

การจัดการสาธารณะเชิงความร่วมมือโดยภาคีที่สาม

Public Management Through Third Sectors Collaboration

♦ Damrongsak Junthothai

Faculty of Political Science Ramkhamheang University, Email: drs2542@hotmail.com

ดำรงศักดิ์ จันทิพย์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Received: May 15, 2019; Revised: May 23, 2019; Accepted: May 24, 2019

Abstract

The Collaborative Public Management between social entities has long been known, especially in charitable affairs. In modern society Government always play the major role in the public affairs, as well as get the job done by business in some mission. In complex society, it's unavoidable and necessary to collaborate all parties, among State, Business and Third Sectors for the public management to accomplish. In this article will show the Public Administration as academic field which concerns the important of the Third Sector in public arenas, as emphases in theoretical concepts; characteristic; purposes & activities; movement; and relations of Civil Society and other entities in Thailand in the present and the future.

Keywords: Collaborative Public Management, Third Sectors, Civil Society

บทคัดย่อ

การจัดการสาธารณะบนความร่วมมือระหว่างภาคีในสังคมเป็นที่รู้จักและมีมาช้านานแล้ว โดยเฉพาะในกิจการการกุศล ในสังคมสมัยใหม่หน่วยงานภาครัฐได้เข้ามามีบทบาทหลักในการจัดการสาธารณะและต่อมาจึงอาศัยความร่วมมือจากภาคธุรกิจเอกชนที่แสวงกำไร เมื่อสังคมมีความซับซ้อนขึ้นบทบาทสาธารณะเป็นสิ่งจำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งภาครัฐ เอกชนแสวงกำไร และภาคีที่สาม ซึ่งภาคีนี้เป็นจุดเน้นของบทความนี้จะชี้ให้เห็นความเคลื่อนไหวในวงวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่เปิดกว้างให้ความสนใจในกรอบความคิดของภาคีที่สาม กรอบแนวคิดที่มาขององค์กรภาคประชาสังคม ทฤษฎีประชาสังคม คุณลักษณะขององค์กรภาคประชาสังคม เป้าหมาย วิธีการ ลักษณะการทำงาน ความพยายามขององค์กรภาคประชาสังคม ความเคลื่อนไหวขององค์กรภาคประชาสังคมของไทย และระบบความสัมพันธ์ขององค์กรภาคประชาสังคมของไทยกับองค์กรทางสังคมอื่นในอนาคต

คำสำคัญ : การจัดการสาธารณะเชิงความร่วมมือ ภาคีที่สาม ประชาสังคม

บทนำ

คุณค่าสาธารณะ (Public Value) เป็นคุณค่าที่องค์การมีส่วนช่วยหรือยังประโยชน์ต่อสังคมซึ่งไม่เฉพาะองค์การภาครัฐเท่านั้นในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าไม่ว่าองค์การธุรกิจหรือภาคเอกชนไม่แสวงกำไรต่างให้การยอมรับหรือมีความตระหนักในคุณค่าดังกล่าวมากยิ่งขึ้น แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วทุกองค์กรหรือทุกภาคีที่มีอยู่ในสังคมได้ให้ความสำคัญต่อคุณค่าสาธารณะในลักษณะการทำงานร่วมกันมาอย่างต่อเนื่อง กล่าวอีกนัยหนึ่งการจัดการสาธารณะบนความร่วมมือไม่ว่าจะเป็นระหว่างภาครัฐ (Government or State) ธุรกิจเอกชนที่แสวงกำไร (Business or for profit sector) กับภาคีที่ 3 (Third sector or non-profit sectors) หรือองค์การภาคประชาสังคมที่เกาะติดกับชุมชนและประชาชน ตลอดจนคู่ความร่วมมือใด ๆ เช่น รัฐบาลกับธุรกิจเอกชนเอกชนหรือรัฐบาลกับภาคีที่ 3 หรือกับประชาชน เกิดขึ้นหรือมีมาช้านานแล้วโดยเฉพาะความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชนโดยเฉพาะอาจมีที่มาจากคุณค่าเชิงการแบ่งปันหรือมีอะไร่วมกัน (Shared Value) ในงานเชิงการกุศลที่ทุกฝ่ายมุ่งคุณค่าที่จะเสียสละหรือให้การช่วยเหลืออันมีที่มาจากหลักการทางศาสนา เช่น ชะกาต (Zakat) ในหลักศาสนาอิสลาม สังคหะวัตถุ 4 ตามหลักคำสอนในศาสนาพุทธ ตลอดจนหลักคำสอนในศาสนาคริสต์ที่ว่า “จงรักเพื่อนบ้านเหมือนรักตนเอง” เป็นต้น

ในวงการรัฐประศาสนศาสตร์พอจะสรุปแนวโน้มความสัมพันธ์และความร่วมมือในงานสาธารณะได้ตามลำดับเวลาเป็น 3 ลักษณะคือ ลักษณะแรก งานสาธารณะที่ภาครัฐเป็นตัวหลัก (Old Public Administration : OPA) โดยผ่านกลไกระบบราชการ (Bureaucracy) และการกระจายอำนาจซึ่งหมายถึงการมีกลไกราชการที่ลงไปในพื้นที่ ลักษณะที่สอง งานสาธารณะเชิงธุรกิจ (Business-like) ที่ดึงดูดให้ไปธุรกิจหรือตลาดเป็นหลักซึ่งรู้จักในชื่อการจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management-NPM) โดยรูปธรรม อาทิ การแปรรูปการลดวิธีการทำงานแบบราชการ การลดบทบาทของรัฐในกิจการสาธารณะ ฯลฯ และลักษณะที่สาม คืองานสาธารณะในเชิงเน้นการบริการโดยปฏิบัติต่อเป้าหมายมิใช่ในฐานะลูกค้า แต่ในฐานะพลเมืองหรือผู้มีสิทธิ (Eligibility) ดังเช่นในปัจจุบันซึ่งจะเน้นการขับเคลื่อนโดยรัฐปรับบทบาทมาเป็นผู้อำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดความร่วมมือหรือทำงานในเชิงเครือข่ายระหว่างภาครัฐ-เอกชนแสวงกำไร - ภาคีที่ 3 (New Public Service-NPS) (Denhardt & Grubbs, 2003; Prakorn Siriprakorp; 2015) อันเป็นการจัดการเชิงความร่วมมือเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายในทางสาธารณะ ที่เปิดพื้นที่ให้ภาคีที่ 3 เข้ามามีบทบาทอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน และเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันได้อาศัยโอกาสของเทคโนโลยีให้เป็นพื้นฐานในการทำงาน เช่น วิธีการในเชิงประชาธิปไตยแบบลิ้นไหล (Liquid Democracy) ในการขับเคลื่อนผลักดันเพื่อบรรลุไปสู่เป้าหมายตามความต้องการ

ความเคลื่อนไหวในวงการรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญประการหนึ่งที่สังเกตได้จากการประชุมประจำปีของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน (American Society for Public Administration) ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาภายหลังจากเหตุการณ์ 9-11 เริ่มเห็นแนวโน้มว่าประชาคมวิชาการดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับประเด็นบทบาทของภาคีที่ 3 ตลอดจนการศึกษาวิจัยไปสู่การจัดการงานสาธารณะที่จำเป็นต้องอาศัยทุกภาคีในสังคมมากยิ่งขึ้น เช่นการปรากฏมโนทัศน์ในเรื่อง การจัดการองค์กรไม่แสวงกำไร (Non-profit

Management) การสร้างข้อผูกพันของพลเมือง (Civic Engagement) ในงานสาธารณะ การสร้างความยั่งยืนของชุมชนและสังคม (Sustainable Community & Society) การสร้างชุมชนที่น่าอยู่น่าอาศัย (Livable Community) ไปจนกระทั่งเรื่องของการจัดการหายนะภัย (Disaster Management) เป็นต้น ที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นกรอบเนื้อหา (Theme) หรือรายการ (Lists) ในการสัมมนาที่มีการจัดประชุมเพื่อนำเสนอผลงานวิชาการ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับภาคที่ 3 มากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เช่นเดียวกับความเคลื่อนไหวในวงวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย จากการประชุมวิชาการของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทยครั้งที่ 9 เมื่อ 15 มีนาคม 2562 ในหัวข้อ “รัฐประศาสนศาสตร์กับการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล” ซึ่งแบ่งเป็น 4 กลุ่มได้แก่ กลุ่มที่ 1 การบริหารงานภาครัฐในยุคดิจิทัล (Public Management in Digital Era) กลุ่มที่ 2 การเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัลกับนโยบายสาธารณะ (Digital Transformation and Public Policy) กลุ่มที่ 3 ภาครัฐ การพัฒนาอย่างยั่งยืน และนวัตกรรม (Public Sector, Sustainable Development and Innovation) และ กลุ่มที่ 4 การเมืองสถาบันทางการเมือง และการเลือกตั้ง ซึ่งแต่ละกลุ่มมีรายการนำเสนอผลงานวิชาการที่ค่อนข้างหลากหลาย และทำให้เห็นถึงการเปิดโลกทัศน์ในการจัดการสาธารณะที่เน้นหน่วยงานภาครัฐไปสู่ภาคอื่น ๆ ที่มีอยู่ในสังคม เช่นเดียวกับแนวโน้มความสนใจของวงการรัฐประศาสนศาสตร์ในระดับสากล อาทิ ความสนใจในประเด็น การพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาสิ่งแวดล้อม สังคมผู้สูงอายุ การเมืองภาคประชาชน ความเข้มแข็งของชุมชน เป็นต้น (The Public Administration Association of Thailand, 2019)

