

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) วิเคราะห์บทเรียนความร่วมมือในมิติต่างๆ จากกรณีที่เกิดขึ้นในบริบทไทย อันจะนำไปสู่ความเข้าใจเงื่อนไขของการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืน (2) วิเคราะห์โอกาสการต่อยอดความร่วมมือไปสู่ความเป็นไปได้ของการสร้างการควมรวมที่เข้มแข็งจากฐานความร่วมมือนั้น รวมถึงวิเคราะห์เกณฑ์ที่พึงพิจารณาหากจะต้องมีการควมรวม และ 3) เพื่อถอดข้อค้นพบข้างต้นไปสู่การสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือในเชิงปฏิบัติการสำหรับการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนและการควมรวมที่เข้มแข็ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว การศึกษานี้จึงได้วิเคราะห์เชิงลึกกรณีศึกษาที่โดดเด่นด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 กรณี ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการขยะในจังหวัดลำปาง, ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดร้อยเอ็ด และความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการการใช้น้ำในจังหวัดอุบลราชธานี โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 33 ราย ประกอบกับการศึกษาเอกสาร และสนับสนุนโดยข้อมูลเชิงปริมาณ ด้วยการสำรวจโดยใช้แบบสอบถามเพื่อวิเคราะห์ความตระหนักและความกังวลของประชาชนทั่วไปในท้องถิ่นเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงหากมีการควมรวม จำนวนทั้งสิ้น 1,080 กลุ่มตัวอย่าง ในพื้นที่ 3 กรณีศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า (1) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำให้เกิดการสั่งสมทุนที่หลากหลายที่มีเฉพาะทุนที่เป็นตัวเงิน ซึ่งได้ใช้ในการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะ ทุนทางสังคม ซึ่งหมายถึงความไว้วางใจ ทุนมนุษย์ ซึ่งหมายถึงศักยภาพที่เพิ่มขึ้นของเจ้าหน้าที่และชุมชน และทุนกายภาพ ซึ่งหมายถึงวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดบริการสาธารณะ นอกจากนี้พบว่า เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ความร่วมมือสำเร็จและยั่งยืน คือ ความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การมีผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทรัพยากรและศักยภาพแสดงบทบาทเป็นผู้นำและประสานความร่วมมือ, การสนับสนุนจากภาครัฐส่วนกลาง, การสนับสนุนจากประชาชนและชุมชน และการบริหารจัดการความร่วมมือ (2) ความร่วมมือที่มีอยู่ของแต่ละกรณี มีทั้งที่มีโอกาสในยกระดับไปสู่ความร่วมมือที่เป็นทางการมากขึ้นในแง่ของการควมรวมเชิงภารกิจโดยใช้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการกำหนดบทบาทภาคีและทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันในความร่วมมือ หรือ ที่สามารถขยายจากความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะเพียงด้านเดียวไปสู่บริการสาธารณะด้านอื่นๆ และที่สามารถแตกหน่อขยายไข่ออกไปเป็นความร่วมมือในวงพื้นที่ใหม่ได้ ซึ่งพัฒนาขึ้นจากความร่วมมือเดิม ทั้งนี้ ความพยายามในการต่อยอดความร่วมมือดังกล่าว จะถูกขัดขวางและไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากมีการบังคับสั่งการควมรวมแบบเหมารวมหรือบังคับร่วมมือแบบขาดการวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจทุนความร่วมมือเดิมในพื้นที่ (3) ประชาชนส่วนใหญ่มองว่าการควมรวมจะไม่ได้ส่งผลต่อการเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่นในเรื่องคุณภาพการจัดบริการสาธารณะ การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจว่าจะได้รับการ

ช่วยเหลืออย่างทันท่วงที และประชาชนคิดว่าการมีส่วนร่วมในโครงการ/กิจกรรมสาธารณะจะทำให้ยากขึ้น ผู้ที่ภาคภูมิใจในภูมิปัญญา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ในเขตพื้นที่ตนกังวลเป็นพิเศษว่าการควมรวมจะทำให้ถูกทอดทิ้ง

