

## การสร้างความร่วมมือ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บนพื้นที่ภาคตะวันออก: ปัจจัยแห่งความสำเร็จ และสภาพปัญหาอุปสรรค

Establishment of Inter-local Governance  
Cooperation Case Study Eastern Thailand:  
Key Success Factors and Barriers

ชัชวินธ์ ตันติเวชวานิชย์<sup>1</sup>

และ วสันต์ เหลืองประภัสร์<sup>2</sup>

Chardchawin Tantivejvanichaya  
and Wasan Luangprapat

1 มหบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2559

2 อาจารย์ประจำ สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และสภาพปัญหาอุปสรรคที่พบในกระบวนการจัดตั้งหน่วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งแบบเดี่ยวและแบบกลุ่มจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่น ข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนภาคเอกชน และผู้แทนประชาชน รวมจำนวนทั้งสิ้น 26 คน โดยใช้กรณีศึกษาจากหน่วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะ 3 แห่ง ในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา และจันทบุรี เป็นตัวแทนของพื้นที่ภาคตะวันออก

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือมากที่สุดสามลำดับแรก คือ บทบาทของหน่วยงานภายนอก ผู้นำมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน และภาวะผู้นำท้องถิ่นแกนกลาง สำหรับสภาพปัญหาอุปสรรคระยะสร้างความร่วมมือ ได้แก่ ข้อจำกัดทางกฎหมาย การขาดความรู้และเข้าใจและไม่เห็นความสำคัญของท้องถิ่นบางแห่ง ท้องถิ่นแกนกลางขาดประสบการณ์ ข้อค้นพบจากการศึกษา หนึ่ง ความร่วมมือในบริบทท้องถิ่นไทยอาจเป็นเพียงกลไกย่อยที่หน่วยงานระหว่างประเทศเข้ามาผลักดันเพื่อเคลื่อนงานระดับสากล สอง ความร่วมมือรูปแบบซื้อขายบริการ พบว่า ท้องถิ่นผู้ให้บริการอาจมีการกีดกันผู้รับบริการโดยใช้กลไกราคา เมื่อเห็นว่าผู้รับบริการมีมากเกินไปจนอาจสูญเสียขีดความสามารถดำเนินการในพื้นที่ตนเองลง เป็นเหตุให้ผู้รับบริการเลือกซื้อ

บริการจากท้องถิ่นแห่งอื่นแทน และสาม กลุ่มการเมืองระดับจังหวัดอาจไม่มีอิทธิพลต่อเวทินโยบายมากนัก หากมีเงื่อนไขสำคัญกว่า เช่น อุปสงค์ที่เข้มข้น ตัวแสดงหลักเป็นฝ่ายข้าราชการ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย มิติความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ได้แก่ ออกกฎหมายรองรับโดยเฉพาะรูปแบบนิติบุคคล มีมาตรการกระตุ้นจูงใจและอำนวยความสะดวก สร้างกลไกความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นระดับบน-ล่าง เพื่อบูรณาการเชิงนโยบายทุกจังหวัด และเน้นใช้มาตรการในการสร้างความร่วมมือกับพื้นที่ชนบท ส่วนพื้นที่เขตเมืองเน้นไปที่การยุบรวมท้องถิ่นด้วยกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเอกภาพ บางกรณีอาจมอบหมายให้ภาคส่วนอื่นทำหน้าที่แทนหากมีประสิทธิภาพมากกว่า

## คำสำคัญ:

ความร่วมมือ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, บริการ  
สาธารณะ, ปัจจัยแห่งความสำเร็จ, ปัญหาอุปสรรค

## Abstract

The objective of this study is to study the factors that affect the success. And obstacles found in the process of establishing a cooperative unit of a local governance organization to provide public services by using qualitative research methods by document study and in-depth interviews, both individually and in groups from key informants, consisting of Local administrators, Local official Commissioner of the Department of Local Administration Expert ,Private sector representatives and the people's representatives a total of 26 peoples, using the case study from the cooperation unit of the local governance organization to provide 3 public services in Chonburi, Chachoengsao and Chanthaburi provinces, representing the eastern region.

The study found that most successful factors for establishing cooperation involved the roles of external agencies, shared vision from leaders, and core local governance leadership. Barriers to established cooperation consisted of legal restrictions, lack of knowledge and understanding, no sense of advantages, and lack experience especially core local. Results were that international agencies may impose some initial developments. Using service contracts, some service providers use high tariffs to local service

buyers, causing pressure on excluded locals. In case of conflict, the crisis results in network collapse. Political factions govern provincial political conditions. The cooperation policy arena may not be affected. Under significant conditions such as intense demand, government officials are the main protagonists.

These findings suggest that inter-local cooperation, including policy makers, should support legal entity forms of legislations, incentives and facilities, and establish cooperation between localities at the upper and lower levels in all provinces, while focusing on cooperative measures with rural areas. Urban areas should focus on amalgamation.

## Keywords

Cooperation, Local Governance, Public Service,  
Success factor, obstacle

## ● ที่มาและความสำคัญ

ช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา มีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลให้ขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดหรือลดลง อาทิ การกระจายอำนาจเชิงภารกิจจากรัฐบาลกลางหรือมลรัฐ การเผชิญวิกฤติทางการคลัง กระบวนการโลกาภิวัตน์ และการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายของประชากรการเติบโตขึ้นของเมือง จึงจำเป็นต้องบูรณาการการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคม ผังเมือง สิ่งอำนวยความสะดวก ขณะเดียวกัน มีการเรียกร้องบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและความเท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ท่ามกลางสถานการณ์ดังกล่าว พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเทศ ยังมีโครงสร้างที่กระจัดกระจายเชิงพื้นที่เป็นจำนวนมาก (Territorial fragmentation) จึงไม่มีศักยภาพที่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะที่ดีได้ การแสวงหาทางมาตรการปฏิรูปของระบบการปกครองท้องถิ่นในหลายประเทศเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างมีอยู่ด้วยกัน 2 แนวทาง คือ การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน (amalgamation) เช่น ญี่ปุ่น จากเดิมปี ค.ศ. 1945 มีเทศบาล 10,520 แห่ง แต่ลดจำนวนลงเหลือเพียง 1,719 แห่งในปี ค.ศ. 2014 (Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan : 2015) และมาตรการสร้างระบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperation) เช่น สหรัฐฯ พบว่าแนวโน้มการสร้างความร่วมมือในรูปแบบเขตพิเศษ (Special districts) ที่ไม่ใช่เขตพิเศษโรงเรียนมีจำนวนเพิ่มสูงมากขึ้นจากเดิมปี ค.ศ. 1992 มีจำนวน 33,131 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 38,266 แห่ง ในปี 2012 (U.S. Census Bureau, : 2012) ส่วนกรณีของฝรั่งเศสมีเทศบาลเป็นภาคีสมาชิกหน่วยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีถึงร้อยละ 90 ทำให้รัฐบาลต้องปรับโครงสร้างให้หน่วยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เป็นทางการของรัฐในปี ค.ศ. 2014 ข้อสังเกต

ที่น่าสนใจคือ แนวคิดทั้งสองต่างมีจุดยืนที่เชื่อมั่นว่าจะมีส่วนช่วยเพิ่มความประหยัดในเชิงขนาด (economic of scale) เช่น ต้นทุนธุรกรรมค่าจ้าง การจัดซื้อจัดจ้าง การผลิตบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ และส่วนต่างที่ประหยัดลงสามารถนำไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะอื่น ๆ สร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลและสร้างความเท่าเทียมบริการได้เช่นเดียวกัน

ส่วนกรณีของไทย ได้เคยมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำแนวทางการบูรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันมาใช้ แต่พบว่าประสบกับปัญหาหลายประการ เช่น ขัดผลประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่น ประชาชนเล็งเห็นถึงความสะดวกรวดเร็วในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีความใกล้ชิดกับประชาชนและการยึดมั่นในเอกลักษณ์ของท้องถิ่น (นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ : 2545) จึงมีความน่าสนใจสำหรับการศึกษาและนำมาเป็นบทเรียนของไทยในการจัดวางแนวทางที่เหมาะสมหรือการปฏิรูปโครงสร้างใหม่ ผ่านการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับประโยชน์ ผลกระทบ ความเหมาะสม และปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการใช้มาตรการทั้งสองดังกล่าว

ทั้งนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้เคยทำการศึกษาความร่วมมือรูปแบบสหการเหมือนฝรั่งเศส และญี่ปุ่น พบว่าในส่วนของไทยไม่มีกฎหมายลูกมารองรับทำให้เกิดขึ้นได้น้อย จึงได้มีการศึกษา โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยร่วมมือกับหน่วยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency: JICA) ในปี พ.ศ. 2549 เน้นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างด้วยกัน ระยะต่อมาจึงขยายแนวทางการร่วมมือ โดยเพิ่มบทบาทองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะแกนหลักและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นสมาชิก มีการจัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติเผยแพร่

แพร่ผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ต่อมาได้มีการออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 กำหนดแนวทางและวิธีการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันก็ยังไม่มืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติแพร่หลายมากนักเช่นเดิม