บทความนี้มุ่งนำเสนอประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาคที่ 3 ในสามส่วนคือ บทนำ กรอบความคิดเชิงทฤษฎีและการวิเคราะห์ ใน 6 หัวข้อคือ 1. กรอบแนวคิดที่มาขององค์กรภาคประชาสังคม 2. ทฤษฎีประชาสังคม 3. คุณลักษณะขององค์กรภาคประชาสังคม 4. เป้าหมาย วิธีการ ลักษณะการทำงานและความพยายามขององค์กรภาคประชาสังคม 5. ความเคลื่อนไหวขององค์กรภาคประชาสังคมของไทย และ 6. ระบบความสัมพันธ์ขององค์กรภาคประชาสังคมของไทยกับองค์กรทางสังคมอื่นในอนาคต และส่วนที่สามคือ สรุปและข้อเสนอแนะ

กรอบความคิดเชิงทฤษฎีและการวิเคราะห์

1. กรอบแนวคิดที่มาขององค์กรภาคประชาสังคม

ประชาสังคม (Civil Society) หมายถึง ชุดของสถาบัน องค์กร และพฤติกรรมที่อยู่ระหว่างรัฐชาติ รัฐตลาด กับครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะรวมถึงองค์การอาสาสมัคร องค์กรไม่แสวงกำไรต่าง ๆ เช่น สถาบันองค์การการกุศล ขบวนการทางสังคมการเมือง ตลอดจนลักษณะต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมและการผูกพันนั้น หมายถึง (Engagement) ทางสังคม อันเกี่ยวข้องกับคุณค่าและกระบวนวัฒนธรรมของเขา (Kubik and Ekiert, 2000; Glasius, 2002) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสังคมเกิดความตื่นตัวในเรื่องของประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และธรรมาภิบาลที่ดีซึ่งสองข้อความคิดไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคธุรกิจเอกชน (Public sector - private sector dichotomy) อันเป็นองค์กรที่มีบทบาทอยู่ดั้งเดิม ไม่สามารถให้คำตอบได้อย่างชัดเจน ดังนั้นจึงมีการ

ผุดขึ้นของบทบาทองค์กรประเภทที่สาม (the third sector) นอกจากจะชี้ให้เห็นว่าสังคมเมืองมีการทางสังคมที่ครอบคลุมหรือมีความหลากหลาย แล้วยังชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นเพราะงานบางลักษณะจะมีความสอดคล้องกับคุณค่าขององค์กรประเภทนี้ เช่น การอาศัยทุนทางสังคม ความเป็นอิสระทางการเงินการคลัง ปลอดจากการเมือง ความโปร่งใสและธรรมาภิบาล แล้วความจำเป็นในการบริหารและพัฒนาสังคมก็เป็นแรงผลักดันให้เกิดองค์กรที่มีใช้รัฐเพื่อการพัฒนา (Nongovernmental Organizations for Development (NGODs) อีกด้วย (Fuentes - Fuentes and Maset - Llaudes, 2007)

อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องตระหนักว่านิยามดังกล่าวสะท้อนจากการอธิบายเชิงประจักษ์จากประชาสังคมโลก (Global Civil Society) ซึ่งแท้ที่จริงแล้วความเคลื่อนไหวขององค์การภาคประชาสังคมมีทั้งรูปธรรมและนามธรรม ในทางตรงข้าม ประชาสังคมสากลเป็นเวทีการต่อสู้ในเชิงความหมาย ทั้งในเชิงของกระบวนการต่อสู้และความเคลื่อนไหวหรือในเชิงการปลุกจิตสำนึกที่อาศัยโครงข่ายเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามามีบทบาทในสังคมอย่างมากของความเคลื่อนไหวหรือขบวนการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์การศาสนา การค้า ขบวนการทางสังคม องค์การพัฒนาเอกชน กลุ่มทางวัฒนธรรม และกลุ่มท้องถิ่น ในแง่ของวิธีการทำงาน องค์การภาคประชาสังคมจะทำงานในเชิงการจัดการกันเองที่ไม่มีสายการบังคับบัญชา ซึ่งการทำงานดังกล่าวอาศัยพื้นฐานประสบการณ์ จุดประสงค์ร่วม และทิศทางตามสถานการณ์หรือประเด็นปัญหาเป็นพื้นฐานมากกว่าการทำงานตามกฎหมายที่ตายตัวแบบระบบราชการ

ในความหมายที่กว้าง องค์การภาคประชาสังคมคือสถาบันที่ครอบครองพื้นที่ทางสังคมระหว่างตลาดกับรัฐ (Market and the state) ซึ่งรู้จักในนามเศรษฐกิจชุมชน (Social Economy) องค์การไม่แสวงกำไร (Nonprofit) องค์การอาสาสมัคร (Voluntary) องค์การประเภทที่สาม (the “third”) องค์การสาธารณประโยชน์ (NGO) (ซึ่งราชบัณฑิตยสถานได้บัญญัติศัพท์ไว้ว่าคือ “องค์การนอกภาครัฐ” นอกจากนั้น ยังมีผู้ใช้ว่า องค์การพัฒนาเอกชน องค์การสาธารณประโยชน์) หรือองค์การการกุศล (Charitable) ซึ่งโดยกิจกรรมที่ปรากฏ มักได้แก่ งานโรงพยาบาล มหาวิทยาลัย สมาคม องค์การวิชาชีพต่าง ๆ องค์การดูแลเด็กดูแลผู้สูงอายุ องค์การพัฒนาระดับรากหญ้า กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อม สมาคมองค์กรชุมชน กลุ่มช่วยเหลือตนเอง กลุ่มศาสนา สपोर्टคลับ ศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพ องค์การสิทธิมนุษยชน สมาคมชุมชน รวมไปถึงบ้านพักพิง เป็นต้น (Salamon and Anheier, 1998) นอกจากนี้ภาคประชาสังคม (Civil Society) เป็นมโนทัศน์ที่แสดงถึงการคืนอำนาจมาอยู่ในมือของประชาชน ซึ่งแท้จริงแล้วมิใช่เป็นเรื่องใหม่ แต่เป็นความเคลื่อนไหวหนึ่ง ซึ่งแพร่หลายในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา ในลักษณะการถ่ายเทพลังการเมืองไปสู่มือของประชาชนในพื้นที่หรือท้องถิ่น ซึ่งเป็นความเคลื่อนไหวแทนที่การเมืองของภาครัฐโดยเฉพาะ ในทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา อันแสดงให้เห็นการเป็นปฏิปักษ์กับกระแสโลกาภิวัตน์ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประชาสังคม จะมีทิศทางในแนวทางประชาธิปไตย แต่มิใช่ประชาธิปไตยในฐานะการปกครองหรือเครื่องมือของรัฐในแนวดิ่ง (ตัวแทนและรัฐบาล) แต่เป็นประชาธิปไตยในเชิงประชาคมนิยม (Communitarianism) อันเป็นประชาธิปไตยที่ให้อำนาจแก่ประชาคมพร้อมกับความร่วมมือและความรับผิดชอบ (Tam, 1998; Drake, 2001) อันเป็นการคำนึงถึงเป้าหมายของ

ประชาคมหรือชุมชนและความเป็นปัจเจกชน สูงกว่าการประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือของผู้ปกครอง ซึ่งแท้ที่จริงแล้วก็มีทิศทางที่สอดคล้องกัน คือรัฐและคุณภาพของรัฐที่เอื้อทั้งคุณภาพของระบบเศรษฐกิจของรัฐและตลาด กับสิทธิของปัจเจกบุคคลและชุมชน ภายใต้กฎธรรมชาติที่คำนึงถึงสิทธิและศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ ดังนั้นในปัจจุบันจึงมีความจำเป็นให้นิยามในเรื่องของสิทธิของปวงชนใหม่ อันเกี่ยวข้องกับการเมืองภาคประชาชนและประชาสังคม

2. ทฤษฎีประชาสังคม (Civil Society Theory)

ในด้านเหตุผลความจำเป็นขององค์กรภาคประชาสังคม อาจสังเกตจากนิยามเชิงวัตถุประสงค์ขององค์กรประเภทนี้ เช่น เป็นมุมมองใหม่อันสะท้อนถึงความชอบธรรมและความมีเสถียรภาพของรัฐ ในการยอมรับกระบวนการที่นอกเหนือจากการทำงานโดยกลไกของรัฐ หรือในทางตรงข้ามประชาสังคมสะท้อนถึงการไม่ยอมรับหรือต่อต้านการตัดสินใจของผู้เผด็จการโดยปราศจากเหตุผล การกดขี่ข่มเหง รวมตลอดถึงการแสดงบทบาทที่ครอบคลุมของรัฐบาล (Rosenblum and Post, 2001) นอกจากนี้ยังหมายถึงพื้นที่ทางสังคมในเชิงความเป็นสถาบัน ที่เกิดขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองจากอำนาจรัฐ ที่พลเมืองมีเสรีภาพในการจัดตั้ง หรือสามารถรวมตัวจัดตั้งได้อย่างสะดวก โดยเฉพาะในมุมมองของฮาเบอร์มาส (Jurgen Habermas) เห็นว่าพื้นที่สาธารณะดังกล่าว อยู่ระหว่างรัฐกับสังคม ที่ซึ่งสาธารณชนมารวมตัวรวมกลุ่มแสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผย โดยที่รูปลักษณ์ของโครงสร้างขององค์กรนี้จะลงตัวได้ก็ต่อเมื่อได้มีการถกอภิปราย หรือนำเสนอในเชิงอุดมการณ์ ตลอดจนคุณค่าเชิงวัฒนธรรมในหมู่ประชาชนอย่างเปิดเผย (Eley, 1992 quoted in Kubik and Ekiert, 2000) ดังนั้นการรวมตัวรวมกลุ่มของพลเมืองเป็นองค์กรประชาสังคมจึงเป็นเรื่องที่สมาชิกตั้งใจที่จะกระทำ โดยมีความตั้งใจที่จะบรรลุความสำเร็จในเป้าประสงค์ร่วมกัน

