

**การสร้างเครือข่ายการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการพัฒนาทุนมนุษย์
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด**
**Collaborative Governance's Network Building for Human Capital Development
in Provincial Administrative Organization**

เดชา พวงงาม* ปธาน สุวรรณมงคล*

Decha Puangngam* Pathan Suwanmongkol*

หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต*

Doctor of Philosophy Program in Public Administration, Rangsit University*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการในการสร้างเครือข่ายการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการพัฒนาทุนมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) วิเคราะห์ปัจจัยอันเป็นมูลเหตุให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาเป็นภาคีความร่วมมือในการดำเนินการดังกล่าว และ 3) วิเคราะห์ปัจจัยสำคัญๆที่มีผลทำให้การบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการพัฒนาทุนมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประสบผลสำเร็จ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการเก็บข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสังเกต และการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาทุนมนุษย์ร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ จำนวน 3 อบจ. ได้แก่ อบจ.กระบี่ อบจ.สุราษฎร์ธานี และ อบจ.เชียงใหม่ แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์โดยการพรรณนาวิเคราะห์

ผลการวิจัย พบว่า กระบวนการ/วิธีการในการสร้างเครือข่ายการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการพัฒนาทุนมนุษย์ของ อบจ. ประกอบด้วย 1) การจัดให้มีการเจรจาหารือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างพร้อมหน้า 2) การสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน 3) การสร้างความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกันของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง 4) การสร้างความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้องให้ตรงกัน และ 5) การสร้างผลลัพธ์ของความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน ทั้งนี้โดย ปัจจัยอันเป็นมูลเหตุให้ภาคส่วนต่างๆเข้ามาเป็นภาคีความร่วมมือกันเพื่อการดังกล่าวโดยสรุปเกิดจาก 1) การที่แต่ละฝ่ายมีอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพแตกต่างกัน 2) สิ่งจูงใจที่ทำให้เข้าร่วมดำเนินการ 3) ภูมิหลังที่เคยมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันมาก่อน 4) การมีโครงสร้างที่เปิดกว้างเอื้อให้ภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วมร่วมมือ และ 5) ความประทับใจในบทบาทของผู้นำในการสร้างความร่วมมือ ส่วนปัจจัยสำคัญๆที่มีผลทำให้การบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการพัฒนาทุนมนุษย์ของ อบจ.ประสบผลสำเร็จ ประกอบด้วย 1) บุคลิกลักษณะและความมุ่งมั่นตั้งใจจริงของบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการประสานความร่วมมือ 2) ความเข้มแข็งของทีมงานผู้ประสานความร่วมมือ 3) ศักยภาพขององค์กรหลักที่ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือ 4) ความร่วมมืออย่างแข็งขันของภาคีความร่วมมือหลัก และ 5) การให้ความร่วมมือของภาคีเครือข่ายสนับสนุน

คำสำคัญ : องค์การบริหารส่วนจังหวัด, การสร้างเครือข่าย, การบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน, การพัฒนาทุนมนุษย์

Abstract

The objectives of this research are 1) to explore processes of collaborative governance's network building for human capital development in three Provincial Administration Organizations 2) to analyze relevant factors that help collaborative governance's network building for human capital development in those Organizations; and 3) to analyze or identify key factors that help collaborative governance for human capital development in those Organizations to a success. The study applies qualitative research method by collecting data from relevant documents and in-depth interviewing with key informants from three successful Provincial Administration Organizations (PAO), i.e., Krabi PAO, Surat Thani PAO, Chiang Mai PAO as well as their related administrative collaboration network partners.

The research found that the process of collaborative governance's network building for human capital development is composed of: firstly, negotiations among all concerned parties; secondly, building mutual trust; thirdly, creation consensus of the collaboration; fourthly, building mutual understandings; and fifthly, creation tangible results in the midst of the works. In addition, the research also found that relevant factors help create collaborative governance's network building for human capital development consist of: 1) differences in power, duties, resources, and potentials; 2) motivations for coming to work in a collaborative manner; 3) mutually assistances experienced from the past; 4) creation of a structure that conducive to such cooperation; and 5) the role of leader to lead cooperation. As far as the last finding is concerned, the research was able to identify the following key factors that bring the success to the three PAO.: 1) the important role of the coordinator who possesses certain characteristics and capabilities; 2) the team work of the coordinator's members; 3) the potential of the core coordinating organization; 4) the proactive cooperation efforts of major collaboration networks' partners; and 5) the proactive cooperation efforts of collaboration networks' supporting partners.

