



รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

การเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นตามแนวทางการสร้างความร่วมมือและการควบรวม
: ข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการ

โดย

ดร.พบสุข ชำชอง และคณะ

31 กันยายน 2562

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

การเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นตามแนวทางการสร้างความร่วมมือและการควบรวม
: ข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการ

คณะผู้วิจัย

- | | |
|---------------------------|--|
| 1. ดร.พบสุข ชำชอง | สถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ |
| 2. ผศ.ดร.ปิยะพงษ์ บุษบงก์ | สถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ |
| 3. ศิริพร จันทนสกุลวงศ์ | คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี |

ชุดโครงการศูนย์ส่งเสริมและประสานงานการวิจัย

เพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น (สปวท.)

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

(Executive Summary)

1. ที่มาและความสำคัญ

ท่ามกลางความพยายามในการแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เพื่อเสริมสร้างการบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้น ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการควมร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักได้รับการเสนอว่าเป็น “ทางเลือก” ในลักษณะที่ว่าหากเลือกดำเนินการทางหนึ่งจะไม่เลือกดำเนินการอีกทางหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้มองข้ามประโยชน์ ความจำเป็น และความเหมาะสมของแนวทางเหล่านั้นในแต่ละพื้นที่ไป นอกจากนี้ เมื่อมีการเสนอถึงการควมร่วมมือ กลับเป็นเชิงบังคับสั่งการแบบเหมารวมที่พิจารณาจากเกณฑ์เฉพาะด้านรายได้และประชากรของท้องถิ่นนั้นๆ

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาครั้งนี้จึงเกิดขึ้นเพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว โดยมีฐานคิดหลักของการศึกษาที่ว่า การกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นควรพิถีพิถันและละเอียดอ่อนกับบริบทแต่ละพื้นที่มากขึ้น และต้องใส่ใจต่อ “ทุนต่างๆ ที่มีอยู่เดิมภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นั้นๆ การจะเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่นให้ยั่งยืน ควรมาจากการต่อยอดทุนความร่วมมือที่มีอยู่ และก่อนจะไปพิจารณาถึงทางเลือกอื่นหรือในที่นี่คือความเป็นไปได้ของการควมร่วมมือ ต้องเกิดจากความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีในความร่วมมือ และต้องมีการวิเคราะห์ทุนต่างๆ ภายใต้ทุนความร่วมมือที่มีอยู่เดิมอย่างรอบด้านนอกเหนือจากการวิเคราะห์ทุนที่เป็นตัวเงิน ไม่ว่าจะเป็นทุนทางสังคม ทุนมนุษย์ ทุนกายภาพ ทุนวัฒนธรรม และทุนทางทรัพยากร จึงจะสามารถช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้ว่าจำเป็นที่จะต้องยกระดับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากความร่วมมือมาสู่การควมร่วมมือหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากการควมร่วมมือที่เข้มแข็งไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากการจับคู่องค์กรที่ไม่มีทุนความร่วมมือร่วมกันมาก่อน หรือในอีกแง่หนึ่งการจับคู่ควมร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่พิจารณาทุนความร่วมมือ และเจตนาของประชาชนจะนำไปสู่ผลพวงที่ไม่พึงปรารถนาที่จะตามมาหลายประการ

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

- 1) เพื่อวิเคราะห์บทเรียนความร่วมมือในมิติต่างๆ จากกรณีที่เกิดขึ้นในบริบทไทย อันจะนำไปสู่ความเข้าใจเงื่อนไขของการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืน
- 2) เพื่อวิเคราะห์โอกาสการต่อยอดทุนความร่วมมือไปสู่ความเป็นไปได้ของการสร้างการควมร่วมมือที่เข้มแข็งจากฐานความร่วมมือนั้น รวมถึง วิเคราะห์เกณฑ์ที่พึงพิจารณาหากจะต้องมีการควมร่วมมือ
- 3) เพื่อถอดข้อค้นพบข้างต้นไปสู่การสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือในเชิงปฏิบัติการสำหรับการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนและการควมร่วมมือที่เข้มแข็ง

3.แนวทางการศึกษา

การศึกษานี้ใช้แนวทางการวิจัยแบบกรณีศึกษาหลายกรณี (multiple-case studies research) โดยศึกษากรณีที่โดดเด่นด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 กรณี ได้แก่ ความร่วมมือด้านการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ความร่วมมือด้านการจัดการบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด และความร่วมมือด้านการบริหารจัดการน้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีและยโสธร ด้วยเป้าหมายสุดท้ายของการศึกษาคือการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการเพื่อเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นตามแนวทางความร่วมมือและการควมรวม การศึกษานี้จึงเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างกับผู้นำฝ่ายการเมือง ผู้นำฝ่ายราชการและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีในความร่วมมือทั้งหมด 15 แห่ง จากทั้ง 3 กรณีศึกษา รวมทั้งสิ้น 33 คน เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับบทเรียนของความร่วมมือ และโอกาสในการต่อยอดความร่วมมือไปสู่การควมรวม รวมถึงโดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร และ สนับสนุนด้วยวิธีการเชิงปริมาณ ด้วยการสำรวจ (Survey) โดยการใช้แบบสอบถาม เพื่อวิเคราะห์ความตระหนักและความกังวลของประชาชนทั่วไปในท้องถิ่นเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงหากมีการควมรวม จำนวนทั้งสิ้น 1,080 กลุ่มตัวอย่าง ในพื้นที่ 3 กรณีศึกษา กล่าวได้ว่า การศึกษาจากหลายกรณีศึกษาหลายกรณีและใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสานเช่นนี้ ช่วยทำให้การพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการฯ ที่ได้จากข้อค้นพบจากงานวิจัยมีความแข็งแกร่งขึ้น

4.ผลการศึกษา

ในการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นไม่ควรเลือกดำเนินการแนวทางใดแนวทางหนึ่ง (ร่วมมือหรือควมรวม) ในลักษณะที่เลือกที่จะใช้แนวทางหนึ่งและปฏิเสธความเป็นไปได้ของอีกแนวทางหนึ่ง ทว่า ต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสริมสร้างศักยภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่นในลักษณะพัฒนาการ ซึ่งข้อค้นพบดังกล่าว นำไปสู่การพัฒนา “ข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการ” ที่มีใช้การมุ่งให้ผู้กำหนดนโยบายและขับเคลื่อนนโยบายสนับสนุน “ความร่วมมือ” “การควมรวมเชิงภารกิจ” และ “การควมรวมองค์กร” อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นทางเลือกแบบแยกส่วนจากกัน ทว่า ต้องเริ่มต้นที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มการสร้างความร่วมมือระหว่างกัน บนฐานของความสมัครใจ ความจำเป็น และความเหมาะสมของภารกิจและบริการสาธารณะนั้นๆ และเมื่อเกิดการสั่งสมทุนความร่วมมือที่ใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างเข้มแข็ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในความร่วมมืออาจพิจารณายกระดับไปที่การควมรวมเชิงภารกิจ และหากมีความจำเป็นมากขึ้นอาจพิจารณาใช้แนวทางการควมรวมหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การควมรวมไม่ว่าจะรูปแบบใดต้องเป็นการต่อยอดจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง การจะยกระดับความสัมพันธ์ไปสู่การควมรวมต้องวิเคราะห์ทุนความร่วมมือที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ และต้องให้ประชาชนเป็นผู้แสดงเจตจำนงด้วยการลงประชามติ

ในการริเริ่มความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นผู้ริเริ่มโดยสมัครใจ ไม่ควรเป็นการบังคับขีดเส้นแบ่งโซน หรือบังคับจับคู่ความร่วมมือ ทว่าต้องเกิดขึ้นทั้งจากความสมัครใจและต้องสอดคล้องกับลักษณะธรรมชาติของประเด็นปัญหาหรือบริการสาธารณะนั้นๆ ที่ทำให้จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกัน การริเริ่มและขับเคลื่อนความร่วมมือให้สำเร็จและต่อเนื่องมักต้องมีผู้นำความร่วมมือที่เข้มแข็ง ซึ่งหมายถึงการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพมากกว่าองค์กรอื่นในเครือข่ายที่จะสามารถช่วยองค์กรภาคีพัฒนาศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะได้ อันสอดคล้องกับวัฒนธรรมแบบพี่ใหญ่ช่วยน้องของไทย ทั้งนี้ เมื่อความร่วมมือมีความเข้มข้นเป็นทางการมากขึ้นจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการความร่วมมือที่ชัดเจน อาทิ มีการใช้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือเป็นลายลักษณ์อักษร ตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อตัดสินใจ ตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อขับเคลื่อนภารกิจ เป็นต้น

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการสังสมของทุนต่างๆ ที่ใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มากกว่าเฉพาะทุนที่เป็นตัวเงินเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทุนทางสังคมที่หมายถึงทั้งความไว้วางใจกันทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในแต่ละพื้นที่ (ประชาชนเชื่อมั่นในศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น) และระหว่างแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง (ผู้นำ เจ้าหน้าที่ และชุมชนที่ทำงานร่วมกัน) ซึ่งพัฒนาขึ้นจากการทำงานร่วมกันผ่านช่วงระยะเวลาหนึ่ง และทุนมนุษย์ซึ่งหมายถึง ศักยภาพของทั้งผู้นำ เจ้าหน้าที่และชุมชนเอง (โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก) ในการดำเนินภารกิจหรือจัดบริการสาธารณะใดบริการหนึ่ง ที่ได้รับการเสริมสร้างขึ้นจากการได้เข้าร่วมในความร่วมมือนั้นๆ ซึ่งด้วยทุนต่างๆ เหล่านี้ในบางกรณีถึงขั้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กบางแห่งสามารถพัฒนาตนเองขึ้นเป็นผู้นำใน node ความร่วมมือใหม่ ขยายแนวทางการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกไปได้

ผลการวิเคราะห์ความเห็นประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นในพื้นที่ตามแนวทางการร่วมมือและการควรรวม จาก 1,080 กลุ่มตัวอย่าง จากทั้ง 3 กรณีศึกษา พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มองว่าความร่วมมือจะช่วยยกระดับศักยภาพท้องถิ่นได้ค่อนข้างมาก ในขณะที่มองว่าการควรรวมจะไม่ได้ส่งผลต่อการเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่นในเรื่องคุณภาพการจัดบริการสาธารณะ การรู้จักใกล้ชิดกับผู้นำเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ทว่า การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจว่าจะได้รับการช่วยเหลืออย่างทันทั่วถึง และประชาชนคิดว่าการมีส่วนร่วมในโครงการ/กิจกรรมสาธารณะจะทำให้ยากขึ้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ นอกจากนี้ผู้ที่ผูกพันกับท้องถิ่นและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นเชื่อว่าความร่วมมือจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะได้มีคุณภาพมากขึ้น และผู้ที่ภาคภูมิใจในภูมิปัญญา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตนกังวลเป็นพิเศษว่าการควรรวมจะทำให้ถูกทอดทิ้ง

ในการยกระดับจากความร่วมมือไปสู่การควรรวมเชิงภารกิจหรือการควรรวมองค์กรนั้น จากข้อค้นพบข้างต้น จึงสะท้อนว่าการเลือกใช้แนวทางของการควรรวมเฉพาะภารกิจ (a shared services) หรือการควรรวมองค์กรทั้งองค์กรเข้าด้วยกันจึงมีข้อทางเลือกที่ควรกระโดดข้ามเข้าไปเลือกได้ และไม่ควรร

บังคับแบ่งโซนความร่วมมือหรือควรรวมว่า ทว่า ต้องเป็นการพัฒนาต่อยอดจากการวิเคราะห์ทุนความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในพื้นที่ อาทิ ในบางกรณีพบว่าทุนความร่วมมือได้ต่อยอดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งสามารถขยาย node ออกไปสร้างร่วมมือวงใหม่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็กๆ ข้างเคียงได้ แต่ความร่วมมือนั้นจะเกิดขึ้นมิได้เลยหากถูการบังคับควรรวมหรือแบ่งโซนความร่วมมือให้แบบขาดความเข้าใจทุนความร่วมมือที่มีอยู่ในพื้นที่ หรือการจัดบริการสาธารณะบางอย่างที่ต้องมีลักษณะเป็น ‘subsidiarity’ นั่นคือต้องระงับเหตุโดยหน่วยจัดบริการที่ใกล้ที่สุดและทันที่มากที่สุด อาทิ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งการควรรวมให้เป็นขนาดใหญ่ และมีหน่วยบริการอยู่แห่งเดียว ณ จุดให้บริการเดียวจึงไม่ตอบสนองต่อบริการสาธารณะประเภทนี้

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 เชื่อใจ 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 ต้องเริ่มต้นที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มการสร้างความร่วมมือระหว่างกัน บนฐานของความสมัครใจ ความจำเป็น และความเหมาะสมของภารกิจและบริการ สาธารณะนั้นๆ และเมื่อเกิดการสั่งสมทุนความร่วมมือที่ใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างเข้มแข็ง ภาวการณ์ความร่วมมืออาจพิจารณากระดับไปที่การควมรวมเชิงภารกิจ และหากมีความจำเป็นมากขึ้นอาจพิจารณาใช้แนวทางการควมรวม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การควมรวมไม่ว่าจะรูปแบบใดต้องเป็นการต่อยอดจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง การจะยกระดับความสัมพันธ์ไปสู่การควมรวมต้องวิเคราะห์ทุนความร่วมมือที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ และต้องให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจสุดท้าย ด้วยการลงประชามติ

คำสำคัญ: ความร่วมมือ, 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

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
บทคัดย่อ	จ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามในการวิจัย/โจทย์วิจัย	6
1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย	6
1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)	7
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อการดำเนินงานเสร็จสิ้นที่เป็นรูปธรรม	9
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	10
2.1 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	10
2.2 การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	21
2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น	36
2.4 ประเด็นที่ควรพิจารณาในการเลือกสร้างความร่วมมือหรือการควบคุม	38
2.4.1 ความสามารถในการเพิ่มศักยภาพทางด้านเศรษฐศาสตร์/ ทุนทางการเงิน	38
2.4.2 ความสามารถในการเพิ่มศักยภาพทางด้านอื่นๆ/ ทุนประเภทอื่นๆ	40
2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย	44
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	46
3.1 การออกแบบการวิจัย	46
3.2 การคัดเลือกกรณีศึกษา	47
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	49
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	49
3.5 กิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย	51
3.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละช่วงเวลา	52
3.7 แผนการทำงาน	53

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลบทเรียนความร่วมมือของกรณีศึกษา	54
4.1 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะในจังหวัดลำปาง	54
4.2 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดร้อยเอ็ด	66
4.3 ความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีกับจังหวัดยโสธร	78
บทที่ 5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทุนความร่วมมือและโอกาสในการต่อยอดทุนความร่วมมือหรือการควมรวมของกรณีศึกษา	91
5.1 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะในจังหวัดลำปาง	91
5.2 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดร้อยเอ็ด	103
5.3 ความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีกับจังหวัดยโสธร	115
บทที่ 6 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลมุมมองประชาชน	129
6.1 ผลการวิเคราะห์ภาพรวม	129
6.2 ผลการวิเคราะห์รายการกรณีศึกษา	147
6.2.1 กรณีเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในความร่วมมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและอยู่ในข่ายถูกควมรวมในจังหวัดร้อยเอ็ด	147
6.2.2 กรณีเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในความร่วมมือด้านการจัดการน้ำและอยู่ในข่ายถูกควมรวมในจังหวัดอุบลราชธานี-ยโสธร	150
6.2.3 กรณีเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในความร่วมมือด้านการจัดการขยะและอยู่ในข่ายถูกควมรวมในจังหวัดลำปาง	153
บทที่ 7 ข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการสำหรับการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนและการควมรวมที่เข้มแข็ง	157
7.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย	158
7.2 คู่มือเชิงปฏิบัติการสำหรับการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนและการควมรวมที่เข้มแข็ง	165

บทที่ 8 สรุป	175
เอกสารอ้างอิง	190
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก. เครื่องมือในการเก็บข้อมูล	198
ภาคผนวก ข. ผู้ให้สัมภาษณ์	208
ภาคผนวก ค. ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้ และกิจกรรมที่ดำเนินการมาและผลที่ได้รับตลอดโครงการ	210

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 เครื่องมือในการเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล	50
ตารางที่ 2 กิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย	51
ตารางที่ 3 ผลที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละช่วงเวลาของการวิจัย	52
ตารางที่ 4 แผนการทำงาน	53
ตารางที่ 5 จำนวนประชากร พื้นที่ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ริเริ่ม ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะและบ่อขยะ	60
ตารางที่ 6 ศักยภาพและทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการ สาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะ ก่อนการสร้างความร่วมมือที่เป็นทางการ ภายใต้ศูนย์ความร่วมมือฯ	60
ตารางที่ 7 จำนวนพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจำนวน 4 แห่งที่ริเริ่มความร่วมมือในการบริหารจัดการขยะจังหวัดลำปาง ในปี พ.ศ.2549	62
ตารางที่ 8 จำนวนพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจำนวน 6 แห่งที่อยู่ภายใต้ความร่วมมือในการบริหารจัดการขยะ จังหวัดลำปาง ในปี พ.ศ.2561	66
ตารางที่ 9 จำนวนประชากร พื้นที่ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงต้น ของความร่วมมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด	70
ตารางที่ 10 จำนวนพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจำนวน 5 แห่ง ภายใต้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจังหวัดร้อยเอ็ด ในปี พ.ศ.2561	73
ตารางที่ 11 รายละเอียดประมาณการค่าใช้จ่ายโครงการศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทา สาธารณภัยจังหวัดร้อยเอ็ด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562	77
ตารางที่ 12 รายชื่อกลุ่มเกษตรกรซึ่งรวมกลุ่มเกี่ยวกับชลประทานระบบท่อ	80
ตารางที่ 13 สรุปเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำ องค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง อ.เขื่องใน จ.อุบลราชธานี และองค์การ บริหารส่วนตำบลฟ้าห่วน อ.ค้อวัง จ.ยโสธร	82
ตารางที่ 14 ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องและบทบาทในความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมกรณีจังหวัดอุบลราชธานีและ จังหวัดยโสธร	88

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย	7
ภาพที่ 1.2 ฐานคติของการวิจัย	8
ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย	45
ภาพที่ 3.1 การออกแบบงานวิจัย	47
ภาพที่ 3.2 แนวทางการวิเคราะห์หัตถเรียนความร่วมมือและฉากทัศน์ของความร่วมมือ	50
ภาพที่ 4.1 พัฒนาการของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีศึกษา จังหวัดลำปาง ตั้งแต่ช่วงก่อนปี พ.ศ.2549 จนถึงปัจจุบัน	58
ภาพที่ 4.2 แผนที่แสดงภูมิศาสตร์ของความสัมพันธ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ ความร่วมมือในการจัดการขยะและการบริหารจัดการบ่อขยะจังหวัดลำปาง ในปี พ.ศ. 2561	65
ภาพที่ 4.3 พัฒนาการของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด ตั้งแต่ช่วงก่อนปี พ.ศ.2550 จนถึงปัจจุบัน	69
ภาพที่ 4.4 แผนที่แสดงภูมิศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจังหวัดร้อยเอ็ด ในปี พ.ศ.2561	72
ภาพที่ 4.5 แผนที่ขอบเขตพื้นที่การปกครองตำบลค้อทอง	78
ภาพที่ 4.6 แผนที่แสดงภูมิศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างอบต.ฟ้าห่วน และ อบต.ค้อทอง	82
ภาพที่ 4.7 Mapping แสดงพิกัดทางภูมิศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ความ ร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร จังหวัดอุบลราชธานีและ จังหวัดยโสธร ในปี พ.ศ.2561	87
ภาพที่ 5.1 ผลการวิเคราะห์ทุนภายใต้ความร่วมมือในการบริหารจัดการขยะระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตามกรอบการวิเคราะห์ Livelihood Assets	92
ภาพที่ 5.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจาก NVivo ที่แสดงว่าผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนได้กล่าวถึง ทุนทางสังคมภายใต้ความร่วมมือในการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจังหวัดลำปาง	93
ภาพที่ 5.3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจาก NVivo ที่แสดงว่าทุนทางสังคมเป็นทุนที่ได้รับการ กล่าวถึงโดยผู้ให้สัมภาษณ์มากที่สุด ในกรณีความร่วมมือระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะจังหวัดลำปาง	93

ภาพที่ 5.4 แผนที่แสดงภูมิศาสตร์ของความสัมพันธ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ความร่วมมือในการจัดการขยะและการบริหารจัดการบ่อขยะจังหวัดลำปาง ในปี พ.ศ.2561	98
ภาพที่ 5.5 ผลการวิเคราะห์ทุนภายใต้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด ตามกรอบการวิเคราะห์ Livelihood Assets	104
ภาพที่ 5.6 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจาก NVivo ที่แสดงว่าทุนมนุษย์เป็นทุนที่ได้รับการกล่าวถึง โดยผู้ให้สัมภาษณ์มากที่สุด ในกรณีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดร้อยเอ็ด	104
ภาพที่ 5.7 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจาก NVivo ที่แสดงว่าผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนได้กล่าวถึงทุนมนุษย์ภายใต้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด	105
ภาพที่ 5.8 แผนที่แสดงภูมิศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดร้อยเอ็ด ในปี พ.ศ.2561	112

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นเป็นโจทย์ของการปกครองและการบริหารจัดการท้องถิ่นทั้งโลก ไม่เว้นแม้แต่ไทยที่ท้องถิ่นต้องเผชิญกับประเด็นท้าทายต่างๆ นานา จากหลายเงื่อนไขและข้อจำกัดที่เกิดขึ้น จนการแสวงหาแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นกลายเป็นความจำเป็นมากกว่าทางเลือก โดยแนวทางในการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นที่ถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในระดับสากลคือ การสร้างความร่วมมือและการควบรวม ซึ่งแน่นอนว่าแนวทางทั้งสองไม่ได้สำเร็จรูป โดยเป็นเสมือนจุดปลายสุดของเส้นทางเลือก ซึ่งยังมีทางเลือกในลักษณะผสมผสานในสัดส่วนที่แตกต่างกันระหว่างสองแนวทางนี้อยู่เช่นกัน อีกทั้งในการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นด้วยสองแนวทางหลักนี้ก็ไม่ใช่ว่าสารพัดโรค กล่าวคือ จำเป็นต้องเข้าใจอาการของท้องถิ่น และภูมิด้านทานต่างๆ ที่ท้องถิ่นมีอยู่ด้วย ทำให้ยาแต่ละประเภทเหมาะกับท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกัน ซึ่งกลายเป็นจุดตั้งต้น (entry point) ของการศึกษาค้นคว้า กล่าวคือ การมุ่งวิเคราะห์บทเรียนเงื่อนไขที่ทำให้ความร่วมมือโดดเด่น และแสวงหาเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นไปได้ของการควบรวมที่เข้มแข็ง เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรมต่อไป

ทั้งนี้ การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ไม่ได้เริ่มจากศูนย์เพราะเป็นโครงการต่อเนื่องมาจากโครงการที่ผ่านมา กล่าวคือ การศึกษา “การสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น: สรรวจแนวปฏิบัติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” โดย ปิยะพงษ์ บุชบงก์ และคณะ (2560) ซึ่งผลการศึกษาได้ช่วยสร้างฐานคิดที่สำคัญ นั่นคือ ท้องถิ่นมีความร่วมมือเป็นทุนเดิมอยู่แล้วอย่างกว้างขวาง ซึ่งการจะยกระดับศักยภาพของท้องถิ่นที่ยั่งยืน ควรมาจากการต่อยอดทุนความร่วมมือที่มีอยู่ โดยพัฒนาจากความร่วมมือในระดับต่างๆ ก่อนจะไปพิจารณาถึงทางเลือกอื่นหรือในที่นี้คือความเป็นไปได้ของการควบรวม ทั้งนี้การยกระดับไปสู่อีกปลายเส้นของการสร้างเสริมศักยภาพท้องถิ่นนั้นคือการควบรวมนั้น ก็ไม่ควรเป็นแบบบังคับสั่งการแบบเหมารวม ด้วยเกณฑ์เรื่องงบประมาณและประชากร หากแต่ต้องละเอียดอ่อนกับเรื่องของพัฒนาการที่กล่าวไปด้วย อีกทั้งการควบรวมที่เข้มแข็งไม่สามารถเกิดขึ้นจากการจับคู่องค์กรที่ไม่มีทุนความร่วมมือร่วมกันมาก่อน หรือในอีกแง่หนึ่งการจับคู่ควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่พิจารณาทุนความร่วมมือจะนำไปสู่ผลพวงที่ไม่พึงปรารถนาที่จะตามมาหลายประการ

อย่างไรก็ตาม ช่องว่างที่เกิดขึ้นจริงก็คือ เราอยู่ในยุคสมัยที่การพัฒนาท้องถิ่นถูกกำหนดจากส่วนกลางเป็นหลักและอยู่บนฐานของการเหมารวม ทำให้แนวทางการส่งเสริมท้องถิ่นหลายเรื่องซึ่งมีฐานคิดที่ดี ถูกยึดเหยียดแบบผิดฝาผิดตัว หรือผิดที่ผิดเวลา ซึ่งเรื่องของการเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่นผ่านการส่งเสริมความร่วมมือและการมีข้อเสนอเรื่องการควบรวมก็เช่นกัน กล่าวคือ โดยรากฐานของแนวคิดนั้น ทั้งสองแนวมีโอกาสสรรค์สร้างท้องถิ่นที่เข้มแข็งได้ ทว่า ในเชิงกระบวนการต้องคำนึงถึงเงื่อนไขและเกณฑ์ที่

หลากหลายในเส้นทางที่ก้าวไปสู่จุดหมายนั้นๆ ไม่ใช่การพัฒนาบนฐานของการคิดตั้งแต่เป้าหมายโดยไม่ใส่ใจต่อกระบวนการ รวมทั้งไม่ใช่การบังคับร่วมมือจากส่วนกลาง (forced/compulsory collaboration) (เช่น ในการบริหารจัดการขยะ ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นผลักดัน) และไม่ใช่การควรรวมแบบเหมารวม (one-size-fits-all amalgamation) ในลักษณะที่ไม่ใส่ใจบริบทในแบบที่ปรากฏในข้อเสนอของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ซึ่งต่อมาได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์การควรรวมไว้ในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 15 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ให้ดำเนินการควรรวมเทศบาลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 20 ล้านบาท หรือมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 7,000 คนเข้าด้วยกัน หรือกับเทศบาลอื่นที่มีเขตพื้นที่ติดกันและในอำเภอเดียวกันภายใน 1 ปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ฐานการพิจารณา คือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศที่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องดำเนินการควรรวม โดยละเลยการให้ความสนใจกับพื้นที่ท้องถิ่นแต่ละพื้นที่แต่ละกรณี ว่ามีความจำเป็นที่จะต้องควรรวมหรือไม่