ขณะที่ความน่าสนใจของภาคตะวันออกของไทยมีหลายมิติ ทั้งเคยเป็นพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมหลักผ่านแผนการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก และพื้นที่ขับเคลื่อนโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) มีสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมสูงที่สุดเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ ส่งผลให้รายได้ประชากรต่อหัวในภาคตะวันออกสูงมากที่สุดของประเทศตามไปด้วย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ : 2555) นอกจากนี้ หากพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะ พบว่าสาเหตุปัจจัยหลักที่สำคัญควรจะเกิดจากการขาดแคลนทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณทางการคลังเพื่อการจัดการ แต่กรณีของภาคตะวันออกเมื่อนำตัวเลขรายรับทั้งหมดในปี 2558 กลับพบว่ามียาได้เฉลี่ยสูงสุด (ไม่นับรวมกรุงเทพฯ และปริมณฑล) โดยในปี พ.ศ. 2558 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก มีรายได้เฉลี่ย 79.34 ล้านบาท/แห่ง ส่วนค่าเฉลี่ยทุกแห่งของประเทศอยู่ที่ 68.43 ล้านบาท/แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น : 2558) ซึ่งเป็นข้อสังเกตที่น่าสนใจว่าเหตุใดทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมียาได้ หรือทรัพยากรมากกว่าพื้นที่ภาคอื่นๆ แต่กลับยังคงเกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้านบริบทเชิงพื้นที่ พบว่า ด้านการเมืองมีโครงสร้างการเมืองแตกต่างหลากหลายไม่เหมือนภูมิภาคอื่น โดยแต่ละจังหวัดสามารถสังเคราะห์ข้อมูลโครงสร้างอำนาจได้ 4 ลักษณะ ได้แก่ (1) ขั้วอำนาจเดียว (2) สองขั้วอำนาจ (3) สามขั้วอำนาจ (4) หลายขั้วอำนาจ (โอฬาร ถิ่นบางเตียว : 2551) ңызดังกล่าวสามารถส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการสร้างความร่วมมือได้ (สาโรช คัชมาตย์ : 2550) แม้ในทางวิชาการจะมีข้อโต้แย้งว่าความแตกต่างของกลุ่มการเมืองระดับสูง อาจส่งผลให้ความร่วมมือดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการตัดสินใจต้องผ่านกลไกฉันทามติและการประนีประนอมง่ายขึ้น (Robert Hertzog, Pawel Swianiewicz, Ken Davey and Massimo Balducci : 2010) เหตุที่ความสัมพันธ์ทางการเมืองมีนัยสำคัญนั้น สืบเนื่องกระบวนการสร้างความร่วมมืออาจนำไปสู่การสูญเสียต้นทุนทางการเมือง (Political costs of Cooperation) ทั้งการแบ่งปันหรือจัดสรรอำนาจ ชื่อเสียง และบารมีระหว่างกัน นอกจากนี้ ภาคตะวันออกมีลักษณะทางสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันออกไปสาม ลักษณะ ได้แก่ (1) สังคมเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม (2) สังคมเศรษฐกิจแบบกึ่งอุตสาหกรรมกึ่งเกษตรกรรม (3) พื้นที่สภาพทางสังคมเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรม ปัจจัยดังกล่าวถือเป็นบริบท (Context) สำคัญในการกำหนดเนื้อหาของหน่วยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่าปัจจุบันยังไม่มีรายงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงภูมิภาคเพื่อทำการศึกษาเชิงลึก ขณะที่พื้นที่ของภาคตะวันออกปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การย้ายถิ่นฐานของประชากร การเติบโตของประชากรแฝง และการขยายตัวของเมือง ดังที่ได้กล่าวมานี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจจะศึกษาในประเด็นเกี่ยวข้องกับ ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีพื้นที่ภาคตะวันออก ในประเด็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นได้

สำเร็จ และปัญหาอุปสรรคที่พบ ทั้งนี้เพื่อถอดบทเรียนให้กับพื้นที่อื่น และตอบคำถามสำคัญ เกี่ยวกับแนวทางการเสริมสร้างขีดความสามารถให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยแนวทางสร้างความร่วมมือที่เหมาะสมกับสภาพบริบทของไทยหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และมีข้อติดขัดอะไรบ้าง โดยการศึกษาผ่านกรอบแนวคิดคิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย รวมทั้งงานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

## ● วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดตั้งหน่วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะ
2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคในการจัดตั้งหน่วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะ

## ● แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### 1 แนวคิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะ

**1.1 ความหมาย** ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการอาจเป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง อาจดำเนินการได้แต่ต้องอาศัยทรัพยากรเป็นจำนวนมากอันเป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยลักษณะของความร่วมมืออาจกระทำผ่านการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือในลักษณะขององค์กรความร่วมมือที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายก็ได้(นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ : 2551)

ความร่วมมือยังสามารถรวมถึงการเข้าร่วมของภาคส่วนอื่นได้อีกด้วย อาทิ ภาคธุรกิจ (Private sector) ภาคประชาสังคม (Civil society) และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐอื่นๆ (Holger Osterrieder, Hachemi Bahloul, Glendal Wright, Kathryn Shaffner and Mark Mozur. : 2006) และอาจเกิดขึ้นหลายรูปแบบ ตั้งแต่การจัดตั้งนิติบุคคลร่วมกันอย่างเป็นทางการ หรือ การจัดทำข้อตกลงหรือพันธะสัญญาระหว่างกัน หรือ เป็นลักษณะของความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการ แต่สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาเฉพาะหน่วยความร่วมมือที่เป็นทางการเท่านั้น

**1.2 รูปแบบความร่วมมือ** แบ่งออกได้ 8 ประเภท(เรื่องเดิม : 2006) ได้แก่ (1) หน่วยความร่วมมือ (Joint-service provision) มักเกิดขึ้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็กและไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการจัดบริการหรือยังขาดประสิทธิภาพสำหรับการจัดบริการบางอย่าง (2) การบริหารงานร่วมกัน (Joint administration) เฉพาะกิจกรรมบางประการ เช่น การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การเงิน และการจัดซื้อ มีสำนักงานร่วมกัน (3) การบูรณาการความร่วมมือเพื่อการวางแผนและพัฒนา (Joint planning and development) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันประเมิน วางแผน วิเคราะห์และออกแบบทิศทางการพัฒนาร่วมกัน เช่น การค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ฯลฯ (4) การจัดซื้อบริการ (Purchase of services) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อขายบริการระหว่างกันโดยหน่วยที่ทำหน้าที่ให้บริการจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากหน่วยผู้ให้บริการ (5) การลงทุนร่วมกัน (Joint funding of investments) เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนเงินทุนสำหรับโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากหรือเครื่องจักรกลอุปกรณ์ที่มีมูลค่าสูง เช่น รถโดยสารรับส่งนักเรียน เครื่องจักรก่อสร้าง (6) การร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์ (Exchange of experience) เป็นการปรึกษาหารือสนับสนุนเชิงเทคนิค รูปแบบการทำงาน องค์ความรู้ ทักษะ ข้อมูล ฯลฯ

อาจเป็นการสร้างระบบเครือข่ายสารสนเทศระหว่างท้องถิ่น (7) การร่วมกันจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใหม่ (Creation of a new tier of government) การเกิดขึ้นของหน่วยความร่วมมือที่มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นฐานกับรัฐส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคโดยที่ภาคีสมาชิกจะถ่ายโอนหรือมอบหมายให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ที่ตั้งตั้งขึ้นนี้ทำหน้าที่แทนตนเอง (8) การสร้างความร่วมมือหลายรูปแบบ (Multiple modalities) หากเห็นว่าการนำรูปแบบต่างๆ มาผสมผสานร่วมกันภาคีสมาชิกต้องมีความยืดหยุ่นและใจกว้างต่อการจะใช้วิธีการต่างๆ

**1.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือ** Turk ได้กล่าวถึงสัมพันธภาพระหว่างอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) สามารถสร้างจุดเริ่มต้นของการแลกเปลี่ยนระหว่างกันได้ (Herman Turk : 1973) การวิเคราะห์ปัจจัยที่นำไปสู่การสร้างความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สำเร็จ ในที่นี้ จึงพิจารณาตัวปัจจัยประกอบ 2 ส่วนที่สำคัญ คือ ส่วนแรก คือ ปัจจัยเชิงสาเหตุและความจำเป็นอันนำไปสู่ความต้องการให้เกิดขึ้น และส่วนที่สอง คือ ปัจจัยที่ตอบสนองให้ความต้องการดังกล่าว โดยแต่ละส่วนมีประเด็นที่ผู้ศึกษานำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและตีความ จากข้อมูลที่ผู้วิจัยรวบรวมได้และนำมาสังเคราะห์ ดังนี้

**ส่วนแรกปัจจัยอุปสงค์** ประกอบด้วย (1) ความเกี่ยวเนื่องของสภาพปัญหา (Cross of problem) โดยมากแรงกดดันมากจากความหนาแน่นของประชากรที่ส่งผลกระทบต่อข้ามเขตอำนาจ แรงกระตุ้นจากปัจจัยภายนอกและความต้องการประหยัดเชิงขนาด (Manoj Shrestha and Richard Feiock : 2007) (2) โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็กและกระจัดกระจาย (Territorial fragmentation) การร่วมมือกันเป็นการสร้างขนาดที่เหมาะสมและเพิ่มโอกาสและเสริมสร้างความเสมอภาคการรับบริการสาธารณะ (3) การ

กระจายอำนาจเพิ่มขึ้น (Decentralization) แต่ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ นำไปสู่การสร้างข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันมากยิ่งขึ้น (Robert L. Bish : 2000) (4) การยกระดับขีดความสามารถและคุณภาพการจัดบริการสาธารณะทำให้การจัดการประเด็นปัญหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (ชาย ไชยชิต : 2555) (5) ความต้องการเชิงผลประโยชน์ของผู้บริหารเพื่อสร้างกิจกรรมหรือภาพลักษณ์อันเป็นประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพและการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และมักได้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการขยายผลผลิตส่วนเกินจากขีดความสามารถของตนและขยายอิทธิพลทางการเมืองไปพร้อมกัน (Frederic Blaeschke : 2016) หรือเห็นว่าตนจะมีความได้เปรียบในเวทีการต่อรองและมีสัดส่วนของการระดมทุนหรือทรัพยากรมากกว่าภาคีสมาชิกอื่นๆ (Richard C. Feiock : 2007) และ (6) เป็นทางเลือกเพื่อหลีกเลี่ยงการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อิสระ สุวรรณกุล และ ปธาน สุวรรณมงคล : 2547) เช่น สหการของฝรั่งเศส เนื่องจากประชาชนมีความผูกพันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองสูงและต่อต้านการยุบรวมอย่างแข็งขัน

**ส่วนที่สอง ปัจจัยสนองตอบ** แบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน ปัจจัยสนองตอบภายใน (Internal supply) และปัจจัยเกื้อหนุนภายนอก (External supply) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นบนเวทีนโยบาย (Policy Arena) ในระดับเครือข่ายความร่วมมือ นับจากการมีผู้บุกเบิกได้คิดริเริ่มความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหา (Initiative) ไปจนถึงกระบวนการจัดตั้ง (Establishing) จนกระทั่งสามารถจัดตั้งหน่วยความร่วมมือเกิดขึ้นได้เป็นผลสำเร็จ ประกอบด้วยตัวแปร 9 ประการ ได้แก่ (1) นักการเมืองท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง (Strong political leadership) สามารถใช้ประโยชน์จากความอ่อนแอของฝ่ายอื่นๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมจัดทำข้อตกลงร่วม

