การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันกับการพัฒนาทางการเมือง[1]

Cooperative management and political development.

มญชุดา สุพรจักร[2]
Monchuda Supornjag

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ อธิบายการพัฒนาการเมือง โดยการนำแนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน นำมาประยุกต์ใช้ โดยอาศัยความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง ความหมายของการพัฒนาทางการเมือง และความสำคัญของการพัฒนาทางการเมืองในช่วงทศวรรษ 1960 ส่วนที่สอง ความหมาย ความสำคัญ และความท้าทายในการนำแนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการ ส่วนที่สาม การนำแนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน มาใช้ในการพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น และส่วนสุดท้าย บทสรุป การนำแนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือกันมาใช้ในการพัฒนาทางการเมือง

คำสำคัญ : การพัฒนาทางการเมือง, การบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน, ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

---

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายวิชา การเมืองกับการพัฒนาขั้นสูง สอนโดย รศ.ดร.วัชรพล พุทธรักษา

[2] นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

Abstract

This essay aims to describe political developments through the "Collaborative Governance" framework. This concept emphasizes the cooperation among stakeholders to enhance participation. This essay has four parts. The first section defines the term "political development," followed by the part describing the significance of the political developments in the 1960s. The third section will apply the collaborative governance concept to the local political development. The concluding section of this essay will summarize the application of collaborative governance in the development of politics.

Keywords : political development, collaborative governance, stakeholder

บทนำ

การพัฒนาประเทศไทยประกอบไปด้วยเงื่อนไข 4 ด้าน ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ทั้ง 4 ด้าน มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน โดยมีการเมืองเป็นฝ่ายบริหารจัดการประเทศตั้งแต่ชุมชนท้องถิ่นถึงระดับชาติ การเมืองเป็นเรื่องอำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ในสังคม เป็นตัวกำหนดกิจกรรมของสังคมนั้นๆ ในทุกแง่ทุกมุม โดยอำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ในสังคมนั้น ๆ จะต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม (ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร. 2539 : 20) อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าประเทศไทยเปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ปี 2475 ปรัชญารากฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย ตามแนวคิดสัญญาประชาคมของ ฌอง ฌากส์ รุสโซ (Jean-Jacques Rousseau) มองว่า มนุษย์โดยธรรมชาติส่วน

ใหญ่เป็นคนดี และเป็นผู้มีเหตุผล ถือว่ามนุษย์เกิดมาพร้อมกับเสรีภาพ โดยผู้ทรงอำนาจอธิปไตย คือประชาชนที่มารวมตัวกัน ความเท่าเทียมกันของมนุษย์ (Equality) มนุษย์มีความสามารถที่แตกต่างกัน แต่โดยธรรมชาติมนุษย์มีความเท่าเทียมกันในโอกาสที่จะมีชีวิตที่ดี ในสังคม และอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. 2538 : 33 - 35)

หลักการของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้แก่ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักเสรีภาพ หลักความเสมอภาค หลักเสียงข้างมาก และหลักกฎหมาย (กมล ทองธรรมชาติ. 2535 : 120) ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า มนุษย์เป็นสัตว์สังคม และเป็นสัตว์การเมือง “ไม่ว่าคุณจะเกี่ยวข้องกับการเมืองหรือไม่ แต่การเมืองจะเกี่ยวข้องกับชีวิตคุณอย่างแน่นอน” นั้นก็คือการเมืองจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับชีวิตการดำรงชีวิตทุกด้านทุกมิติ เศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

บทความนี้ผู้เขียนมุ่งนำเสนอเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ซึ่งเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance) และ การพัฒนาทางการเมือง (Political Development) ผู้เขียนมองว่าทั้งสองแนวคิดเป็นรากฐานสำคัญต่อการทำความเข้าใจบริบททางการเมือง กล่าวได้ว่า การพัฒนาทางการเมืองต้องเริ่มจากการพัฒนาท้องถิ่นที่อาศัยกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า การนำแนวคิด Collaborative Governance มาปรับใช้กับบริบทในท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันแก้ไขปัญหาในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการเมือง (Political Development) เป็นคำที่เริ่มใช้กันในวงวิชาการรัฐศาสตร์เมื่อทศวรรษที่ 1960 โดยพัฒนามาจากการเรียนการสอนวิชาการเมืองเปรียบเทียบ (comparative politics) การพัฒนาการเมืองใช้เป็น

