

Guidelines for Strengthening Collaborative Networks in local Governance

Walaiporn Chinnasri

Faculty of Public Administration and Social Study,
Stamford International University, Thailand

Abstract

This research article aims to: (1) examine strategies and approaches for strengthening collaborative networks in local government administration; and (2) develop and evaluate guidelines for enhancing collaboration-based governance at the local level. A qualitative research methodology was employed, utilizing in-depth interviews and small group discussions. The study involved 60 key informants from different sectors in three case areas: Na Sam Phan Subdistrict Administrative Organizations in Phetchaburi Province, Bang Duea Subdistrict Municipality in Pathum Thani Province, and Mae Hong Son Provincial Administrative Organization. The study found that informal and voluntary forms of collaboration were most common. These partnerships were primarily driven by government policies and a lack of administrative resources, which limited the capacity of local governments to provide public services independently. To develop effective collaborative models, the study recommends establishing strong network partnerships, ensuring adequate budgetary support, maintaining continuity of activities or projects, and fostering leadership to guide collaborative efforts. The findings also highlight that there is no universal formula for managing collaborative networks; success depends on the local context. Nonetheless, the presence of diverse platforms for meetings, discussions, and knowledge exchange—both formal and informal—is essential. Furthermore, implementing evaluation mechanisms is crucial for assessing the effectiveness and impact of collaborative governance efforts.

Keywords

collaborative governance, local collaborative governance, local administrative

CORRESPONDING AUTHOR

Walaiporn Chinnasri, Faculty of Public Administration and Social Study, Stamford International University
1458 Petchkasem Road, Cha-Am, Petchburi 76120 Thailand. Email: walai11@hotmail.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็ง บนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหาร จัดการปกครองท้องถิ่น

วลัยพร ชินศรี

คณะรัฐประศาสนศาสตร์และสังคมศึกษา

มหาวิทยาลัยน่านาชาติแสดมฟอร์ด (วิทยาเขตเพชรบุรี)

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษารูปแบบและวิธีการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น และ 2) ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก และการจัดเสวนากลุ่มย่อย มีกลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์ทุกภาคีเครือข่ายในท้องถิ่นรวมเป็น 60 คน จากสามพื้นที่ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม จังหวัดเพชรบุรี เทศบาลตำบลบางเดื่อ จังหวัดปทุมธานี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการศึกษา พบว่า รูปแบบของความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ และเป็นไปโดยความสมัครใจ สาเหตุของความร่วมมือเกิดจาก นโยบายของภาครัฐ การขาดแคลนทรัพยากรการบริหารจึงทำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดบริการสาธารณะได้โดยลำพัง ดังนั้น แนวทางในการพัฒนารูปแบบและความร่วมมือคือ ควรมีการจัดเครือข่ายความร่วมมือ มีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ มีความต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการ และมีผู้นำความร่วมมือ จากผลการศึกษาในบทความนี้จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้ ไม่มีสูตรสำเร็จในการบริหารจัดการแบบเครือข่ายขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละท้องถิ่น แต่สิ่งสำคัญควรมีเวทีที่หลากหลายในการพบปะ พูดคุย และเปลี่ยนความคิดเห็นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และควรมีการประเมินผลเพื่อให้ทราบถึงความสำเร็จของการทำงาน

คำสำคัญ

การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ, การจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานความร่วมมือ, การปกครองท้องถิ่น

บทนำ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งในระดับท้องถิ่น โดยรัฐกระจายอำนาจและหน้าที่ให้ท้องถิ่นบางประการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบการที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเอง มีประชากรและมีรายได้เป็นของตนเอง มีอิสระตามสมควรอันจะไม่ใช่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และในขณะเดียวกันก็เป็นหน่วยงานที่ต้องมีการปรับตัวยุคสมัยและการเปลี่ยนแปลงของการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งไม่สามารถใช้แนวคิดและหลักการแบบเดิมอีกต่อไป ทั้งนี้เมื่อหันกลับไปมองการจัดการภาครัฐแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยใช้แนวคิดแบบระบบราชการของ Max Weber แล้ว ก็จะพบปัญหาว่าเป็น

การบริหารงานตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchical Command) และทำงานภายใต้ระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการอันซับซ้อน (Formalization) นั้นก่อให้เกิดการทำงานที่ล่าช้า การยึดติดระเบียบกฎเกณฑ์และวิธีการ อันไม่ก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมใหม่ๆ ไม่เกิดการเรียนรู้และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนไม่พึงพอใจในคุณภาพของบริการที่ภาครัฐจัดให้ และไม่พอใจที่ภาครัฐให้บริการแก่ประชาชนอย่างเชื่องช้าและไม่ทั่วถึง (Cheema, 2005) ประกอบกับการพัฒนาความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม (Development of Strong Civil Society) โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การพัฒนาเอกชนเครือข่ายองค์กรชาวบ้าน กลุ่มวิสาหกิจชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่าง ๆ ขบวนการภาคประชาสังคมดังกล่าวนี้ เมื่อสามารถพัฒนาความเข้มแข็งให้เติบโตใหญ่ได้แล้ว ต้องการเป็นผู้กระทำการที่กระตือรือร้น (Active Subject) (Cheema, 2005) และรวมกลุ่มกันขึ้นมาเป็นภาคีเครือข่ายอย่างเข้มแข็งและมีทุนทางสังคม (Social Capital) จากความรักความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เรียกร้องและมีส่วนร่วมกับการจัดการภาครัฐมากขึ้น ดังนั้น การบริหารราชการแบบดั้งเดิมที่ไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีเครือข่าย (Rosenbloom & Kravchuk, 2005) เพราะมองว่าประชาชนและภาคีเครือข่ายทั่วไปขาดความรู้ความเชี่ยวชาญ ไม่มีเครื่องมือในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบและเป็นวิทยาศาสตร์ คำนึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตัว และใช้อารมณ์นั้น จึงเป็นสิ่งที่ใช้ไม่ได้กับสถานการณ์ในยุคปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่น (Local Government) จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานของตนเองเช่นเดียวกัน โดยเปลี่ยนไปเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ Local Governance จึงเป็นแนวคิดที่รองรับต่อปรากฏการณ์ อันเนื่องมาจากปัญหาความซับซ้อนของงานสาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก และปัญหาข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรของท้องถิ่นเอง รวมทั้งความเข้มแข็งและความกระตือรือร้นของภาคประชาสังคมได้ทำให้พื้นที่สาธารณะกำลังเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมจากภาคีเครือข่ายต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Löffler, 2005) นอกจากนี้ ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ยังมีปัญหาที่เกิดจากการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง คือ 1) มีแนวคิด (Conceptualization) ที่แตกต่างกันระหว่างความคิดที่ว่า เป็นองค์กรที่มีความอิสระหรืออยู่ในกำกับดูแลมากนักน้อยเพียงใด 2) ปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการแบ่งแยกหน้าที่กันระหว่างระดับบนระดับล่างไม่ชัดเจน ระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยน ขาดความสอดคล้อง การบริหารงานที่มีแนวโน้มเป็นราชการมากขึ้นจึงขาดความคล่องตัว ปัญหาบุคลากร อาทิ การแต่งตั้งไม่เป็นธรรม ข้าราชการท้องถิ่นไม่สามารถแสดงศักยภาพได้อย่างเต็มที่ ปัญหาวิธีปฏิบัติราชการ ส่วนใหญ่ขาดผู้มีความรู้ ขาดประสบการณ์ ผู้นำ เป็นต้น 3) ปัญหาจากปัจจัยที่ส่งเสริมระบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ระบบปฏิรูป ระบบคลังท้องถิ่น ศักยภาพของท้องถิ่น 4) ปัญหาจากสภาพแวดล้อม (Externals Factor) อาทิ ภาคราชการ ในเรื่องการปฏิรูประบบราชการ การสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบราชการภูมิภาค (CEO) การปฏิรูปวิธีปฏิบัติราชการภาคการเมืองในเรื่องการผูกขาดแข่งด้วยการเมืองระดับชาติ นโยบายรัฐบาลในเรื่องนโยบายลักษณะมุ่งดำเนินการกับประชาชนโดยตรงที่กำหนดเป็นวาระแห่งชาติ อาทิ นโยบายด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ เป็นต้น รวมถึงขาดความชัดเจนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น 5) ปัญหาการบริหารแผนการกระจายอำนาจ ได้แก่ การขาดเอกภาพในการมองเห็นทั้งระบบก่อนถ่ายโอน การแก้ปัญหาที่เป็นเวลา การแก้ปัญหาในระดับจังหวัด การมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาก การมีปัจจัยแทรกซ้อนอื่น ๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้ เป็นต้น (Office of the Secretary General of the House of Representatives, 2014) ดังนั้นแล้วจากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะหาแนวทางทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่าย

ความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น และศึกษารูปแบบ/วิธีการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะพัฒนาและให้ภาคประชาชนพร้อมทั้งภาคีเครือข่ายเข้ามาให้ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและความประหยัดต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษารูปแบบและวิธีการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น
- 2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวทางการในการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดและทฤษฎี

แนวคิดเรื่องเครือข่ายความร่วมมือ

แนวคิดเรื่องเครือข่ายความร่วมมือ ภายใต้สภาพการณ์ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ส่งผลให้เส้นแบ่งขอบเขตการแสดงบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ และตัวแสดงที่มีใช้ ภาครัฐ เกิดความไม่ชัดเจนดังเช่นในอดีตอีกต่อไป เพื่อรับมือกับสิ่งท้าทายที่มีมากขึ้น บริบททางสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลาย และมีความสลับซับซ้อนยิ่งกว่าในอดีต การบริหารงานของภาครัฐจำเป็นต้องเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง ซึ่งการทำงานแบบเครือข่ายนั้นเป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจำนวนหลายแห่งเพื่อการมุ่งแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง (Agranoff & McGuire, 2003) ทั้งนี้เครือข่ายจะเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการประสานงาน เพื่อให้เกิดการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรร่วมกันระหว่างภาคีสมาชิกเครือข่าย เครือข่ายความร่วมมือ เป็นชุดความสัมพันธ์ของความร่วมมือเชิงสถาบันหรือองค์กรในการทำงานระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคี/ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่าง ๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน (Bevir, 2010; Kruatthep, 2007) ซึ่งต่อไปการบริหารงานแบบเครือข่ายมีให้เห็นมากขึ้น และคาดว่าจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต จากการที่ในอดีตที่ผ่านมาการมีสายการบังคับแบบแนวดิ่ง และรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจไว้ที่คนๆ เดียว ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารงานในการบริหารจัดการท้องถิ่น แนวคิดเรื่องเครือข่ายความร่วมมือจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายนโยบาย เครือข่ายประชาธิปไตย เครือข่ายชุมชน ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการเชื่อมโยงกันของประชาชนในทุกภาคส่วน เป็นการระดมสรรพกำลังเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายหรืองานอื่นๆ ของภาครัฐ (Chinnasri, 2022)

แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ

แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ (Collaborative Governance) จากแนวคิดเครือข่ายความร่วมมือดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น มาสู่แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ

(Collaborative Governance) ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่องค์กรภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการทำงานจากการอาศัยกลไกการควบคุมสั่งการ มาสู่การแสวงหาเทคนิคและเครื่องมือทางการบริหารรูปแบบใหม่ เป็นการเปิดกว้างให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจ และจัดการแก้ไขปัญหาาร่วมกันโดยผ่านการประสานความร่วมมือระหว่างกันเป็นการทำงานโดยร่วมมือกันระหว่างหลายตัวแสดง หรือร่วมมือกันระหว่างองค์กรทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีจุดเน้นที่สำคัญ คือ มีประเด็น กิจกรรม/โครงการที่สนใจร่วมกัน ต้องการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน และมีเป้าหมายที่ต้องการบรรลุร่วมกัน การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ ปรากฏในหลายรูปแบบหลายตัวแสดง หรือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ กล่าวคือ กลไกรัฐ กลไกรัฐและกลไกเครือข่ายในการบริหารจัดการ ดังนั้น การจัดการปกครองของสังคมย่อมสามารถอาศัยทางเลือกต่าง ๆ ดังกล่าวได้ หรืออาจนำกลไกการประสานการทำงาน (Modes of Coordination) แต่ละรูปแบบดังกล่าวมาผสมผสานเข้าด้วยกันอย่างลงตัวในทางปฏิบัติได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของประเด็นภารกิจสาธารณะ หรือปัญหาเชิงนโยบายที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องเผชิญ เนื่องจากกลไกแต่ละรูปแบบต่างมีจุดแข็งและจุดอ่อนของตัวเองในลักษณะแตกต่างกันไป (Ansell & Gash, 2007; Luangprapat, 2020)

ดังนั้น การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ (Collaborative Governance) จึงเป็นการทำงานร่วมกันในรูปแบบใหม่ที่มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรหรือตัวแสดงตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป เพื่อร่วมกันตัดสินใจและออกแบบการให้บริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ และมีข้อดีในบริบทปัจจุบันคือ เป็นกลไกการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพราะเหมาะสมสำหรับการจัดการประเด็นปัญหาย่อยสาธารณะที่มีความสลับซับซ้อนไม่แน่นอนและตั้งอยู่บนความขัดแย้งของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งภาครัฐหรือภาคเอกชนไม่อาจจัดการแก้ไขให้บรรลุได้โดยเพียงฝ่ายเดียว อาทิ การเลือกแก้ไขปัญหาอย่างหนึ่งกับนำไปสู่ความขัดแย้งและปัญหาใหม่ๆ ตามมา สุดท้ายก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาเดิมได้และยังเพิ่มปัญหาให้ยุ่งยากขึ้นอีกเป็นต้น (Luangprapat, 2020)

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (Local governance) คือรัฐบาลและการบริหารทุกระดับที่อยู่ต่ำกว่าส่วนกลางหรือรัฐชาติ การบริหารจัดการท้องถิ่นถูกมองว่าห่างไกลจากรูปแบบทางการและกฎหมายดังกล่าว การบริหารจัดการท้องถิ่นทำงานผ่านเครือข่ายเปิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมันส่งเสริมความร่วมมือที่หลากหลายระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภาครัฐและแม้แต่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ไม่ใช่ภาครัฐ การเปลี่ยนจากการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ไปสู่การบริหารจัดการท้องถิ่น ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากเข้าสู่กระบวนการนโยบาย กระบวนการนโยบายที่แยกส่วนมากขึ้น เครือข่ายแนวนอนและแนวตั้งและรูปแบบการเรียนรู้นโยบายและการสร้างนโยบายที่เป็นนวัตกรรมมากขึ้น จากมุมมองของการบริหารจัดการท้องถิ่น ปัญหาหลักมักจะเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือ รวมถึงกฎที่ไม่ยืดหยุ่น ความคิดที่สืบทอดมา และตัวแสดงที่มีการลดการยับยั้งขัดขวางแนวทางแก้ไขอยู่ในกลยุทธ์การจัดการเครือข่ายลงเพื่อส่งเสริมความร่วมมือ (Bevir, 2010)

แนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นตามที่นักวิชาการได้อธิบายไว้ และถูกนำไปศึกษาต่ออย่างแพร่หลายในวงวิชาการ คือ การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นมีรูปแบบการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการของส่วนรวมที่มีใช้ให้บุคคลหรือกลุ่มคนใดผูกขาดการตัดสินใจ แต่เป็นภาคีเครือข่ายที่หลากหลายเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในฐานะหุ้นส่วน เพราะท้องถิ่นไม่ใช่สมบัติของบุคคลหรือกลุ่มคนใด แต่ท้องถิ่นเป็นของทุกคน การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นไม่ใช่เป็นไปตามระบบบังคับบัญชาแบบราชการ ไม่ใช่

การสั่งการจากบนสู่ล่าง ไม่ใช่ความเป็นทางการที่เคร่งครัดความสัมพันธ์ของเครือข่ายทั้งในรูปของบุคคล กลุ่มคน องค์กร มีลักษณะเปิดเผยไม่ตายตัว การตัดสินใจเป็นผลจากการเจรจาต่อรองด้วยความเชื่อถือไว้วางใจกัน (Charoenmuang, 2008) หรือเป็นกระบวนการปรับแนวคิดความเป็นประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจใหม่เพื่อให้เกิดตัวแทนที่มุ่งมั่นพัฒนาบริหารจัดการที่ดี (Wilson, 2000) อยู่ในกลุ่มทฤษฎีการกระจายอำนาจการบริหารสาธารณะอย่างยุติธรรมในพื้นที่ขนาดเล็กที่สุด (Abraham, 2014) ดังนั้นการกำหนดและดำเนินกิจกรรมความร่วมมือในระดับท้องถิ่น ระหว่างสถาบันที่เป็นทางการ จึงมีบทบาทโดยตรง ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลกับสถาบันที่ไม่เป็นทางการ และที่มีบทบาทโดยอ้อมได้แก่ เครือข่าย องค์กรชุมชน และสมาคมท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความร่วมมือในรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับพลเมืองและพลเมืองกับรัฐ เพื่อตัดสินใจและส่งมอบบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Shah and Shah, 2006) หรือจะนิยามว่า เป็นกระบวนการหรือกิจกรรมการบริหารจัดการท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวข้องกับสถาบันที่เป็นทางการของรัฐและตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ โดยการเข้ามามีบทบาทหรือเกี่ยวพันกับการบริหารหรือประเด็นปัญหาที่ซับซ้อนโดยเน้นความร่วมมือ การประนีประนอมและความหลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากกว่าคำสั่งและหลักปฏิบัติที่ตายตัวของสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ (Tanchai, 2014) ในอีกมุมมองหนึ่ง คือ การปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ ที่ดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐและภาคประชาชนโดยไม่มีกฎเกณฑ์เรื่องรูปแบบการเข้าร่วมที่แน่นอนไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวของจำนวนองค์กรที่เข้าร่วมและไม่ให้ความสำคัญกับระดับชั้นของฝ่ายบังคับบัญชาของระบบราชการในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาแต่ให้ความสำคัญต่อการเกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุดและความโปร่งใสในการตัดสินใจแก้ปัญหา (Charoenmuang, 2008) และการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ การจัดสรรงบประมาณ การให้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นระหว่างตัวแสดง ที่มาจากหลายภาคส่วนทั้งผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ องค์กรธุรกิจ ทั้งสถาบันที่เป็นทางการและสถาบันที่ไม่เป็นทางการ (Chansiri, 2015)

