



การจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ในโครงการ อุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

คอรื การิจิ*

ณัฐฐา วินิจนัยภาค*

(วันรับบทความ : 25 กรกฎาคม 2561 /วันแก้ไขบทความ : 13 กันยายน 2561 /วันตอบรับบทความ : 13 กันยายน 2561)

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 3 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาปัจจัยหรือเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในโครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ 2) เพื่อศึกษากระบวนการของการจัดการปกครองแบบร่วมมือในโครงการอุตสาหกรรมฯ และ 3) เพื่อศึกษาผลผลิตและผลลัพธ์จากการดำเนินโครงการอุตสาหกรรมฯ ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาค้นคว้าเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแสดงที่เป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนจำนวนทั้งสิ้น 16 ราย ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัจจัยหรือเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน ประกอบด้วย หนึ่ง มิติบริบทของระบบ มีปัจจัยของกรอบแนวคิดของกฎหมายและนโยบาย ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และประเด็นความมั่นคงในพื้นที่ สอง มิติตัวขับเคลื่อนความร่วมมือ มีปัจจัยการพึ่งพาซึ่งกันและกัน สิ่งจูงใจที่ตามมา และผู้นำที่ริเริ่มความร่วมมือ 2) กระบวนการของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันมีอยู่สามมิติคือ หนึ่ง หลักการทำงานร่วมกัน มืองค์ประกอบ การปรึกษาหารือและการกำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมกัน สอง ความเชื่อมั่นซึ่งกันและกัน มืองค์ประกอบ การสร้างความเชื่อมั่นระหว่างกันและการสร้างข้อผูกมัดร่วมกัน และสาม ความสามารถในการดำเนินการร่วมกัน มืองค์ประกอบ การจัดกระบวนการและสถาบัน และภาวะผู้นำ และ 3) ผลผลิตและผลลัพธ์จากการดำเนินโครงการอุตสาหกรรมฯ ประกอบด้วย มิติของผลผลิต เช่น บริบทของอาคารและสถานที่ ภาคเอกชนเข้ามาบริหารโรงงาน และการพัฒนาทักษะแรงงาน และสอง มิติของผลลัพธ์ที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้เพราะมีการจ้างงานต่ำกว่าที่กำหนด ส่วนข้อเสนอเชิงนโยบาย ประกอบด้วย 1) การกำหนดนโยบายและโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ จำเป็นที่จะต้องมีการสร้างการยอมรับและแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน 2) การบรรลุข้อตกลงสันติภาพระหว่างกลุ่มก่อความไม่สงบและรัฐบาลไทยควรเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วที่สุด จึงจะสามารถขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ตามปกติ และ 3) การจัดลำดับความสำคัญในวาระทางนโยบายของรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรจะให้ความสำคัญทั้งในประเด็นความมั่นคงและการพัฒนาอย่างเทียมกัน

คำสำคัญ: การจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน/ โครงการอุตสาหกรรม/ การสร้างงานที่ยั่งยืน/
พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

* นักศึกษาปริญญาโท, สาขารัฐประศาสนศาสตร์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



Collaborative Governance in Industrial Projects for Sustainable Job Creation in Thailand's Three Southern Border Provinces

Koree Kariji^{*}

Nattha Vinijnaiyapak^{**}

(Received Date : July 25 , 2018, Revised Date : September 13, 2018, Accepted Date : September 14, 2018)

Abstract

The purposes of this study were (1) to explore the factors or conditions of initiating collaborative governance in the industrial projects for sustainable job creation in the three southern border provinces of Thailand, (2) to examine the process of collaborative governance in such projects, and (3) to investigate the outputs and outcomes of such industrial projects. A qualitative research by using documentary study and in-depth interview of sixteen key informants from public, private, and civic sectors was employed in this study. The results of the study were as follows: (1) the factors or conditions influencing on initiating the collaborative governance could be grouped into two dimensions including the system contexts that were composited of policy and legal framework, socioeconomic and cultural, and security issues, and the factor drivers that were composited of interdependence, consequential incentives, and initiating leadership. (2) the process of collaborative governance had a three-dimensional: (a) employing collaborative teamwork with consulting and setting a common practice guideline, (b) enhancing and supporting mutual trust with building trust and commitment between each other, and (c) capacity for joint action by setting procedural and institutional arrangements, and leadership. (3) the impacts of implementing the industrial projects included: the outputs were about buildings, places, developing skills of labors, and professional of managing the factory provided by private sectors, and however, the outcomes were not achieved because of lower employment than specified. This research recommended that (1) Policy and project making to solve economic problems that need to create public adoption and collaboration, (2) reaching a peace agreement between the Insurgent groups and the Thai government as soon as possible, to be able to economic development, and (3) policy priority to solve the problem in Thailand's Three Southern Border Provinces should balance between security issue and development.

Keywords: Collaborative Governance/ Industrial Project/ Sustainable Job Creation/
Southern Border Provinces in Thailand

^{*} Master of Public Administration, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration

^{**} Assistant Professor Dr., Thesis Advisor, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration



บทนำ

สถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ถึงปัจจุบัน ได้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่เพราะภาคเอกชนไม่มีความมั่นใจในการลงทุน จึงทำให้เกิดปัญหาการว่างงานและขาดรายได้ของประชาชนที่ส่งผลต่อความสามารถในการออมเงิน ซึ่งทำให้มีกระแสเงินออกมากกว่ากระแสเงินเข้า ในขณะที่บางพื้นที่ที่มีความรุนแรงสูงยังมีผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ (ชลิตา บัณฑุวงศ์, 2560, น. 39) เช่น ราคาสินค้าแพงขึ้น ค่าใช้จ่ายในการขนส่งสูง และผลผลิตไม่มีตลาดรองรับ เป็นต้น อย่างไรก็ตามหลายปีที่ผ่านมาภาครัฐได้อัดฉีดงบประมาณด้านความมั่นคงและการพัฒนาเป็นตัวช่วยพยุงระบบเศรษฐกิจให้มีเงินไหลเวียนในพื้นที่เพื่อมาทดแทนเม็ดเงินการลงทุนที่หายไปจากภาคเอกชน (ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และคณะ, 2555) โดยได้ก่อให้เกิดการจ้างงานของภาครัฐตามโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการบัณฑิตอาสาที่เป็นกรจ้างบัณฑิตที่จบปริญญาตรี เป็นต้น กระนั้นก็ตามสามจังหวัดชายแดนภาคใต้กำลังอยู่ในวงจรของความยากจนสืบเนื่องมาจากความรุนแรงที่เกิดขึ้นจนทำให้คุณภาพการดำรงชีวิตตกต่ำลง โดยปัญหาทางเศรษฐกิจได้กลายเป็นปัญหาที่ยั่งยืน (wicked problems) ซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้ดังเช่นพื้นที่อื่น (พัชรี สีโรรส, 2557, น. 2; Rittel & Webber, 1973; Head, 2008, pp. 101–104) เพราะการมีความรุนแรงที่ต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนและความไร้เสถียรภาพจากความรุนแรงที่ตัวกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่

การจะตอบโจทย์ความซับซ้อนของปัญหาทางเศรษฐกิจในพื้นที่ได้นั้น สถานการณ์ความรุนแรงและสภาพแวดล้อมของพื้นที่จะเป็นตัวบังคับให้ภาครัฐต้องพึ่งพาความสามารถจากตัวแสดงอื่นในการบริหารนโยบายมากขึ้น จึงทำให้มีการออกแบบนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะของการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นที่เปลี่ยนจากรูปแบบการปกครองด้วยนโยบายในแนวดิ่ง (vertical) ที่เน้นลำดับชั้นการบังคับบัญชา การรวมศูนย์อำนาจ กฎระเบียบ และมีความเป็นราชการสูงไปสู่ นโยบายในแนวนราบ (horizontal) ที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายที่เท่าเทียมกัน กระจายอำนาจ แสวงหาทางออกร่วมกันและมีความยืดหยุ่นเพื่อตอบสนองกับประเด็นปัญหามากขึ้น (Bevir, 2012, pp. 32–33) ด้วยเหตุนี้กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมจึงได้กำหนดโครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (โครงการ Hand in Hand) ขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 สิ้นสุดปี พ.ศ. 2557 โดยเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงาน ความยากจนและกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยภาครัฐเป็นผู้ลงทุนในการจัดตั้งสถานประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป เครื่องมืออุปกรณ์ในการผลิต และการพัฒนาฝีมือแรงงาน ขณะที่ภาคเอกชนสนับสนุนด้านการตลาด ด้านต้นทุนการผลิตอื่น ๆ และการบริหารจัดการในโรงงาน ส่วนภาคประชาชนให้การสนับสนุนโครงการในด้านขนส่ง แรงงานและสาธารณูปโภค เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินไปอย่างมั่นคงต่อเนื่อง (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม, 2552) แนวทางดังกล่าวถือเป็นรูปแบบของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (collaborative governance) ในโครงการ