มาตรฐานทางความเชื่อในทางการเมืองในเรื่องที่ว่า การเมืองในประเทศต่าง ๆ ต่างก็สามารถพัฒนาเข้าสู่สภาวะทางการเมืองที่ “ดีกว่า” แบบหนึ่ง การวัดการพัฒนาการทางการเมืองบางทีก็เรียกว่า “การทำการเมืองให้มีความทันสมัย (political modernization) ” เดเมียน (Damien, 2007 :10) การศึกษาวิชาการพัฒนาการเมืองมีมโนทัศน์หลักที่สำคัญคือเรื่องที่เกี่ยวโยงกับสถาบันทางการเมือง และวัฒนธรรมทางการเมือง ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า การพัฒนาทางการเมือง (Political Development) คือ การจัดตั้งสถาบัน ขึ้นมารองรับและจัดระเบียบการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งมีผลมาจากความตื่นตัวหรือจำเริญทางการเมือง (Political Modernization) ความจำเริญทางการเมืองเกิดจากการขยับตัวของสังคม (Social Mobilization) ซึ่งได้แก่ การเกิดชุมชนเมือง การเพิ่มของอัตราคนรู้หนังสือ การเกิดชนชั้นใหม่ การย้ายถิ่น เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังมีนักรัฐศาสตร์คนสำคัญอีกคนหนึ่งในแนวคิดเรื่องการพัฒนาการเมืองคือ ลูเซียน พาย (Lucian W. Pye) มองว่าการพัฒนาทางการเมืองนั้นเป็นโรคระบาดทางการเมืองอย่างหนึ่ง (political syndrome) ที่มนุษย์ต้องการให้เกิดขึ้นกับระบบการเมืองการปกครองของรัฐ-ชาติตน เพราะ สังคมการเมืองที่มีการพัฒนาการเมืองมาก โครงสร้างทางการเมืองจะสลับซับซ้อน มีการแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน (differentiation of specialization) เป็นหน่วยเล็กๆ ที่ดำเนินการอย่างอิสระ (subsystem autonomy) แต่ยังคงประสานงานกับหน่วยใหญ่หรือรัฐอยู่เสมอ สังคมการเมืองที่มีพัฒนาการในทางการเมืองจะเคารพใน ความเท่าเทียม (equality) สมาชิกในสังคมการเมืองจะมีมีสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะหรือรูปแบบต่างๆ โดยเท่าเทียมกัน ภายใต้กฎระเบียบที่เป็นการทั่วไป (generally) รวมถึงการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นเรื่องของความสามารถของบุคคลไม่ใช่เป็นเรื่องของชาติตระกูล ที่สำคัญที่สุดคือ ระบบการเมืองสามารถที่จะตอบสนองข้อเรียกร้องจากเหล่าสมาชิกในสังคมการเมืองได้มากกว่า (capacity) รวมทั้งสามารถ

เปลี่ยนแปลงเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของระบบโครงสร้างทางสังคม โดยเอื้อต่อเป้าหมายใหม่ๆ ของระบบอีกด้วย พาย (Pye, 1966 : 33-48)

ในขณะที่ นักวิชาการคนสำคัญของไทย ลิขิต ธีระเวคิณ ได้กล่าวว่าคำว่า การพัฒนาการเมือง (Political development) เป็นศัพท์ทางรัฐศาสตร์ที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หลังจากที่เจ้าอาณานิคมได้ถอนกำลังออกไปจากประเทศที่ตนเคยเป็นเจ้าอาณานิคมมาก่อน ทันทีที่มีการถอนออกจากอดีตอาณานิคมหลายประเทศกลับตกอยู่ในสภาพสงครามกลางเมือง มีการสู้รบกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ จนแยกออกเป็นหลายประเทศ ตัวอย่างที่ชัดที่สุดคืออินเดียซึ่งแยกออกเป็นอินเดียและปากีสถาน ต่อมาก็แยกเป็นประเทศ บังคลาเทศอีกประเทศหนึ่ง สิ่งซึ่งทำให้เจ้าอาณานิคมหลายประเทศไม่เข้าใจก็คือ ก่อนการถอนออกไปนั้นได้มี การร่างรัฐธรรมนูญและข้อตกลงต่าง ๆ ไว้เป็นอย่างดี แต่ทันทีที่ถอนกำลังออกไปกลับกลายเป็นการต่อสู้ระหว่างเผ่าพันธุ์ ระหว่างกลุ่มซึ่งมีศาสนาต่างกัน และระหว่างกลุ่มซึ่งมีความขัดแย้งทางการเมืองและอุดมการณ์ เมื่อมีการพยายามหาคำตอบจากปรากฏการณ์ดังกล่าวโดยนักรัฐศาสตร์ก็ได้คำตอบสั้นๆ ว่า ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการขาดการพัฒนาการเมือง ลิขิต ธีรเวคิน (2552)

อย่างไรก็ตาม เมื่อการพัฒนาทางการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารประเทศ การพัฒนาประกอบไปด้วยหลายปัจจัย กล่าวคือ เศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้างทางการเมืองที่ดี ประเด็นสำคัญที่ผู้เขียนมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาทางการเมือง กล่าวคือ การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (Collaborative Governance) เป็นตัวแบบกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปฏิบัติร่วมกันระหว่างรัฐกับหน่วยที่ไม่ใช่รัฐ ภายใต้แนวคิดกระบวนการจัดการปกครอง (Governance) ที่หลากหลายรูปแบบ เช่น เครือข่ายนโยบาย, การบริหารจัดการ

สาธารณะแบบร่วมมือกัน (Policy network, Collaborative Public Management) (Ansell and Gash. 2008)

ด้วยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันถือเป็นส่วนหนึ่งของปฏิสัมพันธ์รัฐกับสังคมใน กรอบของ Governance ที่มีนัยทั้งปฏิสัมพันธ์ร่วมกันเพื่อเป้าหมายร่วม และมิติของ ความสัมพันธ์ที่ตัดข้ามพรมแดนหรือกรอบโครงสร้างการบริหารปกครองแบบดั้งเดิม นิยาม การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันที่สำคัญ อาทิ Ansell & Gash (2008 : 544) ได้กล่าวไว้ว่า "การจัดวางการปกครองที่เจ้าหน้าที่รัฐหนึ่งหน่วยหรือมากกว่านั้นเข้าร่วมกระบวน การตัดสินใจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มิใช่รัฐอย่างเป็นทางการ เพื่อหาฉันทามติและนำไปสู่เป้าหมาย ซึ่งคือการสร้างหรือนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หรือ การจัดการโครงการสาธารณะรวมทั้งการจัดการ ทรัพยากรต่าง ๆ"

