

บทความปริทัศน์

การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative Governance): ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างและนำไปปฏิบัติ

พัชราภา ต้นตราจิน*

(วันรับบทความ : 22 เมษายน 2563, วันตอบรับบทความ : 10 มิถุนายน 2563)

บทคัดย่อ

บทความปริทัศน์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจความหมายและที่มาของทฤษฎีการจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative Governance) และปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลว โดยเนื้อหาประกอบด้วย 2 ส่วน ส่วนแรกกล่าวถึงความหมาย ความสำคัญและขอบเขตของ Collaborative Governance รวมไปถึงที่มาของ Collaborative Governance และความแตกต่างกับตัวแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐอื่นๆ ในส่วนที่ 2 เรียบเรียงปัจจัยที่มีผลต่อการสร้าง Collaborative Governance และอุปสรรคเมื่อนำไปปฏิบัติ ประกอบด้วยปัจจัย 3 มิติ คือโครงสร้างและสถาบัน มิติลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและ มิติความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยอาศัยงานเขียนทางทฤษฎีและกรณีศึกษา เช่น Kirk Emerson (2012) John Abbott (2012) Chris Ansell and Alison Gash (2008) ฯลฯ

คำสำคัญ: การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative Governance),
ตัวแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐ

* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Review Article

Collaborative Governance: Factors affecting its formation and implementations

Patcharapa Tantrajin*

(Received Date : April 22, 2020, Accepted Date : June 10, 2020)

Abstract

The review article explores the meaning and foundation of the theory of collaborative governance and the factors that influence its successes and failures. The first part discusses the meaning, scope, and significance of collaborative governance. It explores its foundation and differences from other models of public and non-public sector relationships. In the second part, the article discusses factors affecting the formation of collaborative governance and factors obstructing its implementation. These factors can be understood through three dimensions: the structural and institutional dimension, the stakeholders' dimension, and the relationship between stakeholders. The literature review includes the works of Kirk Emerson (2012), John Abbott (2012), and Chris Ansell and Alison Gash (2008), to name only a few.

Keywords: Collaborative governance, Models of public and non-public sector relationships

* ตำแหน่งงานของผู้แต่ง ภาษาอังกฤษ

บทนำ

การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative Governance)* เป็นตัวแบบกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปฏิบัติร่วมกันระหว่างรัฐกับหน่วยที่ไม่ใช่รัฐ ภายใต้แนวคิดกระบวนการจัดการปกครอง (Governance) ที่หลากหลายรูปแบบเช่นหนึ่ง Policy network, Public-Private Partnership, Participatory Governance, Collaborative Public Management ฯลฯ โดย Collaborative Governance ถูกนิยามและทำความเข้าใจหลากหลาย โดยเฉพาะปัจจัยที่ทำให้ความร่วมมือประสบความสำเร็จและล้มเหลว ซึ่งบทความปริทัศน์นี้แสดงให้เห็นความหมาย ความสำคัญ และขอบเขตของ Collaborative Governance ที่เกิดขึ้นในบริบทสังคมการเมืองที่มีปัญหาซับซ้อนและการบริหารจัดการของรัฐแบบเดิม ๆ ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ทั้งชี้ให้เห็นว่ามีปัจจัยทั้งระดับโครงสร้าง ระดับปัจเจกบุคคล หรือลักษณะของผู้เข้ามามีส่วนร่วม กับทั้งปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องพิจารณา โดยเฉพาะการสร้างเชื่อมั่นไว้วางใจระหว่างผู้เข้ามามีส่วนร่วมว่าจะใช้ Collaborative Governance เป็นแนวปฏิบัติทางออกร่วมกัน ความอดทนอย่างยิ่งของภาครัฐ รวมทั้งต้องใช้เวลาในการสร้างความเชื่อใจที่มีต่อรัฐ และความมั่นใจที่รัฐมีต่อแนวทางเลือก collaborative ว่าจะแก้ปัญหาได้จริง

ส่วนที่ 1 ความหมาย ความสำคัญ และขอบเขตของ Collaborative Governance

การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative Governance) เป็นทฤษฎีที่ถูกนำมาใช้ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 โดยเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการปกครอง (Governance) Ann Marie Thomson และ Jame L. Perry ได้นิยาม Collaboration โดยอ้างอิง Van de Ven's (1997) ไว้ว่า Collaboration คือกระบวนการที่ตัวแสดงต่าง ๆ มาปฏิสัมพันธ์กันอย่างอิสระ ผ่านการต่อรองที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ร่วมกันสร้างกติกาและโครงสร้างการบริหารความสัมพันธ์ และวิธีที่จะปฏิบัติหรือตัดสินใจในประเด็นใด ๆ ที่ได้ชักนำให้ตัวแสดงเหล่านี้มา

* มีการแปล Collaborative Governance เป็นภาษาไทยหลายสำนวน เช่น “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน”, “การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ”, “การบริหารจัดการแบบร่วมมือ” ฯลฯ ผู้เขียนเลือกใช้คำว่าจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ ตามสำนวนแปลของพัชรี สิริโรต (2558) ซึ่งให้ความหมายที่เป็นกระบวนการครอบคลุมทั้งการคิดและการกระทำมากกว่าความร่วมมือโดยทั่วไป

ร่วมกัน โดยเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการแบ่งปันบรรทัดฐาน (norm) และปฏิสัมพันธ์ ที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน (Thomson & Perry, 2006, p. 23)

ส่วนคำว่ากาการจัดการปกครอง (Governance) มีข้อถกเถียงอยู่มากในเรื่อง ความหมายและการนำไปใช้ในแต่ละช่วงเวลา กระนั้นทฤษฎีดังกล่าวได้รับความ สนใจมากขึ้นภายหลังเกิดวิกฤตการเงิน เศรษฐกิจโลกในช่วงทศวรรษ 1960s-1970s และวิกฤตการเงินในยุโรปช่วงทศวรรษ 1980s-1990s เกิดคำถามต่อรัฐถึงความไม่ สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ อันนำมาสู่มุมมองในการพิจารณาการปกครอง (government) ที่เปลี่ยนบทบาทรัฐที่มีต่อสังคมและปรับความสามารถในการทำให้ เกิดผลประโยชน์ส่วนรวมที่ชัดแจ้งภายใต้แรงกดดันทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอก รัฐ (Pierre and Peters, 2000, p. 7) ส่วนความแตกต่างของบทบาทรัฐในมิติของการ จัดการปกครอง (Governance) กับแบบดั้งเดิม (Government) คือ รัฐยังมีบทบาท สำคัญในฐานะตัวแสดงอันดับหนึ่ง แต่อยู่ท่ามกลางตัวแสดงอื่นๆ ในการบริหารจัดการ สังคมไปด้วยกัน แม้ว่าในช่วง 1980s จะเกิดกระแสลดบทบาทรัฐลงแล้วหันมา สนใจปฏิสัมพันธ์กับเอกชนในงานสาธารณะมากขึ้นก็ตาม ในบริบท Governance นี้ ความร่วมมือแบบ Corporatism ระหว่างรัฐกับเอกชนไม่ใช่ทางเลือกที่น่าสนใจเพียง อย่างเดียว แต่มีการแสวงหาตัวแสดงอื่นๆ เพิ่มขึ้น ส่วนประเด็นรัฐธรรมนูญ และ กฎหมายต่าง ๆ ถูกมองว่ากลายมาเป็นอุปสรรคในการจัดการปกครอง เช่นข้อจำกัด ในการปฏิสัมพันธ์ระหว่าง sector ต่าง ๆ เป็นต้น

นอกจากลักษณะรัฐจะเปลี่ยนไปจากเดิมแล้ว อาจกล่าวได้ว่ามีความ เปลี่ยนแปลงในปริมาณของการจัดการปกครอง (Governance) ในสามระดับ (Pierre and Peters, 2000, pp. 83-91) คือ

1) ระดับเหนือชาติ มีองค์การระหว่างประเทศเข้ามาในเขตอำนาจรัฐ จนรัฐ ต้องปรับตัวตาม แม้จะเสียอธิปไตยบางส่วนในการตัดสินใจ เนื่องจากรัฐเองเป็นหน่วย หนึ่งของสังคมโลก ปัญหาบางประการลำพังรัฐเดียวไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เช่นกรณี ปัญหาสิ่งแวดล้อม การก่อการร้าย ยาเสพติด เป็นต้น ในมิติของโลกาภิวัตน์ มีความ พยายามลดกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคในการไหลเวียนของทุนลง ซึ่งรัฐจำเป็นต้อง ลดอุปสรรคดังกล่าวลงตามไปด้วย (deregulation) เพราะรัฐต้องเข้าไปอยู่ใน วงจรนี้ในฐานะส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจ สังคมโลก