ในทางทฤษฎีจะชี้ถึงความเป็นอิสระและการดำเนินการโดยภาคพลเมือง ในการกำหนดเป้าหมาย ตลอดจนวิธีการทำงานตามประโยชน์ หรือความสนใจของสมาชิก แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีองค์กรภาคประชาสังคมจำนวนไม่น้อย ที่ยังไม่บรรลุถึงมิติของความเป็นองค์กรประเภทนี้ เช่น ยังมีการควบคุมให้องค์กรภาคประชาสังคม ต้องอยู่ภายใต้ระบอบหรือการควบคุมของรัฐ เช่น ในประเทศสังคมนิยม อาทิ โปแลนด์ ฮังการี ตลอดจนประเทศในยุโรปกลาง อย่างไรก็ดีตามภายหลังทศวรรษที่ 1980 รัฐบาลของประเทศเหล่านั้น เริ่มที่จะผ่อนคลายการควบคุมดังกล่าว (Kubik and Ekiert, 2000) เมื่อพิจารณาถึงความสนใจในการรวมตัวรวมกลุ่มเป็นองค์กรภาคประชาสังคม ย่อมนำมาซึ่งความหลากหลาย ดังนั้นการมีองค์กรการในภาคประชาสังคมที่แตกต่างกัน ย่อมมีที่มาที่แตกต่างกันด้วย เหตุนี้ลักษณะขององค์กรภาคประชาสังคมที่ปรากฏอยู่ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของขนาด องค์กรประกอบ แหล่งที่มาของเงินทุน ตลอดจนการดำเนินงาน ย่อมมีนัยยะที่สำคัญ อันบ่งบอกถึงเหตุผลในการเกิดขึ้นขององค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งในประเด็นนี้อาจอธิบายที่มาได้ด้วยหลากหลาย กรอบความคิดเชิงทฤษฎี อาทิ ความล้มเหลวของรัฐและความล้มเหลวของตลาด (Government Failure/ Market Failure Theory) ทฤษฎีด้านอุปทาน (Supply-Side Theory) ทฤษฎีความไว้วางใจ (Trust Theories) ทฤษฎีรัฐสวัสดิการ (Welfare State Theory) ทฤษฎีพึ่งพา (Interdependence Theory) ทฤษฎีจุดกำเนิดสังคม

(Social Origins Theory) ทฤษฎีโพสโมเดิร์น (Postmodern Theory) กรอบทฤษฎีที่อธิบายในเรื่องนี้ (Salamon and Anheier, 1998) เป็นต้น

3. คุณลักษณะขององค์การภาคประชาสังคม (CSOs)

อาจจำแนกคุณลักษณะของประชาสังคมตามนัยยะความหมายออกเป็น 5 ลักษณะ ได้แก่ ในเชิงสาระัตถะ และบริบท (Substance and Context) ในเชิงตำแหน่ง (Position) ในสังคม ในเชิงของเป้าหมายประสงค์ (Purpose) ในเชิงความเป็นพลเมือง (Citizenship and Civility) ในเชิงแนวทางการทำงานที่ใช้ชุมชนเป็นรากฐาน (Community-based Approach) และในเชิงการทำงานในลักษณะเครือข่าย (Networking) ดังนี้

3.1 ในเชิงสาระัตถะและบริบท (Substance and Context) องค์การภาคประชาสังคมในแง่นี้คือ ความเคลื่อนไหวทางสังคมในรูปองค์กรทางสังคม หรือสถาบันทางสังคมที่ปรากฏในสังคมทั่ว ๆ ไป ทั้งการรวมตัว รวมกลุ่มให้เห็นเป็นองค์กรและกิจกรรม หรือพฤติกรรมของบุคคลที่เป็นสมาชิกประชาสังคมนั้น ๆ สาระัตถะที่สำคัญคือ องค์กรเหล่านั้นจะไม่แสวงหากำไร มีนัยยะของการอาสาสมัคร เช่น องค์กรการกุศล นอกจากนี้ ขบวนการดังกล่าวอาจมีวัตถุประสงค์ของการเคลื่อนไหวที่แตกต่างหรือหลากหลาย โดยอาศัยการมีส่วนร่วม และการสร้างข้อผูกพันภาคพลเมือง (Civic Engagement) อันเกี่ยวข้องกับคุณค่าและกระแสนวัตกรรม

3.2 ในเชิงตำแหน่ง (Position) ในสังคม ซึ่งในเชิงตำแหน่ง หรือตำแหน่งแห่งที่ในสังคมนี้ พิจารณา องค์การภาคประชาสังคมเป็นองค์กร หรือ องค์กรประชาสังคมที่เป็นสื่อกลางระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน ชุมชน ละแวกบ้าน (Neighborhood) องค์กรสาธารณกุศลต่าง ๆ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็น โครงสร้างหรือองค์กรที่มีใช้รัฐชาติกับธุรกิจเอกชน (Berger and Neuhaus in Anake Laothammata, 1999) องค์กรกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยที่ตั้งขึ้นมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐหรือราชการหากแต่เป็นการรวมตัวในลักษณะที่ไม่เป็นทางการซึ่งอาจสืบทอดจากความเชื่อถือศรัทธา เช่น การรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนทางจารีตประเพณี ทางศาสนา หรือสืบทอดกันจากความผูกพันภักดีหรือในเชิงสัญลักษณ์ ซึ่งเป็นเรื่องโดยธรรมชาติและเป็นชีวิตจริง เหตุที่มีกลุ่มเหล่านี้เกิดขึ้นในเชิงแนวความคิดแล้วสะท้อนถึงการที่ปฏิเสธขอบเขตอำนาจของรัฐที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ในขณะที่ก็ปฏิเสธลัทธิปัจเจกชนนิยมสุดขั้วที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและไม่สนใจสังคมนั่นเอง

3.3 ในเชิงของเป้าหมายประสงค์ (Purpose) อันได้แก่ “การที่ผู้คนในสังคม เห็นวิกฤตการณ์ หรือสภาพปัญหา ในสังคมที่สลับซับซ้อนยากแก่การแก้ไข มีวัตถุประสงค์ร่วมกันซึ่งนำไปสู่การก่อจิตสำนึก (Civic Consciousness) ร่วมกัน มารวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กรพลเรือน (Civic Group) ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือ ภาคสังคม (ประชาชน) ในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน (Partnership) เพื่อร่วมกันแก้ปัญหา หรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ด้วยความรัก ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการจัดการโดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายพลเรือน (Civic Network)” ซึ่งในข้อนี้ชี้ให้เห็นว่าองค์กรภาคประชาสังคมอยู่ในฐานะของเครื่องมือในเชิงกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา

3.4 ในเชิงความเป็นพลเมือง (Citizenship and Civility) ความเป็นบ้านเป็นเมือง หรือวิถีของความเป็นพลเมืองโดยทั่วไป ในแง่นี้ได้แก่ความเป็นประชาสังคมจะครอบคลุมทุกชนชั้นของสังคมที่เน้นเรื่องความ

สมานฉันท์ ความกลมเกลียว ความกลมกลืนในภาคประชาสังคม มากกว่าการดูที่ความแตกต่างหรือ ความแตกต่างภายในมุมมองนี้เน้นประเด็นของชาวบ้านชาวเมืองโดยทั่ว ๆ ไป “คนชั้นกลาง” “การมีส่วนร่วม” “ความผูกพัน” และ “สำนึกของความเป็นพลเมือง” กล่าวคือ “ประชาสังคม” โดยนัยยะนี้ มิได้หมายถึงความเป็นชุมชนของสังคมชนบทเท่านั้น แต่กินความรวมไปถึงคนชั้นกลางภาคเมืองที่ไม่จำเป็นต้องมีความ สัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นเครือญาติหรือเป็น แบบคั่นหน้า (Face to Face Relationship) แต่เป็นความผูกพัน (Bond) ของผู้คนที่หลากหลายต่อกันบนฐาน แห่งความร่วมมือและการแสวงหาการมีส่วนร่วม และด้วยสำนึกที่มีต่อความเป็นพลเมือง (Citizenship) ซึ่งแตกต่างจากประชาชนธรรมดา เช่น ทรรศนะของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (1999) เป็นต้น

3.5 ในเชิงวิธีการที่ใช้ชุมชนเป็นรากฐาน (Community - based Approach) ที่ติดกับพื้นที่หรือสภาพปัญหาที่เผชิญร่วมกันและอาศัยวัฒนธรรมชุมชน โดยลักษณะการทำงานคือ การมีองค์การที่ใช้ชุมชนเป็นรากฐานโดยเฉพาะ ปรากฏการณ์ปัญหาหรือผลกระทบในหลาย ๆ ประเทศในปัจจุบัน อันชุมชนเห็นว่าได้ส่งผลกระทบทั้งในแง่เศรษฐกิจ ปากท้องสิ่งแวดล้อม หรือความเสื่อมถอยทางวัฒนธรรม ฯลฯ จนมีแรงผลักดันและการกระตุ้นให้เกิดชุมชนที่เข้มแข็งหรือรูปธรรม ได้แก่ การรวมตัวรวมกลุ่มของคนในชุมชนในการต่อสู้กับแรงผลักดันจากภายนอก