พัฒนาเศรษฐกิจที่อาจจะสามารถถือเป็น “ทางเลือก” หนึ่งของภาครัฐในการจัดการกับประเด็นปัญหาหรือพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวและมีความขัดแย้งสูง

ดังนั้นจึงทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาหัวข้อ *การจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance)* ในโครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมุ่งศึกษาปัจจัยหรือเงื่อนไขที่ก่อให้เกิด กระบวนการ และผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยหรือเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในโครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
2. เพื่อศึกษากระบวนการของการจัดการปกครองแบบร่วมมือในการดำเนินโครงการอุตสาหกรรมฯ
3. เพื่อศึกษาผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในโครงการอุตสาหกรรมฯ

แนวคิด ทฤษฎีและกรอบแนวคิดการวิจัย

สำหรับแนวคิดและทฤษฎีที่ได้มีการทบทวนวรรณกรรมเพื่อการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

1. มโนทัศน์ว่าด้วยปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อน (wicked problems) ในนโยบายสาธารณะ เป็นปัญหาที่มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีความยากลำบากต่อการแก้ไขและมีความท้าทายต่อความสามารถของรัฐในการรับมือ (Rittel & Webber, 1973) โดยปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อนมีลักษณะของความไม่แน่นอน ความซับซ้อนสูง และมีความแตกต่างในค่านิยมต่อของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การแก้ไขปัญหา (Head, 2008) แต่ได้มีผู้เสนอกลยุทธ์ในการแก้ไขคือการใช้อำนาจหน้าที่ การแข่งขัน และความร่วมมือ (Roberts, 2000) โดยความร่วมมือถือเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับแนวโน้มพัฒนาการของกระบวนการบริหารภาครัฐตั้งแต่มีการปฏิรูปในทศวรรษที่ 1980s เป็นต้นมา (Head & Alford, 2015) ซึ่งกำลังเป็นไปในทิศทางที่กระบวนการนโยบายของรัฐได้นำไปสู่การสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนทั้งที่แสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไรมากขึ้น

2. มโนทัศน์ว่าด้วยการจัดการปกครอง (governance) เป็นผลมาจากแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจอรัฐจากที่เน้นการปกครองโดยลำดับชั้นการบังคับบัญชาไปเป็นการพึ่งพิงความสามารถของตลาดและเครือข่ายมากขึ้น กล่าวคือเป็นการขยับจากแนวทางการปกครองแนวตั้งไปสู่แนวระนาบมากยิ่งขึ้นนั่นเอง (Bevir, 2012) อีกทั้งการจัดการปกครองไม่จำเป็นต้องเกิดแต่เฉพาะในประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางการเมืองและเศรษฐกิจที่สูงเพียงเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางการเมืองและเศรษฐกิจในระดับต่ำอยู่ด้วย เนื่องจากการจัดการ



ปกครองเป็นแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถของรัฐในการจัดการและแก้ไขปัญหาสาธารณะให้
ลุล่วง (Levi-Faur, 2012)

3. มโนทัศน์ว่าด้วยการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (collaborative governance) มีจุด
กำเนิดมาจากสองมโนทัศน์ที่กล่าวไปข้างต้น กล่าวคือปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อนและการจัดการปกครอง
ได้กลายเป็นตัวเร่งให้ภาครัฐต้องแสวงหาความร่วมมือในการตอบสนองปัญหา ด้วยนโยบายสาธารณะ
ที่มีประสิทธิภาพร่วมกับภาคส่วนสังคมอื่นมากขึ้น ทิศทางดังกล่าวก็เพื่อเป็นหลักประกันความเชื่อมั่นต่อ
ประชาชน ซึ่งเป็นผลมาจากความล้มเหลวของภาครัฐที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ได้แต่เพียง
ภาคส่วนเดียวดังเช่นในอดีตอีกแล้ว การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ผ่านการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมและ
สร้างความรับผิดชอบร่วมกันของทุกฝ่าย จึงมีความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ที่คาดหวังได้
ดีกว่า ซึ่งทำให้ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาได้ให้ความสำคัญการจัดการปกครอง
แบบร่วมมือกันในประเด็นเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม (Ansell & Gash, 2008; Emerson &
Nabatchi, 2015)

นอกจากนี้ยังมีการทบทวนวรรณกรรมการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในบริบทของ
ประเทศไทย โครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงการ
Mindanao Youth for Development (MYDev) ในประเทศฟิลิปปินส์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้ง
ในและต่างประเทศ

สำหรับกรอบแนวคิดการวิจัยเป็นการปรับปรุงจากตัวแบบการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน
ของ Kirk Emerson และ Tina Nabatchi (2015) โดยทำการตัด ควบรวมและนิยามเชิงปฏิบัติการตัว
แปรขึ้นมามีใหม่ให้สอดคล้องกับพื้นที่ศึกษา ด้วยการสังเคราะห์งานวิจัยทั้งในและต่างประเทศโดยมี
ประเด็นที่ต้องการศึกษาคือ ปัจจัยหรือเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน ซึ่งมี
อยู่สองมิติคือ หนึ่ง บริบทของระบบ (system context) ประกอบด้วยตัวแปร กรอบแนวคิดของ
กฎหมายและนโยบาย (Bingham, Nabatchi, & O'Leary, 2005; Bryson, Crosby, & Stone,
2006) ลักษณะเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (ราชิดะห์ ระเด่นอาหมัด และคณะ, 2549; ศรีสมภพ
จิตรภิรมย์ศรี และคณะ, 2555; อนุวัต สงสม, 2552) ประเด็นความมั่นคงในพื้นที่ (ตันแคน แม็คคาร์
โก, 2555; ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, 2560) สอง มิติตัวขับเคลื่อน (drivers) ประกอบด้วยตัวแปร การ
พึ่งพาซึ่งกันและกัน (Bryson et al., 2006; Emerson & Nabatchi, 2015; Thomson & Perry,
2006) สิ่งจูงใจที่ตามมา (Ansell & Gash, 2008; Emerson & Nabatchi, 2015; Imperial, 2005)
และผู้นำที่ริเริ่ม (Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006; O'Leary & Bingham, 2007)

ขณะที่กระบวนการของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันมีอยู่สามมิติคือ หนึ่ง หลักการ
ทำงานร่วมกัน (principle engagement) ประกอบด้วยตัวแปร การปรึกษาหารือร่วมกัน (Gastil,
2006; Roberts, 2004) และการกำหนดแนวทางการปฏิบัติ (Bingham & O'Leary, 2008;
Emerson, Orr, Keyes, & McKnight, 2009) สอง ความเชื่อมั่นซึ่งกันและกัน (mutual trust)