2) ระดับท้องถิ่น เกิดกระแสกระจายอำนาจเกิดขึ้นเพื่อลดภาระทางการคลังของรัฐบาล หรือเป็นการผลักดันภาระ กระจายความรับผิดชอบให้ท้องถิ่นทำกิจกรรมบางอย่างแทนรัฐบาลกลาง สอดคล้องกับการเติบโตของเมือง และสอดคล้องกับการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ มากกว่าการรวมศูนย์อำนาจรัฐ

3) ระดับสถาบันที่ไม่ใช่รัฐ เกิดกระแส third sector ที่ไม่ใช่รัฐ เอกชน แต่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOS) เข้ามาทำหน้าที่บริการสาธารณะ รวมไปถึงองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ (INGOS) ฯลฯ เข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐในบางเรื่อง อีกทั้งมีความพยายามแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน และของท้องถิ่น (Privatization/Corporatization) เพื่อลดบทบาทการบริการสาธารณะโดยรัฐลงไป

Collaborative Governance ถือเป็นส่วนหนึ่งของปฏิสัมพันธ์รัฐกับสังคมในกรอบของ Governance ที่มีนัยทั้งปฏิสัมพันธ์ร่วมกันเพื่อเป้าหมายร่วม และมิติของความสัมพันธ์ที่ตัดข้ามพรมแดนหรือกรอบโครงสร้างการบริหารปกครองแบบดั้งเดิม นิยาม Collaborative Governance ที่สำคัญ อาทิ Ansell & Gash ได้กล่าวไว้ว่า "การจัดวางการจัดการปกครองที่เจ้าหน้าที่รัฐหนึ่งหน่วยหรือมากกว่านั้นเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีใช้รัฐอย่างเป็นทางการ เพื่อหาฉันทมติและนำไปสู่เป้าหมาย ซึ่งคือการสร้างหรือนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หรือ การจัดการโครงการสาธารณะรวมทั้งการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ" (Ansell & Gash, 2008, p. 544)

Emerson, Nabatchi, Balogh ได้นิยาม Collaborative Governance ไว้เช่นกัน กล่าวคือ "กระบวนการและโครงสร้างการตัดสินใจนโยบายสาธารณะและการจัดการ ที่มีการเข้าร่วมของผู้คนข้ามขอบเขตหน่วยงานระดับการปกครอง และหรือ ปริณทล ระหว่างสาธารณะกับเอกชน พลเมือง ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์งานสาธารณะที่โดยลำพังไม่สามารถปฏิบัติได้สำเร็จหากไม่ร่วมกัน" (Emerson, Nabatchi, Balogh, 2012, p. 2) นิยามนี้มีการเจาะจงไปที่ตัวแสดงแต่ไม่ได้เน้นประเด็นฉันทมติดังเช่น Ansell & Gash นอกจากนี้นิยามของ Emerson มีความกว้างเป็น Normative น้อยกว่า Ansell & Gash เพราะไม่จำกัด Collaborative Governance ไว้แค่กระบวนการระหว่างรัฐกับตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐมาร่วมกัน แต่รวมเอาหุ้นส่วนต่าง ๆ ท่ามกลางหน่วยงานรัฐ หรือ multi-partner ทำให้นิยามมีความเป็น descriptive มากขึ้น เพราะเน้นรูปแบบการมาร่วมกัน (Abbott, 2011, p.5)

นิยามของ Collaborative Governance นั้น เช่นเดียวกับมโนทัศน์อื่นๆ ที่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เป็นข้อสรุปทั่วไป แต่มีจุดเน้นความร่วมมือเพื่อการแสวงหา consensus (ฉันทามติ) ทางนโยบาย มุมมองร่วมกันของชุมชน ความสัมพันธ์ที่ตัดข้ามหน่วยงานหรือมิติ รัฐ-สังคม และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือขึ้นใหม่ กระนั้นก็มีข้อถกเถียงถึงความ "ใหม่" ของวิธีการว่าจริงหรือไม่ในการนำมาใช้ นอกจากนี้ยังพบว่า มีการหยิบใช้ในหลายมิติ เช่น Collaborative Management ซึ่งนำ Collaboration มาใช้ในการจัดการในกรอบของ New Public Management (NPM) การนำมาใช้ในการจัดความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐ

ที่มาของ Collaborative Governance

Collaborative Governance ได้รับความสนใจอย่างมากในช่วงทศวรรษ 1990s นักวิชาการบางส่วนเชื่อว่าเป็นกระบวนการที่ใหม่ในการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Emerson, 2012, p.3) ซึ่งอยู่บนฐานของ Governance มุ่งเป้าหมายไปที่พลเมืองเป็นศูนย์กลางการปกครอง จากเดิมที่มักเป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่รัฐและกลไกรัฐ โดยเฉพาะระบบสายการบังคับบัญชา (Bureaucracy)

Collaborative Governance เกิดขึ้นภายใต้การเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ การพัฒนาทางเทคโนโลยี ที่ทำให้ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การจัดการทรัพยากร มีความซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่ระบบราชการแบบเดิมที่เน้นสายการบังคับบัญชา การใช้อำนาจและการตัดสินใจนั้น ไม่สามารถตอบสนองแก่ปัญหาที่ซับซ้อนนี้ได้ โดยเฉพาะปัญหาในระดับชุมชนหรือท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันตัวแสดงอื่น ๆ ที่มีไช้รัฐ อาทิ ภาคเอกชน ขบวนการเคลื่อนไหวต่าง ๆ องค์กรพัฒนาเอกชน ต่างมีศักยภาพที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะมากขึ้น รัฐเองก็ต้องอาศัยข้อมูล ทรัพยากรบางอย่างร่วมกับตัวแสดงใหม่ ๆ เหล่านี้ในการตัดสินใจเพื่อบรรลุเป้าหมาย ลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ดังนั้น แนวทาง Collaborative Governance จึงมีความชอบธรรมในกระบวนการตัดสินใจขนานไปกับแนวทางการตัดสินใจโดยรัฐแบบเดิม ดังนั้นจึงพบว่ามี การนำ Collaborative Governance ไปใช้แก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง และการให้บริการสาธารณะอย่างกว้างขวาง อาทิ การจัดการความขัดแย้งในประเด็นทรัพยากร การบริการสาธารณสุข สุขภาวะชุมชน การให้บริการงานอาสาสมัครสาธารณะ การออกแบบผังเมือง งานบริการการศึกษา การจัดการสังคม ฯลฯ

ทั้งนี้ David E. Booher (2004, pp. 32-34) ได้สรุปปัจจัยสำคัญ 5 ประการ ที่นำไปสู่ความสำเร็จของกระบวนการ Collaboration คือ

1) เป็นรูปแบบทำทนายการสั่งการควบคุม (Command - Control) และสายการบังคับบัญชาการบริหารรัฐกิจแบบเดิมซึ่งพึ่งพาสถาบันการเมือง ระบบศาลที่ไม่สามารถแก้ปัญหาซับซ้อนในยุคโลกาภิวัตน์ได้ ดังนั้น Collaborative Governance ได้เปิดช่องทางติดต่อปฏิสัมพันธ์ใหม่ ๆ เพิ่มความเข้าใจให้ภาครัฐเพิ่มขึ้น นำไปสู่โครงสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ใหม่

2) สังคมเกิดสภาวะไม่มั่นคง (Sense of uncertainty) จากความไม่แน่นอน ความล้มเหลวของระบบเก่า

3) ความต้องการตัดสินใจประเด็นสาธารณะต้องการวิสัยทัศน์ที่กว้างขวางขึ้น เข้าใจความหลากหลายของสังคมมากขึ้น

4) ปัญหาบางประการจำเป็นต้องมีการพึ่งพากันระหว่างตัวแสดงอื่น ๆ ซึ่งโดยลำพังตัวแสดงเดียวไม่สามารถแก้ปัญหาได้

5) ผลจากการสูญเสียศรัทธาความเชื่อมั่นที่พลเมืองมีต่อการกำหนดนโยบายแบบเก่า จึงจำเป็นต้องปรับตัวการกำหนดนโยบาย ที่ไม่ใช่มีไว้เพียงแก้ปัญหาแต่การกำหนดนโยบายต้องสร้างกระบวนการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาคู่ไปกับการสร้างความเชื่อมั่น (trust) ท่ามกลางตัวแสดงอื่น ๆ

