

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้ Collaboration among Government, the Private Sector, and Civil Society in the Southernmost Provinces of Thailand

ศิริลักษณ์ คัมภีรานนท์* และ อัญชญา ณ ระนอง
Siriluk Khumphiranont* and Anchana NaRanong

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
Faculty of Public Administration, National Institute of Development Administration

*ติดต่อผู้เขียน siriluk.k@yru.ac.th

ส่งบทความ 13 พฤศจิกายน 2562 | แก้ไข 19 ธันวาคม 2562 | ตอรับ 27 ธันวาคม 2562 | เผยแพร่ 1 เมษายน 2563

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความร่วมมือ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือและปัญหาอุปสรรคของความร่วมมือ ตลอดจนข้อเสนอโมเดลของภาครัฐในการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้ เป็นวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ ตัวแทนผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานความร่วมมือหรือมีความเกี่ยวข้องในการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ขององค์การภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ มีกลุ่มตัวอย่างจำนวน 48 คน เครื่องมือและเทคนิคที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่มย่อย การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีวิเคราะห์เชิงเนื้อหา และเชื่อมโยงแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ

ผลการวิจัยพบว่า ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้ โดยภาพรวมมีความต่างกัน ในประเด็นประเภท และรูปแบบการบริหารความร่วมมือ โครงสร้างและวิธีการทำงานความร่วมมือ ตลอดจนกิจกรรมความร่วมมือ และทุกตัวแปรปัจจัยก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคส่วน โดยเฉพาะปัจจัยที่มีค่ามากที่สุดคือด้านผลประโยชน์ร่วมกัน รองลงมาคือ การมีข้อตกลงร่วมกัน การมีเป้าหมายร่วมกัน และการใช้ข้อมูลร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนกัน ตามลำดับ ส่วนปัญหาอุปสรรคของความร่วมมือที่มีค่ามากที่สุดเกี่ยวกับด้านทรัพยากรและกระบวนการบริหารจัดการ รองลงมาคือ ด้านวัฒนธรรมองค์การและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ด้านโครงสร้างและกลไกการทำงานประสานและการติดต่อสื่อสาร ด้านสมรรถนะของบุคลากรในองค์การ และด้านสภาพแวดล้อมขององค์การ โดยข้อเสนอโมเดลของภาครัฐในการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้มี 9 องค์ประกอบ คือ การมีเป้าหมายร่วมกัน การมีผลประโยชน์ร่วมกัน การมีข้อตกลงร่วมกัน การใช้ข้อมูลร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนกัน โครงสร้างและกลไกการทำงานประสานและการติดต่อสื่อสาร ทรัพยากรและกระบวนการบริหารจัดการ วัฒนธรรมองค์การและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ สมรรถนะของบุคลากรในองค์การ และสภาพแวดล้อมขององค์การ

คำสำคัญ: ความร่วมมือ, ภาครัฐ, ภาคเอกชน, ภาคประชาสังคม, จังหวัดชายแดนใต้

Abstract

The purpose of this research was to study inter-sectoral collaboration, factors that facilitate effective collaboration, and problems and obstacles toward successful collaboration. This study proposes a model for government collaboration with the private sector and civil society in the southern border provinces of Thailand. This was a qualitative research study. Data were collected from 48 key informants, including representatives of management and implementing agencies in various sectors of government organizations, the private sector, and civil society organizations working in the southern border provinces. Data were collected by in-depth interview and focus group discussion. Data were processed using content analysis with links to related concepts and theories.

This study found that collaboration between the government, private sector, and civil society in the southern border provinces, in general, differs in terms of type, management model, structure, and implementation methods. A variety of factors contribute to successful collaboration between the sectors but, in order of importance, the most influential factor was the expectation of mutual benefit, followed by mutual agreement, having common goals, and the sharing of information. The problems and obstacles which threaten effective collaboration include limitations of resources and management processes, followed by discordant culture and relationships between organizations. The structure and mechanism of work, coordination and communication, competency of personnel in the organization, and the contextual environment of the organization can affect the level of success of inter-agency coordination and collaboration. A proposed

model for successful collaboration between the government, the private sector and civil society in the southern border provinces of Thailand consists of nine components: (1) Having a common goal; (2) Mutual benefit; (3) Mutual agreement; (4) Information sharing; (5) Structure and mechanism of coordination and communication; (6) Management resources and processes; (7) Organizational culture and relationships between organizations; (8) Competency of personnel in the organization; and (9) Organizational contextual environment.

Keywords: collaboration, government, private sector, civil society, southern border provinces

■ บทนำ

ในสภาพปัจจุบันการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ประสบปัญหาด้านความมั่นคงในพื้นที่และคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ประสบปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ การดำเนินงานของภาครัฐอยู่ในภาวะกดดันในการบริหารกิจการสาธารณะ ซึ่งถูกท้าทายจากสภาพแวดล้อมด้านการเมือง ความมั่นคง และสังคม รวมทั้งถูกคาดหวังจากคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่มีความคิด ความเชื่อ ความต้องการ และประสบปัญหาที่แตกต่างกัน ทำให้การบริหารงานภาครัฐเผชิญกับความยุ่งยากในหลายมิติ เช่น มิติการเมือง มิติการจัดการ มิติวัฒนธรรม มิติเศรษฐศาสตร์ และมิติสังคม ซึ่งปัญหาเหล่านี้ยากที่ภาครัฐจะสามารถจัดการด้วยตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือสร้างความพอใจให้กับกลุ่มคนทุกฝ่าย และเกิดดุลยภาพของการพัฒนาสังคมที่มีลักษณะเป็นพหุวัฒนธรรมได้ ทั้งนี้สภาพการณ์ที่บริบทและเงื่อนไขทางการบริหารปกครองมีการปรับเปลี่ยนไปสู่ความสลับซับซ้อนมากขึ้น การสร้างภาคี ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมกลายเป็นวิธีการและเครื่องมือในการตอบสนองปัญหาความต้องการและการพัฒนาสังคมให้มีคุณภาพ เกิดความเป็นธรรม และยั่งยืน เนื่องจากรูปแบบความร่วมมือดังกล่าวช่วยให้มีแนวทางที่สร้างสรรค์ขึ้นใหม่ มีกลไกในการดำเนินการที่หลากหลาย ช่วยให้เข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ ได้มากขึ้น มีเครือข่ายหลายภาคส่วนเข้ามาทำงานอย่างมีพลวัต ถือเป็นนวัตกรรมในการจัดการภาครัฐ แต่การบริหารกิจการสาธารณะแบบร่วมกันของภาครัฐ เอกชน และประชาสังคมเป็นเรื่องที่ดำเนินการให้สำเร็จได้ยาก

การบริหารงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งมีสภาพบริบทของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วิถีวัฒนธรรม และภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างจากพื้นที่ในภูมิภาคอื่น ๆ ของไทย กล่าวคือจังหวัดชายแดนใต้มีที่มาของประวัติศาสตร์ “ท้องถิ่น” ที่มีการเล่าเรื่องต่างจากประวัติศาสตร์ “ชาติ” ทำให้เกิดการสื่อสาร และปลูกฝังสร้างความเข้าใจคลาดเคลื่อน ตลอดจนจนมีการตีความหมายหลายมุมมองและเป็นจุดอ่อนที่ถูกนำไปใช้ในวัตถุประสงค์ต่างกันตามเจตนาของผู้ใช้ประวัติศาสตร์ โดยทั้งนี้ ความหลากหลายทางวัฒนธรรมถือเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลได้ใช้สนับสนุนการแก้ไขและพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้

กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ มีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา อาหาร ประเพณี การแต่งกาย และสถาปัตยกรรมที่มีลักษณะเป็นเอกลักษณ์เฉพาะ ทำให้สภาพแวดล้อมภายนอกที่มีลักษณะพิเศษของการบริหารงานภาครัฐเป็นสิ่งที่ต้องนำมาเป็นกรอบทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาที่ซับซ้อนหลายมิติ จึงเป็นสิ่งท้าทายการบริหารจัดการภาครัฐในฐานะมีอำนาจขับเคลื่อนงานตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งภารกิจเงื่อนไขพิเศษ เช่น การบูรณาการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้ว่าจะสามารถตอบสนองความต้องการหรือเข้าไปแก้ปัญหาชายแดนใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงในสังคมยุคใหม่ ข้อมูลและเทคโนโลยี มีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน และการทำงานของหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น และแนวโน้มการเกิดกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ทั้งแบบทางการและไม่ทางการที่มีศักยภาพแตกต่างกัน การทำความเข้าใจในสภาพปัจจุบันว่าการบริหารงานของภาครัฐกำลังเผชิญกับปัญหาและข้อยุ่งยากของปัญหาเชิงสาธารณะและการให้บริการสาธารณะ ซึ่งไม่สามารถขับเคลื่อนได้ด้วยอำนาจรัฐฝ่ายเดียว แต่ต้องเปิดกว้างแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานประเภทต่าง ๆ

ดังนั้นจึงเป็นสิ่งท้าทายว่าบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนความร่วมมือด้านต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกสนใจที่จะศึกษาความร่วมมือครอบคลุมด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านกระบวนการยุติธรรม และความมั่นคง ด้านชุมชน สังคม และวัฒนธรรม และด้านการเยียวยาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ มีลักษณะดำเนินการอย่างไร และประสบปัญหาอะไรบ้าง รวมถึง ปัจจัยอะไรที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้ เพื่อมาทำงานขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ ตลอดจนการพัฒนาในพื้นที่ และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้บรรลุผลตามที่วางไว้

■ วัตถุประสงค์การวิจัย

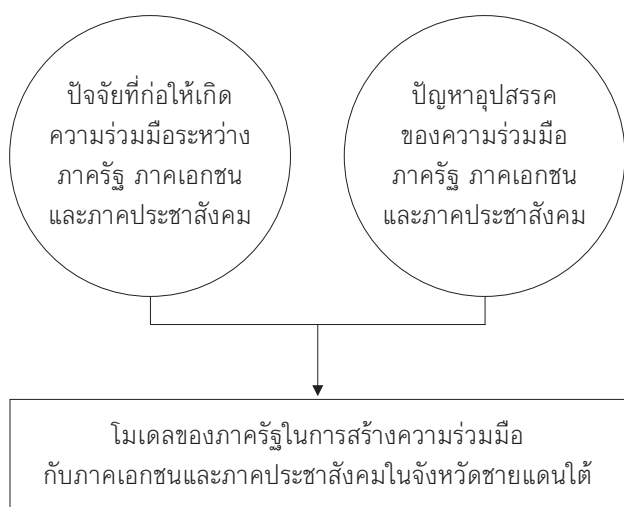
1. เพื่อศึกษาความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้

2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้

3. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและหาข้อเสนอโมเดล (model) ของภาครัฐในการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้

■ กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและการออกแบบการวิจัย นำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ในประเด็นข้อเสนอโมเดลของภาครัฐในการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้ ซึ่งผู้วิจัยใช้การสังเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ และนำประเด็นมาออกแบบกรอบแนวคิดที่เน้นโมเดลทั่วไปจากมุมมองภาครัฐ ในการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม โดยภาพรวม ซึ่งจะครอบคลุม 5 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านกระบวนการยุติธรรมและความมั่นคง ด้านชุมชน สังคมและวัฒนธรรม และด้านการเยียวยาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบ



■ การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยนี้ได้สรุปแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยนำมาประมวลสรุปสาระได้ดังนี้

แนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือ

แนวคิดความร่วมมือ ภาษาอังกฤษมีการใช้กันหลาย ๆ คำ เช่น Cooperation, Coordination และ Collaboration ซึ่งรายละเอียดของงานวิจัยนี้มุ่งหวังใช้แนวคิดความร่วมมือระหว่างองค์กรเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน

ในการบรรลุเป้าหมายการแก้ปัญหาและการพัฒนางานในภารกิจหรือตอบสนองนโยบาย การเมือง หรือความคาดหวังของสังคม ทักษะของ Bryson, Crosby, และ Stone (2006) กล่าวถึงสภาพเงื่อนไขความเป็นมาที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กร จำแนกเป็น 3 ประการ คือ 1) สภาพแวดล้อม การดำเนินงานบนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับเงื่อนไขจากสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมขององค์กรมีความสับสนและซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ทำให้จำเป็นต้องสร้างความเชื่อมโยงระหว่างองค์กร เพื่อลดทอนความไม่แน่นอน และเพื่อเพิ่มเสถียรภาพให้แก่องค์กร 2) การดำเนินงานที่ล้มเหลวของแต่ละภาคส่วน กล่าวคือ ความพยายามของแต่ละองค์กรที่ล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาสาธารณะเป็นสถานการณ์ที่องค์กร หรือในภาคส่วนจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินงาน เนื่องจากภาคส่วนต่าง ๆ มีจุดแข็งและจุดอ่อนที่แตกต่างกัน ทำให้สามารถเสริมหรือลดทอนจุดอ่อนหรือความล้มเหลวของภาคส่วนอื่น ๆ ได้ 3) เหตุปัจจัยโดยตรงที่ก่อให้เกิดความร่วมมือ ประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 ประการ คือ 1) องค์กรนายหน้า (brokering organization) เป็นองค์กรที่มีพลังอำนาจได้เข้ามาเป็นผู้อุปถัมภ์ (sponsors) เพื่อให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เห็นพ้องต้องกันในประเด็นปัญหานั้น ๆ และสามารถเอื้ออำนวยให้เกิดการก่อรูปความร่วมมือขึ้นมาได้ 2) ข้อตกลงทั่วไปเป็นกลไกการเชื่อมโยง เนื่องจากช่วยให้เกิดความชัดเจนในผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับ บนความร่วมมือของแต่ละองค์กรที่ร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา 3) บทบาทของความสัมพันธ์พื้นฐานแต่เดิมและเครือข่ายที่เป็นอยู่จะทำให้หุ้นส่วนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกิดความไว้วางใจ กลไกทางสังคมนี้จะก่อให้เกิดการประสานงานและการแลกเปลี่ยนที่มีความปลอดภัยบนความไว้วางใจ

2. ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร

แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรมุ่งศึกษาความสัมพันธ์ ซึ่งหมายถึง ความรู้และทรัพยากร รูปแบบการพึ่งพาทรัพยากร ความเข้มข้น และความถี่ของการไหลทรัพยากรและสารสนเทศระหว่างองค์กร โดยบริบทที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ประกอบด้วยเงื่อนไขที่ช่วยสนับสนุนและข้อจำกัดของการเกิดการทำงานและการทำลายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ในทัศนะ Oliver (1990, อ้างถึงใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2561) เสนอเหตุผลหรือเงื่อนไขสำหรับการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร คือ 1) ความจำเป็นหรือเงื่อนไขตามกฎหมาย 2) ความไม่สมมาตร คือ ความขาดแคลนทรัพยากร 3) ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน คือ แรงจูงใจ คือ ความร่วมมือระหว่างองค์กรมากกว่าการ

ครอบงำอำนาจและการควบคุม มีวัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์ร่วมกัน 4) ประสิทธิภาพ กล่าวคือ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การจะพยายามปรับปรุงสัดส่วนระหว่างปัจจัยนำเข้าและผลผลิต 5) เสถียรภาพ กล่าวคือ ความไม่แน่นอนทำให้องค์การต้องสร้างและจัดการความสัมพันธ์เพื่อสร้างเสถียรภาพ และการพึ่งพาอาศัยกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ 6) ความชอบธรรม หมายความว่าสภาพแวดล้อมจะสร้างแรงกดดันให้กับองค์การในการหาเหตุผลในการอธิบายกิจกรรมหรือผลผลิตของตนเอง เช่นเดียวกับ Doshi และ Khokle (2011) อธิบายแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การในประเด็นองค์การสร้างความร่วมมือเชิงกลยุทธ์กับองค์การอื่น ๆ โดยจะต้องตระหนักว่าการเรียนรู้เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

3. ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร

ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากรมีจุดมุ่งหมายอธิบายรูปแบบการพึ่งพาหรือการแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์โดยมองว่าความต้องการขององค์การในการหาทรัพยากรจากสิ่งแวดล้อมภายนอก และองค์การจะรักษาและควบคุมทรัพยากร เพื่อจัดการกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากรมีสาระสำคัญ 3 ประเด็นหลัก (Pfeffer & Salancik, 1978) คือ 1) สิ่งแวดล้อมหรือบริบททางสังคมขององค์การ คือ องค์การจะอยู่รอดได้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการได้มาและรักษาทรัพยากรต่าง ๆ 2) ผู้บริหารมีความสามารถปรับเปลี่ยนสิ่งแวดล้อมได้ โดยที่ผู้บริหรต้องเข้าใจบริบทของสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างบริบทและองค์การ และ 3) ความสำคัญของแนวคิดเรื่องอำนาจทางสังคม ทำให้พฤติกรรมขององค์การเกิดจากแรงขับเคลื่อนที่มาจากความต้องการในการลดความไม่แน่นอน และองค์การมีความสามารถในการปรับตัวภายใต้ข้อจำกัดจากสิ่งแวดล้อม

4. ทฤษฎีนิเวศประชากรองค์การ

ความร่วมมือระหว่างองค์การได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก ซึ่งทัศนะของ Linden (2002) กล่าวถึง ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความต้องการในความร่วมมือ คือ 1) สภาพแวดล้อมภายนอกมีผลให้เกิดความร่วมมือคือ สภาพปัญหาที่ซับซ้อนและไม่สามารถเข้าถึงได้เต็มที่ 2) การเพิ่มขึ้นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะ 3) ความไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐและความไม่พอใจของภาคประชาชน 4) สภาพแวดล้อมในปัจจุบัน เป็นโลกที่ไม่มีใครเป็นผู้รับภาระโดยตรง ภาคส่วนต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น 5) การเติบโตของเทคโนโลยีสารสนเทศ และ 6) ขอบเขตหรือกิจกรรมไม่ชัดเจน

ว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบ

5. แนวคิดองค์กรเครือข่าย

องค์กรเครือข่ายถือเป็นองค์กรที่อาศัยสารสนเทศเป็นพื้นฐานจากการสร้างความสัมพันธ์ด้านราคา อำนาจหน้าที่และความไว้วางใจ โครงสร้างแบบเครือข่ายหรือองค์กรเครือข่ายมีลักษณะที่สำคัญคือไม่มีชั้นการบังคับบัญชา มีความยืดหยุ่นสูง ควบคุมโดยกลไกการตลาดมากกว่ากระบวนการทางการบริหาร โครงสร้างแบบเครือข่ายจะอยู่บนพื้นฐานของการใช้ความสามารถหลักขององค์การ และได้รับทรัพยากรมาจากพันธมิตรภายนอกและมีการจ้างเหมาบุคคลภายนอกในการทำงาน (Miles & Snow, 1995, อ้างถึงใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2552) ซึ่งคุณลักษณะสำคัญขององค์กรเครือข่ายคือ 1) หน่วยและปฏิสัมพันธ์ 2) หน่วยเหล่านั้นจัดอยู่ในโครงสร้างซ้อน (Harary & Batell, 1980, อ้างถึงใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2561) และถือเป็นเครือข่ายในการผลิตที่อาศัยพันธมิตรเชิงกลยุทธ์ ซึ่งค่านิยมของโครงสร้างแบบเครือข่าย หรือองค์กรเครือข่ายมีลักษณะการแลกเปลี่ยนร่วมมือมากกว่าการเป็นเจ้าของ มีความไว้วางใจมากกว่าระวางสงสัย อำนาจมาจากความรู้มากกว่าตำแหน่งหน้าที่ในการทำงานและสามารถแก้ปัญหาได้เร็ว และองค์การมีการเรียนรู้เร็วขึ้น มีการออกแบบกระบวนการทำงานไม่ใช่โครงสร้างองค์การ โดยเริ่มจากภายในองค์การและมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการทำงานแบบอัตโนมัติ ลักษณะโครงสร้างขององค์กรเครือข่ายจะถูกกำหนดจากความเหนียวแน่นของความสัมพันธ์ในเครือข่ายระดับองค์การ ความใกล้ชิดในเครือข่าย และปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่าย และเกิดการพัฒนาความไว้วางใจ และความร่วมมือกัน ทั้งนี้ องค์กรเครือข่ายมีความเหมาะสมกับองค์กรที่ต้องการความยืดหยุ่น และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2552) โดยงานวิจัยของ อลงกต สารกาล และ ศักดิ์สิทธิ์ ชวาลเลิศ (2561) สะท้อนว่าความสำเร็จของการเสริมสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคส่วนต่าง ๆ คือ การพัฒนารูปแบบการบริหารที่มุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันในแนวระนาบที่เน้นความเท่าเทียมกันในเชิงอำนาจการตัดสินใจ และการบริหารจัดการโดยอาศัยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสเป็นพื้นฐานสำคัญ

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในงานวิจัย

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมสามารถนำมาประมวลผลได้ในหลาย ๆ ประเด็น เช่น ลักษณะความร่วมมือของ Choi

(2011) กล่าวว่า การบริหารปกครองแบบร่วมมือมีลักษณะ 4 ประการ คือ 1) การรวมกลุ่มและกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับความเสมอภาค 2) กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับปรึกษาหารือ 3) กระบวนการตัดสินใจที่เน้นมติเอกฉันท์ 4) ปฏิสัมพันธ์ข้อดีซึ่งกันและกัน ส่วนรูปแบบความร่วมมือจากงานวิจัยของ เทพกาญจน์ เกียรติศิริ, อีระ เตชะเมธิสถิต, และ วรณนภา วามานนท์ (2558) พบว่า รูปแบบความร่วมมือในการบรรเทาปัญหาอุทกภัย ประกอบด้วย 5 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบอภิบาลเครือข่าย รูปแบบอภิบาลจัดการตนเอง รูปแบบอภิบาลความร่วมมือ รูปแบบอภิบาลไซเบอร์ และรูปแบบอภิบาลธรรมาภิบาล รวมทั้ง ทิววรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และ สุขยีน เทพทอง (2552) ได้เสนอทางเลือกเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล เอกชน และกลุ่มประชาสังคม 3 รูปแบบ คือ 1) ความร่วมมือที่เน้นรูปแบบและพิธีกรรม 2) ความร่วมมือที่เป็นระบบและกลไกรองรับ แต่ยังไม่ได้ประสานกลมกลืนกัน ขาดวัฒนธรรมการทำงานร่วมกัน และ 3) ความร่วมมือที่มีลักษณะดุลยภาพและมีการผสมกลมกลืนทั้งสามภาคส่วน สำหรับการทำงานความร่วมมือเกี่ยวกับโครงสร้างในทัศนะของ Pardo (2008) อธิบายว่าปัจจัยของโครงสร้างการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน ประกอบด้วย (1) ความรู้เกี่ยวกับต้องการข้อมูล (2) ความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (3) ความเต็มใจที่จะรองรับความหลากหลายขององค์กรที่เข้าร่วมโครงการ (4) ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมขององค์กร (5) การออกกฎหมายที่มีอยู่ และ (6) การมีส่วนร่วมของผู้บริหาร ทั้งนี้ องค์ประกอบความร่วมมือในงานวิจัยของ กมลมาลย์ ไชยศิริธัญญา และ นพดล เจนอักษร (2558) สะท้อนว่ารูปแบบความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการบริหารจัดการศึกษาแบบรัฐร่วมเอกชน ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ คือ เป็นตัวแปรต้น 4 องค์ประกอบ คือ ธรรมาภิบาล การจัดทำข้อตกลงและการบริหารสัญญา มาตรการส่งเสริมและนโยบายภาครัฐ ส่วนตัวแปรตาม คือ การสร้างนวัตกรรมทางการศึกษา วิธีการทำงานของความร่วมมือก็มีหลายรูปแบบ เช่น Riley (1997, อ้างถึงใน พิสิฐ เทพไกรวัล, 2554) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาให้องค์กรและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนมีผลทำให้เกิดการบริหารโดยเครือข่ายในระดับโรงเรียนและสถาบันต่าง ๆ มีการจัดตั้งหน่วยงานแบบบูรณาการระดับเขตการศึกษา (Integrated Regional Office: IRO) เป็นศูนย์กลางเครือข่ายของโรงเรียนและคณะกรรมการโรงเรียน

สำหรับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ อาทิ เขมภักดิ์ เย็นเปี่ยม (2558) อธิบายว่าปัจจัยด้านกฎหมายและปัจจัยข้อจำกัดด้าน

การคลังและงบประมาณ ถือเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลทางตรงต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก อีกทั้ง Callal and Ashwork (2004, อ้างถึงใน พิสิฐ เทพไกรวัล, 2554) กล่าวว่า สิ่งที่สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือที่มีประสิทธิผลของสถานประกอบการกับสถานศึกษา คือ 1) ความเต็มใจของทั้งสองฝ่ายที่จะร่วมมือกัน 2) มีเป้าหมายและจุดมุ่งหมายที่ตรงกัน รวมทั้งมีวิสัยทัศน์ร่วมของทั้งสถานศึกษาและสถานประกอบการ 3) ความเคารพและเชื่อใจกันและกัน 4) การติดต่อสื่อสารที่มีระหว่างกัน 5) ภาวะผู้นำทั้งสองฝ่ายที่สามารถหลอมรวมบูรณาการเอากลยุทธ์ กลวิธีการปฏิบัติ ความสัมพันธ์ระหว่างกันและนวัตกรรมของทั้งสองฝ่ายเข้าด้วยกัน 6) การยอมรับความแตกต่างของกันและกัน 7) การยืดหยุ่นด้วยเวลาและอื่น ๆ กับความเต็มใจที่จะลองทำ 8) ความรู้ใหม่ ทักษะใหม่ และวิถีคิดใหม่ที่จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กร นโยบาย และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขององค์กร นอกจากนี้ เฉลิมศักดิ์ บุญนำ, อิศริฐัฐ รินโธสง, และ อนุวัต สงสม (2560) ได้กล่าวว่าการแสดงออกในเชิงอัตลักษณ์ ความเหมาะสมของนโยบายและสภาพโครงสร้างทางสังคมถือเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความร่วมมือกับภาครัฐขององค์กรชุมชนเพื่อการลดความรุนแรงสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำนองเดียวกัน กิตติศักดิ์ แสงทอง และ อิศริฐัฐ รินโธสง (2557) กล่าวว่า ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความร่วมมือในการจัดการน้ำท่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชน คือ 1) ความเป็นผู้นำมี 10 ตัวชี้วัด 2) ความร่วมมือในการจัดการน้ำท่วม (ก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ หลังเกิดเหตุ) มี 30 ตัวชี้วัด 3) ชีตความสามารถ มี 6 ตัวชี้วัด 4) กระบวนการเรียนรู้ มี 10 ตัวชี้วัด 5) การติดต่อสื่อสาร มี 10 ตัวชี้วัด 6) ความสัมพันธ์ทางสังคม มี 10 ตัวชี้วัด 7) หลักธรรมาภิบาล มี 6 ตัวชี้วัด พบว่า องค์ประกอบการติดต่อสื่อสารมีความสำคัญอย่างมากต่อความร่วมมือในการจัดการน้ำท่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชน

วรรณกรรมเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคของความร่วมมือในการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม เช่น ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคมกับธนาคารโลก คือ 1) มีช่องว่างระหว่างคำมั่นสัญญากับผลการดำเนินงานจริง 2) ภาคประชาสังคมยังไม่ได้ร่วมมืออย่างเต็มที่ 3) ความสัมพันธ์ระหว่างภาคีมักจะไม่ราบรื่น ภาคีมักมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน 4) สิ่งแวดล้อมไม่สนับสนุนกิจกรรมการมีส่วนร่วมเท่าที่ควร 5) ความหวาดระแวงของภาครัฐในการมีส่วนร่วมของกลุ่ม NGOs ขาดความสามารถ

ในการมีส่วนร่วม 6) ขาดการติดตามประเมินผล โครงสร้างของโครงการไม่ชัดเจน ผลประโยชน์ไม่ได้รับอย่างชัดเจนนำไปสู่การขาดตัวชี้วัดและการจัดลำดับความสำคัญ (ธนาคารโลก, 2002, อ้างถึงใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และ สุขยีน เทพทอง, 2552) นอกจากนี้ Schiller (2006, อ้างถึงใน พิสิฐ เทพไกรวัล, 2554) ยังสะท้อนปัญหาว่าความร่วมมือระหว่างบริษัทเอกชนและมหาวิทยาลัยจำกัดอยู่เพียงการให้คำปรึกษาและการให้บริการด้านเทคนิค มีความไม่วางใจกันทั้งสองฝ่าย รวมทั้ง ดวงทิพย์ วิบูลย์ศักดิ์ชัย (2555) ระบุปัญหาสำคัญของการดำเนินงานความร่วมมือคือ ทั้งสองหน่วยงานในบางส่วนยังไม่เห็นความสำคัญขาดแรงจูงใจในการดำเนินงานความร่วมมือด้านการวิจัย อีกทั้งขาดระบบการดำเนินงานที่ชัดเจน ไททัศน์ มาลา, อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, อุดม ทุมไผ่สิต, และ นภเรณู สัจจรักษ์ ธีระจิตติ (2555) กล่าวว่า ความร่วมมือของชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างทำ ไม่ส่งผลต่อการทำงานร่วมกัน ขาดความร่วมมือและขาดความเข้าใจอันดีต่อกัน การที่ผู้นำของทั้งสององค์กรมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกัน การประสานงานร่วมกันยังไม่เกิดความไว้วางใจเชื่อใจต่อกัน และขาดมิติของแผนพัฒนาในเชิงบูรณาการ

■ วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ หน่วยที่ใช้ในการวิเคราะห์คือหน่วยงาน หรือกลุ่มองค์กรโดยมีรายละเอียดกลุ่มประชากร คือ ภาครัฐ เป็นตัวแทนระดับจังหวัดเป็นหลัก และมีหน่วยงานระดับภาค ตัวแทนส่วนกลาง และระดับอำเภอเป็นส่วนเสริม ส่วนกลุ่มเป้าหมายภาคเอกชน และภาคประชาสังคมจะเป็นกลุ่มองค์กรที่ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่จังหวัดเป็นหลัก และเสริมด้วยระดับอำเภอ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มประชากรกลุ่มเป้าหมายในการวิจัย คือ ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 26 คน ประกอบด้วยองค์กรด้านเศรษฐกิจ 6 หน่วยงาน ด้านการศึกษา 9 หน่วยงาน ด้านกระบวนการยุติธรรมและความมั่นคง 6 หน่วยงาน ด้านชุมชน สังคม และวัฒนธรรม รวม 2 หน่วยงาน และด้านการเยียวยาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบ รวม 3 หน่วยงาน ส่วนตัวแทนภาคเอกชนมีด้านเศรษฐกิจและด้านการศึกษา รวม 7 หน่วยงาน และภาคประชาสังคมที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ไม่จำแนกเป็นด้าน จำนวนรวม 15 คน

เครื่องมือการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ ได้แก่ การสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้างและการสนทนากลุ่ม

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจะใช้การวิเคราะห์เชิงตรรกะและนำมาเขียนสรุปเชื่อมโยงกับแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

■ ผลการวิจัย

1. ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้

การสรุปสังเคราะห์ประเภทความร่วมมือด้านเศรษฐกิจจะเป็นเครือข่ายระหว่างภาครัฐ ส่วนภาคเอกชนมีความร่วมมือกับภาครัฐทั้งแบบหุ้นส่วนภาคีและแบบเครือข่าย ส่วนประเภทความร่วมมือด้านการศึกษาระหว่างภาครัฐหรือเอกชนด้วยกันจะเป็นเครือข่ายแต่ละระดับ แต่ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนมักเป็นแบบหุ้นส่วนภาคีหรือทวิภาคี สำหรับความร่วมมือด้านกระบวนการยุติธรรมของภาครัฐมักเป็นอัตโนมัติที่ผูกโยงด้วยภารกิจนโยบายและกฎหมาย ซึ่งพบเห็นความร่วมมือแบบประสานงานกัน (coordination) ตามกระบวนการสำหรับความร่วมมือภาครัฐและประชาสังคมจะเป็นแบบเครือข่ายที่ภาครัฐเข้าไปจัดตั้งกลไกการทำงานความร่วมมือ เช่น การสร้างเครือข่ายในชุมชนผ่านการจัดโครงการ/กิจกรรมอบรมให้กับบุคคลในชุมชนเพื่อคาดหวังให้เป็นแกนนำขยายผล โดยภาครัฐจะพยายามปรับกลยุทธ์การทำงานดึงกลุ่มภาคประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการนโยบายสาธารณะ การส่งเสริมความร่วมมือเป็นการบริหารปกครองแบบความร่วมมือ (governance collaborative) และถ้าเป็นความร่วมมือระหว่างภาคประชาสังคมที่มีกรอบการทำงานในความสนใจประเด็นเดียวกันจะเป็นความร่วมมือแบบเครือข่าย (network collaborative) โดยเชื่อมประเด็นความสนใจร่วมกัน ส่วนความร่วมมือด้านชุมชน สังคม และวัฒนธรรมในระหว่างภาครัฐกับภาคชุมชน องค์กรชุมชนจะเป็นแบบเครือข่ายทั้งนี้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน มักริเริ่มจากรัฐและชวนภาคเอกชนมาร่วมเป็นหน่วยงานภาคีเป็นเจ้าของด้วย อย่างไรก็ตามมีการใช้กลไกภาครัฐในพื้นที่ระดับอำเภอ ระดับตำบลในการส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน และความร่วมมือด้านการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบระหว่างหน่วยงานภาครัฐมักใช้กรอบงานหน้าที่ และกฎหมายเป็นตัวตั้งในการทำงานร่วมกัน ถือเป็นประเภทความร่วมมือแบบ

ประสานงานกัน ซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้บันทึกข้อตกลง (MOU) ส่วนภาครัฐกับชุมชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบจะเป็นความร่วมมือแบบเครือข่ายที่ภาครัฐได้ส่งเสริมให้รวมกลุ่มจัดตั้งขึ้น เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานหรือการขอรับการช่วยเหลือ และสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานอื่น ๆ ได้ง่ายขึ้น เช่น เครือข่ายเด็กกำพร้า เครือข่ายหญิงหม้าย สำหรับภาคประชาสังคมจะทำงานความร่วมมือแบบเครือข่ายในแนวนอน โดยมีจุดเชื่อมโยงที่กลุ่มเป้าหมายที่มีลักษณะพิเศษ โดยบทบาทของกลุ่มภาคประชาสังคมจะมองหาความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ในลักษณะพึ่งพาทรัพยากรกัน เช่น ทุนการศึกษา ค่าเลี้ยงดู อุปกรณ์การเรียน และเครื่องใช้

