่างล่าช้า อุปสรรคปัญหาที่เกิดขึ้นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2549) ที่ว่า ยิ่งมีหน่วยงานหรือองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพียงใด การบริหารงานในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ยิ่งมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น 4) การจัดสรรทรัพยากร พบว่า การสนับสนุนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น รวมถึงผู้เชี่ยวชาญ จากส่วนกลางเป็นไปอย่างจำกัด และมีลักษณะกระจายไปตามหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจที่แตกต่างกัน ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนนโยบายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สภาพการณ์ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับแนวคิดของ Van Meter and Van Horn (1975) ที่ว่า 4Ms คือ คน (man) ซึ่งเป็นทรัพยากรบุคคลทั้งหมดที่กิจการมีอยู่ทั้งระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ เงินทุน (money or capital) ที่ใช้ในการดำเนินกิจการ วัสดุอุปกรณ์ (material) ซึ่งเป็นความจำเป็นในการดำเนินงาน เช่น เครื่องจักร วัตถุดิบ วัสดุใช้สอย รวมทั้งอาคารและที่ดิน และการจัดการ (management) คือวิธีการหรือกระบวนการในการนำปัจจัยเหล่านั้นมาดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

4. แนวทางพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบายขนส่งสาธารณะในจังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่าแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกรณีนี้ 5 ประเด็น คือ 1) ภาครัฐควรกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือในลักษณะเครือข่ายที่เปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจมากขึ้น 2) ภาครัฐควรจัดให้มีการประชุมร่วมระหว่างหน่วยงานและผู้ประกอบการเพื่อหาสาเหตุของปัญหาและแนวทางแก้ไข 3) ภาครัฐควรมีแนวทางในการสนับสนุนช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่ผู้ประกอบการภาคเอกชน 4) ภาครัฐควรเพิ่มความเข้มงวดในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อปราบปรามผู้ที่ประกอบการโดยไม่ได้รับอนุญาต 5) ภาครัฐควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะมากขึ้น โดยรัฐควรลดบทบาทการเป็นผู้กำหนดหลักเพียงฝ่ายเดียว เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการร่วมมืออย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะ

1. ภาครัฐควรมีนโยบายหรือมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดขึ้นเพื่อควบคุมกวดขันการละเมิดใบอนุญาต รวมถึงการประกอบการโดยไม่มีใบอนุญาตอย่างจริงจัง เช่น ที่ผ่านมายังมีผู้ประกอบการขนส่งทางบกบางรายที่ไม่ใบอนุญาต แต่ก็นำรถยนต์มารับส่งผู้โดยสาร หรือที่เรียกว่ารถเถื่อน ซึ่งในพื้นที่สนามบินสุราษฎร์ธานีก็ยังมีปรากฏให้เห็นอย่างเรื่อย ๆ จากปัญหานี้ทำให้ผู้ประกอบการที่ไม่มีใบอนุญาตเข้ามาแย่งชิงส่วนแบ่งผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาต หรือแย่งลูกค้าผู้โดยสารกันเกิดขึ้น เป็นต้น ภาครัฐจึงควรออกมาตรการหรือบทลงโทษขั้นเด็ดขาด เพื่อให้ผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาต ทำตามกฎระเบียบ ได้ประโยชน์สูงสุด

2. ภาครัฐควรหามาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนมีศักยภาพด้านเงินทุนมากขึ้น และหามาตรการเพื่อลดภาระของภาคเอกชนอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐ เพื่อให้เอกชนมีศักยภาพในการมีส่วนร่วมพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะที่สามารถเชื่อมต่อช่องทางต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังเช่นในปี 2561 จากนโยบายการเปลี่ยนรถตู้โดยสารที่มีอายุการใช้งานครบ 10 ปี มาเป็นรถโดยสารขนาดเล็กที่มีมาตรฐานความปลอดภัยเป็นไปตามที่กรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคมกำหนด กรมการขนส่งทางบกจึงร่วมกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และ บริษัท ขนส่ง จำกัด โดยการออกสินเชื่อ Krungthai mini bus เพื่อสนับสนุนเงินทุนให้กับผู้ประกอบการรถตู้โดยสารเปลี่ยนมาเป็นรถโดยสารขนาดเล็กที่มีมาตรฐาน นอกจากนี้กรมการขนส่งทางบกได้ประสานความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรมยานยนต์เพื่อจัดหาและนำเข้ารถโดยสารขนาดเล็กจากต่างประเทศ ควบคู่กับการพัฒนาอุตสาหกรรมประกอบรถโดยสารในประเทศให้สามารถรองรับความต้องการของผู้ประกอบการได้ (กรมการขนส่งทางบก, 2561) นอกจากนี้ภาครัฐมีมาตรการการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามารองรับการให้บริการ เช่น ระบบตั๋วร่วม (e-ticket system) อย่างไรก็ตาม รถที่ใช้ประกอบกิจการหรือเทคโนโลยีที่ทันสมัย ต้องใช้เงินทุนมาก ผู้ประกอบการรายย่อยอาจเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ยาก ภาครัฐจึงควรเข้ามาสนับสนุนให้มากกว่านี้ อาจเป็นการเพิ่มช่องทางของแหล่งเงินทุน การลดดอกเบี้ยเงินกู้ เป็นต้น