กล่าวโดยสรุป จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การพัฒนาทางการเมืองและการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน เป็นรากฐานสำคัญต่อการทำความเข้าใจบริบททางการเมือง กล่าวได้ว่า การพัฒนาทางการเมืองต้องเริ่มจากการพัฒนาท้องถิ่นที่อาศัยกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ บทความนี้ผู้ศึกษาต้องการชี้ให้เห็นถึง มิติของการพัฒนากับการเมือง และโครงสร้างของการพัฒนาที่นำเอาประเด็นเรื่องการบริหารจัดการแบบร่วมมือกันมาเป็นตัวแบบการวิเคราะห์ถึงความสำคัญและการนำไปประยุกต์ใช้ ซึ่งผู้เขียนมองว่า การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันสามารถตอบโจทย์การพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้อย่างไร ดังนั้น บทความนี้ผู้เขียน ได้แบ่งประเด็นหลักสำคัญออก 4 ส่วน ส่วนแรกบทนำ ส่วนที่สอง การบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน : ความหมาย ความสำคัญ และการนำไปประยุกต์ใช้ ส่วนที่สาม การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น และส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุป

1. การบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน : ความหมาย ความสำคัญ และการนำไปประยุกต์ใช้

คำว่า “Collaborative Governance” การบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน เกิดขึ้นภายใต้การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์การพัฒนาทางเทคโนโลยีที่ทำให้ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การจัดการทรัพยากร มีความซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่ระบบราชการแบบเดิมที่เน้นสายการบังคับบัญชา การใช้อำนาจและการตัดสินใจนั้น ไม่สามารถตอบสนองแก้ปัญหาที่ซับซ้อนนี้ได้โดยเฉพาะปัญหาในระดับชุมชนหรือท้องถิ่น ในขณะเดียวกันตัวแสดงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐ (Nonstate Actor) (พัชราภา ตันตราจิน. 2563 : 136) ประกอบด้วย องค์การภาคเอกชน กลุ่มผลประโยชน์ ประชาชน ฯลฯ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ (David Boucher. 2004) ที่มองว่าจำเป็นต้องนำ การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันมาใช้เนื่องจาก ภาคเอกชน องค์กรต่าง ๆ รวมไปถึงขบวนการเคลื่อนไหวบางกลุ่มต่างมีศักยภาพที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะมากขึ้น รัฐเองก็ต้องอาศัยข้อมูล ทรัพยากรบางอย่างร่วมกับตัวแสดงใหม่ๆ เหล่านี้ในการตัดสินใจเพื่อบรรลุเป้าหมาย ลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

ช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ได้เริ่มนำแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะที่ประกอบด้วย ภาครัฐ และ ภาคอื่น ๆ ที่มิใช่รัฐ เช่น ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เข้ามาร่วมในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ เพื่อร่วมกันคิด ร่วมกันตัดสินใจ ร่วมดำเนินโครงการ และร่วมรับผิดชอบ ที่เรียกว่า การจัดการปกครอง โดยคำว่า “Collaborative Governance” การบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน หมายถึง การที่ภาครัฐที่รับผิดชอบในการจัดทำนโยบายหรือโครงการที่มีหน่วยงานมากกว่าหนึ่งหน่วยเข้ามาเกี่ยวข้อง และมีภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นปัญหานั้น ๆ เข้ามาร่วมด้วย โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำนโยบายหรือโครงการจะจัดเวที โดยเป็นผู้เชิญตัวแทน

จาก หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และเชิญตัวแทนภาคธุรกิจ รวมทั้งตัวแทนภาคประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียเข้ามาร่วมพูดคุยหาแนวทางในการแก้ปัญหาร่วมกันและร่วมมือกันทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้น การบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน ยังเกี่ยวข้องกับเรื่องของการสร้างความไว้วางใจและการยอมรับ เพื่อทำให้เกิดบรรยากาศที่ชวนให้ผู้คนและองค์กรที่มีความหลากหลายในด้านจุดยืนและผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มพวกพ้องตนหันมาร่วมมือพูดคุยกันเพื่อแก้ปัญหาร่วมกัน

ในส่วนนี้ผู้เขียนพยายามชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิด *'ความร่วมมือ (Collaboration)'* *'การบริหารจัดการ (Governance)'* และ *'การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ (Collaborative Governance)'* นวัตกรรมภาครัฐและนวัตกรรมท้องถิ่นนั้นมักเกิดขึ้นได้และดำเนินการไปได้ เพราะการมีฐานคิดเหล่านี้รองรับและผลักดัน โดยจะเห็นได้จากภาพกว้างของแนวคิดการบริหารจัดการ (Governance) ว่ามีอยู่หลากหลายรูปแบบหรือแนวทาง (Modes of Governance) เช่น การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมอย่างเสริมพลัง (Empowered Participatory Governance) และการบริหารจัดการแบบปรึกษาหารือ (deliberative governance) โดยที่การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ (Collaborative Governance) นั้น ถือเป็นหนึ่งในรูปแบบการบริหารจัดการที่ได้รับการเสนอ และนำไปใช้อย่างกว้างขวางเพื่อจัดการกับประเด็นท้าทายในการบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบัน

นอกจากนั้น ผู้เขียนเห็นว่า แนวคิด *ความร่วมมือ (Collaboration)* เมื่อใช้ในมิติของการบริหารจัดการในภาครัฐนั้น ไม่ควรให้นิยามว่าหมายถึงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือวิธีการใดวิธีการหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจงที่มองความร่วมมือเสมือนว่าเป็นเทคนิคหรือเครื่องมือ หากแต่ควรให้ความสนใจว่าความร่วมมือเป็นแนวคิดหรือแนวนโยบาย ที่อาจมีรูปแบบและวิธีการนำไปใช้ที่หลากหลายตามนวัตกรรมในการ

บริหารจัดการของแต่ละประเด็นหรือแต่ละพื้นที่ (พบสุข ชำชอง. 2561 : 250-252) ดังนั้น ความร่วมมือ จึงควรหมายถึง การทำงานในรูปแบบใหม่ที่มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป หรือเป็นความร่วมมือระหว่างหลายตัวแสดง ซึ่งทำให้เกิดการออกแบบกระบวนการในการตัดสินใจและหรือการจัดบริการสาธารณะใหม่จากเดิมที่เน้นการทำงานตามภารกิจขององค์กรแต่ละแห่งด้วยทรัพยากรของตนเองมาสู่การแลกเปลี่ยนหรือใช้ทรัพยากรร่วมกัน และตัดสินใจร่วมกันมากขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษามองว่า แนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน กับแนวคิดนวัตกรรมภาครัฐและนวัตกรรมท้องถิ่นนั้น เป็นการบริหารจัดการในแนวทางใหม่ ที่รัฐใส่ใจกับการดึงดูดตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ มาใช้ทรัพยากรร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนกัน มากไปกว่าการที่องค์กรภาครัฐมองตนเองว่าเป็นตัวแสดงหลักต่อการรับผิดชอบการบริหารจัดการประเด็นสาธารณะเพียงลำพัง ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ความร่วมมือนี่เองถือเป็นฐานของการทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ใหม่ ๆ จากตัวแสดงที่เกี่ยวข้องที่นำความเชี่ยวชาญ หรือองค์ความรู้ รวมทั้งฐานทรัพยากรของตนเองมาใช้และคิดร่วมกันและพัฒนาเป็นนวัตกรรมเพื่อรับมือกับประเด็นสาธารณะที่เผชิญร่วมกันหรือเพื่อบรรลุเป้าหมายที่มีร่วมกันซึ่งสอดรับกับที่ (Ansell and Gash. 2008) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือที่ถือว่าเป็นฐานของการริเริ่มนวัตกรรมในภาครัฐไว้ว่า “ความร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่หลากหลายส่งผลให้เกิดนวัตกรรมในภาครัฐ”

สำหรับแนวทางการบริหารจัดการแบบร่วมมือกันผู้เขียนมองว่า มีความชอบธรรมในกระบวนการตัดสินใจขนานไปกับแนวทางการตัดสินใจโดยรัฐแบบเดิม ดังนั้น ผู้เขียนบทความมองว่า มีการนำ การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันไปใช้แก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และการให้บริการสาธารณะสามารถจัดการความขัดแย้งในประเด็นทรัพยากร การบริการสาธารณสุข สุขภาวะชุมชน การให้บริการงานอาสาสมัคร

สาธารณะ การออกแบบผังเมือง รวมไปถึงงานบริการการศึกษาการจัดการสังคม (พัชรา ภา ตันตราจิน. 2563 : 136)

ทั้งนี้ ความร่วมมืออาจเป็นได้ทั้งระยะสั้น/เฉพาะกิจ หรือระยะยาวอาจเป็นความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการกล่าวคือไม่มีเอกสารที่เป็นลายลักษณ์เพื่อควบคุมจัดการความร่วมมือหรือเป็นทางการคือมีเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรควบคุมจัดการความร่วมมือ" ข้อเสนอการให้คำจำกัดความความร่วมมือแบบกว้างนี้มาจากประสบการณ์การทำวิจัยของผู้เขียนที่พบว่าในการจะทำความเข้าใจความร่วมมือในโลกปฏิบัติการจริงได้อย่างลึกซึ้งนั้นไม่ควรถูกจำกัดมุมมองด้วยนิยามแบบแคบในการทำความเข้าใจเรื่องดังกล่าวอาทิ หากจะสำรวจและวิเคราะห์ความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ควรจำกัดความตั้งแต่ต้นว่าความร่วมมือหมายถึงต้องมีการทำ MOU ร่วมกันเท่านั้นเพราะอาจทำให้ละเลยความร่วมมือที่เกิดขึ้นจริงในอีกหลายรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พยายามใช้เพื่อการบริหารจัดการท้องถิ่นเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างงานชิ้นสำคัญคืองานของ Ansell and Gash (2008) ในชื่อ การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันในแนวคิดทฤษฎี และการปฏิบัติ (Collaborative Governance in Theory and Practice) ซึ่งอธิบายแนวคิดการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือเป็นแนวคิดที่มีปฏิบัติการจริงจำนวนมากในระดับท้องถิ่นโดยเกิดขึ้น เนื่องจากความพยายามในการแก้ไขความล้มเหลวของการบริหารจัดการที่เน้นการควบคุมสั่งการและมีต้นทุนสูงรวมถึงเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเนื่องจากการที่องค์ความรู้ไม่ได้ถูกผูกขาดอีกต่อไปหากแต่เติบโตและกระจายไปที่ภาคส่วนต่าง ๆ จึงเป็นแนวคิดที่เหมาะสมกับการตอบสนองต่อสังคม พหุนิยมที่สนใจตัวแสดงที่หลากหลาย ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า จากแนวคิดการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือนั้นต่อยอดมาจากแนวคิดการบริหารจัดการ (Governance) ดังนั้น สิ่งสำคัญประการหนึ่ง