รูปแบบการบริหารความร่วมมือของภาครัฐกับภาคส่วนต่าง ๆ มีหลายรูปแบบ แต่ส่วนใหญ่เป็นรูปแบบการบริหารความร่วมมือบนรากฐานแห่งขอบเขตภาระหน้าที่ (Jurisdiction Based Management Model) ที่เน้นการพึ่งพาอาศัยกันและมีการแบ่งปันทรัพยากรต่าง ๆ ร่วมกัน เช่น โครงการชุมชนเกื้อกูล เป็นความร่วมมือของหน่วยงานพัฒนาชุมชนกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานโยธาธิการ โดยมีเป้าหมายเน้นชุมชนเข้มแข็ง เช่น กิจกรรมขยะ ขุดลอกคูคลอง โดยดำเนินการในระดับพื้นที่จังหวัด รูปแบบความร่วมมือจะทำได้เป็น MOU แต่ไม่มีโครงสร้างการทำงาน แต่ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจเป็นรูปแบบการบริหารความร่วมมือแบบแนวตั้ง (Top-Down Model) คือ มีการเสนองบประมาณหรือสนับสนุนทางการเงิน รวมทั้งทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นให้แก่องค์กรต่าง ๆ เช่น ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย สาขายะลา (SME Bank) มีโครงการกิบม้าทอง มีเป้าหมายให้ความช่วยเหลือกลุ่มคน/ชุมชนที่รวมตัวทำธุรกิจด้านการท่องเที่ยว เช่น โฮมสเตย์ของชุมชนที่รวมตัวลงทะเบียนกลุ่มองค์กร (จะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้) เพื่อขอรับการสนับสนุนจากภาครัฐ ซึ่งธนาคาร SME จะเป็นกลไกหน่วยงานหนึ่งที่จะมาช่วยเสริมศักยภาพการทำธุรกิจให้กลุ่มชุมชน เช่น ด้านเงินทุน โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำ เช่น อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ร้อยละ 1.50 บาท แก่ชุมชน สำหรับความร่วมมือด้านการศึกษาของภาครัฐ นโยบายจากส่วนกลางทำหน้าที่เป็นกลไกประสานการจัดการของหน่วยงานการศึกษาในแต่ละสังกัด ซึ่งเน้นประสานข้อมูลสารสนเทศเพื่อตอบสนองเป้าหมายของนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา เช่น ศูนย์ประสานงานและบริหารการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาการศึกษาชายแดนใต้ โดยในทางปฏิบัติจะกำหนดโครงการที่จะ

ดำเนินการในงบประมาณประเภทนี้ และหน่วยงานความมั่นคงจะเป็นผู้กำหนดพื้นที่เป้าหมาย และประเภทกลุ่มเป้าหมายด้วย ส่วนกลุ่มบุหรายกล่าวว่ามีงานความร่วมมือในการประสานงานเพื่อยกร่างหลักสูตรและเผยแพร่หลักสูตรการศึกษาที่ได้มาตรฐานในโรงเรียนตาดีกา โดยการทำงานร่วมมือกับหน่วยงานหลัก ๆ คือ ศูนย์ประสานงานตาดีกาจังหวัดชายแดนใต้ (Perkasa) บุคลากรทางการศึกษา เช่น ครูสอนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา และสอนโรงเรียนตาดีกา นักวิชาการบุคลากร และหน่วยงานเอกชนในประเทศและต่างประเทศ เช่น มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ส่วนความร่วมมือด้านกระบวนการยุติธรรมและด้านชุมชน สังคม และวัฒนธรรมของภาครัฐเป็นรูปแบบความร่วมมือแบบผู้ให้และผู้รับ (Donor-Recipient Model) การดำเนินงานเป็นแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน แต่ภาคประชาสังคมบางกลุ่มเป็นแบบปฏิกิริยาโต้กลับ (Reactive Model) เช่น ศูนย์ประสานงานเครือข่ายการช่วยเหลือเด็กกำพร้า 4 จังหวัดชายแดนใต้ได้สร้างความร่วมมือแบบครั้งคราวกับหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีขอบเขตการจัดการความร่วมมือในประเด็นข้อมูล สารสนเทศ และมีรายละเอียดดำเนินการเชื่อมต่อข้อมูลร่วมกัน และในระดับปฏิบัติหรือผู้ปฏิบัติงานในเชิงพื้นที่มีการดำเนินการช่วยประสานงานและเชื่อมต่อระหว่างเด็กกำพร้ากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยวางแผนทำงานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กอ.รมน. (ทหาร) กรมจัดหางาน และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

การทำงานความร่วมมือของภาครัฐส่วนใหญ่ไม่มีการตั้งโครงสร้างใหม่ จุดเด่นคือการตั้งหน่วยงานบูรณาการการศึกษาในพื้นที่ แต่การทำงานความร่วมมือด้านกระบวนการยุติธรรมระหว่างภาครัฐเป็นกระบวนการที่ต้องประสานตามกรอบกระบวนการปกติ แต่ส่วนกลางได้มาทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ชายแดนใต้ สำหรับความร่วมมือด้านชุมชน สังคม และวัฒนธรรมของภาครัฐกับภาคประชาสังคมมีโครงสร้างทำงานแบบคณะกรรมการ แต่ความร่วมมือด้านการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบของภาครัฐจะใช้ภารกิจเดิมเป็นแกนในการเชื่อมงานเยียวยาของแต่ละส่วนราชการ โดยบทบาทภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มสมาคมเสริมสร้างสิทธิชุมชนได้ปฏิบัติงานลงพื้นที่ เพื่อให้ข้อมูลเรื่องความยุติธรรมและเปิดช่องทางร้องทุกข์จากชาวบ้านในพื้นที่ และจัดทำเอกสารประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนหรือระเบียบทางราชการในการติดตามการทำงานของภาครัฐเกี่ยวกับการจ่ายเงินเยียวยา

วิธีการทำงานความร่วมมือของภาครัฐ ผู้บริหารจะมอบหมายงานความร่วมมือบนพื้นฐานของภารกิจปกติ

โดยมีแนวปฏิบัติ หรือเป็นเงื่อนไขปฏิบัติ ทั้งมีบันทึกข้อตกลง (MOU) และไม่มีบันทึกข้อตกลง (MOU) ซึ่งความร่วมมือด้านการศึกษาระหว่างภาครัฐ มักนิยมทำบันทึกข้อตกลง แต่ด้านกระบวนการยุติธรรมของภาครัฐจะใช้วิธีทำงานแบบประสานความร่วมมือ แต่หากหน่วยงานมีการทำงานที่ใช้อำนาจพิเศษ ก็จะมีการจัดตั้งเป็นทีมเฉพาะกิจระดับปฏิบัติการเชิงพื้นที่ เพื่อความร่วมมือในกระบวนการทำงาน ทั้งนี้ภาคประชาสังคมเน้นช่วยกันทำงานมากกว่าการแข่งขันกันทำ โดยจะเรียกร้องเปิดพื้นที่ทางวัฒนธรรม ส่วนด้านการเยียวยาและส่งเสริมคุณภาพชีวิต ภาครัฐจะมีหน่วยงานหลักด้านการเยียวยาทำงานเชื่อมโยงหน่วยงานราชการต่างๆ และยังมีความร่วมมือของภาคประชาสังคมกับภาครัฐที่เชื่อมต่อกันด้วยข้อมูล โดยภาคประชาสังคมมีบทบาทในการสำรวจรวบรวมข้อมูลของผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ และประสานส่งต่อหน่วยงานภาครัฐ ดังคำสัมภาษณ์กลุ่มด้วยใจ ตัวแทนภาคประชาสังคมว่า

“...การทำงานของกลุ่มด้วยใจ มีทั้งเรื่องการซ่อมทรามและการเยียวยา การติดตามสถานการณ์สิทธิที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เรามีโปรแกรมการเยียวยา ซึ่งเราจะมีนักจิตวิทยา มีการลงพื้นที่เก็บข้อมูล เรื่องการซ่อมทรามและการเยียวยาได้รับงบประมาณจาก UN ที่ดูแลเรื่องผู้เสียหายจากการซ่อมทรามโดยตรง เน้นการเยียวยาคนกลุ่มนี้และครอบครัว และการดำเนินงานส่งต่อ case ที่มีสถานะทางจิตส่งต่อให้เข้ากระบวนการรักษา เชื่อมต่อกับศูนย์สุขภาพจิตที่ 12 ดูแลต่อไป”

(อัญชมา ทิมมีหะ, 2561, สิงหาคม 11, สัมภาษณ์)

กิจกรรมความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนในขอบข่าย 5 ด้าน คือ เป็นกิจกรรมความร่วมมือทั้งแบบแนวนอนและแนวตั้ง ซึ่งจะแตกต่างกันตามเงื่อนไขบริบท เช่น ด้านเศรษฐกิจ มีกิจกรรมการร่วมโครงการเป็นส่วนหนึ่งของหุ้นส่วนอย่างเป็นทางการหรือเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบาย/การกำหนดกลยุทธ์ร่วมกัน ด้านการศึกษาและกระบวนการยุติธรรมของภาครัฐเป็นการร่วมโครงการที่มีการแสวงหาความช่วยเหลือทางเทคนิค และการแลกเปลี่ยนทรัพยากร แต่กรณีภาคเอกชนกับภาคส่วนต่างๆ เป็นกิจกรรมเข้าร่วมโครงการแบบหุ้นส่วน ในการดำเนินโครงการ ทั้งนี้ภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านการศึกษาภาคเอกชนหากเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง มักเป็นกิจกรรมความร่วมมือแบบแนวตั้ง คือ แสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานการจัดการศึกษาและการแสวงหาการปรับเปลี่ยน ส่วนด้านกระบวนการ

ยุติธรรมของภาคประชาสังคมกับภาครัฐเป็นกิจกรรมความร่วมมือที่เน้นการแสวงหาทุนใหม่ๆ ให้กับแผนงาน/โครงการที่กำลังดำเนินการ สำหรับด้านการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบของภาครัฐจะเพิ่มกิจกรรมความร่วมมือแนวตั้ง คือ การแสวงหาข้อมูล และแนวนอนก็จะเป็นการกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ แต่กิจกรรมความร่วมมือด้านชุมชนสังคม และวัฒนธรรมระหว่างภาครัฐเป็นการกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ (policy making) และการร่วมโครงการคือการสร้างการร่วมมือแบบหุ้นส่วนในการดำเนินแผนงาน/โครงการ แต่ที่แปลกพิเศษคือความร่วมมือระหว่างภาคประชาสังคมกับภาครัฐอื่น ๆ เป็นกิจกรรมความร่วมมือแบบแนวตั้ง คือเป็นการแสวงหาข้อมูล เป็นการทำงานแบบบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐ และกิจกรรมความร่วมมือแนวนอนคือเป็นการร่วมโครงการที่เน้นสร้างการร่วมมือแบบหุ้นส่วนในการดำเนินแผนงาน/โครงการ

2. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากผลการสัมภาษณ์สามารถสรุปได้ว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีดังนี้

1) ปัจจัยการมีเป้าหมายร่วมกัน

ภาครัฐมีการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นโดยคำนึงถึงนโยบายและภารกิจตามกฎหมาย ถือเป็นเป้าหมายการทำงานแบบอาศัยความร่วมมือ โดยส่งเสริมภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทำงานร่วมกันในการวางแผนทิศทาง การพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนในพื้นที่ สำหรับงานช่วยเหลือเยียวยาของกลุ่มภาคีรัฐมีที่มาจากกรณีเป้าหมายที่ใช้กรอบอำนาจตามกฎหมายในการทำงานร่วมกัน ส่วนภาคประชาสังคมจะทำงานตอบสนองกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายตามจุดเน้นที่สนใจ สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่สภาอุตสาหกรรมจังหวัดยะลา ตัวแทนภาคเอกชนว่า