3.6 ในเชิงการทำงานในลักษณะเครือข่าย (Networking) หรือในเชิงพันธมิตร ในแง่ขององค์การภาคประชาสังคมในความหมายที่กว้างเป็นความร่วมมือของพหุภาคี (Pluralism) ที่อาจเชื่อมโยง ถักทอ ทั้งในแนวระนาบหรือในแนวดิ่งหรือในหลายระดับ (Multi - level Cooperation) อาจเป็นระหว่างกลุ่ม ระหว่างองค์การ หรือแม้กระทั่งในระดับสากล โดยเฉพาะมองว่าชุมชนในปัจจุบันอ่อนแอมาก การที่จะทำให้ชุมชน มีความเข้มแข็งได้นั้น จะต้องเกิดจากความร่วมมือและการทำงานร่วมกันของภาคสังคมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งภาคประชาชนโดยการอาศัยความร่วมมือร่วมใจของคนในชุมชนและองค์การทางสังคม ดังนั้น การทำงานในเชิงองค์กรเครือข่ายจะเป็นวิธีการเชิงกลยุทธ์ที่สำคัญในการทำงาน โดยการเน้นการก้าวเข้ามามีบทบาทขององค์การภาคประชาสังคมโดยอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศและการติดต่อสื่อสารเป็นปัจจัยเกื้อหนุน ดังนั้น การที่กลุ่มหรือองค์กรพลเรือน (Civic Group) ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคสังคม (ประชาชน) มาทำงานร่วมกันในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน (Partnership) จึงเป็นแนวทางการขับเคลื่อนสังคมที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบัน ทั้งนี้จะเห็นได้จากกระแสการรื้อฟื้นชุมชน เป็นกระแสที่เกิดขึ้นท่ามกลางวิกฤติที่โครงสร้างของชาติไม่สามารถเข้ามาจัดการได้ ในขณะเดียวกันความเป็นเสรีชนก็อ่อนแอเกินไปต่อการรับมือกับวิกฤติที่มีความสลับซับซ้อน การเกิดขึ้นขององค์กรชุมชนจึงเป็นความจำเป็นที่ต้องเกิดขึ้นเพื่อการอุดช่องว่างระหว่างรัฐและพลเมือง

จากการวิเคราะห์ดังกล่าวมีเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้องค์กรภาคประชาสังคม มีพลังและความเข้มแข็งอันจะนำมาซึ่งขีดความสามารถในการนำพา (Carrying Capacity) ชุมชน สังคม ประเทศชาติรวมถึงประชาคมโลก คือ ความเป็นพลเมืองและความเป็นพลเมืองที่แข็งขัน (Citizenship and Active Citizenship) ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ปฏิบัติการขององค์กรภาคประชาสังคมมุ่งไปที่ชุมชน ท้องถิ่น หรือในเชิงของพื้นที่ที่สำคัญ

(Area Oriented Approach) อันหมายถึงความพยายามในการขับเคลื่อนการทำงาน (รวมทั้งการป้องกันแก้ไข ปัญหา และการพัฒนา) ที่อยู่บนความร่วมมือ ความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ หรือในเชิงการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี (Governance)

4. เป้าหมาย วิธีการ ลักษณะการทำงาน และความพยายามขององค์กรภาคประชาสังคม

ในเชิงทฤษฎี นอกจากจะมีงานวิจัยที่บ่งชี้ว่าระบบความสัมพันธ์ขององค์กรทางสังคม (Social Organizations) จะมีลักษณะลู่เข้าหากัน (Convergent) ซึ่งหมายถึง การมีจุดเน้น (Focus) มีความสนใจที่จะ รวม (Merge) ตลอดจนการเข้ามาทำงานร่วมกัน (Joint) ในพื้นที่สาธารณะแล้ว เช่นแนวโน้มที่สำคัญจะเป็น การเข้ามามีบทบาทในพื้นที่สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างมากขององค์กรภาคประชาสังคม ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนมี ความเสื่อมศรัทธาต่อภาครัฐและองค์กรภาคธุรกิจหรือภาคเอกชนแสงกำไร แต่กลับเลื่อมใสศรัทธาหรือมี ความไว้วางใจต่อองค์กรประเภทที่สาม เพื่อที่จะให้เข้ามามีบทบาทในงานสาธารณะมากยิ่งขึ้น (เช่นจาก การสำรวจของ Gallup International ในปี 2002, Environics ในปี 2003; หรือ Environics ในปี 2001 เป็นต้น) ทั้งนี้ยังไม่รวมในเชิงแนวคิดและวิธีการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมที่มีความสอดคล้องกับ บทบาทในงานบริการประเภทที่ต้องอาศัยความเอื้อเฟื้อและน้ำใจไมตรี (Hospitality Service) เช่น งานรักษา พยาบาล งานดูแลผู้สูงอายุ หรือการให้บริการมนุษย์ (Human Service) โดยรวม

อย่างไรก็ตามในเชิงของการบริหาร อาจกล่าวได้ว่าความเคลื่อนไหวของประชาสังคม มีหลักการที่ไม่ แตกต่างจากเป้าหมายของรัฐโดยเฉพาะในปัจจุบันจะเน้นในแง่ของประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดี (Governance) แต่ประชาสังคมจะมีจุดเน้นที่เพิ่มมากขึ้น ในความเป็นมนุษย์และการเคารพต่อวิถีชีวิตและ ความเป็นอยู่ในสังคม ชุมชนเป็นหลักดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ด้วยเหตุนี้เป้าหมายของประชาสังคมจึงได้แก่ ประเด็นของความรับผิดชอบ สิทธิมนุษยชน ความเป็นส่วนรวม ความซื่อสัตย์สุจริต วิถีชีวิตที่ยั่งยืน (Sustainable Livelihood) (the World Bank Group 2000) การที่รัฐใช้อำนาจเท่าที่จำเป็นต่อชุมชน และ ไม่แทรกแซงเรื่องที่เป็นประเด็นของท้องถิ่น และเรื่องสิทธิในการดำรงอยู่ของความเป็นมนุษย์ การเปิดกว้างให้ เป็นสังคมในเชิงพหุนิยม ตลอดจนการที่ประชาสังคมต้องการให้รัฐไม่ขัดขวางหรือส่งเสริมความเป็นรัฐสังคม (State - society) มากกว่ารัฐชาติ (Nation - state) เป็นต้น

ดังนั้นแนวทางและวิธีการทำงานของประชาสังคม จะมีความสอดคล้องกับแนวคิดที่มาขององค์กร ประชาสังคม เช่น มีวัฒนธรรมของการทำงานแบบวิถีชุมชน อันหมายถึง ประชาชนหรือสมาชิกอาศัยวัฒนธรรม ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้ด้วยตัวเองบนพื้นฐานของวัฒนธรรม (Almond & Verba 1965) นอกจากนี้ การทำงานในภาคประชาสังคมจะอิงหลักความเสมอภาค (Egalitarianism) การกระจายอำนาจ อันหมายถึง การยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงและสมัครใจ การกำหนดชะตากรรมของตนเอง (Self - determination) และสามารถร่วมชะตากรรมกับผู้อื่น (Co - determination) โดยใช้หลักของเหตุผลหรือพื้นฐานความรู้ที่ได้จากประสบการณ์ในการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงจนสามารถให้เหตุผลประกอบได้มากกว่า ประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่เน้นความเป็นตัวแทนหรือหลักในเชิงปริมาณ ดังนั้น ในประชาสังคมจึงมีวิธีการ

ทำงานโดยอาศัยข้อมูลในเชิงคุณภาพทั้งนี้เนื่องจากชาวบ้านชาวเมืองอยู่ติดกับปัญหาอยู่แล้วจึงสามารถมีหรือเข้าถึงข้อมูลโดยตรงในเชิงประจักษ์ โดยเป็นข้อมูลที่ได้จากการฝังตัวในสถานการณ์ อีกทั้งยังเป็นข้อมูลในเชิงบริบท (Context) ด้วยเหตุนี้ลักษณะวิธีการทำงานในภาคประชาสังคม จึงอาศัยอำนาจโดยตรงที่เป็นของประชาชนมากกว่าอำนาจที่มอบให้ผู้แทนในระบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) ในด้านเป้าหมายหรือความพยายามของประชาสังคมเห็นได้ชัดว่า เป็นชุมชนเคลื่อนไหวทางสังคมที่เน้นความเป็นวิถีชุมชนเยี่ยงพลเรือน (Civility) ความพยายามที่จะอิงหรือคงรักษาความกลมกลืนทางวัฒนธรรม ซึ่งหมายถึงพื้นที่ชุมชนที่มีค่านิยมและความเชื่อในรูปแบบเดียวกัน หรือมีอะไรที่ร่วมกันบนพื้นฐานทางจิตใจ ที่อิงความศรัทธาในระหว่างสมาชิก บนจิตสำนึกของความเป็นชุมชน ต่อบุคคลหรือต่อความดีงามทางศีลธรรม อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับชุมชนทางวัฒนธรรม หรือความเป็นพลเรือน มากกว่าอุดมการณ์ของชาติหรือติดยึดกับอาณาเขตดินแดน หรือขอบเขตของชาติ นอกจากนี้ความพยายามขององค์กรภาคประชาสังคมคือการทำงานบนหลักการมีส่วนร่วมโดยตรงและความมีเหตุมีผล ถูกต้องและโปร่งใส หรือโดยภาพรวมคือการมีการบริหารจัดการที่ดี (Governance) อันเป็นหลักการที่เป็นความพยายามขององค์กรประเภทนี้ ดังนั้นจากลักษณะที่ปรากฏคือการแพร่กระจายขององค์กรประชาสังคมประเภทต่าง ๆ ที่อาจใช้ชื่อแตกต่างกันไป หากแต่มีคุณค่า ทิศทาง เป้าหมาย ตลอดจนพื้นที่ในการทำงานในเชิงไม่แสวงกำไร ผูกกับคุณค่าและความหมายของชุมชนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ในส่วนนี้จะขอหยิบยกมาอธิบาย 3 ชื่อ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หรือองค์กรที่มีชุมชนเป็นรากฐาน (Community-based Organization-CBOs) และองค์กรพัฒนาชุมชน (Community Development Organizations - CDOs) ซึ่งแต่ละประเภทย่อมมีปรัชญาที่มาจากความจำเป็นในการระดมทรัพยากรในพื้นที่ที่เป็นช่องว่างระหว่างรัฐ ตลาดกับประชาชน โดยวิธีการเคลื่อนไหวนอกจากจะมีความหลากหลายในหลายระดับแล้ว อาจเชื่อมประสานแลกเปลี่ยนโยใยหรืออาจขัดแย้งกัน ในแง่ของความสนใจหรือผลงานที่ปรากฏมีตั้งแต่การเคลื่อนไหวเพื่อให้ความรู้ในระดับชุมชนรากหญ้า (Grassroots Community) โดยเฉพาะจะอิงหลักปรัชญาในการให้ความช่วยเหลือด้วยจิตกุศลและไม่แสวงกำไรเป็นคุณค่าพื้นฐานดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้อาจพิจารณาวิธีการทำงานขององค์กรประเภทนี้ว่าเป็นทั้งการช่วยเหลือในระยะสั้น-ระยะยาว เช่น ในด้านการเงิน ในด้านวิชาการ หรืออาจมุ่งเป้าหมายที่ยั่งยืนในระยะยาว เช่น มีเป้าหมายในการสร้างหรือนำพาให้เกิดความเข้มแข็งขึ้นในชุมชน (Capacity Building or Carrying Capacity) เช่นการเคลื่อนไหวในระดับสากลหรือบทบาทของ NGOs ที่คู่ขนานไปกับรัฐในความสัมพันธ์นานาชาติ เช่น Global Alliance for Vaccines; Global Environment Facility; Human Development Network; International Development Association; International Forum for Capacity Building; International Financial Institutions; International Monetary Fund; Multi -Country AIDS Program; Multilateral Agreement on Investment; Millennium Development Goals (MDGs) หรือหลังสุดที่ตกลงกันในปี ค.ศ. 2015 ได้แก่ Sustainable Development Goals (SDGs) เป็นต้น