Keywords: Provincial Administration Organizations, Network Building, Collaborative Governance, Human Capital Development

บทนำ

ทุนมนุษย์อันหมายถึง ความรู้ ทักษะ ความสามารถ ประสบการณ์และสุขภาพพลานามัยที่ได้สร้างพัฒนา ล้างสมองในตัวมนุษย์ซึ่งย่อมเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้เพิ่มผลิตภาพขององค์กรและการพัฒนาประเทศ จึงถือว่ามีค่าอย่างมากทั้งต่อบุคคล องค์กร ชุมชน สังคม และประเทศชาติ (จิระ ประทีป, 2560: 27) แต่จากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สรุปได้ว่า ปัจจุบันประชากรไทยในทุกกลุ่มวัยมีปัญหาในเชิงคุณภาพอย่างมาก อาทิ กลุ่มเด็กปฐมวัยยังมีพัฒนาการไม่สมวัย กลุ่มเด็กวัยเรียนยังมีระดับ IQ และ EQ ต่ำกว่ามาตรฐาน กลุ่มประชากรวัยแรงงานส่วนใหญ่ยังมีปัญหาทั้งในเรื่ององค์ความรู้

ทักษะ และทัศนคติ สังคมขาดคุณภาพและมีความเหลื่อมล้ำสูงอันเป็นอุปสรรคต่อการยกระดับศักยภาพการพัฒนา โครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงวัย ประชากรวัยแรงงานเริ่มลดลงตั้งแต่ปี 2558 และจะเข้าสู่สังคมผู้สูงวัยอย่างสมบูรณ์ อันส่งผลทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานภายในสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2564) และท่ามกลางปัญหาท้าทายดังกล่าวย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาวก็เป็นที่ตระหนักและยอมรับโดยทั่วกันว่าการพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ให้ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนได้นั้นจะต้องเร่งพัฒนาปัจจัยพื้นฐานในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะการพัฒนาคนไทยในทุกช่วงวัยให้เป็นคนที่สมบูรณ์สามารถบริหารจัดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมและการดำเนินชีวิตได้อย่างดีด้วยการยกระดับคุณภาพการศึกษา การเรียนรู้ ทักษะ และคุณภาพการบริการสาธารณสุขให้ทั่วถึงในทุกพื้นที่ รวมทั้งต้องส่งเสริมบทบาทสถาบันทางสังคมให้สามารถหล่อหลอม กล่อมเกลาสรางคนให้เป็นคนดีมีวินัย มีค่านิยมที่ดี มีความรับผิดชอบต่อสังคม สามารถเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของเมืองต่าง ๆ ให้สูงขึ้น โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเชิงพื้นที่เป็นหลัก (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559: 1,65)

จากสภาพปัจจุบันและปัญหาดังได้กล่าวมา จึงควรอย่างยิ่งที่หน่วยงานและองค์กรที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบต้องเร่งหาทางปรับปรุงแก้ไขโดยเร็ว ทั้งนี้โดยในระยะหลัง ๆ จะเห็นได้ว่าการดำเนินการพัฒนาและแก้ปัญหา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มทวีความสำคัญขึ้นเรื่อย ๆ (รศนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2550: 60) โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะรวมถึงการพัฒนาทุนมนุษย์ครอบคลุมทั้งเขตจังหวัด หลังจากที่ต้องมอบภารกิจในการจัดการศึกษา ที่เคยเป็นผู้รับผิดชอบมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 ไปให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) เมื่อปลายปี พ.ศ. 2523 ภารกิจเพื่อการพัฒนาทุนมนุษย์ดังกล่าว ก็ได้กลับมาอยู่ในความรับผิดชอบของ อบจ. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยอีกครั้งเมื่อรัฐบาลโดยการผลักดันของภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีนโยบายการปฏิรูปการศึกษา เมื่อปี พ.ศ. 2542 กล่าวคือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการมุ่งกระจายอำนาจ ในการบริหารจัดการศึกษาให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 9(2) รวมทั้งได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นไว้ในมาตรา 41 ขณะที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ได้บัญญัติหน้าที่ในการพัฒนาทุนมนุษย์ของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดรองรับไว้ในมาตรา 16(6),(9), (10),(14),(19) และ มาตรา 17(6),(18),(27)

สำหรับรูปแบบในการบริหารปกครอง (Governance) นั้น การบริหารปกครองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (Collaborative Governance) นับเป็นหนึ่งในตัวแบบปฏิบัติการที่ตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดการบริหารปกครองภาครัฐแนวใหม่ โดยตัวแบบดังกล่าวอธิบายว่าภายใต้บริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่ทวีความซับซ้อนขึ้นเรื่อย ๆ เช่น ในปัจจุบัน การบริหารกิจการบ้านเมืองหรือการบริหารปกครองภาครัฐจะประสบผลสำเร็จได้จำเป็นต้องอาศัยกลไกการประสานความร่วมมือกันดำเนินการระหว่างตัวแสดงจากหลายภาคส่วนที่มีบทบาทเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในฐานะภาคีหุ้นส่วนกัน จะนำไปสู่การยกระดับผลลัพธ์ของภารกิจให้สูงขึ้น (Siv Vangan and Chris Huxham in Stephen P. Osborne(ed), 2010:163-184) ดังนั้นการพัฒนาทุนมนุษย์ในพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ ให้ประสบผลสำเร็จจึงควรใช้หลักการบริหารปกครองดังกล่าว โดยที่ผ่านมามีอบจ.อย่างน้อย 3 แห่ง ที่ถือได้ว่า ประสบผลสำเร็จในการบริหารปกครอง ใน