“...การจะให้เอกชนผู้ประกอบการแต่ละแห่งมาทำงานความร่วมมือนั้นจะต้องทำให้มองผลประโยชน์ที่จะได้รับร่วมกัน เช่น ชมรมไม้ยางจะมีการผลักดันให้รวมกลุ่มเป็นคลัสเตอร์เพื่อสร้างกลุ่มสร้างอำนาจการต่อรองให้กลุ่ม”

(จรี แซ่ท้อ, 2561, กรกฎาคม 25, สัมภาษณ์)

2) ปัจจัยภาวะผู้นำองค์กร

การทำงานภาครัฐเป็นสิ่งที่ผู้บริหารต้องมีภาวะผู้นำในการสร้างความร่วมมือทำงานกับหน่วยงานอื่น ๆ รวมถึง

สร้างพลังในการขับเคลื่อนการทำงาน หรือนโยบายรัฐที่ได้รับมอบหมาย โดยภาคเอกชนสะท้อนว่าภาวะผู้นำของสถานประกอบการจะเป็นตัวกำหนดทิศทางการทำงานความร่วมมือระหว่างองค์กร

3) ปัจจัยการเผชิญแรงกดดัน ความเสี่ยง และภาวะวิกฤติ

ภาครัฐมีลักษณะงานที่ซับซ้อน มีกระบวนการปรับตัว ปรับวิธีคิด นโยบายการทำงานร่วมมือกัน โดยสะท้อนว่าที่มาของความร่วมมือคือความต้องการแก้ไขปัญหาวิกฤติที่มีอยู่ เช่น การเยียวยาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้ได้รับผลกระทบจะมีความเสี่ยงในการเข้าถึงข้อมูลที่อยู่ในพื้นที่ ทำให้มีแนวทางในการทำงานร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ เช่น การสนับสนุนงานด้านข้อมูลเพื่อให้ความช่วยเหลือดูแลผู้ได้รับผลกระทบ รวมถึงภาครัฐเผชิญความเสี่ยงไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่หรือกลุ่มคน เช่น เด็กกำพร้าและหญิงหม้ายจากสถานการณ์ความไม่สงบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) ปัจจัยการมีผลประโยชน์ร่วมกัน

ผลประโยชน์ที่จะได้รับเป็นเครื่องมือการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ตามหลักจันทามติ และการมีส่วนร่วม เช่น ความร่วมมือด้านการศึกษาระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ชายแดนใต้มีการทำงานผูกโยงกับการบูรณาการงบประมาณแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้ ส่วนภาคเอกชนมองว่าความร่วมมือเกิดมาจากต้องการผลประโยชน์ที่จะได้รับร่วมกัน แม้แต่ภาคประชาสังคมก็ปรับตัวทำงานความร่วมมือในกิจกรรมที่หลากหลายเพื่อต้องการได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อมาขับเคลื่อนกิจกรรมต่างๆ ขององค์กร

5) ปัจจัยความไว้วางใจและจริงใจต่อกัน

การทำงานร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมโดยเน้นการเปิดใจพูดคุยเพื่อสร้างการสื่อสารความสัมพันธ์ และความเชื่อมั่นในกลไกของรัฐจึงต้องอยู่บนฐานความไว้วางใจ เชื่อใจ และพร้อมเปิดเผยเพื่อหาแนวทางทำงานร่วมมือกัน ส่วนภาคประชาสังคมสะท้อนว่าการทำงานร่วมมือกันของภาคประชาสังคมกับภาครัฐไม่ราบรื่น มีกระบวนการทำงานที่เผชิญหน้า

6) ปัจจัยการมีข้อตกลงร่วมกัน

การทำงานของภาครัฐมักเกี่ยวข้องกับนโยบายและกฎระเบียบ รวมทั้งสัมพันธ์กับหลายหน่วยงาน ส่งผลให้การทำงานต้องกำหนดแนวปฏิบัติหรือกฎกติกาความร่วมมือกัน เช่น ภาครัฐมักสะท้อนความร่วมมือด้านการศึกษา มีบันทึกข้อตกลง (MOU) เช่น โครงการระหว่างมหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา กับโรงเรียนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของฝ่ายความมั่นคง

กำหนดให้ร่วมโครงการ กล่าวคือ โครงการห้องเรียนพิเศษวิทยาศาสตร์-คณิตศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลามีกฎกติกาที่กำหนดในโครงการความร่วมมือ คือ การนำหลักสูตรและวิธีการจัดการเรียนการสอนและสื่ออุปกรณ์ที่มหาวิทยาลัยพี่เลี้ยงจัดอบรมพัฒนาครูในโรงเรียน และให้ครูได้นำไปพัฒนาการเรียนการสอนในโรงเรียน ส่วนภาคประชาสังคมได้สะท้อนที่มาของการทำงานความร่วมมือ เช่น ภาครัฐมีข้อตกลงเชิญให้มาร่วมสนับสนุนจัดอบรมอาชีพให้กับกลุ่มคนต่างๆ ในชุมชน เช่นเดียวกับภาคเอกชนเห็นว่าการกำหนดข้อตกลงหรือกติกาในการทำงานบนพื้นฐานความเข้าใจต่อกัน เพราะงานความร่วมมือมีความซับซ้อนในแง่เทคนิค ข้อมูล และสภาพแวดล้อมที่ยากในการบรรลุด้วยตัวเองแค่เดียว จึงเป็นสิ่งที่องค์กรที่เกี่ยวข้องต้องหาข้อตกลงกติการ่วมกัน

7) ปัจจัยการใช้ข้อมูลร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนกัน

การเข้าถึงข้อมูลปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการได้รับความช่วยเหลือของกลุ่มพิเศษ จะอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมที่มีศักยภาพในการเข้าถึงกลุ่มดังกล่าว ภาครัฐมักใช้ข้อมูลเป็นกลวิธีการสร้างการรับรู้และสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ รวมถึงการมีฐานข้อมูล

สำหรับการสังเคราะห์ตัวแปรปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยใช้เทคนิคการรวบรวมเชิงประจักษ์ สรุปได้ว่าตัวแปรปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระดับมากที่สุดคือการมีผลประโยชน์ร่วมกัน รองลงมาคือ การมีข้อตกลงร่วมกัน การมีเป้าหมายร่วมกัน และการใช้ข้อมูลร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนกัน ตามลำดับ รวมถึงพิจารณาแต่ละมุมมอง ก็พบว่าทั้งมุมมองภาครัฐ และภาคประชาสังคมมีความเห็นพ้องกันว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระดับมากคือ การมีเป้าหมายร่วมกัน การมีผลประโยชน์ร่วมกัน และการมีข้อตกลงร่วมกัน ส่วนภาคเอกชนเห็นว่าปัจจัยการใช้ข้อมูลร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนกัน และการมีผลประโยชน์ร่วมกันจะก่อให้เกิดความร่วมมือระดับมาก

3. ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอโมเดลของภาครัฐในการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้

จากผลการสัมภาษณ์สรุปได้ว่าปัญหาอุปสรรคของความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้ กล่าวคือ

1) ปัญหาอุปสรรคด้านภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำในองค์การภาครัฐไม่ได้แสดงบทบาท ชี้นำแต่ทำงานสนองนโยบายการเมือง ไม่จริงจังและไม่ใช้อำนาจตัดสินใจริเริ่มทำงานความร่วมมือ รวมทั้งขาดการวางแผนและการจัดการเชิงกลยุทธ์ และไม่ให้ความสนใจกับหลักวิชาการ เนื่องจากกิจกรรมความร่วมมือผูกโยงกับความสามารถของผู้นำองค์การ ส่วนภาคเอกชนสะท้อนว่า ผู้ประกอบการเน้นกลยุทธ์สร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน มีจำนวนน้อย ผู้นำชุมชนขาดการเชื่อมงานกับภาครัฐทำให้ขาดโอกาสการพัฒนาศักยภาพพื้นที่ ส่วนผู้นำองค์การภาคประชาสังคมมีทักษะองค์ความรู้แตกต่างกัน และมองว่าขาดภาวะผู้นำในด้านการวางแผน และเชื่อมโยงการทำงานกับภาคส่วนอื่น ๆ

2) ปัญหาด้านโครงสร้างและกลไกการทำงานประสาน และการติดต่อสื่อสาร

โครงสร้างการทำงานความร่วมมือไม่ชัดเจน ไม่มีรูปแบบแน่นอน ขาดการบูรณาการฐานข้อมูลที่พึงมีร่วมกัน ทั้งนี้งานความร่วมมือกระจายอยู่กับหลายหน่วยงาน แต่การกำกับทำไม่ได้เต็มที่ เพราะไม่ใช่งานหลัก ส่วนภาคประชาสังคมสะท้อนว่าขั้นตอนกระบวนการงานความร่วมมือของภาครัฐมีมาก ขาดระบบประสานงานและเงื่อนไขข้อตกลงการแบ่งงาน ส่วนภาคเอกชนมองความร่วมมือเป็นเรื่องไกลตัว เพราะบริบทและความจำเป็น มีน้อยกว่าภาครัฐ กระบวนการทำงานความร่วมมือไม่มีแบบแผนกติกานั่นนอน ขาดโครงสร้างการทำงานที่เชื่อมโยงกันและงานความร่วมมือมักใช้กลุ่มคนที่เน้นความรู้เฉพาะทาง จึงเป็นข้อจำกัดของบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกลไกประสานงาน รวมทั้งการใช้อำนาจของภาคเอกชนเป็นแนวราบไม่สามารถบังคับให้สมาชิกปฏิบัติตามเงื่อนไขที่วางไว้

3) ปัญหาด้านทรัพยากรและกระบวนการบริหารจัดการ

โครงการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐไม่มีทิศทางความร่วมมือ ก่อให้เกิดปัญหาการจัดการทรัพยากรและใช้ทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดและไม่มีการวัดผลลัพธ์ รวมทั้งมีปัญหาคาดการขาดข้อมูลและไม่มีการเชื่อมโยงกับข้อมูลแบบบูรณาการ โดยภาคเอกชนสะท้อนว่าความร่วมมือกับภาครัฐไม่ต่อเนื่อง เพราะเปลี่ยนแปลงตามนโยบายส่วนกลางและการทำงานความร่วมมือมักเป็นการประสานงานไม่ใช่แก้ปัญหาหรือพัฒนาผู้ประกอบการ รวมถึงมีความยากในเชิงเทคนิคและมีการจัดการที่ต้องใช้หลักวิชาการเป็นพื้นฐาน ส่วนภาคประชาสังคมมองการทำงานร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ

ว่าขาดแคลนทรัพยากร และการได้รับงบประมาณไม่ต่อเนื่อง ดังคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดยะลา ตัวแทนภาครัฐว่า

“...กลุ่ม OTOP บางกลุ่มที่เข้าร่วมโครงการกับทางสำนักงานพาณิชย์ มีการดำเนินการซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ ภาครัฐไม่สามารถตรวจสอบว่ากลุ่ม OTOP ได้ขอและรับงบประมาณจากแหล่งใดบ้าง ตรวจสอบยาก เพราะอยู่คนละสังกัด”

(ปิยะนุช จันทร์แจ้ง, 2561, กรกฎาคม 18, สัมภาษณ์)

4) ปัญหาด้านวัฒนธรรมองค์การและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