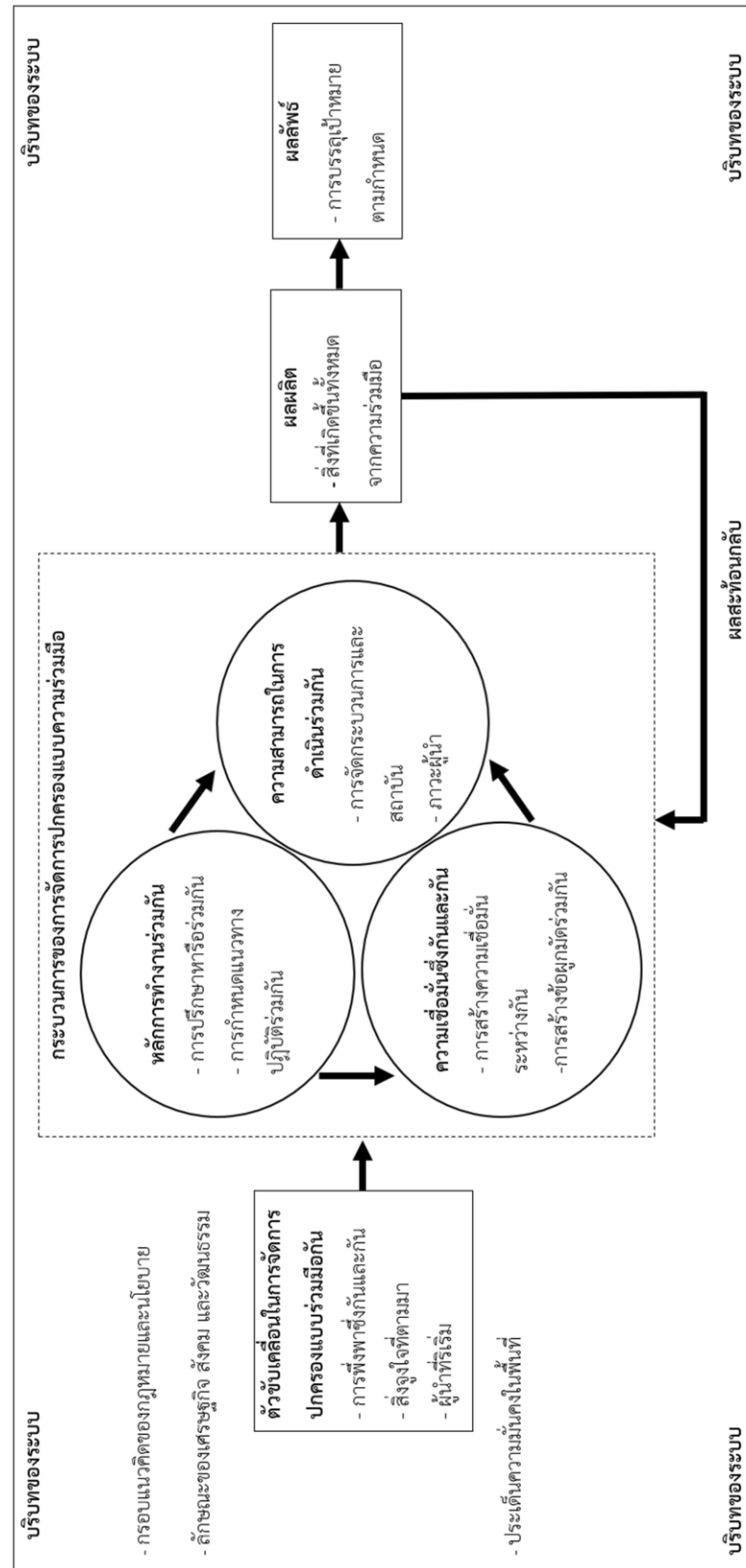
ประกอบด้วย การสร้างความเชื่อมั่นระหว่างกัน (Bardach, 2001; Koppenjan & Klijn, 2004) และ ข้อผูกมัดร่วมกัน (Ansell & Gash, 2008; Emerson & Nabatchi, 2015) และ สาม ความสามารถในการดำเนินร่วมกัน (capacity for joint action) ประกอบด้วยตัวแปร การจัดกระบวนการและสถาบัน (Bryson et al., 2006; Thomson & Perry, 2006) และภาวะผู้นำ (Ansell & Gash, 2008; Bingham & O'Leary, 2008; Carlson, 2007)

การปฏิบัติร่วมกันของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันจะทำให้ปัญหามีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น โดยตัวแปรผลผลิต (Emerson & Nabatchi, 2015; Huxham, 2000) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นทั้งหมดของความร่วมมือ ขณะที่ตัวแปรผลลัพธ์ (Emerson & Nabatchi, 2015) เป็นการบรรลุผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่กำหนด ดังแผนภาพต่อไปนี้

กล่าวโดยสรุปมโนทัศน์ว่าด้วยปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อน (wicked problems) ในนโยบายสาธารณะ และมโนทัศน์ว่าด้วยการจัดการปกครอง (governance) มาใช้อธิบายปัจจัยหรือเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน ซึ่งประกอบด้วยสองมิติ คือ มิติแรกบริบทของระบบ (ลักษณะทางเศรษฐกิจ และสังคม กรอบแนวคิดของกฎหมายและนโยบาย และประเด็นความมั่นคงในพื้นที่) โดยตัวแปรดังกล่าวจะกลายเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ผลักดันไปสู่ มิติที่สองคือตัวขับเคลื่อนการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (การพึ่งพาซึ่งกันและกัน สิ่งจูงใจที่ตามมา และผู้นำที่ริเริ่ม) ขณะที่มโนทัศน์ว่าด้วยการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (collaborative governance) ได้มีการสร้างกระบวนการในการทำงานร่วมกันสามมิติ ที่ประกอบด้วย มิติแรกหลักการทำงานร่วมกัน (การปรึกษาหารือและการกำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมกัน) มิติที่สองความเชื่อมั่นซึ่งกันและกัน (การสร้างเชื่อมั่นระหว่างกันและการสร้างข้อผูกมัดร่วมกัน) และมิติที่สามความสามารถในการดำเนิน-ร่วมกัน (การสร้างความเป็นสถาบันเพื่อให้มีความต่อเนื่อง และการใช้ภาวะผู้นำของผู้นำความร่วมมือในการนำพาไปสู่เป้าหมายร่วมกัน) โดยกระบวนการทำงานทั้งสามมิติจะทำให้เกิดการพลวัตเพื่อแก้ไขปัญหาที่ต้องการบรรลุร่วมกัน โดยเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาจะออกรูปแบบมิติของผลผลิต (สิ่งที่เกิดขึ้นทั้งหมดจากความร่วมมือ เช่น แผนดำเนินงาน การสร้างโรงงาน การจ้างงานประชาชน เป็นต้น) ซึ่งจะส่งผลให้เกิดมิติของผลลัพธ์ (การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดคืออัตราการว่างงานของประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ลดลง) ดังรูปภาพที่ 1 นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้นำมิติของประเด็นและตัวแปรจากกรอบแนวคิดการวิจัยไปสู่การตั้งคำถามเพื่อหาคำตอบ



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย





ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยที่ครั้งนี้เป็นการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพ มีรายละเอียดดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ ผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างเชิงคุณภาพเพื่อทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ภาครัฐ ประกอบด้วย กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ 11 จังหวัดสงขลา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลตำบลรือเสาะ ภาคเอกชน ประกอบด้วย บริษัท อาเซอร์ สपोर्ट จำกัด และบริษัท พสุวิทย์ จำกัดและวิสาหกิจชุมชนรือเสาะ (ทำหน้าที่แทนเอกชน) และภาคประชาชน ประกอบด้วย พนักงานในโรงงาน Hand in Hand ของพื้นที่รือเสาะ รามันและโคกโพธิ์ รวมจำนวนทั้งสิ้น 16 คน

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย

2.1 การค้นคว้าผ่านเอกสาร (Documentary Study) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ งานวิจัย เอกสารและรายงานผลการดำเนินโครงการอุตสาหกรรมในพื้นที่รือเสาะ รามันและโคกโพธิ์ และเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐ

2.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) โดยแบบสอบถามแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structure interview) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ

3. พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย เป็นพื้นที่ที่ถูกเลือกให้มีการดำเนินโครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย อำเภอรือเสาะ จังหวัดนราธิวาส อำเภอรามัน จังหวัดยะลา และอำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

4. การตรวจสอบข้อมูล ผู้วิจัยทำการตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านข้อมูล โดยศึกษาเปรียบเทียบจากข้อมูลเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสังเกตของผู้วิจัยจากการลงภาคสนาม และทำการตรวจสอบข้อมูลสามเส้าด้านวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นการเปรียบเทียบจากวิธีการสัมภาษณ์ และการสังเกตพร้อมทั้งศึกษาข้อมูลเอกสาร เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่มีความเที่ยงตรงและถูกต้องในการนำไปวิเคราะห์สรุปต่อไป

5. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เนื้อหาเป็นการนำเอกสารหรือหลักฐานต่าง ๆ มาวิเคราะห์ ด้วยวิธีการเชิงพรรณนาและอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการวิเคราะห์ส่วนประกอบเป็นการนำข้อมูลที่ได้นำมาทำการวิเคราะห์ออกให้เห็นเป็นส่วน ๆ และการวิเคราะห์สาเหตุและผลเป็นการนำข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์ว่าผลที่เกิดขึ้นเกิดมาจากเหตุปัจจัยใดบ้าง

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยที่เกิดจากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในโครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะมีนำเสนอตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



1. ปัจจัยหรือเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในโครงการ
อุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีดังนี้

มิติที่หนึ่ง บริบทของระบบ มีกรอบแนวคิดของกฎหมายและนโยบายที่สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันมีตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 หมวด 8 นโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา 78 ต่อด้วย พ.ร.บ. ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 ปี พ.ศ. 2545 ในมาตรา 3/1 และ วรค 3 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นโยบายบริหารราชการของ รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและแผนพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551-2554 ทั้งหมดนี้ถือเป็น กรอบของกฎหมายและนโยบายที่ถูกออกแบบไว้เป็นฐานรองรับสถาบันการจัดการปกครองแบบใหม่ เมื่อการดำเนินนโยบายประสบกับปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อน ต่อมาปัจจัยจากลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยเศรษฐกิจในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาแทรกซ้อนที่ส่งผล กระทบในทางลบจากสถานการณ์ความไม่สงบ ทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่อปีและรายได้ต่อ เดือนต่อครัวเรือนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547-2558 ต่ำกว่าภาคใต้ทั้งภูมิภาค ซึ่งในปัจจุบันยังมีแนวโน้มที่ ลดลงอีกด้วย (สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559) อีกทั้งความซับซ้อน ความแตกต่างและความเปราะบางทางสังคมและวัฒนธรรมของคนในพื้นที่ ยังเป็นผลให้นโยบายที่ถูก กำหนดและนำไปปฏิบัติ โดยเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ไม่มีความเข้าใจอัตลักษณ์หลายไร่ประสิทธิผลและยัง เกิดการต่อต้านจากคนในพื้นที่ (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และอรอร ภูเจริญ, 2552) รวมทั้งมีประเด็น ความมั่นคงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เป็นผลมาจากการปะทุของความขัดแย้งรอบใหม่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นการต่อสู้ระหว่างฝ่ายความมั่นคงของรัฐบาลไทยกับฝ่ายก่อ ความไม่สงบที่มีอุดมการณ์ในการแบ่งแยกดินแดนได้ก่อให้เกิดสถานการณ์ความรุนแรงที่ส่งผลกระทบ ต่อความมั่นคงและความสงบสุขของสังคมโดยรวม และได้กลายเป็นอุปสรรคและข้อจำกัดในการ พัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม, 2552)

มิติที่สอง ตัวขับเคลื่อน เกิดจากการพึ่งพาซึ่งกันและกันของภาครัฐ ภาคเอกชนและ ภาคประชาชนที่เป็นผลมาจากสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ 3 จังหวัด ชายแดนภาคใต้ ซึ่งส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจต้องหยุดชะงักงัน เนื่องจากภาคเอกชนไม่มีความ เชื่อมั่นในการลงทุนเพื่อประกอบธุรกิจ โดยสามารถสังเกตได้จากจำนวนโครงการลงทุนของ ภาคเอกชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547-2560 พบว่า มีจำนวนเฉลี่ยอยู่ที่ 2-3 โครงการต่อปี ในขณะที่ภาคใต้ โดยรวมมีจำนวนเฉลี่ยอยู่ที่ 80-90 โครงการต่อปี (ศูนย์เศรษฐกิจการลงทุนภาค 5, 2560) ถึงแม้ว่า ภาครัฐจะมีปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้มีความพร้อม รวมทั้งมีนโยบายและมาตรการ ส่งเสริมการลงทุนเป็นพิเศษในหลาย ๆ เรื่อง เช่น มาตรการภาษีจูงใจให้ลงทุน เป็นต้น แต่ก็ไม่เป็ นการเพียงพอที่จะโน้มน้าวให้เอกชนทำการลงทุนตามปกติดังเช่นพื้นที่ปกติอื่น ๆ ได้ โดยมีสิ่งจูงใจที่ ตามที่ทำให้ทุกภาคส่วนเข้าร่วม นั่นคือภาครัฐจะได้รับความชอบธรรมของประชาชน หากสามารถ



บรรเทาปัญหาเศรษฐกิจซึ่งได้รับผลเชิงลบจากปัญหาความไม่สงบได้ ส่วนภาคเอกชนได้รับผลประโยชน์จากแบ่งเบาภาระด้านค่าใช้จ่ายในการลงทุนในตอนเริ่มต้น เช่น โรงงาน เครื่องจักร และการฝึกอบรมพนักงาน เป็นต้น ขณะที่ภาคประชาชนจะได้มีงานที่มั่นคงและมีรายได้ที่ต่อเนื่อง โดยวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ดังกล่าวสามารถหลอมรวมกลายเป็นลักษณะร่วมกันคือการแก้ไขปัญหาการว่างงานของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งผู้นำที่ริเริ่มให้เกิดความร่วมมือในโครงการครั้งนี้มาจากเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมที่เป็นผู้เสนอและเป็นผู้จัดการโครงการที่มีความรับผิดชอบตั้งแต่กำหนดกลยุทธ์ในการบริหารโครงการ รายละเอียดในการปฏิบัติงาน และการวางแผนโครงการในภาพรวม เช่น แผนดำเนินการ แผนการเงิน และแผนการจัดซื้อวัสดุ เป็นต้น อีกทั้งยังทำหน้าที่ควบคุมติดตามและประสานงานกับบุคลากรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม, 2552)

ทั้งนี้มีบริบทของระบบและมิติตัวขับเคลื่อนได้กลายเป็นปัจจัยหรือเงื่อนไขหลักที่ทำให้ต้องมีการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในโครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

2. กระบวนการของการจัดการปกครองแบบร่วมมือในการดำเนินโครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีรายละเอียดดังนี้

มิติที่หนึ่ง หลักการทำงานร่วมกัน ได้มีการปรึกษาหารือร่วมกันในโครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดประเด็นปัญหาที่สรุปว่าประชาชนมีการว่างงานสูง ถัดมาเสนอทางเลือกในการสร้างงานสามรูปแบบคือ โครงการอุตสาหกรรมฯ (Hand in Hand) โครงการรับช่วงการผลิต และโครงการจ้างงานของภาครัฐ ซึ่งหลังจากมีการวิเคราะห์ผลประโยชน์จากกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมและทำประชาพิจารณ์สำรวจความต้องการของประชาชน จึงได้ลงความเห็นให้เลือกโครงการอุตสาหกรรมฯ (Hand in Hand) และต่อมาได้มีการนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนเพื่อทำการกำหนดรายละเอียดอีกครั้ง จนนำไปสู่การอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการในที่สุด (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม, 2552) ต่อมาได้มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมกัน และมอบหมายความรับผิดชอบให้แก่ภาคส่วนดำเนินการตามบทบาทและความสามารถที่แต่ละภาคส่วนมีอยู่ โดยภาครัฐ เช่น กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมทำหน้าที่ในจัดทำงบประมาณและแผนงาน จังหวัด อำเภอก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยกันจัดตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการ และกองอำนวยการความมั่นคงภายใน ภาค 4 คอยอำนวยความสะดวกในเรื่องความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่ ส่วนภาคเอกชนที่เข้าร่วมทำหน้าที่ในการบริหารโรงงาน หาค่าสั่งซื้อ และช่องทางการจัดจำหน่ายตามศักยภาพและความสามารถ (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม, 2552) ขณะที่ภาคประชาชนไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการทำงานร่วมกับภาครัฐกับภาคเอกชนในตอนเริ่มต้น แต่ทำหน้าที่เป็นเพียงแรงงานที่ได้รับการฝึกอบรมและสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐและเอกชนให้มีความคล่องตัวในพื้นที่ในเวลาต่อมา