ความแตกต่างกับทฤษฎีอื่น ๆ

Collaborative Governance เชื่อมโยงกับแนวคิดต่างๆ อาทิ Deliberative democracy เน้นพลเมืองมีบทบาทตอบสนองการตัดสินใจประเด็นสาธารณะ และแนวคิด Governance แนวคิด management ฯลฯ ซึ่งทำให้ Collaborative Governance มีลักษณะข้ามพรมแดนทางองค์ความรู้อยู่ด้วย กระนั้น Collaborative Governance ก็มีความคล้ายคลึงและแตกต่างกับแนวคิดอื่นๆ อาทิ Adversarialism, Managerialism Corporatism, Pluralism, Policy network, Public-Private Partnership, Participatory Governance , Collaborative Public Management (ดังตารางที่ 1 และ 2) กล่าวคือ

รูปแบบการตัดสินใจทางนโยบายแบบ Collaborative Governance แตกต่างจาก Adversarial ตรงที่ผลประโยชน์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของ Adversarial จะมีผู้ที่ได้ประโยชน์สูงฝ่ายเดียว (winner-take-all) ความสัมพันธ์ในกลุ่มจะมีลักษณะ

ขัดแย้งกัน ในขณะที่ Collaborative Governance แม้แต่ฝ่ายจะขัดแย้งกัน แต่ความสัมพันธ์เช่นนี้มุ่งไปสู่ความสัมพันธ์ที่ยืนนานกว่าในอนาคต ในขณะที่ความร่วมมือแบบ Adversarial มักเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะเฉพาะกิจ มีพันธมิตรแต่เพียงชั่วคราว (Ansell & Gash, 2008, p. 547)

Managerialism เป็นการตัดสินใจในหมู่ผู้เชี่ยวชาญที่มีกระบวนการแบบปิด (closed decision process) ในขณะที่ Collaborative Governance เน้นกระบวนการเปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมในกระบวนการตัดสินใจมากกว่าการตัดสินใจในหมู่นักเทคนิค

Corporatism เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3 ฝ่าย มาต่อรองกัน คือ สมาคมแรงงาน กลุ่มทุน และรัฐ ซึ่งเป็นความหมายอย่างแคบ รัฐกับสังคมเชื่อมโยงใกล้ชิดกว่าตัวแบบ Pluralism ต่อมาถูกนำไปใช้ในประเด็นเศรษฐกิจหรือสังคม โดยมีกลุ่มผลประโยชน์บางส่วนได้เข้าไปร่วมทำงานกับรัฐ แต่มีข้อเสียที่บางกลุ่มก็ถูกกีดกันออกไป เป็นความสัมพันธ์เฉพาะกิจเฉพาะเรื่อง ต่างจาก Collaborative Governance ที่มีได้ผูกขาดกลุ่มผู้มาเข้าร่วม

Policy network เป็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ-สังคม ที่มีความหลากหลายกลุ่มมาสัมพันธ์กัน แต่มีโครงข่ายที่ไม่เป็นทางการ กระบวนการไม่มีรูปแบบชัดเจน แต่ Collaborative Governance มียุทธศาสตร์ โครงสร้างความร่วมมือและกระบวนการหรือที่เป็นทางการมากกว่า

Pluralism เป็นตัวแบบที่นิยมในทวีปอเมริกาเหนือ เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม คือกลุ่มผลประโยชน์หลากหลายกลุ่มแข่งขันกันเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย สถาบันการเมือง ซึ่งรัฐจะยอมรับเพียงบางกลุ่ม อันเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่ไม่ยั่งยืน

Participatory Governance คือ การเข้ามามีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นลักษณะเชิงปัจเจกบุคคล แต่ในกรณี Collaborative Governance การเข้ามาร่วมมักอยู่ในรูปกลุ่มหรือสถาบัน

Public-Private Partnership คือ การเข้ามาร่วมของภาครัฐ-เอกชน หรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรอื่น ๆ เพื่อเป้าหมายไปสู่ผลที่เป็นรูปธรรมบางอย่าง เช่น กิจกรรมบริการสาธารณะ John D. Donahue และ Richard J. Zeckhauser เรียกการมีส่วนร่วมเช่นนี้ว่า collaborative governance เช่นกัน (Donahue และ Zeckhauser,

2011, p.496) แต่มีความแตกต่างจากนิยามของคนอื่นๆ ตรงที่มีนัยของการผลิต (production) จากผู้ผลิตในกระบวนวิธีแบบเดิม

ตารางที่ 1 ความแตกต่างระหว่าง Collaborative Governance กับทฤษฎีอื่นๆ

ทฤษฎีอื่นๆ	Collaborative Governance
Adversarial : winner-take-all, ad hoc	Win-win , More corporation ,long term relation
Managerialism: closed decision	Inclusive stakeholder
Corporatism: tripartite , ad hoc	Inclusive stakeholder long term relation
Pluralism: competition, zero-sum, exclusive stakeholder	Cooperation, Win-win, Inclusive stakeholder
Policy network: informal	formal, informal
Public-Private Partnership: coordination, nearly consensus	Institutionalization of a collective decision making
Participatory Governance: Individual	Groups
Public-Private Partnership: production	Process, Consensus

Collaborative public management (CPM) เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิด Governance เช่นเดียวกับ Collaborative Governance แต่ CPM มีขอบข่ายที่แคบกว่า กล่าวคือ CPM หมายถึง มโนทัศน์ที่อธิบายถึงกระบวนการที่ทำให้การจ้างองค์กรที่หลากหลายระดับ มีความคล่องตัว ปฏิบัติการได้ เพื่อแก้ปัญหาที่ไม่สามารถกระทำได้หรือไม่สามารถแก้ปัญหาได้โดยง่ายโดยองค์กรใดองค์กรเดียว ในกรณีนี้ Collaboration หมายถึง Co-labor ใช้ผู้ปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้ประสบผลร่วมกัน โดยทำงานข้ามพรมแดนข้ามหน่วยและเป็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหลายกลุ่ม บนฐานคุณค่า เรื่อง การถ้อยที่ถ้อยอาศัย (reciprocity) (Bingham (2008) อ้างถึงใน Kapucu, Yuldashev, Bakiev, 2009, p. 41)

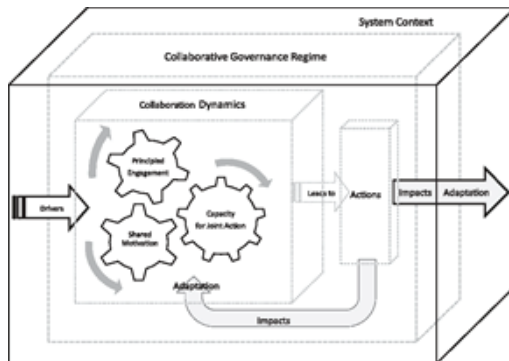
แนวคิด CPM เน้นไปที่การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรในขณะที Collaborative Governance รวมเอากระบวนการทางการเมืองที่พลเมืองเป็น

ส่วนสำคัญ ซึ่งถือเป็นจุดต่างที่สำคัญ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ Collaborative public management ก็เปิดให้มีตัวแสดงที่เป็นพลเมืองเข้ามาในกระบวนการต่อรองต่างๆ ด้วย เช่น ในงานของ Agranoff และ McGuire (2003) ในงานของ Cooper, Bryer และ Meek (2006) ก็ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่เรียกว่า Citizen - Centered Collaborative public management (Kapucu, Yuldasher, Bakier, 2009, p. 42) ทั้ง 2 มโนทัศน์ยังเป็นข้อถกเถียงยากจะชี้ให้เห็นความแตกต่างอย่างชัดเจน บางกระแสเชื่อว่า Collaborative Governance มีขอบเขตกว้างกว่า CPM ที่เน้นในระดับท้องถิ่นและเน้นที่ระดับองค์การ การพึ่งพาที่ระหว่างองค์การ ในขณะที่ Governance เน้นในระดับระหว่างประเทศ (Kapucu, Yuldasher, Bakier, 2009, p. 49) อย่างไรก็ตาม ในงานของ Kapucu, Yuldasher, Bakier (2009) ได้ศึกษาความแตกต่างระหว่าง Collaborative Governance กับ Collaborative public management โดยทบทวนทฤษฎีจากงานวิจัยจำนวนหนึ่ง สรุปความแตกต่างได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ความแตกต่างระหว่าง Collaborative Governance กับ Collaborative Public Management