การทำงานความร่วมมือในบริบทสถานการณ์ต่างกัน และความพร้อมขององค์การไม่เท่ากันส่งผลให้เกิดปัญหาวัฒนธรรมองค์การและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ถือเป็นอุปสรรคการทำงานบูรณาการกัน งานความร่วมมือไม่ใช่ภารกิจปกติ และกระบวนการทำงานร่วมมือกันไม่มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจบังคับ วิธีคิด วิธีทำงานแตกต่างกัน ผู้ปฏิบัติงานความร่วมมือมีวัฒนธรรมการทำงานไม่เน้นผลสำเร็จ โดยภาคเอกชนสะท้อนปัญหาวัฒนธรรมองค์การกับวิสาหกิจชุมชนกล่าวคือเป้าหมายในการทำงานไม่ตรงกัน ภาคเอกชนอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันเชิงธุรกิจ แต่การบริหารจัดการของวิสาหกิจชุมชนไม่ได้ใช้หลักการบริหารบนฐานการคิดวิเคราะห์ต้นทุน และบางชุมชนไม่เปลี่ยน mind set ที่จะปรับเปลี่ยนเป็นผู้ประกอบการ ส่วนภาคประชาสังคมสะท้อนว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การไม่ราบรื่น วิธีคิด วิธีการทำงานต่างกันจึงเป็นอุปสรรคการทำงานร่วมกัน

5) ปัญหาด้านสมรรถนะของบุคลากรในองค์การ

การทำงานด้านความร่วมมือด้านต่าง ๆ ยังไม่เตรียมพร้อมด้านทักษะความรู้และการจัดการ รวมถึง ปัจจัยพื้นฐานที่สนับสนุนการขับเคลื่อน เช่น ด้านเศรษฐกิจการส่งเสริมตลาดออนไลน์ หรือ e-commerce ทำให้ภาคเอกชนขาดศักยภาพและคนไม่มีความพร้อม ทำให้เป็นจุดอ่อนของการทำงานร่วมกับภาครัฐในการส่งเสริมการตลาดของผลิตภัณฑ์ รวมทั้งผู้ประกอบการขาดความรู้ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ และขาดความสามารถในการวิเคราะห์คาดการณ์ ทำนองเดียวกัน ด้านการศึกษาผู้สอนมีทัศนคติต่อการนำความรู้ไปสอดแทรกในรายวิชาไม่เท่ากัน และหน่วยงานด้านการศึกษามีปัญหา คือ ไม่มีประสบการณ์และความรู้ในการทำงานแผนบูรณาการ ส่วนภาคประชาสังคมสะท้อนว่าสมาชิกกลุ่มไม่สามารถจับทฤษฎีและองค์ความรู้มาถ่ายทอดได้ และขาดหลักคิดทางวิชาการที่ใช้เป็นกรอบในการขับเคลื่อนการทำงาน

6) ปัญหาด้านสภาพแวดล้อมขององค์การ

ความร่วมมือของภาครัฐกับภาคส่วนต่าง ๆ มีอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ เช่น เทคโนโลยี กล่าวคือ ผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชนไม่เห็นความสำคัญของช่องทางตลาด และไม่มุ่งมั่นเป็นผู้ประกอบการ ขาดการมองมิติด้านการจัดการ การตลาด และการพัฒนามาตรฐานสินค้า รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยงที่องค์การควบคุมไม่ได้ เช่น การกำหนดพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มเป้าหมายของฝ่ายความมั่นคงที่อาจยากในการปฏิบัติ ส่วนภาคเอกชนสะท้อนว่าการบริหารจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนที่อยู่ในสภาพแวดล้อมพื้นที่ไกล หรือมีความเสี่ยงส่งผลให้การทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่น ๆ ไม่เต็มที่

7) ปัญหาด้านความไม่ไว้วางใจระหว่างหน่วยงาน

การทำงานของภาคส่วนมีหลากหลายอาจส่งผลให้เกิดความรู้สึกไม่เข้าใจกันและไม่สัมพันธ์กัน เช่น ภาครัฐส่งเสริมธุรกิจให้รวมกลุ่มธุรกิจคลัสเตอร์เดียวกัน แต่ประสบปัญหาขาดความไว้วางใจ และเชื่อใจในการทำงานร่วมกัน เพราะธุรกิจยังต้องมีการแข่งขันกัน ทำให้ผู้ประกอบการในคลัสเตอร์เดียวกันไม่ยอมเปิดเผยกลยุทธ์ และข้อมูลสำคัญทางธุรกิจที่จะแลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน รวมถึงการสื่อสารกับประชาชนของภาครัฐไม่ได้ตอบสนองอย่างจริงจัง ส่งผลให้ชุมชนไม่ให้ความร่วมมือกับภาครัฐ ส่วนภาคเอกชนมองความร่วมมือด้านการศึกษากับภาครัฐที่มีฝ่ายความมั่นคงมาทำงานร่วมกันว่ามีปัญหาการเข้าถึง และไม่ให้ความร่วมมือในการทำงานเนื่องจากขาดการสื่อสารให้เข้าใจถึงนโยบายและวิธีทำงานเกิดการตีความคลาดเคลื่อน ความไม่เข้าใจและรู้สึกไม่ไว้วางใจกันที่จะทำงานร่วมกัน รวมทั้งภาคประชาสังคมสะท้อนว่ามีการอคติต่อกลุ่มประชาสังคมว่าจะทำลายหน่วยงานรัฐ ดังคำสัมภาษณ์ของกลุ่มบุหงารายา ตัวแทนภาคประชาสังคมว่า

“...ที่ผ่านมา การทำงานด้านการศึกษาของกลุ่มบุหงารายากับภาคส่วนต่าง ๆ ในการยกย่องหรือพัฒนาหลักสูตรแบบองค์กรภาคี มีความร่วมมือกันแต่ในทางปฏิบัติ หน่วยงานการศึกษาภาครัฐขาดความจริงจังต่อกัน เพราะมีเพียงแค่ส่งบุคลากรทางวิชาการมาร่วมประชุมแลกเปลี่ยนประสบการณ์ แต่ส่วนมากเป็นความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นผู้ดำเนินการหลักในการยกย่องหลักสูตรมาตรฐานอิสลามศึกษาในโรงเรียนตาดีกาจึงเป็นสิ่งที่รู้สึกไม่ดีต่อบทบาทภาครัฐ”
(ฮาซัน ยามาดีนุ, 2561, กรกฎาคม 28, สัมภาษณ์)

8) ปัญหาด้านการแบ่งปันผลประโยชน์จากความร่วมมือ

การทำงานความร่วมมือมีการแบ่งปันผลประโยชน์ ลักลั่นไม่เท่าเทียมกัน เช่น มีความขัดแย้งด้านงบประมาณของแต่ละกลุ่มภาคประชาสังคมที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เท่ากัน เพราะไม่ได้ชี้แจง และขาดการวิเคราะห์การบริหารความเสี่ยงของโครงการ ส่วนภาคเอกชนมีปัญหาคาดการบริหารจัดการการขายสินค้าให้ได้ปริมาณที่คุ้มกับต้นทุน รวมทั้งถูกหักเปอร์เซ็นต์ถือเป็นประเด็นที่ขัดแย้งกันระหว่างการแบ่งปันผลประโยชน์จากการทำงานร่วมกันของภาคเอกชนกับวิสาหกิจชุมชน เช่นเดียวกับภาคประชาสังคมสะท้อนว่าการแบ่งปันผลประโยชน์จากความร่วมมือ มักขาดความจริงใจในการทำงานร่วมกัน

จากการสังเคราะห์ข้อมูล สรุปว่าปัญหาอุปสรรคความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้ที่มีค่ามากที่สุดจะเกี่ยวกับด้านทรัพยากร และกระบวนการบริหารจัดการ รองลงมาคือ ด้านวัฒนธรรม องค์การและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ด้านโครงสร้างและกลไกการทำงานประสาน และการติดต่อสื่อสาร ด้านสมรรถนะของบุคลากรในองค์การ และด้านสภาพแวดล้อมขององค์การ

รูปแบบโมเดลของภาครัฐในการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้ ประกอบด้วย 9 องค์ประกอบ ได้แก่

1. การมีเป้าหมายร่วมกัน กล่าวคือ การทำงานร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานรัฐกับภาคส่วนต่าง ๆ จำเป็นต้องมองเป้าหมายร่วมกันเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการทำงานที่ยากเกินกว่าองค์กรเดียวจะทำได้

2. การมีผลประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ ภาครัฐจะขับเคลื่อนการทำงานร่วมกัน ภาคส่วนต่าง ๆ จะต้องมองหาผลประโยชน์ร่วมกันเป็นตัวดึงดูดให้คนหรือกลุ่มองค์กรมาทำงานร่วมมือกัน

3. การมีข้อตกลงร่วมกัน กล่าวคือ การทำงานร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคส่วนต่าง ๆ จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจตรงกันในวิธีการทำงานร่วมกัน

4. การใช้ข้อมูลร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนกัน กล่าวคือ การทำงานร่วมกันของภาครัฐกับภาคส่วนต่าง ๆ ต้องอาศัยการใช้ข้อมูลร่วมกันเพื่อสร้างความเข้าใจการทำงานร่วมกันในภารกิจต่าง ๆ

5. โครงสร้างและกลไกการทำงานประสานและการติดต่อสื่อสาร กล่าวคือ ภาครัฐต้องอาศัยกลไกการทำงานที่ชัดเจน ระบุความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน และมีวิธีการ

ทำงาน ตลอดจนการสื่อสารระหว่างหน่วยงานของรัฐกับฝ่ายต่าง ๆ

6. ทรัพยากรและกระบวนการบริหารจัดการ กล่าวคือ การสร้างความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ ต้องมีการได้มาของทรัพยากรการบริหาร และการมีระบบการจัดการที่ชัดเจน

7. วัฒนธรรมองค์การและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ กล่าวคือ การสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงาน ต้องหล่อหลอมความคิดและทัศนคติที่จะสนับสนุนการทำงานร่วมมือ

8. สมรรถนะของบุคลากรในองค์การ กล่าวคือ ความร่วมมือมีลักษณะพิเศษที่ต้องใช้ทักษะความรู้ในการปฏิบัติงานของทีมงานที่เกี่ยวข้อง

9. สภาพแวดล้อมขององค์การ กล่าวคือ การสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นของภาครัฐกับภาคส่วนต่าง ๆ จะมีเงื่อนไขของปัจจัยแวดล้อมที่จะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ

จากองค์ประกอบโมเดลภาครัฐในการสร้างความร่วมมือดังกล่าว สามารถนำมายกตัวอย่างความร่วมมือจำแนกเป็นรายด้าน เช่น

การสร้างความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ และด้านชุมชนสังคม และวัฒนธรรม เช่น สำนักสนับสนุนการผลิตและธุรกิจฮาลาลจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีเป้าหมายเป็นกลุ่มเฉพาะ คือ ธุรกิจฮาลาล ในการพัฒนาศักยภาพธุรกิจฮาลาล มีเป้าหมายการสร้างเครือข่ายกลุ่มคนนักธุรกิจรุ่นใหม่ในจังหวัดชายแดนใต้ โดยเน้นธุรกิจประเภทอาหาร การสื่อสารทั้งในและต่างประเทศ การดำเนินโครงการเป็นรูปแบบความร่วมมือแบบมีบันทึกข้อตกลง (MOU) ระหว่างศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้กับกรมประมง (ไทย) กับกลุ่มผลิตภัณฑ์ชุมชนที่ต้องการสนับสนุนให้มีศูนย์จำหน่ายสินค้า OTOP ซึ่งเป็นการเพิ่มช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้าให้ทั่วถึง เพื่อช่วยกระตุ้นรายได้ให้ชุมชนเศรษฐกิจฐานล่างตามเจตนารมณ์นโยบายของรัฐ