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีการกำหนดกรอบเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา คือ สาเหตุอันนำไปสู่ความร่วมมือ อันได้แก่ ความต้องการข้อมูล องค์กรความรู้ งบประมาณ บุคลากรหรือผู้เชี่ยวชาญ จึงเกิดการทำงานระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคี/ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่าง ๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง จนกระทั่งเกิดแนวทางในการสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้นำความร่วมมือเป็นศูนย์กลางของภาคีเครือข่าย ดังแผนภาพที่ 1 (Figure 1)

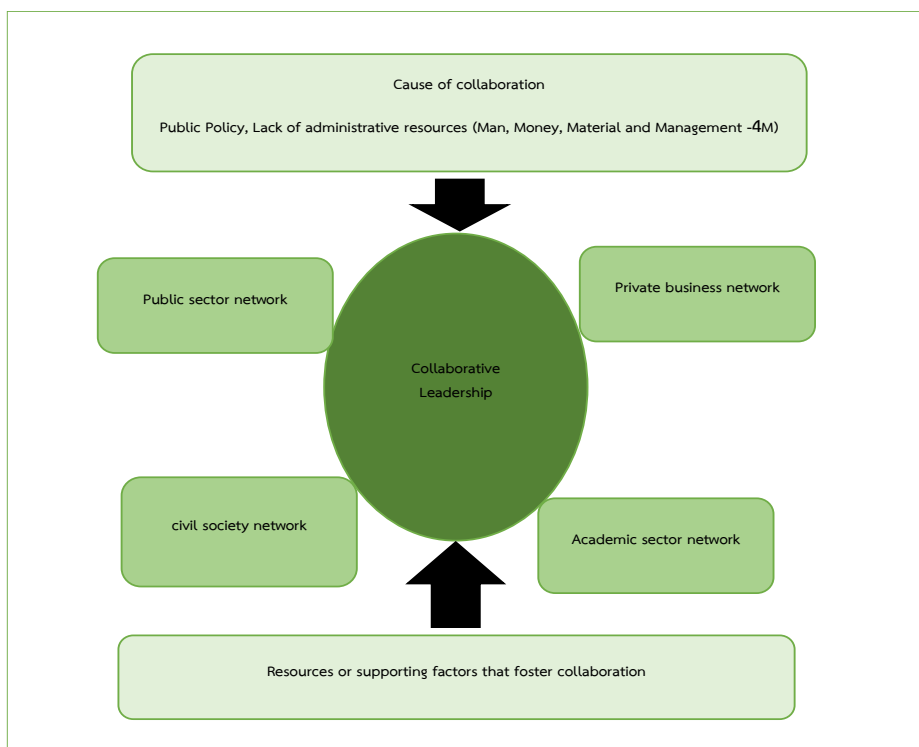


Figure 1. Conceptual Framework

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูลแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยเครื่องมือคือแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth-Interview) การจัดเสวนากลุ่มย่อย (focus group) และการรับฟังความคิดเห็นจากข้อมูลย้อนกลับ ครอบคลุมในเขตพื้นที่ของ 3 องค์กรที่ทำการศึกษา และมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) คือ ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำชุมชนในพื้นที่ศึกษา จำนวน 12 คน เครือข่ายภาคประชาชน/ภาคประชาสังคม เครือข่ายภาคธุรกิจเอกชน เครือข่ายภาครัฐ เครือข่ายทางวิชาการและสถาบันการศึกษา ในอปท. ๑ ละ 20 คน รวมเป็น 60 คน ทั้งนี้ ผู้วิจัยทำการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบไม่ใช่หลักทฤษฎีความน่าจะเป็น (Non probability sampling) ด้วยวิธีการเลือกตัวอย่างตามสะดวก (Convenience Sample) การเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) และการเลือกตัวอย่างแบบก้อนหิมะ (Snowball Sampling) โดยมีอปท. ที่ทำการศึกษา คือ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม อ. เมือง จ. เพชรบุรี 2) เทศบาลตำบลบางเตือ อ. เมือง จ. ปทุมธานี 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน จ. แม่ฮ่องสอน และมีเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ ดังต่อไปนี้ คือ 1) เป็นอปท. ที่ได้รับรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้าหรือรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี 10 ปีซ้อนหลัง 2) เป็น อปท. ที่มีการรวมกลุ่มและเครือข่ายภาคประชาชนอย่างชัดเจน (จากการลงสำรวจพื้นที่เบื้องต้นของนักวิจัย อาทิ เป็นกิจกรรมที่ทำกันต่อเนื่องทุกปี บางกิจกรรมก็ได้รับรางวัลจากหน่วยงานภายนอก หรือบางกิจกรรมก็เป็นข่าวของจังหวัดที่มีการเชิญชวนประชาชนให้เข้าร่วมกิจกรรม) 3) มีบุคลากร/หรือประชาชนที่พร้อมจะเป็นนักวิจัยของท้องถิ่น โดยมีคุณสมบัติคือ เป็นผู้จบ

การศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไปและมีประสบการณ์ด้านการทำวิจัยมาก่อน สังกัดในหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสนใจและสบายใจที่จะเป็นนักวิจัยในโครงการนี้จำนวนอย่างน้อย หน่วยงานละหนึ่งท่าน

ผลการวิจัย

รูปแบบและวิธีการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น

การศึกษาแนวปฏิบัติการสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น แนวปฏิบัติการสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น ประกอบด้วย สาเหตุของการให้ความร่วมมือ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ระดับความร่วมมือ ประเด็นความร่วมมือ และความต่อเนื่องของความร่วมมือ การสังเคราะห์ภาพรวมของรูปแบบความร่วมมือวิธีการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่น พบว่า สาเหตุของความร่วมมือ และจำแนกบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างความร่วมมือ มีสาเหตุหรือความเป็นมาของความร่วมมือคือความต้องการข้อมูล องค์ความรู้ งบประมาณ บุคลากรหรือผู้เชี่ยวชาญ อาทิ กรณีศึกษาที่เทศบาลตำบลบางเตือจากความร่วมมือก่อให้เกิดการถ่ายทอดความรู้ในเรื่องการทำสไลม์โอบ การอนุรักษ์วิถีชีวิตความเป็นชาวมอญในจังหวัดปทุมธานีที่ได้รับจากภูมิปัญญาและประสบการณ์ของปราชญ์ชุมชน จากผู้เฒ่าผู้แก่ในชุมชน

“จุดเริ่มต้นของกิจกรรมในศูนย์การเรียนรู้และอนุรักษ์วัฒนธรรมชาวมอญทางเทศบาลได้เป็นผู้ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณสำหรับซื้อวัสดุอุปกรณ์ และจ้างวิทยากรมาให้ความรู้ในเรื่องการปักสไลม์โอบ การเขียนลาดลายในสไลม์และการหาช่องทางการเผยแพร่และจำหน่ายผลงานของชาวมอญอีกด้วย” (ผู้ให้ข้อมูล A1, การสื่อสารส่วนบุคคล, กุมภาพันธ์ 3, 2566)

“จากการที่เทศบาลได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์วัฒนธรรมชาวมอญนั้น จึงเกิดการอบรมให้ความรู้แก่กลุ่มสตรีและกลุ่มผู้สูงอายุในชุมชน ทำให้มีรายได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นำมาซึ่งการร่วมสร้างเครือข่ายจากหลาย ๆ ภาคส่วน อาทิภาครัฐ ประชาชน ประชาสังคม ธุรกิจเอกชน ได้ร่วมกันสร้างเอกลักษณ์ของชุมชนให้โดดเด่นเป็นที่รู้จักถึงในระดับจังหวัด” (ผู้ให้ข้อมูล A2, การสื่อสารส่วนบุคคล, กุมภาพันธ์ 3, 2566)