3. หน่วยงานภาครัฐควรจัดให้มีเวทีสาธารณะ เพื่อรับฟังความคิดเห็น ความต้องการ และข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบาย โครงการและกิจกรรมการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ เนื่องจากกิจการขนส่งสาธารณะจะมีผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก ที่ผ่านมา

ภาครัฐมีบทบาทในฐานะผู้กำหนดนโยบายซึ่งมีลักษณะเป็นแบบจากบนลงล่าง (top-down) มากกว่าที่จะเป็นแบบล่างขึ้นบน (bottom-up) การจัดให้มีเวทีสาธารณะ จะทำให้ทราบถึงปัญหา หรือได้ข้อคิดคำแนะนำใหม่ ๆ จากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เพื่อนำไปปรับปรุงพัฒนาแผน/นโยบายต่อไป เช่น อาจมีการจัดปราศรัยที่ศาลากลางจังหวัดถึงปัญหาด้านการขนส่งทางบก ทางเรือ ทางอากาศ และทางราง การหารือร่วมกันป้องกันอุบัติเหตุวันหยุดยาว เป็นต้น

4. ควรมีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนเพื่อพัฒนาลักษณะการจัดการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อบรรลุเป้าหมายการเชื่อมต่อการขนส่งสาธารณะที่ทันสมัย ปลอดภัย

5. ภาครัฐควรเพิ่มบทบาทการเป็นผู้ประสานเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ มากกว่าการมีบทบาทเป็นฝ่ายกำหนดเพียงฝ่ายเดียว โดยนำความคิดเรื่องเครือข่ายนโยบายมาเป็นกรอบในการดำเนินงาน ส่วนใหญ่การจัดประชุมสัมมนาจะมีขึ้นในกรุงเทพ ซึ่งตามจังหวัดต่าง ๆ มีการประชุมสัมมนาไม่มากนัก หรือเป็นกลุ่มเล็ก ๆ การที่ภาครัฐเพิ่มบทบาทในการเป็นเจ้าภาพจัดประชุมสัมมนาในจังหวัดต่าง ๆ จะทำให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนและระหว่างภาคเอกชนด้วยกันเอง เกิดความสัมพันธ์ที่ดี ทำให้ระบบขนส่งสาธารณะเกิดการพัฒนาก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง

เอกสารอ้างอิง

กรมการขนส่งทางบก. (2561). *กรมการขนส่งทางบกจับมือธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทขนส่ง จำกัด และ บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม เพิ่มศักยภาพแก่ผู้ประกอบการขนส่งร่วมกำหนดมาตรการสนับสนุนและส่งเสริมการ.ให้บริการด้วยรถโดยสารขนาดเล็กที่ได้มาตรฐาน เพื่อยกระดับความปลอดภัยและการให้บริการด้วยรถโดยสารสาธารณะอย่างเป็นรูปธรรม.* ค้นเมื่อ 29 มิถุนายน 2563, จาก https://www.dlt.go.th/th/publicnews/view.php?_did=2088

โกวิทย์ พวงงาม. (2552). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). *นโยบายสาธารณะ.* กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2549). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ.* พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

Agranoff, R, & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: new strategies for local governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review, 66* (S1), 56-65.

Brealey, R. A., Cooper, I. A., & Habib, M. A. (1997). Investment appraisal in the public sector. *Oxford Review of Economic Policy*, *13*(4), 12-28.

Derthick, M. (1972). *New Town In-Town*. Washington, DC.: The Urban Institute.

Hogwood, B.W. and Gunn, L.A. (1984). *Policy analysis for the Real World.* Oxford: Oxford University Press.

Mattessich, P., Murray-Close, M., & Monsey, B. (2001). *Wilder Collaboration Factors Inventory.* St. Paul, MN: Wilder Research.

Van Meter, D. S., & Van Horn, Carl E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, *6*(4), 445-487.