การสร้างความร่วมมือด้านการศึกษา เช่น หน่วยงานอุทยานการเรียนรู้ยะลาได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายภายนอก โดยบทบาทของอุทยานการเรียนรู้ยะลาใช้กรอบแนวคิดและการสนับสนุนจากอุทยานการเรียนรู้ส่วนกลาง โดยไม่มีการให้งบประมาณเป็นตัวเงิน แต่จะให้เป็นอุปกรณ์การจัดนิทรรศการแทน โดยการสร้างความร่วมมือเกิดจากการมองเห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากความร่วมมือกันทำงาน มีการทำข้อตกลงร่วมกันในการจัดกิจกรรมร่วมกัน และมีการกำหนดเป้าหมายและเงื่อนไขการทำงานร่วมกัน และเน้นการร่วมจัดกิจกรรมในกลุ่มเป้าหมายร่วมกัน

การสร้างความร่วมมือด้านกระบวนการยุติธรรม และความมั่นคง และด้านการเยียวยาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบ เช่น สมาคมเสริมสร้างสิทธิชุมชนได้เข้ามามีบทบาทการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมชุมชน คือ มีการลงพื้นที่ให้ข้อมูลเรื่องความยุติธรรมและเปิดช่องทางการร้องทุกข์จากชาวบ้านในพื้นที่ และมีการจัดทำเอกสารประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนหรือระเบียบทางราชการ รวมทั้งการช่วยเหลือด้านกฎหมายและอำนวยความสะดวกเป็นธรรมโดยมีการจัดทำห้องสำหรับชาวบ้านมาติดต่อกับผู้ที่อยู่ในสถานที่คุมขัง สื่อสารผ่านวิดีโอคอนเฟอเรนซ์ การช่วยเหลือให้ชาวบ้านเข้าถึงสิทธิด้านความยุติธรรม

■ อภิปรายผล

1. ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การทำงานความร่วมมือในจังหวัดชายแดนใต้ พบว่ามีความแตกต่างและยืดหยุ่นตามประเด็นบริบท และสภาพแวดล้อมองค์การกล่าวคือประเภทความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้ จะเป็นความร่วมมือแบบเครือข่าย แบบหุ้นส่วน แบบประสานงานกัน และการบริหารปกครองแบบความร่วมมือ สอดคล้องกับ Maeroff (1983, อ้างถึงใน พิสิฐ เทพไกรวัล, 2554) กล่าวว่าความสำเร็จในความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและสถาบันอุดมศึกษา คือ การเป็นหุ้นส่วน รวมทั้งด้านกระบวนการยุติธรรมและด้านการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบก็เป็นการทำงานความร่วมมือของภาครัฐแบบประสานงานกัน (coordination) โดยภาครัฐเข้าไปจัดตั้งกลไกการทำงานความร่วมมือ และพยายามดึงกลุ่มภาคประชาสังคมในบทบาทผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งถือเป็นการบริหารปกครองแบบความร่วมมือ (governance collaborative)

รูปแบบการบริหารความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้ภายใต้ขอบข่าย 5 ด้าน สามารถสังเคราะห์ได้ว่ามี 4 รูปแบบที่สำคัญ ๆ คือ 1) Jurisdiction Based Management Model คือ การสร้างความร่วมมือแบบเปิดให้ภาคส่วนต่าง ๆ 2) Top-Down Model คือ การสร้างความร่วมมือกับองค์การระดับล่าง 3) Donor-Recipient Model คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างผู้ให้ทุนสนับสนุนกับผู้รับทุนสนับสนุน และ 4) Reactive Model คือ การสร้างความร่วมมือแบบครั้งคราว ซึ่งสอดคล้องกับ เฉลิมศักดิ์ บุญนำ และคณะ (2560) กล่าวว่า มี 3 รูปแบบ

ความร่วมมือกับภาครัฐขององค์กรชุมชนในการลดความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ 1) แบบสั่งการ 2) แบบหุ้นส่วน และ 3) แบบพันธมิตร

ประเด็นโครงสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้ส่วนใหญ่ไม่มีการตั้งโครงสร้างใหม่ แต่อาศัยบุคลากรตามภารกิจที่เกี่ยวข้องมาขับเคลื่อนการทำงานร่วมกัน ยกเว้นประเด็นพิเศษที่ผลักดันตามนโยบายและการเมืองของรัฐบาล เช่น การจัดการศึกษาในเขตพื้นที่พิเศษชายแดนใต้ หรือการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบชายแดนใต้จะมีการตั้งหน่วยงาน หรือคณะบุคคลเป็นโครงสร้างทำงานแบบคณะกรรมการโดยอิงการใช้อำนาจจากกฎหมายมาเป็นแกนหลักเชื่อมงานแต่ละส่วนราชการ และมีภาคประชาสังคมเข้ามาทำงานร่วมโดยใช้กลไกการติดต่อสื่อสารแบบทางการกับการประสานติดตามการทำงานของภาครัฐ สอดคล้องกับแนวคิดองค์การแบบเครือข่ายที่กล่าวว่าโครงสร้างไม่มีชั้นการบังคับบัญชา มีความยืดหยุ่นสูง อยู่บนพื้นฐานการใช้ความสามารถหลักขององค์กร และการได้รับทรัพยากรมาจากพันธมิตรภายนอก

ทั้งนี้วิธีการทำงานความร่วมมือของแต่ละภาคส่วนจะแตกต่างกัน เพราะบริบทสิ่งแวดล้อมและความจำเป็นในความร่วมมือของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมถูกคาดหวังและให้ความสำคัญไม่เท่ากับภาครัฐ วิธีการทำงานมอบหมายงานความร่วมมือจะอยู่บนฐานของภารกิจปกติ โดยมีแนวปฏิบัติหรือเป็นเงื่อนไขปฏิบัติของความร่วมมือแบบมีข้อตกลง (MOU) และไม่มีข้อตกลง ยกเว้นมีการทำงานที่ใช้อำนาจพิเศษก็จะมีการจัดตั้งเป็นทีมเฉพาะกิจระดับปฏิบัติการเชิงพื้นที่ ซึ่งเป็นความร่วมมือในกระบวนการทำงาน แต่ภาคประชาสังคมจะเป็นรูปแบบช่วยกันทำงานโดยเน้นการเรียกร้องเปิดพื้นที่ทางวัฒนธรรมและพื้นที่ทางการเมือง ส่วนด้านการเยียวยาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตก็จะทำงานร่วมกับภาครัฐโดยเชื่อมต่อกันด้วยข้อมูล กล่าวคือ ภาคประชาสังคมจะมีบทบาทในการสำรวจรวบรวมข้อมูลของผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์และประสานส่งต่อหน่วยงานภาครัฐ ทำนองเดียวกันกับ ดวงทิพย์ วิบูลย์ศักดิ์ชัย (2555) ที่กล่าวว่า สภาพการดำเนินงานความร่วมมือด้านการวิจัยระหว่างมหาวิทยาลัยกับภาคอุตสาหกรรม รูปแบบการดำเนินงานความร่วมมือจะมีองค์ประกอบด้านหลักการความร่วมมือ ด้านโครงสร้างและกลไกความร่วมมือ ด้านทรัพยากรที่ใช้สนับสนุนความร่วมมือ และด้านกระบวนการดำเนินการความร่วมมือ

กิจกรรมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถสังเคราะห์ว่ามีกิจกรรมความร่วมมือทั้งแบบแนวนอนและแบบแนวตั้งแตกต่างกัน ตามเนื้อหาขอบข่ายการทำงาน โดยส่วนใหญ่เป็นแนวตั้งในประเภทกิจกรรมการร่วมโครงการ การแลกเปลี่ยนทรัพยากร การกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ ส่วนกิจกรรมความร่วมมือแบบแนวนอนจะเป็นประเภทกิจกรรมการแสวงหาข้อมูล การแสวงหาการปรับเปลี่ยน สอดคล้องกับแนวคิดของ Agranoff และ McGuire (2003) ที่ว่าแบ่งประเภทของกิจกรรมการประสานความร่วมมือเป็นแบบแนวนอนและแบบแนวตั้ง

2. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การสังเคราะห์พบว่าตัวแปรปัจจัยที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรที่สะท้อนเป็นจำนวนมากที่สุด คือ การมีผลประโยชน์ร่วมกัน รองลงมาคือ การมีข้อตกลงร่วมกัน การมีเป้าหมายร่วมกัน และการใช้ข้อมูลร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนกัน แต่ละมุ่มมองในส่วนของภาครัฐและภาคประชาสังคมเห็นพ้องกันว่าเป็นปัจจัยการมีเป้าหมายร่วมกัน การมีผลประโยชน์ร่วมกัน และการมีข้อตกลงร่วมกัน ส่วนภาคเอกชนเห็นว่าปัจจัยการใช้ข้อมูลร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนกัน และการมีผลประโยชน์ร่วมกันจะก่อให้เกิดความร่วมมืออย่างมาก สอดคล้องกับ เชมภัทท์ เย็นเปี่ยม (2558) ที่กล่าวว่า ปัจจัยด้านกฎหมาย และข้อจำกัดด้านการคลังและงบประมาณ เป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยข้อตกลงร่วมกันที่มีอิทธิพลทางตรงต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย เช่นเดียวกับ ศราวุธ ป้อมสินทรัพย์, ภารดี ศิริพลไพบูลย์, และ ชนิภา วสันต์ศิริกุล (2560) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม การมีเป้าหมายร่วมกัน การติดต่อสื่อสาร การมีความสัมพันธ์ระหว่างกันและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความร่วมมือในเครือข่าย

นอกจากนี้ผลการศึกษายังมีปัจจัยภาวะผู้นำองค์กร การเผชิญแรงกดดันความเสี่ยงและภาวะวิกฤติ และความไว้วางใจที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม สอดคล้องกับ เฉลิมศักดิ์ บุญนำ และคณะ (2560) กล่าวว่า ปัจจัยการแสดงออกในเชิงอัตลักษณ์ ความเหมาะสมของนโยบายและสภาพโครงสร้างทางสังคม ซึ่งสามารถสังเคราะห์ว่าเป็นปัจจัยสิ่งแวดล้อมภายในองค์กร จะมีความสัมพันธ์ต่อความร่วมมือกับภาครัฐขององค์กรชุมชนเพื่อการลดความรุนแรงสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำนองเดียวกับ Linden (2002) สะท้อนว่า

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความต้องการในความร่วมมือ คือ 1) สภาพปัญหาที่ซับซ้อนที่ไม่สามารถเข้าถึงได้เต็มที่ 2) การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมมือ ประเด็นสาธารณะ 3) ภาคสาธารณะหรือประชาชนหมดความอดทนต่อการทำงานที่ซ้ำซ้อน และการดำเนินงานที่ไม่ได้ผล 4) สภาพแวดล้อมในปัจจุบันเป็นโลกที่ไม่มีใครเป็นผู้รับภาระโดยตรง 5) การเติบโตของเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นปัจจัยสนับสนุน และ 6) ขอบเขตที่ไม่ชัดเจน คือ บางกิจกรรมมีความไม่ชัดเจนว่าเป็นขอบเขตความรับผิดชอบของใครหรือองค์การใด จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์การต่างๆ นอกจากนี้ Mattessich, Merray-Closed, และ Morsey (2008) กล่าวว่า ประเภทของปัจจัยที่ควรนำมาประยุกต์ใช้ที่ประสบผลสำเร็จในความพยายามความร่วมมือท่ามกลางตัวแทนภาครัฐ องค์การของรัฐบาล ภาคไม่แสวงหากำไรก็คือ 1) สภาพแวดล้อม 2) คุณลักษณะของสมาชิกองค์การ 3) กระบวนการและโครงสร้าง 4) การสื่อสาร 5) เป้าหมาย และ 6) ทรัพยากร

3. ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอโมเดลของภาครัฐในการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน และ ภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้