กันได้ (Stephanie Post : 2004; Annette Steinacker : 2004) (2) ผู้นำมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Common vision of leaderships) เพื่อมุ่งเน้นถึงผลประโยชน์อันเกิดจากความร่วมมือ (3) สภาพการเมืองท้องถิ่นเอื้ออำนวย (Political situation) ฝ่ายบริหารกับนิติบัญญัติ หากมีความขัดแย้งมักทำให้ความร่วมมือเกิดขึ้นได้ยาก (นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ : 2545) ส่วนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้สภาพปัญหาจะเร่งด่วนเพียงใด หากขาดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้นำท้องถิ่นด้วยกันเองก็ยากที่จะเกิดความร่วมมือได้ในทางปฏิบัติ (สาโรช ศักมาตย์ : 2550) (4) การมีส่วนร่วมของประชาชนและความโปร่งใสของกระบวนการสร้างความร่วมมือ (Participation and transparency) หากเป็นไปได้การจัดตั้งคณะทำงานร่วมควรประกอบจากตัวแทนภาคประชาชนในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจมีคนกลางทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, โกวิทย์ พวงงาม และ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ : 2550) (5) การออกแบบความร่วมมือที่เหมาะสม สมาชิกจึงควรแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดร่วมกัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ : 2551) (6) ภาคีสมาชิกมีส่วนร่วมตั้งแต่ในระยะเริ่มต้นและมีความเท่าเทียมกัน (เรืองเดิม : 2551) (7) จำนวนภาคีสมาชิกความร่วมมือที่เหมาะสม ระยะเริ่มต้นนั้นจำนวนไม่ควรมีมากเกินไป และหากลักษณะประชากรร่วมกัน (Homogeneity) ยังสามารถเกิดสร้างความร่วมมือได้ง่ายยิ่งขึ้น (Stephanie Post : 2004) (8) ข้อมูลสนับสนุนเชิงบวก (Positive information) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : 2550) (9) ความร่วมมือควรเกิดขึ้นโดยสมัครใจ (Voluntary Cooperation) หากปราศจากความตั้งใจจริงกระบวนการผลิตบริการให้ได้ผลสัมฤทธิ์ย่อมไม่เกิดขึ้นและเห็นเป็นรูปธรรมอย่างแน่นอน (เรืองเดิม : 2550)

สำหรับปัจจัยเกื้อหนุนภายนอก (External supply) เป็นสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยหรือส่งเสริมการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นได้สำเร็จตัวแปรเหล่านี้สามารถวิเคราะห์หรือตีผลผ่านมุมมองแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) มี 3 ประการ ประกอบด้วย (1) มาตรการจูงใจ (Incentive system) รัฐบาล หน่วยงานสนับสนุนภายนอก หรือผู้บริจาค (Donors) อาจให้มีมาตรการสนับสนุน 4 ลักษณะได้แก่ เงินอุดหนุนหรือสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินอุดหนุนแต่ละพื้นที่ตามความเหมาะสมการให้รางวัล/งบประมาณพิเศษ กระตุ้นจูงใจ และการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและความรู้ต่างๆ (Holger Osterrieder : 2006) (2) สภาพแวดล้อมทางกฎหมาย (Legal Environment) ควรระบุชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะการจัดตั้งความร่วมมือ อำนาจหน้าที่ ภารกิจ การใช้ทรัพยากร อิสระในการตัดสินใจ รวมไปถึงเหตุผลความจำเป็นในการเสริมสร้างขีดความสามารถการจัดบริการสาธารณะการบริหารงาน การควบคุม การเงิน การกำกับดูแลของรัฐ เป็นต้น (เรื่องเดิม : 2006) (3) บทบาทของหน่วยงานภาครัฐให้การสนับสนุนหรือกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือ การริเริ่มกรอบความร่วมมือไม่ควรเป็นกระบวนการที่รัฐหรือราชการส่วนกลางเป็นผู้ชี้หน้า (Top-down Process) ในทางกลับกันความร่วมมือที่เกิดขึ้นควรเกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตระหนักถึงสภาพความสำคัญของปัญหาและมีความปรารถนาที่จะร่วมมือกันเป็นภาคีสมาชิกเพื่อจัดการกับสภาพปัญหาดังกล่าวอันจะช่วยให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นมีความยั่งยืน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ : 2551)

**1.4 ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด**การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่เป็นองค์การพบว่า ปัญหาโดยส่วนใหญ่มาจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายและนโยบายของรัฐ ขาดมาตรการกระตุ้นส่งเสริมที่ชัดเจนมีข้อจำกัดทางกฎหมายและมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน เพราะกระทำได้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทและต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาในการจัดตั้งสหการ ไม่มีกระบวนการแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ขณะเดียวกันนักการ

เมืองท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจประชาชนในท้องถิ่นไม่ตื่นตัวและตระหนักถึงสิทธิการเรียกร้องการพัฒนาคุณภาพของบริการสาธารณะ ไม่สามารถแสดงพลังได้ดีเพียงพอที่จะสร้างปฏิริยาการตอบสนองของนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ เป็นต้น(นครินทร์เมฆไตรรัตน์, โกวิท พวงงาม และศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ : 2550; นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ : 2545)กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศไทยมีอุปสรรคและข้อจำกัดในระดับมหภาคและจุลภาค ทั้งในเชิงสถาบันและพฤติกรรมไปพร้อมกัน การสร้างความร่วมมือในระดับที่เป็นทางการหรือจัดตั้งองค์การในรูปแบบนิติบุคคล จึงเกิดขึ้นได้ยาก

## 2 แนวคิดการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Network governance)

แนวคิดระบบราชการแบบเดิม ได้ถูกท้าทายด้วยการทำงานผ่านความสัมพันธ์ในรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือในแนวนอน (Horizontal Collaboration) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเสมือนสะพานที่เชื่อมโยงหน่วยการปกครองระดับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่กระจัดกระจายจำนวนมาก่อรูปเป็นความสัมพันธ์ในระบบเครือข่าย ผ่านความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนและความไว้วางใจเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมาก (GermàBel and Mildred E. Warner : 2015) เพื่อแก้ปัญหาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกิจนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่กระจัดกระจาย การเกิดขึ้นของความร่วมมือเป็นไปเพื่อให้เกิดการบูรณาการและลดข้อจำกัดที่หน่วยงานหนึ่งๆ ไม่อาจจัดบริการดังกล่าวได้สำเร็จเพียงลำพัง โดยทั่วไปแล้ว ความร่วมมือกันก่อให้เกิดการบูรณาการและเพิ่มประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไป อาทิ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประสานงานหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เป็นต้น (Sue Goss : 2001)



## 2.1 ปัจจัยแห่งความสำเร็จของเครือข่ายความร่วมมือภาครัฐ

การทำงานในรูปแบบการบริหารจัดการเครือข่ายให้สามารถประสบความสำเร็จให้สามารถสร้างขึ้นได้สำเร็จนั้น Williams D. Eggers & Stephen Goldsmith ระบุว่ามืองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้ (1) สมาชิกกำหนดพันธกิจที่ชัดเจนและเน้นคุณค่าเพื่อประโยชน์สาธารณะ (2) ผู้นำหรือผู้ริเริ่มผลักดันมีกลยุทธ์ในการบูรณาการให้เครือข่ายเกิดเป็นสถาบัน (Institutionalization) (3) การเลือกหุ้นส่วน/ภาคีสมาชิก เช่น การเข้ากันของวัฒนธรรม การประเมินขีดความสามารถ และความใกล้ชิดกับผู้รับบริการ (4) การเลือกประเภทตัวแบบที่เหมาะสม มีความสัมพันธ์โดยตรงกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยืดหยุ่น (5) ความสามารถของนักบูรณาการต้องประสานความร่วมมือเผชิญหน้ากับปัญหา และข้อท้าทายต่างๆ (6) การสื่อสารที่ดีและมีประสิทธิภาพเพื่อช่วยให้การทำงานที่สลับซับซ้อนมาสู่ความเข้าใจที่ถูกต้องประสานสอดคล้องกัน (7) สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันให้เกิด “Trust” โดยจัดให้มีกลไกแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและปรึกษาหารือร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ และร่วมกันตัดสินใจที่ยอมรับของทุกฝ่าย (8) อารมณ์ความสมดุลในการกำกับดูแล ทั้งการกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสมและเป็นไปได้ ออกแบบผลประโยชน์ที่จูงใจ มีเกณฑ์คุณภาพและมาตรฐานของผลผลิตและผลลัพธ์ มีการกระจายความเสี่ยง มีกลไกบริหารความเปลี่ยนแปลง และมีแผนงานระยะยาวโดยเฉพาะแหล่งที่มาของงบประมาณที่ชัดเจน (9) การพัฒนาสมรรถนะและขีดความสามารถเครือข่าย โดยอาศัยกลยุทธ์ต่างๆ (10) การมีแผนงานในอนาคตรองรับความสลับซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตามเงื่อนไขสภาพแวดล้อมอย่างรวดเร็ว (จักร ดิงศภัททิย์ และกฤษฎา ปราโมชน์ธนา, แปล, 2552; จิรประภา อัครบวร และประยูร อัครบวร : 2552)

นอกจากนี้ Hulst และคณะได้ทำการศึกษาเชิงเปรียบเทียบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นในประเทศ