มติที่สอง ความเชื่อมั่นซึ่งกันและกัน โดยเริ่มจากการสร้างความเชื่อมั่นระหว่างกันที่เป็นผลมาจากความตั้งใจและความมุ่งมั่นของทุกภาคส่วนที่จะช่วยกันแก้ไขปัญหาการว่างงาน ซึ่งได้แสดงออกมาอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่องผ่านการบริหารโครงการและโรงงานของแต่ละพื้นที่ โดยจากการสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในพื้นที่ร้อยเอ็ด รามัน และโคกโพธิ์พบว่า ต่างก็มีความเชื่อมั่นต่อภาคส่วนที่เข้าร่วมและมีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน¹ ถึงแม้ในบางครั้งอาจจะมีปัญหาจากการถอนตัวของภาคเอกชน โดยพื้นที่ร้อยเอ็ดเคยมีภาคเอกชนจากกรุงเทพฯ ถอนตัวไปออกแล้ว 2 บริษัท เพราะไม่มีตัวแทนจากบริษัทเข้ามาบริหารโรงงานกับประสบปัญหาเรื่องทุนการขนส่ง จึงทำให้ต้องมีการรวมกลุ่มเป็นวิสาหกิจชุมชนเข้ามาบริหารโรงงานแทน โดยมีนายกเทศมนตรี เทศบาลร้อยเอ็ดเป็นผู้นำ ขณะที่พื้นที่รามันและโคกโพธิ์เคยมีภาคเอกชนจากกรุงเทพฯ ถอนตัวออกพื้นที่ละ 1 บริษัท เพราะภาคเอกชนประสบปัญหาเรื่องต้นทุนและผลประโยชน์ทางธุรกิจ แต่ต่อมาก็ได้มีการคัดเลือกภาคเอกชนในพื้นที่ให้เข้ามาบริหารแทน ทั้งนี้จะสังเกตได้ว่าการถอนตัวของภาคเอกชนดังกล่าวทั้งสามพื้นที่ไม่ได้มีสาเหตุมาจากการขาดความเชื่อมั่นต่อกัน ในขณะที่ปัญหาความไม่ไว้วางใจที่เกิดจากสถานการณ์ความไม่สงบกลับไม่มีส่วนในการทำลายความเชื่อถือนี้อย่างไรก็ตามทั้งสามพื้นที่ เพราะการว่างงานเป็นปัญหาร้ายแรงที่สร้างผลกระทบอย่างรุนแรงและยืดเยื้อต่อประชาชน จึงทำให้ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โครงการอุตสาหกรรมฯได้มีการสร้างข้อผูกมัดร่วมกัน โดยการทำบันทึกลงนามข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ตอนริเริ่มโครงการครั้งแรกในพื้นที่ร้อยเอ็ด แต่กระนั้นก็ตามการดำเนินงานยังคงเป็นไปตามกรอบการปฏิบัติงานราชการตามปกติ โดยไม่ได้มีสถานะนิติบุคคลทางกฎหมาย (วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2557, น. 383) อีกทั้งความร่วมมือดังกล่าวยังใช้ความสมัครใจของภาคเอกชนและภาคประชาชนในการเข้าร่วม ซึ่งอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการสร้างข้อผูกมัดร่วมกันในการเชื่อมโยงทุกภาคส่วนที่เข้ามามีส่วนร่วมอย่างถาวร

มติที่สาม ความสามารถในการดำเนินการร่วมกัน ที่เริ่มพิจารณาจากการจัดกระบวนการและสถาบัน โดยผู้วิจัยได้ทำการวัดความเป็นสถาบัน ด้วยการประเมินจากโครงสร้างองค์กรและแผนปฏิบัติของความร่วมมือที่มีความต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 5 ปี เพราะเป็นช่วงที่ภาคเอกชนสามารถลงหลักปักฐานตามแผนดำเนินงานที่กำหนดไว้ ปรากฏว่าโครงการอุตสาหกรรมฯไม่สามารถพัฒนากระบวนการความร่วมมือที่เกิดขึ้นให้กลายเป็นสถาบันที่ก้าวข้ามระหว่างภาคส่วนได้ เพราะมีเงื่อนไขที่ทำให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนไม่สามารถดำรงอยู่ในกรอบความร่วมมือในระยะเวลาที่ยาวนาน จึงได้ส่งผลให้การทำงานร่วมกันมีความหละหลวมในการผลักดันแนวทางแก้ไข

¹ ผู้วิจัยไม่สามารถอธิบายการสร้างความเชื่อมั่นระหว่างกันที่เฉพาะเจาะจงในแต่ละพื้นที่ได้อย่างละเอียดได้ เพราะเป็นข้อจำกัดของการวิจัย ซึ่งในตอนแรกผู้วิจัยได้กำหนดการสัมภาษณ์ตัวแทนภาคส่วนละ 3 คนในแต่ละพื้นที่ แต่เนื่องจากไม่สามารถติดต่อขอสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างได้ (ซึ่งบางรายอ้างว่าไม่มีข้อมูลให้ บางรายอ้างว่าไม่ได้เข้าร่วมแล้ว) โดยร้อยเอ็ดขาดภาคเอกชน (ที่ถอนตัวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555) ส่วนรามันกับโคกโพธิ์ขาดภาครัฐระดับพื้นที่ เช่น จังหวัด องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ต้องสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ให้ข้อมูลในภาพรวมแทน



ปัญหาให้สำเร็จลุล่วงไป และเมื่อทำการประเมินภาวะผู้นำของความร่วมมือในแต่ละพื้นที่ผลที่ได้คือนายกเทศมนตรี เทศบาลหรือเสาะจากพื้นที่หรือเสาะมีภาวะความเป็นผู้นำที่สูง เพราะมีการจ้างงานประชาชนมาก มีคำสั่งซื้อเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่องและสามารถจัดตั้งกองทุนออมทรัพย์ในชุมชน ขณะตัวแทนจากบริษัท อาเซอร์สपोर्ट จำกัด ในพื้นที่รามันและตัวแทนจากบริษัท พสุวิทย์ จำกัด ในพื้นที่โคกโพธิ์ ไม่สามารถบริหารโครงการ/โรงงาน Hand in Hand ในความรับผิดชอบของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากนัก เพราะมีการจ้างงานประชาชนต่ำ คำสั่งซื้อสินค้ามีจำนวนน้อย และยังไม่มีการจัดตั้งกองทุนออมทรัพย์ในชุมชน

กล่าวโดยสรุปกระบวนการของการจัดการปกครองแบบร่วมมือมีตั้งแต่หลักการทำงานร่วมกัน ความเชื่อมั่นซึ่งกันและกัน และความสามารถในการดำเนินการร่วมกัน ซึ่งโครงการอุตสาหกรรมฯ มีจุดอ่อนในด้านความสามารถในการดำเนินร่วมกันตั้งแต่เริ่มความร่วมมือปี พ.ศ. 2549-2561

3. ผลผลิตและผลลัพธ์จากการดำเนินโครงการอุตสาหกรรมเพื่อสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีรายละเอียดดังนี้

มิติที่หนึ่ง ผลผลิต การดำเนินการหรือผลผลิตหลักที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือในโครงการอุตสาหกรรมฯ มีผลผลิตที่สามารถเห็นอย่างเป็นรูปธรรม ประกอบด้วย บริบทของอาคารและสถานที่ เช่น โรงงาน โรงอาหาร แพลตที่พัก เป็นต้น ผู้ประกอบการที่มาจากภาคเอกชนเข้ามาบริหารโรงงาน และการพัฒนาทักษะแรงงานของภาคประชาชน รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงปลั๊กย่อยอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ โดยพื้นที่หรือเสาะได้มีการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน Hand in Hand หรือเสาะ เข้ามาบริหารโรงงานแทนภาคเอกชนและมีกองทุนวิสาหกิจชุมชน Hand in Hand หรือเสาะ ขณะที่พื้นที่รามันและพื้นที่โคกโพธิ์ได้มีภาคเอกชนในพื้นที่ได้เข้ามาบริหารโรงงานแทนภาคเอกชนจากกรุงเทพฯ ที่มีการถอนตัวออกไป