ผลการสังเคราะห์ข้อมูลพบว่าปัญหาอุปสรรคของความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่มีค่ามากคือปัญหาด้านทรัพยากรและกระบวนการบริหารจัดการ รองลงมาคือ ปัญหาด้านวัฒนธรรมองค์การและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ และปัญหาด้านโครงสร้างและกลไกการทำงานประสานและการติดต่อสื่อสาร ปัญหาด้านสมรรถนะของบุคลากรในองค์การ และปัญหาด้านสภาพแวดล้อมขององค์การโดยมีประเด็นที่น่าสนใจนำมาอภิปราย ดังนี้

ปัญหาด้านทรัพยากรและกระบวนการบริหารจัดการ และปัญหาด้านโครงสร้างและกลไกการทำงานประสานและการติดต่อสื่อสารทำงานความร่วมมือ พบว่าไม่มีโครงสร้างและขาดกลไกที่ชัดเจนในการประสานงานความร่วมมือ สอดคล้องกับ พุฒินาถ พุฒินาทวรรณ (2557) กล่าวว่า ขาดการประสานความร่วมมือของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมีความซ้ำซ้อนไม่เป็นเอกภาพ

ปัญหาด้านวัฒนธรรมองค์การและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ มีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ ไททัศน์ มาลา และคณะ (2555) กล่าวว่า สภาพองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างฝ่ายต่างทำ การขาดความร่วมมือ

และขาดความเข้าใจอันดีต่อกัน และผู้นำทั้งสององค์กรมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกันทำให้การประสานงานร่วมกันยังไม่เกิดความไว้วางใจต่อกัน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาอุปสรรคของความร่วมมือในประเด็นด้านภาวะผู้นำ ด้านความไว้วางใจระหว่างหน่วยงานและด้านการแบ่งปันผลประโยชน์จากความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในทำนองเดียวกับ Goldsmith และ Eggers (2004) ที่กล่าวว่า ปัญหาหรือความล้มเหลวในการบริหารแบบเครือข่าย คือ 1) การขาดการเชื่อมโยงเป้าหมายร่วมกันระหว่างองค์การ 2) การควบคุมกำกับดูแลที่ขาดประสิทธิภาพ 3) ความล้มเหลวในการสื่อสาร และระบบข้อมูลในการปฏิบัติงานระหว่างเครือข่าย 4) ปัญหาการประสานงานในเครือข่าย ไม่ว่าจะเป็นการประสานงานภายในหน่วยงานภาครัฐเองในทุกระดับ หรือการประสานงานกับภาคเอกชนรวมทั้งเครือข่ายมีความซับซ้อนและการมอบหมายงานและหน้าที่ขาดความชัดเจน 5) ข้อมูลพื้นฐานที่ไม่ดี และ 6) ปัญหาความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายที่ภาครัฐมีอำนาจเหนือองค์การอื่น ๆ ภายในเครือข่าย ซึ่งจะส่งผลต่อการสื่อสารและความตึงเครียดภายในเครือข่าย รวมทั้ง Pardo (2008) ได้สะท้อนว่าปัจจัยด้านสถาบันและองค์การที่เป็นข้อจำกัดความสามารถของภาครัฐที่จะสร้างความร่วมมือที่มีประสิทธิผลข้ามขอบเขตระดับองค์การ ได้แก่ 1) การขาดแคลนประสบการณ์ที่ก่อให้เกิดรูปแบบของเครือข่ายของภาครัฐ 2) ความไม่เพียงพอหรือการขาดแคลนโครงสร้างการปกครองแบบข้ามเขตแดน 3) การขาดแคลนนโยบายที่ให้อำนาจ/อนุญาตตัวแบบการจัดสรรทรัพยากรเชิงนวัตกรรม 4) การขาดแคลนนโยบายที่ก่อให้เกิดการลงทุนในหลักการของความยืดหยุ่นและความสามารถในการยับยั้งการแก้ปัญหา และ 5) การมุ่งเน้นการตอบโต้ที่เน้นวิกฤตการณ์

ข้อเสนอโมเดลของภาครัฐในการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนใต้

จากการสังเคราะห์ผลการวิจัยที่ได้ข้อเสนอรูปแบบโมเดลของภาครัฐในการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีองค์ประกอบ 9 องค์ประกอบ คือ 1) การมีเป้าหมายร่วมกัน 2) การมีผลประโยชน์ร่วมกัน 3) การมีข้อตกลงร่วมกัน 4) การใช้ข้อมูลร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนกัน 5) โครงสร้างและกลไกการทำงานประสานและการติดต่อสื่อสาร 6) ทรัพยากรและกระบวนการบริหารจัดการ 7) วัฒนธรรมองค์การและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ 8) สมรรถนะของบุคลากรในองค์การ 9) สภาพแวดล้อมขององค์การ ซึ่งสอดคล้องกับ Agranoff (2007) กล่าวว่า กระบวนการความร่วมมือจะต้อง

มีการสรรหาบุคคลที่เหมาะสม และทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงาน มีการวางกรอบความร่วมมือ (framing) มีการระดมความร่วมมือ (mobilization) จากคนภายนอกและคนภายใน และการสนธิความร่วมมือ (synthesizing) ซึ่งเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขที่มีจุดมุ่งหมาย เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงการเอื้ออำนวยให้เกิดการสร้างสัมพันธ์ภาพ และสร้างความไว้วางใจ และส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. สร้างความร่วมมือของภาครัฐ กับภาคเอกชน และภาคประชาสังคมจะมีรูปแบบความสัมพันธ์แบบยืดหยุ่น โดยขึ้นอยู่กับการจัดสรรทรัพยากร ผลประโยชน์ และอำนาจของกลุ่มที่เข้ามาร่วมมือกันและอยู่ภายใต้บริบทสภาพแวดล้อมและสถานการณ์
2. สร้างความร่วมมือของภาครัฐกับภาคส่วนต่างๆ ต้องเริ่มต้นที่ตัวภาครัฐให้ปรับและเน้นบทบาทการเป็นผู้ดูแลและกำกับคุณภาพ และมาตรฐานบริการสาธารณะ
3. สร้างเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเกิดความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยจัดวางความสัมพันธ์และการดูแลตามศักยภาพและความต้องการของกลุ่มองค์กรเหล่านี้ โดยเฉพาะภาคประชาสังคม
4. เปิดโอกาสให้องค์กรต่างๆ เข้ามาร่วมมือในทุกกระบวนการของการบริหาร โดยเฉพาะการกำหนดหรือการวางแผนนโยบาย การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล
5. พัฒนาระบบข้อมูลและฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงตามกระบวนการต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เพื่อให้การดำเนินการตามบทบาทของหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งปรับระบบการคิดเชิงการบริหารจัดการแบบบูรณาการของภาครัฐกับภาคส่วนต่างๆ
6. ปลุกฝังแนวคิดการส่งเสริมพลเมืองในสังคมผ่านการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่มีประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมตามประเด็นสาธารณะเพื่อกระตุ้นการทำงานเป็นเครือข่ายต่างๆ ในกลุ่มองค์กรภาครัฐ
7. ควรใช้แนวคิดด้านพหุนิยมในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ เพื่อให้ภาคส่วนได้เข้ามาร่วมตัดสินใจร่วมกัน (collective decision making) ในกระบวนการนโยบายและกิจการสาธารณะ โดยเฉพาะภาคประชาสังคมให้มาร่วมเจรจาต่อรองผลักดันและขับเคลื่อนบนพื้นฐานความชอบธรรมของการเมืองภาคพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

หลักนิติรัฐ และธรรมาภิบาล

เอกสารอ้างอิง

- กมลมาลย์ ไชยศิริธัญญา, และ นพดล เจนอักษร. (2558). การบริหารจัดการศึกษาแบบรัฐร่วมเอกชน. *วารสารวิชาการ Veridian E-Journal, Silpakorn University ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ*, 8(1), 95-108.
- กิตติศักดิ์ แสงทอง, และ อิศริฎฐ์ รินโธสง. (2557). ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความร่วมมือในการจัดการน้ำท่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชน กรณีศึกษา น้ำท่วมซ้ำซากในลุ่มน้ำปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช. *วารสารเทคโนโลยีภาคใต้*, 7(1), 25-31.
- เขมภักดิ์ เย็นเปี่ยม. (2558). *รูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก* (ดุษฎีนิพนธ์สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ). มหาวิทยาลัยมหิดล, นครปฐม.
- เฉลิมศักดิ์ บุญนำ, อิศริฎฐ์ รินโธสง, และ อนุวัต สงสม. (2560). รูปแบบความร่วมมือกับภาครัฐขององค์กรชุมชนในการลดความรุนแรงสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยฟาอีสเทอร์น*, 11(3), 118-132.
- ดวงทิพย์ วิบูลย์ศักดิ์ชัย. (2555). *การพัฒนารูปแบบความร่วมมือด้านการวิจัยระหว่างมหาวิทยาลัยกับภาคอุตสาหกรรม* (วิทยานิพนธ์การศึกษาดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, กรุงเทพฯ.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2552). *ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: บริษัท. เค. ปรีนดิ้งเวิลด์ จำกัด.
- _____. (2561). *ทฤษฎีองค์การ: มุมมองต่างกระบวนการทัศน์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: บริษัทแซทไฟร์ พรินติ้ง จำกัด.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, และ สุขยีน เทพทอง. (2552). *การบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล เอกชนและประชาสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- เทพกาญจน์ เกียรติศิริ, ธีระ เตชะมณีสถิต, และ วรณภา วามานนท์. (2558). รูปแบบระบบอภิบาลในการบรรเทาสาธารณภัย: ศึกษากระบวนการและการบรรเทาอุทกภัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล. *วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏ-เชียงใหม่*, 10(1), 67-92.
- โททัศน์ มาลา, อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, อุดม ทุมไผ่สิต, และ นภเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ. (2555). บทบาทในการทำงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์*, 6(1), 29-44.
- พิสิฐ เทพไกรวัล. (2554). *การพัฒนาแบบเครือข่ายความร่วมมือเพื่อคุณภาพการจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก* (วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.

- พุดินนาท พุดินนาทวรรณ. (2557). ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี*, 6(1), 118-130.
- ศราวุธ ป้อมสินทรัพย์, ภารดี ศิริพลไพบูลย์, และ ชนิภา วสันต์ศิริกุล. (2560). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความร่วมมือของเครือข่ายในการจัดทำคำขอขบประมาณแผ่นดินมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี. การประชุมวิชาการวิจัยระดับชาติสำหรับบุคลากรสายสนับสนุนวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา ครั้งที่ 9 จามจุรีวิชาการ'60 โดย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- อลงกต สารกาล, และ ศักดิ์สิทธิ์ ชารเลิศ. (2561). แนวทางการสร้างองค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 9(1), 29-58.
- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public-management: New strategies for local governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(1), 44-55. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x
- Choi, T. (2011). *Information sharing, deliberation, and collective decision-making: A computational model of collaborative governance* (Doctor of Philosophy, University of Southern California). Retrieved from <http://www.digitalibrary.usc.edu/cdm/ref/collection/p15799coll127/id/446996>
- Doshi, V., & Khokle, P. (2011). *Impact of inter-organizational relationships on organizational learning*. Working Paper, Indian Institute of Management Ahmedabad-380-015.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Linden, R. (2002). A framework for collaborating. *The Public Manager*, 3, 3-9.
- Mattessich, P. W., Murray-Closed, M., & Morsey, B. R. (2008). *Collaboration: What makes it work* (2nd ed.). Saint Paul, MN: Fieldstone Alliance.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(1), 33-43. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00664.x
- Pardo, T. A. (2008, September). *Collaborative governance and cross-boundary information sharing: Envisioning a networked and IT-Enabled public administration*. Paper Presented at the Minnowbrook III Conference, Lake Placid, New York.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.