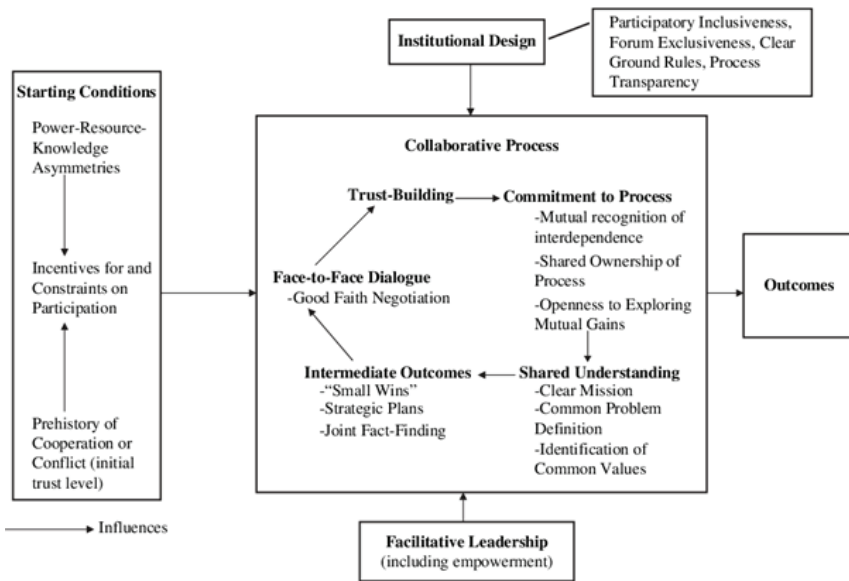
Collaborative Governance	Collaborative Public Management
<ul style="list-style-type: none"> - เกิดขึ้นจากผลพวงของการพัฒนาเทคโนโลยี กระบวนการโลกาภิวัตน์ และประเด็นปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้น - การเพิ่มขึ้นของบรรษัทข้ามชาติวิกฤตเรื่อง accountability ของรัฐ - มีแนวโน้มที่เจ้าหน้าที่รัฐจะสูญเสียอำนาจ นำ กลายเป็นเพียงตัวแสดงหนึ่งในเครือข่ายความสัมพันธ์ - ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เช่น Interorganizational Collaboration, Cooperation, ฯลฯ - ครอบคลุมระดับรัฐ, เหนือรัฐ, ท้องถิ่น - ช่วยเพิ่มบทบาทท้องถิ่น การกระจายอำนาจ, เครือข่ายแนวราบ ความร่วมมือ ขยายตัวแสดงที่หลากหลาย 	<ul style="list-style-type: none"> - เกิดขึ้นตามกระแส NPM, human Welfare และการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมยุคโลกาภิวัตน์ - รับผิดชอบต่อแนวคิดการจัดการแบบเครือข่าย(Network management) และการมีส่วนร่วมของพลเมือง - เป็นพัฒนาการขั้นต่อมาของ NPM - เน้นความร่วมมือ เป็นเครือข่ายระหว่างองค์การ - เน้นสวัสดิการการจัดการสาธารณะในระดับท้องถิ่น - เป้าหมายเพื่อ Accountability, Efficiency, Effectiveness, Reliability, Trust, Openness, Transparency

ในการพิจารณา Collaborative Governance ของนักวิชาการสำคัญ อาทิ Ansell & Gash, Chris Huxham, Kirk Emerson, David E. Booher Judith E. Innes เน้นการศึกษา ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างและนำ collaborative governance ไปใช้ พิจารณาปัญหาอุปสรรคและปัจจัยสนับสนุนกระบวนการดังกล่าวที่มาจากกรณีศึกษา และการสำรวจงานวิจัย ในงานของ Emerson ซึ่งให้เห็นว่างานวิจัยจำนวนมาก ที่ศึกษาเกี่ยวกับ collaborative governance มีกรอบในการวิเคราะห์ที่ไม่สามารถทำให้เป็นข้อสรุปทั่วไปได้ เพราะมีความแตกต่างในเรื่องหน่วย หน่วย sector ภูมิภาค ขนาด ปริมาณของนโยบาย กลไกกระบวนการเป็นไปได้อย่างที่จะใช้ตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งไปใช้ได้ทุกกรณี (Emerson, 2012, p. 5) อย่างไรก็ตามเขาชี้ให้เห็นการบูรณาการกรอบการทำงานของ collaborative governance ในรูปแบบของระบอบ (collaborative governance regime - CGR) เป็นรูปแบบที่มีพลวัต ระบอบหรือ Regime ที่ว่านี้มีนัยรวมเอาระบบ (mode/ system) เข้าไว้ด้วยทั้งหมดได้แก่ชุดของหลักการ กฎ บรรทัดฐาน กระบวนการตัดสินใจ ที่อยู่ห้อมล้อมตัวแสดงทั้งที่ปรากฏชัดแจ้งและที่เป็นนัย ซึ่งประกอบไปด้วย บริบท ตัวผลักดัน ขั้นตอนการเข้ามาร่วม แรงจูงใจ ศักยภาพในการเข้ามาทำกิจกรรมร่วมกัน ผลลัพธ์ ผลกระทบ และการปรับตัวที่เกิดขึ้นจากการเข้าร่วม



แผนภาพที่ 1 กรอบคิดการบูรณาการ collaborative governance ของ Emerson
ที่มา: Emerson, 2012, p. 6

Ansell และ Gash มิได้พิจารณา Collaborative Governance ในลักษณะเป็นระบอบดังเช่น Emerson แต่เขาชี้ให้เห็นตัวแบบที่มีปัจจัยต่าง ๆ มาสัมพันธ์กันในลักษณะกระบวนการ ประกอบไปด้วย เงื่อนไขเริ่มต้น กระบวนการร่วมคิดร่วมทำ ปัจจัยในเชิงแบบสถาบันที่มีผลต่อกระบวนการ ปัจจัยความเป็นผู้นำและผลสัมฤทธิ์ โดยในกระบวนการนั้นยังมีกระบวนการย่อย ๆ คือ การสร้างความเชื่อมั่นที่นำไปสู่กระบวนการสร้างข้อตกลงร่วมกัน แบ่งปันความเข้าใจ ผลลัพธ์ขึ้นกลางและการต่อรองแบบต่อหน้า (ดูแผนภาพที่ 2)



แผนภาพที่ 2 Collaborative Governance ในงานของ Ansell และ Gash
 ที่มา: Ansell & Gash, 2008, p. 550

ส่วนอื่นๆ เช่น งานของ Huxham (2000) และ Innes (2006) มิได้เน้นที่กระบวนการหรือระบอบ แต่พยายามชี้ให้เห็นนวัตกรรมใหม่ที่เกิดขึ้นจาก Collaborative Governance และความท้าทายจากปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยที่ต้องสร้างให้เกิดขึ้น ทั้งนี้จะกล่าวถึงปัจจัยดังกล่าวในส่วนที่ 2 ต่อไป

ส่วนที่ 2 ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างและนำ Collaborative Governance ไปปฏิบัติ

ส่วนนี้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างและนำ Collaborative Governance ไปปฏิบัติ โดยสำรวจบทความต่างๆ อาทิ Abbott (2012), Ansell & Gash (2008), Booher (2004), Emerson (2012), Huxham (2000), Innes (2006), O'Flynn (2008), Sranko (2011), Donahue and Zeckhauser (2011) สามารถสรุปปัจจัยดังกล่าวออกเป็น 3 มิติ คือ

1) *มิติโครงสร้างและสถาบัน* มีผลต่อการผลักดันไปสู่ความร่วมมือ ในขณะที่เดียวกันก็อาจเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือ ได้แก่ ระบอบการปกครอง นโยบาย กรอบกติกากฎหมาย (Polity, Policy, Legal Frameworks) รวมไปถึงทรัพยากรและความรู้ที่เอื้ออำนวยต่อความร่วมมือระหว่างตัวแสดงต่างๆ (Resources, Knowledge) อาทิ งบประมาณ กำลังคน เทคโนโลยี ฐานข้อมูล ฯลฯ การจัดโครงสร้างสถาบัน หรือการออกแบบรูปแบบโครงสร้างสถาบันความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Institutional Arrangement) และปัจจัยเรื่องแรงจูงใจในการเข้าร่วม ความท้าทายต่อความไม่แน่นอนของความสำเร็จในการเข้าร่วม (Incentive, Uncertainty)

2) *มิติลักษณะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย* เป็นปัจจัยที่มีต่อตัวแสดงต่างๆ อันมีผลต่อความสำเร็จและอุปสรรคต่อปฏิสัมพันธ์ซึ่งดำรงอยู่ในตัวปัจเจกบุคคล วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ คือ ปัจจัยเรื่องความเป็นผู้นำ (Leadership) ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและภาษาของผู้มาร่วมคิดร่วมทำ และปัจจัยความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มที่มาเข้าร่วม และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มที่มาเข้าร่วมที่เป็นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐกับตัวแสดงที่เป็นรัฐ