จากข้างต้น การศึกษาครั้งนี้จึงเกิดขึ้นเพื่อพัฒนาข้อเสนอของการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นผ่านแนวคิดร่วมมือและควรรวมที่พิถีพิถันและใส่ใจกับบริบทมากขึ้น โดยเน้นตอบคำถามว่าจะมีข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการในการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นตามแนวทางร่วมมือและควรรวมที่เหมาะสมอย่างไร ซึ่งในการตอบคำถามวิจัยดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้ศึกษาจากกรณีที่มีความโดดเด่นในด้านของการสร้างความร่วมมือ เพื่อวิเคราะห์บทเรียนความร่วมมือในมิติต่างๆ อันจะนำไปสู่ความเข้าใจเงื่อนไขของการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืน และวิเคราะห์ต่อยอดไปสู่ความเป็นไปได้ของการสร้างการควรรวมที่เข้มแข็งจากฐานความร่วมมือนั้น รวมถึง วิเคราะห์เกณฑ์ที่พึงพิจารณาหากจะต้องมีการควรรวม ก่อนที่จะถอดข้อค้นพบข้างต้นไปสู่การสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการ ซึ่งผลการศึกษามุ่งสร้างคุณูปการในเชิงของการมีข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการที่ว่าด้วยการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นบนฐานของการพิจารณาโอกาสในการต่อยอดสิ่งที่ท้องถิ่นมีอยู่ รวมไปถึงเงื่อนไขในการยกระดับความร่วมมือ และเกณฑ์ที่พึงพิจารณาหากจะต้องมีการควรรวม ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ ไม่เพียงเป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายและฝ่ายปฏิบัติเท่านั้น หากแต่ยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นในกระบวนการประชาคมหรือประชาคมที่ดีด้วย กล่าวคือ การศึกษาครั้งนี้ไม่ได้มุ่งเสนอสูตรสำเร็จรูป หากแต่เสนอกระบวนการจัดทำข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของประชาชนในท้องถิ่นด้วยว่าจากข้อมูลเช่นนี้พวกเขาจะเลือกสนับสนุนแนวทางใดในการเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่น

ในภาพรวม จากการทบทวนเอกสารเชิงสังเคราะห์ขมวดได้ว่าแนวทางการเพิ่มศักยภาพของท้องถิ่นมีอยู่สองแนวทางหลักคือการสร้างความร่วมมือ (collaboration/ cooperation) และการควรรวม (amalgamation) ซึ่งอาจแบ่งย่อยได้อีกหลายเฉด (shades) ที่อิงกับส่วนผสมที่ต่างกันระหว่างสองแนวทางนี้ โดยในแง่ของการสร้างความร่วมมือนั้น ในระดับที่เข้มข้นมากก็คือการใช้ทีมผู้บริหารฝ่ายราชการร่วมกัน ซึ่งจะทำให้ลดต้นทุนในการบริหารจัดการได้จำนวนมาก (Andrews, 2013: 137) นอกจากนี้ แนวทางที่ได้รับการเสนอและนำไปใช้แล้วในหลายประเทศ คือ ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ (shared services) เพื่อแลกเปลี่ยนหรือใช้ทรัพยากรร่วมกันในการจัดบริการสาธารณะประเภทหนึ่งๆ (McKinlay Douglas

Limited, 2006; Local Government Centre, 2008; Dollery et al., 2009; 2012; Chamchong, 2016) อันเป็นการเพิ่มศักยภาพท้องถิ่นจากการช่วยให้เกิดความประหยัดและการลดต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ในบริบทของไทย จากการสำรวจในภูมิภาคแห่งหนึ่งที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศ พบว่าความร่วมมือส่วนใหญ่ที่พบมักเป็นความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ โดยเป็นการสร้างความร่วมมือภายใต้ข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) เป็นหลัก มีเป็นส่วนเล็กน้อยเท่านั้นที่มีการตั้งองค์กรความร่วมมือ ในขณะที่ ยังไม่มีการใช้ทีมผู้บริหารฝ่ายราชการร่วมกัน ซึ่งเป็นเรื่องของการจำกัดในเชิงของระเบียบ กฎเกณฑ์ด้วย (ปิยะพงษ์ บุชบงก์ และคณะ, 2560)

ทั้งนี้ ธรรมชาติของความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะเป็นแนวทางที่ยืดหยุ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำการเลือกเข้า (opt-in) ทำความร่วมมือกับองค์กรอื่นในรายการกิจ/บริการสาธารณะประเภทหนึ่งได้ และทำการไม่เลือก (opt-out) หรือเลือกที่จะไม่ทำความร่วมมือในการกิจหรือบริการสาธารณะประเภทอื่นได้ (Fahey et al., 2016) กล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวทางความร่วมมือดังกล่าว ยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างความร่วมมือระหว่างกันตามแต่ละภารกิจ/บริการสาธารณะแต่ละประเภท ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กแต่ละแห่งยังสามารถรักษาความเป็นอิสระในการตัดสินใจ (decision-making autonomy) (Morgan and Hirlinger, 1991; Warner, 2006; Hulst and Van Montfort, 2007; 2011; Hulst et al., 2009; Labianca, 2014; Sullivan and Skelcher, 2002; Chamchong, 2016)

อนึ่ง นักวิชาการที่สนับสนุนแนวทางความร่วมมือกล่าวอ้างถึงคุณูปการของแนวทางดังกล่าวว่า นอกจากจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งมักเผชิญกับข้อจำกัดด้านศักยภาพและทรัพยากรทางการบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สภาวะการณ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศต้องเผชิญกับการขาดแคลนงบประมาณเนื่องจากรัฐอยู่ในภาวะรัดเข็มขัด (fiscal austerity) สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการใช้ทรัพยากรร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนทรัพยากร อันได้แก่ งบประมาณ บุคลากรที่มีศักยภาพ รวมทั้ง ข้อมูล และ ทรัพยากรต่างๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือกับตัวแสดงอื่นๆ แล้ว (Hulst and Van Monfort, 2007; Hulst et al., 2009; John, 2011; Benton, 2013) รูปแบบหนึ่งของความร่วมมือคือการจัดบริการสาธารณะร่วมกันยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กบรรลุเรื่องความประหยัดเชิงขนาด และสามารถให้บริการในพื้นที่ด้านอาณาเขตการปกครองที่กว้างขวางขึ้น ครอบคลุมถึงประชาชนผู้รับบริการจำนวนมากขึ้น (Morgan and Hirlinger, 1991; Hulst et al., 2009; Blaire and Janousek, 2013) โดยที่ยังคงรักษาความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เพื่อทำหน้าที่การสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้านประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากไม่ต้องเปลี่ยนโครงสร้าง และไม่เพิ่มช่องว่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนและชุมชน และไม่ต้องสูญเสียอัตลักษณ์ของท้องถิ่นและหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (Allan, 2003; Warner, 2006; Lassen and Serritzlew, 2011)

สำหรับแนวทางการควบรวบ จากการทบทวนเอกสารเชิงสังเคราะห์หมวดได้ว่าเป็นการมุ่งเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างด้วยการเชื่อว่าขนาดที่ใหญ่ขึ้นจะเพิ่มศักยภาพให้มากขึ้นได้ โดยในระดับสากล งานวิจัยกระแสหลักที่ศึกษาเรื่องการควบรวบ มักมีจุดเน้นทางด้านเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นผลมาจากที่ว่า เหตุผลสนับสนุนทางด้านเศรษฐศาสตร์ (economic justification) อันได้แก่ การควบรวบทำให้เกิดความประหยัดเชิงขนาด (economies of scale) และประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักถูกใช้เป็น พื้นฐานสำคัญในการเสนอแนวคิดการควบรวบ ซึ่งทำให้เกิดการศึกษาจำนวนมากที่มุ่งวิเคราะห์การใช้ เหตุผลสนับสนุนด้านเศรษฐศาสตร์ของการควบรวบดังกล่าว *ในด้านหนึ่ง* เป็นงานที่ประเมินผลการควบรวบ ตามเป้าหมายเศรษฐศาสตร์ดังกล่าว โดยงานที่กล่าวได้ว่าเป็นจุดตั้งต้นของการศึกษา ได้แก่ การศึกษา ผลลัพธ์ของการควบรวบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศ เช่น แคนาดา นิวซีแลนด์ และ อังกฤษ โดย Sancton (2000) และการศึกษาในประเทศต่างๆ อาทิ งานจำนวนมากที่ประเมินผลการควบรวบ ในออสเตรเลียในหลายกรณีศึกษา (Allan, 2003; Aulich et al., 2014; Dollery et al., 2007; 2008; 2009; 2012; Drew et al., 2014; Fahey et al., 2016; McKinley Douglas, 2006) งานศึกษาในสวีเดน (Hanes, 2014) และ ในอิสราเอล (Reingewertz, 2012) ที่พบว่า การควบรวบอาจทำให้เกิดเรื่องความ ประหยัดเชิงขนาด งานที่ศึกษาในบริบทของสหรัฐอเมริกา ที่พบว่า การควบรวบไม่ได้ทำให้เกิดผลประโยชน์ ด้านเศรษฐศาสตร์อย่างมีนัยสำคัญ (Holcombe and Williams, 2009; Faulk et al., 2013) และงานที่ ศึกษาการควบรวบในแคนาดา (McDavid, 2002) ในเยอรมนี (Roesel, 2016) ในอังกฤษและเวลส์ (Andrews, 2013) และในเนเธอร์แลนด์ (Allers and Geertsema, 2016) เป็นต้น และ*ในอีกด้านหนึ่ง* เป็น งานที่ศึกษาความเป็นไปได้ตามเป้าหมายเศรษฐศาสตร์ของข้อเสนอการควบรวบที่กำลังถูกสั่งการจากรัฐ ส่วนกลาง เช่น การศึกษาของ Kortt et al. (2015) ที่ศึกษาความเป็นไปได้ในเป้าหมายเรื่องการลดต้นทุน และความประหยัดเชิงขนาด ตามข้อเสนอของรัฐบาลที่กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 แห่งใน Hawke's Bay Region ประเทศนิวซีแลนด์ทำการควบรวบ และ การศึกษาของ Fahey et al. (2016) ที่ วิเคราะห์เกี่ยวกับความประหยัดเชิงขนาด (หากมี) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ออสเตรเลีย ตามที่รัฐได้มีนโยบายสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการควบรวบเพื่อประโยชน์ด้าน เศรษฐศาสตร์หากแต่ขาดข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์สนับสนุน

ในส่วน of ข้อเสนอการควบรวบในไทย ถูกเสนอขึ้นมาโดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ซึ่งต่อมามีการบัญญัติหลักเกณฑ์การควบรวบไว้ในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 15 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ให้ดำเนินการควบรวบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีรายได้ไม่รวม เงินอุดหนุนต่ำกว่า 20 ล้านบาท หรือมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 7,000 คนเข้าด้วยกัน หรือกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตพื้นที่ติดกันและในอำเภอเดียวกันภายใน 1 ปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ฐานการ พิจารณา คือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศที่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องดำเนินการควบรวบ โดย ละเลยการให้ความสนใจกับพื้นที่ท้องถิ่นแต่ละพื้นที่แต่ละกรณี ว่ามีความจำเป็นที่จะต้องควบรวบหรือไม่ ควบรวบแล้วจะทำให้เกิดเป้าหมายเรื่องประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะหรือไม่ เนื่องจากให้ความ

สนใจ/กำหนดเกณฑ์พิจารณาเฉพาะ “ทุนที่เป็นตัวเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งแม้ต่อมา คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเห็นคัดค้านต่อข้อเสนอโยกย้าย และหลักเกณฑ์ดังกล่าว ด้วยเห็นว่าเป็นการบังคับควมรวมโดยมิได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ ทำให้ข้อเสนอโยกย้ายดังกล่าวถูกชะลอไว้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้เสนอให้ยกเลิกแนวคิดการควมรวม หากแต่ให้มีการจัดทำแผนระยะเปลี่ยน ผ่าน 3-5 ปี และให้การควมรวมควรเป็นไปโดยสมัครใจโดยถือตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็น สำคัญ รวมทั้งเสนอให้มีการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแนวทางอื่นไปพร้อมกัน เช่น การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเพื่อความสะดวกในการให้บริการ สาธารณะ

อนึ่ง ในแง่ของการศึกษาวิจัยที่สร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน บริบทไทยมีอยู่น้อยมาก เท่าที่มีอยู่คือเอกสารผลการศึกษาของธนาคารโลก (the World Bank, 2012: 30) ซึ่งศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของไทย และมีข้อเสนอให้รัฐบาลทำการควม รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เพื่อให้มีศักยภาพการบริหารและการเงินเพิ่มขึ้น โดยได้ ยกตัวอย่างประเทศในยุโรปที่ทำการควมรวม และกล่าวถึงความสำเร็จของการควมรวมในแง่ของจำนวนที่ ลดลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ยืนยันถึงความสำเร็จเรื่องประสิทธิภาพ และ ความประหยัดเชิงขนาดที่เกิดจากการควมรวม และงานวิจัยเกี่ยวกับประเด็นด้านกฎหมายจำนวนหนึ่ง เช่น การศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยโดยเปรียบเทียบกับ ประเทศญี่ปุ่น (อัญญรัตน์ พุทธิสุทธิ์, 2556) และ การศึกษาแนวทางการปรับปรุงฐานะขององค์การบริหาร ส่วนตำบลโดยวิเคราะห์จากมุมมองด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (ฉัตรสุนัน พฤตนิญโญ และ สิริพันธ์ พลรบ, 2558) นอกจากนี้ ภายหลังการเกิดขึ้นของข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาปฏิรูป ได้มีงานวิจัยที่ศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อเสนอโยกย้าย ดังกล่าว หากแต่ยังเป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นเฉพาะความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่กรณีศึกษาเพียง กรณีเดียว กล่าวคือ เฉพาะอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา (ปรีชา อุตระกุล และคณะ, 2559)

จากข้างต้น เมื่อนำสองแนวทางหลักมาเปรียบเทียบกับกันแล้ว ข้อสังเกตประการสำคัญ คือแนวทาง การสร้างความร่วมมือช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญกระบวนการควมรวมที่ทั้งสิ้นเปลืองและยุ่งยากซับซ้อน ขณะที่สามารถบรรลุประโยชน์จากขนาดได้เช่นเดียวกัน เพราะสามารถให้บริการในพื้นที่ด้านอาณาเขตการ ปกครองที่กว้างขวางขึ้น ครอบคลุมถึงประชาชนผู้รับบริการจำนวนมากขึ้น (Morgan and Hirlinger, 1991; Lavery, 1999; Hulst et al., 2009; Blaire and Janousek, 2013; Fahey et al., 2016) นอกจากนี้ การใช้แนวทางความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะยังช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเลือกสร้างความร่วมมือกับองค์กรได้หลากหลายมากขึ้นกว่าแค่จากองค์กรที่เป็นเพื่อนบ้านกันทาง ภูมิศาสตร์ที่ถูกเน้นโดยแนวทางควมรวม (Fahey et al., 2016) อีกทั้งแนวทางการควมรวมต่างจาก แนวทางการสร้างความร่วมมือที่ให้ความสำคัญกับการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่มี

เป้าหมายเฉพาะด้านความประหยัดและคุ้มค่าในการจัดบริการสาธารณะ โดยละเลยมิติด้านคุณค่า ประชาธิปไตย อันเป็นบทบาทสำคัญยิ่งประการหนึ่งในการมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Dahl and Tufte, 1973; Allen, 2003; Denters, 2002; Kelleher and Lowery, 2004; Hansen, 2015)

อย่างไรก็ตาม จากจุดเน้นและมิติเชิงเปรียบเทียบที่สังเคราะห์ไป จุดเน้นประการสำคัญคือการสร้างความร่วมมือและการควบรวมนั้นไม่ควรจะเป็นเสมือนเหรียญคนละด้าน หากแต่ควรถูกจัดวางในฐานะที่เป็นจุดปลายสายของเส้นตรงเส้นเดียวกันมากกว่า โดยรายงานการศึกษาของ Local Government NSW (2015) ที่รวบรวมกรณีศึกษาของการควบรวมนี่เกิดขึ้นแบบสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในนิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย พบว่าความสำเร็จของการควบรวมนั้น (ในแง่ของ strategic planning improved) นั้น อย่างน้อยที่สุดย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือที่มีมาก่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นที่มีร่วมกัน (is the option that relies the least on collaboration between councils in order to be successful) อาทิ การควบรวมนของกรณี Geraldton-Greenough (WA) ที่เคยมีความร่วมมือในการจัดการขยะร่วมกันมาก่อนแล้วสมัครใจที่จะควบรวมนเพื่อต่อยอดหรือยกระดับศักยภาพของพวกเขา ซึ่งผลการศึกษาเน้นย้ำเป็นฐานคติสำคัญของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ที่มองว่าการควบรวมนที่เข้มแข็งควรมาจากการต่อยอดความร่วมมือที่มีอยู่เดิม หรือในอีกแง่หนึ่งคืออยู่ในเส้นพัฒนาการของการสร้างความร่วมมือ โดยความร่วมมือที่เข้มข้นที่สุดก็คือการควบรวมนั่นเอง ทว่า ไม่ได้หมายความว่าปลายทางด้านการควบรวมนจะดีกว่าอีกปลายทางคือการสร้างความร่วมมือที่มีความยืดหยุ่น หรือไม่ได้มีคำตอบที่ผิดหรือถูกในลักษณะดำหรือขาวอย่างชัดเจน (no black and white answers) (Local Government NSW, 2015)

1.2 คำถามในการวิจัย/โจทย์วิจัย

จะมีข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการในการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นตามแนวทางควบรวมนและร่วมมือที่เหมาะสมกับบริบทของไทยอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

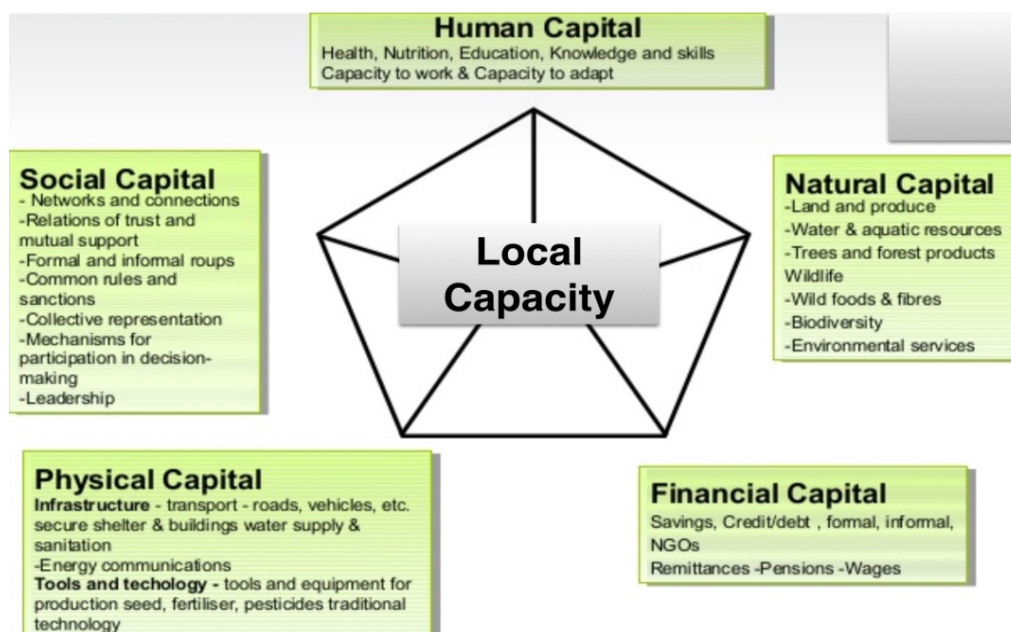
- 1) เพื่อวิเคราะห์บทเรียนความร่วมมือในมิติต่างๆ จากกรณีที่น่าสนใจในบริบทไทย อันจะนำไปสู่ความเข้าใจเงื่อนไขของการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืน
- 2) เพื่อวิเคราะห์โอกาสการต่อยอดทุนความร่วมมือไปสู่ความเป็นไปได้ของการสร้างการควบรวมนที่เข้มแข็งจากฐานความร่วมมือนั้น รวมถึง วิเคราะห์เกณฑ์ที่พึงพิจารณาหากจะต้องมีการควบรวมน
- 3) เพื่อถอดข้อค้นพบข้างต้นไปสู่การสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือในเชิงปฏิบัติการสำหรับการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนและการควบรวมนที่เข้มแข็ง

1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

ในภาพรวม การศึกษาเรื่องการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นในไทยที่ผ่านมา มีจุดเน้นในแนวโครงสร้าง กฎหมาย และสถาบัน (legal-institutional approach) เป็นหลัก กล่าวคือ มักวนเวียนอยู่กับการทบทวนโครงสร้างการกระจายอำนาจ การพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง (แม้แต่รัฐธรรมนูญ) และการออกแบบสถาบันมิติต่างๆ โดยเฉพาะจากมุมมองเชิงเปรียบเทียบกับประสบการณ์ต่างประเทศ และการแสวงหาตัวแบบ (models) หรือแนวปฏิบัติที่โดดเด่น (best practices) ที่เป็นไปได้ในระดับประเทศ ซึ่งการศึกษาครั้งนี้มองว่ากรอบเช่นนี้มีความสำคัญแต่ไม่เพียงพอ กล่าวคือ ยังมีมิติกระบวนการและการพิจารณาความอ่อนไหวของบริบทที่มีความสำคัญและควรใส่ใจเป็นพิเศษ

การศึกษาครั้งนี้จึงพัฒนากรอบที่มุ่งวิเคราะห์กระบวนการและบริบทของการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นมากกว่าการวิเคราะห์เชิงโครงสร้าง กฎหมาย และสถาบัน โดยกรอบสำคัญที่กำหนดหน่วยวิเคราะห์ในการศึกษา (unit of analysis) ครั้งนี้ คือ การมองเรื่องศักยภาพของท้องถิ่นกว้างออกไปกว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงเท่านั้น ไปสู่ศักยภาพของพื้นที่ท้องถิ่นด้วย ซึ่งอยู่บนฐานของการยกระดับมุมมองจาก “local government” มาสู่ “local governance” ซึ่งให้ความสำคัญกับตัวแสดงต่างๆ ในการบริหารจัดการท้องถิ่น ที่มากกว่าเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ความสำคัญกับทุนในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มากกว่าตัวเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือมองศักยภาพในเชิงที่เป็นทุนหรือสินทรัพย์ที่มีอยู่ (capital/ assets) ในท้องถิ่น จากฐานคิดนี้ทำให้กรอบในการวิเคราะห์ศักยภาพท้องถิ่นของการศึกษาครั้งนี้คือการวิเคราะห์ทั้งทุนทางเศรษฐกิจหรือทุนทางการเงิน ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทางกายภาพ และทุนทางทรัพยากร (ซึ่งพัฒนามาจากกรอบ “Livelihood assets” ที่เสนอโดย FAO)

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

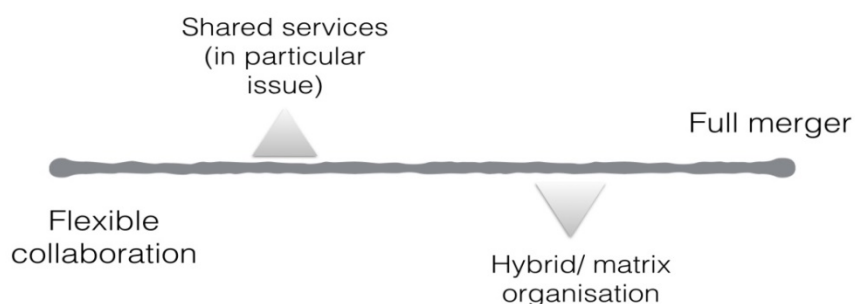


ที่มา: Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO) (2003)

จากแผนภาพ แสดงให้เห็นว่าการพิจารณาศักยภาพจะดูแลเพียงเรื่อง (1) ทุนทางการเงิน (financial capital) แบบที่นิยมมองกันไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงินคงคลัง เครดิต หนี้สาธารณะ ระบบเศรษฐกิจทั้งทางการและนอกระบบ งบประมาณรายได้ งบประมาณรายจ่าย งบสวัสดิการที่ต้องจ่าย (เช่น เบี้ยยังชีพ) และภาษีที่เก็บได้ กล่าวคือ ต้องพิจารณาทุนอื่นๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็น (2) ทุนมนุษย์ (human capital) ซึ่งหมายรวมถึง สุขภาพ โภชนาการ การศึกษา ความรู้ ทักษะ ความสามารถในการทำงาน และความสามารถในการปรับตัวของผู้คน รวมถึงผู้ที่เป็นตัวแสดงที่มีผลต่อศักยภาพท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้นำทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (3) ทุนทางสังคม (social capital) ที่หมายรวมถึง การมีเครือข่ายและเส้นสาย ความน่าเชื่อถือและการได้รับความเกื้อกูล การมีกติกาและบทลงโทษทางสังคมต่างๆ ร่วมกัน การมีศูนย์รวมใจที่ยึดมั่นร่วมกัน การมีกลไกที่สร้างการมีส่วนร่วม (4) ทุนทางกายภาพ (physical capital) ซึ่งรวมถึงความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานและฐานเทคโนโลยีต่างๆ และ (5) ทุนทางทรัพยากร (natural capital) ไม่ว่าจะเป็นสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทรัพยากรน้ำ พืชผลทางการเกษตร ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการบริการทางด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ (ถ้ามี) อย่างไรก็ตาม การศึกษาครั้งนี้มองว่าทุนทางวัฒนธรรม (cultural capital) แทรกอยู่ในทุนทางสังคมแล้ว

อนึ่ง การควมรวมที่เป็นผลพวงจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศอย่างจริงจังยังไม่เกิดในประเทศนี้ ในขณะที่ ความร่วมมือที่ยั่งยืนนั้นเกิดขึ้นพอสมควร ดังนั้น ในแง่ของการออกแบบการวิจัยจึงต้องตั้งต้นจากการเลือกกรณีศึกษาที่มีความพยายามเสริมสร้างศักยภาพที่โดดเด่นผ่านการสร้างความร่วมมือ ซึ่งจากฐานคติที่เสนอไปก่อนหน้านี้ จุดตั้งต้นเช่นนี้มีความสำคัญต่อการพิจารณาการต่อยอดหรือยกระดับไปสู่แนวทางการควมรวมแบบสมัครใจ (pre-condition) โดยการศึกษาครั้งนี้กำหนดกรอบในการวิเคราะห์เส้นทางการเพิ่มศักยภาพท้องถิ่นที่พึงเป็นไว้ดังภาพที่ 1.2 กล่าวคือ มีความร่วมมืออย่างยืดหยุ่นเป็นจุดตั้งต้น ขยับไปสู่การจัดบริการสาธารณะบางประเภทร่วมกัน หรือการควมรวมเชิงภารกิจ (โดยมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน) การควมรวมกันเฉพาะทีมเจ้าหน้าที่เฉพาะบริการบางประเภท (hybrid/matrix organisation) และสุดท้ายของอีกปลายของเส้นดังกล่าวคือการควมรวมองค์กรแบบสมบูรณ์แบบ

ภาพที่ 1.2 ฐานคติของการวิจัย



ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

ทั้งนี้ ทั้งความร่วมมือและการควบรวมต่างมีลักษณะที่สำคัญร่วมกันคือ ไม่เป็นแนวนาบซึ่งเน้นการพึ่งพากันและกัน (horizontal/ interdependent collaboration/ amalgamation) ก็เป็นแนวดิ่งซึ่งเน้นการพึ่งพิง (vertical/ dependent collaboration/ amalgamation) หรือไม่ก็ผสมผสาน ทำให้การศึกษาค้นคว้าทั้งกรณีที่อยู่ในความร่วมมือและมีความเป็นไปได้ที่จะต่อยอดเป็นการควบรวมในแนวนาบ กรณีที่อยู่ในความร่วมมือและมีความเป็นไปได้ที่จะต่อยอดเป็นการควบรวมในแนวดิ่ง และกรณีที่อยู่ในความร่วมมือและมีความเป็นไปได้ที่จะต่อยอดเป็นการควบรวมแบบผสมผสาน