การพัฒนาทุนมนุษย์ร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ อบจ.กระบี่ อบจ.สุราษฎร์ธานี และ อบจ.เชียงใหม่ (ได้รับรางวัลพระปกเกล้าด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม ในปี พ.ศ. 2552 พ.ศ. 2561 และ พ.ศ. 2559) โดย อบจ.กระบี่ ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาทุนมนุษย์ภายใต้โครงการแข่งขันฟุตบอล “อบจ.กระบี่คัพ” ด้านภัยยาเสพติด อบจ.สุราษฎร์ธานี ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาทุนมนุษย์ภายใต้โครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเด็กที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้ ขณะที่ อบจ.เชียงใหม่ ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาทุนมนุษย์ภายใต้โครงการภาคีเชียงใหม่เพื่อการปฏิรูปการศึกษา ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเพื่อให้ทราบว่า อบจ. เหล่านี้มีกระบวนการ/วิธีการในการสร้างเครือข่ายการบริหารปกครองร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ผ่านโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ได้อย่างไร จึงได้จัดทำโครงการวิจัยนี้ขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการ/วิธีการในการสร้างเครือข่ายการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการพัฒนาทุนมนุษย์ของ อบจ.
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยอันเป็นมูลเหตุให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาเป็นภาคีความร่วมมือกันในการพัฒนาทุนมนุษย์กับ อบจ.
3. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญ ๆ ที่มีผลทำให้การบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการพัฒนาทุนมนุษย์ของ อบจ. เหล่านี้ประสบผลสำเร็จ

คำถามในการวิจัย

จากวัตถุประสงค์การวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้กำหนดคำถามเพื่อมุ่งหาคำตอบในการวิจัยไว้ดังนี้

1. อบจ.ที่ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาทุนมนุษย์ร่วมกับภาคีเครือข่ายมีกระบวนการ/วิธีการในการสร้างเครือข่ายในการบริหารปกครองเพื่อร่วมมือกันดังกล่าวอย่างไร
2. ปัจจัยอันเป็นมูลเหตุให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาเป็นภาคีความร่วมมือในการพัฒนาทุนมนุษย์กับ อบจ. มีอะไรบ้าง
3. ปัจจัยสำคัญ ๆ ที่มีผลทำให้การบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการพัฒนาทุนมนุษย์ของทั้ง 3 อบจ. มีอะไรบ้าง

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

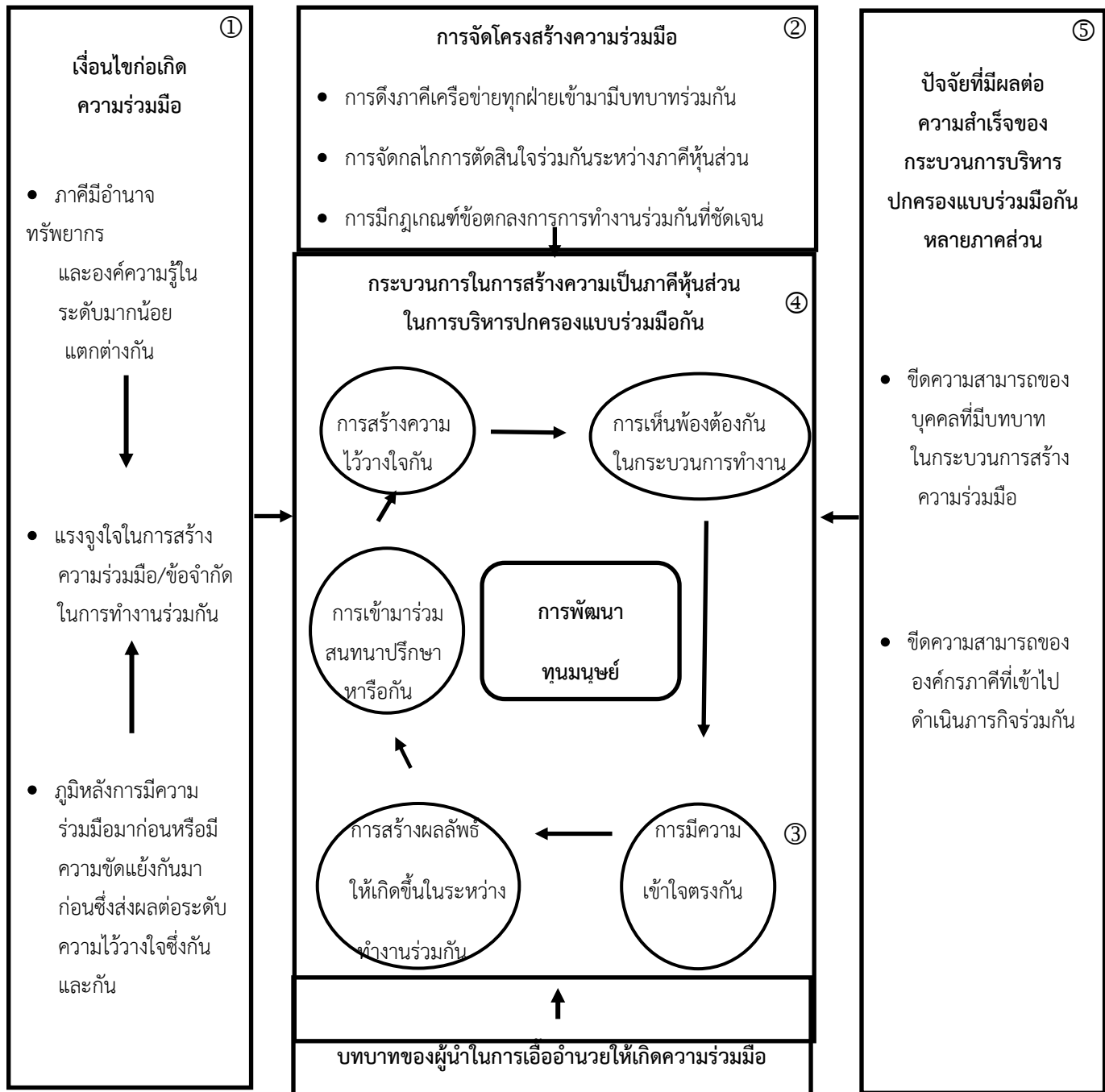
ในการศึกษาเพื่อให้ได้คำตอบดังกล่าว ผู้วิจัยได้ใช้ข้อเสนอของ Chris Ansell and Alison Gash แห่ง University of California ที่เสนอไว้ในบทความ เรื่อง Collaborative Governance in Theory and Practice ใน Journal of Public Administration Research and Theory เมื่อปี พ.ศ. 2551 และข้อเสนอของ Helen Sullivan and Chris Skelcher ที่เสนอไว้ในหนังสือ Working Across Boundaries : Collaboration in Public Services เมื่อปี พ.ศ. 2545 เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. กระบวนการในการสร้างความภาคีหุ้นส่วนเพื่อการบริหารปกครองร่วมกัน ประกอบด้วย 1) การเจรจาหารือกันอย่างพร้อมหน้าทุกฝ่าย 2) การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน 3) การสร้างความยินยอมพร้อมใจใน

