



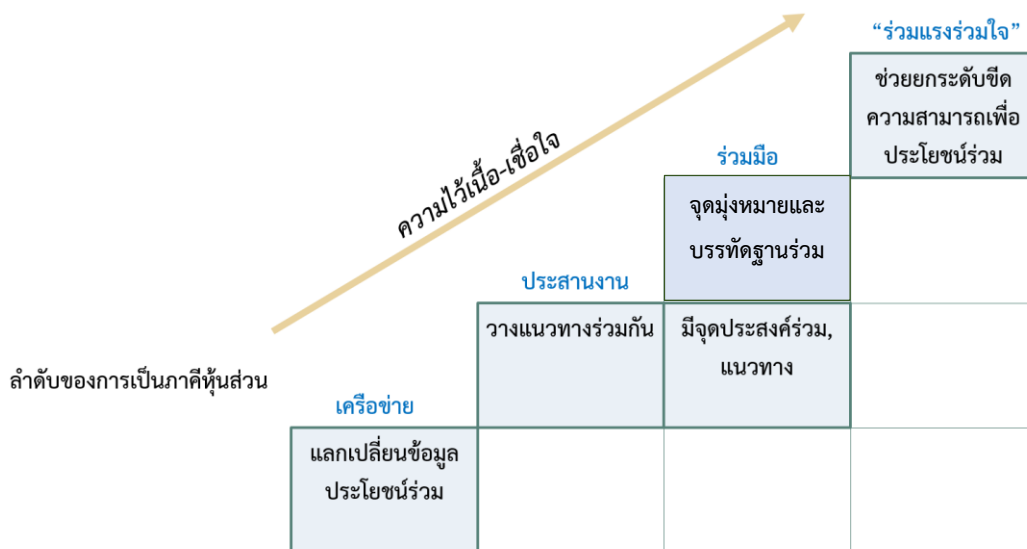
## แนวคิดการประสานความร่วมมืออย่างมีธรรมาภิบาล (Collaborative Governance)

โดย ดร.อโศก พลบำรุง

## แนวคิดการประสานความร่วมมืออย่างมีธรรมาภิบาล (Collaborative Governance)

แนวคิดการประสานความร่วมมืออย่างมีธรรมาภิบาล (Collaborative Governance) เป็นระบบเสริมพลัง ซึ่งภายใต้บริบทของการสร้างความร่วมมือต้องมีการเรียนรู้ร่วมกัน รวมทั้งต้องร่วมกันหาข้อตกลงบนฐานของความพยายามในการสร้างความสมานฉันท์ (Consensus-based) และที่สำคัญที่สุดบทบาทของผู้เล่นแต่ละคน หรือแต่ละองค์การล้วนเป็นไปในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วน (Partners) ไม่ใช่เป็นไปในลักษณะของผู้บังคับบัญชา (Superior) และผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate) (Agranoff, 2006 ; Agranoff, R, & McGuire, M, 2003)

Arthur T. Himmelman (2002) ยังได้อธิบายถึงกลยุทธ์ในการทำงานร่วมกันของหุ้นส่วน ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นถึงระดับของการเป็นหุ้นส่วน (Level of partnership) ดังที่ Ceren Genc, Esther Haalboom & Piet Van Hove (2020) ได้ประยุกต์ให้เห็นดังภาพด้านล่าง โดยระบุว่า ความร่วมมือมีความจำเป็นสำหรับการจัดการปัญหาที่ซับซ้อน โดยสิ่งสำคัญ คือ ความเชื่อถือไว้วางใจระหว่างกัน ทั้งนี้ การเป็นหุ้นส่วนมีอยู่หลากหลายลักษณะ



ที่มา: ดัดแปลงจาก Ceren Genc, Esther Haalboom & Piet Van Hove (2020) ประยุกต์จาก Himmelman (2002)