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อการดำเนินงานเสร็จสิ้นที่เป็นรูปธรรม

- 1) ได้เงื่อนไขของการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืน จาก 3 กรณีศึกษา
- 2) ได้เกณฑ์ที่พึงพิจารณาหากจะต้องมีการควบรวม จาก 3 กรณีศึกษา
- 3) ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนและการควบรวมที่เข้มแข็ง 1 ชุด โดยมีลักษณะเป็นทางเลือกเชิงนโยบาย (Policy options) ที่อยู่บนพื้นฐานของการให้ความสำคัญกับการพิจารณาฐานการต่อยอดความร่วมมือที่มีอยู่ในพื้นที่ กล่าวคือ เป็นทางเลือกที่พัฒนามาจากการมองเรื่องความร่วมมือและการควบรวมว่าไม่ได้เป็นทางเลือกสำเร็จรูป หากแต่มีหลากหลาย “Shades” ขึ้นอยู่กับโอกาสในการต่อยอดจากฐานเดิมที่มีอยู่
- 4) ได้คู่มือในเชิงปฏิบัติการ (Guidelines) สำหรับการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนและการควบรวมที่เข้มแข็ง โดยเป็นคู่มือที่มีได้พัฒนาขึ้นเพื่อให้มีลักษณะเป็นการเหมารวม (one-size-fits-all) เป้าหมายและขั้นตอนการดำเนินการ ซึ่งตัวอย่างคู่มือดังกล่าวคือ คู่มือการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นการควบรวมทั้งสภาและสำนักงานโดยสมบูรณ์ (a full merger), คู่มือการควบรวมแบบผสม (hybrid organisation) เช่น การควบรวมกันเฉพาะทีมเจ้าหน้าที่ในเฉพาะบริการบางประเภท, คู่มือการควบรวมบริการสาธารณะหรือการจัดบริการสาธารณะบางประเภทหรือหลายประเภทร่วมกัน (shared services) หรือ คู่มือการสร้างความร่วมมือที่อิงกับประเภทบริการสาธารณะและที่ยึดหยุ่นตามสถานการณ์ เป็นต้น

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นจากความต้องการบรรลุเรื่องประสิทธิภาพและความประหยัดในการจัดบริการสาธารณะ รวมไปถึงความพยายามในการจัดการและรับมือกับประเด็นปัญหาสาธารณะที่สลับซับซ้อนและไม่สามารถจัดการได้ดีโดยการทำงานเพียงลำพัง (wicked/ cross-cutting issues) อาทิ ประเด็นภัยพิบัติและสิ่งแวดล้อม หรือกล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่พยายามแสวงหาแนวทางในการจัดการกับประเด็นปัญหาและความท้าทายที่เกิดจากการที่องค์กรไม่สามารถดำเนินการกิจการในการจัดและส่งมอบบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากกล่าวย้อนไปในจุดตั้งต้น กล่าวได้ว่าผลพวงจากการกระจายอำนาจการปกครองและหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นในประเทศพัฒนาหลายประเทศตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มแสดงบทบาทเป็นตัวหลักสำคัญในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน (Hulst et al., 2009) อย่างไรก็ตามในไม่กี่ช่วงทศวรรษที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศโดยเฉพาะในยุโรปได้เผชิญกับประเด็นท้าทายหลายประเด็นในการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผชิญกับภาวะขาดแคลนงบประมาณซึ่งทำให้แต่ละรัฐต้องทำการรัดเข็มขัด (the face of austerity) ซึ่งหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองต้องจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างมีคุณภาพให้ได้ด้วยต้นทุนต่ำ (Hulst and Van Montfort, 2007; Hulst et al., 2009) ทำให้ต้องแสวงหาแนวทางในการบริหารจัดการเพื่อความอยู่รอด

ทั้งนี้ ในภาควิชาการและภาคปฏิบัติการในระดับสากลนั้นได้มีชื่อเรียกที่หลากหลายเพื่อสื่อถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ในยุโรปซึ่งถือเป็นจุดตั้งต้นของแนวคิดและแนวปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว เรียกว่า ‘Inter-municipal cooperation’ หรือในอเมริกาซึ่งมีประสบการณ์อย่างยาวนาน กระทั่งกล่าวได้ว่าเรื่องความร่วมมือเป็นบรรทัดฐานในการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น ก็ได้เรียกแนวทางดังกล่าวด้วยคำต่าง ๆ อาทิ cooperation, collaboration และ inter-local collaboration เป็นต้น แม้จะมีชื่อเรียกที่หลากหลายแต่นักวิชาการระดับสากลได้เห็นพ้องกันว่า แนวคิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปโดยมีการพึ่งพา แลกเปลี่ยนหรือใช้ทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งถือเป็นทางเลือกเชิงนวัตกรรมในการจัดบริการสาธารณะ (an innovative alternative to the provision of services) (Benton, 2013) เพื่อเป้าหมายด้านประสิทธิภาพ เพื่อจัดการกับประเด็นปัญหาสาธารณะที่สลับซับซ้อนที่เผชิญร่วมกัน หรือ เพื่อการบรรลุเป้าหมายร่วมบางอย่างร่วมกัน

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ **หนึ่ง** ความสมัครใจ นักวิชาการส่วนหนึ่งเห็นร่วมกันว่าความร่วมมือต้องตั้งอยู่บนฐานสำคัญที่ความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปในการริเริ่มความร่วมมือกัน เพื่อเป้าหมายเรื่องประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ (Balir and Janousek, 2013) **สอง** ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีหลายรูปแบบ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่มีรูปแบบตายตัวเพื่อใช้บ่งชี้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในรูปแบบใดจึงจะถือเป็นความร่วมมือ และในภาคปฏิบัติการจริงนั้นก็พบความร่วมมือที่เกิดขึ้นในหลายรูปแบบ อาทิ ในงานศึกษาของ Balir and Janousek (2013) ที่ใช้แนวทางการวิจัยระยะยาวเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากความสมัครใจในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งพบว่า มีการใช้รูปแบบความร่วมมือที่หลากหลาย ทั้งในแง่ของรูปแบบความสัมพันธ์ระยะสั้นหรือระยะยาว รูปแบบความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการหรือเป็นทางการ หรือรูปแบบความสัมพันธ์หลวมๆหรือความสัมพันธ์แบบใกล้ชิดเหนียวแน่น ซึ่งในการเลือกใช้แต่ละรูปแบบนั้นขึ้นอยู่กับความพยายามตอบสนองต่อปัจจัยภายในและภายนอกที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆเผชิญ และที่สำคัญคือรูปแบบความร่วมมือภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนั้นอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ อาทิ การพัฒนารูปแบบจากร่วมมือแบบไม่เป็นทางการผ่านการปรึกษาหารือร่วมกันเป็นครั้งคราว ไปเป็นรูปแบบที่เป็นทางการมากขึ้น คือมีการทำข้อตกลงความร่วมมือเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแรงผลักดันภายในและภายนอกของความสัมพันธ์ภายใต้ความร่วมมือที่เปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาตามแต่ละช่วงเวลา

สาม การออกแบบใหม่ในกระบวนการตัดสินใจเรื่องการจัดบริการสาธารณะ ความร่วมมือเป็นนวัตกรรมทางการบริหารเนื่องจากเป็นการสร้างความสัมพันธ์ในการทำงานข้ามพรมแดนทั้งพรมแดนเชิงสถาบัน เชิงพื้นที่ หรือแม้แต่เชิงวัฒนธรรม เพื่อจัดการรับมือกับประเด็นปัญหาสาธารณะหรือประเด็นนโยบายที่องค์กรเดียวไม่สามารถจัดการได้ดีโดยการทำงานเพียงลำพัง และไม่สามารถใช้แนวทางการบริหารแบบดั้งเดิม หรือ แบบราชการ (traditional bureaucratic management) ที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการและการตัดสินใจแบบจากบนลงล่าง และความสัมพันธ์แบบเน้นการสั่งการและควบคุมมาจัดการได้ หากแต่ต้องการความร่วมมือระหว่างหลายตัวแสดงในแนวระนาบที่ทำให้เกิดการออกแบบกระบวนการการตัดสินใจใหม่ในเรื่องของการจัดและส่งมอบบริการสาธารณะในท้องถิ่น (Warm, 2011)

2.1.1 ทำไมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างความร่วมมือระหว่างกัน?

จากการสังเคราะห์งานที่เกี่ยวข้องพบว่า สาเหตุหลักและเป้าหมายใหญ่ที่ผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มสร้างความร่วมมือระหว่างกันในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น ได้แก่ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อการจัดการกับปัญหาที่มีความซับซ้อนไม่สามารถจัดการได้โดยลำพัง และเพื่อเสริมสร้างการประสานงานระหว่างองค์กรที่จัดบริการสาธารณะ

1) เพื่อเสริมสร้างศักยภาพและประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ งานวิชาการจำนวนมากชี้ว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มขึ้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองด้วยความพยายามในการเพิ่มประสิทธิภาพ (efficiency) และความประหยัดเชิงขนาด (economies of scale) ในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะ (Krueathep et al., 2010; Agranoff and McGuire, 2003; Sullivan and Skelcher, 2002; Lowndes and Skelcher, 1998) หรือเป็นความพยายามเพื่อความอยู่รอด (survive) ภายใต้ภาวะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐหลายแห่งต้องเผชิญกับการข้อจำกัดด้านงบประมาณเนื่องจากภาวะรัดเข็มขัดของรัฐบาล (Fiscal austerity) (John, 2011; Hulst et al., 2009; Hulst and Van Montfort, 2007) ทั้งนี้เนื่องด้วยความร่วมมือระหว่างองค์กรสามารถทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆ นั้นส่งมอบบริการสาธารณะได้ในขอบเขตพื้นที่ที่ใหญ่ขึ้น ครอบคลุมสู่จำนวนผู้รับบริการในท้องถิ่นที่มากขึ้น ในขณะที่สามารถรักษาระดับคุณภาพบริการหรือแม้กระทั่งเพิ่มระดับคุณภาพบริการให้สูงขึ้นได้ด้วยการใช้ทรัพยากรร่วมกัน (Morgan and Hirlinger, 1991; Hulst et al., 2009; Blaire and Janousek, 2013)

Benton (2013) ยืนยันว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาสร้างความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะกับองค์กรที่เป็นเพื่อนบ้านกันเพราะเป็นโอกาสในการเพิ่มประสิทธิภาพและยังช่วยยกระดับคุณภาพการบริการให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่หลายหลายและสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงภาวะกดดันทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นผลพวงมาจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยของสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ งานของ Chamchong (2016) พบสอดคล้องกัน กล่าวคือ สาเหตุหลักที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอังกฤษและไทยตัดสินใจสร้างความร่วมมือระหว่างกันแบบสมัครใจนั้น เป็นเพราะการขาดแคลนทรัพยากรในการบริหารและการจัดบริการสาธารณะ (resources scarcity) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสบกับข้อจำกัดด้านการเงินการคลัง ทั้งนี้ เพราะการสร้างการทำงานร่วมกันทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรหรือการใช้ทรัพยากร เช่น บุคลากรที่มีศักยภาพ งบประมาณ ข้อมูล และ วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ร่วมกัน จึงสามารถช่วยให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งมักประสบมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่จำเป็นต่อการจัดบริการสาธารณะสามารถเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะได้

ดังนั้น การสร้างความร่วมมือระหว่างกันจึงเป็นแนวทางที่ช่วยให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์กรที่มีขนาดเล็ก ซึ่งมักประสบประเด็นท้าทายในเรื่องข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่จำเป็นต่อการจัดบริการสาธารณะ อันได้แก่ งบประมาณ บุคลากรที่มีศักยภาพ รวมทั้งข้อมูล และ ครุภัณฑ์ต่างๆ สามารถเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะด้วยการแลกเปลี่ยนทรัพยากรหรือการใช้ทรัพยากรร่วมกันกับองค์กรอื่น และรวมไปถึงการแบ่งกิจกรรมหรืองานกันทำเพื่อเป้าหมายร่วมของแต่ละประเด็นนโยบายหรือปัญหาสาธารณะแต่ละประเด็น

ที่จริงแล้วนั้น แนวทางหลักในการเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะที่ได้รับการนำเสนอและมีการปฏิบัติอยู่ในระดับสากลนั้น มีอยู่ 2 แนวทาง

หลัก ได้แก่ การควบรวม และ ความร่วมมือ ทั้งนี้ เมื่อรัฐต้องพิจารณาเพื่อแสวงหาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพ (efficiency) ในการบริหารจัดการท้องถิ่น แนวทางที่ได้รับการนำมาปฏิบัติในยุคแรกๆ ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1950s ในหลายประเทศในยุโรป อาทิ เยอรมนี สวีเดน อังกฤษ รวมไปถึง ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย (Hulst et al., 2009) และเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในประเทศไทยในปัจจุบัน คือ แนวทางการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นขนาดใหญ่ขึ้น (municipal amalgamation) เพื่อบรรลุเป้าหมายด้านประสิทธิภาพและความประหยัดเชิงขนาดในการจัดบริการสาธารณะ ภายใต้สภาวะการณ์ของความกดดันดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กได้แสวงหาแนวทางต่างๆ ทั้งเพื่อรับมือและเพื่อความอยู่รอด หรือกล่าวให้ชัดเจนได้ว่า หากองค์กรปกครองท้องถิ่นเองไม่สามารถรับมือหรือจัดการกับประเด็นความท้าทายและจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพแล้ว ก็อาจไม่สามารถอยู่รอดคงสถานะของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนไว้ เนื่องจากรัฐส่วนกลางหลายแห่งได้มีข้อเสนอแนวทางในการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กๆ ให้เป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ที่เหมาะสมขึ้น เพื่อให้บรรลุเรื่องประสิทธิภาพและความประหยัดเชิงขนาดในการจัดบริการสาธารณะภายใต้สภาวะรัดเข็มขัดดังกล่าว ดังนั้น เพื่อจัดการกับความท้าทายที่เผชิญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้สมัครใจสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อจัดบริการสาธารณะบางด้าน หรือหลายด้านร่วมกัน หรือดำเนินการกิจอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันเพื่อให้บริการนั้นสามารถตอบสนองต่อประชาชนได้มากขึ้น และสามารถสร้างความประหยัดเชิงขนาดและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดและส่งมอบบริการสาธารณะ (เพ็ง อ่าง) ในขณะที่ไม่ทำให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งสูญเสียความเป็นอิสระในการบริหารจัดการองค์กร หรือสูญเสียอัตลักษณ์ของตนเอง ซึ่งกล่าวได้ว่า แนวคิดความร่วมมือเกิดจากภาคปฏิบัติการจริงในระดับท้องถิ่นในกลุ่มประเทศในยุโรป และสหรัฐอเมริกา กระทั่งนักวิชาการจำนวนหนึ่งได้กล่าวไว้ว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นทางเลือกในการสร้างเสริมศักยภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่นที่นอกเหนือไปจากแนวทางในการควบรวม (amalgamation/ merger) หรือ เป็นทางเลือกของการไม่ควบรวม (พบสุข ชำของ, 2560)

2) เพื่อจัดการกับปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนไม่สามารถจัดการได้โดยลำพัง สาเหตุหลักอีกประการที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างความร่วมมือกันคือ การเผชิญกับประเด็นปัญหาสาธารณะที่มีความสลับซับซ้อนและเกินกว่าที่องค์กรเดียวทำงานเพียงลำพังจะจัดการหรือรับมือได้ดี หรือที่เรียกว่าเป็น ปัญหาข้ามพรมแดน (cross-cutting issues) หรือปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน (wicked issues) (Warner, 2011; Sullivan and Skelcher, 2002; Rittel and Webber, 1973; O'Toole, 1997) ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวมักมีลักษณะข้ามพรมแดน ตั้งแต่พรมแดนที่เป็นเชิงภูมิศาสตร์ พรมแดนขององค์กรหรือของหลายตัวแสดง หรือแม้กระทั่งพรมแดนในลักษณะที่เป็นปัญหาที่คาบเกี่ยวกับประเด็นปัญหาอื่นๆ อีกด้วย เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณสุขและสุขภาพอนามัย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งประเด็นเหล่านี้ ไม่สามารถจัดการได้โดยแนวทางการบริหารแบบดั้งเดิม หรือ แบบ

ราชการ (traditional bureaucratic management) ที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการและการตัดสินใจแบบจากบนลงล่าง และเน้นการสั่งการและควบคุม (McGuire, 2006; Goldsmith and Eggers, 2004; Clarke and Stewart, 1997; O'Toole, 1997) หากแต่ต้องการการจัดการแบบความสัมพันธ์แนวนอนระหว่างองค์กร หรือต้องการนโยบายที่เกิดจากการทำงานร่วมกันของหลายองค์กรหรือหลายตัวแสดงเพื่อสร้างความร่วมมือในการใช้ทรัพยากรต่างๆ ร่วมกัน ทั้งข้อมูล ความรู้ ผู้เชี่ยวชาญ อุปกรณ์ รวมทั้งงบประมาณ (Clarke and Stewart, 1997; O'Toole, 1997; Lowndes and Skelcher, 1998; Agranoff and McGuire, 2003; Bogason and Musson, 2006; Krueathep et al., 2010)

ในงานที่ศึกษาถึงสาเหตุของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในไทย Krueathep et al. (2010) พบสอดคล้องกับการศึกษาจำนวนมากข้างต้น คือพบว่า ความซับซ้อนของภารกิจ คือสาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาสร้างการทำงานร่วมกัน กล่าวคือ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญกับปัญหาสาธารณะที่ไม่สามารถจัดการได้โดยองค์กรเดียวทำงานเพียงลำพัง หรือเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน (wicked problems) อาทิ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย นั้นจะทำให้เกิดโอกาสอย่างมากที่จะนำไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่างกันเพราะความร่วมมือเป็นการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรในการจัดการกับภารกิจและปัญหาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ McGuire (2006, p. 36) ยืนยันว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรสามารถนำมาใช้เพื่อแก้ไขหรือจัดการกับประเด็นปัญหาแบบ wicked/cross cutting issues ได้ดีกว่าแนวทางแบบดั้งเดิม เนื่องจากเป็นการสร้างความสัมพันธ์แนวนอน (horizontal relationship) และมีความเป็นเครือข่าย (network) ระหว่างองค์กร โดยที่แต่ละองค์กรยังคงความเป็นอิสระในการบริหารงานและมีความเท่าเทียมกันในเครือข่าย

ทั้งนี้ พบสุข ชำของ (2561) ได้สังเคราะห์ความร่วมมือเพื่อตอบสนองต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวและพบว่า ปรากฏการณ์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป คือ การที่องค์กรเครือข่าย หรือตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายสาธารณะใดประเด็นหนึ่ง นำทรัพยากรอันได้แก่ ความรู้ เงิน บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ หรือ เทคโนโลยี มาแลกเปลี่ยนกัน (exchanging) ใช้ร่วมกัน (sharing) หรือลงขันกัน (pooling) เพื่อจัดการกับประเด็นเฉพาะหรือบริการสาธารณะเฉพาะนั้น

3) เพื่อเสริมสร้างการประสานงานระหว่างองค์กรที่จัดบริการสาธารณะ ปัญหาการกระจายกระจายของบริการสาธารณะในประเด็นสาธารณะหนึ่งๆ (the fragmentation of public services) รวมทั้งปัญหาความทับซ้อนในเชิงอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่จัดบริการสาธารณะ (overlapping jurisdictional functions) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับชั้นที่แตกต่างกันในประเทศที่มีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบหลายชั้น เช่น ในไทยและอังกฤษ ซึ่งเป็นผลพวงจากการมอบอำนาจและกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางที่ทำให้เกิดการตั้งองค์กรภาครัฐใหม่ขึ้นจำนวนมาก เป็นสาเหตุสำคัญที่ผลักดันให้แนวคิดความร่วมมือได้รับการนำมาใช้เพื่อให้องค์กรหรือตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ ประสานงานและสร้างความ

ร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะ โดยมุ่งบรรลุทั้งภารกิจเฉพาะขององค์กร และเป้าหมายร่วมของการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวเพื่อประหยัดทรัพยากรในการบริหารจัดการ เพื่อให้การให้บริการประชาชนเป็นไปอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น Sullivan and Skelcher (2002) กล่าวว่าในความร่วมมือกันนั้น ทำให้องค์กรหรือตัวแสดงที่เกี่ยวข้องปรับเปลี่ยนมุมมองหรือหลักการพื้นฐานของการจัดบริการสาธารณะจากการมองแบบมุ่งเน้นเฉพาะภารกิจเฉพาะของตนเอง (functionally-defined services) มาสู่การมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ของการบริการที่จะสร้างประโยชน์สาธารณะได้มากกว่า (outcome-defined issues) ซึ่งความร่วมมือกันอันมีหลักแนวคิดพื้นฐานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์นี้ ถูกออกแบบมาเพื่อให้หน่วยงานหรือตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ เข้ามาร่วมกันออกแบบนโยบาย (shape policy) และนำทรัพยากรที่จำเป็นมาใช้ร่วมกันหรือลงขันกันทั้งเพื่อให้แต่ละองค์กรสามารถบรรลุพันธกิจของตน และในขณะเดียวกันก็สามารถบรรลุผลลัพธ์ในภาพรวมของนโยบายนั้น (Sullivan and Skelcher, 2002) ซึ่งทำให้กล่าวได้ว่าในท้ายที่สุดแล้วประโยชน์จะเกิดแก่สาธารณะเนื่องจากสามารถสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนได้ว่าภาษีของประชาชนได้ถูกใช้อย่างคุ้มค่า และบริการสาธารณะที่มีคุณภาพถูกส่งมอบสู่ประชาชน แม้ว่าหน่วยจัดบริการสาธารณะจะกระจัดกระจาย (Agranoff and McGuire, 2003)

นอกจากนี้ ปรากฏการณ์การขยายตัวของเมือง (urbanization) ซึ่งทำให้เกิดประเด็นหรือปัญหาสาธารณะที่เกินขอบเขตเดิมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆ จะสามารถบริหารจัดการและจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ ก็ถือเป็นปัจจัยผลักดันสำคัญที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงในการพัฒนาส่วนเชื่อมต่อของเมือง (urban linkages) ร่วมกัน จนเป็นที่มาของแนวคิดการบริหารจัดการมหานคร (Metropolitan governance) ที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ต้องมาร่วมมือกันกำหนดทิศทางภูมิภาคของเมืองที่มีหลายศูนย์กลาง (polycentric urban region) (Hamilton, 2014)

จากที่กล่าวมา ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นทางเลือกที่ได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง อันเห็นได้จากการนำแนวคิดนี้ไปใช้จนเป็นบรรทัดฐาน/แนวปฏิบัติ (norm) (Warm, 2011) ในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นของนานาชาติประเทศ ทั้งในซีกโลกตะวันตกและตะวันออก

ซึ่งการที่แนวทางความร่วมมือในการบริการสาธารณะได้รับการปฏิบัติแพร่หลายทั่วโลกนั้น ทั้งนี้เพราะโดยธรรมชาติของความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะเป็นแนวทางที่ยืดหยุ่น หากเปรียบเทียบกับแนวทางการรวบรวมเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ในการสร้างความร่วมมือนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำการเลือกเข้า (opt-in) ทำความร่วมมือ (collaborate) กับองค์กรอื่นเพื่อบรรลุเรื่องความประหยัดในรายการกิจ/บริการสาธารณะประเภทหนึ่งได้ และทำการไม่เลือก (opt-out) หรือเลือกที่จะไม่ทำความร่วมมือในการกิจหรือบริการสาธารณะประเภทที่ไม่ช่วยในเรื่องความประหยัดหรืออาจทำให้ต้นทุนการบริการสาธารณะสูงขึ้นได้ (Fahey et al., 2016) กล่าวอีกนัยหนึ่งแนวทางความร่วมมือดังกล่าว ยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างความร่วมมือระหว่างกันเพื่อบรรลุ

เรื่องการลงทุน/ความประหยัดตามแต่ละภารกิจ/บริการสาธารณะแต่ละประเภท ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กแต่ละแห่งยังสามารถรักษาความเป็นอิสระในการตัดสินใจ (decision-making autonomy) รวมทั้งช่วยเหลือเกี่ยวกับการเผชิญกระบวนการรวบรวมที่ทั้งสิ้นเปลืองและยุ่งยาก ซับซ้อน ขณะที่สามารถบรรลุประโยชน์จากขนาดได้เช่นเดียวกันกับที่แนวทางการรวบรวมเสนอ เพราะสามารถให้บริการที่ครอบคลุมพื้นที่อาณาเขตการปกครองที่กว้างขวางขึ้น และครอบคลุมถึงประชาชนผู้รับบริการจำนวนมากขึ้น (Morgan and Hirlinger, 1991; Lavery, 1999; Hulst et al., 2009; Blaire and Janousek, 2013; Fahey et al., 2016) นอกจากนี้ การใช้แนวทาง shared services ยังช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกสร้างความร่วมมือกับองค์กรได้หลากหลายมากขึ้นกว่าแค่จากองค์กรที่เป็นเพื่อนบ้านกันทางภูมิศาสตร์ (Fahey et al., 2016) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของการบริการหรือภารกิจนั้นๆ

2.1.2 ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange theory) และ ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร (Resource dependency theory)

ด้วยการศึกษาที่มีฐานคติที่สอดคล้องกับการศึกษาของ Chamchong (2016) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่า การที่วิเคราะห์ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ริเริ่มสร้างความร่วมมือเป็นเพราะปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นในส่วนก่อนหน้า ไม่ว่าจะเป็นความต้องการเพิ่มประสิทธิภาพหรือความต้องการแก้ปัญหา สลับซับซ้อนนั้น แสดงให้เห็นเสมือนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเป็นอิสระ (discretion) กล่าวคือสามารถริเริ่มและตัดสินใจสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกันระหว่างองค์กรอื่นหรือตัวแสดงอื่นได้บนฐานของความสมัครใจ แต่ในความเป็นจริงแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ องค์กรในระบบปิดที่ไร้สภาวะแวดล้อม (hermetically sealed organisation) หากแต่ ต้องอาศัย ทรัพยากรภายนอกเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนและอยู่รอดไปได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นในการศึกษาปรากฏการณ์ ของของการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำความเข้าใจทุนและเงื่อนไขของ ความยั่งยืนของความร่วมมือ จะได้ใช้ทฤษฎี 2 ทฤษฎีมาช่วยวิเคราะห์แรงผลักดันให้เกิดการตัดสินใจสร้าง ความร่วมมือและพัฒนาของความร่วมมือกันระหว่างองค์กรในการบริหารจัดการท้องถิ่น ได้แก่ ทฤษฎีการ แลกเปลี่ยน (Exchange theory) และ ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร (Resource dependency theory)

ทั้งนี้ **ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange theory)** เป็นมุมมองด้านสังคมวิทยา (sociological perspective) ซึ่งอธิบายว่า ในระบบที่แต่ละองค์กรมีทรัพยากรที่เท่าเทียมกัน การ แลกเปลี่ยนหรือใช้ทรัพยากรร่วมกันเกิดขึ้น เนื่องจาก องค์กรหรือตัวแสดงต่างๆ ในระบบนั้นต้องการบรรลุ ภารกิจที่มีร่วมกัน (common tasks) หรือเพื่อ ผลประโยชน์ส่วนร่วม (shared interest) มากกว่าการมุ่ง เป้าประโยชน์เฉพาะขององค์กรตนเอง (Levine and White, 1962; Sullivan and Skelcher, 2002; Skelcher and Sullivan, 2008) ในขณะที่ **ทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร (Resource-dependency theory)** อธิบายถึงปรากฏการณ์ที่ในระบบหนึ่งๆ ทรัพยากรไม่ได้ถูกจัดสรรอย่างเท่าเทียม แต่มีองค์กรหนึ่ง