การทำงานร่วมกัน 4) การสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน และ 5) การสร้างผลลัพธ์ของความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน

2. ปัจจัยอันเป็นมูลเหตุให้เกิดความร่วมมือในการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน ได้แก่ 1) เจื่อนไขก่อให้เกิดความร่วมมือ อันประกอบด้วยการมีอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่แตกต่างกันของภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย แรงจูงใจที่ทำให้ภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาสร้างความร่วมมือระหว่างกันและภูมิหลังของการมีความร่วมมือหรือความขัดแย้งระหว่างภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย 2) การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ และ 4) บทบาทของผู้นำกระบวนการสร้างความร่วมมือ

3. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน เกิดจากขีดความสามารถในการประสานความร่วมมืออันประกอบด้วย ขีดความสามารถของบุคคลที่มีบทบาทในกระบวนการสร้างความร่วมมือ และขีดความสามารถขององค์กรภาคีที่เข้ามาดำเนินการกิจกรรมร่วมกัน ทั้งนี้โดยสามารถเขียนเป็นแผนภาพแสดงกรอบแนวคิดดังกล่าวได้ตามภาพในหน้าถัดไป



ภาพแสดง กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

ที่มา : ①②③④

Ansell and Gash, 200๕

Sullivan and skelcher, 2002

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ศึกษาและวิเคราะห์เอกสารเพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับหลักการ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเครือข่าย การบริหารปกครองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน การพัฒนาทุนมนุษย์ ภาวคิที่เกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจของ อบจ. และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจร่วมกับภาคีเครือข่ายแล้ว ประมวลผลสรุปเป็นกรอบแนวคิดและสร้างเครื่องมือคือแบบสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัย อันถือเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ

2. ลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารหลักฐานการดำเนินงานและการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญของ อบจ.กระบี่ อบจ.สุราษฎร์ธานี อบจ.เชียงใหม่ อบจ.ละ 4 คน และภาคีเครือข่ายร่วมดำเนินงานของอบจ.กระบี่ 7 คน อบจ.สุราษฎร์ธานี 10 คน อบจ.เชียงใหม่ 6 คน รวมทั้งสิ้น 35 คน ระหว่างวันที่ 9-25 มิถุนายน 2562

3. นำข้อมูลที่ได้อ่าน 2 มาวิเคราะห์ ตีความ และสังเคราะห์ประมวลผลนำเสนอเป็นผลการวิจัยและอภิปรายผลโดยการพรรณนาความ

สรุปผลการวิจัย

จากวิธีดำเนินการวิจัยที่ดังได้กล่าวมาทำให้ได้ผลการวิจัยโดยสรุป ดังต่อไปนี้

1. กระบวนการ/วิธีการในการสร้างเครือข่ายการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการพัฒนาทุนมนุษย์ของ อบจ. ทั้ง 3 แห่ง ประกอบด้วย