นอกจากนี้ยังต้องการการสนับสนุนด้านงบประมาณและบุคลากรจากเทศบาลอีกด้วย สาเหตุอีกประการของความร่วมมือ คือ ปัญหาในท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวไม่สามารถจัดการแก้ไขได้ ปัญหาเพียงลำพัง ความหนาแน่นของประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นและส่งผลกระทบข้ามเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แรงกระตุ้นจากปัจจัยภายนอกและความต้องการประหยัดเชิงขนาดจึงเป็นปัจจัยสำคัญนำไปสู่การสร้างความร่วมมือมากขึ้นด้วย อาทิ กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสามที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีหน้าที่บริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเด็กก่อนวัยเรียนให้ได้ผลดีโดยที่ผู้ปกครองไม่ต้องส่งบุตรหลานเข้าไปเรียนในตัวเมืองให้เสียเวลารับ-ส่ง จึง

นำไปสู่การสร้างความร่วมมือในการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กให้เป็นมหาวิทยาลัยวัยชนจนเป็นนวัตกรรมทางการศึกษาที่ได้รับรางวัลมากมาย และสำเร็จลงได้ด้วยความร่วมมือจากทุกภาคีเครือข่าย

“สาเหตุของการให้ความร่วมมือในทุก ๆ กิจกรรมและโครงการของชุมชน คือความรักที่มีต่อท้องถิ่น และมองว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นของประชาชนทุกคนจึงอยากเห็นท้องถิ่นของตนได้รับการพัฒนา อีกทั้งโดยพื้นฐานของชุมชนมีความผูกพัน มีความสามัคคีอันเป็นทุนทางสังคมของชุมชนอยู่แล้ว คนในชุมชนจึงเข้ามามีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และยังช่วยปลูกฝังให้ลูกหลานได้เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันอีกด้วย” (ผู้ให้ข้อมูล B1, การสื่อสารส่วนบุคคล, กุมภาพันธ์ 8, 2566)

สาเหตุของความร่วมมืออีกประการหนึ่งมาจากปัจจัยผลักดันด้านนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐส่วนกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บูรณาการการทำงานร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย และนโยบายประชารัฐของรัฐบาลปัจจุบัน รวมทั้งรางวัลพระปกเกล้าด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม และบรรยากาศการเมืองท้องถิ่นที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือจากความขัดแย้งและแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในท้องถิ่นมีไม่มากนัก การสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองในท้องถิ่น การที่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ อาทิ มหาวิทยาลัยในท้องถิ่นและสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ตื่นตัวอยากมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในความร่วมมือที่โดดเด่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีบทบาทสำคัญในการสร้างความร่วมมือในฐานะที่เป็นผู้ผลักดันความร่วมมือหรือ “ผู้นำความร่วมมือ” ซึ่งตระหนักถึงการเกิดขึ้นของโอกาสในการสร้างความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเล็งเห็นปัญหาที่ต้องอาศัยการทำงานแบบร่วมมือกันเนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหารไม่ว่าจะเป็นคน (Man) งบประมาณ (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) (4M) นอกจากนี้ผู้นำความร่วมมียังมีการริเริ่มพัฒนาข้อเสนอการทำงานร่วมกันด้วยการชักชวนโน้มน้าวให้องค์กร/ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องตัดสินใจร่วมทำงานด้วยกันรวมถึงใช้ทรัพยากรต่าง ๆ และเพื่อสร้างความไว้วางใจ เชื่อใจ ความเห็นพ้องกับข้อเสนอจากเครือข่าย จนทำให้ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการผลักดันเป็นนโยบาย

“คนในชุมชนควรเป็นเจ้าของชุมชน ดังนั้น จึงต้องมีการประสานความร่วมมือจากทั้ง รัฐ อปท. และประชาชน เพื่อให้เกิดการร่วมมือ -ต่อยอด-งานออกมาดี-และนำไปสู่การพัฒนาในที่สุด ในความเป็นหน่วยงานรัฐนั้นบางครั้งก็ติดขัดในข้อกฎหมายทำให้ขาดความคล่องตัว การมีเวทีรับฟังความคิดเห็นทั้งที่เป็นทางการ (เวทีประชาคม) และเวทีที่ไม่เป็นทางการ ทำให้มีการระดมความคิดเห็นและเป็นความร่วมมือจากทุกภาคส่วน” (ผู้ให้ข้อมูล C1, การสื่อสารส่วนบุคคล, มีนาคม 8, 2566)

“ด้วยงบประมาณที่มีน้อยแต่อยากทำให้ยิ่งใหญ่ เพื่อเป็นหน้าเป็นตาของจังหวัด เลยอยากให้ทุกภาคส่วนเข้ามาให้ความร่วมมือ จึงมีการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ออกไปในทุก ๆ ช่องทาง เพื่อให้ทุกภาคีเครือข่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งผู้ประกอบการโรงแรม ฝ่ายสถาบันการศึกษา (มรภ. เชียงใหม่ วิทยาเขตแม่ฮ่องสอน) ภาคประชาสังคม สภาพลเมืองแม่ฮ่องสอน คุรุบ้านนาญ สมาชิกองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น กลุ่มอาชีพ (ชุดไทยใหญ่)” (ผู้ให้ข้อมูล C2, การสื่อสารส่วนบุคคล, มีนาคม 8, 2566)

ผลการศึกษาจากกรณีศึกษาทั้งสามพื้นที่ พบว่า การเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย ตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องและให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น คือ มืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์รวมในการบริหารจัดการ และมีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เข้ามาร่วมเป็นภาคีเครือข่ายด้วย และมีภาคส่วนอื่นๆ อาทิ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรการศึกษาในพื้นที่หรือใกล้เคียง ระดับของความร่วมมือมีตั้งแต่ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมภาคภูมิใจ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมตรวจสอบ ร่วมตัดสินใจ และมีความไม่เป็นทางการคือไม่มีการทำสัญญาหรือการทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) เนื่องจากเป็นความร่วมมือ “ภายใน” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนความต่อเนื่องยาวนานของการให้ความร่วมมือ นั้น มีความต่อเนื่องยาวนานของกิจกรรมและโครงการที่ศึกษามากกว่า 10 ปีขึ้นไป

“พวกเราเข้าร่วมงานเปิดเมืองไต่ทุกปี เป็นเวลา 15 ปีแล้ว ร่วมงานทั้ง 5 วัน เป็นคณะแสดงดนตรีพื้นบ้านไทยใหญ่ เป็นการส่งเสริมและรักษาวัฒนธรรมชนเผ่าไทยใหญ่อีกทั้งยังทำให้สมาชิกในกลุ่มมีรายได้อีกด้วย” (ผู้ให้ข้อมูล C3, การสื่อสารส่วนบุคคล, มีนาคม 8, 2566)

“พวกเราเข้าร่วมงานเปิดเมืองไต่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเวลา 15 ปีแล้ว นำการแสดงพื้นบ้าน ฟ้อนไต หมอแงฉวยยี ซึ่งเป็นการแสดงแบบดั้งเดิม มีสมาชิกกว่า 40 ชีวิต นอกจากจะทำให้มีรายได้แล้ว ยังช่วยอนุรักษ์และสืบสานการแสดงของชาวไทยใหญ่ และมีการสอนการแสดงรำฟ้อนอีกด้วย” (ผู้ให้ข้อมูล C4, การสื่อสารส่วนบุคคล, มีนาคม 8, 2566)

ส่วนลักษณะของความร่วมมือนั้นเกิดขึ้นโดยสมัครใจ (Voluntary Cooperation) หรือมีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะทำงานร่วมกันนั้น หากปราศจากความตั้งใจจริงกระบวนการผลิตบริการให้ได้ผลสัมฤทธิ์ย่อมไม่เกิดขึ้นและเห็นเป็นรูปธรรมอย่างแน่นอน หากเป็นความร่วมมือที่เกิดจากการบังคับมักไม่มีความยั่งยืน เนื่องจากขาดแรงจูงใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ต้นทำให้การจัดตั้งและการทำงานร่วมกันเกิดปัญหาอุปสรรคได้ นอกจากนี้โดยทั่วไปหากเป็นการสร้างความร่วมมือในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันระหว่างภาคีสมาชิกในระยะยาว อาทิ การให้ความช่วยเหลือโดยสมัครใจ การแลกเปลี่ยนบริการ การยืมอุปกรณ์สิ่งของ หรือความร่วมมือแบบง่าย ๆ ความร่วมมือจะเกิดได้ไม่ยาวนานนัก แต่หากความร่วมมือมีผลผูกพันต่อภาคีเครือข่ายในระยะยาว ภาคีเครือข่ายจะคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับจากความร่วมมือเป็นสำคัญด้วย

แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1) ควรมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือ จากการศึกษา พบว่า มีภาคีเครือข่ายความร่วมมือเข้ามาร่วมในกิจกรรม/โครงการอย่างหลากหลาย ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน ภาคการศึกษา/วิชาการ การมีส่วนร่วมและบูรณาการหลายภาคส่วน (Participation and social integration) เป็นการเปิดโอกาสและเชื้อเชิญหรือสร้างความตระหนักให้กับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งหมด อันถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของหลักการกำกับดูแลที่ดี การมีส่วนร่วมยังรวมไปถึงเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เพียงแค่นักการเมืองหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ภาคีเครือข่ายความร่วมมือหลายภาคส่วนยังมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายและการรวมกลุ่มทางสังคมและช่วยผลิตซ้ำทุนทางสังคมสูงขึ้น

“ในกระบวนการทำงานของเรานั้น เรามีผู้นำที่เข้มแข็ง และเน้นการทำงานเป็นทีม ทำตามกระบวนการขั้นตอน และทำตามนโยบาย มีการวิเคราะห์ จุดอ่อนคืออะไร จุดแข็งคืออะไร และมีเครือข่ายความร่วมมือที่เรียกว่า บวร ประกอบด้วย บ้าน วัด โรงเรียน และรัฐ/ราชการ (หน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยราชการ)” (ผู้ให้ข้อมูล B2, การสื่อสารส่วนบุคคล, กุมภาพันธ์ 8, 2566)

2) ควรมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ จากการศึกษา พบว่า การมีแหล่งที่มาของงบประมาณที่ชัดเจน (Clear Funding Arrangements) ทั้งที่เป็นงบประมาณที่รัฐบาลกลางจัดให้ รายได้ของท้องถิ่น เงินภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือภาคีสมาชิกระดมทุนในจำนวนที่เท่ากัน ทั้งนี้เนื่องจากเนื่องจากขนาดและความหลากหลายของปัญหาในสังคมมีมากขึ้น การขาดแคลนงบประมาณ การมีกฎระเบียบปฏิบัติที่ทำให้การจัดสรรงบประมาณมีความล่าช้าต่อการแก้ไขปัญหา ทำให้การจัดกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

“กลไกและเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน คือ การมีงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากเทศบาล การมีผู้นำ (ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภา ประชาชนชาวบ้าน กลุ่มจิตอาสา) และผู้นำที่มีลักษณะอันเป็นผู้นำแบบธรรมชาติที่มีความรู้ ทักษะ ความเชี่ยวชาญมาช่วยถ่ายทอดความรู้สู่เยาวชนคนรุ่นหลัง และสิ่งสำคัญเลยคือ ความร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจของคนในชุมชน ต่างคนต่างรู้หน้าที่ และมีการแบ่งงานกันทำโดยไม่ใช้เรื่องเงินมาเป็นตัวตั้ง” (ผู้ให้ข้อมูล A3, การสื่อสารส่วนบุคคล, กุมภาพันธ์ 3, 2566)

3) ควรมีความต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการ การสร้างกระบวนการทำงานมีความต่อเนื่อง (Ongoing Processes) หรือการรักษาไว้ซึ่งการขับเคลื่อนงานมีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนหรือสร้างแรงกระตุ้น ให้ความร่วมมือสามารถดำเนินกิจกรรมและสร้างความต่อเนื่องต่อไปในอนาคตเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นกลไกการประชุม อาทิ การกำหนดการประชุมสม่ำเสมอ ทั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการด้านต่าง ๆ การแจกจ่ายวาระการประชุมหรือสอบถามประเด็นที่ภาคีเครือข่ายต้องการหยิบยกมาพูดคุย ก่อนจัดประชุม และมีเวลาเพียงพอที่จะปรึกษาหารือเพิ่มเติมระหว่างกัน และจัดลำดับความสำคัญ ก่อนหลังอย่างเหมาะสม อาทิ การมีสภากาแฟที่มีการประชุมกันอย่างสม่ำเสมอขององค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม จังหวัดเพชรบุรี และการมีบันทึกการประชุมทุกครั้ง การใช้ผู้ที่มีความสามารถในการ

อำนวยความสะดวก ขับเคลื่อนการประชุมให้เป็นไปอย่างราบรื่น การกำหนดห้วงเวลาการประชุมครั้งต่อไปอย่างชัดเจน การบันทึกรายงานการประชุมและส่งให้ภาคีเครือข่ายและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย รับทราบและรับรอง รวมถึงการจัดทำรายงานโครงการหรือกิจกรรม เพื่อรับรู้การทำงานที่ผ่านมา และลดความเคลือบแคลงสงสัยในประเด็นต่าง ๆ กระบวนการทำงานที่มีความสำคัญ เพราะข้อมูลการจัดทำรายงานจะช่วยสรุป/ประเมินสถานการณ์หรือสภาพปัญหา และแนวโน้มทิศทางในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น นำไปสู่โอกาสที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจจะสามารถนำข้อมูลเหล่านั้นไปวางแผนและกำหนดกลยุทธ์ที่จำเป็น และเหมาะสมต่อไปได้ในอนาคต ขณะเดียวกันความอดทนอดกลั้นและยืดหยุ่น

“เป็นเวลากว่าสิบสามปีแล้วที่เรามีสภาภาคีที่เป็นแหล่งพบปะพูดคุยกัน แลกเปลี่ยนความคิดเห็น รับฟังปัญหาและหาทางออกร่วมกัน โดยพวกเราได้ร่วมแรงกายแรงใจ กำลังทางสติปัญญา กำลังทรัพย์ หรือแม้แต่การสนับสนุนข้าวปลาอาหารและอุปกรณ์อื่น ๆ โดยมีหลายภาคส่วนเข้าร่วม อาทิ ประชาชน ภาคเอกชนผู้ประกอบการค้า ในชุมชน ครูอาจารย์ ผู้ปกครองนักเรียน เป็นต้น” (ผู้ให้ข้อมูล B3, การสื่อสารส่วนบุคคล, กุมภาพันธ์ 8, 2566)

4) ควรมีผู้นำความร่วมมือ จากการศึกษา พบว่า ความร่วมมือที่มีความต่อเนื่องจำเป็นต้องมีบทบาทของผู้นำเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ แม้บางครั้งผู้ริเริ่ม แรงจูงใจ และความคาดหวังต่อประโยชน์ที่ได้รับของภาคีสมาชิกแต่ละแห่งมีความแตกต่างออกไป (ทั้งนี้คำว่า ผู้นำ อาจจะมีทั้งผู้นำที่เป็นทางการ อาทิ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำที่ไม่เป็นทางการ อาทิ หลวงพ่อ ปราชญ์ ชุมชน ผู้สูงอายุ ผู้นำกลุ่มสตรี หรือกลุ่มแกนนำอื่น ๆ) ผู้นำความร่วมมือควรจะเป็นผู้นำวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Common vision of leaderships) ที่จะมุ่งเน้นถึงผลประโยชน์อันเกิดจากความร่วมมือและมองข้ามประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองที่อาจแตกต่างกันแต่ละพื้นที่ ผู้นำเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดึงภาคีเครือข่าย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันทำงาน ผลักดันเป้าหมายร่วมผ่านกระบวนการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน การเอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือซึ่งเห็นได้ว่าผู้นำมีความสำคัญจะปรากฏอยู่ทั้งในฐานะปัจจัยแห่งความสำเร็จและความยั่งยืนของหน่วยความร่วมมือได้ ผู้นำยังทำหน้าที่เป็นตัวกลางในกระบวนการเจรจาหาข้อตกลงในการทำงานร่วมกัน โดยทำหน้าที่เป็นฝ่ายที่สาม (Third Party) ในการเข้าไปมีบทบาทแทรกกลางระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ บทบาทของผู้นำความร่วมมือหรือผู้จัดการหน่วยความร่วมมือจึงต้องสร้างความเชื่อมั่นต่อภาคีเครือข่ายและสาธารณชนว่าประโยชน์ที่ได้จะเกิดขึ้นอย่างเท่าเทียม ไม่เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกลไกการตัดสินใจที่ช่วยลดความขัดแย้งจึงมักเกิดขึ้นจากการพิจารณาเชิงเหตุและผลเพื่อหาข้อสรุปผ่านการทำฉันทามติร่วมกันเป็นสำคัญ

“การมีภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้มีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการหาข้อมูลเชิงลึกเพื่อนำข้อคิดเห็นและนำปัญหามาคำหนดเป็นนโยบาย โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อการทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน” (ผู้ให้ข้อมูล C5, การสื่อสารส่วนบุคคล, มีนาคม 8, 2566)