ที่ถือครองทรัพยากรมากกว่าองค์กรอื่น หรือ ถือครองทรัพยากรที่องค์กรอื่นต้องการใช้ประโยชน์ ดังนั้น แต่ละองค์กรจึงพยายามสร้างอิทธิพลต่อกันและกัน เพื่อให้สามารถเข้าถึงทรัพยากร ที่มีจำกัดที่ถือครองโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่งนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรจึงเป็นในลักษณะที่ไม่เท่าเทียม (an asymmetrical relationship) (Emerson, 1962; Pfeffer and Salancik, 1978) โดยแต่ละองค์กรเข้ามาสร้างความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อมุ่งประโยชน์ส่วนตนเหนืออื่นใด (Sullivan and Skelcher, 2002)

2.1.3 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในไทย

แนวคิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากภาคปฏิบัติการจริงในระดับท้องถิ่นที่มีจุดตั้งต้นในกลุ่มประเทศในยุโรป และสหรัฐอเมริกา กระทั่งปัจจุบันมีการใช้แพร่หลายในนานาประเทศรวมถึงไทย และมีการใช้ในหลากหลายรูปแบบตามความเหมาะสมของแต่ละประเด็นและแต่ละพื้นที่ หรือกล่าวได้ว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะในไทยมีปฏิบัติการอย่างกว้างขวางมาเป็นเวลามากกว่าทศวรรษ ในช่วงแรกของรูปธรรมความร่วมมือดังกล่าว กล่าวได้ว่ามีจุดเริ่มต้นที่การสนับสนุนโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และองค์กร Japan International Cooperation Agency (JICA) ประเทศญี่ปุ่น ในปี พ.ศ. 2548 หน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวได้ร่วมกันดำเนินการวิจัยเชิงปฏิบัติการโดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government cooperation) โดยสนับสนุนความรู้และงบประมาณให้ และแสวงหาโมเดลความร่วมมือที่เหมาะสมเพื่อจัดทำคู่มือสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการใช้ในวงกว้าง โดยมีการคัดเลือกพื้นที่เพื่อดำเนินการนำร่องได้แก่ การจัดการขยะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 แห่ง ในลำปาง การจัดการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8 แห่งในระยอง และ การจัดการบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่งในกาญจนบุรี (Department of Local Administration, 2008)

ที่น่าสนใจคือ มีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ แม้มิได้เข้าร่วมอยู่ในโครงการศึกษาวิจัยของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นดังกล่าว และยังคงพัฒนาความร่วมมือร่วมกันจนมีความโดดเด่น ได้แก่ ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง นั่นคือ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และองค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดกันเป็นเพื่อนบ้าน ซึ่งสร้างความร่วมมือในการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อจัดการกับปัญหาที่องค์การบริหารส่วนตำบลมักขาดแคลนทรัพยากร คือ เงิน รถดับเพลิงและทีมดับเพลิงและกู้ภัยที่มีศักยภาพเพียงพอ โดยริเริ่มความร่วมมือที่เป็นทางการ คือ มีการลงนามในข้อตกลงบันทึกความเข้าใจร่วมกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 กระทั่งปัจจุบันเริ่มพัฒนาไปเป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบหลายตัวแสดง (collaborative local governance) กล่าวคือ มีภาคเอกชน และ ภาคประชาชน เข้ามาร่วมในการจัดบริการสาธารณะด้วย

ในบริบทของไทยเอง แม้ว่าการศึกษาเรื่องความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีจำกัด แต่มีการศึกษาเชิงประจักษ์จำนวนหนึ่งที่สร้างคุณูปการต่อการทำความเข้าใจแนวคิดดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานของ Krueathep et al. (2010) ที่วิเคราะห์ถึงเหตุผลของการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และงานของปิยะพงษ์ บุชบงก์ และคณะ (2560) ที่ศึกษาการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบร่วมมือกันระหว่างหลายตัวแสดง หากแต่ไม่ได้มีจุดเน้นศึกษาเฉพาะที่เป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ปิยะพงษ์ บุชบงก์ และคณะ (2560) ได้วิเคราะห์ไว้ว่าการริเริ่มความร่วมมือระหว่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในไทยนั้น มีการใช้ยุทธศาสตร์ดำเนินการอยู่ 2 แนวทางหลักเพื่อการแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ได้แก่

แนวทางที่ 1 การให้การสนับสนุนทางทรัพยากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (Interlocal Government Transfers) โดยเฉพาะจากองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ไปสู่องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เช่นการให้เงินอุดหนุนการให้ยืมเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ การแลกเปลี่ยนทรัพยากรแบบถ่ายโอนจากบนลงล่างเช่นนี้มักเกิดขึ้นในเครือข่ายการทำงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมอาชีพและการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว อาทิ งานของ ฉกาจ ลอยทอง (2552) กล่าวถึงกรณีของเทศบาลตำบลด่านซ้าย ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงสุดในอำเภอด่านซ้าย จังหวัดเลย จึงมักได้รับการขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ภายในอำเภอบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีพื้นที่ติดกันโดยเฉพาะช่วงหน้าแล้ง องค์การบริหารส่วนตำบลข้างเคียงต้องมาขอรถน้ำเพื่อช่วยแจกจ่ายน้ำชาวบ้าน เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่านั้นไม่มีรถน้ำเอนกประสงค์ แต่เทศบาลมีเงื่อนไขเมื่อมีการขอใช้รถน้ำเพื่อแจกจ่ายน้ำแก่ประชาชนทางอบต.ต้องเติมน้ำมันรถน้ำทางเทศบาลซึ่งเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือในลักษณะการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กได้เรียนรู้และนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ดังเช่นกรณีเทศบาลตำบลท่าตูม จังหวัดสุรินทร์ ที่มีการสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภوتاตูม โดยการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำในเรื่องระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมและถูกต้องตามหลักของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) (ฉกาจ ลอยทอง, 2552)

แนวทางที่ 2 การร่วมทุนหรือร่วมออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (Co-Investment หรือ Co-Production) ซึ่งมักเกิดขึ้นกับกิจกรรม/ปัญหาที่มีลักษณะของผลล้นออก (Spillover) หรือเป็นปัญหาที่มีผลกระทบในวงกว้าง (Externalities) มากกว่าชุมชนใดเพียงแห่งเดียวเช่นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ฯลฯ หรืออาจเป็นกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการร่วมกันเพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายเช่นการกำจัดขยะการให้บริการสาธารณะทั่วไปและการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เป็นต้น

การร่วมทุนหรือร่วมออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหลายกิจกรรม แต่กิจกรรมหนึ่งที่มีความโดดเด่นมากคือการบรรเทาสาธารณภัยของ “ศูนย์ความ

ร่วมมือด้านการบรรเทาสาธารณภัยฯ” ซึ่งเกิดจากความร่วมมือของ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อบต.เหนือเมือง อบต.รอบเมือง อบต.ดงลาน และอบต.ขอนแก่น ทั้งนี้ สุนทรชัย ขอบยศ (2558) เห็นว่าปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินการความร่วมมือระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงที่อยู่ภายใต้ความร่วมมือนั้น มีดังต่อไปนี้ ได้แก่ 1) ความร่วมมืออันเกิดจากปัญหาโดยท้องถิ่นรวมตัวกันเองและมีแกนหลักสำคัญในการขับเคลื่อนงาน 2) ผู้บริหารท้องถิ่นให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง 3) ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ 4) ความต่อเนื่องหรือความเคลื่อนไหวในกิจกรรมของศูนย์ความร่วมมือฯ 5) ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือฯ 6) การตัดสินใจทางการคลังและการปฏิบัติตามแนวทางในการใช้งบประมาณ 7) การดำเนินการของศูนย์ฯที่โปร่งใส มีการรายงานผลการปฏิบัติงานและรายงานการเงินเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 8) ลักษณะพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอื้ออำนวย 9) การมีเครื่องมือในการระงับเหตุที่สามารถใช้ร่วมกันได้อย่างทันทั่วทั้ง (สุนทรชัย ขอบยศ, 2558)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ภาพรวมของปัจจัยแห่งความสำเร็จนั้นเกิดจากการเห็นปัญหาร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีทุกแห่งที่มาทำงานร่วมกันในนามของศูนย์ความร่วมมือด้านการบรรเทาสาธารณภัยฯ โดยมีการจัดการทั้ง คน (man) งบประมาณ (money) วัสดุอุปกรณ์ (material) และมีการจัดการ (management) โดยรวมอย่างเป็นระบบ มีความเป็นรูปธรรม โดยเน้นความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และมีความต่อเนื่องในการดำเนินการร่วมกันของศูนย์ความร่วมมือฯ จนก่อให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง กรณีตัวอย่างอีกกรณี ได้แก่ กรณีของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์มีการสร้างความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ในการกำจัดขยะ เพราะท้องถิ่นต่างมีเป้าหมายเดียวกันในการที่จะแก้ไขปัญหาขยะล้นเมืองบุรีรัมย์ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันโดยมีลักษณะความร่วมมือแบบเป็นทางการมีการทำข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกำจัดขยะ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์จะรับผิดชอบในเรื่องงบประมาณในการดำเนินการ เพราะมีศักยภาพทางด้านงบประมาณมากกว่าเทศบาล ในขณะที่เทศบาลเมืองบุรีรัมย์รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการโครงการ โดยจัดหาสถานที่กำจัดขยะ ซึ่งเลือกสถานที่ที่ใกล้ที่สุด เพื่อความสะดวกในการขนส่ง นอกจากนี้เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ได้มีการณรงค์และประสานขอความร่วมมือกับชุมชนในพื้นที่เขตเทศบาลในการคัดแยกขยะจากครัวเรือนและจัดตั้งธนาคารขยะรีไซเคิลในชุมชนขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาขยะและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม จนได้รับรางวัลจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาได้

2.1.4 จากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น

กล่าวได้ว่า ในช่วงเริ่มต้นของการริเริ่มแนวคิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในไทยภาครัฐและนักวิชาการของไทยได้มีความพยายามส่งเสริมให้มีการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้เป็น

เวลากว่าทศวรรษ แต่รูปแบบการทำงานร่วมกันที่ภาครัฐส่งเสริม เสมือนว่าเป็นเพียงความร่วมมือรูปแบบเดียวคือสหการ อันหมายถึงการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่มีสถานะทางกฎหมายเพื่อให้บริการสาธารณะในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือ หลายเรื่องร่วมกัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ โกวิทย์ พวงงามและศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2550; วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2549; ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2551) ทว่า ในมุมที่กว้างขึ้น แนวทางการสร้างความร่วมมือในการยกระดับศักยภาพท้องถิ่นในระดับสากลนั้นไม่ได้มีเส้นทางเดียวที่มุ่งสู่สหการ รวมไปถึงไม่ได้จำกัดเพียงแค่ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ยังมีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงอื่นๆ ด้วย ทั้งนี้ โดยที่ตระหนักว่า ในการบริหารจัดการท้องถิ่นมิได้มีเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดการทำหน้าที่เป็นพระเอกที่จะจัดการรับมือกับปัญหาต่างๆ ได้เพียงลำพัง อาทิ จำเป็นต้องอาศัยประชาชนและชุมชนในพื้นที่ในการร่วมบริหารจัดการและร่วมจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ด้วย (coproduction of services) จึงจะทำให้เกิดการยกระดับศักยภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้ หรือ กล่าวคือ เป็น ‘Collaborative local governance’ มากกว่า ‘Inter-local cooperation’ ซึ่งแนวหลังมักจะถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของแนวแรกอยู่แล้ว (ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และคณะ, 2560)

ดังนั้น ในงานศึกษาของปิยะพงษ์ บุษบงก์ และคณะ (2560) จึงได้ศึกษาความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น (collaborative local governance) โดยสำรวจแนวปฏิบัติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ซึ่งถึงแม้แนวคิดหลักของงานวิจัยคือความร่วมมือระหว่างหลายตัวแสดงในการบริหารจัดการท้องถิ่น ทว่า คณะผู้วิจัยได้เน้นว่าการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบร่วมมือกันดังกล่าวมีจุดตั้งต้นหรือพัฒนาขึ้นจากการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (inter-municipal cooperation) ด้วยกันเองก่อน หรือกล่าวได้ว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนกลางของความร่วมมือและผลการศึกษาภาคปฏิบัติการจริงในพื้นที่พบว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งความร่วมมือที่ค่อนข้างเป็นทางการ และความร่วมมือที่มีความเป็นทางการน้อย ซึ่งความร่วมมือที่เป็นทางการมีนัยยะของการตั้งองค์กรความร่วมมือ หรือมีโครงสร้างที่เป็นทางการเพื่อจัดการความร่วมมือนั้น และเป็นความร่วมมือระยะยาว ส่วนความร่วมมือที่เป็นทางการน้อยกว่า อาจไม่มีการตั้งองค์กรแยกออกมาเพื่อจัดการความร่วมมือ โดยอาจเป็นความร่วมมือแบบเฉพาะกิจเพื่อจัดการกับประเด็นสาธารณะตามช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ เป็นต้น

ในส่วนของแนวคิด/ทฤษฎีนั้น แนวคิดความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นมีรากฐานสำคัญมาจาก 2 ทฤษฎีหลัก ซึ่งอธิบายถึงแรงผลักดันของการเกิดขึ้นของความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น ได้แก่ทฤษฎีการร่วมกันกระทำการ (Collective action theory) และทฤษฎีการกระทำผ่านการสื่อสาร (Communicative Action Theory) ในคำอธิบายชุดแรก ทฤษฎีการร่วมกันกระทำการ (Collective action theory) ได้มองว่า ความร่วมมือเกิดขึ้นจากการที่องค์กรหรือตัวแสดงหนึ่ง ได้ชักนำหนักระหว่างประโยชน์ที่จะได้รับกับการลงแรงไปกับการสร้างความร่วมมือ กล่าวคือ ตัวแสดงหนึ่งๆ จะร่วมมือกับตัวแสดงอื่นถ้าเล็งเห็นประโยชน์ที่จะได้รับว่าจะมากกว่าการลงทุนเพื่อให้ความร่วมมือ จากฐาน

คิดนี้ทำให้ความร่วมมือสามารถถูกกระตุ้นได้จากการมีแรงจูงใจที่เหมาะสม (incentives) การมีบทลงโทษ บางประการ (sanctions) การมีความสุข (enjoyment) และการมุ่งรักษาความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน (maintain friendly relations) ทั้งนี้ มีความร่วมมืออยู่สองระดับคือระดับนโยบายหรือระบบการบริหารจัดการ (policy/ governance level) และระดับการให้บริการหรือระดับปฏิบัติการ (service delivery/ functional level) ส่วนลักษณะความร่วมมือ มีทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูล การแลกเปลี่ยนทรัพยากร การสร้างข้อตกลงร่วมที่เป็นทางการในการใช้อำนาจร่วมกัน (formal joint-powers agreement) และการทำสัญญาซื้อขายร่วมกัน (Hamilton, 2014: 226-7, 232-3; Ostrom, 2010, 1990)

ในอีกด้านหนึ่ง แนวคิดความร่วมมือในการบริหารจัดการเติบโตมาจากทฤษฎีการกระทำ การผ่านการสื่อสาร (Communicative Action Theory) ซึ่งมีฐานคิดว่าความร่วมมือเกิดจากความสนใจ ตรงกันและเป็นผลมาจากการพูดคุยแลกเปลี่ยนหรือปรึกษาหารือกัน ซึ่งมากไปกว่าการเอาผลประโยชน์ส่วน ตนเป็นที่ตั้ง (Beyond self-interest account) แบบที่เป็นฐานคิดสำคัญของทฤษฎีการร่วมกันกระทำการ ที่เสนอไปก่อนหน้านี้ (Habermas, 1987) ทั้งนี้ ฐานคิดนี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อกระบวนการกำหนด นโยบายและการวางแผนแบบร่วมมือกันหรือแบบพินิจกำลังกัน (Collaborative policy making/ collaborative planning) (deLeon and Varda, 2009; Innes and Booher, 2010, 2003; Healey, 2006) รวมไปถึงการวิเคราะห์นโยบายและการบริหารจัดการแบบปรึกษาหารือ (deliberative policy analysis/ deliberative governance) ซึ่งเชื่อมโยงกับแนวทางการบริหารจัดการแบบร่วมมือกันหลาย ประการ โดยเฉพาะการเน้นความร่วมมือที่เกิดขึ้นมาจากการมีข้อตกลงร่วมหรือมีมติร่วมกัน (agreement/ consensus) หรือแม้แต่การพัฒนาความร่วมมือจากการเข้าอกเข้าใจในกันและกัน (mutual understanding) (Fischer, 2007; Hajer and Wagenaar, 2003; Dryzek, 2012)

2.2 การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1 การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคืออะไร และทำไมต้องควบรวม?

ข้อถกเถียงในเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเด็นที่ถกเถียง กันมาหลายทศวรรษและไม่รู้จบ ซึ่งจุดตั้งต้นของข้อถกเถียงดังกล่าวมักมาจากความพยายามของรัฐในการ แสวงหาแนวทางที่จะเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการ สาธารณะ ซึ่งภายใต้ความพยายามดังกล่าว การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการ ควบรวม มักได้รับการเสนอว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสม เพราะเชื่อว่า การควบรวมองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่งให้เป็นองค์กรเดียวที่มีขนาดใหญ่ขึ้นนั้น จะทำให้เสริมสร้างประสิทธิภาพ (efficiency) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้เกิดความประหยัด เจริญขนาด (economies of scale) ในการจัดบริการสาธารณะ

การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่ในภาษาอังกฤษเรียกว่า local government amalgamation/merger จึงมิใช่เรื่องใหม่ หากแต่เป็นแนวคิดที่ได้รับการนำไปปฏิบัติจริง

ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950s ในหลายประเทศ โดยมีเป้าหมายในลักษณะเดียวกัน คือ เพื่อเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว ผลพวงจากการกระจายอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในประเทศพัฒนา ทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีบทบาทสำคัญมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในการจัดบริการสาธารณะแก่ ประชาชน (Hulst et al., 2009) อย่างไรก็ตาม ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับต้องเผชิญ กับประเด็นท้าทายและข้อจำกัดนานาประการ โดยเฉพาะเรื่องทรัพยากรด้านงบประมาณในการบริหาร ที่ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลางได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Council of European Municipalities & Regions, 2009 อ้างถึงใน de Vries and Sobis, 2013, p.1) จาก สภาพการณ์ดังกล่าว นักวิชาการและรัฐในหลายแห่งจึงตั้งคำถามเรื่องประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และมีข้อสรุปโดยการใช้ฐานคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่ว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มี ศักยภาพและไม่มีประสิทธิภาพนั้น เนื่องจากมีขนาดเล็กเกินไป จากการใช้เหตุผลดังกล่าว จึงนำมาสู่ความ พยายามในการหาและสร้าง “ขนาดที่เหมาะสม (optimal size)” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Oates, 1972; King, 1984 อ้างถึงใน Dafflon, 2012: 3) โดยเกณฑ์ของ ‘ความเหมาะสม’ คือ พิจารณาจาก ความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (expenditure) กับจำนวนประชากร ในพื้นที่การปกครองนั้น (population) และมีข้อสรุปว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อมีขนาดใหญ่ที่เหมาะสม อันเป็นที่มาของแนวคิดการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็น วิธีทางที่เหมาะสมในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น (Swianiewicz, 2002) เหตุผลและคำอธิบายเชิงเศรษฐศาสตร์ (economic reasons) และฐานคิดหรือความเชื่อเรื่องขนาดที่ เหมาะสมดังกล่าว เป็นเหตุผลหลักที่ถูกใช้เพื่อส่งเสริมแนวคิดการควบรวมในช่วงแรกของการปฏิรูป โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1950s เป็นต้นมา โดยเฉพาะ ประเทศในยุโรป เช่น เยอรมนี ออสเตรีย สวีเดน เนเธอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และประเทศอื่นๆ เช่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดา (de Vries and Sobis, 2013; Hulst et al., 2009)

การควบรวม (amalgamation) ตามความหมายของ Oxford Dictionaries (2017) หมายถึง กระบวนการ ปฏิบัติการ หรือ ผลลัพธ์ ของการผนวกรวมสิ่งหลายสิ่งเข้าด้วยกัน ซึ่งเมื่อนำมาใช้ใน บริบทของการปกครองหรือการบริหารจัดการท้องถิ่นในโครงการวิจัยชิ้นนี้ การควบรวมองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น จึงหมายถึง การผนวกรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็น หน่วยเดียวหรือองค์กรปกครองเดียวที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ทั้งนี้ Local Government Association of Queensland (2005) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการหรือปฏิบัติการของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการควบรวมดังกล่าว ตั้งอยู่บนฐานคติสำคัญของกลุ่มผู้สนับสนุนแนวทางการควบ รวมที่ว่า ขนาดใหญ่กว่าคือขนาดที่เหมาะสม หรือ “ใหญ่กว่าคือดีกว่า (bigger is better)” ประเด็นต่อไป ที่ต้องทำความเข้าใจคือ แล้ว “ใหญ่กว่าคือดีกว่า” หมายถึงอะไร?

ในบทความของ พบสุข ชำของ (2560) ได้สังเคราะห์ไว้ว่า ฐานคิดเรื่องใหญ่กว่าคือดีกว่า เป็นฐานคิดของกลุ่มนักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายที่สนับสนุนการควบรวมที่เชื่อว่า การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นขนาดใหญ่จะก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ ได้แก่ **ประการแรก** ซึ่งถือเป็นคุณูปการหลักของการควบรวม คือ การบรรลุเรื่องประสิทธิภาพ (efficiency) กล่าวคือ เชื่อว่าการเป็นองค์กรขนาดใหญ่ขึ้นทำให้สามารถประหยัดต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ (Dollery et al., 2009) และการบรรลุเรื่องความประหยัดเชิงขนาด (economies of scale) กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนหน่วยสุดท้ายในการผลิตต่อหน่วยจะลดลง เมื่อบริการสาธารณะที่ถูกผลิตออกไปมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยพิจารณาจากการให้บริการสาธารณะให้แก่จำนวนประชากรได้มากขึ้น (Faulk and Grassmuck, 2012) หรือขนาดขององค์กรที่จัดบริการมีขนาดใหญ่ขึ้น (Ferguson, 1969) กล่าวให้ชัดเจนได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่กว่าย่อมจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้จำนวนมากกว่า และได้ประโยชน์จากการที่ต้นทุนการบริหารจัดการต่ำกว่า (lower administrative costs) ทำให้เพิ่มอำนาจในการซื้อและเพิ่มการใช้ประโยชน์จากทุนที่มีได้ดีกว่า (Andrews and Boyne, 2009; Dollery et al., 2007; Dollery et al., 2008; Kortt et al., 2015) ตามคำกล่าวนี้ ทำให้เกิดความเชื่อที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจึงจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการประหยัดต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะได้ (Swianiewics, 2002) **ประการที่สอง** ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่ขึ้นทำให้มีทรัพยากรการเงินมากขึ้นเพื่อใช้ในโครงการการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ท้องถิ่น และ **ประการที่สาม** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถมีภารกิจหลากหลายมากขึ้นซึ่งอาจเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายในประเด็นภารกิจหรือบริการที่ตนเองสนใจ หรือกล่าวได้ว่า ช่วยส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะท้องถิ่น

2.2.2 เหตุผลและเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์ (economic reasons) ของการควบรวม

แนวนโยบายการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่งเข้าด้วยกัน หรือการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้ากับขนาดใหญ่เพื่อให้เป็นองค์กรเดียวที่มีขนาด “ใหญ่ที่เหมาะสม” นั้น ตั้งอยู่บนหลักการและเหตุผลพื้นฐานสำคัญ (underlying rationale) ที่ว่า ใหญ่กว่าคือดีกว่า เพราะใหญ่กว่าแล้วถูกกว่า (bigger is cheaper) ซึ่งมาจากการใช้เหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์ (economic reasons) ซึ่งมาจากข้อสันนิษฐานที่ว่า ในการจัดหรือส่งมอบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องความประหยัดเชิงขนาด (scale economies) (Kortt et al., 2015) ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่กว่า จึงย่อมจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้จำนวนมากกว่า ได้ประโยชน์จากการที่ต้นทุนการบริหารจัดการต่ำกว่า (lower administrative costs) และทำให้เพิ่มอำนาจในการซื้อและเพิ่มการใช้ประโยชน์จากทุนที่มีได้ดีกว่า (Dollery et al., 2007; Dollery et al., 2008; Andrews and Boyne,

2009) ดังนั้น แนวคิดการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพราะเชื่อว่าจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขนาดใหญ่ที่เหมาะสม ที่จะทำให้สามารถบรรลุเรื่องความประหยัดเชิงขนาดและประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นทั้งเหตุผลและเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์ดังกล่าว โดยเกณฑ์ในการพิจารณาขนาดที่เหมาะสมนั้น พิจารณาจากรายได้/ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อจำนวนประชากรในท้องถิ่นนั้น

การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในนานาประเทศ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน และ รวมถึงข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในไทยในขณะนี้ ล้วนตั้งอยู่บนการใช้เหตุผลรองรับและคำอธิบาย (justification) หรือฐานคิดและเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์ (economic reasons) ในเรื่องความประหยัดเชิงขนาดและประสิทธิภาพดังกล่าว ซึ่งงานของพบสุข ชำของ (2560) ได้ฉายภาพปรากฏการณ์การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการควมรวมตามฐานคิดด้านเศรษฐศาสตร์ดังกล่าว ว่ามีจุดเริ่มต้นในหลายประเทศในยุโรปในช่วงทศวรรษที่ 1960 – 1970 เริ่มที่ประเทศที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเกินไปซึ่งมีอยู่จำนวนมาก คือ ออสเตรีย และ ต่อมาในสวีเดน จากนั้นประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย และ ประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันตก เช่น เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ และ อังกฤษ (John, 2014) และประเทศในกลุ่มยุโรปตอนกลาง เช่น โปแลนด์ เชโกสโลวาเกีย และ ฮังการี ได้ดำเนินการควมรวมเป็นลำดับต่อมา (Swianiewicz, 2010; John, 2010; de Vries and Sobis, 2013; Andrews, 2013) โดยในช่วงท้ายของศตวรรษที่ 19 นี้เอง ที่การควมรวมเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างคึกคักในกลุ่มประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศนอกกลุ่มประเทศยุโรป (de Vries and Sobis, 2013) เช่น แคนาดา ในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970 (Sancton, 2000) นิวซีแลนด์ ในปีค.ศ. 1989 (Kortt et al., 2015) และออสเตรียในหลายรัฐในช่วงทศวรรษ 1990 (Fahey et al., 2016)