1.1 การจัดให้มีการเจรจาหารือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างพร้อมหน้า โดยเริ่มจากการเจรจาหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใน อบจ. ก่อน จากนั้นจึงไปเจรจาหารืออย่างไม่เป็นทางการกับภาคีความร่วมมือหลัก ภาคีเครือข่ายสนับสนุนหลัก ๆ ก่อนจากนั้นจึงทำการเจรจาหารืออย่างเป็นทางการด้วยการเชิญทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมาประชุมปรึกษาหารือและตกลงกันในรายละเอียด

1.2 การสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน โดย อบจ. ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มดำเนินงานโครงการได้เพียรพิสูจน์ให้ภาคีความร่วมมือทั้งหลายประจักษ์ชัดว่ามีความมุ่งมั่น จริงจังในการดำเนินโครงการดังกล่าวเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตเกี่ยวกับทุนมนุษย์นั้น ๆ ของจังหวัดอย่างแท้จริง แต่ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้เพียงลำพัง จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

1.3 การสร้างความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกัน เนื่องจากเป็นการดำเนินงานร่วมกันหลายภาคส่วน ดังนั้นการจะกำหนดว่าโครงการดังกล่าวควรมีเป้าหมายปลายทาง แคไหน เพียงไร ควรมีกิจกรรมย่อยอะไรบ้าง และหน่วยงานใด หรือองค์คณะบุคคลใดควรจะเป็นผู้รับผิดชอบกิจกรรมย่อยต่าง ๆ ในโครงการ จำเป็นที่ทุกภาคส่วนต้องยินยอมพร้อมใจกันซึ่งทำได้โดยการพูดคุยกันอย่างเป็นทางการ

1.4 การสร้างความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้องให้ตรงกัน โดยในการดำเนินงานของทั้ง 3 อบจ. ได้จัดให้มีการจัดทำเอกสารการจัดประชุมปรึกษาหารือเพื่อแก้ปัญหาและสร้างความเข้าใจให้ตรงกันทั้งที่ไม่เป็นทางการและอย่างเป็นทางการเป็นระยะ ๆ ทั้งการประชุมคณะอนุกรรมการที่รับผิดชอบกิจกรรมย่อยการประชุม

คณะกรรมการชุดใหญ่ อันได้แก่คณะกรรมการจัดการแข่งขันอำนวยการของจังหวัดกระบี่ สมัชชาการศึกษาของจังหวัดสุราษฎร์ธานี และภาคีเชียงใหม่เพื่อการปฏิรูปการศึกษาของจังหวัดเชียงใหม่

1.5 การสร้างผลลัพธ์ของความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน โดยแต่ละอบจ. ได้กำหนด ให้ คณะอนุกรรมการที่รับผิดชอบกิจกรรมย่อยและคณะเลขานุการโครงการรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินงานเป็นระยะ ๆ รวมทั้งการจัดให้มีการประชุมใหญ่และการจัดแสดงผลงานประจำปีต่อสาธารณะโดยที่ จังหวัดกระบี่ ผลลัพธ์ของความร่วมมือจะเห็นได้ว่าเป็นรูปธรรมจากการจัดการแข่งขันระดับอำเภอ และระดับ จังหวัดซึ่งมีการปรับปรุงและพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ ในแต่ละปี ส่วนที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีประจักษ์ได้จากการจัด ประชุมใหญ่ประจำปี และการจัดแสดงผลงาน ในงานวนวิสาหกิจ ขณะที่ยังจังหวัดเชียงใหม่เห็นได้จากการจัด ประชุมใหญ่และการแสดงผลงานการปฏิรูปการศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ต่อสาธารณะโดยกำหนดจัดปีละ 1 ครั้ง เช่นเดียวกับอบจ.สุราษฎร์ธานี และอบจ.กระบี่

2. ปัจจัยอันเป็นมูลเหตุให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาเป็นภาคีความร่วมมือในการพัฒนาทุนมนุษย์ เกิด จาก

2.1 การที่แต่ละภาคส่วนมีอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพแตกต่างกัน เนื่องจากเป้าหมาย การดำเนินงานเป็นการแก้ปัญหาเพื่อพัฒนาทุนมนุษย์ในภาพรวมของแต่ละจังหวัดจึงมีเพียง อบจ. ของทั้ง 3 จังหวัดและศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานีเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั้งเขตจังหวัดแต่ก็ มีจุดอ่อนด้านทรัพยากรและศักยภาพด้านอื่น ๆ ขณะที่ภาคส่วนอื่นมีเขตอำนาจเฉพาะในเขตของตนหรือเฉพาะ การกิจใดภารกิจหนึ่งในโครงการเท่านั้น ดังนั้นเมื่อจำเป็นต้องดำเนินงานโครงการพัฒนาทุนมนุษย์ของแต่ละ จังหวัดให้ประสบผลสำเร็จจึงไม่สามารถดำเนินการได้เพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง จำเป็นที่ภาค ส่วนต่าง ๆ ต้องเข้ามาเป็นภาคีเครือข่ายดำเนินงานโครงการร่วมกัน