3) *มิติความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย* เป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นในกระบวนการมีส่วนร่วมแล้วจะนำไปสู่ผลสำเร็จ หรือหากไม่เพียงพอก็นำไปสู่ความล้มเหลวได้ ได้แก่ ความเชื่อมั่นกับการสร้างความเข้าใจต่อกันเพื่อลดความคลางแคลงใจ (Trust, Understanding) ปัจจัยเรื่องความชอบธรรม (Legitimacy) ของกลุ่มในการแก้ปัญหา ปัจจัยเรื่องข้อตกลงพันธะสัญญาร่วมกัน (Commitment) การพึ่งพาอาศัยกันของแต่ละกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาร่วมกัน (Interdependent) การใช้เวลาพัฒนาความเชื่อมั่นและความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มาร่วมกัน (Time) ผลของความสัมพันธ์ที่นำไปสู่การปรับตัวใหม่ๆ ในมิติอื่นๆ (Impact, Adaptation) ผลลัพธ์ขั้นกลาง (Intermediate outcome) เพื่อสร้างแรงจูงใจ กำลังใจให้ร่วมมือกันต่อไป

ทั้งสามมิติดังกล่าวมานี้มีผลอย่างยิ่งต่อการสร้างฉันทามติ (Consensus) นำไปสู่ผลสำเร็จของความร่วมมือ

1. มิติโครงสร้างและสถาบัน

1.1 ระบอบการปกครอง นโยบาย กรอบกติกากฎหมาย (Polity, Policy, Legal Frameworks)

ปัจจัยระบอบการปกครอง นโยบายของรัฐ และกรอบกติกากฎหมาย เอื้อให้เกิดการทำงานข้ามกรอบการปกครองเดิมๆ ได้หรือไม่ อาทิ รูปแบบการปกครองนั้นเปิดให้ประชาชนใช้อำนาจมากน้อยเพียงไร เปิดให้ประชาชนเป็นตัวแสดงหลักในการตัดสินใจหรือร่วมคิดร่วมทำกับรัฐได้หรือไม่ หรือหน่วยงานของภาครัฐมีนโยบายสนับสนุนให้ประชาชนหรือกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ เข้ามาร่วมคิดร่วมทำกับรัฐได้ ทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติจริงหรือไม่ รวมไปถึงกรอบกฎหมาย มีลักษณะกระจายอำนาจหรือรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งหมดนี้เป็นหลักการเบื้องต้นว่าจะสามารถเลือกใช้เส้นทางความร่วมมือแบบ Collaborative Governance ได้หรือไม่ เพราะแนวคิดดังกล่าวเป็นทางเลือกที่แตกต่างจากรูปแบบการตัดสินใจแบบดั้งเดิมที่ขึ้นต่อระบบสายการบังคับบัญชา (Bureaucracy) และรูปแบบองค์กรแบบเก่า รวมถึงแนวทางแบบ Adversarial นอกจากนี้ยังมีข้อถกเถียงด้วยว่า Collaborative Governance ยังเป็นปฏิกริยาต่อ NPM ที่เน้นแต่เพียงประสิทธิภาพ ความต้องการของตลาด และเชื่อว่าพลเมืองเป็นลูกค้าซึ่งต่างจาก Collaborative Governance ที่มีนัยถึงความเป็นส่วนรวมอยู่ด้วย แต่ Collaborative มีค่าใช้จ่ายที่สูงและไม่ช่วยเพิ่มความรวดเร็วประสิทธิภาพในระยะสั้น จึงอาจทำให้ผู้กำหนดนโยบายหันกลับไปเลือกการตัดสินใจแบบดั้งเดิม หรือตามแนวทางของ NSM ก็ได้ แนวทางแก้ไขอาจต้องจัดการฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่รัฐรับรู้ข้อมูลแนวทางการตัดสินใจทางเลือกแบบอื่นขึ้นมา นอกจากวิธีเดิม ๆ หรือตั้งหน่วย สถาบันใหม่ขึ้นมา เช่น สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม สหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency (EPA)) ได้จัดตั้งคณะกรรมการพลังงานที่สะอาดขึ้นมาจัดการปัญหามลพิษโดยตรงโดยอาศัยวิธี Collaborative Governance เป็นต้น

1.2 ทรัพยากรและองค์ความรู้ที่เอื้ออำนวยต่อความร่วมมือ (Resources, Knowledge)

ปัจจัยทรัพยากรที่ใช้ในการเข้าร่วม อาทิ เงินงบประมาณ ทรัพยากรบุคคล และความรู้ข้อมูล ศักยภาพของคนที่เข้ามาร่วมมือมีความเอาการเอางานมากเพียงไร มีความเป็นพลเมือง (citizenship) หรือไม่ การมาร่วมกันนั้นจะต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล เติมเต็มในส่วนที่รัฐไม่มีหรือส่วนที่ไม่ใช่รัฐไม่มี โดยที่ข้อมูลนั้นเป็นไปเพื่อสร้างความเข้าใจ สร้างศักยภาพในการทำงานให้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ปัจจัยทรัพยากร ความรู้ยังรวมไปถึงเทคนิควิธีหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เข้ามาสนับสนุนความรู้ ช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างรอบด้านและสร้างฉันทามติได้สะดวกขึ้น ความรู้ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ประสบการณ์การทำงานร่วมกันข้ามองค์การ หากไม่มีประสบการณ์ดังกล่าวอาจทำให้กระบวนการติดขัดบ้างด้วยเช่นกัน

1.3 การจัดโครงสร้างสถาบัน หรือการออกแบบรูปแบบโครงสร้างสถาบัน (Institutional Arrangement)

เมื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มเข้ามาาร่วมกันแล้ว จำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างความร่วมมือที่ชัดเจน มีขั้นตอนการทำงาน กลไก ผู้รับผิดชอบ หรือมีคณะกรรมการเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ยาวนานได้ พร้อมแก้ปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งอาจมีการสร้างกลุ่มบริหารจัดการงานธุรการที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ และกลุ่มกฤษฎีกาเพื่อจัดการกับประเด็นต่างๆ ตัวอย่างเช่นโครงสร้างของ CALFED* ในการแก้ปัญหา น้ำมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ในงานของ Judith Innes (2006) จะมีกรรมการ คณะทำงาน ซึ่งเป็นคนของรัฐที่พยายามทำงานร่วมมือกัน มีกฤษฎีกา ย่อย มีการดำเนินงานแบบพิเศษไม่ใช่จารีตแบบราชการ จุดเด่น คือ หากมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นจะเรียนรู้เป็นบทเรียนปรับแก้ต่อไป แต่จะไม่ยกทั้กระบวนการทำงานร่วมกันนี้

การจัดโครงสร้างภายในควรจะเป็นไปเพื่อลดระบบสายการบังคับบัญชา มีความคล่องตัว จัดการตัวเองได้ (self-management) กว่าองค์การแบบ Bureaucracy อีกทั้งควรมีข้อตกลง พันธะสัญญา กฎพื้นฐานที่ช่วยสร้างความชอบธรรมให้ Collaborative Governance ทั้งควรออกแบบให้เป็นกระบวนการแบบเปิด (open/

* CALFED Bay-Delta Program หรือ CALFED คือหน่วยงานแก้ปัญหา น้ำมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ขึ้นตรงต่อรัฐบาลมลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา

Inclusive) ทั้งฝ่ายตรงข้ามและฝ่ายสนับสนุน ไม่ไปตกลงหลังห้องประชุม เพื่อแสดงให้เห็นว่ากระบวนการโปร่งใสเกิดความชอบธรรมและนำไปสู่ข้อตกลงที่เป็นฉันทามติ (Consensus) แม้ว่าฉันทามตินั้นจะมีข้อเสียที่ว่าอาจได้ผลประโยชน์น้อยลงเพราะต้องผ่านการเจรจาแบ่งหารผลประโยชน์กัน แต่ผู้นำก็ต้องแสดงให้เห็นว่าจะเกิดผลประโยชน์ร่วมกันที่คุ้มค่ากว่าวิธีอื่นๆ

ในกรณีที่หลายกลุ่มมาเข้าร่วม ทำให้เครือข่ายมีความซับซ้อนมากขึ้น อาจจำเป็นต้องสร้างเครื่องมือเพื่อให้เห็นภาพเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม เช่น สร้างผังเครือข่าย diagram เทคนิคอีกประการที่อาจนำมาใช้ก็คือการระบุเส้นตาย (deadline) มีข้อดีตรงที่ลดความเย็นเยือกยึดเยื้อในเวที แต่มีข้อเสียคืออาจลดทอนความสำคัญของผู้มีส่วนร่วม อันมีผลต่อความร่วมมือในระยะยาว อีกทั้งต้องยอมรับว่าความสัมพันธ์ที่มีอยู่นั้นเป็นพลวัต อาจมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในองค์การของกลุ่มที่มาเข้าร่วม ปรับเปลี่ยนผู้บริหาร หรือตัวบุคคลหลัก ๆ ได้เสมอ หากมีความร่วมมือในระยะยาว