อย่างไรก็ตาม หลังจากประสบการณ์การควมรวมในหลายประเทศกว่าหลายสิบปีนั้น ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 2000 – ปัจจุบัน) กลับกลายเป็นช่วงที่มีความเคลื่อนไหวอย่างคึกคักจริงจังในวงวิชาการในระดับสากลถึงประสบการณ์การควมรวมดังกล่าว เป็นที่น่าสนใจว่า งานวิจัยหลายชิ้นมีข้อค้นพบร่วมจากหลักฐานเชิงประจักษ์ โดยพบว่า การควมรวม มิได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บรรลุเป้าหมายเรื่องความประหยัดเชิงขนาด และมีได้เชื่อมโยงกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นเป้าหมายและเหตุผลสนับสนุนในการเลือกใช้แนวทางการควมรวมนั้น (Local Government Centre, 2008; Andrews, 2013; de Vries and Sobis, 2013; Kortt et al., 2015; Allers and Geertsema, 2016)

นอกจากนี้ ข้อเสนอการควมรวมโดยพิจารณาเฉพาะจากเกณฑ์รายได้/การใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ยังทำให้การขีดเส้นพื้นที่เขตการปกครองใหม่ที่เป็นขอบเขตทางด้านการเมืองการปกครอง (political borders/ the institutional territory) นั้นจะถูกพิจารณาเฉพาะมิติด้านเศรษฐศาสตร์ หรือทุนการเงินการคลัง (financial capital) “ของ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งละเลยบริบทจริงของพื้นที่ท้องถิ่น (Dafflon, 2012) และละเลยการพิจารณาถึงต้นทุน/

ค่าใช้จ่ายอื่นที่เกิดจากการควบรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้นทุน/ค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร (the costs of restructuring) (Dafflon, 2012; Andrews, 2013; de Vries and Sobis, 2013; Kortt et al., 2015) รวมถึงยังสะท้อนถึงการมองพื้นที่ท้องถิ่นว่าเท่ากับเป็น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือตัวแสดงเดียว และทุนที่เป็นตัวเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ที่เป็นเงื่อนไขหลักในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ ทำให้ละเลยตัวแสดงอื่นที่หลากหลายที่เป็นภาคีในการบริหารจัดการท้องถิ่นนอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทุนอื่นนอกจากตัวเงินซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและพัฒนาท้องถิ่น และช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ฐานคิดดังกล่าว เป็นฐานคิดการปกครองท้องถิ่นในแบบดั้งเดิม (local government) ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติการณ์จริงของการบริหารจัดการท้องถิ่น (local governance) ในหลายพื้นที่ในปัจจุบัน ที่ประกอบด้วยหลายตัวแสดงและทุนที่หลากหลายในการขับเคลื่อนท้องถิ่น

2.2.3 ข้อวิพากษ์และประเด็นท้าทายของการควบรวม

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า เกณฑ์การพิจารณาการควบรวมหรือการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเรื่องความประหยัดเชิงขนาดและประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะนั้น พิจารณาจากความสัมพันธ์ของต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะขององค์กร กับจำนวนประชากรในพื้นที่ หรือเท่ากับพิจารณาเพียง “ทุนที่เป็นตัวเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ว่ามีความสัมพันธ์กับความประหยัดและประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ ฐานคิดและการนำไปใช้เพื่อสนับสนุนการควบรวมดังกล่าว ได้ถูกวิพากษ์ในประเด็นที่สำคัญหลายประเด็น

ประเด็นแรก การควบรวมเป็นเพียงแพชชั่นของการปฏิรูปโครงสร้างหรือการบริหารจัดการท้องถิ่น

ในช่วงแรกของการศึกษาวิจัยเรื่องการควบรวม (ทศวรรษที่ 1950 – 1990) มิได้มีจุดเน้นที่การศึกษาผลของการควบรวมตามเหตุผลและเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์ดังกล่าว หากแต่เป็นการนำเสนอผลในแง่ตัวเลขของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลดลงในแต่ละประเทศ โดยนัยยะที่แสดงถึงว่าเป็นผลสำเร็จของการปฏิรูปโครงสร้างด้วยการควบรวม อาทิ การกล่าวถึงผลสำเร็จของการควบรวมในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเกิดขึ้นหลังปี ค.ศ.1999 ที่รัฐบาลได้มีนโยบายสนับสนุนให้การควบรวมเป็นแนวทางหลักในการสร้างความเข้มแข็งทางการบริหารและการเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในชื่อ “the Great Mergers of Heisei” ซึ่งผลสำเร็จของปรากฏการณ์การควบรวมที่เติบโตอย่างรวดเร็วดังกล่าว ทำให้จำนวนอปท.ในญี่ปุ่นลดลงอย่างมาก จาก 3,232 แห่งในปี ค.ศ.1991 เหลือเพียง 1,719 แห่ง ในปี ค.ศ. 2012 (Miyazaki, 2014) หรือ การกล่าวถึงความสำเร็จของสวิตเซอร์แลนด์ ที่ประสบความสำเร็จในการใช้แนวทางการควบรวมแบบสมัครใจ (voluntary amalgamation) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแรงจูงใจด้านการคลัง ทำให้ในช่วง ค.ศ. 1950 – 2011 สามารถควบรวมและ

ลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากลงเหลือเพียง 348 แห่งจากเดิมที่มีกว่า 3,101 แห่ง (Dafflon, 2012) และ ในออสเตรีย ที่การควบรวมสามารถทำให้จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลงในช่วงปี ค.ศ.1910 ถึง 2008 จาก 1,067 เหลือ 557 แห่ง (Dollery et al., 2010)

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่าการศึกษาวิจัยที่แสดงถึงหลักฐานเชิงประจักษ์เรื่องผลสำเร็จเรื่องประสิทธิภาพและความประหยัดเชิงขนาดยังมีจำกัด แต่ฐานคิดดังกล่าวกลับยังถูกใช้แพร่หลายโดยผู้กำหนดนโยบายของรัฐต่างๆ ในช่วงทศวรรษก่อนหน้าดังที่กล่าวมา จนถึงในหลายกรณีของหลายประเทศในปัจจุบัน รวมถึงประเทศไทยเอง ในประเด็นนี้ อาจกล่าวได้ว่า การควบรวมจึงเป็นเสมือนแพชชั่นของการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถอธิบายได้บนฐานของทฤษฎีสถาบัน (Institutional theory) ตามทฤษฎีสถาบันของ DiMaggio and Powell (1983) ที่เรียกว่า Institutional Isomorphism ในรูปแบบที่เรียกว่าการเลียนแบบ (mimetic) ซึ่งหมายถึงว่ารัฐที่ต้องการทำการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพื่อ “การยอมรับและความอยู่รอด” กล่าวคือเมื่อประเทศหนึ่งเห็นว่าประเทศอื่นได้ดำเนินการเรื่องการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วประสบผลสำเร็จ แม้ว่า “ผล” ที่เกิดขึ้นจากการควบรวมจะมีแค่ตัวเลขจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลดลง โดยยังมิได้สะท้อนว่าสามารถบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม แต่ปรากฏการณ์และผลดังกล่าวก็เพียงพอให้ประเทศอื่นๆ เลือที่จะเลียนแบบหรือทำตามอย่าง เนื่องจากเห็นว่า เป็นเรื่องที่ดีและควรทำเพราะประเทศอื่นๆ ก็ทำ และ/หรือ เพราะประสบปัญหาแบบเดียวกัน คือ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมากและไม่มีประสิทธิภาพ และ/หรือ เพราะต้องการได้รับการยอมรับหรือสร้างความชอบธรรมให้แก่ตนเองว่าได้มีการดำเนินการเหมือนประเทศอื่นๆ ที่มีการปกครองท้องถิ่นเช่นกัน (พบสุข ชำของ, 2560)

เพื่อให้เห็นภาพแพชชั่นของการปฏิรูปโครงสร้างหรือการบริหารจัดการท้องถิ่นด้วยการควบรวมให้ชัดเจนยิ่งขึ้น งานของ de Vries and Sobis (2013) ได้ศึกษาปรากฏการณ์การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุโรปและอธิบายว่า ความเป็นไปได้ในการเกิดขึ้นของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง จะมีขึ้นเมื่อมีตัวอย่างของประเทศอื่นๆ ได้ดำเนินการเรื่องการควบรวมจนได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวปฏิบัติที่ดี (best practice) ให้แก่ประเทศอื่น ปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นและเห็นได้ชัดในยุโรป โดยในช่วงคลื่นลูกแรกของการควบรวม (1950s - 1960s) ที่มีออสเตรียและสวีเดนเป็นตัวอย่างแนวปฏิบัติที่ดี และคลื่นลูกที่สอง (1990s เป็นต้นมา) มีเดนมาร์กเป็นตัวอย่างสำคัญ ซึ่งผลรูปธรรมที่ทำให้เป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่ประเทศอื่นๆ คือ ผลเรื่องจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลดลงได้ชัดเจน เช่น ในปี ค.ศ.2007 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเดนมาร์กลดลงจาก 271 เหลือ 98 แห่ง ซึ่งผลด้านจำนวนองค์กรที่ลดลงดังกล่าวเท่านั้น ก็ถือเป็นเหตุผลเพียงพอให้ประเทศอื่นๆ ในยุโรปเห็นว่าเป็นแนวปฏิบัติตัวอย่างและต้องการทำตามอย่าง (เลียนแบบ) ด้วยความหวังว่าจะทำให้เกิดผลลัพธ์เดียวกัน ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นไปตามทฤษฎีการเลียนแบบเชิงสถาบัน (institutional mimesis) และทฤษฎีการแพร่กระจายนโยบาย (policy diffusion)

นอกจากนี้ การเลียนแบบแนวทางการควบรวมจากที่ประเทศอื่นๆ ใช้ อาจมาจากข้อจำกัด

ด้านองค์ความรู้ในวงวิชาการเอง เนื่องจากในยุคเริ่มแรกของการควบรวบหรือก่อนทศวรรษที่ 2000s นั้น งานวิจัยที่สร้างองค์ความรู้ในเรื่องการควบรวบยังเป็นเพียงเรื่องราวของความสำเร็จเรื่องจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลดลงดังที่ได้กล่าวแล้ว หรือ เรื่องผลของการลดต้นทุนในการบริหารจัดการองค์กร คือ การสามารถลดจำนวนบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จากการควบรวบ แต่ประเด็นดังกล่าวก็ไม่ได้เชื่อมโยงกับเรื่องประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะอันเป็นทั้งเหตุผลและเป้าหมายสำคัญของการควบรวบ ดังนั้น เมื่อประเทศหนึ่งๆ ต้องการแก้ไขปัญหาเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มีประสิทธิภาพ จึงได้สร้างข้อเสนอนโยบายการควบรวบดังที่ประเทศอื่นๆ ได้ทำตามๆ กันมา (พบสุข ชำของ, 2560) โดยละเลยการพิจารณาถึงมิติอื่นๆ ที่ควรนำมาพิจารณาเพื่อให้การควบรวบที่เกิดขึ้นเป็นไปทั้งตามเป้าหมาย และสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ เช่น การพิจารณาถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายทางธุรกรรม (transaction costs) ที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปโครงสร้างด้วยการควบรวบรวมถึงการพิจารณาถึงเงื่อนไขและทุนอื่นๆ ที่มีความสัมพันธ์กับข้อเสนอการควบรวบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทุนความร่วมมือ (collaborative capital) ที่มีอยู่แล้วในการบริหารจัดการท้องถิ่น

แม้ว่าการควบรวบยังคงเป็นแฟชั่นคือถูกนำไปใช้เพื่อปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามคำอธิบายและอ้างเรื่องประสิทธิภาพและความประหยัดเชิงขนาดในหลายกรณีในหลายประเทศ รวมถึงไทยเองในปัจจุบัน หากแต่ในวงวิชาการ เริ่มมีการศึกษาวิจัยอย่างจริงจังเกี่ยวกับการใช้เหตุผลด้านเศรษฐศาสตร์ดังกล่าว ทั้งที่ว่าถูกต้อง หรือเพียงพอหรือไม่ ในการใช้เป็นเหตุผลด้านเดียวเพื่อรองรับข้อเสนอการควบรวบ รวมไปถึงการค้นหาคำอธิบายว่าควบรวบเป็นแนวทางเดียวเท่านั้นหรือในการบรรลุเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น

ประเด็นที่สอง การควบรวบอาจมิได้ทำให้บรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์ตามที่กำหนดไว้

ในช่วงปี ค.ศ.2000 หรือหลังจากการควบรวบได้ถูกนำไปใช้แพร่หลายในหลายประเทศมากกว่า 70 ปี เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนี้เอง ที่วงการวิชาการในระดับสากลได้เริ่มมีการศึกษาวิจัยโดยมีจุดเน้นเชื่อมโยงกับเหตุผลและเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์ของการควบรวบ ทั้งงานที่ศึกษาเพื่อ “ประเมินผลการควบรวบตามเหตุผลและเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์” และงานอีกจำนวนหนึ่งที่ศึกษา “ความเป็นไปได้ของเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์ที่จะเกิดขึ้นจากการควบรวบในอนาคต” ซึ่งเกิดจากที่ในรัฐนั้นๆ กำลังผลักดันข้อเสนอการควบรวบหากแต่ขาดข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ใช้ในการใช้เพื่อรองรับข้อเสนอดังกล่าว¹ กล่าวให้ชัดได้ว่า วงวิชาการได้เริ่มตั้งคำถามในลักษณะที่ว่า “การควบรวบทำให้เกิดผลหรือประโยชน์ด้านประสิทธิภาพและความประหยัดเชิงขนาด ตามเหตุผลและเป้าหมายทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวอ้างหรือไม่?” โดยเห็นได้ชัดเจนจากการศึกษาวิจัยจำนวนมากที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 2000s เป็นต้นมา ทั้งนี้ งานที่เป็นจุดตั้งต้น

¹เช่น การศึกษาของ Kortt et al. (2015) ที่ศึกษาความเป็นไปได้ในเป้าหมายเรื่องการลดต้นทุนและความประหยัดเชิงขนาดตามข้อเสนอของรัฐบาลที่กำหนดให้อปท.5 แห่งใน Hawke's Bay Region ประเทศนิวซีแลนด์ ทำการควบรวบ

ของการศึกษา ซึ่งสร้างคุณูปการให้กับวงวิชาการที่ศึกษาเรื่องการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากในเวลาต่อมา คือ งานของ Professor Andrew Sancton ในชื่อ “Merger Mania” งานชิ้นนี้ได้ศึกษาประเมินผลลัพธ์ของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศ เช่น นิวซีแลนด์ อังกฤษ และแคนาดา และพบข้อค้นพบสำคัญที่ว่า “ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะนั้นไม่ได้ต้องการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่” (Sancton, 2000, p.80) และ “ไม่มีขนาดที่เหมาะสมในเชิงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะภารกิจ/บริการสาธารณะที่แตกต่างกันแต่ละด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการการจัดการที่เหมาะสมที่แตกต่างกัน” (Sancton, 2000, p. 74) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีความสัมพันธ์กับเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะ แม้ว่าในระยะต่อไปจะมีการศึกษาวิจัยบางชิ้นที่ยืนยันถึงผลสำเร็จของการควบรวมตามเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์ เช่น งานของ Reingewertz (2012) ที่ศึกษาในอิสราเอล และพบว่า การควบรวมทำให้เกิดความประหยัดเชิงขนาด และ งานของ Hanes (2014) ที่พบประโยชน์ของการควบรวมในประเด็นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบของ Sancton (2000) ได้เป็นจุดตั้งต้นที่ท้าทายฐานคิดแบบเดิม สร้างให้เกิดการถกเถียง และการศึกษาที่วิพากษ์การเลือกใช้แนวทางหรือข้อเสนอการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มักถูกเสนอจากรัฐส่วนกลาง ในแง่ที่ว่า การใช้และพิจารณาเฉพาะเหตุผลและเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียวไม่น่าจะเพียงพอ และ/หรือ ไม่สมเหตุสมผลต่อไปที่รัฐจะใช้ สังการให้มีการควบรวม

ตั้งแต่ช่วง ค.ศ.2000 เป็นต้นมา เกิดการศึกษาวิจัยเรื่องการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสากลจำนวนมากที่มีจุดเน้นในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเหตุผล/เป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์กับผลที่เกิดขึ้นจริง หรือผลที่คาดว่าจะเป็นไปได้ตามเป้าหมายดังกล่าวของการควบรวม ในงานของ พบสุข ชำชอง (2560) ซึ่งใช้แนวทางการศึกษาเอกสารในการวิเคราะห์และสังเคราะห์การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเหตุผลด้านเศรษฐศาสตร์ของการควบรวมในระดับสากล ได้แสดงให้เห็นว่า ข้อค้นพบร่วมของการศึกษาจำนวนหนึ่งพบว่า การควบรวมมิได้ส่งผลโดยตรงหรือมีนัยยะต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ เช่น ในเยอรมนี พบว่าการควบรวมไม่ได้ลดค่าใช้จ่ายในการจัดการองค์กรและบริหารสาธารณะ (Roesel, 2016) ในแคนาดา พบว่าการควบรวมที่ Nova Scotia ทำให้ต้นทุนในการบริหารจัดการสูงขึ้น และคุณภาพของบริการสาธารณะต่ำลง (McDavid, 2002) ในอังกฤษและเวลส์พบว่า การควบรวมช่วยลดต้นทุนการบริหารองค์กร แต่ไม่ได้เชื่อมโยงกับการเพิ่มประสิทธิภาพ และความประหยัดเชิงขนาดในการจัดบริการสาธารณะ (Andrews, 2013) ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Allers and Geertsema (2016) ในเนเธอร์แลนด์ ที่พบว่า การควบรวมอาจทำให้ลดต้นทุนการบริหารจัดการซึ่งเกิดจากการลดจำนวนบุคลากร และสมาชิกสภา หากแต่ต้นทุนรายจ่ายที่ลดได้ดังกล่าว มิได้หมายความว่า จะถูกนำไปใช้เพื่อยกระดับการบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และงานที่ศึกษาประสบการณ์การควบรวมในรัฐหลายแห่งและพบว่า แทบจะไม่มีหลักฐานว่าการควบรวมทำให้ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายจริงของการจัดบริการสาธารณะ หรือ ทำให้การจัดและส่งมอบบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้นเมื่อเทียบกับแนวทางอื่นที่

เป็นทางเลือก เช่น การจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (shared services) (Local Government Centre, 2008; McKinlay Douglas Limited, 2006) ข้อค้นพบดังกล่าว สอดคล้องกับผลงาน Merger Mania ของ Sancton (2000) ที่ได้ทำการประเมินผลการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศ และมีข้อสรุปว่า “ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะไม่ได้ต้องการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่” และ “ไม่มีขนาดที่เหมาะสมในเชิงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะภารกิจ/บริการสาธารณะที่แตกต่างกันแต่ละด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการการจัดการที่เหมาะสมที่แตกต่างกัน” (Sancton, 2000: 74 อ้างถึงใน พบสุข ชำของ, 2560)

นอกจากนี้ ยังมีข้อค้นพบร่วมที่เกิดจากหลักฐานเชิงประจักษ์จากการศึกษาผลการควมรวมและประเมินความเป็นไปได้ด้านประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์ในหลายประเทศ ที่พบว่า การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเรื่องความประหยัดเชิงขนาด (Allan, 2003; Financial Sustainability Review Board, 2005; Dollery et al., 2007; 2009; Andrews, 2013) อาทิ การศึกษาของ Holcombe and Williams (2009) และ Faulk et al. (2013) ซึ่งศึกษาในบริบทของสหรัฐอเมริกา และพบว่า การควมรวมไม่ได้ทำให้เกิดผลประโยชน์ด้านการเงินอย่างมีนัยสำคัญ ในออสเตรเลีย งานวิจัยหลายชิ้นพบว่า มีหลักฐานเชิงประจักษ์เพียงน้อยนิดที่แสดงว่าการควมรวมทำให้เกิดความประหยัดเชิงขนาด (Aulich et al., 2014; Drew et al., 2014; Fahey et al., 2016) และการควมรวมทำให้ลดต้นทุนได้น้อยกว่าที่คาดการณ์ ตัวอย่างเช่น การควมรวมในช่วง 1990s ในรัฐวิกตอเรีย ออสเตรเลีย ซึ่งคาดว่าจะทำให้ลดต้นทุนได้ 20% แต่กลับลดได้จริง 8.5% (Dollery et al., 2012) และในรัฐเซาท์ออสเตรเลีย ซึ่งคาดว่าจะลดต้นทุนได้ 17.4% หรือ 150 ล้านดอลลาร์ แต่ประหยัดได้จริง 2.3% หรือ 19 ล้านดอลลาร์ (Allan, 2003; McKinley Douglas, 2006) อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง Tiley (2013 อ้างถึงใน พบสุข ชำของ, 2560) พบประโยชน์ของการควมรวมว่า ทำให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ซึ่งดีกว่า (better) เนื่องจากเพิ่มศักยภาพในเชิงยุทธศาสตร์ เช่น การทำแผนเชิงยุทธศาสตร์ของพื้นที่ หากแต่เน้นย้ำว่า มิได้หมายความว่าใหญ่กว่าแล้วถูกกว่า

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อไม่นานมานี้ Kortt et al. (2015) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (expenditure) กับจำนวนประชากร (population size) ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่มักใช้พิจารณาและนำมาอ้างเพื่อรองรับข้อเสนอการควมรวมว่าจะทำให้เกิดความประหยัดเชิงขนาด ทั้งนี้ได้ศึกษาความเป็นไปได้ในการควมรวม Hawke's Bay Regional Council กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก 4 แห่งในนิวซีแลนด์ และพบว่าไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนประชากรกับต้นทุนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการควมรวมจึงไม่เชื่อมโยงกับความประหยัดเชิงขนาด ในประเด็นนี้ได้สร้างความท้าทายและข้อวิพากษ์ในการศึกษาเชิงประจักษ์ที่มีอยู่เกี่ยวกับเรื่องความประหยัดเชิงขนาดสำหรับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมักจะศึกษาโดยหาความสัมพันธ์ระหว่าง ผลผลิต (output) ซึ่งได้แก่ ขนาดของประชากรกับต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะ (the costs of services) ซึ่งโดยปกติจะ

พิจารณาจากต้นทุนค่าใช้จ่ายขององค์กร ประเด็นข้อถกเถียงที่เกิดขึ้น คือ การใช้เกณฑ์โดยพิจารณาจากขนาดหรือจำนวนประชากรในการเป็นผลผลิตดังกล่าวอาจไม่เหมาะสม เนื่องจากว่าแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งจะมีขนาด (จำนวน) ประชากรเท่ากัน แต่ลักษณะของประชากรในแต่ละพื้นที่อาจแตกต่างกัน และมีเงื่อนไขและคุณลักษณะด้านสังคมและเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน (Boyne, 1995; Dollery et al, 2008 อ้างถึงใน Kortt et al, 2015, p.8)

แม้ว่างานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลของการควบรวมจะแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง ตามผลลัพธ์ที่ได้ คือ บรรลุหรือไม่บรรลุเป้าหมายหรือเหตุผลรองรับด้านเศรษฐศาสตร์ อันได้แก่ ประสิทธิภาพและความประหยัดเชิงขนาดดังกล่าว แต่อย่างน้อยที่สุดอาจกล่าวได้ว่า การจัดทำข้อเสนอการควบรวมต้องเผชิญกับความยากในการพิจารณาเปรียบเทียบถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายของการควบรวมและผล/ประโยชน์ที่จะได้จากการควบรวมนั้น (de Vries and Sobis, 2013)

ประเด็นที่สาม หากต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้ควบรวมที่บริการสาธารณะรายประเภท (แนวทางความร่วมมือ) มิใช่การควบรวมที่ตัวองค์กรจัดบริการ

กลุ่มที่สนับสนุนแนวทางการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักกล่าวอ้างว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้นนั้น จะทำให้ลดต้นทุน สร้างความประหยัด (cost savings) จากการบรรลุเรื่องความประหยัดเชิงขนาด (scale economies) ซึ่งได้มาจากการที่ “ขนาด” ในแง่ของ “จำนวนประชากรที่ได้รับบริการ” นั้นใหญ่ขึ้น (Faulk and Grassmuck, 2012) อย่างไรก็ตาม เกิดข้อวิพากษ์ว่าการอ้างดังกล่าว ดูเหมือนจะละเลยข้อเท็จจริงประการสำคัญที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีภารกิจที่หลากหลาย และให้บริการสาธารณะหลากหลายประเภท (multiple production activities) ดังนั้น ภารกิจ/บริการแต่ละประเภทก็ย่อมจะมีคุณลักษณะเฉพาะที่หลากหลายต่างกัน ด้วยเหตุนี้ หากจะมีความประหยัดเชิงขนาดเกิดขึ้น (if they exist) ก็ย่อมที่จะเกิดจากในแต่ละประเภทของบริการนั้นๆ (service-specific) โดยไม่มีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงกับขนาดขององค์กรที่ให้บริการ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) (Fahey et al., 2016: 363)

ข้อวิพากษ์ดังกล่าวสอดคล้องกับข้อค้นพบจากการวิจัยที่ประเมินผลการควบรวมในรัฐหลายแห่งโดย Local Government Centre (2008: 18-19 อ้างถึงใน พบสุข ชำชอง, 2560) ที่พบว่า “ความประหยัดเชิงขนาด (Economies of scales) เป็นสิ่งที่อยู่ในบริการสาธารณะในรายประเภทแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในความพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายเรื่องความประหยัด เชิงขนาดดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมุ่งให้ความสนใจในการควบรวมตามรายบริการสาธารณะ (amalgamate individual services) มิใช่การไปควบรวมตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยองค์กรในการจัดบริการสาธารณะเหล่านั้น”

นอกจากนี้ คำอธิบายดังกล่าวได้รับการสนับสนุนและสอดคล้องกับการศึกษาเชิงประจักษ์จำนวนมาก อาทิ ในปี ค.ศ.2006 บริษัทที่ปรึกษา McKinlay Douglas Limited (2006) ได้ทำโครงการ

ศึกษาวิจัยขนาดใหญ่ ในการศึกษาประสบการณ์การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ เพื่อสร้างองค์ความรู้ให้กับรัฐบาลของประเทศนิวซีแลนด์เพื่อการตัดสินใจนโยบายเรื่องการควมรวม โดยศึกษาเปรียบเทียบเรื่องของต้นทุนค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น (the costs and benefits) จากการควมรวม โดยเปรียบเทียบผลด้านประสิทธิภาพกับแนวทางอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวทางการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (shared services) และพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีประสิทธิภาพน้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็ก นอกจากนี้ประเด็นสำคัญยิ่งกว่านั้นคือ “แม้ว่าเรื่องของการบรรลุเป้าหมายด้านความประหยัดเชิงขนาดจะเป็นเรื่องสำคัญ แต่ก็ไม่ได้เป็นสิ่งที่จะนำมาใช้เป็นเหตุผลรองรับ (rationale) เพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำการควมรวม” ทั้งนี้ เนื่องจากความประหยัดเชิงขนาดเป็นสิ่งที่หาได้จากแต่ละรายบริการ (individual services) และขึ้นอยู่กับบริการสาธารณะแต่ละประเภทแต่ละด้าน ดังนั้น การที่จะสามารถหาและบรรลุผลเรื่องความประหยัดเชิงขนาดได้ คือ ต้องจัดองค์กรและการบริหารจัดการ ไปตามแต่ละประเภทของบริการสาธารณะ (service by service) หรือเรียกว่าเป็นการควมรวมที่รายภารกิจ (amalgamate individual services) แทนที่จะควมรวมตัวองค์กร (Local Government Centre, 2008: 7)