มิติที่สอง ผลลัพธ์ เป็นการตรวจสอบผลการบรรลุเป้าหมายของโครงการ ผลที่ได้คือโครงการอุตสาหกรรมฯ ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายและสร้างผลกระทบในเชิงกว้างต่อการแก้ไขปัญหาการว่างงานของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้มากนัก โดยทั้งพื้นที่หรือเสาะ รามันและโคกโพธิ์มีจำนวนการจ้างงานเฉลี่ยรวมกันไม่เกิน 250 คน ซึ่งถือว่าต่ำกว่าเกณฑ์เป้าหมายที่ตั้งไว้ในแผนดำเนินการคือต้องมีไม่ต่ำกว่า 1,000 คน อีกทั้งการจ้างงานในปัจจุบันกลับมีแนวโน้มที่ลดลงเพราะภาคเอกชนที่เข้าร่วมมือไม่มีศักยภาพที่สูงพอในการบริหารโรงงาน ขณะที่เมื่อมาพิจารณาความสามารถในการดูดซับแรงงานของโครงการ ปรากฏว่าทั้งสามพื้นที่มีค่าเฉลี่ยรวมอยู่ที่ร้อยละ 0.18 โดยคิดอัตราส่วนจากจำนวนการจ้างงานภาคประชาชนไม่เกิน 250 คนต่อจำนวนประชากรวัยทำงานเฉลี่ยทั้งหมดประมาณ 45,724 คน



สรุปและอภิปรายผล

ผลการศึกษาการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในโครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า ปัจจัยหรือเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการจัดการปกครองมีอยู่สองมิติคือ หนึ่ง บริบทของระบบ โดยมีปัจจัยของกฎหมายและนโยบาย ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และประเด็นความมั่นคงในพื้นที่ สอง มิติตัวขับเคลื่อนความร่วมมือ มีปัจจัยการพึ่งพาซึ่งกันและกัน สิ่งจูงใจที่ตามมา และผู้นำที่ริเริ่ม ส่วนกระบวนการจัดการปกครองแบบร่วมมือมีอยู่สามมิติ คือ หนึ่ง มิติหลักการทำงานร่วมกัน ที่มีองค์ประกอบการศึกษาหารือและการกำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมกัน สอง มิติความเชื่อมั่นซึ่งกันและกัน ซึ่งมีองค์ประกอบ การสร้างความเชื่อมั่นระหว่างกันและการสร้างข้อผูกมัดร่วมกัน และ สาม มิติความสามารถในการดำเนินการร่วมกัน ที่มีองค์ประกอบ การจัดกระบวนการและสถาบัน และภาวะผู้นำ ขณะที่ความร่วมมือของโครงการอุตสาหกรรมฯ ได้ทำให้เกิดผลผลิต เช่น อาคารและสถานที่ เอกชนเข้ามาบริหารโรงงาน และการพัฒนาทักษะแรงงาน เป็นต้น แต่ความร่วมมือดังกล่าวไม่สามารถสร้างผลลัพธ์ให้มีการบรรลุเป้าหมายได้เนื่องจากโรงงานทั้งสามพื้นที่มีการจ้างงานต่ำกว่าที่กำหนดไว้

สำหรับการอภิปรายผลผู้วิจัยจะทำการอภิปรายในประเด็น การก่อตัวของการจัดการปกครองแบบร่วมมือ พลวัตของความร่วมมือ และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังจากการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การก่อตัวของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน โดยเริ่มจากบริบทของระบบที่มีกรอบแนวคิดของกฎหมายและนโยบายในการเป็นฐานรองรับสถาบันการจัดการปกครองแบบใหม่ของโครงการอุตสาหกรรมฯ เช่น รัฐธรรมนูญ ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาระบบราชการ สิ่งเหล่านี้ Bingham, Nabatchi และ O'Leary (2005) ถือว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย (Legal Infrastructure) ซึ่งมีความสำคัญต่อกระบวนการจัดระบบความสัมพันธ์ที่ก้าวข้ามอำนาจหน้าที่ตามปกติของภาครัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคม โดยจะมีผลต่อเป้าหมาย โครงสร้างและผลลัพธ์ของความร่วมมือในทางปฏิบัติ (Bryson et al., 2006) ขณะเดียวกัน ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของพื้นที่เอง ที่สามารถเป็นได้ทั้งปัจจัยที่สนับสนุน ตัวกีดขวางหรือเป็นผลสะท้อนกลับต่อนโยบายของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาได้นั้น (Emerson & Nabatchi, 2015) แต่จากความเปราะบางและความละเอียดอ่อนทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้กลายเป็นปัญหายุ่ยากซับซ้อนรูปแบบหนึ่ง ที่จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขด้วยการสร้างความร่วมมือจากหลาย ๆ ภาคส่วนเข้ามาแก้ไข อย่างไรก็ตามประเด็นความมั่นคงที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์ความไม่สงบจนส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางสังคมในพื้นที่ กลับเป็นต้นตอของปัญหาที่ยุ่งยากซับซ้อนที่นำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ตามมา โดยได้ทำให้เกิดความซับซ้อน ความไม่แน่นอนและไม่มีความชัดเจนในการแก้ไขปัญหาระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ (Head, 2008)



จากบริบทของระบบดังกล่าวได้หนุนเสริมให้เกิดตัวขับเคลื่อนความร่วมมือที่ต้องมีการพึ่งพาซึ่งกันและกันของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งมีสาเหตุมาจากสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะได้ส่งผลให้ภาคเอกชนไม่มีความเชื่อมั่นในการลงทุนดำเนินธุรกิจ ถึงแม้ภาครัฐจะมีนโยบายและมาตรการส่งเสริมกระตุ้นการลงทุนเป็นพิเศษในหลาย ๆ เรื่อง แต่ก็ไม่สามารถจูงใจให้เอกชนลงทุนได้ตามปกติได้ จึงจำเป็นจะต้องมีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน เพื่อระดมความสามารถจากทุกภาคส่วนมาร่วมกันแก้ไขปัญหา (Bryson et al., 2006; Thomson & Perry, 2006) โดยอาศัยสิ่งจูงใจที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการอุตสาหกรรมฯ กล่าวคือ ภาครัฐต้องการความชอบธรรมจากประชาชน หากสามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้ ส่วนภาคเอกชนได้รับผลประโยชน์จากการแบ่งเบาภาระด้านค่าใช้จ่ายในการลงทุน ขณะที่ภาคประชาชนต้องการมีงานที่มั่นคงและมีรายได้ที่ต่อเนื่อง ซึ่งความแตกต่างของเป้าหมายและผลประโยชน์เหล่านี้สามารถหลอมรวมให้กลายเป็นลักษณะร่วมกันได้ โดย Ansell และ Gash (2008) เห็นว่าสิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วมเป็นผลมาจากความคาดหวังของภาคส่วนที่เข้าร่วมที่จะทำให้เกิดการบรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้ยังต้องมีผู้นำริเริ่มความร่วมมือ โดยโครงการอุตสาหกรรมฯ มีเจ้าหน้าที่จากกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นผู้นำที่ริเริ่มโดยมีความรับผิดชอบตั้งแต่กำหนดกลยุทธ์บริหารโครงการ รายละเอียดในการปฏิบัติงานและการวางแผนโครงการในภาพรวม ซึ่งผู้นำที่ริเริ่มมีความสำคัญต่อความร่วมมือเพราะจะเป็นผู้ที่ขับเคลื่อนให้ความร่วมมือที่ก้าวข้ามภาคส่วนสามารถประสบความสำเร็จและบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด (Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006; O'Leary & Bingham, 2007)