แนวคิด Collaborative governance ถูกพัฒนาขึ้นมาและได้รับความสนใจอย่างมากในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา มีคำสำคัญที่ประกอบสร้างขึ้นในแนวคิดนี้ คือ Collaboration หมายถึง กระบวนการที่ผู้กระทำการต่าง ๆ มามีปฏิสัมพันธ์กันอย่างเป็นทางการเพื่อสร้างกติกาและโครงสร้างการบริหารความสัมพันธ์ร่วมกัน ส่วนคำว่า Governance นักวิชาการของไทยส่วนใหญ่มักจะแปลว่า “ระบบภาคภิบาล” หรือ “การอภิบาล” ที่หมายถึง กรอบแนวคิดของการบริหารงานภาครัฐที่เน้นความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาชน รัฐกับภาคเอกชน และรัฐกับประชาสังคมหรือกลุ่มทางสังคมที่เกิดจากการรวมกลุ่มกันโดย

สมัครใจ เพื่อกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้ให้เกิดการพัฒนาที่ภาครัฐ (Public agencies) และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state actors) มาปฏิบัติการร่วมกันภายใต้หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และการให้ความสำคัญกับประชาชน โดยรัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในฐานะตัวแสดงหลัก ที่อยู่ท่ามกลางตัวแสดงอื่น ๆ ในการบริหารจัดการ

รากฐานที่นำมาสู่การพัฒนาแนวคิด Collaborative governance นั้นมาจากปัญหาการบริหารงานภาครัฐที่ขาดประสิทธิภาพเนื่องจากกระแสของการพัฒนาทั่วโลกต้องอยู่ภายใต้กระบวนการโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่ทำให้รัฐบาล (Government) ต้องลดอำนาจลง และการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของแต่ละประเทศทั่วโลกก่อให้เกิดความซับซ้อนของปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อนำมาตอบสนองความต้องการของมวลมนุษยชาติ ซึ่งปัญหาที่ซับซ้อนเหล่านี้มีข้อสรุปร่วมกันแล้วว่าไม่สามารถแก้ไขได้โดยหน่วยงานรัฐเพียงลำพัง กล่าวคือด้วยเงื่อนไขของกรอบโครงสร้างการบริหารราชการแบบดั้งเดิมที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐและกลไกของรัฐโดยเฉพาะสายบังคับบัญชา เป็นการให้อำนาจของรัฐตัดสินใจและแก้ปัญหาเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถแก้ปัญหาที่ซับซ้อนได้ โดยเฉพาะปัญหาในระดับชุมชนหรือท้องถิ่น เพราะหน่วยงานต่างๆ นอกภาครัฐทั้งหน่วยงานทั้งภาครัฐกิจเอกชน ภาคประชาสังคมต่างก็มีความรู้ความสามารถ แต่ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การตัดสินใจ และออกแบบในการแก้ปัญหา ดังนั้น รัฐจึงต้องอาศัยข้อมูล ความรู้ความสามารถของผู้กระทำกรใหม่ ๆ เหล่านี้มามีส่วนร่วมในการตัดสินใจสาธารณะมากขึ้น เพื่อบรรลุเป้าหมายสำคัญในการบริหารนโยบายและการจัดการทรัพยากรสาธารณะ รวมถึงลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แนวคิด Collaborative governance ยังไม่ได้มีการให้ความหมายที่ชัดเจนจากนักวิชาการเช่นเดียวกับหลาย ๆ มโนทัศน์ แต่ Ansell และ Gash (2008) นักวิชาการที่สำรวจงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับ Collaborative Governance จาก 137 กรณีศึกษาที่แตกต่างกันหลายหลายทั้งในแง่ของระเบียบวิธีและเจตจำนง ได้ให้นิยาม Collaborative governance ว่าเป็นการจัดการบริหารงานที่หน่วยงานของรัฐ (Public agencies) และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่ใช่ของค์กรของรัฐ (Non-State stakeholders) มาร่วมในกระบวนการตัดสินใจร่วมกันอย่างเป็นทางการเพื่อมุ่งค้นหาฉันทามติ (Consensus-oriented) เพื่อนำไปสู่ปฏิบัติการร่วมกันในนโยบายสาธารณะ (Public policy) และการจัดการสินทรัพย์สาธารณะ (Public assets)