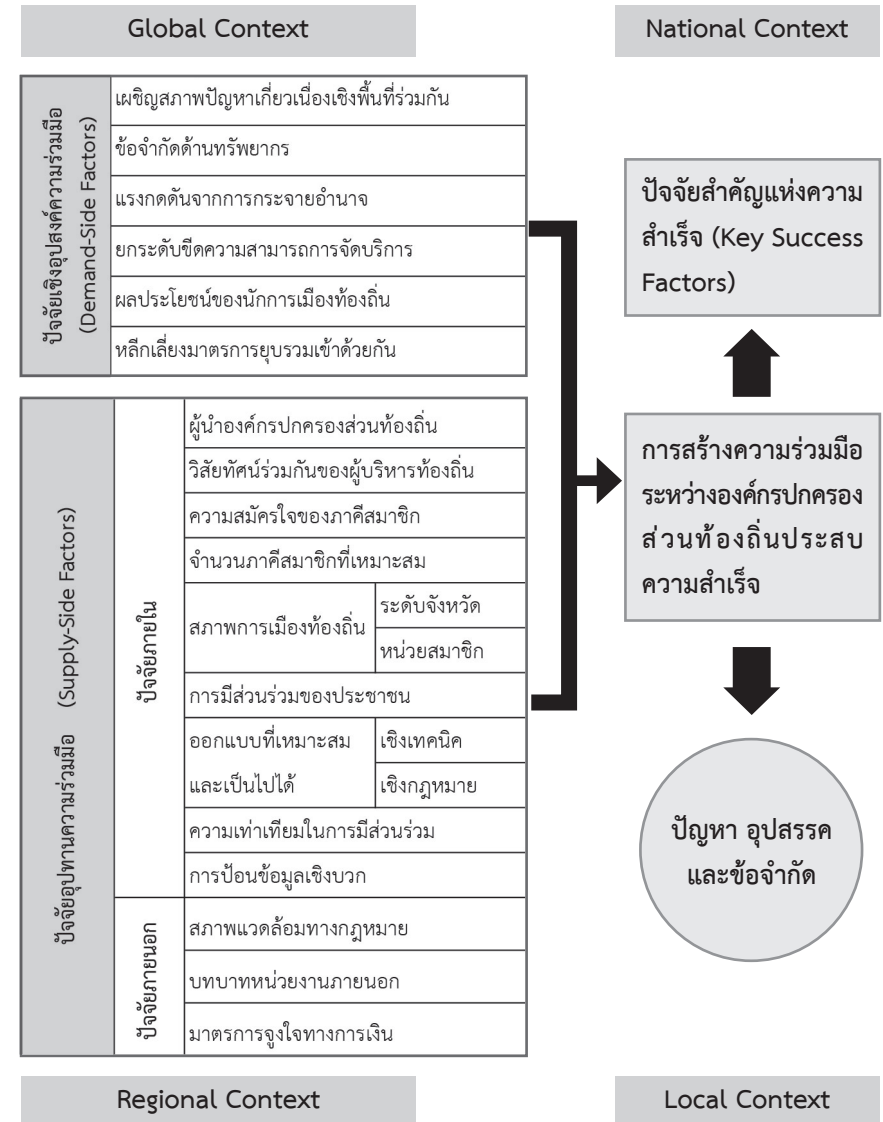
ยุโรป 8 ประเทศ แนวคิดสำคัญที่ใช้ในการศึกษาคือแนวคิดสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์และสังคมวิทยา (Sociological and Historical Institutionalism) ในฐานะตัวแปรเชิงบริบทที่มีอิทธิพล และพฤติกรรมและการตัดสินใจที่เกิดขึ้นเป็นผลลัพธ์ที่ได้จากปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ที่เกิดขึ้นระหว่างเหตุผลเชิงสถาบันและตัวแสดงต่างๆ โดยมองว่าตัวแสดงทั้งภาครัฐและเอกชนล้วนมีเป้าหมายและเหตุผลของตนเองและอยู่ภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ โดยหยาบกรังบริบทสำคัญได้แก่ บริบทเชิงสถาบันระดับชาติ (National Institutional Context) เช่น กฎหมาย และมาตรการจูงใจที่เกี่ยวข้อง วัฒนธรรมบริหารงานภาครัฐ (Public administrative culture) และต้องเผชิญกับแรงกดดันหรือปัจจัยแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกด้วย (Rudie Hulst, André van Montfort, Arto Haveri, Jenni Airaksinen and Josephine Kelly : 2009)

สำหรับปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างความร่วมมือในวรรณกรรมอื่นๆ พบว่าสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันกล่าวคือ เกิดจากปัจจัยด้านแรงกดดันจากภายนอกและภายในท้องถิ่น อาทิ Bel และ Warner พบว่า มาตรการรัดเข็มขัดและวิกฤติทางการคลัง นำไปสู่แนวทางการปฏิรูปค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นแนวทางที่อาจถูกหยิบนำมาใช้ (Germà Bel and Mildred E. Warner : 2015) โดยอธิบายเพิ่มเติมว่าความประหยัดในเชิงขนาดขึ้นอยู่กับ

- 1) โครงสร้างต้นทุนการให้บริการเกี่ยวข้องกับขนาดและความหนาแน่นหรือเข้มข้นทางเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อม
- 2) โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเรื่องของขนาด (Size) ลักษณะของพื้นที่ (เช่น มหานคร-เมือง-ชนบท) และอำนาจที่ได้รับมอบจากรัฐบาลกลางหรือภูมิภาค และ
- 3) กรอบในการกำกับดูแลระดับในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาคที่มีความแตกต่างกันของความร่วมมือในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็น

ทางการ ส่วน James A. Coon อธิบายเหตุผลและความเป็นไปได้อันนำไปสู่ การตัดสินใจสร้างความร่วมมือในระดับเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ขึ้นอยู่กับการประหยัดในเชิงขนาด (economic of scale) การร้องขอจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงดำเนินการแทน (entrustment) เพิ่ม ความสะดวกในการปฏิบัติทำงานมากขึ้นเช่น การจัดการทางหลวงที่เชื่อมต่อ หลายพื้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ร่วมกันดูแล แก้ปัญหาการ กระจายทรัพยากรธรรมชาติไม่เท่าเทียมกัน รวมทั้งอาจเกิดจากเกิดสิ่งอำนวยความสะดวกส่วนเกินทางกายภาพ (Surplus Physical Facilities) เช่น เทศบาล บางแห่งมีการลดลงของประชากรพบได้ในพื้นที่เชื่อมต่อของเมืองที่มีความเจริญ สูง และลดความซ้ำซ้อนการจัดการบริการ (James A. Coon : 2015) Kettunen และ Teles ระบุว่า เหตุผลสำคัญเชิงการบริหาร คือ เหตุผลทางเศรษฐกิจ เพิ่มประสิทธิภาพ และความประหยัดในเชิงขนาด และการกระจายทรัพยากร ในหมู่สมาชิก การสร้างความร่วมมืออาจไม่ได้เป็นทางเลือกเดียว แต่วิธีการ Privatization อาจได้ผลดีและได้รับการยอมรับมากกว่า ดังเช่นกรณีอังกฤษ และเนเธอร์แลนด์ ส่วนในสหรัฐฯ การสร้างความร่วมมือได้รับการยอมรับอย่าง แพร่หลาย โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (Pekka Kettunen and Filipe Teles : 2015) แต่สิ่งที่พึงระวัง คือ ผลกระทบเรื่องการลดลงของ การควบคุมประชาธิปไตยของแต่ละหน่วยสมาชิกโดยเฉพาะกรณีของสหรัฐฯ ที่ นำรูปแบบผู้จัดการมาใช้

● กรอบแนวคิดการวิจัย



## ● เปรียบวิธีวิจัย

**1 วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)** ประกอบด้วย วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และสัมภาษณ์ด้วยแบบสอบถามกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interviews) กำหนดกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง 26 คน ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่น ข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น นักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descript Analysis) และการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparison Analysis) เพื่อสรุปรวบยอดทางความคิดจากการสร้างข้อสรุปทั่วไป (Generalization) เกี่ยวกับปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญที่สุด (Key Success Factors) ใน 3 ลำดับแรก และปัญหาอุปสรรคที่พบ (Obstacles) จากกรณีศึกษาในครั้งนี้

**2 การเลือกกรณีศึกษา (Case Study)** จำนวน 3 หน่วยงานร่วมมือเพื่อเป็นตัวแทนของความร่วมมือบนพื้นที่ภาคตะวันออก อาศัยหลักเกณฑ์และความแตกต่างด้านบริบทโครงสร้างการเมืองท้องถิ่นภายในจังหวัด (Political Circumstances) แบ่งออกเป็น หน่วยงานความร่วมมือที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดที่มีการเมืองท้องถิ่นแบบชั่วคราวเดียว สองชั่วคราว และหลายชั่วคราว และเกณฑ์ความแตกต่างด้านสภาพแวดล้อมทางสังคมเศรษฐกิจ (Social-Economic Circumstances) ได้แก่ พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่เกษตรกรรม และกึ่งเกษตรกรรม

(1) ศูนย์ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นตัวแทนหน่วยงานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่มีโครงสร้างการเมืองและสองชั่วคราว และตัวแทนหน่วยงานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่บนพื้นที่ซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจสังคมแบบกึ่งเกษตรกรรมกึ่งอุตสาหกรรม

(2) โครงการจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการจังหวัดชลบุรี เป็นตัวแทนหน่วยงานร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่มีโครงสร้างการเมืองชั่วคราวเดียว และตัวแทนหน่วยงานร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่บนพื้นที่ซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจสังคมแบบอุตสาหกรรม

(3) โครงการปรับปรุงและเพิ่มเติมประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอยเทศบาลจันทบุรี เป็นตัวแทนหน่วยงานร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่มีโครงสร้างการเมืองหลายชั่วคราว และตัวแทนหน่วยงานร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่บนพื้นที่ซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจสังคมแบบเกษตรกรรม

## ● ผลการศึกษา

### 1. ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือ (Key Success Factors)

ผลจากการศึกษา ชี้ให้เห็นว่าการริเริ่มหน่วยงานร่วมมือในสามกรณีศึกษา เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขสำคัญสองลักษณะ ลักษณะแรก เกิดจากการเข้ามาผลักดันของหน่วยงานภายนอก โดยเฉพาะหน่วยงานระหว่างประเทศ ภาครัฐ และสถาบันการศึกษา เกิดขึ้นกับกรณีศูนย์ความร่วมมือฯ และโครงการจัดการชายฝั่งทะเลฯ ทั้งในช่วงเวลาที่เกิดขึ้นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความต้องการหรือเผชิญสภาพปัญหาเหมือนกัน เพียงแต่ทั้งสองกรณีเกิดขึ้นภายใต้บริบทที่อาจมีวัตถุประสงค์ของผู้ที่ริเริ่มผลักดันแตกต่างกันออกไป กล่าวคือกรณีศูนย์ความร่วมมือฯ เกิดขึ้นภายใต้โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อใช้พื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทราสำหรับทดลองและวิจัยแนวทางการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนทรัพยากรและไร้ขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะ ดังนั้น เป้าประสงค์หลักหรือธงนำจึงเป็นการพยายามผลักดันแนวคิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะโดยตรง ส่วนภารกิจจัดการการท่องเที่ยว นั้น เป็นเสมือนสิ่งที่ช่วยอธิบายสภาพแวดล้อมและปัญหาที่พบให้กับคณะที่ปรึกษาทราบ ขณะที่โครงการจัดการชายฝั่งทะเลฯ พบว่า โครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาทางทะเลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง (PEMSEA) ซึ่งเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศที่เข้ามาริเริ่มผลักดันการบูรณาการการจัดการชายฝั่งทะเลระดับภูมิภาคร่วมกันในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงเพื่อให้มีกลไกจัดการชายฝั่งทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ร้อยละ 25 ภายในปี ค.ศ. 2021 แนวคิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะมิได้เป็นเป้าประสงค์หลักแต่เป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เท่านั้น กระนั้นก็ตามทั้งสองกรณีเกิดขึ้นเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถจากการทำงานในรูปแบบเครือข่ายระหว่างหน่วยงานและเสริมสร้างความเป็นเอกภาพมากขึ้น

เมื่อพิจารณาบทบาทของหน่วยงานภายนอกพบว่า เป็นที่มาของปัจจัยอื่นๆ ที่เอื้อต่อความสำเร็จในการจัดตั้งหน่วยความร่วมมือหลายประการ ได้แก่ (1) หน่วยงานภายนอกอยู่ในฐานะผู้ริเริ่มจุดประกายทางความคิด ชี้ให้เห็นความจำเป็น ความสำคัญ และประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ทั้งที่มีได้ปรากฏสภาพปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องร่วมมือกันแต่อย่างใด (2) การเป็นนักบูรณาการเครือข่าย หรือ Network Manager โดยกระตุ้นให้เกิดการประสานงานเป็นระยะๆ ให้มีการจัดประชุมร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างควมไว้วางใจระหว่างกัน การจัดวางแนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และอื่นๆ (3) การเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ในเวทีจัดประชุม