ในประเด็นอนาคตและความพยายามขององค์กรภาคประชาสังคมการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน อยู่ในยุคที่มีความจำเป็นต้องรับเอาวิธีการและคุณค่าของสังคมตลาดมาเป็นแนวทางการทำงาน

ทั้งในด้านนโยบายและการจัดการ นอกจากนี้ในสังคมประชาธิปไตยหน่วยงานภาครัฐยังจำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นพลเมืองด้วยเช่นกัน องค์การที่ไม่แสวงกำไรก็เช่นกันย่อมได้รับผลกระทบจากอิทธิพลของตลาดดังกล่าว ในการที่จะริเริ่มและคงรักษาองค์การในภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งเอาไว้ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบในด้านรายรับที่อิงผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ การบริหารงานในเชิงคู่สัญญา อิทธิพลของแหล่งบริจาครายใหม่ ๆ และการประกอบการทางสังคม (Eikenberry and Kluver 2004: pp. 132 - 140) ในแง่ที่เป็นองค์การทางสังคมหน่วยหนึ่งนั้น องค์การภาคประชาสังคมควรที่จะพิจารณาถึงความเกี่ยวข้องกับองค์การทางสังคมอื่น การพิจารณาว่าสถานะสังคมในอนาคต เพื่อให้มีความเป็นอยู่ดีและอยู่รอดควรเป็นเช่นไร อาจวิเคราะห์จากระบบความสัมพันธ์ขององค์การทางสังคม และความพยายามที่ควรจะมีขึ้น แน่นนอนว่าองค์การทุกภาคีจำเป็นต้องเข้าใจว่าในระบบสังคมเป็นระบบที่ต่างเกาะเกี่ยวพึ่งพากัน (Interdependence) ดังนั้นการวิเคราะห์จากระบบความสัมพันธ์ขององค์การทางสังคม เพื่อมีวิสัยทัศน์ไปสู่ความพยายามในอนาคต จึงมักมีทิศทางเดียวกัน เช่น สร้างความร่วมมือหรือบูรณาการกลไกการทำงานระหว่างภาคีต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน (ที่แสวงกำไร) กับองค์การที่ไม่แสวงกำไรให้เกิดความสมดุล ดังนั้นในเชิงการทำงานขององค์การภาคประชาสังคมจึงจำเป็นต้องปรับตัวคล้าย ๆ กับองค์การในภาคีอื่น ๆ เช่น การเผชิญกับสิ่งท้าทายในอนาคต การสร้างภาวะผู้นำขององค์การ การสร้างธรรมาภิบาลในการทำงานรวมทั้งการบรรลุไปสู่มาตรฐานในการทำงานประเภทต่าง ๆ การวางระบบความสัมพันธ์กับภาคีอื่นในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือ การใช้เทคโนโลยีในการบริหารงานขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงและการปรับเปลี่ยน การแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการใช้ความรู้เป็นพื้นฐานในการทำงาน ซึ่งรวมทั้งการใช้ชุดความรู้และประสบการณ์ที่ดีในการทำงาน

สำหรับสิ่งท้าทายรวมตลอดถึงปัญหาอุปสรรคของบทบาทและความสัมพันธ์ในพื้นที่สาธารณะสำหรับองค์การภาคประชาสังคมในสังคมไทยอาจพิจารณาได้ในหลายประเด็นเช่นเดียวกับปัญหาความเคลื่อนไหวขององค์การภาคประชาสังคมในสังคมที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย โดยเฉพาะการเผชิญกับสิ่งท้าทายจากภาครัฐในลักษณะของการยอมรับในบทบาทขององค์การภาคประชาสังคมทั้งในเชิงนโยบายที่ยังไม่เหมาะสม การขาดกรอบด้านกฎระเบียบที่จะมารองรับกิจกรรมในเชิงการสร้างข้อผูกพันภาคประชาชน (Civic Engagement) อันเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างประชาสังคม (Civil Society) ตลอดจนข้อจำกัดในด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการเปิดเวทีในการถกอภิปรายประเด็นสาธารณะ ในแง่นี้จึงเป็นเรื่องปกติที่องค์การภาคประชาสังคมที่เคลื่อนไหวในชุมชนหรือท้องถิ่นของประเทศใด มักจะเชื่อมโยงในลักษณะพึ่งพาช่วยเหลือหรือเป็นสาขาขององค์การภาคประชาสังคมในระดับนานาชาติ (the World Bank 2005)

5. ความเคลื่อนไหวขององค์การภาคประชาสังคมของไทย

ลักษณะความเคลื่อนไหวในเชิงความสัมพันธ์ในสังคมขององค์การภาคประชาสังคมกับภาคี (Partner) อื่นนอกจากจะเป็นไปในลักษณะภาคี เครือข่าย และพันธมิตร ฯลฯ แล้ว ในส่วนของลักษณะของความสัมพันธ์อาจมีหลากหลายมิติ เช่น จากการศึกษาของ Vivien Lowndes & Chris Skelcher ในประเทศโปแลนด์ในปี 1996 ในเรื่องเกี่ยวกับพลวัตของพันธมิตรระหว่างองค์การสังคมที่มีอยู่อย่างหลากหลาย โดยมองระบบ

ความสัมพันธ์ที่เป็นรูปธรรมระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน ในฐานะองค์กรภาคประชาสังคมกับองค์กรทางสังคมอื่นในพื้นที่สาธารณะ พบความสัมพันธ์เช่นที่ปรากฏในตารางต่อไปนี้

ระบบความสัมพันธ์ของ NGOs กับองค์กรอื่นในเวทีสาธารณะ (จำนวนครั้ง)

เป้าหมาย ความสัมพันธ์	ตั้งใจวางระบบ การติดต่อ	ไม่มีการ ติดต่อ	ติดต่อเป็น ครั้งคราว	ต่างช่วยเหลือ กัน	ร่วมมือ
กับภาครัฐ	21	30	23	9	15
กับองค์กรทหาร	18	13	29	17	22
กับพรรคการเมือง	12	5	21	27	35
กับศาสนา	4	41	12	3	5
กับธุรกิจ	6	14	26	15	34
กับอปท.	34	6	13	38	9
กับชุมชนท้องถิ่น	14	9	16	28	31

ที่มา: Chris Skelcher & Vivien Lowndes 1996.

6. ระบบความสัมพันธ์ขององค์กรประชาสังคมของไทยกับองค์กรทางสังคมอื่นในอนาคต

ในส่วนนี้จะประกอบไปด้วยสาระสำคัญในเรื่อง กรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาสังคม และกรอบความสัมพันธ์ใหม่ในสังคม ซึ่งจะนำเสนอกรอบความสัมพันธ์ของภาคีที่สำคัญ ๆ เช่น ประชาสังคมกับรัฐชาติและรัฐตลาด ประชาสังคมโลกและองค์การระหว่างประเทศกับรัฐชาติ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรทางสังคม ดังต่อไปนี้

6.1 กรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาสังคม กรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาสังคมจะประกอบด้วยสาระในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการขององค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ในสังคมไทย สถานะขององค์กรเหล่านี้ในปัจจุบัน ทิศทางความเคลื่อนไหวหรือกรอบความสัมพันธ์ใหม่ในสังคมตลอดจนเงื่อนไขในการทำงานและเป้าหมายอาจมีรายละเอียดดังที่จะกล่าวต่อไปใน 6.2