วสันต์ เหลืองประภัสร์และคณะ (อ้างถึงใน ศศิธร ทองจันทร์; 2559) ระบุว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบ Collaborative governance นั้นมีองค์ประกอบสำคัญ 6 ประการ ประกอบด้วย 1) เวที (Forum) การเจรจาพูดคุยมีหน่วยงานหรือสถาบันของรัฐเป็นผู้ริเริ่ม 2) ผู้ที่เข้าร่วมในเวทีต้องมีผู้กระทำกรที่ไม่ใช่ของค์กรของรัฐ (Non-state actors) 3) ผู้เข้าร่วมจะเป็นผู้มีส่วนในการตัดสินใจโดยตรงไม่ใช่เป็นเพียงผู้ให้คำปรึกษากับหน่วยงานของรัฐ 4) เวทีจะต้องถูกจัดขึ้นอย่างเป็นทางการ 5) เวทีจะเป็นการมุ่งหาฉันทามติถึงแม้ว่าจะเป็ฉันทามติที่ไม่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จได้ก็ตาม และ 6) จุดเน้นของการกระบวนการที่ผู้กระทำกรต่าง ๆ มาปฏิบัติสัมพันธ์กันเพื่อบริหารนโยบายสาธารณะและการจัดการสาธารณะ

ดังนั้น แม้นิยามของ Collaborative governance จะไม่ชัดเจน แต่เห็นได้ว่าจุดเน้นคือการการมาร่วมกันตัดสินใจเพื่อแสวงหาฉันทามติ (Consensus) ทางนโยบายและการจัดการสาธารณะ

เมื่อพิจารณาอย่างรอบด้านแล้วจะเห็นได้ว่า Collaborative governance มีความแตกต่างจากแนวคิดอื่น ๆ ในการบริการการปกครอง ด้วยการเน้นกระบวนการที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาสัมพันธ์กัน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแทนที่จะเป็นการตัดสินใจกันเฉพาะในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้าร่วมไม่ได้ผูกขาดว่าจะเป็นคนเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น แต่เปิดโอกาสให้กับคนทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบ ทั้งที่อยู่ในรูปแบบของกลุ่มหรือสถาบันเข้ามีส่วนร่วมกัน โครงสร้างความสัมพันธ์มีการจัดรูปแบบอย่างเป็นทางการ มียุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน ซึ่ง UNDP (2021) ชี้ให้เห็นเช่นกันว่าความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพจะต้องเป็นการนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายมารวมกันหาแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยระบบโดยมองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมักจะมีมาจากระบบการแก้ไขที่จะต้องเป็นการแก้ไขระบบเช่นกัน ผ่านเวทีเจรจา (Dialogue) หรือเวทีการอภิปราย(Discussion) และการสนทนา (Conversation) เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน (Shared understanding) และออกแบบกระบวนการร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การเกิดผลลัพธ์ที่ต้องการร่วมกัน

จากข้างต้น ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างและนำแนวคิด Collaborative Governance ไปปฏิบัติมีดังนี้

1. ด้านการจัดโครงสร้างและสถาบัน (Institutional arrangement) ซึ่งเป็นไปได้ทั้งปัจจัยสนับสนุนและเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาว่าระบบการปกครอง นโยบาย กรอบกติกา และกฎหมายเอื้อให้เกิดการทำงานข้ามกรอบการปกครองได้หรือไม่ รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจร่วมกับรัฐในการร่วมคิดและร่วมตัดสินใจหรือไม่ ทรัพยากรที่เข้าร่วมทั้ง งบประมาณ ข้อมูลความรู้ และทรัพยากรบุคคลเอื้อต่อการเข้าร่วมเพื่อเติมเต็มให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นได้หรือไม่ และการจัดโครงสร้างและสถาบันต้องมีความชัดเจน ทั้งในแง่ของขั้นตอนการทำงาน กลไก ผู้รับผิดชอบ และที่สำคัญต้องเป็นไปเพื่อลดสายการบังคับบัญชาให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานในการจัดการตัวเอง (Self-Management) ไม่ได้เป็นการเพิ่มภาระงานของหน่วยงาน มีกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ในระยะยาว และสร้างแรงจูงใจให้เห็นถึงความจำเป็นและผลประโยชน์ร่วม (Shared benefit) ของการแก้ไขปัญหาที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน

2. ด้านลักษณะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders characteristics) ตัวแทนหรือผู้นำของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มจะต้องเคารพความคิดเห็นซึ่งกันและกัน เข้าใจในความหลากหลาย เพื่อลดช่องว่างในความแตกต่างที่หลากหลายนี้ มีการรักษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง (Power Relation) ระหว่างรัฐและผู้กระทำการที่ไม่ใช่รัฐ โดยต้องให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจลดลง หรืออย่างน้อยก็เท่าเทียมกับผู้กระทำการอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความไว้วางใจและเกิดแรงจูงใจในการเข้าร่วม

3. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders relation) ปัจจัยพื้นฐานที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของแนวคิด Collaborative governance คือการความเชื่อมั่นไว้วางใจ (Trust building) กล่าวคือเมื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความไว้วางใจระหว่างกันเกิดขึ้นแล้ว ก็จะนำไปสู่ความเข้าใจระหว่างกันและทำที่สุดจะนำไปสู่ความสำเร็จของงานที่มีฉันทามติ และนำมาสู่การสร้างพันธกิจร่วมกันที่ชัดเจน มีความรู้สึกเป็นเจ้าของภารกิจร่วมกัน และมีพันธะสัญญา(Commitment) มีความรู้สึกต้องพึ่งพาอาศัยกันเพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์(Win-Win situation) ของแต่ละผู้กระทำการทุกองค์ที่ที่จะต้องได้ผลประโยชน์ร่วมกัน

## เอกสารอ้างอิง

- พัชราภา ตันตราจิน. (2563). บทความปริทัศน์การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative Governance) ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างและการปฏิบัติ. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา 8 (1), 132-152.
- รัชยา ภัคคีจิตต์. (2557). ธรรมนูญเพื่อการบริหารภาครัฐและภาคเอกชน. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2563) การอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ สภาวะสังคมไร้ศูนย์กลาง การแตกกระจายในระบบบริหารราชการแผ่นดินและการแสวงหาตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศศิธร ทองจันทร์. (2559). การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันกับการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐไทย กรณีศึกษาโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก. การค้นคว้าอิสระตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (มปป.) รายงานการทบทวนบทบาทภาครัฐในอนาคต. กองบริการวิชาการ กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สหสา พลนิล (2563) การวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำ กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดศรีสะเกษ. รายงานฉบับสมบูรณ์. หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม (สกว.)
- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative network: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66 (1), 56-65.
- Ansell, C., & Gash, A. (2020). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-571.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Himmelman, A.T. (2002). "Collaboration for a change: Decision-making models, roles, and collaboration process guide". (January 2002) ค้นจาก [www.futurehealth.ucsf.edu/pdf\\_files/4achange.pdf](http://www.futurehealth.ucsf.edu/pdf_files/4achange.pdf) เข้าถึงเมื่อ 4 มีนาคม 2565
- Genc, C.; Haalboom, E. & Van Hove, P. (2020). Rats, creativity and societal needs: new partnerships for new challenges. ค้นจาก [www.eaie.org](http://www.eaie.org) เข้าถึงเมื่อ 4 มีนาคม 2565
- Lange, E. F. (2009). Urban governance- An essential determinant of city development? Theory and practice no 6. Germany: World Vision Institute for Research and Development.
- Slack, E. & Cote, A. (2014). *Comparative urban governance*. Institute on municipal finance and governance, Munk school of global affairs, University of Toronto.

UNDP. (2021). A guide to effective collaborative action: Deep collaboration for systemic change in food and agriculture commodity system. New York: USA.

ผศ.ดร.ประจวบ จันทร์หมื่น. (วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2565). สัมภาษณ์ออนไลน์. ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ.และหัวหน้าโครงการวิจัยพื้นที่จังหวัดศรีสะเกษ

ดร.ทิวากร เหล่าลือชา. (วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2565). สัมภาษณ์ออนไลน์ รองผู้อำนวยการวิทยาลัยชุมชนมุกดาหาร และหัวหน้าโครงการวิจัยพื้นที่จังหวัดมุกดาหาร.