จัดตั้งองค์กรความร่วมมือฯ (4) การสร้างความเชื่อมั่นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ทางกฎหมาย เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เข้าไปอธิบายข้อกฎหมายที่เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกัน ทั้งที่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่จำนวนมากขาดประสบการณ์และความรู้ความเข้าใจ และหัวหน้าเกรงการละเมิดกฎหมายของรัฐ (5) การให้ข้อมูลเชิงบวกและสร้างภาพอนาคตเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในเชิงเทคนิค จนเกิดวิสัยทัศน์ร่วมกันได้เป็นผลสำเร็จ (Common vision) ทำให้ทุกฝ่ายยังคงมุ่งมั่นที่จะสร้างความร่วมมือ และวางแผนงานร่วมกัน (6) การแนะนำการเลือกภาคีหุ้นส่วนที่เหมาะสม สิ่งที่น่าสนใจในกรณีโครงการจัดการชายฝั่งทะเลฯ พบว่า PEMSEA กำหนดเงื่อนไขให้การออกแบบกิจกรรมและโครงการต้องมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน อันเป็นที่มาของแผนงานต่างๆ แนบท้ายบันทึกข้อตกลงระหว่าง PEMSEA กับจังหวัดชลบุรี ตลอดจนมีใช้มาตรการจูงใจทางการเงินและมีใช้เงินเข้ามาโน้มน้าวชักจูงถึงประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะได้รับ

ส่วนลักษณะที่สอง คือ การเกิดขึ้นจากแรงกดดันเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ กล่าวคือ ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากความไม่สมดุลระหว่างภารกิจที่ต้องกระทำตามกฎหมาย กับทรัพยากรที่มีอยู่ ดังที่ปรากฏในโครงการปรับปรุงและเพิ่มเติมประสิทธิภาพในรูปแบบการมอบหมายภาระหน้าที่ ซึ่งไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก กระนั้นก็ตาม เมื่อประสบปัญหาเกินกว่าขีดความสามารถ หน่วยงานแกนกลางพยายามที่แก้ปัญหาด้วยการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพมากกว่า คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่แทนภายใต้โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองระบบที่กฎหมายเปิดช่องไว้ให้ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จึงใช้รูปแบบการสร้างหุ้นส่วนกับภาคเอกชนเข้ามารับสัมปทาน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแกนกลางยังคงประสบปัญหาการขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและสัญญาจ้าง ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิค ซึ่งส่วนใหญ่ไปอยู่ใน

หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคแนวทางการแก้ไขของหน่วยงานแกนกลาง จึงปรึกษาหารือกับหน่วยงานภายนอกในข้อสัญญาเพื่อป้องกันการเสียเปรียบ (สำนักงานอัยการสูงสุด) ขณะเดียวกัน ในช่วงการพิจารณาข้อเสนอเชิงเทคนิคจากภาคเอกชนแจ้งความประสงค์เข้ามารับสมัครงานจำนวนมาก เทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์กลับขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และเชี่ยวชาญการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องเชิญผู้แทนจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหน่วยความร่วมมือในสองกรณีนี้ บทบาทของหน่วยงานภายนอกเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของความสำเร็จในการจัดตั้งหน่วยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยอยู่ในฐานะของผู้เข้าไปริเริ่มผู้จัดการเครือข่ายในช่วงการจัดตั้ง ผู้อำนวยการความสะดวก การสร้างความเชื่อมั่นทางกฎหมายและเชิงเทคนิคทั้งในรูปแบบให้คำปรึกษา หรือร่วมประชุม ในบางกรณีมีการใช้มาตรการจูงใจทางการเงินและมีใช้เงินร่วมด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งหน่วยงานภายนอกมักนำมาสู่ปัจจัยอื่นๆ เกื้อหนุนและเอื้อต่อการสร้างความร่วมมือให้ประสบความสำเร็จ และที่สำคัญคือ จำเป็นต้องสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันอันเป็นที่มาของความมุ่งมั่นในการร่วมมือกันจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญในลำดับถัดมา

วิสัยทัศน์ร่วมกัน (Common vision) เป็นหัวใจสำคัญในการสร้างความร่วมมือให้ประสบความสำเร็จที่สำคัญในลำดับรองลงมา เหตุที่การมีวิสัยทัศน์ร่วมกันมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากหลายกรณีพบว่า ความพยายามที่จัดตั้งหน่วยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ ประสบปัญหาข้อขัดแย้งจากการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแสดงสำคัญหลัก ไม่เห็นพ้องหรือเห็นตรงกันกับหน่วยงานต่างๆ (เช่น ข้อกฎหมาย ประโยชน์) ทั้งนี้ เนื่องจากการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือมีภาคส่วนอื่นๆ เข้าร่วมนั้น ถือเป็นเรื่องใหม่ในทางปฏิบัติอยู่พอ

สมควร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่มีประสบการณ์หรือตัวอย่าง และมักได้รับการกดดันจากฝ่ายข้าราชการ ด้วยเพราะวันเกรงการทำผิดกฎหมายและบางส่วนของที่เกรงว่าความร่วมมืออาจนำมาสู่ผลเสียมากกว่าผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า วิสัยทัศน์ที่เกิดขึ้นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อความราบรื่นในการประชุมจัดตั้งหน่วยความร่วมมือทุกรูปแบบ

อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของวิสัยทัศน์ร่วมกันอันนำมาสู่การจับมือและแรงมุ่งมั่น (passion) อาจมีมูลเหตุและเงื่อนไขแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ กรณีศูนย์ความร่วมมือฯ เป็นวิสัยทัศน์ที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานภายนอกเข้าไปชี้ให้เห็นประโยชน์ต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการทำงานในรูปแบบเครือข่าย แต่กรณีโครงการจัดการชายฝั่งทะเลฯ เพิ่มเติมคือ การเล็งเห็นประโยชน์จากมาตรการจูงใจทางการเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับจากหน่วยงานภายนอก ตลอดจนโอกาสในการเดินทางไปศึกษาแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากต่างประเทศ ขณะที่โครงการปรับปรุงและเพิ่มเติมประสิทธิภาพ วิสัยทัศน์สำคัญอันนำไปสู่การเข้าร่วมโครงการฯ ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมาชิกร่วมมือกันระยะจัดตั้งมาจากเหตุผลเรื่องความคุ้มค่าและยั่งยืนที่ภาคเอกชนและเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์ให้ข้อมูล

สิ่งที่น่าสนใจ คือ โครงการจัดการชายฝั่งทะเลฯ และโครงการปรับปรุงและเพิ่มเติมประสิทธิภาพฯ พบว่า บทบาทสำคัญของความเป็นผู้นำท้องถิ่นแกนกลางมีนัยสำคัญต่อการเกิดขึ้นของหน่วยความร่วมมือกล่าวคือ กรณีโครงการจัดการชายฝั่งทะเลฯ นายฉัตรชัย ทิมกระจำจ นายกเทศมนตรีเมืองศรีราชา ขณะนั้น ได้ขับเคลื่อนงานด้านสิ่งแวดล้อมมาก่อนการเข้ามาของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาทางทะเลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง (Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia: PEMSEA) และชื่อเสียงเป็นที่

ยอมรับทั้งในประเทศและต่างประเทศ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ PEMSEA เลือกจังหวัดชลบุรีเป็นพื้นที่สาธิต โดยให้เทศบาลเมืองศรีราชาเป็นผู้บุกเบิก ขณะเดียวกัน คุณลักษณะและความชื่นชอบด้านสิ่งแวดล้อมของบุคคลดังกล่าว ทำให้การพูดคุยและปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการระหว่าง PEMSEA กับเทศบาลเมืองศรีราชาเป็นไปอย่างราบรื่น นายฉัตรชัย ทิมกระจ่าง ยังมีบทบาทสำคัญในการบูรณาการหลายภาคส่วนให้มาร่วมมือกันทั้งในระยะจัดตั้งและขับเคลื่อนงานพื้นที่สาธิต โดยอาศัยความสัมพันธ์และความคุ้นเคยกับหลายภาคส่วน ทั้งสถาบันวิจัย มหาวิทยาลัย ชุมชนท้องถิ่น ชาวประมง ตลอดจนมีความสนิทสนมกับนายสมชาย คุณปลื้ม นายกเทศมนตรีเมืองแสนสุขและเป็นศูนย์กลางโครงสร้างการเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบชั่วคราวเฉพาะกิจนั้น ทำให้การเจรจากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เป็นไปได้โดยสะดวก เพราะมีการพูดคุยทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการควบคู่กัน นอกจากนี้ นายฉัตรชัย ทิมกระจ่าง มีความชาญฉลาดเชิงกลยุทธ์ในการแสวงหาพันธมิตร กล่าวคือ PEMSEA เทศบาลเมืองศรีราชา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้พิจารณาเลือกพื้นที่แบบเฉพาะเจาะจงให้มาเข้าร่วมจัดตั้ง โดยคำนึงถึงจำนวนและความเหมาะสมกับการเป็นพื้นที่สาธิตตามที่ PEMSEA ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้ จึงมีการจัดตั้งทีมงานเพื่อแสวงหาภาคีสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงรุก เพื่อพบปะพูดคุยและปรึกษาหารือกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 4 แห่ง เพื่อสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันแบบไม่เป็นทางการ ตลอดจนชี้แจงวัตถุประสงค์ประโยชน์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับ จนสามารถมาเข้าร่วมจัดตั้งได้ในที่สุด

ส่วนโครงการปรับปรุงและเพิ่มเติมประสิทธิภาพฯ พบว่า นายจักรเพ็ชร จิตงามสุจริต นายกเทศมนตรีเมืองจันทร์บุรีขณะนั้น ได้สานต่อนโยบายความร่วมมือให้เกิดความต่อเนื่อง มุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะโดยรวมมากกว่าประโยชน์