6.2 กรอบความสัมพันธ์ใหม่ในสังคม ประเด็นความสัมพันธ์ของภาคีทั้งหมดในสังคมในยุคร่วมสมัย อาจพิจารณาจากรากฐานเชิงทฤษฎีที่ศาสตร์แขนงต่าง ๆ ได้อธิบาย โดยเฉพาะศาสตร์ในทางสังคมไม่ว่าจะเป็น ประวัติศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมวิทยาที่บ่งชี้ให้เห็นทิศทางของความเปลี่ยนแปลงนำไปสู่รัฐในยุคโพสต์โมเดิร์น (Postmodern State) ที่กิจกรรมสาธารณะมิได้พึ่งพิงน้ำหนักรับเป็นเรื่องของรัฐบาลอีกต่อไป (เช่น Giddens, 2001; Pollitt and Bouckaert, 2000; Osborne and Gaebler, 1993 เป็นต้น) ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการในปัจจุบันที่อยู่เหนือกาลเทศะ อันมีเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาเป็นตัวเร่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกอย่างรวดเร็วและมีพลวัต อันส่งผลให้รัฐไม่สามารถควบคุมปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสังคมได้มากเช่นแต่ในอดีต บทบาทของรัฐในปัจจุบันจึงเป็นเรื่องของความร่วมมือทางสังคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่วนรวม ซึ่งสิ่งที่รัฐชาติแสดงออกมีแนวโน้มเป็นบทบาทในเชิงยุทธศาสตร์มากกว่าการผูกขาดครอบงำ ดังนั้น การข้ามพรมแดนรัฐชาติหรือโลกาภิวัตน์จึงเป็นเงื่อนไขที่

เปิดกว้างสำหรับความแตกต่างที่หลากหลาย ในแง่นี้ประเด็นความสัมพันธ์ในระดับสากล จึงมิใช่เฉพาะบทบาทของรัฐบาลต่อรัฐบาลอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์จากมุมมองต่อบทบาทของรัฐบาล อาจจำแนกออกได้เป็นระดับการบริหาร 3 ระดับ คือ ในระดับสากลซึ่งรัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องแต่มีบทบาทค่อนข้างมากเช่นในอดีต บทบาทในขอบเขตอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นความรับผิดชอบโดยตรง แม้ว่าในปัจจุบันจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลากหลายภาคี กับบทบาทในเชิงธรรมาภิบาล (Governance) เป็นเรื่องของกรมการมีส่วนร่วมในเป้าหมายของการตัดสินใจและการจัดระเบียบ ตั้งแต่ในระดับชุมชนเล็ก ๆ ไปจนถึงระดับโลก ในทางตรงข้ามบทบาทของรัฐบาลที่ผ่อนคลายลงนั้นจะมีภาคีอื่นเข้ามามีบทบาทแทนที่หรือเพิ่มมากขึ้น อันได้แก่ ภาคเอกชน ประชาสังคม และภาคประชาชน เป็นต้น ซึ่งระบบความสัมพันธ์ของภาคีเหล่านี้จะเป็นบทบาทที่เด่นชัดในเชิงความร่วมมือในพื้นที่ การมุ่งเน้นประโยชน์ร่วมกันและความเป็นเอกภาพ ในขณะที่ประชาสังคมก็เป็นภาพสะท้อนของพหุนิยม และการเน้นในพื้นที่บางส่วนเป็นการเฉพาะ (Kubik and Ekiert, 2000) อย่างไรก็ตาม ความเกี่ยวข้องของภาคีทั้งหลายตั้งแต่ระดับชุมชนไปจนถึงระดับสากลอาจจัดระบบความสัมพันธ์ได้เป็น 1) ประชาสังคมกับรัฐชาติและรัฐตลาด 2) ประชาสังคมโลกและองค์การระหว่างประเทศกับรัฐชาติ 3) รัฐกับองค์การทางสังคม และ 4) องค์การภาครัฐในระดับท้องถิ่น ประชาสังคม กับองค์การในระดับชุมชน ดังนี้

1) *ประชาสังคมกับรัฐชาติและรัฐตลาด* ในที่นี้ หมายถึง ความสัมพันธ์ของทั้ง 3 ภาคี (Partner) หลัก ได้แก่ ความสัมพันธ์ของภาครัฐ องค์การภาคประชาสังคมซึ่งโดยรวมหมายถึงสาขาที่มีคุณค่าในเชิงที่ไม่แสวงกำไร (Non-profit Sectors) กับองค์กรภาคเอกชน หรือธุรกิจที่แสวงกำไร เพื่อมุ่งไปสู่งานให้บริการสาธารณะ (Denhardt and Grubbs, 2003) ทั้งนี้เนื่องจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างประชาสังคมกับรัฐชาติและรัฐตลาดเป็นกรอบความสัมพันธ์หลักอันมีรากฐานในเชิงทฤษฎีที่ว่า รัฐซึ่งแสดงบทบาทในพื้นที่โดยรวมในฐานะผู้ปกครองเพื่อคงรักษาสังคมการเมือง (Polity) โดยวิธีการบังคับและปกครองผ่านความสัมพันธ์ขององค์กรภาครัฐกับประชาชนเพื่อเป้าหมายในเชิงสิทธิ และความมั่นคงโดยเฉพาะการแสดงออกในอำนาจของตำรวจและทหาร เป็นต้น ในขณะที่ เศรษฐกิจหรือตลาด เป็นพื้นที่ที่มีการจัดระบบให้มีการแลกเปลี่ยนสินค้าหรือบริการ อันเกี่ยวข้องกับความสามารถในการควบคุมเข้าถึงสินค้าหรือบริการเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย ในขณะที่ประชาสังคมและชุมชนเป็นพื้นที่ในเชิงวัฒนธรรมที่สังคมหรือชุมชนเป็น ผู้กำหนดในเชิงของคุณค่า สัญลักษณ์ และความเชื่ออันเป็นที่มาของความหมายและเอกลักษณ์ ซึ่งพื้นที่ทางวัฒนธรรมจะเป็นตัวเชื่อมและกำหนดคุณค่าและความชอบธรรมตลอดจนความเป็นสถาบันให้กับสังคมการเมืองและระบบเศรษฐกิจตลาด (Korten, 2000) สำหรับงานเชิงความร่วมมือในการบริการสาธารณะในอนาคตอาจอธิบายใน 4 ลักษณะคือ

ก. งานในเชิงการรักษาความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะซึ่งโดยหน้าที่หลักแล้วเป็นของภาครัฐ แต่ในปัจจุบันทั้งภาคเอกชนและภาคไม่แสวงกำไรก็สามารถแบ่งเบาภาระหรือเข้ามามีบทบาทนี้ อันได้แก่งานรักษาความปลอดภัย (รปภ.) ที่เอกชนจัดจ้างคนของตัวเองมาดูแลพื้นที่สาธารณะในส่วนกิจการของตนที่สาธารณชนเข้าไปใช้บริการ อันเป็นการแบ่งเบาภาระงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งในบางกรณีหรือในบางพื้นที่โดยรวมแล้วยังมีจำนวน รปภ. มากกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจอีกด้วย (Denhardt and Grubbs, 2003)

ข. งานในเชิงสังคมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งโดยปกติเป็นความรับผิดชอบของภาครัฐ แต่ในปัจจุบันเป็นงานที่องค์กรธุรกิจดำเนินการเพื่อดูแลหรือรับผิดชอบต่อสังคมด้วย เช่น การที่ธุรกิจมีแผนงานในแต่ละปีเพื่อช่วยเหลือสังคมหรือชุมชนโดยอาจได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากแหล่งต่าง ๆ รวมทั้งภาครัฐในการดูแลสังคม (Denhardt and Grubbs, 2003) (ทั้งนี้ยังรวมถึงการดำเนินธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้นในลักษณะการตลาดเชิงสังคม (Social Marketing) เช่น การยอมลงทุนหรือยอมเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเพื่อแก้ไขปัญหา หรือการทำธุรกิจที่คำนึงถึงผลกระทบในเชิงลบที่มีต่อสังคม)

ค. งานให้บริการมนุษย์ (Human Service) ซึ่งโดยส่วนใหญ่ใช้คุณค่าของการทำงานในเชิงการให้บริการด้วยน้ำใจไมตรี (Hospitality Service) เป็นงานที่คุ้นเคยขององค์กรไม่แสวงกำไรโดยที่ภาครัฐและ เอกชนให้การสนับสนุน

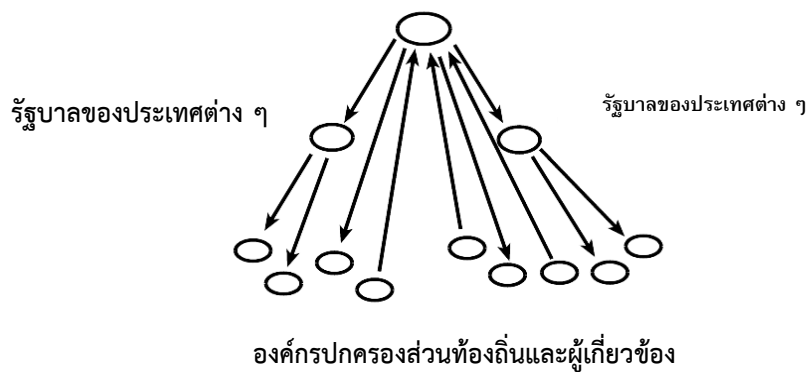
ง. งานที่ต้องอาศัยความร่วมมือทุกภาคี ทั้งนี้งานสาธารณะดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกภาคีซึ่งหมายถึงทุกภาคีมีส่วนสร้างและ/ หรือแก้ไข ภาวะหรือปัญหาดังกล่าว เช่น ตัวอย่างเรื่องการจัดการขยะของชุมชนซึ่งไม่ว่าจะเป็นประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน ภาครัฐ (โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) รวมทั้งองค์กรภาคประชาสังคม ต่างก็มีส่วนเกี่ยวข้องจากผลการวิจัย “การกำจัดขยะแบบบูรณาการบทเรียนจากเทศบาลพิษณุโลก” ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กรณีของเทศบาลจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งพบว่าจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคี ทั้งในการลดปริมาณขยะ แยก และจัดการขยะโดยนำไปสร้างประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ (from trash to treasure) โดยที่ทุกฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันทำให้งานกำจัดขยะของเทศบาลนครพิษณุโลกพัฒนาเป็นต้นแบบถ่ายทอดความรู้ให้กับเทศบาลอื่นในปัจจุบัน