นอกจากนี้ Dafflon (2012) ได้ศึกษาการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของกลุ่มประเทศยุโรป และพบว่า แนวคิดเกี่ยวกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นขนาดที่เหมาะสม (optimal size) โดยพิจารณาเชื่อมโยงกับความสามารถในการจัดบริการสาธารณะนั้น อาจมิได้ช่วยในโลกแห่งการปฏิบัติการจริงด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ 1) แนวคิดดังกล่าวกล่าวถึงขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อบริการสาธารณะ 1 ด้าน ในขณะที่ความเป็นจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะที่หลากหลาย (a basket of local public services) 2) แนวคิดดังกล่าวพิจารณาเพียงแค่ข้อถกเถียงทางด้านเศรษฐศาสตร์ (economic arguments) เท่านั้น ซึ่งเป็นการฉายภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงเขตพื้นที่ การปกครองและอำนาจหน้าที่ตามแผนที่ทางภูมิศาสตร์ ในขณะที่ในความเป็นจริงนั้น การกำหนดขอบเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลพวงมาจากประวัติศาสตร์ และจากเงื่อนไขปัจจัยอื่น ทั้งด้านสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ ประชากร และเงื่อนไขด้านสังคมและวัฒนธรรม 3) การนำแนวคิดการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ในหลายประเทศได้แสดงให้เห็นว่า การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับการเมืองและประชาธิปไตย มิใช่เพียงเฉพาะแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์ หรือเทคนิคการบริหารจัดการ (Swianiewicz, 2002; Dollery and Robotti, 2008)

และเมื่อไม่นานมานี้ โดย Fahey et al. (2016) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความประหยัดเชิงขนาด (หากมี) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ออสเตรเลีย ด้วยเหตุที่รัฐได้มีนโยบายเชิงสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการควมรวม แต่ขาดข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แสดงถึงความสมเหตุสมผลข้อของเสนอนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้ งานชิ้นนี้ได้พยายามหาความประหยัดเชิงขนาดจากการ

วิเคราะห์ตามรายประเภทของบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีฐานคติที่สอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงประจักษ์หลายชิ้นก่อนหน้านี้ได้แสดงให้เห็นว่า ความประหยัดเชิงขนาดนั้น (หากมี) จะสามารถหาได้จากบริการสาธารณะเป็นรายประเภท มิใช่จากตัวองค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการ อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้พบว่า ไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นว่าการควมรวมจะทำให้เกิดความประหยัดเชิงขนาดอันใหญ่หลวงดังที่รัฐอ้างไว้ ในทางตรงข้าม หากต้องการหลีกเลี่ยงความไม่ประหยัดเชิงขนาด และลดความไม่มีประสิทธิภาพในบริการสาธารณะ ควรใช้แนวทางการสร้างร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือภาคส่วนอื่นด้วยวิธีการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (shared services) ตาม “รายประเภทของบริการสาธารณะ” ที่ซึ่งขนาดที่ใหญ่ขึ้นสามารถช่วยสร้างประโยชน์ในเชิงขนาดได้

ประเด็นดังกล่าวสะท้อนถึงความไม่ถูกต้องของการศึกษาเรื่องความประหยัดเชิงขนาด ที่มักจะพิจารณาจากต้นทุนรายจ่ายโดยรวม (the aggregated expenditure) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการปฏิเสธข้อเท็จจริงที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรมีภารกิจหลายด้านหรือจัดบริการสาธารณะหลายประเภท (numerous functions) ดังนั้นหากจะหาความประหยัดเชิงขนาดต้องพิจารณาจากรายภารกิจ/บริการสาธารณะแต่ละประเภท เนื่องจาก 1) ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทต่างกันและไม่เท่ากัน และ 2) ลักษณะของประชากรในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้รับการยืนยันจากการศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับข้อเสนอการควมรวม Perth councils ในออสเตรเลีย ซึ่งศึกษาความประหยัดเชิงขนาดตามรายภารกิจ และพบว่า จากภารกิจ 10 ด้าน มีเพียง 2 ด้านเท่านั้นที่แสดงหลักฐานเรื่องความประหยัดเชิงขนาด และปฏิเสธแนวคิดที่ว่าความประหยัดเชิงขนาดนั้นหาได้จากการคิดบนฐานของต้นทุนรายจ่ายรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Drew and Dollery, 2014) ซึ่งสอดคล้องกับ Allers and Geertsema (2016) ที่ศึกษาการควมรวมตามเป้าหมายด้านเศรษฐกิจในเนเธอร์แลนด์ และพบว่า ความเป็นไปได้ในการเกิดความประหยัดเชิงขนาดจากการควมรวมจะเกิดขึ้นเพียงในรายภารกิจหนึ่ง คือ หมดของการบริหารจัดการ (administration) ซึ่งมาจากการลดจำนวนสมาชิกสภา เจ้าหน้าที่ระดับสูง และ พนักงานส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

หลักฐานเชิงประจักษ์จากการศึกษาหลายชิ้นสนับสนุนประเด็นวิพากษ์ดังกล่าว โดยพบว่าความประหยัดเชิงขนาดไม่ได้หาได้จากการควมรวมตัว “องค์กร” ในการจัดบริการ และ ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะไม่ได้ขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หรือไม่ได้ต้องการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่) หรือกล่าวได้ว่า ไม่มีขนาดที่เหมาะสมเพียงขนาดเดียว (no optimal, single size) สำหรับองค์กรที่จะจัดบริการสาธารณะทุกประเภทได้ด้วยต้นทุนต่ำสุด (Dollery et al., 2006; Drew and Dollery, 2014b อ้างถึงใน Fahey et al., 2016: 370) ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีภารกิจหลายหลายและจัดบริการสาธารณะหลายประเภท ซึ่งแต่ละภารกิจ แต่ละบริการย่อมต้องการการจัดการที่เหมาะสมที่แตกต่างกัน (Sancton, 2000: 74) ดังนั้น หากต้องการบรรลุเป้าหมายเรื่องความประหยัดเชิงขนาด และประสิทธิภาพ ให้ควมรวมที่รายภารกิจหรือบริการ เพราะความ

ประหยัดเชิงขนาดไม่ได้หาได้จากการควบรวมตัว “องค์กร” ในการจัดบริการ และประสิทธิภาพมิได้ขึ้นอยู่กับ การควบรวมโครงสร้างองค์กรแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องการการบริหารจัดการ “ตามบริการ สาธารณะแต่ละประเภท” (individual services) โดยเฉพาะแนวทางการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (shared services) โดยมีใช้มุ่งที่การควบรวมโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรจัดบริการ สาธารณะ (Dollery, 2006; Local Government Centre, 2008; Fahey et al., 2016)

ประเด็นที่สี่ ต้นทุนค่าใช้จ่ายจากการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจ มากกว่าผลด้านการเงินที่เกิดจากการควบรวม

ในขณะที่แนวคิดที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่คือขนาดที่เหมาะสมยังเป็น แนวคิดที่ถูกให้ความสำคัญ ดังเห็นได้จากในหลายพื้นที่ในปัจจุบัน เช่น ในรัฐควีนส์แลนด์ ออสเตรเลีย, นิวซีแลนด์ และไทยเองที่รัฐยังคงมีข้อเสนอนโยบายให้มีการควบรวมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ ขณะเดียวกันในอีกด้าน แนวทวิวิชาการกำลังให้ความสนใจอย่างมากกับเรื่องการให้เหตุผลในการสนับสนุน การควบรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นและเกี่ยวข้องจากการควบรวม (costs of amalgamation) ซึ่งงานศึกษาจำนวนหนึ่งพบว่า ในการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีค่าใช้จ่าย เกิดขึ้นจากการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร (transition costs of amalgamation/ the costs of restructuring) (Dafflon, 2012; Andrews, 2013; de Vries and Sobis, 2013; Kortt et al., 2015) ซึ่ง ข้อวิพากษ์สำคัญจากการศึกษาเชิงประจักษ์พบว่า ประสิทธิภาพของรัฐที่เลือกใช้แนวทางการควบรวมใน หลายแห่งที่ผ่านมา พบว่า มิได้นำเอาเรื่องต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปโครงสร้างโดยการควบรวมนี้มา เป็นเกณฑ์หรือเหตุผลประกอบการพิจารณาในการจัดทำข้อเสนอการควบรวม ดังนั้น ทำให้เมื่อมีการควบ รวม ผลประโยชน์ด้านการเงินที่ได้จึงต่ำกว่าที่คาดการณ์ หรือต้นทุนค่าใช้จ่ายจากการควบรวมที่เกิดขึ้นกลับ มากกว่าผลประโยชน์ด้านการเงินนั้น (McKinlay Douglas Limited, 2006; Local Government Centre, 2008)

ต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องจากการควบรวม หรือที่เรียกว่า ต้นทุนธุรกรรม (transaction costs) หรือ ต้นทุนของการปฏิรูปโครงสร้าง (the costs of restructuring) นั้น ครอบคลุมถึงต้นทุน ค่าใช้จ่ายทั้งทางตรงและทางอ้อม (direct and indirect costs of amalgamation) (Dollery et al., 2012) เช่น ระบบการบริหารจัดการที่ไม่เข้ากัน (incompatible systems), การสร้างระบบใหม่เพื่อรองรับ scale การทำงานที่ใหญ่ขึ้น, การโยกย้ายบุคลากรและขวัญกำลังใจของบุคลากร, การรวมกันของวัฒนธรรม องค์กรที่แตกต่างกัน, การสูญเสียอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น และ ความยุ่งยากซับซ้อนอื่นๆ ที่เกิดจากการ ที่ต้องสร้างองค์กรขนาดใหญ่ที่ให้บริการสาธารณะหลากหลายประเภท รวมทั้ง กิจกรรมทางเศรษฐกิจและ การจ้างงานที่ลดลงในพื้นที่ชนบทห่างไกล (McKinlay Douglas Limited, 2006; Local Government Centre, 2008; Dafflon, 2012; Andrews, 2013; de Vries and Sobis, 2013; Kortt et al., 2015; Fahey et al., 2016)

การละลายในการนำต้นทุนดังกล่าวมาพิจารณา จึงทำให้การรวบรวมไม่ส่งผลอย่างทีคาดการณ์เกิดขึ้นในหลายกรณี ตัวอย่างเช่น ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งปัจจุบันมีการสั่งการให้รวบรวมโดยรัฐ ทั้งนี้ การศึกษาของ Fahey et al. (2016) พบว่าการรวบรวมแบบสั่งการดังกล่าวละเลยการพิจารณาต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวม และไม่เรียนรู้จากประสบการณ์ของรัฐควีนส์แลนด์ ซึ่งรวบรวมในช่วง ค.ศ. 2007-2008 ที่ละลายต้นทุนดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งผลคือรวบรวมแล้วเกิดค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น และนำไปสู่ความพยายามในการยกเลิกการรวบรวม (de-amalgamation) ถึง 15 กรณี โดยยกเลิกสำเร็จไปเพียง 4 กรณี (Drew et al., 2016)

ในอังกฤษ Chisholm (2004) ประเมินผลโดยประมาณการณ์ของการรวบรวมที่เกิดขึ้นหลังยุค 1990s และพบว่า แม้การรวบรวมจะอาจทำให้เกิดประสิทธิภาพหรือการลดต้นทุนอยู่ต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามต้นทุนที่ลดได้จะไม่มากเกินกว่าต้นทุนทางธุรกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงแรกที่ทำกรรวบรวมนั้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Andrews (2013) ที่ศึกษาผลการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอังกฤษ และ เวลส์ และพบว่า การรวบรวมอาจทำให้องค์กรประหยัดค่าใช้จ่ายและลดต้นทุนในหมวดของการบริหารจัดการองค์กร แต่ค่าใช้จ่ายที่ประหยัดได้ ก็ได้แค่เพียงพอที่จะไปแทนที่กับค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร

แม้ว่าจากประสบการณ์การรวบรวมในหลายประเทศพบว่ายังละเลยการคิดต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรดังกล่าว แต่ในประเทศอังกฤษ ได้เล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินการคลังที่รอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ จากที่ในช่วงรัฐบาลพรรคแรงงาน (ช่วง ค.ศ.1997 – 2009) ได้มีข้อเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการรวบรวมให้เป็นขนาดใหญ่ (unitary) โดยมีเป้าหมายเรื่องความประหยัดและประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนผ่านรัฐบาลและมีการจัดตั้งรัฐบาลผสมในปี ค.ศ. 2010 และเป็นช่วงภาวะรัดเข็มขัดของรัฐบาล (austerity) รัฐบาลผสมจึงได้ประกาศยกเลิกข้อเสนอการรวบรวมเนื่องด้วยเหตุผลที่ว่า ข้อเสนอดังกล่าวเป็น “ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างที่ไร้ประโยชน์และไม่มีความจำเป็น (wasteful and unnecessary restructuring plans)” ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงดังกล่าวเป็นช่วงที่รัฐกำลังต้องตัดลดค่าใช้จ่าย ดังนั้น ควรให้ความสำคัญหลักที่การตัดลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น แต่การศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินการคลังของข้อเสนอการรวบรวม เช่น ข้อเสนอการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ Suffolk ให้เป็นขนาดใหญ่นั้น พบว่า ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้าง 2 ชั้น เป็นชั้นเดียว มีต้นทุน/ค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปโครงสร้างโดยประมาณการอยู่ที่ 40 ล้านปอนด์ (The Local Government Boundary Commission for England, 2009) ในขณะที่หากไม่ทำการปฏิรูปโครงสร้างดังกล่าว แต่ใช้วิธีการสร้างความร่วมมือ/การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือกับภาคส่วนอื่นๆ แบบใกล้ชิดนั้น นอกจากจะไม่ต้องเสียเงินไปกับค่าปฏิรูปโครงสร้างดังกล่าว ยังทำให้ลดค่าใช้จ่ายได้จริงกว่า 39.4 ล้านปอนด์ (Department for Communities and Local Government, 2010: 1)

ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งทั่วอังกฤษจึงได้ริเริ่มและใช้แนวทางจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (shared services) ทั้งในแง่ของความร่วมมือในการบริหารจัดการเพื่อจัดบริการสาธารณะ (back-office shared services) และการส่งมอบบริการสาธารณะร่วมกัน (front-office shared services) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง กระทั่งในปัจจุบัน ค.ศ. 2017 กล่าวได้ว่า กว่า 98 เปอร์เซ็นต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศอังกฤษได้สร้างการทำงานร่วมกันในรูปแบบต่างๆ จำนวนกว่า 486 ความร่วมมือครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อลดต้นทุนการให้บริการสาธารณะ และเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะในด้านต่างๆ แก่ประชาชน โดยสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายไปได้ถึง 643 ล้านปอนด์ (Local Government Association, 2017) จากปรากฏการณ์ดังกล่าว ทำให้นักวิชาการในหลายประเทศได้พยายามนำแนวทางการสร้างความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ (shared service arrangements) ไปเป็นข้อเสนอทางเลือกให้กับรัฐบาลแทนที่จะให้มีการควบคุมแบบบังคับ/สั่งการ เนื่องจากเล็งเห็นว่าเป็นทางเลือกที่สมเหตุสมผลเพราะทำให้เกิดผลด้านประสิทธิภาพ (service improvement/ levels of services) ได้จริงซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของนักวิชาการจำนวนมากในประเทศต่างๆ ที่กล่าวถึงในส่วนก่อนหน้านี้

จากข้อวิพากษ์ในประเด็นต่างๆ ดังกล่าวของแนวทางการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยผลการศึกษาเชิงประจักษ์จำนวนมากที่กล่าวข้างต้น ส่งผลให้นักวิชาการจำนวนหนึ่งเริ่มตั้งคำถามในลักษณะที่ว่า **การควบคุมเป็นเพียงแนวทางเดียวจริงหรือในการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและการลดต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น?**² และเกิดงานศึกษาวิจัยที่เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แนวทางการร่วมมือในการบริหารจัดการ (collaboration) เช่น การใช้ทีมผู้บริหารฝ่ายราชการร่วมกัน ซึ่งได้รับการเสนอว่าเป็น “softer approach” ของการควบคุมในประเทศอังกฤษ และทำให้ลดต้นทุนในการบริหารจัดการได้จำนวนมาก (Andrews, 2013: 137) นอกจากนี้ แนวทางที่ได้รับการเสนอและนำไปใช้แล้วในหลายประเทศ คือ ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ (shared services) เพื่อแลกเปลี่ยนหรือใช้ทรัพยากรร่วมกันในการจัดบริการสาธารณะประเภทหนึ่งๆ (McKinlay Douglas Limited, 2006; Local Government Centre, 2008; Dollery et al., 2009; 2012; Chamchong, 2016) โดยเสมือนหนึ่งว่าเป็นทางเลือกที่ดีกว่าในการบรรลุเรื่องความประหยัดและการลดต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ

นักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายในภาครัฐส่วนหนึ่งจึงได้พยายามแสวงหาแนวทางอื่นๆ ที่ช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะ รายงานการศึกษาจำนวนมากฉายภาพให้เห็นว่า “ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government collaboration)” เป็นแนวทางที่ได้รับการนำไปปฏิบัติเสมือนเป็นทางเลือกของการไม่ควบคุม (Chamchong, 2016) ซึ่งมีจุดตั้งต้นจากกลุ่มประเทศยุโรปที่เรียกแนวคิดนี้ว่า “inter-municipal cooperation” โดยเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลาย

²อาทิ งานศึกษาจำนวนมากของ Professor Brian Dollery และคณะ จาก University of New England ซึ่งศึกษาในออสเตรเลียและนิวซีแลนด์เป็นหลัก

รูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (shared services) ตามรายการกิจ ในลักษณะ ข้ามพรมแดน ทั้งพรมแดนเขตการปกครอง และพรมแดนองค์กร ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถบรรลุเป้าหมายเรื่องประสิทธิภาพและความประหยัดเชิงขนาดในการจัดบริการสาธารณะ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่ได้มากขึ้น ซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลายกระทั่งกล่าวได้ว่าเป็นปทัสถาน (norm) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุโรป (ดูเพิ่มเติมใน Morgan and Hirlinger, 1991; Warner, 2006; Hulst and Van Montfort, 2007; 2011; Hulst et al., 2009; Labianca, 2014) และในประเทศอังกฤษในปัจจุบัน (ดูเพิ่มเติมใน Sullivan and Skelcher, 2002; Chamchong, 2016) ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ Warm (2011) ที่กล่าวว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (interlocal collaborative relations among local governments) เพื่อจัดการกับประเด็นสาธารณะบางอย่างเป็นการเฉพาะ หรือแต่ละรายบริการสาธารณะร่วมกันให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้น เป็นปรากฏการณ์ที่พบได้ทั่วไปในสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980s และถือได้ว่าเป็นแนวปฏิบัติมากระทั่งปัจจุบัน

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น

แม้ว่าจะมีงานจำนวนมากที่ศึกษาเกี่ยวกับผลลัพธ์หรือผลกระทบของการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่กล่าวไปในส่วนก่อนหน้า อย่างไรก็ตาม งานที่มุ่งเน้นศึกษาวิเคราะห์เฉพาะเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังมีจำนวนจำกัด หรือกล่าวได้ว่า งานที่มุ่งเน้นศึกษาวิเคราะห์เฉพาะเรื่องของผลกระทบของการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีอยู่ก่อนหน้านั้นยังมีจำกัด

ทว่า เมื่อไม่นานมานี้ ปรากฏงานชิ้นสำคัญที่มุ่งศึกษาเฉพาะเจาะจงในเรื่องผลกระทบของการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดย Fathimath (2017) ซึ่งวัตถุประสงค์ของการศึกษามุ่งเน้นเฉพาะไปที่การวิเคราะห์ผลกระทบของการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อความร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องสำคัญในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยเลือกใช้ Auckland, New Zealand เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากในกรณีดังกล่าว เมื่อปี ค.ศ. 2010 ได้มีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก 8 แห่งให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่แห่งเดียว เรียกว่า ‘Auckland City’ หรือที่เรียกกันอย่างไม่เป็นทางการในชื่อ ‘supercity’ Fathimath (2017) ได้ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกในการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ผู้ประกอบการธุรกิจเอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไร ในกรณีศึกษา ทั้งนี้ ผลการศึกษาพบว่า ในมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียสำคัญในกรณีศึกษานั้น เห็นว่าการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบต่อความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น ในเชิงบวกนั้น การปรับรื้อโครงสร้างทำให้รู้สึกถึงความเป็นหนึ่งเดียว และความเหนียวแน่นของทั้งภูมิภาคเพิ่มขึ้นเนื่องจากเกิดยุทธศาสตร์เดียวและเป้าหมายชุดเดียวเพื่อใช้ใน

การพัฒนาพื้นที่ ซึ่งทำให้ง่ายขึ้นต่อการสื่อสารกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลายในพื้นที่ และทำให้การสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันง่ายขึ้น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสนใจว่าจากบทความจำนวน 15 หน้าของผู้เขียน Fathimath (2017) ได้เขียนถึงผลการศึกษาที่เป็นผลเชิงบวกของการรวบรวมต่อความร่วมมือจำนวน 1 หน้า ในขณะที่ได้ฉายภาพผลกระทบเชิงลบของการรวบรวมที่มีต่อความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นด้วยความยาวกว่า 4 หน้า พร้อมทั้งยกถ้อยคำและข้อความสำคัญจากผู้ให้สัมภาษณ์ประกอบ โดยผลการศึกษาพบว่า การรวบรวมได้สร้างให้เกิดอุปสรรคสำคัญต่อความร่วมมือที่มีอยู่ หรือทำให้กระบวนการสร้างและขับเคลื่อนความร่วมมือนั้นยากขึ้น ในประเด็นต่างๆ อาทิ สมาชิกสภาท้องถิ่นที่พบความยากลำบากในการพยายามสะท้อนถึงปัญหา ความปรารถนาและความต้องการของชุมชนที่ตนเป็นตัวแทนซึ่งบ่อยครั้งอาจมิได้สอดคล้องกับความปรารถนาหรือความต้องการของนายกเทศมนตรี Auckland ซึ่งประเด็นดังกล่าว ทำให้ประชาชนในพื้นที่เริ่มรู้สึกถึงความห่างเหินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากชุมชน และรู้สึกถูกกดอำนาจ (disempowered) จากการตั้งองค์กรขนาดใหญ่ขึ้น นั่นคือ จากที่พวกเขาเคย **“เดินไปเคาะประตูที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อฟังคำตอบ”** ในเรื่องที่พวกเขาต้องการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของพวกเขาได้

ในอีกด้านหนึ่ง ในบางกรณี การเกิดขึ้นของการใช้แนวทางการรวบรวมโดยความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็เป็นผลพวงมาจากการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการสร้างความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน หรือ การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรอย่างใกล้ชิดในรูปแบบอื่นๆ Chamchong (2016) ได้ศึกษาการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในประเทศอังกฤษ และพบว่า ในกรณีศึกษา 2 กรณีศึกษา คือ ความร่วมมือระหว่าง Adur และ Worthing และ ความร่วมมือระหว่าง Babergh และ Mid-Suffolk นั้น ทั้ง 2 กรณีได้เกิดความพยายามให้มีการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งที่เกิดขึ้นเองอย่างเป็นธรรมชาติ และด้วยความสมัครใจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก 2 แห่งในแต่ละกรณีศึกษานั้น ที่มีอาณาเขตพื้นที่ติดกันและมีพัฒนาการการสร้างความร่วมมือในการทำงานร่วมกันมาอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ เริ่มต้นที่การจัดบริการสาธารณะบางอย่างร่วมกัน พัฒนามาสู่การใช้ปลัดคนเดียวกัน และทีมข้าราชการระดับสูงร่วมกัน เพื่อทำงานสนับสนุนให้สภา 2 แห่ง จนกระทั่งพัฒนาความสัมพันธ์เป็นการพยายามให้มีการรวบรวมฝ่ายการเมือง (สภา) เข้าด้วยกัน แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนผ่านการลงประชามติในระดับท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ประสบการณ์การและความสำเร็จในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างร่วมกัน เป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้้องค์กรปกครองที่มีพัฒนาการความร่วมมือและประสบความสำเร็จในการร่วมกันทำงานนั้น ตัดสินใจที่จะรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายในเรื่องการลดต้นทุนการบริหารจัดการในระยะยาว หากแต่การศึกษาชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นเพิ่มเติมด้วยว่า อย่างไรก็ตาม ท้ายที่สุดการรวบรวมก็มิได้เกิดขึ้นในทั้ง 2 กรณี เนื่องด้วยเหตุผลด้านการเมืองและ

ประชาธิปไตย กล่าวคือ เมื่อมีการทำประชามติในระดับท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจ พบว่าประชาชนไม่เห็นด้วยในทั้ง 2 กรณี ซึ่งเน้นย้ำให้เห็นถึงการต้องให้ความสำคัญกับเงื่อนไขและทุนอื่นๆ เป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาข้อเสนอและกระบวนการรวบรวม

2.4 ประเด็นที่ควรพิจารณาในการเลือกสร้างความร่วมมือหรือการรวบรวม

2.4.1 ความสามารถในการเพิ่มศักยภาพทางด้านเศรษฐศาสตร์/ ทุนทางการเงิน

ประเด็นนี้นับเป็นประเด็นที่ถูกยกให้เป็นประเด็นหลักในงานวิจัยต่างๆ และจากประสบการณ์จริงของที่ต่างๆ ทั้งนี้ งานวิจัยจำนวนมากมีข้อสรุปว่าการสร้างความร่วมมือนำไปสู่การระดมทรัพยากรจากรองครูปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประหยัดงบประมาณลงได้ ทั้งงบประมาณรายจ่ายในการจัดกิจกรรม งบจัดซื้อหรือจัดหาเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ และงบในการจ้างบุคลากร (Local Government Centre, 2008; Fahey et al., 2016; ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และคณะ, 2560) ซึ่งข้อค้นพบเช่นนี้ประจักษ์กับกลุ่มที่สนับสนุนแนวทางการรวบรวมองครูปกครองส่วนท้องถิ่นที่มักกล่าวอ้างว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้นนั้น จะทำให้สร้างความประหยัด (cost savings) จากการบรรลุเรื่องความประหยัดเชิงขนาด ซึ่งได้มาจากการที่ “ขนาด” ในแง่ของ “จำนวนประชากรที่ได้รับบริการ” นั้นใหญ่ขึ้น (ทำให้มีค่าคำนวณจากรายได้/ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อจำนวนประชากรในท้องถิ่นนั้น) (Faulk and Grassmuck, 2012) กล่าวอีกนัยคือใหญ่กว่าคือดีกว่า เพราะใหญ่กว่าแล้วถูกกว่า (bigger is cheaper) อย่างไรก็ตาม การอ้างดังกล่าวดูเหมือนจะละเลยข้อเท็จจริงประการสำคัญที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีภารกิจที่หลากหลาย และให้บริการสาธารณะหลากหลายประเภท (multiple production activities) ดังนั้น ภารกิจ/บริการแต่ละประเภทก็ย่อมจะมีคุณลักษณะเฉพาะที่หลากหลายต่างกัน ด้วยเหตุนี้ หากจะมีความประหยัดเชิงขนาดเกิดขึ้น (if they exist) ก็ย่อมที่จะเกิดจากในแต่ละประเภทของบริการนั้นๆ (service-specific) โดยไม่มีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงกับขนาดขององค์กรที่ให้บริการ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) (Fahey et al., 2016: 363)