การริเริ่มของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในโครงการอุตสาหกรรมฯ เป็นรูปแบบที่ถูกกำหนดทิศทางจากภายนอก (externally directed) โดยมีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานกำหนดรายละเอียดของโครงการและภาคส่วนที่เข้ามามีส่วนร่วม Donahue และ Zeckhauser (2011) เห็นว่าหากความร่วมมือถูกกำหนดทิศทางจากภายนอกจะทำให้ขาดความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการทำงานร่วมกัน แต่อย่างไรก็ตามโครงการอุตสาหกรรมฯ ได้ใช้ความสมัครใจและความเป็นอิสระต่อภาคส่วนที่เข้าร่วม โดยอาศัยความสนใจ เป้าหมาย ผลประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกัน อีกทั้งการบริหารโครงการระดับพื้นที่ยังสามารถเปลี่ยนแปลงรูปแบบตามความเหมาะสม เช่น พื้นที่ร้อยละเปลี่ยนการบริหารโรงงานจากเอกชนมาเป็นวิสาหกิจชุมชน

2. พลวัตความร่วมมือของการจัดการปกครองแบบร่วมมือ เป็นผลมาจากหลักการทำงานร่วมกันที่ได้มีการปรึกษาหารือร่วมกันในโครงการอุตสาหกรรมฯ ซึ่งมีตั้งแต่การกำหนดปัญหา เสนอทางเลือกในการแก้ไข วิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ ทำประชาพิจารณ์กับประชาชน ลงความเห็นคัดเลือกและนำเข้าสู่ที่ประชุมร่วมกันเพื่อทำการกำหนดรายละเอียดโครงการอนุมัติ John Gastil (2006, p.168) ถือว่าการปรึกษาหารือในการวิเคราะห์ปัญหาและทางออกร่วมกันถือเป็นกระบวนการทางประชาธิปไตยขั้นสูงสุดที่ดำเนินร่วมกันของรัฐและพลเมือง ซึ่งการปรึกษาหารือในโครงการอุตสาหกรรมฯ ที่เกิดขึ้นยังเป็นไปในลักษณะระบบพหุนิยมอีกด้วย (Roberts, 2004, pp. 328–329)



เพราะภาคประชาชนและภาคเอกชนมีบทบาทในการยอมรับและสนับสนุน ส่วนภาครัฐมีบทบาทเชื่อมประสานความร่วมมือ สนับสนุนภาพรวมและตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่ ต่อมาได้มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมกันและมอบหมายความรับผิดชอบให้แก่ภาคส่วนดำเนินการตามบทบาทและความสามารถที่มีอยู่ ซึ่งการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งมักจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมกันที่มีความเป็นธรรมและความต่อเนื่อง (Emerson & Nabatchi, 2015, p. 63) แต่โครงการอุตสาหกรรมฯ กลับมีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมกันเฉพาะในช่วงของโครงการระยะเวลาคือปี พ.ศ. 2552-2557 เท่านั้น

ต่อมาได้มีการสร้างความเชื่อมั่นซึ่งกันและกันในโครงการอุตสาหกรรมฯ ผ่านความมุ่งมั่นตั้งใจของทุกภาคส่วนที่จะช่วยกันแก้ไขปัญหาการว่างงานของประชาชนในพื้นที่ ขณะที่ปัญหาการขาดความไว้วางใจต่อหน่วยงานภาครัฐของประชาชนที่เกิดมาจากสถานการณ์ความไม่สงบ กลับไม่ส่งผลต่อความเชื่อมั่นซึ่งกันและกันภายในความร่วมมือ เพราะการมีปัญหการว่างงานที่ต่อเนื่องได้ทำให้สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีฐานะที่ตกต่ำลง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในมิติอื่น ๆ ตามมา เช่น การอพยพย้ายถิ่น อาชญากรรม เป็นต้น จึงทำให้ทุกภาคส่วนต้องร่วมมือกันแก้ไขอย่างเร่งด่วน สิ่งที่เกิดขึ้นมีลักษณะเช่นเดียวกับโครงการ Mindanao Youth for Development (MYDev) โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาทักษะการทำงานและการใช้ชีวิตให้แก่เยาวชนนอกระบบการศึกษาของรัฐมนตรีดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งเกิดมาจากความร่วมมือขององค์กรระหว่างประเทศ ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ที่ถึงแม้จะเป็นพื้นที่ที่มีความรุนแรงดำรงอยู่แต่กลับไม่มีปัญหาเรื่องความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในการทำงานร่วมกัน (United States Agency for International Development, 2016) ต่อมาได้มีการสร้างข้อผูกมัดร่วมกันในโครงการอุตสาหกรรมฯ ด้วยการทำบันทึกกลนามข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ กระนั้นก็ดีความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนและการดำเนินงานร่วมกันยังคงเป็นรูปแบบการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐตามปกติ โดยไม่ได้ยกระดับความร่วมมือให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายหรือเป็นหุ้นส่วนการทำงานอย่างเป็นทางการในการกิจของภาครัฐ ทั้งนี้ Ansell และ Gash (2008) พบว่าระดับข้อผูกมัดร่วมกันมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของความร่วมมือ โดยหากมีการพึ่งพากันสูงจะทำให้มีข้อผูกมัดที่สูงขึ้น อาจกล่าวได้ว่าความร่วมมือจะขึ้นอยู่กับพลวัตของสถานการณ์ แต่จากปัญหาการถอนตัวของเอกชนและการลาออกบ่อยครั้งของแรงงานในโครงการอุตสาหกรรมฯ จำเป็นจะต้องมีข้อผูกมัดที่เป็นทางการเป็นสิ่งที่รับประกัน

ขณะที่ความสามารถในการดำเนินการร่วมกันของโครงการอุตสาหกรรมฯ ได้มีการจัดกระบวนการและสถาบันในลักษณะความสัมพันธ์เชิงเครือข่าย ซึ่งทำให้มีความคล่องในการทำงานมากกว่าปกติเช่นเดียวกัน โดยในระยะต่อมารวมส่งเสริมอุตสาหกรรมได้เปลี่ยนบทบาทจากที่ดำเนินการร่วมมาเป็นการกำกับติดตาม เพื่อให้การจัดการปกครองแบบร่วมมือกันมีความได้เปรียบในการดำเนินงานมากขึ้น (Doberstein, 2016) แต่อย่างไรก็ตามโครงการอุตสาหกรรมฯ กลับไม่สามารถ



พัฒนาความร่วมมือให้กลายเป็นสถาบันได้ เพราะภาคเอกชนและภาคประชาชนไม่สามารถอยู่ในความร่วมมืออย่างต่อเนื่องได้ งานวิจัยของ Lihua Yang (2017) ได้ชี้ว่าการจะสร้างสถาบันความร่วมมือจำเป็นต้องมีภาคส่วนที่เข้าร่วมที่เข้มแข็ง แต่ความร่วมมือในโครงการอุตสาหกรรมฯ กลับมีภาคเอกชนและภาคประชาชนที่ไม่เข้มแข็งและยังมีการเข้าออกจากรอบความร่วมมืออยู่บ่อยครั้ง ขณะที่เมื่อประเมินภาวะผู้นำในการบริหารโครงการของแต่ละพื้นที่ พบว่า มีผู้บริหารโครงการจากพื้นที่ที่รือเสาะเท่านั้นที่มีภาวะความเป็นผู้นำสูง จึงสามารถบริหารโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่นักวิชาการและนักปฏิบัติโดยส่วนใหญ่เห็นว่าภาวะผู้นำมีความสำคัญในการนำพาให้ความร่วมมือบรรลุเป้าหมาย (Ansell & Gash, 2008; Bingham & O’Leary, 2008; Carlson, 2007)

3. ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังจากการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน เริ่มจากการดำเนินงานหรือผลผลิตหลักที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือในโครงการอุตสาหกรรมฯ ที่ปรากฏชัดมีตั้งแต่ อาคาร สถานที่ การบริหารโรงงานโดยเอกชน การจัดฝึกอบรมเพื่อการพัฒนาทักษะแรงงาน และการเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ ในแต่ละพื้นที่ เช่น การจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนและกองทุนวิสาหกิจชุมชน Hand in Hand ในพื้นที่รือเสาะ และการดึงภาคเอกชนในพื้นที่เข้ามาบริหารโรงงานในพื้นที่รามันและโคกโพธิ์ ทั้งหมดที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้าร่วมมีความเห็นพ้องต้องกันและร่วมมือกันปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม (Huxham, 2000) โดยผลผลิตเหล่านี้จะกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญในการผลักดันให้ความร่วมมือบรรลุเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน

ขณะเดียวกันจากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันพบว่า สามารถสร้างผลลัพธ์ที่บรรลุต่อเป้าหมายร่วมกันได้ โดยงานวิจัยของ Tyler Scott (2015) ได้ยืนยันว่าการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันในด้านการจัดการสันปันน้ำตั้งแต่ระดับมหภาค (ประเทศ) จนถึงระดับจุลภาค (มลรัฐ) ในประเทศสหรัฐอเมริกา สามารถทำให้มีน้ำมีคุณภาพที่ดีขึ้นกว่าการจัดการปกครองหรือวิธีการจัดการรูปแบบอื่น อีกทั้งโครงการ Mindanao Youth for Development (MYDev) ในประเทศฟิลิปปินส์ที่ใช้แนวทางการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันสามารถแก้ไขปัญหาการว่างงานของเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้มีความทำงานและมีทักษะการใช้ชีวิตในชุมชนได้เป็นจำนวนมาก (United States Agency for International Development, 2016) ซึ่งทั้งสองกรณีเป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่าประเด็นปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อนที่เกินขีดความสามารถของภาครัฐสามารถแก้ไขได้ด้วยแนวทางของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน แต่อย่างไรก็ตามโครงการอุตสาหกรรมฯ ไม่สามารถบรรลุผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาการว่างงานของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้ เนื่องจากมีการจ้างงานเฉลี่ยรวมกันทั้งสามพื้นที่ต่ำกว่าเกณฑ์เป้าหมายที่กำหนด และการจ้างงานแต่ละพื้นที่ในปัจจุบันมีแนวโน้มที่ลดลงอีกด้วย



ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1. ความเข้มแข็งทางศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ทำให้กลายเป็นลักษณะสังคมแบบปิด โดยลักษณะดังกล่าวเป็นผลให้ประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจเกิดความซับซ้อน ซึ่งได้ก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ ด้วยเหตุนี้การจะกำหนดนโยบายและโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างการยอมรับและแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่ริเริ่มดำเนินการ

2. สถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดความไม่แน่นอน ซึ่งส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจเกิดความชะงักงัน เพราะภาคเอกชนไม่มีความเชื่อมั่นในการลงทุน โดยภาครัฐจะต้องสร้างเสถียรภาพในพื้นที่ ด้วยการบรรลุข้อตกลงสันติภาพระหว่างกลุ่มก่อความไม่สงบและรัฐบาลไทยอย่างรวดเร็วที่สุด จึงจะสามารถขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ตามปกติ

3. การจัดลำดับความสำคัญในวาระทางนโยบายของรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรจะให้ความสำคัญทั้งในประเด็นความมั่นคงและการพัฒนาอย่างเทียมกัน เพื่อลดช่องว่างในการจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่ เพื่อป้องกันและลดปัญหาบานปลายที่เกิดขึ้นจากปัญหาทางเศรษฐกิจและความด้อยการพัฒนาของพื้นที่ เช่น ความยากจนที่ยืดเยื้อ การอพยพออกจากพื้นที่ เป็นต้น

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม. (2552). รายงาน “โครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้”. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม.
- ชลิตา บัณทวงศ์. (2560). เศรษฐกิจและการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้: การสำรวจเชิงวิพากษ์. ใน อนุสรณ์ อุณโณ (บ.ก.), *หนึ่งทศวรรษมานุษยวิทยาและสังคมวิทยากับการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาสังคมและวัฒนธรรมร่วมสมัย.
- ตันแคน แม็คคาร์โก. (2555). *ฉีกแผ่นดิน : อิสลามและปัญหาความชอบธรรมในภาคใต้ ประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- พัชรีย์ สิโรตส. (2557). การจัดการปกครองและนโยบายสาธารณะ. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 4(2), 1-12.
- ราชีตะ ระเด่นอาหมัด และคณะ. (2549). *โครงสร้างเศรษฐกิจ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (รายงานผลการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.



- วสันต์ เหลืองประภัสร์ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และเกรียงชัย ปิงประวัติ. (2557). *การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี. (2560). *ความขัดแย้งชายแดนใต้ในรอบ 13 ปี: ความซับซ้อนของสนามความรุนแรงและพลังของบทสนทนาสันติภาพปาตานี*. สืบค้นจาก <https://deepsouthwatch.org/th/node/11053>
- ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี เชาวเลิศ ล้อมลิ้ม และสวัสดิ์ ไหลภาภรณ์. (2555). *เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในท่ามกลาง 8 ปีของความรุนแรง*. สืบค้นจาก <https://www.deepsouthwatch.org/node/2871>
- ศูนย์เศรษฐกิจการลงทุนภาค 5. (2560). *สถิติข้อมูลการลงทุนใน 14 จังหวัดภาคใต้*. สงขลา. สืบค้นจาก <http://hatyai.boi.go.th>
- สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *ข้อมูลเศรษฐกิจสังคม*. สืบค้นจาก <http://www.nesdb.go.th>
- อนวัต สงสม. (2552). เศรษฐกิจของภาคครัวเรือนจังหวัดปัตตานี ภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ภาคใต้. *วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 5(2), 37–70.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และอรอร ภูเจริญ. (2552). *ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ข้อเสนอแนะทางนโยบาย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Bardach, E. (2001). Developmental dynamics: Interagency collaboration as an emergent phenomenon. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(2), 149–164.
- Bevir, M. (2012). *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O’Leary, R. (2005). The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. *Public Administration Review*, 65(5), 547–558.
- Bingham, L. B., & O’Leary, R. (Eds.). (2008). *Big Ideas in Collaborative Public Management*. New York: Routledge.



- 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, 44–55.
- Carlson, C. (2007). *A Practical Guide to Collaborative Governance*. Policy Consensus Initiative.
- Doberstein, C. (2016). Designing Collaborative Governance Decision-Making in Search of a ‘Collaborative Advantage’. *Public Management Review*, 18(6), 819–841.
- Donahue, J. D., & Zeckhauser, R. J. (2011). *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Emerson, K., Orr, P. J., Keyes, D. L., & McKnight, K. M. (2009). Environmental Conflict Resolution: Evaluating Performance Outcomes and Contributing Factors. *Conflict Resolution Quarterly*, 27(1), 27–64.
- Gastil, J. (2006). Communication as Deleberation. In G. J. Shepherd, J. S. John, & T. Striphas (Eds.), *Communication as...: Perspectives on Theory*. pp. 164–173. SAGE Publications, Inc.
- Head, B. W. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2), 101–118.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739.
- Huxham, C. (2000). The Challenge of Collaborative Governance. *Public Management Review*, 2(3), 337–358.
- Imperial, M. T. (2005). Using collaboration as a governance strategy: Lessons from six watershed management programs. *Administration and Society*, 37(3), 281–320.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Oxford: Routledge.
- Levi-Faur, D. (2012). From “Big Government” to “Big Governance”? In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, pp. 3–18. Oxford: Oxford University Press.
- O’Leary, R., & Bingham, L. B. (2007). *A Manager’s Guide to Resolving Conflicts in Collaborative Networks*. IBM Center for The Business of Government. Washington, DC.



Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155.

Roberts, N. (2000). Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *International Public Management Review*, 1(1), 1–19.

Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *American Review of Public Administration*, 34(4), 315–353.

Scott, T. (2015). *Do all of these meetings matter? Three essays concerning the impacts of collaborative watershed governance*. Unpublished Doctoral's Thesis, University of Washington, Seattle, United States of America.

Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66(s1), 20–32.

United States Agency for International Development. (2016). *Mindanao Youth for Development (MYDEV) Program FY15 Impact Evaluation Report*. Manila: U.S. Agency for International Development.

Yang, L. (2017). Types and Institutional Design Principles of Collaborative Governance in a Strong-Government Society: The Case Study of Desertification Control in Northern China. *International Public Management Journal*, 20(4), 586–623.