กล่าวโดยสรุป คือ แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น จึงควรมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือ มีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ มีความต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการ และควรมีผู้นำความร่วมมือ ซึ่งอาจจะมืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานความร่วมมือ เพื่อให้มีเจ้าภาพในการขับเคลื่อนทุนความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งนี้ก็ควรจะขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละพื้นที่

สรุปและอภิปรายผล

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ศึกษาความร่วมมือที่เป็นอยู่จริงตามธรรมชาติซึ่งเป็นการศึกษาถึงความร่วมมือภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงอื่น ๆ โดยที่ผ่านมามีการศึกษาในลักษณะนี้ที่โดดเด่นคือ งานวิจัยของ Luengpraphat, et al. (2011) ซึ่งศึกษาการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ อปท. เอกชน และภาคประชาสังคม/ ชุมชนแบบแยกจับคู่ศึกษาอีกทั้งไม่ได้มุ่งเน้นความร่วมมือในระดับท้องถิ่นอย่างเฉพาะเจาะจงและไม่ได้เน้น กรณีศึกษาที่อปท. เป็นแกนกลางของภาคีเครือข่ายความร่วมมือ เนื่องจากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เน้นความร่วมมือ “ภายใน” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรผ่านภาคีเครือข่ายและตัวแสดงที่หลากหลายเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยมีกรณีศึกษาเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือจากทุก ๆ ภาคส่วน แต่เป็นความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ คือไม่มีการทำ MOU ไม่มีหลักการระเบียบข้อบังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษร สอดคล้องกับการศึกษาของ Luengpraphat, et al. (2014) ที่พบว่า ความไม่เป็นทางการก็มีความสำคัญเช่นกันจากที่ช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นไม่ตกอยู่ในระเบียบหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว นอกจากนี้ ความร่วมมือยังเกิดจาก “ทุนความร่วมมือ” ของคนในชุมชน “มาด้วยกายและทำด้วยใจ” และทุนความร่วมมือนี้เองที่สามารถเป็นพลังผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความเข้มแข็งและสามารถบรรลุภารกิจตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ได้ เช่นเดียวกับการศึกษาของ Chamchong, et al. (2019) ที่พบว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการสั่งสมของทุนต่าง ๆ ที่ใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มากกว่าเฉพาะทุนที่เป็นตัวเงินเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทุนทางสังคมที่หมายถึงทั้งความไว้วางใจกันทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในแต่ละพื้นที่

สาเหตุและเงื่อนไขของความร่วมมือ ความร่วมมือถูกสร้างจากปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นตรงหน้า โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตระหนักว่าไม่สามารถทำงานโดยลำพังภายใต้อำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่จำกัด ดังนั้นจึงเห็นว่าปัญหาและข้อจำกัดของทรัพยากรจะผ่านไปได้ด้วยการสร้างความร่วมมือ ซึ่งประสบการณ์ของผู้บริหารหรือผู้นำในท้องถิ่นเห็นว่า ความร่วมมือช่วยแก้ปัญหาได้จริงก็มีส่วนกระตุ้นด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ความร่วมมือถูกสร้างจากมุมมอง หลักการทำงานหรือความคิดริเริ่มส่วนตัวของผู้ผู้นำประกอบกับบริบทและสถานการณ์ที่เอื้ออำนวยโดยไม่จำเป็นต้องมีปัญหาเป็นตัวตั้งต้นก็ได้ และความร่วมมือถูกสร้างจากค่านิยมหรือปทัสถานใหม่ ๆ ที่สนับสนุนแนวคิดเรื่องความร่วมมือ สอดคล้องกับการศึกษาของ Busabong, et al. (2017: 183) ที่พบว่าบางกรณีความร่วมมือสามารถเกิดขึ้นเพราะไปตอบรับกับอุดมคติบางประการของท้องถิ่นว่าแนวทางนี้จะช่วยสร้างสรรค์หรือนำไปสู่เป้าหมายที่พึงปรารถนาของการพัฒนาท้องถิ่นได้ซึ่งกลายเป็นแรงขับที่ซ่อนอยู่ในเบื้องลึกแม้ว่ารูปธรรมของความสำเร็จยังไม่มีเลยก็ตาม

จากการสังเคราะห์ภาพรวมของรูปแบบความร่วมมือวิธีการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่น พบว่า ประมวลสาเหตุของความร่วมมือ และจำแนก

บทบาทของ อปท. ในการสร้างความร่วมมือ ประกอบด้วย สาเหตุหรือความเป็นมาของความร่วมมือคือ ความต้องการข้อมูลและองค์ความรู้ เช่น กรณีศึกษาที่เทศบาลตำบลบางเตือจากความร่วมมือก่อให้เกิด การถ่ายทอดความรู้ในเรื่องการทำสไบมอญ การอนุรักษ์วิถีชีวิตความเป็นชาวมอญในจังหวัดปทุมธานีที่ ได้รับจากภูมิปัญญาและประสบการณ์ของปราชญ์ชุมชน จากผู้เฒ่าผู้แก่ในชุมชน เช่นเดียวกับการศึกษา ของ Busabong, et al. (2017) ที่พบว่า สาเหตุหรือความเป็นมาของความร่วมมือข้อมูลเชิงปริมาณ สะท้อนว่า สาเหตุสำคัญของความร่วมมือที่พบมากที่สุด คือความต้องการข้อมูลและองค์ความรู้ รองลงมา คือขาดแคลนงบประมาณ ตามมาด้วยการขาดแคลนบุคลากร โดยประเด็นที่ได้รับการพิจารณายังไม่มากนักคือการที่ปัญหาที่มีทั้งส่วนที่อยู่ในและนอกเหนืออำนาจหน้าที่กับการที่ปัญหามีลักษณะข้ามพื้นที่ของ อปท. ซึ่งล้วนเป็นเรื่องของเงื่อนไข/ปัจจัยผลักดันเกี่ยวกับสภาพปัญหาและข้อจำกัดองค์กร

นอกจากนี้ยังต้องการการสนับสนุนด้านงบประมาณและบุคลากรจากเทศบาลอีกด้วย สาเหตุอีก ประการของความร่วมมือ คือ ปัญหาในท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวไม่สามารถ จัดการแก้ไขปัญหาเพียงลำพัง สอดคล้องกับการศึกษาของ Busabong, et al. (2017) ที่พบว่า สาเหตุ สำคัญของความร่วมมือที่พบมากที่สุด คือความต้องการข้อมูลและองค์ความรู้ รองลงมาคือขาดแคลน งบประมาณ ตามมาด้วยการขาดแคลนบุคลากร โดยประเด็นที่ได้รับการพิจารณายังไม่มากนักคือการที่ ปัญหาที่มีทั้งส่วนที่อยู่ในและนอกเหนืออำนาจหน้าที่กับการที่ปัญหามีลักษณะข้ามพื้นที่ของ อปท. ซึ่งล้วน เป็นเรื่องของเงื่อนไข/ปัจจัยผลักดันเกี่ยวกับสภาพปัญหาและข้อจำกัดองค์กร เช่นเดียวกับแนวคิดของ Akaraboworn, J. and Akaraboworn, P. (2009) ที่ว่าปัญหาที่ต้องมีการบริหารแบบเครือข่ายมาใช้ เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณและขาดแคลนบุคลากร เนื่องจากขนาดและความหลากหลายของ ปัญหาในสังคมมีมากขึ้น การจัดการปัญหาเหล่านี้โดยผ่านหน่วยงานภาครัฐโดยตรงจึงต้องอาศัย งบประมาณและบุคลากรจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกันงบประมาณและบุคลากรที่นำมาใช้ในการ ปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาจริงก็จะมีสัดส่วนที่น้อยกว่าในส่วนของการบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ

ความหนาแน่นของประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นและส่งผลกระทบข้ามเขตอำนาจขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แรงกระตุ้นจากปัจจัยภายนอกและความต้องการประหยัดเชิงขนาดจึงเป็นปัจจัย สำคัญนำไปสู่การสร้างความร่วมมือมากขึ้นด้วย อาทิ กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสามที่ เป็นอบต. ขนาดเล็กมีหน้าที่บริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเด็กก่อนวัยเรียนให้ได้ผลดีโดยที่ ผู้ปกครองไม่ต้องส่งบุตรหลานเข้าไปเรียนในตัวเมืองให้เสียเวลารับ-ส่ง จึงนำไปสู่การสร้างความร่วมมือใน การพัฒนาศูนย์เด็กเล็กให้เป็นมหาวิทยาลัยวัยชนจนเป็นนวัตกรรมทางการศึกษาที่ได้รับรางวัลมากมาย และสำเร็จลงได้ด้วยความร่วมมือจากทุกภาคีเครือข่าย ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของ Agranoff and McGuire (2003) ที่อธิบายการทำงานแบบเครือข่ายว่า เป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจำนวน หลายแห่งเพื่อการมุ่งแก้ไขปัญหานั้นหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้โดย ลำพัง