ที่นักวิชาการหลายคนเห็นร่วมกันคือการเน้นว่าต้องให้ความสำคัญกับการตัดสินใจร่วมกัน (Collective Decision Making) ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในกระบวนการนโยบายและกิจกรรมสาธารณะ

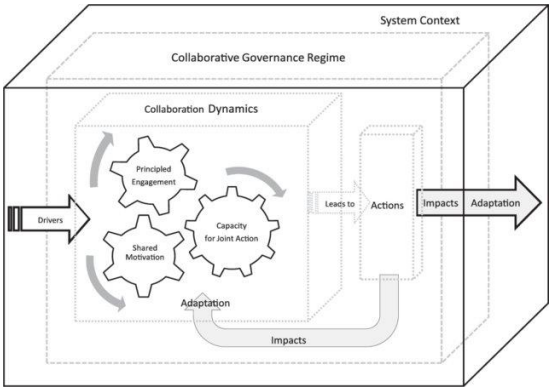
จากลักษณะดังกล่าวข้างต้น การบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน จึงเป็นวิธีการในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่ภาครัฐนำมาใช้ในการวางแผนหรือเพื่อออกกฎ ระเบียบ หรือกำหนดนโยบาย หรือบริหารจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะที่เกี่ยวโยงกับอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน และหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงหน่วยเดียวไม่อาจแก้ปัญหาได้เบ็ดเสร็จ แต่ต้องใช้วิธีการประสานงาน (Coordination) รวมทั้งมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย

ดังนั้น ตามแนวคิดว่าด้วยการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การปรับเปลี่ยนมุมมองของหน่วยงานภาครัฐ (Public Sector) ในการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ (Other Sector) ในฐานะภาคีหุ้นส่วน (Partners) โดยที่แต่ละฝ่ายต่างยินยอมพร้อมใจเพื่อร่วมคิดร่วมทำ ร่วมระดมทรัพยากร และร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ดังนั้น การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่นจึงมีลักษณะเป็นการมอบหมายภารกิจ โดยกำกับควบคุมผ่านสัญญาจ้างหรือข้อตกลงการดำเนินงาน (Contract/Agreement) หน่วยงานภาครัฐมีฐานะเป็นผู้มอบภารกิจ (Delegation) และภาคส่วนอื่นมีฐานะเป็นผู้รับมอบภารกิจ

แนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน ในฐานะที่เป็นการบริหารจัดการแนวทางใหม่ที่รัฐต้องให้โอกาสตัวแสดงต่าง ๆ มาใช้ทรัพยากรและแลกเปลี่ยนร่วมกัน และการทำความเข้าใจต่อบทบาทรัฐที่ไม่ใช่บทบาทของพระเอก แต่จะต้องเน้นให้เกิดการใช้ความคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ การนำองค์ความรู้จากผู้เชี่ยวชาญ ต้นทุน ทรัพยากร

มาร่วมพัฒนาเป็นนวัตกรรมเพื่อรับมือกับประเด็นสาธารณะ ไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งใหม่เสมอไป หรือเป็นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่ขอให้ได้มีการริเริ่ม ประยุกต์ใช้ นำไปใช้ ปรับให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้นๆ ได้อย่างแท้จริง รวมไปถึงการปรับบทบาทของภาครัฐจากพระเอกมาเป็นผู้อำนวยความสะดวกสร้างบรรยากาศให้เอื้อต่อการพัฒนาแนวคิด และวิธีการในการจัดการสาธารณะของพื้นที่ พร้อมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมของตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งที่สมัครใจและสั่งการ เพื่อมุ่งประโยชน์ของส่วนรวม และรับมือกับข้อจำกัด ปัญหาต่าง ๆ เพื่อความอยู่รอดและการเข้าถึงทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตัวแสดงครอบครอง

จากการนิยามความหมาย และความสำคัญของการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน ที่กล่าวมาข้างต้นผู้เขียนขอสรุปความหมายของ “การบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน” โดยใช้กรอบการบูรณาการบริหารจัดการแบบร่วมกัน (The integrative Framework for Collaborative Governance)ของ Kirk Emerson และคณะ (2011) เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจมากขึ้นเกี่ยวกับแนวคิดดังกล่าว ดังนี้



รูปภาพที่ 1 แสดงกรอบการบูรณาการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน

จากรูปภาพดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการเกิดขึ้นการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน จะประกอบด้วย 2 มิติ มิติแรก เป็นบริบทของระบบ (System Context) ซึ่งประกอบไปด้วย ลักษณะของเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย นโยบาย อิทธิพลทางการเมือง ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ความขัดแย้ง ฯลฯ โดยตัวแปรดังกล่าวเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ไปนำสู่ มิติที่สอง ประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบ คือ 1) พลวัตการร่วมมือกัน (Collaborative Dynamics) ซึ่งจะต้องการอาศัย การมีส่วนร่วม (Principled Engagement) เช่น การปรึกษาหารือและการกำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมกัน 2) แรงจูงใจร่วมกัน (Shared Motivation) เช่น การสร้างความเชื่อมั่นระหว่างกันและการสร้างข้อผูกมัดร่วมกัน และ 3) การสร้างขีดความสามารถในการทำงานร่วมกัน (Capacity for joint Action) เช่น การสร้างความเป็นสถาบันเพื่อให้มีความต่อเนื่องและการใช้ภาวะผู้นำในการนำพาผู้เกี่ยวข้องไปสู่เป้าหมายร่วมกัน โดยกระบวนดังกล่าวจะนำไปสู่ผลลัพธ์ของการบริหารจัดการความร่วมมือกัน

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนมองว่า การบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) จะเกิดขึ้นจากบริบทของระบบ ไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน เพื่อการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวถือ ได้ว่าเป็นรากฐานของการขับเคลื่อนนวัตกรรมในภาครัฐ (Public Innovation) ระดับท้องถิ่น หรือเรียกว่า นวัตกรรมท้องถิ่น (Local Innovation)

การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันกับความท้าท้ายในการนำไปปฏิบัติ

การจะนำแนวคิด การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันมาใช้ให้เกิดผลสำเร็จ ต้องอาศัยปัจจัยหลายประการ ซึ่งพัชราภา ตันตราจิน (2563 : 151) กล่าวถึง ความท้าทายในการนำแนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน ไปปฏิบัติ โดยผู้เขียนบทความได้จำแนกออกเป็น 3 ประการ ดังนี้

(1) ด้านโครงสร้างการทำงาน ที่มีการเปลี่ยนแปลงจากการทำงานโดยองค์การภาครัฐเพียงองค์การเดียวในการกำหนดนโยบาย และการแก้ไขปัญหาในสังคม เปลี่ยนเป็นความร่วมมือจากหลายภาคส่วน อาทิ องค์การภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน สาเหตุที่ต้องใช้ความร่วมมือหลายฝ่าย เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีการกระจายอำนาจการปกครอง (ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ และอลงกต สารกาล. 2017 : 85-86) ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นปัญหาที่มีความยุ่งยากและซับซ้อน ยากเกินกว่าองค์การภาครัฐเพียงหน่วยงานเดียวจะดำเนินการให้ตรงความต้องการของทุกฝ่ายได้ แต่ก็ไม่ใช่ว่าทุกปัญหาที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะหรือปัญหาในสังคมต่างๆ จะสามารถนำแนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน มาแก้ไขได้ทุกปัญหาได้

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนบทความมองว่า การจะนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้และประสบความสำเร็จต้องอาศัยการสร้างฉันทามติหลายประการ[3] ประกอบกับการทำงานเพียงองค์การเดียวไม่สามารถบรรลุความสำเร็จได้ จึงจำเป็นต้องใช้การพึ่งพาอาศัยกันซึ่งกันและกันในการแก้ไขปัญหา และการไว้เนื้อเชื่อใจ จึงจะประสบความสำเร็จ

---

[3] David E. Booher, (2004 : 35) ได้กำหนดปัจจัยที่จะทำให้การสร้างฉันทามติประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย (1) จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบและมีส่วนส่วนเสียโดยตรงกับปัญหา (2) ปัญหาที่เกิดมีผลกระทบโดยตรงกับความเป็นอยู่ (3) ผู้เข้าร่วมสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎกติกาต่างๆในปฏิบัติงานร่วมกัน (4) เน้นผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ (5) มีความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็นตามเหตุและผล (6) กระบวนการจัดการตัวเองที่ไร้ข้อผูกมัดด้านเวลาหรือเนื้อหาโดยผู้จัดและการอนุญาตให้ตั้งคำถามต่อสถานภาพปัจจุบันและสมมติฐานทุกประการ (7) ข้อมูลต้องเปิดเผย สมาชิกสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างทั่วถึง (8) ความเข้าใจว่าฉันทามตินั้นเกิดได้เมื่อผลประโยชน์ทุกประเด็นได้ผ่านการพิจารณาและได้พยายามทุกวิถีทางเพื่อแก้ไขข้อกังวลแล้วเท่านั้น

(Chrislip and Larson. 1994) ยกตัวอย่างเช่น กลุ่ม Water Forum[4] ของเมืองแซคราเมนโต รัฐแคลิฟอร์เนีย (2021) เกิดขึ้นจากการต้องการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการน้ำในแม่น้ำอเมริกาตอนล่าง โดยเป็นการรวมกลุ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประกอบด้วย รัฐบาลท้องถิ่น หน่วยงานด้านน้ำ กลุ่มพลเมือง กลุ่มสิ่งแวดล้อม และกลุ่มธุรกิจ ฯลฯ การดำเนินงานของกลุ่มใช้ระยะเวลาถึง 7 ปี ในการสร้างความเชื่อใจ และไว้วางใจกัน นำไปสู่การผลักดันนโยบาย และข้อตกลงในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของเมือง

(2) ลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งประกอบด้วย 1) ความเป็นผู้นำ 2) ความแตกต่างในวัฒนธรรมการทำงาน ความคิด ความเชื่อ ภาษา ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม 3) ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มที่มาเข้าร่วม ตามหลักการของการนำการบริหารจัดการแบบร่วมมือกันมาปฏิบัติ คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาร่วมกันจะมีความเสมอภาคกันไม่มีสายการบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการ ฉะนั้น ข้อตกลงหรือความยินยอมของแต่ละฝ่ายจะมาจากการเจรจาต่อรอง และการโน้มน้าวเท่านั้น (พัชราภา ตันตราจิน. 2563 : 154-156)

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งต่อความสำเร็จในการนำแนวคิด การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันมาใช้ กล่าวคือ กลุ่มที่ร่วมมือกันจะต้องมีความเชื่อมั่น และมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยการรวมกลุ่มนั้นจะต้องมีความชอบธรรม (Legitimacy) ในการแก้ไขปัญหาที่ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง และอาศัยการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependent) ผลของความสัมพันธ์จะนำไปสู่เป้าหมายของที่กลุ่มตั้งไว้ร่วมกัน

[4] การรวมกลุ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประกอบด้วยองค์กร 40 องค์กร เพื่อบริหารจัดการน้ำ และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ในเมืองแซคราเมนโต รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา

ดังนั้นการนำแนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน มาใช้ให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness) ผู้เขียนบทความมองว่า จะต้องปรับโครงสร้างการทำงานที่ทุกภาคส่วนมีความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็น อีกทั้งความชอบธรรม (Legitimacy) ในการดำเนินการหรือการตัดสินใจต่างๆ โดยยึดหลักเหตุและผล เพื่อไปนำสู่ฉันทามติของกลุ่มในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของพื้นที่ได้

3. การนำแนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือกันมาใช้ในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

ประเทศไทยได้รับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมาจากประเทศตะวันตก โดยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย แต่ยังไม่มากพอที่จะสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง (ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ และอลงกต สารกาล. 2017 : 83) เพราะค่านิยมแบบประเพณีนิยมที่ฝักรากลึกมาเป็นเวลาช้านาน ประกอบกับการเกิดรัฐประหารบ่อยครั้ง จึงทำให้การปกครองแบบประชาธิปไตยหยุดชะงัก (นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. 2545 : 56) อีกทั้งการปกครองของไทยมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ โครงสร้างระบบราชการที่มีสายการบังคับบัญชาสลับซับซ้อน ระบบราชการมีขนาดใหญ่ ทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาและบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนภายในประเทศได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงทำให้รัฐบาลต้องหันกลับมามองการบริหารจัดการการปกครอง (Governance) ที่ให้ความสำคัญกับการการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) ซึ่งเป็นกระบวนการวางแนวทางเพื่อเปิดกว้างให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

ผู้เขียนบทความมองว่าการจะพัฒนาการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนมาบริหารจัดการท้องถิ่น

เพื่อสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงจุด จำเป็นต้องสร้างกระบวนการที่นำผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือผุ้ที่เกี่ยวข้องมาทำงานร่วมกัน โดย พัชรี สิโรรส และพรทิพย์ แก้วมูลคำ (2560 : 142) ได้เสนอวิธีการดังต่อไปนี้

1. การสร้างเวที (forums) เป็นการเปิดเวทีเพื่อสนทนาพูดคุยกัน โดยเวทีดังกล่าว จะประกอบด้วย ตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ร่วมกันแสดงความคิดเห็นและเสนอแนวทางในการกำหนดนโยบาย หรือบริหารจัดการพื้นที่ของตน

2. การใช้เทคนิคสานเสวนา (deliberative techniques) คือ การสร้างเวทีพูดคุยสนทนาโดยการใช้หลักเหตุผล (reasoning) โดยมองว่าแนวทางปฏิบัติที่ดีจะเป็นผลมาจาก (ปิยพงษ์ บุษบงก์. 2560) การร่วมกันสร้างโดยคนในสังคมทุกภาคส่วน ผ่านการมาร่วมสนทนากัน ร่วมอภิปราย และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยการนำข้อมูล ทรัพยากร และทักษะในการแก้ไขปัญหามาร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน ผ่านมุมมอง ข้อคิดเห็น และเหตุผลของตน ในขณะเดียวกัน ต้องรับฟังความคิดเห็นและเหตุผลของผู้อื่น เพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างกันและหาข้อสรุปที่จะนำไปสู่แนวทางในการกำหนดนโยบาย หรือการบริหารจัดการพื้นที่ของตนได้