ตนเองเพียงแห่งเดียว เพราะจังหวัดจันทร์บุรีมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการก่อสร้าง ขยาย หรือบริหารจัดการขยะ และบางแห่งได้รับการต่อต้านจากประชาชนอย่างแข็งขัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นอาจนำขยะมูลฝอยไปทิ้งหรือกำจัดแบบไม่ถูกหลักสุขาภิบาลนำไปสู่ความเสียหายต่อส่วนรวมได้ สิ่งที่น่าสนใจ คือ คุณลักษณะการเป็นผู้นำที่ไม่ยอมแพ้ต่อปัญหาและอุปสรรคต่างๆ โดยในปี พ.ศ. 2553-2554 ปริมาณขยะสะสมเพิ่มสูงขึ้นถึง 8 แสนตัน ผู้วิจัยพบว่า เทศบาลเมืองจันทร์บุรีไม่มีนโยบายในการกีดกันหรือสร้างเงื่อนไขที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำขยะมาทิ้งต้องถอนตัวออกไปในทางกลับกันพบว่า ยังคงเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกนำขยะมาทิ้งอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีขยะเพิ่มสูงขึ้นจนเข้าสู่สภาวะวิกฤติ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้บริการบางแห่งดำเนินกลยุทธ์การขึ้นราคาค่าบริการจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ไม่สามารถทิ้งขยะในพื้นที่บ่อขยะตนได้ เทศบาลเมืองจันทร์บุรีพยายามแก้ปัญหาหลายวิธี อาทิ ว่าจ้างบริษัทสัญชาติจีนแห่งหนึ่งเข้าติดตั้งเตาเผาขยะในพื้นที่ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการใช้เตาเผาขยะในการจัดการมูลฝอย ได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ข้างเคียง ตลอดจนผลักดันให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดหาพื้นที่ แต่ประชาชนต่อต้านอย่างแข็งขัน จนในที่สุดได้อาศัยเวทีพูดคุยในสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และนำแนวทางการจัดการด้วยเทคโนโลยีใหม่มาใช้ การเป็นผู้นำที่มีความสามารถในการผสมผสานผลประโยชน์ (synergy) ในฐานะผู้แทนการเจรจา (broker) ของทุกฝ่าย ทั้งการรักษาผลประโยชน์ของเทศบาลเมืองจันทร์บุรีที่กำหนดให้ภาคเอกชนจัดสรรรายได้ร้อยละ 20 ให้เทศบาลจันทร์บุรี การพยายามรักษาประโยชน์ของรัฐในการเจรจาต่อราคาค่าบริการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอัตราที่ไม่สูงเกินไปที่ หรือ 320 บาท/ตัน ซึ่งเป็นข้อสรุปที่ตั้งอยู่บนความยากลำบาก เพราะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกทั้ง 24 แห่ง มีการเสนอราคาที่แตกต่างกัน และบทบาทสุดท้าย คือ การสร้างความเชื่อมั่นให้กับภาคเอกชนที่เข้ามาลงทุนรับสัมปทาน โดยใช้กลยุทธ์การจัดพิธีลงนามพร้อมกันทั้ง 24 แห่ง ภายในวันเดียวเพื่อเป็นค้ำประกันให้แก่ภาคเอกชน ทั้งที่โดยปกติแต่ละแห่งลงนามในช่วงเวลาแตกต่างกัน

ภาวะผู้นำ (Leadership) จึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการจัดตั้งกลไกความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก แต่อาจอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต่างกัน เช่น กรณีจังหวัดชลบุรีมีปัจจัยความสัมพันธ์การเมืองเข้ามาเกี่ยวพัน ขณะที่จังหวัดจันทบุรี เกิดขึ้นจากบทบาทผู้นำที่มีความเด็ดเดี่ยวกล้าเผชิญความเสี่ยงและข้อท้าทาย และความสามารถส่วนตัวในการประสานประโยชน์ที่ทุกฝ่ายพึงพอใจ ส่วนกรณีศูนย์ความร่วมมือฯ ไม่พบบทบาทของผู้นำที่โดดเด่นในกระบวนการจัดตั้ง อันมีนัยสำคัญต่อความสำเร็จในการจัดตั้งความร่วมมือ หากแต่ผู้นำท้องถิ่นทุกแห่งมีวิสัยทัศน์ร่วมกันเป็นปฐมสำคัญ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสรุปปัจจัยสำคัญสามอันดับแรก ที่นำไปสู่ความสำเร็จของการจัดตั้งหน่วยความร่วมมือในพื้นที่ภาคตะวันออก ได้แก่ (1) **บทบาทของหน่วยงานภายนอก** ในฐานะผู้ริเริ่ม จุดประกาย อำนวยความสะดวก บูรณาการ เครือข่าย สร้างความเชื่อมั่นและป้อนข้อมูลเชิงบวกให้ภาคีสมาชิกจนเกิดความตระหนักและวิสัยทัศน์ร่วมกัน (2) **วิสัยทัศน์ร่วมกันของผู้บริหารท้องถิ่น** ที่ร่วมจัดตั้ง มีความมุ่งมั่นและยินดีเข้าร่วมกระบวนการจัดตั้ง ทำให้การพูดคุยอยู่ภายใต้เหตุผลและข้อเท็จจริง การมุ่งเน้นประโยชน์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสาธารณชนร่วมกัน กลไกการประชุมจึงมีความราบรื่น (3) **ภาวะผู้นำ** เครือข่ายมักเป็นผู้นำท้องถิ่นแกนกลางจัดตั้ง สามารถบูรณาการหลายภาคส่วน มีความชาญฉลาดเชิงกลยุทธ์ กล้าเผชิญความเสี่ยง ข้อท้าทายและปัญหาต่างๆ และมีความสามารถในการประสานประโยชน์ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยอมรับได้

## 2. ปัญหาและอุปสรรคที่พบในการสร้างความร่วมมือ

กรณีศูนย์ความร่วมมือฯ ภาคีสมาชิกขาดความรู้ความเข้าใจความถูกต้องชอบธรรมทางกฎหมายและประโยชน์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับ ขณะเดียวกัน ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือฯ ที่เป็นนิติบุคคลและเงื่อนไขที่สะดวกต่อการสมทบงบประมาณของภาคีสมาชิกได้โดยสะดวก ทำให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อน ภาคีสมาชิกจึงเลือกให้แนวทางการประสานแผนงานและรับการสนับสนุนช่วยเหลือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งปัญหาการไม่สามารถนำเงินไปอุดหนุนรวมกันได้ภาคีสมาชิกจำนวนหนึ่งมองว่าเป็นจุดอ่อนเพราะทำให้การร่วมมือกันของภาคีสมาชิกไม่มีประสิทธิภาพดังที่ควรจะเกิดขึ้นสอดคล้องกับ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, โกวิท พวงงาม และ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2550) ที่กล่าวว่าความไม่ชัดเจนของกฎหมายและนโยบายของรัฐ และมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน โดยเฉพาะการจัดตั้งสหการและไม่มีกระบวนการแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับ นรนิติ เศรษฐบุตร (2545) ที่ระบุว่าแม้จะมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ระบุให้ร่วมมือกันได้ แต่ไม่มีแนวทางปฏิบัติชัดเจน และนักการเมืองท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจ ส่วนโครงการจัดการชายฝั่งทะเลฯ ภาคีสมาชิกไม่เคยมีแนวคิดเกี่ยวกับการสมทบงบประมาณไว้ที่สำนักงานบริหารฯ หรือหน่วยงานที่เป็นแกนกลาง เนื่องจากแนวคิดการบูรณาการจัดการชายฝั่งทะเลถูกนำเข้ามาโดย “Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia (PEMSEA)” มีได้ระบุแนวทางดังกล่าวไว้ แต่ภาพของการบูรณาการ คือ การประสาน/ผนวกแผนยุทธศาสตร์เป็นแนวทางเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งยังคงมีอิสระในการออกแบบกิจกรรมภายใต้ แต่อุปสรรคเพียงประการเดียวที่ภาคีสมาชิกเห็นว่าเป็นเรื่อง

สำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถลงนามกับหน่วยงานระหว่างประเทศได้โดยตรง แต่ต้องกระทำในนามผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ทำให้เกิดความล่าช้าและกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น

ขณะที่โครงการปรับปรุงและเพิ่มเติมประสิทธิภาพ พบว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้น เป็นการแก้ปัญหาเชิงอุปสงค์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญเป็นหลัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(Principle of municipal autonomy) โดยตรง และสามารถใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การดึงภาคเอกชนเข้ามารับสัมปทานในฐานะหุ้นส่วน (Partner) แม้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 22 ให้อำนาจไว้ แต่ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เทศบาลเมืองจันทบุรีจึงแก้ปัญหาดังกล่าวโดยปรึกษาหารือกับสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งถือเป็นปรากฏการแก้ปัญหาที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เนื่องจาก (1) เป็นการแสดงให้เห็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เกี่ยวกับการขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายที่ต่อการแก้ปัญหาที่สลับซับซ้อน (2) ความรู้ความสามารถสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดกับเทศบาลเมืองจันทบุรีซึ่งในทางปฏิบัติควรเป็นหน่วยงานที่เทศบาลเมืองจันทบุรีควรนึกถึงเป็นอันดับแรก (3) ความสลับซับซ้อนของกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เปิดโอกาสไว้แล้ว แต่ไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติ แสดงให้เห็นว่า มิใช่เพียงแค่งานกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล ดังเช่นกรณีสหการเท่านั้น ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเผชิญปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมาย แต่รูปแบบสัญญาซื้อขายบริการที่มีภาคส่วนอื่นๆ เข้ามา

เกี่ยวข้องอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญความยุ่งยากและความไม่ชัดเจนอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป รูปแบบศูนย์/สำนักงาน มีปัญหาอุปสรรคสำคัญ ได้แก่ ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นความสำคัญ บางกรณีพบว่า กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงนามกับหน่วยงานระหว่างประเทศโดยตรงทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการลงนาม ส่วนความร่วมมือรูปแบบสัญญาซื้อขายบริการที่มีเอกชนรับสัมปทานดำเนินการ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแกนกลางขาดประสบการณ์และบุคลากรที่มีความรู้ในการมอบหมายภารกิจให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนภาคีสมาชิกบางแห่งขออนุเคราะห์ค่าบริการเป็นพิเศษด้วยเหตุผลด้านข้อจำกัดด้านความสามารถในการอุดหนุนงบประมาณ ส่งผลให้การเจรจาดำเนินไปอย่างยากลำบากมากยิ่งขึ้น

### 3 ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษา

**3.1 ด้านปัจจัยเชิงอุปสงค์ (Demand sides)** พบว่า ความร่วมมือรูปแบบที่มีความสลับซับซ้อนสูง เช่น จัดตั้งสำนักงานความร่วมมือฯ มีแนวโน้มที่มีได้เกิดจากภาคีสมาชิกเผชิญสภาพปัญหาแรงกดดันหรือข้อเรียกร้องจากประชาชน แต่เกิดจากหน่วยงานภายนอกเข้ามาผลักดันและกระตุ้นส่งเสริมเพื่อใช้เป็นพื้นที่สาธิตหรือวิจัย มากกว่าแก้ปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังเผชิญอยู่ ณ ขณะนั้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจและห่วงเกรงการทำผิดทางกฎหมาย โดยเฉพาะจากหน่วยงานตรวจสอบภายนอก