2.2 สิ่งจูงใจที่ทำให้เข้ามาร่วมดำเนินงาน ประกอบด้วยการวางโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่ ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตอันนำไปสู่การพัฒนาทุนมนุษย์ในภาพรวมของจังหวัด ซึ่งเป็นโครงการที่มี ความสำคัญ และไม่สามารถดำเนินการให้เกิดประสิทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพได้เพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ตามลำพังประกอบกับความเชื่อถือศรัทธาที่มีต่อคณะผู้บริหารและทีมงานของอบจ. รวมทั้งการเข้ามาร่วมเป็นภาคี ความร่วมมือย่อมทำให้ภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงาน/องค์กรตนหรือจังหวัดของตนประสบผลสำเร็จได้ ดียิ่งขึ้น

2.3 ภูมิหลังที่เคยมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันมาก่อน ประกอบด้วยการที่องค์กรผู้ทำหน้าที่ประสาน ความร่วมมือคือ อบจ. ซึ่งเป็นเสมือนองค์กรเจ้าของพื้นที่มีประวัติความเป็นมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน คณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาล้วนเป็นคนในพื้นที่ตลอดจนเคยช่วยเหลือเกื้อกูลส่วนราชการ องค์กร และหน่วยงานต่าง ๆ ใน พื้นที่เสมอมาทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน และโครงการพัฒนาทุนมนุษย์ในรูปแบบอื่น ๆ จึงก่อให้เกิดความเชื่อถือ ไว้วางใจ และอยากให้ความร่วมมือในการดำเนินงานโครงการนี้เป็นการตอบแทน

2.4 การมีโครงสร้างเปิดกว้างเอื้อให้เข้ามาร่วมมือ กล่าวคือ อบจ.และภาคีความร่วมมือหลักมี ความกระตือรือร้นและเปิดกว้างให้ภาคีมีส่วนเกี่ยวข้องและสนใจทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมดำเนินงานโครงการโดยไม่เลือกปฏิบัติและเมื่อเข้ามาเป็นภาคีร่วมดำเนินงานแล้วยังได้สร้างบรรยากาศแห่งการให้เกียรติ การยอมรับนับ ถือตลอดจนจัดให้มีหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินงานที่โปร่งใสเป็นธรรมโดยคำนึงถึงความสำเร็จตามเป้าหมาย โครงการเป็นสำคัญ

2.5 ความประทับใจในบทบาทของผู้นำความร่วมมือ ซึ่งได้แก่นายกอบจ.กระบี่ นายกอบจ.สุราษฎร์ธานี และรองนายกอบจ.เชียงใหม่ (นายไพรัช ไหมชมพู่) ที่มีความมุ่งมั่นตั้งใจและทุ่มเทในการดำเนินงานโครงการนี้และโครงการอื่น ๆ ร่วมกับภาคีที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องจนเกิดผลสำเร็จเป็นที่ประจักษ์ ตลอดจนการมีบุคลิกภาพที่น่าเคารพ น่าเชื่อถือ ศรัทธา ให้เกียรติเพื่อนร่วมงานและหน่วยงานต่าง ๆ มาโดยตลอดอันเป็นคุณลักษณะของนักประสานความร่วมมือที่ทุกภาคส่วนยอมรับ

3. ปัจจัยสำคัญที่มีผลทำให้การบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการพัฒนาทุนมนุษย์ของ อบจ. ประสบผลสำเร็จ ประกอบด้วย

3.1 คุณลักษณะและขีดความสามารถของบุคคลหลักที่ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือ ได้แก่ นายสมศักดิ์ กิตติธรรกุล นายกอบจ.กระบี่ นายทงศักดิ์ ทวีทอง นายกอบจ.สุราษฎร์ธานี และนายไพรัช ไหมชมพู่ รองนายกอบจ.เชียงใหม่ โดยทั้ง 3 ท่านต่างมีบุคลิกภาพอ่อนโยน ให้เกียรติผู้อื่น น่าเคารพนับถือ เข้าถึงง่าย มีความสามารถในการเป็นผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย ระมัดระวังท่าทีและคำพูดในลักษณะบัวไม่ให้ช้ำน้ำไม่ให้ขุ่น นิยมทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ และเป็นผู้มีเครือข่ายมากทั้งเครือข่ายในการพัฒนามนุษย์และเครือข่ายด้านอื่น ๆ

3.2 ความเข้มแข็งของทีมงานผู้ประสานความร่วมมือ นับเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมาก โดยผู้ทำหน้าที่หลักในการประสานความร่วมมือในข้อ 3.1 จะคัดสรรทีมงานที่มีความรู้ความสามารถและคุณลักษณะเหมาะสม เข้าใจเป้าหมายและลักษณะการทำงานอย่างถ่องแท้ ใจเย็น มีความอดทนสูงเป็นนักประสานที่ดีเนื่องจากการทำงานในลักษณะการประสานเชื่อมโยงภาคี ผู้ประสานงานหลักและทีมงานจะต้องทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ จะทะเลาะกับใครไม่ได้ ต้องมีจิตสาธารณะซึ่งทีมงานของผู้ประสานความร่วมมือของทั้ง 3 อบจ. ล้วนมีลักษณะดังกล่าวอย่างครบถ้วนชัดเจน