นอกจากนี้ในสถานการณ์โลกปัจจุบันที่ทุกชุมชนทั่วโลกอาจต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งท้าทายในเชิงความร่วมมือซึ่งที่สำคัญคือความเสี่ยงจากภัยพิบัติสาธารณะร่วมกันโดยที่จำเป็นต้องอาศัยกรอบความคิดการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Governance) เพื่อจำเป็นต่อความอยู่รอดของทุกชุมชนในปัจจุบันได้แก่ การสร้างกลไก ซึ่งหมายถึงวิธีการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และสื่อสารมวลชน ในระดับชุมชน ระดับภูมิภาค และระดับชาติ เพื่อบริหารจัดการและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศซึ่งจำเป็นต้องมีศักยภาพและทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับการประเมินความเสี่ยง การป้องกัน การลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม การเผชิญเหตุ และการฟื้นฟูจากภัยพิบัติ เป็นวิธีการ กลไก และกระบวนการที่ช่วยให้สังคมสามารถร่วมกันตัดสินใจเพื่อให้เกิดความเข้าใจ ข้อตกลง และการปฏิบัติร่วมกันรวมถึงช่วยประสานความแตกต่าง ช่วยให้ประชาชนแสดงออกซึ่งความ สนใจและใช้สิทธิทางกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้ (Department of Disaster Prevention and Mitigation, 2014)

2) ประชาสังคมโลกและองค์กรระหว่างประเทศกับรัฐชาติ สาเหตุที่ต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้เนื่องจากปัจจัยด้านโลกาภิวัตน์หรือในลักษณะโลกไร้พรมแดนเป็นบริบทที่สำคัญซึ่งเป็นลักษณะงานขององค์กรระหว่างประเทศ ทั้งในแบบธรรมเนียมประเพณี เช่น องค์กรสหประชาชาติ ธนาคารโลก ฯลฯ กับองค์กรภาคประชาสังคมที่เคลื่อนไหวในระดับสากล เช่น NGOs ต่าง ๆ อาทิ Oxfam International

ซึ่งเป็นกลุ่มขององค์กรพัฒนาเอกชนสากลที่ทำงานเพื่อสู้กับปัญหาความยากจนและเพื่อความยุติธรรมทางสังคมทั่วโลก สถาบันนานาชาติเพื่อการจัดการ (Institute for Management Development: IMD) ที่ศึกษาเปรียบเทียบและจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ Happy Planet Index-HPI เป็นต้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้เคลื่อนไหวในระดับสากลและในปัจจุบันมีบทบาทเชื่อมโยงในเชิงส่งอิทธิพลมายังประเทศต่างๆ ทั้งในเชิงการเสริมสร้างความรู้ ความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ โดยที่แม้ว่าในบางกรณีจะไม่ยินดีรับก็ตาม โดยเฉพาะความร่วมมือในลักษณะการให้ความช่วยเหลือขององค์การระหว่างประเทศเหล่านี้ก็จะมีกรอบกลยุทธ์ในการให้ความช่วยเหลือ (Country Assistance Strategy-CAS) (the World Bank, 2005) ดังแผนภาพ

การจัดการและแบ่งปันความรู้ในระดับสากลโดยมี UN เป็นแม่งาน



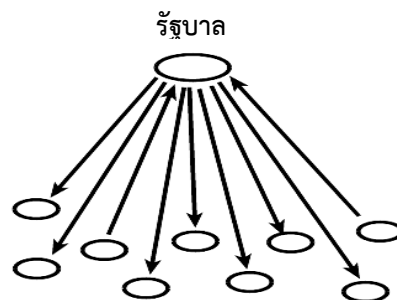
เอกสารที่ UNDP จัดทำร่วมกับส่วนราชการของไทย

ตัวอย่างที่เด่นชัดในความร่วมมือเชิงวิชาการขององค์กรภาคประชาสังคมสากลกับหน่วยงานราชการของไทยเช่น ความร่วมมือและการสนับสนุนจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) มายังกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทยในการพัฒนาองค์ความรู้จนกลายเป็น “หนังสือคำศัพท์ด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ” หรือก่อนหน้านี้ UNDP ได้แก่ การริเริ่มให้จัดทำรายงานการพัฒนาคนไทยและตัวชี้วัดความสำเร็จของคน (HAI) และต่อมา สศช. ได้สานต่อการดำเนินการเป็นรายงานในปัจจุบัน

3) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การทางสังคม

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การทางสังคม (Social Organizations) ที่มีอยู่อย่างหลากหลายในสังคม ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรภาคธุรกิจเอกชน องค์กรชุมชนก็จะอยู่ในลักษณะที่ภาคีที่หลากหลายสะท้อนความต้องการ (ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายของรัฐ (นโยบายสาธารณะ) จึงมีภาพความสัมพันธ์ดังเช่นที่ปรากฏในแผนภาพ

การรับฟังข้อมูล ความรู้และความต้องการของท้องถิ่นเพื่อแปลงไปสู่นโยบายสาธารณะ

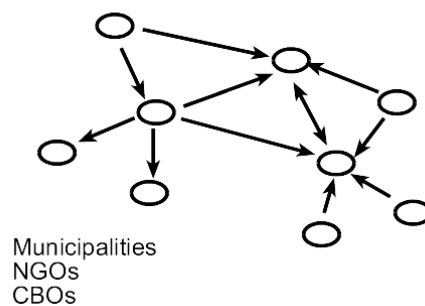


องค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์กรชุมชนอื่น ๆ

4) ความสัมพันธ์ขององค์การภาครัฐในระดับท้องถิ่น ประชาสังคม กับองค์กรในระดับชุมชน

ความสัมพันธ์ขององค์การภาครัฐในระดับท้องถิ่น ประชาสังคม กับองค์กรในระดับชุมชนไม่ว่าจะเป็นองค์การภาครัฐในระดับท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์การภาคประชาสังคมระหว่างองค์การประชาสังคมด้วยกันเอง องค์การภาคประชาสังคมกับประชาชนในเชิงปัจเจก รวมทั้งระหว่างองค์การภาคประชาสังคมของไทยกับองค์การภาคประชาสังคมสากล จะมีลักษณะการทำงานหรือการขับเคลื่อนในเชิงเครือข่ายเป็นหลัก โดยอาศัยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน และความร่วมมือในการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาในชุมชน ดังแผนภาพ

การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระดับท้องถิ่น



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LG) องค์กรพัฒนา

เอกชน (NGOs) องค์กรที่มีรากฐานที่ชุมชน (CBOs)

5) เงื่อนไขในการทำงาน

เงื่อนไขในการทำงานในสังคมโดยเฉพาะวิสัยทัศน์ใหม่ต่อบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมที่ควรจะเป็นภายใต้การบริหารรัฐกิจร่วมภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมในอนาคตจะอาศัยกรอบแนวคิดที่สังคมยอมรับและเห็นประโยชน์ของการเข้ามามีบทบาทขององค์กรประเภทนี้ หรือโดยรวมคือการเห็นความสำคัญของประชาชนและองค์กรภาคประชาสังคม มากกว่าการเห็นความสำคัญหรือปล่อยให้กิจการสาธารณะเป็นเรื่องเฉพาะของภาครัฐกับภาคเอกชน (รัฐชาติ กับรัฐตลาด) ดังนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ เช่น

1) การยอมรับในบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมรวมตลอดถึงการสร้างข้อผูกพันภาคพลเมืองในงานสาธารณะ ซึ่งประเด็นนี้หมายถึงภาครัฐจำเป็นต้องมีทักษะในเชิงการนํ้ารวม (Inclusion) โดยการไม่เบียดขับออกไป (Exclusion) หรือเข้าทำนอง “ไม่ถือเขาถือเรา” ในแง่ในงานสาธารณะแทบทุกด้านอาจจำเป็นต้องมีผู้เล่นใหม่ (New Player) ที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น ประเด็นสำคัญคือทุกภาคีจะมีความชอบธรรม (Legitimacy) ในการเข้ามามีบทบาทในเวทีสาธารณะ (Public Arenas) ในสังคมอนาคต

2) มุ่งสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคม ในแง่นี้เป้าหมายสูงสุดคือการที่ชุมชนมีความเข้มแข็งหรือมีความสามารถในการนำพาตนเองไปได้ (Carrying Capacity) อันเป็นมิติหนึ่งที่สำคัญของการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน

3) ระบบและรูปแบบของความสัมพันธ์ในการบริหารรัฐกิจร่วมอาจมีพลวัต หรือแปรไปตามลักษณะของงานหรือสิ่งที่เผชิญหน้า ดังนั้น กรอบแนวคิดในการทำงานจึงเป็นเรื่องของการถกอภิปรายการประชุมปรึกษาหารือทั้งที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการภายใต้ระบบธรรมาภิบาลหรือบนหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) เป็นสำคัญ ในแง่นี้ภาครัฐพึงตระหนักว่าความหลากหลายภาคี และ/ หรือการทำงานในลักษณะคู่ภารกิจ (Counterparts) ในการทำงานสาธารณะโดยเฉพาะในกระบวนการนโยบายสาธารณะจะช่วยสร้างเสริมความโปร่งใสและความเป็นสถาบัน นอกจากนี้ประโยชน์อันอาจจะเกิดขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่สำคัญคือเป้าหมายหรือลูกค้าของการบริหารรัฐกิจนั้น ๆ ก็จะได้รับบริการที่ดีขึ้น