1.4 แรงจูงใจกับความท้าทายต่อความไม่แน่นอนของความสำเร็จ (Incentive, Uncertainty)

แรงจูงใจในการเข้าร่วมจะเกิดขึ้นเมื่อแต่ละหน่วยพบว่าการแก้ปัญหาจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย หรือประเด็นปัญหานั้นกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย จำต้องอาศัยความร่วมมือกันแก้ปัญหา ซึ่งก่อให้เกิดผลดีกว่าการกระทำโดยลำพัง เช่น ลดความเสี่ยงที่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง ความล้มเหลวขาดแคลนทรัพยากร เช่น งบประมาณกำลังคน เทคโนโลยีองค์ความรู้ จึงต้องประสานงานให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมคิดร่วมทำ ในบางกรณีรัฐอาจใช้ช่องทางที่เป็นทางการในการสร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วมให้เกิดขึ้นก็ได้

2. มิติผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2.1 ความเป็นผู้นำ (Leadership)

ปัจจัยตัวผู้นำแต่ละกลุ่มมีผลสำคัญต่อการริเริ่ม ผลักดันแก้ปัญหา เพื่อให้ความร่วมมือยังดำรงอยู่ได้ ที่มาของผู้นำอาจมาจากตำแหน่ง หรือมาจากคุณลักษณะเฉพาะตัว เช่น เป็นผู้นำโดยธรรมชาติ ธรรมชาติผู้นำ ควรมีความซื่อสัตย์ เป็นกลาง อาจเป็นผู้นำที่มาจากสมาชิกในหมู่ stakeholder ผู้นำเหล่านี้ต้องเคารพความเห็นของผู้เข้าร่วมอื่นๆ ด้วย อนึ่ง ต้องพิจารณาด้วยว่าผู้นำส่งเสริมการทำงานร่วมกัน

ในระดับไหน ถ้าแทรกแซงมากเกินไปอาจสูญเสียความชอบธรรม (Ansell and Gash, 2007, pp.554-555)

กรณีการวางผังเมืองในฝั่งตะวันออกเฉียงใต้ มลรัฐควีนส์แลนด์ในงานของ Abbott (2012) ตัวผู้นำรัฐบาลเป็นตัวแปรต่อการกำหนดความร่วมมือและนำผังเมืองที่มาจากกระบวนการมีส่วนร่วมมาปฏิบัติ กล่าวคือ บางช่วงเวลาผู้นำพยายามดึงอำนาจในการตัดสินใจกลับมาที่รูปแบบเก่า หรือเพิกเฉยที่จะปฏิบัติตามแผน โดยเฉพาะในปี ค.ศ. 2010 รัฐบาลพยายามครอบงำการวางแผนภาค โดยลดบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นลงทั้งที่เดิมที่รัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับสิทธิอำนาจจากรัฐบาลกลางในการวางแผนผังเมืองร่วมกับตัวแสดงอื่นๆ เป็นต้น อันแสดงให้เห็นว่า ผู้นำ โดยเฉพาะรัฐมีความสำคัญมากว่าจะสนับสนุนความร่วมมือระหว่างหน่วยหรือไม่ หรือพยายามที่จะครอบงำเวทีการตัดสินใจ

2.2 ความหลากหลาย (Diversity)

แม้โดยหลักการความก้าวหน้าของความร่วมมือกันจะอยู่บนพื้นฐานของความหลากหลาย แต่ความหลากหลายก็ส่งผลกระทบต่อเชิงปฏิบัติต่อความร่วมมือได้เช่นกัน อาทิความหลากหลายในการใช้ภาษา คุณค่าวัฒนธรรม วัฒนธรรมการทำงาน ล้วนมีผลต่อการสร้างเป้าหมายร่วมกัน เนื่องจากไม่สามารถสื่อสารกันได้เข้าใจ กรณีนี้เป็นปัจจัยที่อาจเป็นอุปสรรคต่อความสัมพันธ์ อย่างไรก็ตามผู้นำที่มีศักยภาพ เข้าใจความหลากหลายนี้จะช่วยลดช่องว่างความแตกต่างนี้ไปได้

2.3 ความสัมพันธ์ทางอำนาจ (Power relation)

การรักษาดุลอำนาจระหว่างกลุ่ม และระหว่างรัฐ-ตัวแสดงที่ไม่ใช้รัฐ มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะช่วยให้เกิดความไว้วางใจเป็นแรงจูงใจในการเข้าร่วม เนื่องจากเห็นว่าตัวแสดงทุกกลุ่มต่างมีอำนาจต่อรองที่เท่ากันหรืออย่างน้อยก็ใกล้เคียงกัน ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วความสัมพันธ์แบบ Collaborative Governance จะทำให้รัฐกลายเป็นเพียงตัวแสดงหนึ่งที่มีอำนาจลดลง เทาเทียบกับตัวแสดงอื่นๆ ที่มีใช้รัฐ อย่างไรก็ตามทางปฏิบัติแล้ว พบว่าบางกรณีผู้ที่ไม่สามารถควบคุมทรัพยากรที่ใช้ในการทำกิจกรรมเช่น เงินทุน ก็มันจะถูกกันออกจากอำนาจโดนอัตโนมัติ (Huxham, Vangen in O'Flynn, 2008, p. 31, 32) กระนั้นอำนาจก็มีได้คงไปขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในโครงการระยะยาว ซึ่งอาจมีการปรับเปลี่ยนผู้นำได้เสมอ

อีกทั้งองค์การที่มีขนาดเล็กจะรู้สึกกังวลเมื่อต้องร่วมมือกับองค์การที่มีขนาดใหญ่ ขณะเดียวกัน องค์การที่มีขนาดใหญ่อาจรู้สึกกังวลที่ต้องร่วมมือกับองค์การขนาดเล็กที่มีความอิสระอย่างสมบูรณ์ ความไม่สมดุลเรื่องอำนาจจะเกิดขึ้น แต่ในหลักการของการร่วมมือกันนั้น หุ่นส่วนที่เข้ามาร่วมมือกันจะมีความเสมอภาคกัน ไม่มีสายการบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการ ซึ่งหมายความว่าไม่มีผู้ใดสั่งให้ผู้ใด ดำเนินการตามที่ตนต้องการได้ ข้อตกลงในการดำเนินการจะเกิดขึ้นผ่านการชักจูง ชักชวนโน้มน้าว (persuasion) และการเจรจาต่อรอง (negotiation) เท่านั้น

อาจกล่าวได้ว่า Collaborative Governance ช่วยลดการเผชิญหน้ากัน ระหว่างตัวแสดงที่มีอำนาจไม่เท่ากัน กระนั้นก็ไม่ได้หมายความว่าทางเลือกวิธีการ ชุมมคมุ่ชานานจะไม่มีเสียทีเดียว เช่นกรณี Sacramento Water Forum* มีการรณรงค์ โดยนักเคลื่อนไหวคูชานานไปกับการเข้าร่วมคิดร่วมทำอย่างเป็นทางการ ซึ่ง นักเคลื่อนไหวเหล่านี้อาจอยู่ทั้งสองเวที่ เมื่อไม่สามารถบรรลุข้อตกลงหรือไม่สามารถ ทำให้ดุลอำนาจของตัวแสดงเท่าเทียมกัน ตัวแสดงอาจเลือกใช้วิธีการต่อรองแบบเก่า เช่น การชุมนุมก็เป็นได้ (Booher, 2005, pp.41-42)

3. มิติความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

3.1 ความเชื่อมั่นและการสร้างความเข้าใจ (Trust, Understanding)

ความเชื่อมั่นเป็นปัจจัยสำคัญ เพราะเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่ความ เข้าใจและสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่ม จนนำไปสู่การสร้างปณิธานร่วมกัน ในทาง ตรงกันข้าม ความขัดแย้งที่เคยมีมาก่อนระหว่างตัวแสดง อาจนำมาซึ่งความ คลางแคลงใจ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งในเบื้องต้นที่ต้องสร้างความเข้าใจ ไว้วางใจ ภายใตกลุ่ม ก่อนที่จะนำไปสู่กระบวนการอื่น ๆ ต่อไป