เช่นเดียวกับ Ansell and Gash (2007) ที่กล่าวว่า ปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขก่อให้เกิดความร่วมมือของ คือ การมีอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่แตกต่างกันระหว่างภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้ตัวแสดงภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมหันหน้าเข้ามาร่วมกัน สร้างความร่วมมือก็คือ การที่แต่ละฝ่ายต่างตระหนักและยอมรับในศักยภาพและขีดความสามารถในการ แสดงบทบาทของกันและกัน โดยเฉพาะการยอมรับว่าทุกฝ่ายต่างข้อเด่น ข้อจำกัดและสมรรถนะที่ แตกต่างกัน หากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามาทำงานร่วมกัน ก็จะช่วยส่งเสริม เกื้อหนุนและยกระดับ

ประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้นได้ สภาพความแตกต่างในอำนาจบทบาทหน้าที่ ทรัพยากรและศักยภาพในการทำงานที่แตกต่างกัน จึงส่งผลให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารภารกิจของรัฐหรือนโยบายสาธารณะริเริ่มสร้างความร่วมมือกันขึ้น

ดังนั้น สาเหตุของความร่วมมือที่มาจากปัจจัยผลักดันด้านนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐส่วนกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บูรณาการการทำงานร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย และนโยบายประชารัฐของรัฐบาลปัจจุบัน รวมทั้งรางวัลพระปกเกล้าด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม และบรรยากาศการเมืองท้องถิ่นที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือจากที่ความขัดแย้งและแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในท้องถิ่นมีไม่มากนัก การสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองในท้องถิ่น การที่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ อาทิ มหาวิทยาลัยในท้องถิ่นและสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ตื่นตัวอยากมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในความร่วมมือที่โดดเด่น อบต. มักมีบทบาทสำคัญในการสร้างความร่วมมือในฐานะที่เป็นผู้ผลักดันความร่วมมือหรือ “ผู้นำความร่วมมือ” ซึ่งตระหนักถึงการเกิดขึ้นของโอกาสในการสร้างความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเล็งเห็นปัญหาที่ต้องอาศัยการทำงานแบบร่วมมือกันเนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นคน (Man) งบประมาณ (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) (4M) นอกจากนี้ผู้นำความร่วมมือยังมีการริเริ่มพัฒนาข้อเสนอการทำงานร่วมกันด้วยการชักชวนโน้มน้าวให้องค์กร/ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องตัดสินใจร่วมทำงานด้วยกันรวมถึงใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เช่น ทักษะ เวลา เงิน ฯลฯ เพื่อสร้างความไว้วางใจและความเห็นพ้องกับข้อเสนอจากเครือข่าย จนทำให้ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการผลักดันเป็นนโยบาย

จากผลการศึกษา กรณีศึกษาทั้งสามพื้นที่ พบว่า ตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องและให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการ และมีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เข้ามาร่วมเป็นภาคีเครือข่ายด้วย และมีภาคส่วนอื่น ๆ เช่น ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรการศึกษาในพื้นที่หรือใกล้เคียง ระดับของความร่วมมือมีตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมภาคภูมิใจ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมตรวจสอบ ร่วมตัดสินใจ และมีความไม่เป็นทางการคือไม่มีการทำสัญญาหรือการทำ MOU เนื่องจากเป็นความร่วมมือ “ภายใน” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนความต่อเนื่องยาวนานของการให้ความร่วมมือ นั้น มีความต่อเนื่องยาวนานของกิจกรรมและโครงการที่ศึกษามากกว่า 10 ปีขึ้นไป ส่วนลักษณะของความร่วมมือนั้นเกิดขึ้นโดยสมัครใจ (Voluntary Cooperation) หรือมีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะทำงานร่วมกันนั้น เช่นเดียวกันกับการศึกษาของ Chamchong, P., et al. (2019) ที่พบว่า ในการริเริ่มความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นผู้ริเริ่มโดยสมัครใจ ไม่ควรเป็นการบังคับขีดเส้นแบ่งโซน หรือบังคับจับคู่ความร่วมมือ ทว่าต้องเกิดขึ้นทั้งจากความสมัครใจและต้องสอดคล้องกับลักษณะธรรมชาติของประเด็นปัญหาหรือบริการสาธารณะนั้น ๆ ที่ทำให้จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกัน และหากปราศจากความตั้งใจจริงกระบวนการผลิตบริการให้ได้ผลสัมฤทธิ์ย่อมไม่เกิดขึ้นและเห็นเป็นรูปธรรมอย่างแน่นอน หากเป็นความร่วมมือที่เกิดจากการบังคับมักไม่มีความยั่งยืน เนื่องจากขาดแรงจูงใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ต้นทำให้การจัดตั้งและการทำงานร่วมกันเกิดปัญหาอุปสรรคได้ นอกจากนี้ โดยทั่วไปหากเป็นการสร้างความร่วมมือในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันระหว่างภาคีสมาชิกในระยะยาวเช่น การให้ความช่วยเหลือโดยสมัครใจ การแลกเปลี่ยนบริการ การยืมอุปกรณ์สิ่งของ หรือความร่วมมือแบบง่าย ๆ ความร่วมมือจะเกิดได้ไม่ยากมากนัก แต่หากความร่วมมือมีผลผูกพัน

ต่อภาคีสมาชิกในระยะยาว ภาคีสมาชิกจะคำนวณถึงผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับจากความร่วมมือเป็นสำคัญด้วย

ข้อเสนอแนะ

การศึกษาแนวปฏิบัติการสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น แนวปฏิบัติการสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น สาเหตุของความร่วมมือ คือ ต้องการการสนับสนุนด้านงบประมาณ, บุคลากร และปัญหาในท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวไม่สามารถจัดการแก้ไขได้ ปัญหาเพียงลำพัง ความหนาแน่นของประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นและส่งผลกระทบข้ามเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แรงกระตุ้นจากปัจจัยภายนอกและความต้องการประหยัดเชิงขนาดจึงเป็นปัจจัยสำคัญนำไปสู่การสร้างความร่วมมือมากขึ้นด้วย สาเหตุของความร่วมมือที่มาจากปัจจัยผลักดันด้านนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐส่วนกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บูรณาการการทำงานร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย และนโยบายประชารัฐของรัฐบาลปัจจุบัน รวมทั้งรางวัลพระปกเกล้าด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม และบรรยากาศการเมืองท้องถิ่นที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือจากที่ความขัดแย้งและแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในท้องถิ่นมีไม่มากนัก การสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองในท้องถิ่น การที่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ เช่น มหาวิทยาลัยในท้องถิ่นและสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ตื่นตัวอยากมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในความร่วมมือที่โดดเด่น อปท. มักมีบทบาทสำคัญในการสร้างความร่วมมือในฐานะที่เป็นผู้ผลักดันความร่วมมือหรือ “ผู้นำความร่วมมือ” ซึ่งตระหนักถึงการเกิดขึ้นของโอกาสในการสร้างความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเล็งเห็นปัญหาที่ต้องอาศัยการทำงานแบบร่วมมือกันเนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นคน (Man) งบประมาณ (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) (4M)

นอกจากนี้ ผู้นำความร่วมมือยังมีการริเริ่มพัฒนาข้อเสนอการทำงานร่วมกันด้วยการชักชวนโน้มน้าวให้องค์กร/ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องตัดสินใจร่วมทำงานด้วยกันรวมถึงใช้ทรัพยากรต่าง ๆ และเพื่อสร้างความไว้วางใจและความเห็นพ้องกับข้อเสนอจากเครือข่าย จนทำให้ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการผลักดันเป็นนโยบาย โดยมีตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องและให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น คือ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์รวมในการบริหารจัดการ และมีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เข้ามาร่วมเป็นภาคีเครือข่ายด้วย และมีภาคส่วนอื่น ๆ อาทิ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรการศึกษาในพื้นที่หรือใกล้เคียง ระดับของความร่วมมือมีตั้งแต่ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมภาคภูมิใจ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมตรวจสอบ ร่วมตัดสินใจ และมีความไม่เป็นทางการคือไม่มีการทำสัญญาหรือการทำ MOU เนื่องจากเป็นความร่วมมือ “ภายใน” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนความต่อเนื่องยาวนานของการให้ความร่วมมือ นั้น มีความต่อเนื่องยาวนานของกิจกรรมและโครงการที่ศึกษามากกว่า 10 ปีขึ้นไป ส่วนลักษณะของความร่วมมือนั้นเกิดขึ้นโดยสมัครใจ (Voluntary cooperation) หรือมีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะทำงานร่วมกันนั้น หากปราศจากความตั้งใจจริงกระบวนการผลิตบริการให้ได้ผลสัมฤทธิ์ย่อมไม่เกิดขึ้นและเห็นเป็นรูปธรรมอย่างแน่นอน หากเป็นความร่วมมือที่เกิดจากการบังคับมักไม่มีความยั่งยืน เนื่องจากขาดแรงจูงใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ต้นทำให้การจัดตั้งและการทำงานร่วมกันเกิดปัญหาอุปสรรคได้ นอกจากนี้ โดยทั่วไปหากเป็นการสร้างความร่วมมือในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันระหว่างภาคีสมาชิกในระยะยาว อาทิ การให้ความช่วยเหลือโดยสมัครใจ การ