3.3 ศักยภาพขององค์กรหลักที่ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือ ซึ่งได้แก่ อบจ.ของทั้ง 3 จังหวัด ที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางครอบคลุมทั้งเขตจังหวัด ประกอบกับการเป็นองค์กรเก่าแก่ ผู้บริหารสูงสุดและทีมงานล้วนเป็นคนในพื้นที่ มีกำลังทรัพยากรโดยเฉพาะงบประมาณและเครื่องมือ อุปกรณ์ ที่สามารถช่วยเหลือสนับสนุนหน่วยงานอื่น ๆ ได้ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ทั้งในกิจกรรมในลักษณะนี้และกิจกรรมอื่น ๆ ที่สำคัญคือสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว ทันการจึงเป็นที่ยอมรับและยกให้เป็นผู้นำในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในจังหวัดเสมอมา

3.4 ความร่วมมืออย่างแข็งขันของภาคีความร่วมมือหลัก เนื่องจากภาคีความร่วมมือหลักของอบจ.กระบี่ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างอันได้แก่เทศบาล และอบต.ในพื้นที่ ขณะที่ภาคีความร่วมมือหลักของอบจ.สุราษฎร์ธานี คือศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัดและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และอบจ.เชียงใหม่ คือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาในจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานสังกัดส่วนกลางที่มาตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งต้องทำตามนโยบายของต้นสังกัดประกอบกับผู้บริหารมักไม่ใช่คนในพื้นที่และมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย รวมทั้งมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร ดังนั้น เมื่ออบจ.เข้ามาเป็นเจ้าภาพช่วยเสริมเติมเต็มโดยประสานภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาร่วมรับผิดชอบด้วยย่อมทำให้ภารกิจอันเป็นหน้าที่หลักของภาคีความร่วมมือหลักเหล่านั้นอยู่แล้วประสบผลสำเร็จเพิ่มขึ้น ภาคีต่าง ๆ ดังกล่าวจึงเต็มใจให้ความร่วมมืออย่างแข็งขัน

3.5 การให้ความร่วมมือของภาคีเครือข่ายสนับสนุน จากความสัมพันธ์อันดีที่มีกับอบจ. และภาคีความร่วมมือหลัก รวมทั้งการได้เป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จของโครงการที่มีความสำคัญยิ่งของจังหวัด

ประกอบกับการกิจที่ได้รับการร้องขอให้เข้าไปช่วยดำเนินการก็เป็นภารกิจที่เป็นหน้าที่ขององค์กรของตน หรือ องค์กร หรือคณะตนมีศักยภาพที่จะสามารถเข้าไปร่วมสนับสนุนได้ รวมทั้งเห็นความตั้งใจจริงและความแน่วแน่ของทั้ง อบจ. และภาคีความร่วมมือหลักต่าง ๆ ภาคีเครือข่ายสนับสนุนของแต่ละจังหวัด ซึ่งในจังหวัดกระบี่ได้แก่ สถาบันการพลศึกษาวิทยาเขตกระบี่ สมาคมกีฬาจังหวัด ชมรมผู้ตัดสินฟุตบอล สมาคมผู้สื่อข่าว ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้แก่ โรงพยาบาลสุราษฎร์ธานี อบจ.สุราษฎร์ธานี โรงพยาบาลศูนย์สุราษฎร์ธานี สถาบันสุขภาพจิตเด็กและเยาวชนภาคใต้ กองส่งเสริมคุณภาพชีวิตอบจ.สุราษฎร์ธานี และเครือข่ายผู้ปกครองเด็กที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้ ขณะที่จังหวัดเชียงใหม่ได้แก่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา องค์กรทางการศึกษา และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และนักวิชาการตลอดจนสื่อสารมวลชนในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ จึงได้ให้ความร่วมมือมาอย่างต่อเนื่อง ยังผลให้โครงการพัฒนาทุนมนุษย์ของทั้ง 3 จังหวัด ประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยที่ได้ทำให้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. เนื่องจาก อบจ. มีหน้าที่ความรับผิดชอบครอบคลุมทั้งเขตจังหวัด ซึ่งมีองค์กรและหน่วยงานทั้งของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้แก่ เทศบาล อบต. รวมทั้งองค์กรภาคเอกชน ตลอดจนภาคประชาสังคม อยู่ในพื้นที่จำนวนมากดังได้กล่าวมา ดังนั้นในการขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาทุนมนุษย์รวมทั้งภารกิจในการจัดบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ จึงควรอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาดำเนินการร่วมกับองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ในลักษณะภาคีความร่วมมือ เช่นเดียวกับการขับเคลื่อนภารกิจในการพัฒนาทุนมนุษย์ในการวิจัยนี้

2. หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของ อบจ. ซึ่งได้แก่ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี ตลอดจนวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ควรแนะนำ ส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกให้อบจ. ทั่วประเทศสามารถบริหารจัดการภารกิจในความรับผิดชอบในลักษณะนี้ ด้วยการจัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจ โดยให้อบจ. ที่ประสบผลสำเร็จมานำเสนอผลงานเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ แนะนำส่งเสริมให้ไปศึกษาผลงาน อบจ. ที่ประสบผลสำเร็จ ทำเอกสารเผยแพร่ผลงานของ อบจ. เหล่านั้น ตลอดจนพิจารณาปรับปรุง แก้ไข ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เอื้อและสามารถดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

3. เนื่องจากในการวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาเฉพาะการสร้างเครือข่ายการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการพัฒนาทุนมนุษย์จากโครงการจัดแข่งขันกีฬาฟุตบอล โครงการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาพิเศษ และโครงการปฏิรูปการศึกษาร่วมกับภาคีเครือข่ายเท่านั้น ดังนั้นจึงควรศึกษา วิจัยการสร้างเครือข่ายการบริหารปกครองในการพัฒนาทุนมนุษย์ในโครงการที่สำคัญอื่นๆ ตลอดจนการศึกษาวิจัยการสร้างภาคีเครือข่ายการดำเนินการในภารกิจที่สำคัญด้านอื่นๆ เพิ่มขึ้น

บรรณานุกรม

- จิระ ประทีป. (2560). **ทุนมนุษย์และการจัดการทุนมนุษย์** ในเอกสารการสอนชุดวิชาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หน่วยที่ 2. พิมพ์ครั้งที่ 5. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ธีรวุฒิ ก่ายแก้ว. (2556). **การสร้างเครือข่ายทางสังคม:กรณีศึกษานักฟุตบอลสมัครเล่น ในกลุ่มกรุงเทพเหนือ.** วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารการพัฒนาสังคม). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ประภาพรพรณ อุ๋นอบ. (2552). **เครือข่าย:กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงานพัฒนาอย่างบูรณาการเชิงพื้นที่.** กรุงเทพมหานคร: หจก.เอส.พี.กราฟฟิค พรีเมลส พรินต์ติ้ง.
- ปริญญา หวันเหล็ม. (2558). **ความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน กรณีศึกษาการจัดสวัสดิการด้านการศึกษาให้กับบุตรหลาน แรงงานต่างชาตินในศูนย์ค้าปลีกนักบุญยออาคิมเพื่อผู้อพยพย้ายถิ่น จังหวัดสมุทรสาคร.** วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พระดาวเหนือ บุตรสีทา. (2557). **การสร้างเครือข่ายและการจัดการเครือข่าย การเผยแผ่พระพุทธศาสนาของชุมชนพหุวัฒนธรรมนำสุข อำเภอกู่เหล็ก จังหวัดสุโขทัย.** วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ภัทรวรรณ นิลแก้วบวรวิญญ์. (2559). **รูปแบบการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการศึกษา).** มหาวิทยาลัยบูรพา.
- รศนธ์ รัตนเสริมพงศ์. (2550). **การบริหารท้องถิ่น. ใน** ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานภาครัฐหน่วยที่ 6-10. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วสันต์ เหลืองประภัสสรและคณะ. (2557). **การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชน.** รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบวิชาการ. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันพระปกเกล้า. (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น). (2552). **เคล็ดลับการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร:บริษัท ส เจริญการพิมพ์ จำกัด.
- สถาบันพระปกเกล้า. (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น). (2559). **รางวัลพระปกเกล้า 2559 เกียรติภูมิท้องถิ่น.** นนทบุรี : บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.
- สถาบันพระปกเกล้า. (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น). (2561). **รางวัลพระปกเกล้า 2561 เกียรติภูมิท้องถิ่น.** นนทบุรี:บริษัท เอ.พี.กราฟิคดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.
- สมัญญา โพธิ์วิจิตร. (2555). **การบริหารจัดการเครือข่ายความร่วมมือในการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์.** วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย ปีที่ 8 ฉบับที่ 1.
- สุรินทร์ ชาญสมร. (2559). **ความร่วมมือในแบบเครือข่ายกับโครงสร้างชุมชนแห่งการอยู่ร่วมกันและเข้าถึงได้ในอาเซียน กรณีศึกษาชุมชนต้นแบบเกาะเกร็ด จังหวัดนนทบุรี.** การค้นคว้าอิสระตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)**. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 133 ตอนที่ 115 ก หน้า 1 ลว. 30 ธันวาคม 2559.

Ansell, C. and Gash, A. (2008). **Collaborative Governance Theory and Practice**. journal of Public Administration Research and Theory, 18:543-571.

Osborne (ed.). Stephen P. (2010). **The public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London and New York: Rout ledge.

Sullivan, H. and Skelcher, C. (2002) **Working Across Boundaries : Collaboration in Public Services**. New York: Palgrave Macmillan.