ปัจจัยความเชื่อมั่นนี้ถือเป็นตัวแปรหลักสำคัญที่พบในงานวิจัยหรือ งานศึกษาทางทฤษฎีที่เกี่ยวกับ Collaborative หลายชิ้น เพราะเป็นเงื่อนไขแรกเริ่ม ของความสำเร็จ และเป็นจุดที่ทำให้คนเข้าร่วมยอมเผชิญความเสี่ยงร่วมกัน แต่ใน ทางปฏิบัติความเชื่อมั่นภายในกลุ่มความร่วมมือก็มีได้ยั่งยืนเสมอไป Huxham กับ Vangen เชื่อว่าอาจเป็นเพียง สถานการณ์ในอุดมคติ (Ideal situation) เพราะอันที่

* การรวมกลุ่มของภาคส่วนต่างๆ เพื่อการจัดการน้ำและปกป้องแหล่งน้ำในเมือง แซคราเมนโต รัฐ แคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา

จริงแล้วจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์มักเป็นความระแวงต่อกัน ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างความเชื่อมั่นขึ้นมาโดยนี้ถึงผลประโยชน์ในอนาคตที่จะเกิดขึ้น การสร้างความเชื่อมั่นนี้อาจต้องปล่อยให้เกิดขึ้นอย่างช้าๆ ค่อยเป็นค่อยไป (Huxham, Vangen in O'Flynn, 2008, p. 31, 35) ในประเด็นการสร้างความเข้าใจร่วมกัน (mutual understanding) Ansell และ Gash (2008) ได้กล่าวว่าเป็นสิ่งที่คุณเข้ามาร่วม เห็นชอบที่จะแบ่งปันแลกเปลี่ยนคุณค่าหรือเป้าหมาย แต่ Emerson (2012) กลับเห็นว่าความเข้าใจร่วมกันที่วามันหมายถึงความสามารถที่จะเข้าใจ เคารพ ยอมรับสถานะ หรือผลประโยชน์ของคนอื่นถึงแม้ว่าจะไม่เห็นด้วยก็ตาม (Emerson, Nabatchi and Balogh, 2012, p. 14)

3.2 ความชอบธรรม (Legitimacy)

เมื่อมาร่วมมือกันแล้ว กลุ่มหรือเครือข่ายของความร่วมมือนี้จะต้องสร้างความชอบธรรมให้ประจักษ์ต่อสาธารณะว่าเป็นกลุ่มที่น่าเชื่อถือ เป็นตัวแทนการตัดสินใจในประเด็นนั้นๆ ได้ เพื่อลดความคลางแคลงใจว่ามีใช่กลุ่มจัดตั้งที่ถูกชี้นำโดยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

3.3 ข้อตกลงพันธะสัญญาร่วมกัน (Commitment)

พันธกิจในการร่วมคิดร่วมทำต้องชัดเจน และทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับรู้ถึงความเป็นเจ้าของของเรื่องนั้น ๆ ร่วมกัน ต่อประเด็นนี้ หากไม่สามารถดึงเอาผู้บริหารองค์การมาเข้าร่วมตกลงสร้างพันธะสัญญาร่วมกันได้ ก็จะทำให้กระบวนการไม่ชัดเจน หรืออาจถูกทำลายความน่าเชื่อถือไปด้วย

การกำหนดเป้าหมายร่วมกันนั้นเป็นอุปสรรคที่สำคัญในความร่วมมือ โดยเฉพาะเมื่อมีกลุ่ม องค์กร เข้าร่วมจำนวนมาก อันหมายถึงผลประโยชน์ความต้องการก็จะมีมากและหลากหลายยากต่อการหาข้อตกลงร่วมกัน ในขณะเดียวกัน ปัญหาที่ว่าอาจมีบางองค์การที่ต้องการควบคุมวาระ (agenda) ของการมีส่วนร่วม ก็ทำให้การสร้างเชื่อมั่นร่วมกันยากลำบากไปด้วย ดังนั้นทางออกอาจเริ่มที่การทำภารกิจเล็กๆ ร่วมกัน ก่อนที่จะขยายไปสู่กิจกรรมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น (Huxham, Vangen in O'Flynn, 2008, p.31, 32)

การขาด commitment จากตัวแสดงหลักโดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงของรัฐ อาจนำไปสู่ความล้มเหลวได้เช่น กรณีการวางผังเมืองในมลรัฐควีนส์แลนด์ ตะวันออกเฉียงใต้ Abbott (2012) ประสบปัญหารัฐธรรมนูญที่รับผิดชอบไม่แสดงจุดยืน

ที่ชัดเจนว่าจะปฏิบัติตามผังเมืองที่ร่วมกันร่างกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ท่าทีของรัฐมนตรีมีทั้ง ไม่มาประชุม หรือแอบตกลงกันลับหลัง ไม่ทำตามแผนที่ตกลงไว้ ไม่ปรึกษาคณะกรรมการวางแผนภาค จนเกิดข่าวโจมตีรัฐบาลว่า “our future, you say” เป็นต้น

3.4 การพึ่งพาอาศัยกันของแต่ละกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาาร่วมกัน (Interdependent)

เป็นเทคนิคและความรู้สึกเบื้องต้นว่าต้องอาศัยการพึ่งพาอาศัยกันเพื่อให้แต่ละกลุ่มสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ (win-win situation) ได้รับประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งความรู้สึกเช่นนี้อาจเกิดขึ้นจากความล้มเหลวของหน่วยงานรับผิดชอบเดิมที่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้โดยลำพัง

3.5 ระยะเวลา (Time)

การสร้างฉันทามติอาจต้องใช้เวลาหลายปี หรือแม้แต่การสร้าง ความเชื่อใจเองก็อาจต้องใช้เวลาาน อีกทั้งกระบวนการแก้ปัญหาอาจต้องอาศัยการ ถกเถียง รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งทำให้กระบวนการสร้างฉันทามติต้องใช้เวลาาน เช่นกรณีการจัดการปัญหาน้ำที่ Sacramento ใช้เวลา 6 ปี ในช่วงประมาณกว่าห้าล้าน เหยื่อสหรัฐ กรณีการจัดการน้ำมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (CALFED) สหรัฐก็ใช้เวลาดำเนิน การกว่าสิบปี ดังนั้นจึงต้องยอมรับข้อจำกัดนี้แต่เพียงเชื่อมั่นว่าผลที่ได้รับในระยะยาวจะ คุ่มค่า ลดความขัดแย้ง และอาจนำไปสู่ความร่วมมือประเด็นอื่น ๆ ต่อไป

3.6 ผลลัพธ์ขั้นกลาง (Intermediate outcome)

ผลลัพธ์ขั้นกลางอาจช่วยให้ผู้เข้าร่วมมีกำลังใจที่จะเข้าร่วมต่อไป เพราะเห็นผลจากความร่วมมือบ้างแล้ว การวางแผนสร้างผลลัพธ์ขั้นกลางนี้จึงอาจ จำเป็นในกรณีที่เห็นว่ากระบวนการตัดสินใจซับซ้อนและใช้เวลานาน

3.7 ผลกระทบและการปรับตัวใหม่ๆ ในมิติอื่นๆ (Impact, Adaptation)

ผลจากความร่วมมือควรจะส่งผลไปสู่การปรับตัว หรือปรับโครงสร้าง การตัดสินใจแบบดั้งเดิมได้ เพราะชี้ให้เห็นว่า Collaborative Governance ไม่ใช่เป็น เพียงอุดมการณ์ ความเพ้อฝัน แต่สามารถทำได้จริง เช่น กรณีการจัดการทรัพยากรป่า ตามข้อตกลง forest agreements ที่มีรัฐควีนส์แลนด์ตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศ ออสเตรเลีย และการจัดการป่าฝน Great Bear บริติสโคลัมเบีย ประเทศแคนาดา พบ ว่ามีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนคติทางความคิดและเป้าหมายนโยบายไปอย่างหน้ามือ เป็นหลังมือ กล่าวคือ ผลจากการตัดสินใจร่วมกันระหว่างตัวแทนภาครัฐ กลุ่มธุรกิจ