แลกเปลี่ยนบริการ การยืมอุปกรณ์สิ่งของ หรือความร่วมมือแบบง่าย ๆ ความร่วมมือจะเกิดได้ไม่ยากมากนัก แต่หากความร่วมมือมีผลผูกพันต่อภาคีสมาชิกในระยะยาว ภาคีสมาชิกจะคำนวณถึงผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับจากความร่วมมือเป็นสำคัญด้วย จากผลการศึกษาทำให้ได้ข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ในเรื่องของการให้ความร่วมมือของภาคีเครือข่ายนั้นอาจจะไม่มีสูตรสำเร็จที่แน่นอนตายตัว เพราะมีความเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับบริบทและองค์ประกอบอื่น ๆ ของในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จากผลการศึกษาจึงมีอาจให้สูตรที่ตายตัวได้ว่าจะต้องทำอย่างไรจึงจะมีความร่วมมือที่แข็งแกร่งขึ้นได้ แต่ผลจากการศึกษามีข้อเสนอแนะในการนำไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ในเบื้องต้นควรสำรวจปัญหา วิเคราะห์ความต้องการ วิเคราะห์ความจำเป็นของความร่วมมือ ประเด็นปัญหาที่อุปถ.ต้องเผชิญในการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ประเมินศักยภาพตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประเมินศักยภาพของภาคีเครือข่ายความร่วมมือกับกิจกรรมหรือโครงการที่จะทำ ประเมินทุนความร่วมมือ (Collaborative Capital) ที่มีอยู่ และการเอื้ออำนาจของผู้นำความร่วมมือ (Collaborative Leaderships) ก็เป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญต่อความสำเร็จ โดยต้องอยู่ภายใต้การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนบนกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2) ในการตัดสินใจในกิจกรรมหรือโครงการที่จะต้องอาศัยเครือข่ายความร่วมมือ ควรมีการออกแบบความร่วมมือโดยการพบปะพูดคุย เริ่มจากไม่เป็นทางการระหว่างผู้นำฝ่ายการเมืองของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนใจสร้างความร่วมมือกัน เพื่อเห็นความจำเป็นความร่วมมือกัน มองเห็นปัญหาร่วมกันสร้างเป้าหมายร่วมกัน และมีผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน จากนั้นเชิญผู้บริหาร พนักงานท้องถิ่น และตัวแทนชุมชนเข้าร่วม และตัวแทนจากภาคีเครือข่ายทุก ๆ ภาคส่วนเข้าร่วมพูดคุย (อาจจะเป็นการทางหรือไม่เป็นทางการก็ได้)

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ รับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ประสพการณ์ (อาจจะอยู่ในรูปแบบของสภาพลเมือง สภากาแฟ เวทีประชาคม) เพื่อให้ภาคีเครือข่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือ ได้สามารถแสดงบทบาทพร้อมตัดสินใจกับตัวแสดงภาครัฐได้โดยตรงมิใช่มีบทบาทเพียงให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาหารือ แก่หน่วยงานภาครัฐ โดยทุกฝ่ายต้องมีการพบปะเจรจาหรือกันอย่างต่อเนื่อง มีการแลกเปลี่ยน รับฟัง ได้แย้ง เสนอแนะและตัดสินใจร่วมกันทั้งสองฝ่าย เพื่อรับทราบรับฟังปัญหาอุปสรรคที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีเครือข่ายได้พบเจอ หากร่วมมือกันจะก้าวข้ามปัญหาอุปสรรคนั้นได้หรือไม่? อย่างไร? ดังนั้น การกำหนดให้มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอจะเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างภาคีเครือข่าย เพื่อสร้างความต่อเนื่องและยั่งยืนในกระบวนการทำงานร่วมกัน และเพื่อให้มีการสร้างผู้นำความร่วมมือรุ่นใหม่ไปพร้อม ๆ กัน

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเป้าหมายการทำงานร่วมกันกับภาคีเครือข่าย โดยภารกิจหรือบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างความร่วมมือระหว่างกันได้ ต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือนโยบายสาธารณะเท่านั้น เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจและบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

5) ขั้นตอนสุดท้ายของการดำเนินงานกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการโดยร่วมประเมินกับภาคีเครือข่าย เพื่อให้เกิดความโปร่งใส

และไม่เข้าข้างตนเอง และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สร้างความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายอย่างเข้มแข็งกระทั่งสมัครใจที่จะยกระดับความร่วมมือนั้นให้มีความเป็นทางการแล้ว ก็สามารถที่จะทำบันทึกข้อตกลงกับหน่วยงานและภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องต่อไป

References

- Abraham, A. (2014). *Decentralisation, local governance and development: An aspect of development*. Anchor Academic Publishing.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local government*. Georgetown University Press.
- Akaraboworn, J., & Akaraboworn, P. (2009). *Network-based public management*. Office of the Public Sector Development Committee. (In Thai)
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Oxford Journal of Public Policy*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton University Press.
- Busabong, P., et al. (2017). *Local management cooperation project: Exploring practices in the northeast region*. Thailand Research Foundation (TRF). (In Thai)
- Chamchong, P., et al. (2019). *Strengthening local potential according to the guidelines for creating cooperation and consolidation: Policy proposals and practical manuals*. The Center for the Promotion and Coordination of Research for Local Self-Government, Thailand Research Foundation (TRF). (In Thai)
- Chansiri, N. (2015). Local governance: Perspectives on population participation in local management. *Journal of Humanities and Social Sciences*, 7(2), 95–117. (In Thai)
- Charoenmuang, T. (2008). *Theory and concepts of local government and local management*. Torch Publishing Project. (In Thai)
- Cheema, G. S. (2005, May 24–27). From public administration to governance: The paradigm shift in the link between government and citizens. Paper presented at the 6th Global Forum on Reinventing Government: Towards Participatory and Transparent Governance, Seoul, Republic of Korea.
- Chinnasri, W. (2022). Influence of the concept of public administration theory on Thai public sector management. *Parliamentary Journal*. (In Thai)
- Kruatthep, W. (2007). *Network: Innovation in the work of local government organizations – Analysis of local administrative organization level management to enhance operational capabilities and public responsibility*. Research Fund Office. (In Thai)
- Löffler, E. (2005). Governance and government: Networking with external stakeholders. In T. Bovaird & E. Löffler (Eds.), *Public management and governance* (pp. 163-174). Taylor & Francis Group.

- Luangprapat, W. (2020). *Collaborative governance: A decentralized society – The division in the national administrative system and the search for new models to advance the country's mission*. King Prajadhipok's Institute. (In Thai)
- Luengraphat, W., et al. (2014). *Research project on studying and collecting examples of cooperative management of civic activities (collaborative governance) between the government sector, local government organizations, the private sector, civil society, and communities* [Final report]. Thai Health Promotion Foundation, Thammasat University. (In Thai)
- Luengraphat, W., et al. (2011). *Study and collection of examples of cooperative governance (collaborative governance) between the government sector, local government organizations, the business sector, the private sector, civil society, and communities* [Research report]. Office of the Public Sector Development Commission. (In Thai)
- Office of the Secretary General of the House of Representatives. (2014). *Overview of local administrative reform in Thailand*. Office of the Secretary General of the House of Representatives Publishing Office. (In Thai)
- Rosenbloom, D. H., & Kravchuk, R. S. (2005). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. McGraw-Hill.
- Shah, A., & Shah, S. (2006). The new vision of local governance and the evolving roles of local governments. In A. Shah (Ed.), *Local governance in developing countries* (pp. 1–46). World Bank.
- Tanchai, W. (2014). *Decentralization and democracy in Thailand* (2nd ed.). King Prajadhipok's Institute. (In Thai)
- Wilson, R. H. (2000). Understanding local governance: An international perspective. *Revista de Administração de Empresas*, 40(2), 51–63.