ข้อค้นพบข้างต้นได้นำมาสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ว่า ในการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นไม่ควรเลือก ส่งเสริมการร่วมมือหรือควมรวมเพียงอย่างเดียวในลักษณะการเป็นคำตอบที่ถูกหรือผิด หรืออีกนัยหนึ่งคือ ใช้แนวทางหนึ่งและปฏิเสธความเป็นไปได้ของอีกแนวทางหนึ่ง ทว่า ต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสริมสร้างศักยภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่นในลักษณะพัฒนาการ ดังนั้น “ข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการ” จากการศึกษาครั้งนี้จึงมีใช้การมุ่งให้ผู้กำหนดนโยบายและขับเคลื่อนนโยบาย สนับสนุน “ความร่วมมือ” “การควมรวมเชิงภารกิจ” และ “การควมรวมองค์กร” อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นทางเลือกแบบแยกส่วนจากกัน ทว่า ต้องเริ่มต้นที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มการสร้างควมร่วมมือระหว่างกัน บนฐานของความสมัครใจ ความจำเป็น และความเหมาะสมของภารกิจและบริการ สาธารณะนั้นๆ และเมื่อเกิดการสั่งสมทุนควมร่วมมือที่ใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างเข้มแข็ง ภาวคิ ในควมร่วมมืออาจพิจารณากระดับไปที่การควมรวมเชิงภารกิจ และหากมีความจำเป็นมากขึ้นอาจ พิจารณาใช้แนวทางการควมรวม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การควมรวมไม่ว่าจะรูปแบบใดต้องเป็นการ ต่อยอดจากควมร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง การจะยกระดับควมสัมพันธ์ไปสู่ การควมรวมต้องวิเคราะห์ทุนควมร่วมมือที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ และต้องให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจสุดท้าย ด้วยการลงประชามติ

คำสำคัญ: ควมร่วมมือ, การควมรวม, ศักยภาพท้องถิ่น

Abstract

This study aimed to (1) analyse the lesson learned regarding inter-local collaboration from the outstanding cases which will generate insight into key conditions supporting the sustainability of collaboration (2) explore the opportunity for elevating the exiting successful inter-local collaboration to the status of amalgamation; and analyse the criteria for amalgamation (3) develop policy recommendations and guidelines for enhancing local capacity through collaboration and amalgamation approaches. To achieve the objectives, three outstanding cases regarding their inter-local collaboration were investigated namely inter-local collaboration in providing waste management services in Lampang, inter-local collaboration in delivering a disaster prevention and mitigation services in Roi-Et, and inter-local collaboration in water usage management in Ubonratchathani. This study used qualitative approach, complemented by quantitative method to collect and analyse data. Regarding qualitative methods, in-depth interviews were conducted with thirty-three key informants. Also, document analysis was done. Then, questionnaire surveys were conducted with 1,080 local citizens to gain insight into people's concerns over the local government restructuring, i.e. amalgamation.

The study found that (1) inter-local collaboration allowed various assets besides financial asset to emerge which were used to enhance local governments in providing services. The assets embedded in successful inter-local collaboration included social capital which referred particularly to trust, human capital which meant the competent local staff and local citizens, and physical capital which referred to the shared key equipment used in services delivery. Moreover, it found that there were some key conditions supporting the success and sustainability of inter-local collaboration. These included collaboration on a voluntary base, having a mayor of the most powerful council in the network to act as a leader and boundary-spanner, support from central government, support from local citizens, and governing the collaboration. (2) There were possibilities for advancing the existing collaboration in each case. For example, a more formal collaboration – an amalgamation of individual services – can be formed. In some cases, a new node of inter-local collaboration, developed and expanded from the existing successful collaboration, could be created. However, a compulsory amalgamation and collaboration without considering the existing collaborative capital would inhibit and/or destroy those attempts.

(3) Most of people believed that amalgamation would not increase the quality of service delivery. In a big local government, most of people believed that their problems will not be fixed promptly and they will face more difficulties to participate in public policy and public affair. Those who were proud of their local wisdom, culture and identity believed that they would be ignored if amalgamation occurred.

The policy recommendations and guidelines for enhancing local capacity were developed. This study suggests that collaboration and amalgamation should not be seen as alterative to each other. There is no black and white answers. Rather, government should perceive that amalgamation should be preceded by inter-local collaboration. Hence, government should firstly support local governments to collaborate with each other on a voluntary base. If they succeeded in inter-local collaboration, they might decide to move further to amalgamate individual services, i.e. a shared services. Then, if there was a need and amalgamation would be an answer, they could consider merging their organisations into a single, larger unit. However, either a shared services or amalgamation must be developed from the existing inter-local collaboration. Most importantly, a final decision on whether to proceed with merger must be made by local citizens in local referendum.

Keywords: Collaboration, Amalgamation, Local Capacity