ตัดไม้ นักอนุรักษ์ ชนพื้นเมืองตัวแทนเครือข่ายกรรพ (กรณีออสเตรเลีย) ทำให้แนวทางการใช้ทรัพยากรเปลี่ยนไปจากเดิม จากการใช้ประโยชน์พื้นที่ เพื่อทำไร่ และทำอุตสาหกรรมป่าไม้ที่มีรัฐบาลเครือข่ายกรรพสนับสนุนและกำหนดแนวทางเพียงฝ่ายเดียวมาอย่างยาวนาน เปลี่ยนเป็นข้อตกลงที่จะมีพื้นที่สงวนเพิ่มขึ้น มีการปลูกไม้ทดแทน ในขณะที่เดียวกันก็อนุญาตให้ตัดไม้ได้แต่ต้องลดลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปพร้อมกับหาอาชีพทดแทนในอนาคตให้ชนพื้นเมือง ความสำเร็จดังกล่าวยังคงกลายเป็นตัวแบบให้กับการจัดสรรทรัพยากรป่าในเขตพื้นที่อื่นๆ ในมลรัฐ และนำไปใช้ในมลรัฐอื่น ๆ ด้วย เช่นเดียวกับกรณี The Sacramento Water Forum ที่รวมเอากลุ่มนักสิ่งแวดล้อม ผู้นำธุรกิจ ชาวนา เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ปัญหาการจัดการน้ำ กลุ่มนี้ประสบความสำเร็จสามารถหาฉันทามติได้ ความสำเร็จดังกล่าวทำให้กลุ่มคณะกรรมการนี้เข้าไปสู่ประเด็นการกำหนดคุณภาพอากาศและการขนส่ง ซึ่งได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี*

บทสรุป

บทความนี้แนะนำเสนอนิยาม Collaborative Governance ความแตกต่าง กับรูปแบบการตัดสินใจอื่นๆ ระหว่างรัฐกับสังคมในนโยบายสาธารณะ และปัจจัยที่จำเป็นพร้อมอุปสรรคในการเลือกแนวทางการมีส่วนร่วม ซึ่งพบว่าแนวทาง Collaborative Governance มีปัจจัยที่มาเกี่ยวข้องข้อหลายประการซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับนโยบายสาธารณะทุกชนิด หรือส่วนใหญ่ แต่จากบางกรณีศึกษาที่สามารถยืนยันได้ว่าการร่วมคิดร่วมทำระหว่างรัฐกับตัวแสดงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐ มิใช่เพียงอุดมคติทั่วไป แต่ปฏิบัติได้จริง เป็นทางเลือกหนึ่งในการตัดสินใจ กระนั้นหากปราศจากศักยภาพหรือปัจจัยสนับสนุนในการสร้าง Collaborative Governance ที่ชัดเจนแล้ว ความร่วมมือทางเลือกรูปแบบนี้ก็อาจไม่ก่อให้เกิดผลอะไร อีกทั้งอาจนำไปสู่ความร่วมมือแต่เพียงในนามซึ่งนำไปสู่ผลที่ก่อความขัดแย้งเพิ่มขึ้นไปอีก โดยเฉพาะเมื่อไม่สามารถนำกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญหลัก ๆ มาเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เช่นกรณี ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ และป่าชุมชนของไทย** ที่ไม่สามารถนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มที่มีอิทธิพลมาร่วมคิดร่วมทำได้ หรือการปรับเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง

* ดูตัวอย่างกรณีศึกษาใน Boohar (2004) Sranko (2011)

** ดูตัวอย่างกรณีศึกษาใน Unger Daniel H, Patcharee Siroros (2011)

นอกจากนี้ ตัวแสดงสำคัญยังอยู่ที่รัฐ ถึงแม้จะมีความพยายามใช้กระบวนการ Collaborative governance ช่วยในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ กระนั้นก็ได้หมายความว่ากระบวนการจะถูกแทรกแซงโดยรัฐ ในบางกรณีโดยเฉพาะโครงการระยะยาว อาจพบความพยายามของรัฐที่จะเบี่ยงเบนฉันทานุมัติที่ได้จากกระบวนการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะประเด็นที่มีความอ่อนไหว เช่นการสร้าง Collaborative governance นโยบายทางสังคมกรณีนโยบายชนพื้นเมืองชาวอะบอริจินในออสเตรเลีย เมือง West Arnhem ปี ค.ศ. 2003 มีคณะกรรมการที่มาจากคนพื้นเมืองและที่ไม่ใช่คนพื้นเมือง รัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลาง เพื่อดูแลกิจการที่เกี่ยวกับชนพื้นเมืองในท้องที่ อันนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างหน่วยดังกล่าว มีนโยบายที่คำนึงถึงวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองมากขึ้น ทั้งที่ก่อนหน้านี้มีความขัดแย้งกัน กระนั้นในปี ค.ศ. 2007 รัฐบาลมลรัฐก็ประกาศยกเลิกการบริหารแบบ governance จนนำไปสู่ความไม่พอใจลุกลามไปสู่การประกาศกฎอัยการศึก และนำกองกำลังทหาร ตำรวจ เข้าควบคุมพื้นที่ ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าแม้มีความพยายามทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มชนพื้นเมือง รัฐบาลมลรัฐ ในระบบคณะกรรมการเป็นเวลาสามปี แต่ก็มีการละเมิดข้อตกลงได้ในที่สุด เช่นเดียวกับกรณี ชุมชน Mutitjulu ในออสเตรเลีย Diane Smith วิเคราะห์ว่าปัญหาที่มีการยกเลิกความร่วมมือ Collaborative กลางคัน มิได้อยู่ที่ชุมชน แต่อยู่ที่หน่วยงาน กระทรวงที่เกี่ยวข้องไม่ให้การสนับสนุนตัวแบบการปฏิรูปสวัสดิการในชุมชนที่มีลักษณะรวมทุกอย่างอยู่ในตัวแบบเดียว (all-in) อีกทั้งไม่มีเจตจำนงที่จะให้เงินสนับสนุน จนทำให้การบริหารปกครองล้มเหลว (dysfunctional) สุดท้ายจึงหันไปใช้วิธีการจัดการแบบดั้งเดิม (Diane Smith ใน O'Flynn, 2008, pp. 75-91)

ดังนั้น การนำแนวทาง Collaborative มาใช้จึงต้องอาศัยความจริงใจ ความอดทนอย่างยิ่งของภาครัฐ รวมทั้งต้องใช้เวลาในการสร้างความเชื่อใจที่มีต่อรัฐ และความมั่นใจที่รัฐมีต่อแนวทางเลือก collaborative ว่าจะแก้ปัญหาได้จริง ซึ่งเขาเข้าใจแล้วแนวคิดเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อประชาชนมีความเป็นพลเมือง เอาการเอางานส่วนรวม ซึ่งอาจประสบผลสำเร็จในประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตย หรือใช้ได้ในกิจการท้องถิ่นที่รัฐหรือกรอบกฎหมายเอื้ออำนวย

รายการอ้างอิง

- พัชรี ลิโรรส และธีรพัฒน์ อังศุขवाल. (2558). เปิดกล่องนโยบายศึกษา (Unpacking policy studies) ว่าด้วยที่มา ที่เป็น และที่ไปของการศึกษานโยบายสาธารณะ. ใน วสันต์ เหลืองประภัสร์, พัชราภา ตันตราจิน, ธีรพัฒน์ อังศุขवाल, บรรณาธิการ, *เปิดกล่องนโยบายสาธารณะ: หลากมุมมองในการศึกษานโยบายสาธารณะร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Abbott, J. (2012). *Collaborative Governance and Metropolitan Planning in South East Queensland – 1990 to 2010: From a Voluntary to a Statutory Model March 2012*. Report for the Australian Centre of Excellence for Local Government (ACELG) in collaboration with the Council of Mayors SEQ and the Queensland Department of Local Government and Planning (Growth Management Queensland). Retrieved March day, 2015, from http://www.acelg.org.au/upload/program1/1332994183_Abbott_Final_ACELG_Report.pdf
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *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.
- Donahue, J. D., & Zeckhauser, R. J. (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Huxham, C. (2000). The Challenge of Collaborative Governance. *Public Management*, 2(3), 337-357.
- Innes, E. J. (2006). *Collaborative Governance in the CALFED Program: Adaptive Policy Making for California Water*. Institute of Urban and Regional Development, University of California.
- Kapucu, N., Yuldashev, F., & Bakiev, E. (2009). Collaborative Public Management and Collaborative Governance: Conceptual Similarities and Differences. *European Journal of Economic and Political Studies*, 2(1), 39-60.
- O'Flynn, J., & Wanna, J. (Edited). (2008). *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?*. Australia: ANU E Press.
- Pierre J., & Peters, B. G. (2000). *Governance Politics and the State*. New York: st. Martin's Press, Inc.
- Sranko, G. R. (2011). Collaborative Governance and a Strategic Approach to Facilitating Change: Lessons Learned from Forest Agreements in South East Queensland and the Great Bear Rainforest. *A Journal for and about Social Movements*, 3(1), 210 – 239.
- Thomson, Ann Marie., & Perry, James L. (2006), Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66, S1, 23.
- Unger, D. H., & Siroros, P. (2011). Trying to Make Decisions Stick: Natural Resource Policy Making in Thailand. *Journal of Contemporary Asia*, 41(2), 206-228.