**3.2 ด้านปัจจัยอุปทาน (Supply sides)** พบว่า หนึ่ง ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย อาจถูกผลักดันจากหน่วยงาน



ระหว่างประเทศ เพื่อบรรลุผลลัพธ์ในระดับภูมิภาคหรือขับเคลื่อนแนวคิดสากล เช่น การจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างประเทศ

สอง รูปแบบสัญญาซื้อขายบริการ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ขายบริการบางแห่งออกมาตรการกีดกันผู้ซื้อบริการโดยใช้กลยุทธ์การตั้งราคาสูงขึ้น (คล้ายกับการกีดกันด้วยกำแพงภาษี) เมื่อเห็นว่าจำนวนผู้รับบริการมีมากเกินไปจนอาจบั่นทอนขีดความสามารถในการจัดการกับปัญหาของพื้นที่ตนเองได้ ทำให้ผู้นำท้องถิ่นผู้ซื้อบริการเกิดแรงกดดันจึงเลือกซื้อบริการจากหน่วยงานที่ต้นทุนรวมถูกกว่าแทน

สาม ฝ่ายการเมืองระหว่างฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างกับฝ่ายที่คุมเสียงข้างมากในสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่คนละขั้วอำนาจอาจไม่ส่งผลต่อการเป็นปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดต่อกระบวนการจัดตั้ง เนื่องจากมิได้เป็นการนางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปผูกพันกับศูนย์ความร่วมมือฯ อันก่อให้เกิดภาระหน้าที่ด้านงบประมาณหรือทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่มีเหตุผลการต่อรองผลประโยชน์ของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารท้องถิ่น ความร่วมมือแบบนี้จึงเกิดขึ้นได้ง่าย

นอกจากนี้ การอธิบายด้วยสภาพการเมืองท้องถิ่นในระดับจังหวัด ในฐานะปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดตั้งหน่วยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่เหมาะสมกับการนำมาใช้ในการศึกษาและอธิบายในบางกรณี หากมีเงื่อนไขอื่น ๆ เข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการสร้างความร่วมมือมากกว่า โดยเฉพาะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากรในบางภารกิจและหากไม่ดำเนินการแก้ไขจะนำไปสู่ปัญหาสำคัญตามมา ดังสังเกตได้จากกรณีโครงการปรับปรุงและเพิ่มเติมประสิทธิภาพฯ จังหวัดจันทบุรี และยังความสัมพันธ์ทางการตลาด (Market-based relationship)

เป็นปัจจัยแทรกซ้อนอีกด้วย บางกรณียังพบว่า หากการสร้างความร่วมมือปราศจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ บริบทแวดล้อมทางการเมืองระดับจังหวัด อาจไม่มีอิทธิพลและไม่เหมาะสมต่อการนำมาอธิบายบนเวทีการสร้างความร่วมมือได้อีกต่อไป ดังที่ปรากฏในกรณีศูนย์ความร่วมมือฯ ในเบื้องต้นคณะที่ปรึกษาแนะนำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งร่วมมือกันจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่มีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ มีนักการเมืองท้องถิ่นแสดงบทบาทในเวทีนโยบายอย่างแข็งขัน แต่เมื่อคณะที่ปรึกษาชี้แจงว่าไม่มีการอุดหนุนงบประมาณและเปลี่ยนจากการจัดการขยะมูลฝอยเป็นการจัดการการท่องเที่ยว บทบาทของเวทีนโยบายได้เปลี่ยนไปสู่ข้าราชการระดับสูงเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังคงสนใจเข้ามาอยู่ในเวทีนโยบาย (Policy arena) ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมจำนวนมากถอนตัวออกไป

### 3.3 ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด

หนึ่ง ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหุ้นส่วนเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศ พบว่า กฎหมายไทยยังไม่อนุญาตให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงนามในหนังสือสัญญาระหว่างประเทศได้โดยตรง แต่สามารถร้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามแทนในนามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น อาจร่วมลงนามในฐานะสักขีพยาน ส่วนการทำให้เกิดสภาพบังคับใช้เพื่อจัดวางโครงสร้างหรือกลไกการทำงานสามารถอาศัยผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งเป็นหนังสือราชการให้สอดคล้องกับพันธะกรณีที่ต้องปฏิบัติได้

สอง ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะด้วยกัน อาจไม่สามารถขับเคลื่อนงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอนอกจากอำนาจหน้าที่หลายประการอยู่ในหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค การ

ทำงานโดยทั่วไปจึงยังเป็นลักษณะคู่ขนานค่อนข้างสูง ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพและทรัพยากรเพียงพอต่อการกำกับดูแลผลกระทบที่เกิดจากการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน

## ● ข้อเสนอแนะ:

**1. ภาพรวมแนวทางปรับปรุงโครงสร้างท้องถิ่นเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลการจัดบริการสาธารณะ** 1) มีมาตรการบังคับให้มีการจัดตั้งหน่วยงาน/สำนักงานประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตจังหวัด เพื่อบูรณาการวางแผนการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะช่วยกระตุ้นปฏิสัมพันธ์ในหมู่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เพื่อสร้างความไว้วางใจระหว่างกันมากขึ้น 2) ส่งเสริมมาตรการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในพื้นที่เขตเมือง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ เอกภาพและความรวดเร็วเด็ดขาดในการบริหารจัดการ ส่วนในพื้นที่ชนบทหรือมีประชากรอาศัยอยู่อย่างเบาบาง ควรเลือกแนวทางส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กด้วยกัน เนื่องจากพื้นที่ชนบทประชาชนยังมีความจำเป็นต้องเข้าถึงการบริการหลายชนิดจากสำนักงานที่ตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ รูปแบบความร่วมมือควรพัฒนาเป็นรูปแบบไม่เป็นการสับสนรูปแบบที่เป็นนิติบุคคลมากขึ้นแต่ไม่ควรจำกัดอยู่ในหมู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเพียงอย่างเดียว ในทางปฏิบัติหน่วยความร่วมมือควรคำนึงถึงความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และความเหมาะสม โดยพิจารณาถึงโอกาสที่จะให้ภาคส่วนอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะ “หุ้นส่วน (Partner)” ร่วมกันโดยพิจารณาจากความสามารถ ทักษะ ทรัพยากร เทคโนโลยี และอื่นๆ เช่น NGOs มหาวิทยาลัย ภาคธุรกิจเอกชน เป็นต้น

## 2 แนวทางการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**2.1 เร่งสำรวจความร่วมมือทั่วประเทศและจัดทำระบบจัดการองค์ความรู้** เพื่อให้ได้ข้อมูลสำคัญ เช่น รูปแบบ โครงสร้าง ภารกิจ กระบวนการ จัดตั้ง กลไกทำงาน การบริหารงบประมาณ บุคลากร สภาพปัญหาอุปสรรค ผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น นำรวบรวมและจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศมาใช้ในการวิเคราะห์ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ ความคุ้มค่า จุดแข็งและจุดอ่อนในแต่ละภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่วมกัน นำมาสังเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดในเงื่อนไขต่างๆ และค้นหาตัวอย่างการปฏิบัติที่ดี (Best practice) พิจารณาเทียบเคียงกับกรณีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์และความเหมาะสมเชิงเทคนิคในภารกิจนั้นๆ เพื่อจัดทำแนวทางปฏิบัติและข้อเสนอแนะในการสร้างความร่วมมือในแต่ละภารกิจ เพื่อพัฒนาสู่การส่งเสริมความร่วมมือหลากหลายวัตถุประสงค์ต่อไปและนำมาสร้างระบบการจัดการองค์ความรู้ที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย (Knowledge management system) ดังเช่น ดังเช่นการสร้างเว็บไซต์ <http://www.municipal-Cooperation.org> และคู่มือการจัดตั้งความร่วมมือที่ชื่อว่า “Toolkit Manual Inter-Municipal Cooperation” ซึ่งเป็นคู่มือที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างสภาแห่งยุโรป โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ และ Local Government and Public Service Reform Initial

**2.2 รัฐควรมีการแก้ไขกฎหมายท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมความร่วมมือ** โดยควรเปิดกว้างให้ออกแบบความร่วมมือได้หลากหลายรูปแบบตามความเหมาะสมกับสถานการณ์และบริบทเชิงพื้นที่ ทั้งนี้ ในกลุ่มประเทศยุโรปพบว่า สิ่งที่มีอิทธิพลและส่งผลต่อการกำหนดรูปแบบของความร่วมมือมากที่สุดและทันทีคือ กฎหมายของรัฐบาลและมาตรการจูงใจ แต่หากตัดปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับรัฐ

ส่วนกลางออกไป การออกแบบองค์กรความร่วมมือจะขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ผลการศึกษาหลายกรณี ยืนยันว่ากฎหมายของรัฐส่วนกลางและหน่วยงานตรวจสอบภายนอก มีอิทธิพลอย่างมากต่อการออกแบบโครงสร้าง กลไกการทำงาน ตลอดจนวัฒนธรรมการทำงาน

### 2.3 การกระตุ้นและอำนวยความสะดวกโดยหน่วยงานภายนอก

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อาจร่วมกับคณะกรรมการกระจายอำนาจจัดทำ “หลักสูตรผู้ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะ” เพื่อให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประจำจังหวัด รับผิดชอบในการเข้าไปเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) กระตุ้นส่งเสริม มีทักษะด้านการประสานงานและศิลปะในการโน้มน้าวชักจูง สามารถชี้ให้เห็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยมีข้อมูลเชิงบวกที่ชัดเจนและน่าเชื่อถือ ไปจุดประกายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น และความสำเร็จที่เกิดขึ้นในการสร้างความร่วมมือให้ถือเป็นผลงานส่วนหนึ่งของเจ้าหน้าที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประจำจังหวัดในด้านค่าตอบแทนพิเศษ การเลื่อนตำแหน่ง เพื่อสร้างแรงจูงใจและเป็นขวัญกำลังใจในความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น

### 2.4 การสร้างมาตรการจูงใจและรางวัลตอบแทน ผู้กำหนดนโยบาย

ควรมีการสำรวจหน่วยความร่วมมือที่สามารถเป็นแบบอย่างสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพให้ได้รับเงินอุดหนุนเป็นกรณีพิเศษและมอบรางวัลให้กับภาคีสมาชิกทุกแห่งในนามหน่วยความร่วมมือ เพื่อเป็นเกียรติและสร้างความภาคภูมิใจให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนยังมีหลักเกณฑ์ให้รางวัลแก่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในรูปแบบรายได้ค่าตอบแทนพิเศษในสัดส่วนที่พิจารณาเหมาะสมเพิ่มเติมให้เป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้กับหน่วยความร่วมมือที่อยู่นอกเหนือภารกิจหน้าที่โดยปกติทั่วไป

## ● สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

การสร้างความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บนพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: ปัจจัยแห่งความสำเร็จ และสภาพปัญหาอุปสรรค ในครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกกรณีศึกษาจากหน่วยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย 3 แห่ง ได้แก่ ศูนย์ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดฉะเชิงเทรา โครงการจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการจังหวัดชลบุรี และโครงการปรับปรุงและเพิ่มเติมประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอย เทศบาลจันทบุรี ซึ่งทั้งสามกรณีศึกษามีพัฒนาการของหน่วยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นแบ่งออกได้ 3 ระยะ คือ ระยะก่อตัวของเครือข่าย ระยะขับเคลื่อนงาน และระยะขยายเครือข่าย ส่วนรูปแบบความร่วมมือพบว่า มีการบูรณาการความร่วมมือเพื่อวางแผนและพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน และสัญญาซื้อขายบริการหรือมอบหมายภารกิจ โดยมีการจัดวางโครงสร้างและกลไกที่เกิดขึ้น 3 ระบบ คือ ระบบคณะกรรมการร่วม ระบบผู้จัดการ และระบบมอบหมายให้ผู้ใช้บริการมีอำนาจตัดสินใจเบ็ดเสร็จ

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์การวิจัยครั้งนี้ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือมากที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ 1) บทบาทของหน่วยงานภายนอก 2) วิสัยทัศน์ร่วมกันของผู้นำ และ 3) ตัวผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแกนกลาง สำหรับสภาพปัญหาอุปสรรคระยะสร้างความร่วมมือ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเผชิญกับข้อจำกัดทางกฎหมายจำนวนมากและแตกต่างกันออกไปตามภารกิจ รูปแบบท้องถิ่น และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้พบว่า ที่ผ่านมายังพบว่าผู้บริหารและข้าราชการท้องถิ่นขาดความรู้และเข้าใจและไม่เห็นความสำคัญเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแกนกลางแม้จะมีความมุ่งมั่นแต่ยังขาดประสบการณ์

ข้อค้นพบจากการศึกษาในครั้งนี้พบว่า ความร่วมมือในบริบทท้องถิ่นไทย อาจเป็นเพียงกลไกย่อยที่หน่วยงานระหว่างประเทศเข้ามาผลักดันเพื่อเคลื่อนงานระดับสากล เช่น กรณีการเข้ามาของ PEMSEA ในจังหวัดชลบุรี ส่วนความร่วมมือรูปแบบซื้อขายบริการนั้น พบว่า ในบางกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ให้บริการอาจมีนโยบายกีดกันผู้รับบริการโดยใช้กลไกราคาเป็นเครื่องมือโดยการปรับขึ้นค่าบริการ เมื่อเห็นว่าผู้รับบริการมีมากเกินไปอาจส่งผลให้หน่วยงาน ผู้ให้บริการสูญเสียขีดความสามารถดำเนินการในพื้นที่ตนลง เป็นเหตุให้ผู้รับบริการเลือกซื้อบริการจากท้องถิ่นแห่งอื่นแทน อันนำไปสู่การเกิดขึ้นของความร่วมมือหรือการขยายจำนวนสมาชิกในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ให้บริการที่มีขีดความสามารถมากกว่า นอกจากนี้ยังพบว่า กลุ่มการเมืองระดับจังหวัด อาจไม่มีอิทธิพลต่อเวทีนโยบายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก หากมีเงื่อนไขสำคัญกว่า เช่น อุปสงค์ที่เข้มข้น ตัวแสดงหลักในเวที เป็นของฝ่ายข้าราชการประจำ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย มิติความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ได้แก่ ออกกฎหมายรองรับโดยเฉพาะรูปแบบนิติบุคคล ภาครัฐจำเป็นต้องมีมาตรการกระตุ้นจูงใจและอำนวยความสะดวก สร้างกลไกความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นระดับบนลงล่างเพื่อบูรณาการเชิงนโยบายทุกจังหวัด และเน้นใช้มาตรการในการสร้างความร่วมมือกับพื้นที่ชนบท ส่วนพื้นที่เขตเมืองเน้นไปที่การยุบรวมท้องถิ่นด้วยกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเอกภาพจะทำให้มีประสิทธิภาพมากกว่า และในบางกรณีอาจมอบหมายภารกิจให้ภาคส่วนอื่น เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ดำเนินการแทนในบางภารกิจ หากเห็นว่ามีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความคุ้มค่า สร้างความเสมอภาคและความทั่วถึงในการให้บริการ ได้มากกว่า

## เอกสารอ้างอิง

### หนังสือและบทความในหนังสือ

- จักร ดิงศภัททิย์ และ กฤษฎา ปราโมชน์ธนา.(2552).*การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย: มิติใหม่การบริหารงานภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- จิรประภา อัครบวร และประยูร อัครบวร.(2555).*การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย*. กรุงเทพฯ: กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- ชาย ไชยชิต.(2555).*การพัฒนาารูปแบบองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ.(2551).*คู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ.(2545).*การเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.(2550).*รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจ้างที่ปรึกษาวิจัยกฎหมายและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อิสระ สุวรรณบล และ ปธาน สุวรรณมงคล.(2547).*แนวทางการจัดการความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: นำกั้งการพิมพ์.

### บทความในวารสาร

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, โกวิท วัฒนงาม และ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์.(2550).การจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข. *วารสารการพัฒนาท้องถิ่น*. 2 (1),79-101.

สาโรช คัชมาตย์.(2550).การจัดบริการสาธารณะบนแนวคิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารการพัฒนาท้องถิ่น*.2(1) ,52-78.

### งานประชุมวิชาการ

โอฬาร ถิ่นบางเตียว.(2551).ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงและการเมืองในองค์กรปกครองท้องถิ่น. *งานประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 9* 2 - 3 ธันวาคม 2551,ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,.

### สื่อออนไลน์

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. *รวบรวมข้อมูลการรับ-จ่าย จาก อปท. ที่บริหารการเงินคลังด้วยระบบบัญชีคอมพิวเตอร์*. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558, จาก <http://km.laas.go.th/laaskm/report/>

สำนักงานสถิติแห่งชาติ.*ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ อุตสาหกรรมใหม่ ตามราคาประจำปี จำแนกตามสาขาการผลิต พ.ศ. 2538 - 2555*. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2558, จาก <http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries15.html>

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. *อุตสาหกรรมก่อสร้างในภาคตะวันออกเฉียง*. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2558, จาก [http://www.kasikornbank.com/SME/PublishingImages/Seminar/KSME\\_Analysis\\_01042556.pdf](http://www.kasikornbank.com/SME/PublishingImages/Seminar/KSME_Analysis_01042556.pdf)

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย.*อุตสาหกรรมบริการขนส่งในภาคตะวันออกเฉียง*. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2558,จาก [http://www.kasikornbank.com/SME/PublishingImages/Seminar/KSME\\_Analysis\\_Apr.pdf](http://www.kasikornbank.com/SME/PublishingImages/Seminar/KSME_Analysis_Apr.pdf)

### หนังสือและบทความในหนังสือภาษาอังกฤษ

Coon, James A.(2015).*Intergovernmental Cooperation: Local Government Technical Series*. New York: Department of State.

Goss, Sue.(2001).*Making Local Governance Work: Network, Relationship and the Management of Change*. New York: Palgrave.

Hertzog, Robert, PawelSwianiewicz, Ken Davey and Massimo Balducc. (2010). *Toolkit Manual Inter-Municipal Cooperation (IMC Toolkit)*. New York: United Nations Development Program and Local Government Initiative.

Hulst, Rudie and André van Montfort.(2007). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Amsterdam: Springer.

Osterrieder,Holger, HachemiBahloul, Glendal Wright, Kathryn Shaffner and Mark Mozur.(2006).*Joining Forces and Resources for Sustainable Development*. Bratislava: United Nations Development Programme.

Post, Stephanie.(2004).Metropolitan Area Governance and Institutional Collective Action. In *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, edited by Richard C. Feiock. Washington, D.C.: Georgetown University.

Shrestha, Manoj and Richard Feiock.(2007).Interlocal Cooperation in the Supply of Local Public Goods: *A Transaction Cost and Social Exchange Explanations*. Michigan: Wayne State University.

Steinacker, Annette.(2004).Game-Theoretic Models of Metropolitan Cooperation.” In *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, edited by Richard C. Feiock. Washington, D.C.: Georgetown University.

Turk, Herman.(1973).*Interorganizational Activation in Urban Communities: Deductions from the Concept of System*. Washington, D.C.: American Sociological Association.

#### บทความในวารสารภาษาอังกฤษ

Bel, Germà and Mildred E. Warner.(2015).Inter-municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence. *Public Administration*. 93 (1) ,52 - 67.

Bish, Robert L.(2000).Evolutionary Alternatives for Metropolitan Areas: The Capital Region of British Columbia.*Canadian Journal of Regional Science*.13(1),73-87.

Feiock, Richard C.(2007).Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*. 29(1),47 - 63.

#### สื่อออนไลน์ภาษาอังกฤษ

Blaeschke, Frederic.*What Drives Small Municipalities to Cooperate? Evidence from Hessian municipalities*. Retrieved December 15, 2016 From [https://www.unimarburg.de/fb02/makro/forschung/magkspapers/14-2014\\_blaeschke.pdf](https://www.unimarburg.de/fb02/makro/forschung/magkspapers/14-2014_blaeschke.pdf)

Hulst, Rudie André van Montfort, ArtoHaveri, JenniAiraksinen and Josephine Kelly. *Institutional Shifts in Inter-Municipal Service Delivery: An Analysis of Developments in Western European*

*Countries*. .Retrieved October 20, 2015 From [http://www.municipal-Cooperation.org/images/5/5e/Paper\\_Institutional\\_Shifts\\_in\\_IMC\\_Service\\_Delivery\\_Spain\\_2007.pdf](http://www.municipal-Cooperation.org/images/5/5e/Paper_Institutional_Shifts_in_IMC_Service_Delivery_Spain_2007.pdf)

Kettunen, Pekka and Filipe Teles.*Municipal Cooperation: A Review of the Reasons and Results*. Retrieved October 24, 2015 From [https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2015/KettunenTeles\\_PSA2015\\_0.pdf](https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2015/KettunenTeles_PSA2015_0.pdf)

Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan. *Local Administration Bureau (LAB): Promoting New Wide-ranging Collaborations*. Retrieved October 16, 2015 From <http://www.soumu.go.jp/english/lpfb/>

U.S. Census Bureau.*Local Governments in Individual County-Type Areas: 2012*. Retrieved October 28, 2015 From <http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=CF>