3. การใช้เครื่องมือทางนโยบาย ซึ่งจะอยู่ในรูปของการเจรจาต่อรอง (negotiate) การปรึกษาหารือ (deliberation) โดยการเจรจาต่อรอง และการปรึกษาหารือจะถูกนำมาใช้อย่างมากในช่วงต้น เมื่อมีกระบวนการสานเสวนา เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ปัญหาที่เป็นรูปธรรม อีกทั้งกลุ่มต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์จากกลุ่มผู้ก่อตั้งเอง ซึ่งผ่านการวางกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่เป็นทางการ เพื่อรองรับการขับเคลื่อนการจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ (วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. 2557 : 406-407)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมองว่าวิธีการดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความร่วมมือกันของคนในพื้นที่ ซึ่งตรงกับแนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน โดยลักษณะของแนวคิดดังกล่าว จะเป็นการสร้างนโยบายหรือแนวทางการบริหารจัดการท้องถิ่นจาก “ล่างสู่บน” โดยการให้องค์การภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น ตั้งแต่การแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ การตั้งกฎกติกา รวมไปถึงการบริหารจัดการท้องถิ่นของตน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการปลูกฝังค่านิยมความเป็นประชาธิปไตยอีกด้วย

สรุป

ผู้เขียนบทความมองว่า การนำแนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือกันมาปฏิบัติ จะนำมาซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างแท้จริง เป็นแนวคิดที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการต่างๆของกลุ่ม การปลูกฝังค่านิยมความเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ การบริหารจัดการแบบร่วมมือกันเป็นการร่วมมือกันขององค์กรภาครัฐ และองค์การที่ไม่ใช่รัฐ ประกอบด้วย ภาคเอกชนและภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภารกิจ และนโยบายสาธารณะ โดยการร่วมคิด ร่วมทำร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี โดยไม่ถูกกดดันหรือถูกครอบงำจากภายในและภายนอกกลุ่ม ซึ่งการแสดงความคิดเห็นจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง การดำเนินการจะต้องมีความไว้วางใจ เชื่อใจ (Trust) และพึ่งพาซึ่งและกัน โดยมองว่าการแก้ไขปัญหาต่างๆ ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาเพียงลำพังได้ ดังนั้นจึงจำเป็นที่ต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่มเป็นสำคัญ ซึ่งวิธีการในการดำเนินการ ประกอบไปด้วย การสร้างเวที (forums) การใช้เทคนิคสานเสวนา (deliberative techniques) และการใช้เครื่องมือทางนโยบายมาดำเนินการเพื่อให้แนวทางที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

Ansell, C., & Gash, A. (2008). **Collaborative Governance in Theory andPractice.** Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543-571.

Booher, D. E. (2004). **Collaborative governance practices and democracy**. National Civic Review, 93(4), 32-46.

DAMIAN, S. (2007). **A Simulation Model of Loan Servicing for Savings and Credit Cooperative Organizations (SACCOs).** under the Poverty Alleviation Program (Doctoral dissertation, Makerere University).

Kirk Emerson, Tina Nabatchi and Stephen Balogh. (2011). **An Integrative Framework for Collaborative Governance.** Journal of Public Administration Research and Theory**, 22, 1-29.**

Pye, L. W. (1966). **Coming dilemmas for China's leaders**. Foreign Affairs, 44(3), 387-402.

Chrislip, D. D., & Larson, C. E. (1994). **Collaborative leadership: How citizens and civic leaders can make a difference** (Vol. 24). Jossey-Bass.

Water Forum, (2021). **Water Forum Signatories**. Retrieved October 6, 2021, from https://www.waterforum.org./stakeholder/water-forum-signatories.

ภาษาไทย

กมล ทองธรรมชาติ. (2535). **การเมืองและการปกครอง.** กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพาณิช.

ลิขิต ธีรเวคิน. (2552). **สภาพัฒนาการเมือง.**วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 6, ฉบับที่ 1 (มกราคม – เมษายน 2551) หน้า 5-17

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. (2557) **โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชน**. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report). เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ภายใต้การสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 406-407.

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. (2563). **ขับเคลื่อนการบริหารราชการ แบบประชารัฐที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง.** สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). **จริยธรรมนักการเมือง.** รายงานการวิจัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นรนิติ เศรษฐบุตร. (2545). **การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น**. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง ประทาน คงฤทธิ์ศึกษาการ. 2539. **การพัฒนาเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมือง** ในรัฐสภาปีที่ 44 ฉบับที่ 1 เดือน กุมภาพันธ์ 2539. กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ปิยพงษ์ บุษบงก์. (2560). **การวิเคราะห์นโยบายและการวางแผนแบบปรึกษาหารือ : Deliberative policy analysis and planning**. กรุงเทพฯ : คอมม่อนบุ๊คส์

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. 2559. **การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา.** พิมพ์ครั้งที่ 21. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

พัชรี สิโรรส และพรทิพย์ แก้วมูลคำ. (2560). **การบริหารแบบมีส่วนร่วม: ตัวแบบและกรณีศึกษาสู่ความสำเร็จ**. วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, 24(2), 139-160.

พัชราภา ตันตราจิน. (2021). **การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative Governance) : ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างและนำไปปฏิบัติ**. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา, 8(1), 139-162.

พบสุข ชำชอง. (2561). **การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ : ฐานรากนวัตกรรมท้องถิ่น.** มหาสารคาม : โครงการผลิตตำราฯ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, & อลงกต สารกาล. (2017). **ว่าด้วยแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือ ข่ายความร่วมมือ**. วารสารสังคมศาสตร์นิติรัฐศาสตร์, 1(2), 82-103.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์, **แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย**, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 1-2.