4) การจำแนกหรือจัดระบบขององค์กรภาคประชาสังคมอาจมีความยากในทัศนะของภาครัฐที่มีความพยายามจัดระบบเพื่อการจัดการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากโดยลักษณะ ขนาด จำนวน ปรัชญา ที่มาเป้าหมาย มุมมองขององค์กรเหล่านี้ย่อมมีความเป็นพลวัต ดังนั้นความพยายามในการจัดระเบียบองค์กรดังกล่าวโดยเฉพาะการใช้มุมมองและแนวทางการทำงานที่อิงแนวคิดและวิธีการของรัฐเป็นตัวตั้ง (State Centered Approach) จึงควรได้รับการทบทวนและคำนึงถึงปัจจัยในเรื่องนี้เป็นสำคัญ

5) มีความจำเป็นที่การบริหารรัฐกิจร่วมฯ จะตระหนักในประเด็นของขีดความสามารถ การเข้าถึงอำนาจ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากร รวมทั้งระดับของการเคลื่อนไหวขององค์กรภาคประชาสังคมซึ่งบ่งชี้ถึงศักยภาพขององค์กรประเภทนี้ เช่น องค์กรที่เคลื่อนไหวในระดับสากลมักจะมีศักยภาพหรือขีดความสามารถสูงกว่าในระดับชุมชน ซึ่งในบางกรณีอาจดำเนินการในลักษณะท้าทายต่อภาครัฐ ในขณะที่

ที่องค์กรเล็ก ๆ ที่เกิดขึ้นภายในชุมชนควรที่รัฐจะให้การสนับสนุนทรัพยากรในการเข้าไปมีบทบาทในพื้นที่ทางสังคมมากยิ่งขึ้น

6) ประเด็นความเกี่ยวข้องของภาคี และผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารรัฐกิจอาจนำมาสู่คำถาม/ปัญหาในเรื่องของทรัพยากร ระยะเวลา ฯลฯ ที่จำเป็นต้องใช้ในงานหรือโครงการสาธารณะ ประเด็นที่อาจต้องพิจารณาในเรื่องนี้อาจตกอยู่ในสถานการณ์ระหว่างปัญหา (Dilemmas) เช่น ความเหมาะสม สอดคล้องของทรัพยากรที่มีอยู่กับการมุ่งสร้างความเข้มแข็งหรือความเป็นสถาบัน ฯลฯ ซึ่งจำเป็นต้องมีการพิจารณาร่วมกันก่อนดำเนินกิจกรรมการบริหารรัฐกิจในแต่ละเรื่องอย่างรอบคอบ ซึ่งต้องฝากความหวังให้กับผู้นำการเปลี่ยนแปลง วิศวกรทางสังคม หรือผู้จัดการสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของการจัดการนิยม (Managerialism) ซึ่งมีที่มาจากการจัดการโดยผู้จัดการ (Manager) ในภาคธุรกิจ อันเป็นแนวคิดที่กระตุ้นให้การจัดการสาธารณะมีลักษณะบางแง่มุมเอียงการจัดการภาคธุรกิจ และสร้างบุคคลผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐขึ้นมาใหม่ให้กลายเป็นผู้จัดการภาครัฐ (public manager)] (Pollitt and Bouckaert, 2000) อันจะยังประโยชน์ต่อไป

สรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นบทที่พยายามชี้ให้เห็นคุณค่าและความสำคัญในเชิงการส่งเสริมบทบาทการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมโดยการนำเสนอสาระสำคัญเพื่อที่จะให้สังคมเข้าใจและตระหนักในบทบาทขององค์กรประเภทนี้ด้วยกรอบแนวคิดใน 6 ด้านคือกรอบแนวคิดที่มาขององค์กรภาคประชาสังคม ทฤษฎีประชาสังคม คุณลักษณะขององค์กรภาคประชาสังคม เป้าหมาย วิธีการ ลักษณะการทำงาน ความพยายามขององค์กรภาคประชาสังคม ความเคลื่อนไหวขององค์กรภาคประชาสังคมของไทย และระบบความสัมพันธ์ขององค์กรภาคประชาสังคมของไทยกับองค์กรทางสังคมอื่นในอนาคต

โดยที่เนื้อหาสาระเป็นเรื่องของการให้สังคมตระหนักว่าองค์กรภาคประชาสังคมนั้นมีอยู่จริงและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นด้วยเหตุผลต่าง ๆ อีกทั้งการที่จะมีวิสัยทัศน์ต่อการวางระบบความสัมพันธ์ของภาคีหลัก เช่น ภาครัฐ (ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น) รวมทั้งองค์กรภาครัฐที่เรียกชื่ออื่น กับภาคธุรกิจเอกชน ที่แสวงกำไร (For - profit Organization) กับองค์กรภาคประชาสังคมอันเป็นองค์กรที่ไม่แสวงกำไร (Non - profit Organization) ที่แจกแจงสาระสำคัญต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ระบบความสัมพันธ์ทั้งทวิภาคีหรือพหุภาคี ซึ่งโดยรวมคือการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และองค์กรภาคประชาสังคม ดังที่ได้นำเสนอไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตในการทำงานร่วมกันดังกล่าวโดยเฉพาะเงื่อนไขในระบบการทำงานเชิงความร่วมมือในบริบทไทย เช่น การยอมรับในบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมหรือการมีอยู่จริงในสังคม การสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคมและความยั่งยืน การประชุมบนหลักการประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วม (Deliberative Democracy) การทบทวนหรือเปลี่ยนกรอบการทำงานจากเดิมที่ยึดรัฐเป็นสำคัญไปสู่ความร่วมมือฯ การสนับสนุนทรัพยากรในการเข้าไปมีบทบาทเชิงความร่วมมือฯ การจัดการเชิงผู้จัดการสาธารณะฯ ก็ควรที่จะได้นำมาพิจารณาในการจัดการเชิงความร่วมมือโดยมีภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทอย่างชัดเจนนั่นเอง

References

- Almond, Gabriel A, and Verba, Sydney. (1965). *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little Brown and Company.
- Denhardt, Robert B. and Grubbs, Joseph W. (2003). *Public Administration : An Action Orientation*. Belmont: Thomson.
- Department of Disaster Prevention and Mitigation. (2014).
Glossary of Disaster Risk Management. Institute for Civil Service Advisory Institute.
https://www.th.undp.org/content/dam/thailand/docs/UNDP_TH%20Glossary%20of%20Terms%20DRM%202014.pdf. (accessed on 30 August 2018).
- Drake, Robert F. (2001). *The Principles of Social Policy*. New York: PALGRAVE.
- Eikenberry, Angela M. and Kluver Jodie Drapal, *The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?* *Public Administration Review* • March/April 2004, 64(2) pp. 132 - 140
- Fuertes-Fuertes, Iluminada and Maset-Llaudes, Amparo. (2007). *Exploring Spanish Nongovernmental Organizations for Development: An Empirical Approach*, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(4), 695 - 706 (2007)
- Giddens, Anthony (ed). (2001). *The Global Third Way Debate*. Cambridge: Polity Press.
- Korten, David C. *CIVILIZING SOCIETIES. The Positive Futures Network & The People-Centered Development Forum* , www.ratical.org/co-globalize/DKcivilizing.html. \ (accessed on 1 January 2018).
- Kubik, Jan and Ekiert, Grzegorz. *Civil Society From Abroad: the Role of Foreign Assistance in the Democratization of Poland*, *The Weatherhead Center for International Affairs Harvard University, Working Paper Series 00-01 February 2000*, www.ciaonet.org/wps/kuj01/ (accessed on 1 April 2018).
- Laothammatas, Anake. (1999). *Civil Society in the West: Reading and Teaching at John Hopkins*. The Institute for Learning and Civil Society Development.
- Office of the Civil Service Commission. (2004). *Guidelines for managing local cooperation*. Bangkok: Nam Kang Printing.
- Osborne, David and Gaebler, Ted. (1993). *Reinventing Government How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Group.
- Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press Inc.

- Rosenblum, Nancy L. and Post, Robert C. (eds) (2001). Civil Society and Government, Princeton University Press, press.princeton.edu/chapters/i7214.html (accessed on 21 March 2018).
- Salamon, Lester M. and Anheier, Helmut K., Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally, *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9(3), 1998.
- Siriprakorp, Prakorn. (2015). Three Paradigms of Public Administration: Theoretical Concept and Its Applications. Bangkok: Chulalongkorn University Press. .
- Skelcher, C.,and V. Lowndes. (1996). Community networks in urban regeneration.Bristol: Policy Press.
- Social Research Institute Chulalongkorn University. (2003). Non-Governmental Organization in Thailand. Thailand Research Fund.
- Tam, Henry. (1998). Communitarianism: A New Agenda and Citizenship. London: Macmillan Press Ltd.
- The Public Administration Association of Thailand. (2019). 9th Annual Conference: “Public Administration in Transition of Digital Age” 15 March 2019, The National Institute of Development Administration. <https://drive.google.com/file/d/14XGweXEU6sS250YbyJV0b9P91TGOP3IR/view> (accessed on 1 April 2019).
- The World Bank, “*Issues and Options for Improving Engagement Between the World Bank and Civil Society Organizations*” External Affairs, Communications and United Nations Affairs Environmentally and Socially Sustainable Development Network Operations Policy and Country Services Network , March 2005.
<http://www.worldbank.org/civilsociety>. (accessed on 20 April 2018).
- Walker, Steven V. and Marr, Jeffrey W. (2001). Stakeholder Power: A Winning Strategy for Building Stakeholder Commitment and Driving Corporate Growth. Massachusetts: Perseus Publishing.



Associate Professor, Damrongsak Junthothai, Ph.D., Bachelor of Public Administration (Governmental Management), Prince of Songkhla University; Master of Public Administration, The National Institute of Development Administration-NIDA; Ph.D. in Social Administration, Thammasat University. Associate Professor at Faculty of Political Science Ramkhamheang University.