ข้อวิพากษ์ดังกล่าวสอดคล้องกับข้อค้นพบจากการวิจัยที่ประเมินผลการรวบรวมในรัฐหลายแห่งโดย Local Government Centre (2008, pp.18-19 อ้างถึงใน พบสุข ชำของ, 2560) ที่พบว่า “ความประหยัดเชิงขนาด (Economies of scales) เป็นสิ่งที่อยู่ในบริการสาธารณะในรายประเภทแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในความพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายเรื่องความประหยัด เชิงขนาดดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมุ่งให้ความสนใจในการสร้างความร่วมมือในรายบริการสาธารณะ มิใช่การไปรวบรวมตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยองค์กรในการจัดบริการสาธารณะเหล่านั้น”

นอกจากนี้ คำอธิบายดังกล่าวได้รับการสนับสนุนและสอดคล้องกับการศึกษาเชิงประจักษ์จำนวนมาก อาทิ ในปี ค.ศ.2006 บริษัทที่ปรึกษา McKinlay Douglas Limited (2006) ได้ทำโครงการ

ศึกษาวิจัยขนาดใหญ่ ในการศึกษาประสบการณ์การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ เพื่อสร้างองค์ความรู้ให้กับรัฐบาลของประเทศนิวซีแลนด์เพื่อการตัดสินใจนโยบายเรื่องการควมรวม โดยศึกษาเปรียบเทียบเรื่องของต้นทุนค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น (the costs and benefits) จากการควมรวม โดยเปรียบเทียบผลด้านประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์กับแนวทางการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีประสิทธิภาพน้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็ก นอกจากนี้ประเด็นสำคัญยิ่งกว่านั้นคือ “แม้ว่าเรื่องของการบรรลุเป้าหมายด้านความประหยัดเชิงขนาดจะเป็นเรื่องสำคัญ แต่ก็ไม่ได้เป็นสิ่งที่นำมาใช้เป็นเหตุผลรองรับ (rationale) เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำการควมรวม” ทั้งนี้ เนื่องจากความประหยัดเชิงขนาดเป็นสิ่งที่หาได้จากแต่ละรายบริการ (individual services) และขึ้นอยู่กับบริการสาธารณะแต่ละประเภทแต่ละด้าน ดังนั้น การที่จะสามารถหาและบรรลุผลเรื่องความประหยัดเชิงขนาดได้ คือ ต้องจัดองค์กรและการบริหารจัดการไปตามแต่ละประเภทของบริการสาธารณะ (service by service) หรือเรียกว่าเป็นการสร้างความร่วมมือที่รายการกิจแทนที่จะควมรวมตัวองค์กร (Local Government Centre, 2008, p.7)

อีกทั้งเมื่อไม่นานมานี้ Fahey et al. (2016) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความประหยัดเชิงขนาด (หากมี) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ออสเตรเลีย ด้วยเหตุที่รัฐได้มีนโยบายเชิงสั่งการให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการควมรวม แต่ขาดข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แสดงถึงความสมเหตุสมผลข้อของเสนอนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้ งานชิ้นนี้ได้พยายามหาความประหยัดเชิงขนาดจากการวิเคราะห์ตามรายประเภทของบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีฐานคติที่สอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงประจักษ์หลายชิ้นก่อนหน้านี้ได้แสดงให้เห็นว่า ความประหยัดเชิงขนาดนั้น (หากมี) จะสามารถหาได้จากบริการสาธารณะเป็นรายประเภท มิใช่จากตัวองค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการ อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้พบว่า ไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นว่าการควมรวมจะทำให้เกิดความประหยัดเชิงขนาดอันใหญ่หลวงดังที่รัฐอ้างไว้ ในทางตรงข้าม หากต้องการหลีกเลี่ยงความไม่ประหยัดเชิงขนาด และลดความไม่มีประสิทธิภาพในบริการสาธารณะ ควรใช้แนวทางการสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือภาคส่วนอื่นด้วยวิธีการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน ตาม “รายประเภทของบริการสาธารณะ” ที่ซึ่งขนาดที่ใหญ่ขึ้นสามารถช่วยสร้างประโยชน์ในเชิงขนาดได้

มากไปกว่านั้น ต้นทุนค่าใช้จ่ายจากการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นผลมาจากการควมรวมอาจจะมากกว่าผลด้านเศรษฐศาสตร์ที่เกิดจากการควมรวมมากมาย ซึ่งงานศึกษาจำนวนหนึ่งพบว่าในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นจากเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง กล่าวคือ ต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องจากการควมรวมหรือที่เรียกว่าต้นทุนธุรกรรม (transaction costs) และต้นทุนของการปฏิรูปโครงสร้าง (the costs of restructuring) เช่น ต้นทุนจากการปรับระบบการบริหารจัดการที่ไม่เข้ากัน (incompatible systems), การสร้างระบบใหม่เพื่อรองรับ scale การทำงานที่ใหญ่ขึ้น, การโยกย้ายบุคลากรและขวัญกำลังใจของบุคลากร, การรวมกันของวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่าง

กัน, การสูญเสียอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น และ ความยุ่งยากซับซ้อนอื่นๆ ที่เกิดจากการที่ต้องสร้างองค์กรขนาดใหญ่ที่ให้บริการสาธารณะหลากหลายประเภท รวมทั้ง กิจกรรมทางเศรษฐกิจและการจ้างงานที่ลดลงในพื้นที่ชนบทห่างไกล (McKinlay Douglas Limited, 2006; Local Government Centre, 2008; Dafflon, 2012; Andrews, 2013; de Vries and Sobis, 2013; Kortt et al., 2015; Fahey et al., 2016)

2.4.2 ความสามารถในการเพิ่มศักยภาพทางด้านอื่นๆ/ ทุนประเภทอื่นๆ

การใช้เหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์หรือพิจารณาเฉพาะ (1) ทุนที่เป็นตัวเงิน (financial capital) เพียงอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนข้อเสนอในการยกระดับความร่วมมือหรือการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ยังจำเป็นที่จะต้องพิจารณาทุนที่สะท้อนศักยภาพหรือสามารถใช้เพื่อยกระดับศักยภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่นหรือการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นทุนประเภทอื่นๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็น (2) ทุนมนุษย์ (human capital) ซึ่งหมายถึง สุขภาพ โภชนาการ การศึกษา ความรู้ ทักษะ ความสามารถในการทำงาน และความสามารถในการปรับตัว (3) ทุนทางสังคม (social capital) ที่หมายถึง การมีเครือข่ายและเส้นสาย ความน่าเชื่อถือและการได้รับความไว้วางใจ การมีกติกาและบทลงโทษทางสังคมต่างๆ ร่วมกัน การมีศูนย์รวมใจที่ยึดมั่นร่วมกัน การมีกลไกที่สร้างการมีส่วนร่วม และการมีผู้นำที่เข้มแข็ง (4) ทุนทางกายภาพ (physical capital) ซึ่งรวมถึงความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีต่างๆ (5) ทุนทางทรัพยากร (natural capital) ไม่ว่าจะเป็นสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทรัพยากรน้ำ พืชผลทางการเกษตร ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการบริการทางด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ (ถ้ามี) (6) ทุนทางวัฒนธรรม (cultural capital) ซึ่งรวมถึงประวัติศาสตร์ท้องถิ่น อัตลักษณ์ และรากเหง้าอื่นๆ (อาจมองเป็นส่วนหนึ่งของทุนทางสังคมก็ได้) และ (7) ทุนทางการเมือง (political capital) ซึ่งหมายถึงอำนาจและอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่น ความสัมพันธ์ทางการเมือง ผลประโยชน์ ความขัดแย้ง ความเป็นตัวแทน วิถีประชาธิปไตย และเจตจำนงของประชาชนในท้องถิ่น

Dafflon (2012), Dollery and Robotti (2008) และ Swianiewicz (2002) ได้สะท้อนไว้ว่าการพิจารณาเฉพาะจากเกณฑ์ด้านต้นทุนค่าใช้จ่ายกับจำนวนประชากรในการยกระดับศักยภาพท้องถิ่น นั้น นำไปสู่การขีดเส้นการปกครองโดยดูจากแผนที่ที่ตั้งบนโต๊ะ แต่ละเลยสิ่งที่เป็นที่รับรู้กันอยู่ว่าในความเป็นจริงนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีภารกิจหลากหลายให้บริการสาธารณะหลายด้าน รวมทั้ง เขตการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งก็ล้วนมีประวัติศาสตร์ และพัฒนาการในการจัดการและการบริหารท้องถิ่นของตนเอง มีลักษณะเฉพาะทางเชิงภูมิศาสตร์สิ่งแวดล้อม ลักษณะเฉพาะของประชากร และสังคมวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ยิ่งไปกว่านั้น การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในท้องถิ่นมิใช่เป็นเรื่องเฉพาะมิติด้านเศรษฐศาสตร์ หากแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับมิติและกระบวนการด้านการเมืองและประชาธิปไตย รวมทั้งสังคมวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่

ทั้งนี้ คงปฏิเสธไม่ได้ว่าตัวเลือกในการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นที่ต้องละเอียดอ่อนเป็นพิเศษคือการควบรวมเพราะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง เสมือนเป็นการกำหนดรัฐธรรมนูญในเชิงกายภาพ (geo-constitution) ขึ้นใหม่ โดยในกรณีของ Quebec ประเทศแคนาดา ในปี ค.ศ.2000 รัฐสภาระดับ provincial ได้ผ่านกฎหมายหลายฉบับเพื่อสั่งการ/บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการควบรวมกัน (forced/ compulsory amalgamation) จาก 212 เป็น 42 แห่งโดยรัฐมีเหตุผลหลักรองรับสองประการคือ หนึ่ง การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กๆ กระจัดกระจายมากเกินไปทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดและส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และสอง การเกิดขึ้นของการสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (intermunicipal collaborations) อาจลดความชัดเจนในเรื่องการตัดสินใจในการบริหารท้องถิ่น และบั่นทอนความรับผิดชอบทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นๆ ต่อประชาชน (Dafflon, 2012) ประเด็นที่น่าสนใจคือ ต่อมาในปี ค.ศ. 2002-2003 ซึ่งเป็นช่วงของการเลือกตั้งในระดับ Provincial และพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลที่ผ่านกฎหมายควบรวม หรือที่ให้มีการควบรวมแบบสั่งการนั้น ได้ทำการรณรงค์ในการเลือกตั้งโดยสัญญากับประชาชนว่า จะจัดให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทำการตัดสินใจผ่านการลงประชามติ (referendum)ว่าจะยังให้มีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐบาลชุดก่อนได้สั่งการ หรือ จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งคงอยู่ต่อไปเหมือนที่ผ่านมาทั้งนี้ เมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามดังกล่าวได้เข้ามาสู่อำนาจ “กระบวนการถอนรากการควบรวม (de-amalgamation process)” จึงเริ่มขึ้น ทั้งนี้ มิใช่เพราะเหตุผลด้านเศรษฐศาสตร์ของการให้มีการควบรวมก่อนหน้านี้ไม่ถูกต้อง หากแต่เป็นเพราะพรรคการเมืองที่ครองอำนาจในปัจจุบันมีแนวทาง/ฐานคิดที่ขัดแย้งกับการควบรวมแบบสั่งการ (compulsory amalgamation) การเคลื่อนไหวดังกล่าว สะท้อนให้เห็นชัดเจนว่าการใช้เหตุผลเฉพาะด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการคลัง ไม่เพียงพอที่จะทำให้การขับเคลื่อนเรื่องการควบรวมประสบผลสำเร็จ

ในอีกแง่มุมหนึ่ง การควบรวมก็ได้ก่อให้เกิดข้อคำถามรวมไปถึงข้อกังวลในหลายประเด็นใน **มิติด้านการเมืองและประชาธิปไตย** โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบรวมลดทอนคุณค่าและคุณภาพของประชาธิปไตยท้องถิ่น (Dahl and Tufte, 1973; Allen, 2003; Denters, 2002; Kelleher and Lowery, 2004; Hansen, 2015) ซึ่ง Hansen (2015) กล่าวว่าไว้ว่าแม้ว่าการควบรวมจะคิดอยู่บนฐานของประโยชน์ด้านเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก แต่แท้จริงแล้วนั้นส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อต้นทุนด้านประชาธิปไตยของถิ่น ในประเด็นนี้ Allan (2003) และ de Vries and Sobis (2013) ขยายความว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ ทำให้ช่องว่างระหว่างประชาชนกับองค์กรท้องถิ่นนั้นห่างไกลกันมากขึ้น ซึ่งอาจไปลดทอนความมีชีวิตชีวาของประชาธิปไตยท้องถิ่น และลดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายและกิจการสาธารณะท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ในประเทศเดนมาร์ก การวิจัยพบว่า ขนาดที่ใหญ่ขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลกระทบในเชิงลบต่อการมีส่วนร่วมโดยการออกเสียงเลือกตั้งและการมีส่วนร่วม ในกระบวนการนโยบายท้องถิ่น (Kjaer and Mouritzen, 2003 อ้างถึงใน de Vries and Sobis,

2013: 7; Hansen, 2015) ในประเด็นนี้ Lassen and Serritzle (2011) กล่าวไว้อย่างหนักแน่นว่า เมื่อขนาด (size) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหญ่ขึ้นประสิทธิผลด้านการเมืองจะลดลง ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนมักจะเกิดความรู้สึกร่วมหรือความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนพื้นที่ท้องถิ่นได้ง่ายกว่าเมื่ออยู่ในหน่วยปกครองขนาดเล็กกว่า ซึ่งนำไปสู่ความสนใจและความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับนโยบายและกิจกรรมต่างๆ ในท้องถิ่นมากกว่า ทำให้ประชาธิปไตยท้องถิ่นและการจัดการปกครองตนเองของท้องถิ่นปฏิบัติการได้ดีกว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีเขตการปกครองขนาดเล็ก นอกจากนี้ Welling Hansen (2012) เน้นย้ำว่าการเปลี่ยนแปลงขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบในเชิงลบต่อเรื่องความเชื่อมั่นในการเมืองและการบริหารท้องถิ่น (local political trust) ของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองที่กล่าวว่า ความเชื่อมั่นในการเมืองมีแนวโน้มที่จะลดลงเมื่อขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหญ่ขึ้น

นอกจากนี้ งานอีกจำนวนหนึ่งได้พยายามชี้ให้เห็นถึงกระบวนการทางประชาธิปไตย ที่ควรเกี่ยวข้องกับกระบวนการการควมรวม กล่าวคือ ไม่ว่าการควมรวมนั้นจะเป็นการควมรวมแบบสังการ (Compulsory) หรือ แบบสมัครใจ (Voluntary) กระบวนการหนึ่งที่ประเทศในระบอบประชาธิปไตยใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการเรื่องการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจผ่านการลงประชามติในระดับท้องถิ่น (local referendum) ทั้งนี้ เนื่องจาก การควมรวมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างมากกับประเด็นทาง การเมืองและผลประโยชน์ของประชาชน การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมส่งผลกระทบต่อการเข้าถึงหรือการได้รับบริการสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่น การศึกษาของ Dafflon (2012) ได้ฉายภาพประสบการณ์ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการเรื่องการควมรวมแบบสมัครใจ แต่การทำความเข้าใจความสำเร็จของการควมรวมแบบสมัครใจดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งต้องศึกษาถึง “กระบวนการ” ของการควมรวมซึ่งครอบคลุมช่วงเวลาว่า 40 ปี ซึ่ง Dafflon (2012) กล่าวว่า เป็นช่วงเวลาของการต่อสู้ระหว่างการควมรวมแบบบังคับจากรัฐส่วนกลาง กับ การเสนอให้ควมรวมแบบสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง โดยมีพื้นที่ Fribourg เป็นตัวอย่าง และเป็นผู้นำผลักดันให้เกิดกระบวนการการควมรวมแบบสมัครใจแพร่ไปทั่วประเทศ ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1970s รัฐได้กำหนดให้มีการทำการศึกษาเรื่อง “ขนาดที่มีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ใน Fribourg โดยได้ทำการศึกษาภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ด้าน เชื่อมโยงกับรายจ่ายด้านการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลการศึกษาเสนอให้มีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน Fribourg จาก 284 เป็น 90 แห่ง และต่อมาในปี 1973 รัฐสภาได้ผ่านกฎหมายเพื่อสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการควมรวม อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นการควมรวมแบบสังการ แต่ประชาชนในพื้นที่ได้มีการเรียกร้องให้มีการลงประชามติ ซึ่งผลปรากฏว่าในปี 1974 ผู้มีสิทธิออกเสียงกว่า 60% ได้ออกเสียงไม่รับการควมรวมแบบสังการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสนใจว่า เหตุผลของการควมรวมโดยรัฐส่วนกลางซึ่งมีจุดเน้นด้านเศรษฐศาสตร์และการเงินการคลัง เช่น การเป็นองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทำให้เกิดความคุ้มค่าในการบริหาร ประหยัดเชิงขนาด และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นเหล่านี้ ล้วนเป็นเหตุผลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนยอมรับ หากแต่ประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิเสธแนวคิดการควมรวมในช่วงแรก เนื่องด้วยการควมรวมแบบสั่งการที่เสนอโดยรัฐนั้น กล่าวอ้างเหตุผลด้านเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียว ในขณะที่กลุ่มต่อต้าน มิได้ต่อต้านเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ แต่มีจุดยืนที่แนวคิดประชาธิปไตยที่ต้องการให้เสียง (voice) และเสรีภาพในการเลือกมาจากระดับฐานราก มิใช่เป็นกระบวนการเชิงเทคนิคจากด้านบน กลุ่มต่อต้านได้จัดรณรงค์ให้การควมรวมเป็นแบบสมัครใจและคำนึงถึงความต้องการของชุมชนท้องถิ่น (local preference) เป็นสำคัญจนประสบผลสำเร็จ ส่งผลให้มีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสมัครใจจาก 284 แห่งในปี ค.ศ.1974 เหลือเพียง 167 แห่งในปี ค.ศ. 2011

อนึ่ง สำหรับ**ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงทุนทางกายภาพ**หรือในมิติด้านภูมิศาสตร์ ควรจะถูกพิจารณาทั้งในแง่ของการติดต่อยอดเรื่องควมร่วมมือและการพิจารณาเรื่องการควมรวม โดยในแง่ของการสร้างควมร่วมมือ กรณีของอุบลราชธานีเป็นตัวอย่างที่เด่นชัดในส่วนของควมร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำระหว่างท้องถิ่นที่มีแม่น้ำสายเดียวกันไหลผ่าน โดยเป็นควมร่วมมือหลักระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ ในกรณีของการบริหารจัดการบ่อขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในบริบทไทยที่ควมร่วมมือพัฒนาบนฐานของภูมิศาสตร์นั้นคืออยู่ใกล้แหล่งฝังกลบเดียวกัน (ปิยะพงษ์ บุชบงก์ และคณะ, 2560) ส่วนในแง่ของการควมรวม มีตัวอย่างของการให้ควมสนใจต่อประเด็นนี้อยู่ที่ เมือง Glarus ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งเผชิญกับความท้าทายจากการที่รัฐเสนอแบบสั่งการให้มีการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่นี้ โดยให้ทำการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานระดับท้องถิ่นจากกว่า 70 แห่ง ให้เหลือเป็นขนาดใหญ่ 10 แห่ง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการปฏิรูปโครงสร้างขอบเขตอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ต้องมีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องอาศัยการออกเสียงโดยตรงจากประชาชนในประเด็นดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในที่ประชุมสมัชชาของประชาชน กลับพบข้อเสนอจากประชาชนว่า การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็น 10 แห่งนั้นมากเกินไป ควรให้เหลือเป็น 3 แห่งเท่านั้น จึงจะสอดคล้องกับ สภาพภูมิศาสตร์และทรัพยากรธรรมชาติของเมือง ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวของสมัชชาประชาชน ส่งผลให้รัฐต้องมาทำการศึกษากำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ใหม่แม้ว่าการเสนอให้ควมรวมจะเป็นแบบสั่งการ และในท้ายที่สุดในปี 2011 การควมรวมในพื้นที่ดังกล่าวก็ประสบผลสำเร็จด้วยการจัดตั้งเป็น 3 แห่ง ตามข้อเสนอของประชาชนที่ให้พิจารณาเงื่อนไขและเหตุผลด้านภูมิศาสตร์และทรัพยากรธรรมชาติ มิใช่ใช้เหตุผลเฉพาะด้านเศรษฐศาสตร์ ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ (Dafflon, 2012)

อีกมิติที่ขอกกล่าวเสริมในที่นี้เพิ่มเติมคือ**ทุนทางสังคม** ซึ่งเป็นฐานสำคัญทั้งในการยกระดับควมร่วมมือและการพัฒนาการควมรวมอย่างสมัครใจ โดยเฉพาะในมิติของเครือข่าย ไม่ว่าจะเป็นควมเชื่อมร้อยของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคอื่นๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องสั่งสมมา รวมไปถึงควมไว้

เนื้อเชื่อใจ (trust) ระหว่างตัวแสดงในพื้นที่ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นทุนที่พัฒนาขึ้นได้ยาก และต้องอาศัยระยะเวลาเนื่องจากความไว้วางใจจะพัฒนาขึ้นจากการทำงานร่วมกัน กระทั่งงานที่ศึกษาเรื่องความร่วมมือระหว่างองค์กรและความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นหลายชิ้นกล่าวตรงกันไว้ว่าเป็นทุนที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบร่วมมือกัน (Chamchong, 2016; Sullivan and Skelcher, 2002) ทั้งนี้ ข้อพึงพิจารณาคือหลายกรณีนโยบายการสร้างความร่วมมือหรือการควบรวมเป็นแบบสั่งการมาจากรัฐบาลส่วนกลางที่สนใจเฉพาะมิติด้านเศรษฐศาสตร์ และละเลยมิติอื่นๆ จนนำไปสู่การบังคับร่วมมือแบบเป็นการทั่วไปหรือการควบรวมแบบเหมาโหลทั่วประเทศ (one size fits all) จึงมีความเป็นไปได้อย่างยิ่งที่จะสลายทุนดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากความพยายามของตัวแสดงในท้องถิ่นเอง และสั่งสมมาจนเป็นวิถีในการบริหารจัดการท้องถิ่นในพื้นที่ตนเอง ในอีกด้านหนึ่ง ในบางกรณี การเกิดขึ้นของการใช้แนวทางการควบรวมโดยความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็เป็นผลพวงมาจากการมีความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว รวมถึงการที่ภาคีเครือข่ายต่างๆ ที่มีอยู่ให้ความสนับสนุน (Agranoff and McGuire, 2003; Chamchong, 2016; Sullivan and Skelcher, 2002)

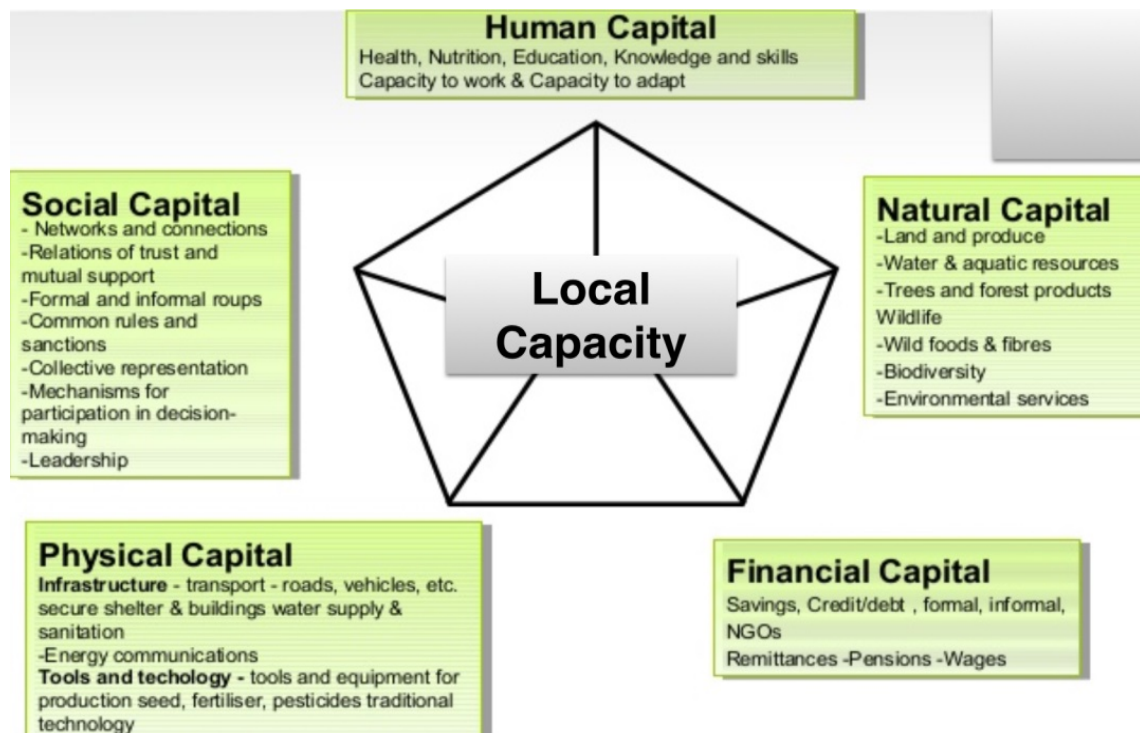
2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในภาพรวม การศึกษาเรื่องการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นในไทยที่ผ่านมา มีจุดเน้นในแนวโครงสร้าง กฎหมาย และสถาบัน (legal-institutional approach) เป็นหลัก กล่าวคือ มักจะเวียนอยู่กับ การทบทวนโครงสร้างการกระจายอำนาจ การพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง (แม้แต่รัฐธรรมนูญ) และการออกแบบสถาบันมิติต่างๆ โดยเฉพาะจากมุมมองเชิงเปรียบเทียบกับประสบการณ์ต่างประเทศ และการแสวงหาตัวแบบ (models) หรือแนวปฏิบัติที่ดีเด่น (best practices) ที่เป็นไปได้ในระดับประเทศ ซึ่งการศึกษาดังนี้มองว่ากรอบเช่นนี้มีความสำคัญแต่ไม่เพียงพอ กล่าวคือ ยังมีมิติกระบวนการและการพิจารณาความอ่อนไหวของบริบทที่มีความสำคัญและควรใส่ใจเป็นพิเศษ

การศึกษาดังนี้จึงพัฒนากรอบที่มุ่งวิเคราะห์กระบวนการและบริบทของการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นมากกว่าการวิเคราะห์เชิงโครงสร้าง กฎหมาย และสถาบัน โดยกรอบสำคัญที่กำหนดหน่วยวิเคราะห์ในการศึกษา (unit of analysis) ครั้งนี้ คือ การมองเรื่องศักยภาพของท้องถิ่นกว้างออกไปกว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงเท่านั้น ไปสู่ศักยภาพของพื้นที่ท้องถิ่นด้วย ซึ่งอยู่บนฐานของการยกระดับมุมมองจาก “local government” มาสู่ “local governance” ซึ่งให้ความสำคัญกับตัวแสดงต่างๆ ในการบริหารจัดการท้องถิ่น ที่มากกว่าเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ความสำคัญกับทุนในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มากกว่าตัวเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือมองศักยภาพในเชิงที่เป็นทุนหรือสินทรัพย์ที่มีอยู่ (capital/ assets) ในท้องถิ่น จากฐานคิดนี้ทำให้กรอบในการวิเคราะห์ศักยภาพท้องถิ่นของการศึกษาดังนี้คือการวิเคราะห์ทั้งทุนทางเศรษฐกิจหรือทุนทางการเงิน ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทางกายภาพ และทุนทางทรัพยากร (ซึ่งพัฒนามาจากกรอบ “Livelihood

assets” ที่เสนอโดย FAO)

ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ที่มา: Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO) (2003)

จากแผนภาพที่ 2.1 การพิจารณาศักยภาพจะดูแค่เพียงเรื่อง (1) ทุนทางการเงิน (financial capital) แบบที่นิยมมองกันไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงินคงคลัง เครดิต หนี้สาธารณะ ระบบเศรษฐกิจทั้งทางการและนอกระบบ งบประมาณรายได้ งบประมาณรายจ่าย งบสวัสดิการที่ต้องจ่าย (เช่น เบี้ยยังชีพ) และภาษีที่เก็บได้ กล่าวคือ ต้องพิจารณาทุนอื่นๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็น (2) ทุนมนุษย์ (human capital) ซึ่งหมายถึง สุขภาพ โภชนาการ การศึกษา ความรู้ ทักษะ ความสามารถในการทำงาน ความสามารถในการปรับตัว และศักยภาพของผู้นำทางการเมือง (3) ทุนทางสังคม (social capital) ที่หมายถึง การมีเครือข่ายและเส้นสาย ความน่าเชื่อถือและการได้รับความเกื้อกูล การมีกติกาและบทลงโทษทางสังคมต่างๆ ร่วมกัน การมีศูนย์รวมใจที่ยึดมั่นร่วมกัน การมีกลไกที่สร้างการมีส่วนร่วม การมีผู้นำที่เข้มแข็ง และรวมไปถึงทุนทางวัฒนธรรม (4) ทุนทางกายภาพ (physical capital) ซึ่งรวมถึงความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานและฐานเทคโนโลยีต่างๆ และ (5) ทุนทางทรัพยากร (natural capital) ไม่ว่าจะเป็นสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทรัพยากรน้ำ พืชผลทางการเกษตร ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการบริการทางด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ (ถ้ามี)

บทที่ 3

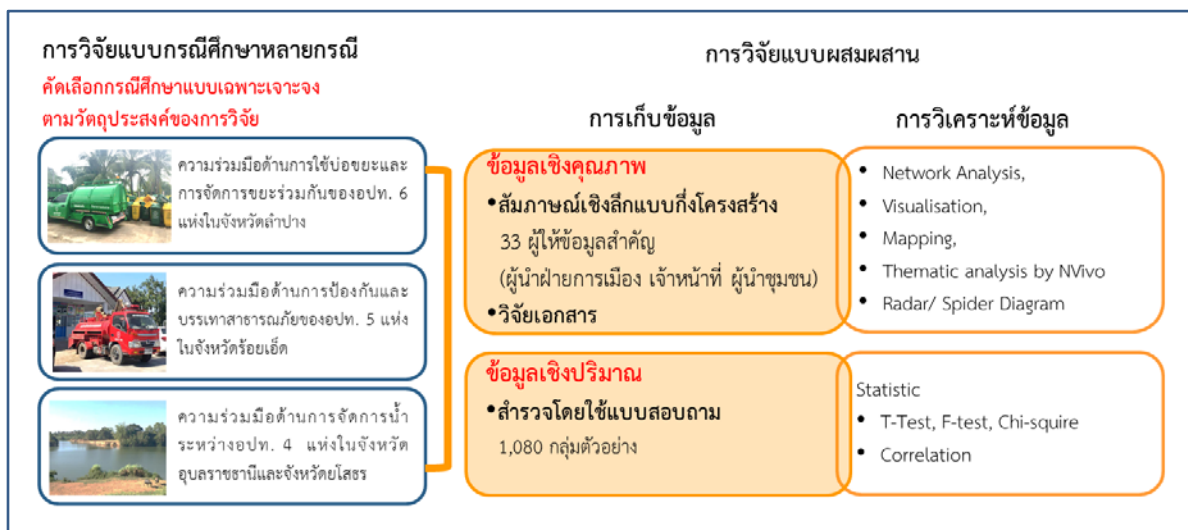
ระเบียบวิธีวิจัย

3.1 การออกแบบการวิจัย (research design)

ในการออกแบบการวิจัยเพื่อให้การวิจัยบรรลุวัตถุประสงค์และสามารถตอบคำถามของการวิจัยที่กำหนดไว้ในบทที่ 1 นั้น การวิจัยชิ้นนี้ได้ใช้แนวทางการวิจัยแบบกรณีศึกษาหลายกรณี (multiple-case studies research) ทั้งนี้เนื่องจากการวิจัยแบบกรณีศึกษาช่วยให้ผู้วิจัยสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกซึ่งมีรายละเอียดเฉพาะเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางสังคมศาสตร์ที่มีการปฏิบัติการจริงในพื้นที่ และข้อมูลในภาพรวมรวมไปถึงคุณลักษณะ/เงื่อนไขเฉพาะของแต่ละกรณี (Yin, 2009) ซึ่งในการวิจัยนี้คือปรากฏการณ์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ การวิจัยแบบกรณีศึกษาหลายกรณียังช่วยให้ข้อค้นพบของการวิจัยแข็งแกร่งขึ้นกว่าการศึกษาเพียงกรณีเดียว (Eisenhardt, 1989; Eisenhardt and Graebner, 2007; Yin, 2009)

ยิ่งไปกว่านั้น คุณูปการของการออกแบบการวิจัยแบบกรณีศึกษาคือ การยอมให้มีการใช้ข้อมูลจากหลากหลายแหล่งเพื่อนำมาวิเคราะห์เป็นข้อค้นพบ/ข้อสรุปของการวิจัย ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ หรือแบบผสมผสานทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการวิจัย (Hakim, 2002; Bryman, 2012) อย่างไรก็ตาม โดยปกติหรือโดยส่วนใหญ่แล้ว การวิจัยแบบกรณีศึกษามักใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ เนื่องจากช่วยให้สามารถเข้าถึงและวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงลึกเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่กำลังศึกษาได้มากกว่า (Silverman, 2000; Bryman, 2012) ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้ จึงได้ใช้แนวทางการวิจัยเชิงผสมผสาน (mixed methods research) โดยเน้นหนักที่การวิจัยเชิงคุณภาพเนื่องจากทำให้ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพที่เป็นข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับบทเรียนความร่วมมือ ทูนาภายใต้ความร่วมมือ เงื่อนไขของความสำเร็จและความยั่งยืนของความร่วมมือของ และโอกาสในการต่อยอดความร่วมมือหรือความเป็นไปได้ในการรวบรวมของแต่ละกรณีศึกษา อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการวิจัย และใช้การวิจัยเชิงปริมาณเพื่อวิเคราะห์มุมมองของประชาชนเกี่ยวกับความร่วมมือและการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการทำความเข้าใจกรณีศึกษาทั้งแต่ละกรณีและในภาพรวม อันจะนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการได้อย่างเหมาะสมต่อไป

ภาพที่ 3.1 การออกแบบงานวิจัย



จากภาพรวมของการออกแบบการวิจัยข้างต้น สามารถอธิบายรายละเอียดของแต่ละส่วนได้ดังต่อไปนี้

3.2 การคัดเลือกกรณีศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก ประกอบด้วยข้อมูลจากการสำรวจเชิงปริมาณบางส่วน โดยเป็นการศึกษาที่ใช้กรณีศึกษาในลักษณะที่เป็นพรมแดน (boundaries) ไม่ใช่ในลักษณะของการเจาะตัวองค์กรเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง เนื่องจากกำลังมุ่งเน้นการทำความเข้าใจแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นทั้งในแง่ของการสร้างความร่วมมือ “ระหว่างท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป” และการรวบรวม “ท้องถิ่นกับท้องถิ่น” ซึ่งข้ามพรมแดนในเชิงของการปกครอง (cross-territories) โดยธรรมชาติของประเด็นวิจัย ทั้งนี้ สำหรับการเลือกกรณีศึกษา จึงได้ใช้แนวทางการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย (purposive sampling) ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้นว่าการรวบรวมที่จริงจังยังไม่เกิดในประเทศนี้ ในขณะที่ความร่วมมือที่ยั่งยืนนั้นเกิดขึ้นพอสมควรและมีกรณีที่เกิดขึ้นอยู่จำนวนหนึ่ง ดังนั้น ในแง่ของการออกแบบการวิจัยจึงต้องตั้งต้นจากการเลือกกรณีศึกษาที่มีความพยายามเสริมสร้างศักยภาพที่โดดเด่นผ่านการสร้างความร่วมมือ ซึ่งจากฐานคติที่เสนอไปก่อนหน้านี้ จุดตั้งต้นเช่นนี้มีความสำคัญต่อการพิจารณาการต่อยอดหรือยกระดับไปสู่แนวทางการรวบรวมแบบสมัครใจ (การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ไม่ใช้การวิจัยเพื่อสนับสนุนตรรกะของการบังคับรวบรวม ด้วยเหตุนี้ หากไม่มีฐานเรื่องความร่วมมือ จุดยืนของการวิจัยนี้ก็ต้องทิ้งเรื่องการรวบรวมไปเลย) อนึ่ง ดังที่เสนอไปในส่วนของกรอบแนวคิดว่าทั้งความร่วมมือและการรวบรวมต่างมีลักษณะที่สำคัญร่วมกันคือ ไม่เป็นแนวระนาบซึ่งเน้นการพึ่งพากันและกัน ก็เป็นแนวคิดซึ่งเน้นการพึ่งพิง หรือไม่ก็ผสมผสาน ทำให้การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้พิจารณาทั้งกรณีที่อยู่ในความร่วมมือและมีความเป็นไปได้ที่จะต่อยอดเป็นการรวบรวมในแนวระนาบ กรณีที่อยู่ในความร่วมมือและมีความเป็นไปได้ที่จะต่อยอดเป็นการรวบรวมในแนวตั้ง และกรณีที่อยู่ในความร่วมมือและมีความเป็นไปได้ที่จะต่อยอดเป็นการรวบรวมแบบผสมผสาน กล่าวคือ (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาด

เล็กที่มีความร่วมมือที่เชื่อมโยงกับเทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง (2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี และ (3) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อนึ่ง การใช้กรณีศึกษาข้ามภูมิภาคเช่นนี้ นอกจากความโดดเด่นของกรณีศึกษาแล้ว ส่วนหนึ่งเพื่อก้าวข้ามข้อวิจารณ์ของการวิจัยใน Phase แรก (โครงการก่อนหน้า) ที่ถูกมองว่า “ก็แค่เฉพาะอีสาน”

ในกรณีของ**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีความร่วมมือที่เชื่อมโยงกับเทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง** ถูกเลือกด้วยเหตุที่อยู่ในความร่วมมือที่โดดเด่นในแนวนานและมีความเป็นไปได้ที่จะต่อยอดเป็นการควมรวม โดยได้รับการยอมรับว่ามีความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นในหลายด้าน และระหว่างหลายตัวแสดง โดยเฉพาะเรื่องความร่วมมือในการบริหารจัดการขยะ ซึ่งเป็นทั้งความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และความร่วมมือกับภาคส่วนและตัวแสดงอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 จนถึงปัจจุบัน กระทั่งเทศบาลตำบลเกาะคาเองได้รับรางวัลพระปกเกล้าต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี และยังมีความร่วมมืออื่นซึ่งโดดเด่นไม่แพ้กัน เช่น ด้านคุณภาพชีวิต และด้านสิ่งแวดล้อมกระทั่งได้รับรางวัลจากหน่วยงานภาครัฐหลายแห่ง

สำหรับกรณีของ**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก คือ อบต.ค้อทอง และ อบต.ฟ้าห่วนที่มีความร่วมมือที่เชื่อมโยงกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี**ถูกเลือกด้วยเหตุที่อยู่ในความร่วมมือในแนวดิ่งที่โดดเด่นและมีความเป็นไปได้ที่จะต่อยอดเป็นการควมรวม โดยมีการบริหารจัดการน้ำร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีกับองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ตั้งแต่ปี พ.ศ.2556 โดยในช่วงหลังได้ขยายความร่วมมือไปสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดยโสธรด้วย โดยมีมูลเหตุสำคัญมาจากการมีแม่น้ำไหลผ่านข้ามพรมแดนการปกครองของกัน โดยมีเกษตรกรจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในเขตหนึ่งแต่ต้องไปทำการเกษตรในอีกเขต จึงต้องพัฒนาความร่วมมือเพื่อบริหารจัดการประเด็นข้ามพรมแดนดังกล่าว โดยมีการจัดตั้งศูนย์บริหารจัดการน้ำร่วมกันขึ้นมา มีการพัฒนาชลประทานระบบท่อร่วมกัน และมีการใช้รถน้ำและเครื่องสูบน้ำร่วมกัน โดยมีภาคีภาควิชาการเข้ามาหนุน กล่าวคือ ศูนย์วิจัยเพื่อท้องถิ่นฯ (สกว. Node อุบลฯ) มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

ส่วนกรณีของ**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก คือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความร่วมมือที่เชื่อมโยงกับเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด**ถูกเลือกด้วยเหตุที่อยู่ในความร่วมมือทั้งในแนวนานและในแนวดิ่งที่โดดเด่นและมีความเป็นไปได้ที่จะต่อยอดเป็นการควมรวม โดยมีความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นในหลายด้าน และระหว่างหลายตัวแสดง เช่น การได้รับรางวัลพระปกเกล้าต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปีในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทั้งการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และขยายความร่วมมือไปยังภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีความร่วมมืออื่นๆ อย่างความร่วมมือในด้านคุณภาพชีวิต การศึกษา และโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งอยู่ในลักษณะเดียวกันกับเรื่อง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กล่าวคือ มีความร่วมมือทั้งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และกับตัวแสดงอื่น

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

1) การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured interviews) เนื่องจากงานวิจัยนี้มีคำถามวิจัยและกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยที่ค่อนข้างชัดเจนว่าต้องการศึกษาประเด็นใด แนวทางนี้จึงเหมาะสมในเก็บข้อมูลให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่มีรายละเอียด เข้มข้นและเชิงลึกจากผู้ให้สัมภาษณ์ ทั้งนี้ ได้ใช้กรอบแนวคิดในการวิจัย ในการนำมาพัฒนาแบบประเด็นการสัมภาษณ์ (interview topic guide) (รายละเอียดแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง ตามภาคผนวก ข.) โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัย (key informants) หรือผู้ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ ผู้นำฝ่ายการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 15 แห่ง จากทั้ง 3 กรณีศึกษา รวมทั้งสิ้น 33 คน (รายละเอียดผู้ให้สัมภาษณ์ ตามภาคผนวก ง.)

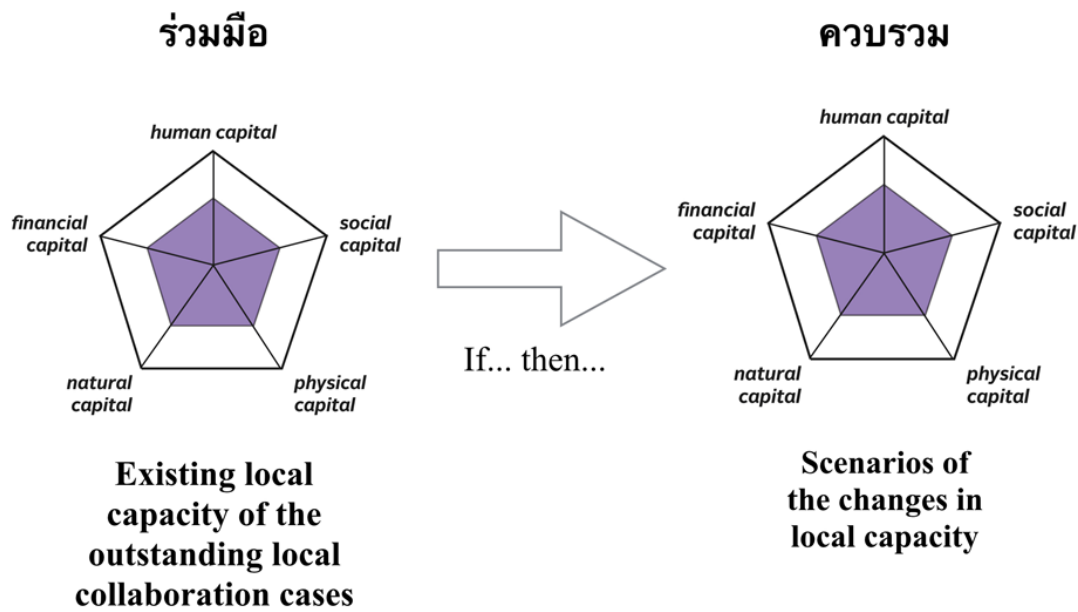
2) การศึกษาข้อมูลเชิงเอกสาร (documentary research) ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกรณีศึกษา ได้แก่ ข้อมูลเอกสารที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รายงานการประชุม รายงานความคืบหน้าการดำเนินนโยบาย จดหมายข่าว และ ข้อมูลเอกสารจากองค์กรภายนอก เช่น รายงานผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำองค์กรภาคีรัฐส่วนกลาง บทความ ข่าว รวมทั้งเอกสารนโยบายของรัฐบาล

3) การสำรวจ (Survey) โดยการใช้แบบสอบถาม เพื่อวิเคราะห์ความตระหนักและความกังวลของประชาชนทั่วไปในท้องถิ่นเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงหากมีการควมรวม จำนวนทั้งสิ้น 1,080 กลุ่มตัวอย่าง ในพื้นที่ 3 กรณีศึกษา (รายละเอียดแบบสอบถาม ตามภาคผนวก ก.)

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษานี้ใช้การวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบเป็นหลัก กล่าวคือ การพิจารณาศักยภาพท้องถิ่นในมิติต่างๆ ว่าภายใต้ความร่วมมือที่มีอยู่นั้นเป็นอย่างไร โดยจะมีโอกาสในการยกระดับได้อย่างไรบ้าง และหากเกิดการควมรวมศักยภาพในมิติต่างๆ นั้นจะมีโอกาสเปลี่ยนแปลงในทางที่เพิ่มหรือลดอย่างไร (เชิงบวกหรือลบอย่างไร) (เป็นการศึกษาที่วิเคราะห์ไปถึงฉากทัศน์ (scenarios) ที่เป็นไปได้) โดยศักยภาพท้องถิ่นในมิติต่างๆ ที่กล่าวถึงนั้น ประกอบด้วย (1) ทุนทางการเงิน (financial capital) (2) ทุนมนุษย์ (human capital) (3) ทุนทางสังคม (social capital) (4) ทุนทางกายภาพ (physical capital) และ (5) ทุนทางทรัพยากร (natural capital) ดังปรากฏในแผนภาพที่ 3.2 ด้านล่างนี้

ภาพที่ 3.2 แนวทางการวิเคราะห์บทเรียนความร่วมมือและฉกทัศน์ของความร่วมมือ



ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

ทั้งนี้ การศึกษาครั้งนี้จะใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ที่หลากหลาย เพื่อวิเคราะห์บทเรียนความร่วมมือในมิติต่างๆ อันจะนำไปสู่ความเข้าใจเงื่อนไขของการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืน เพื่อวิเคราะห์โอกาสการต่อยอดทุนความร่วมมือไปสู่ความเป็นไปได้ของการสร้างการควมรวมที่เข้มแข็งจากฐานความร่วมมือนั้น รวมถึง วิเคราะห์เกณฑ์ที่พึงพิจารณาหากจะต้องมีการควมรวม ซึ่งจะเป็นฐานที่จะนำไปสู่การสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือในเชิงปฏิบัติการสำหรับการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนและการควมรวมที่เข้มแข็งต่อไป โดยเครื่องมือในการวิเคราะห์ดังกล่าวประกอบไปด้วย Delphi (Consensus of the majority), Radar/ Spider Diagram, Network Analysis, Visualisation, Mapping, Thematic analysis by NVivo และ สถิติพื้นฐาน กล่าวคือ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน T-Test, F-test, Chi-square และ Correlation (ขึ้นกับ scale ของตัวแปร) โดยภาพรวมสามารถพิจารณาได้ดังตารางด้านล่าง

ตารางที่ 1 เครื่องมือในการเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

ศักยภาพท้องถิ่น	มิติ	การเก็บข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล
ทุนทาง การเงิน	จากความร่วมมือที่มี	การศึกษาเอกสาร, การสัมภาษณ์	Radar/ Spider Diagram
	ภายใต้ฉกทัศน์การ ควมรวม	การสัมภาษณ์, การสำรวจ	Radar/ Spider Diagram, Delphi, Statistics

ศักยภาพท้องถิ่น	มิติ	การเก็บข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล
ทุนมนุษย์	จากความร่วมมือที่มี	การศึกษาเอกสาร, การสัมภาษณ์, การประชุมกลุ่ม	Radar/ Spider Diagram, Thematic analysis
	ภายใต้ฉันทกตการณ์การควบรวม	การสัมภาษณ์, การสำรวจ	Radar/ Spider Diagram, Statistics
ทุนทางสังคม	จากความร่วมมือที่มี	การสัมภาษณ์	Radar/ Spider Diagram, Network Analysis, Visualisation, Thematic analysis
	ภายใต้ฉันทกตการณ์การควบรวม	การสัมภาษณ์, การสำรวจ	Radar/ Spider Diagram, Statistics
ทุนทางกายภาพ	จากความร่วมมือที่มี	การศึกษาเอกสาร, การสัมภาษณ์	Radar/ Spider Diagram, Mapping
	ภายใต้ฉันทกตการณ์การควบรวม	การสัมภาษณ์, การสำรวจ	Radar/ Spider Diagram, Statistics
ทุนทางทรัพยากร	จากความร่วมมือที่มี	การศึกษาเอกสาร, การสัมภาษณ์	Radar/ Spider Diagram, Mapping
	ภายใต้ฉันทกตการณ์การควบรวม	การสัมภาษณ์, การสำรวจ	Radar/ Spider Diagram, Statistics

ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

3.5 กิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย

โครงการได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์และกิจกรรมหลักที่กำหนดไว้ในโครงการ ดังนี้

ตารางที่ 2 กิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	ช่วงระยะเวลาดำเนินการ	จำนวนวันที่ใช้	ผู้รับผิดชอบ
1. เพื่อวิเคราะห์บทเรียนความร่วมมือในมิติต่างๆ อันจะนำไปสู่ความเข้าใจเงื่อนไขของการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืน	1.1 ศึกษาเอกสาร สัมภาษณ์และประชุมกลุ่ม	สามเดือนแรก (เดือนละ 15 วัน)	45	ทีมวิจัยทุกคน
	1.2 นำข้อมูลมาวิเคราะห์ด้วย Radar/ Spider Diagram, Network	เดือนที่ 4	15	หัวหน้าโครงการ และนักวิจัยที่ 1

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	ช่วงระยะเวลา ดำเนินการ	จำนวน วันที่ใช้	ผู้รับผิดชอบ
	Analysis, Visualisation, Thematic analysis และ Mapping			
2. เพื่อวิเคราะห์โอกาสการ ต่อยอดทุนความร่วมมือ ไปสู่ความเป็นไปได้ของการ สร้างการควมรวมที่ เข้มแข็งจากฐานความ ร่วมมือนั้น รวมถึง วิเคราะห์เกณฑ์ที่พึง พิจารณาหากจะต้องมีการ ควมรวม	2.1 สัมภาษณ์และสำรวจ	เดือนที่ 5 และ 6	30	ทีมวิจัยทุกคน
	2.2 นำข้อมูลมาวิเคราะห์ ด้วย Radar/ Spider Diagram, Delphi, Statistics	เดือนที่ 7	15	หัวหน้าโครงการ และ นักวิจัยที่ 1
3. เพื่อสร้างข้อเสนอเชิง นโยบายและคู่มือในเชิง ปฏิบัติการสำหรับการสร้าง ความร่วมมือที่ยั่งยืนและ การควมรวมที่เข้มแข็ง	3.1 นำข้อค้นพบมาพัฒนา ข้อเสนอเชิงนโยบาย	เดือนที่ 8	15	หัวหน้าโครงการ และ นักวิจัยที่ 1
	3.2 นำข้อค้นพบมา ออกแบบคู่มือในเชิง ปฏิบัติการ	เดือนที่ 9-12	60	หัวหน้าโครงการ และ นักวิจัยที่ 1

ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

3.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละช่วงเวลา (แบ่งเป็นราย 6 เดือน)

ตารางที่ 3 ผลที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละช่วงเวลาของการวิจัย

เดือนที่	กิจกรรม (activities)	ผลงานที่คาดว่าจะได้รับ (outputs)
6 เดือนที่ 1	1. ศึกษาเอกสาร สัมภาษณ์และประชุมกลุ่มเพื่อ เข้าใจเงื่อนไขของการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืน แล้ว นำข้อมูลมาวิเคราะห์ด้วย Radar/ Spider Diagram, Network Analysis, Visualisation, Thematic analysis และ Mapping	1. ได้เงื่อนไขของการสร้างความร่วมมือที่ ยั่งยืน 2. ได้เกณฑ์ที่พึงพิจารณาหากจะต้องมี การควมรวม

	2. สัมภาษณ์และสำรวจเพื่อมองหาโอกาสในการต่อยอดทุนความร่วมมือไปสู่ความเป็นไปได้ของการสร้างการควมรวมที่เข้มแข็ง รวมถึง แสวงหาเกณฑ์ที่พึงพิจารณาหากจะต้องมีการควมรวมแล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ด้วย Radar/ Spider Diagram, Delphi, Statistics	
6 เดือนที่ 2	1. นำข้อค้นพบมาพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบาย 2. นำข้อค้นพบมาออกแบบคู่มือในเชิงปฏิบัติการ	1. ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนและการควมรวมที่เข้มแข็ง 2. ได้คู่มือในเชิงปฏิบัติการสำหรับการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนและการควมรวมที่เข้มแข็ง

ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

3.7 แผนการทำงาน

ตารางที่ 4 แผนการทำงาน

กิจกรรม	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. ศึกษาเอกสาร สัมภาษณ์และประชุมกลุ่ม												
2. นำข้อมูลมาวิเคราะห์ด้วย Radar/ Spider Diagram, Network Analysis, Visualisation, Thematic analysis และ Mapping												
3. สัมภาษณ์และสำรวจ												
4. นำข้อมูลมาวิเคราะห์ด้วย Radar/ Spider Diagram, Delphi, Statistics												
5. นำข้อค้นพบมาพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบาย												
6. นำข้อค้นพบมาออกแบบคู่มือในเชิงปฏิบัติการ												

ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลบทเรียนความร่วมมือของกรณีศึกษา

ในบทนี้เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากรวบรวมและวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสำคัญกับแต่ละกรณีศึกษา และการประชุมกลุ่ม เพื่อตอบวัตถุประสงค์ประการแรกของการศึกษา ได้แก่ เพื่อวิเคราะห์ถึงพัฒนาการและบทเรียนความร่วมมือในมิติต่างๆ อันจะนำไปสู่ความเข้าใจเกี่ยวกับเงื่อนไขของความร่วมมือที่ยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่ Pollitt (2008, p.16) ศาสตราจารย์ด้าน Public Policy และ Governance ได้กล่าวเน้นย้ำไว้ว่า นโยบายสาธารณะหนึ่งๆ นั้นมีมิติเรื่องช่วงเวลาอยู่ ดังนั้น นักนโยบายหรือผู้ต้องการทำความเข้าใจนโยบายนั้นๆ อย่างลึกซึ้งจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์อดีตหรือความเป็นมาซึ่งส่งผลหรือเป็นที่มาของนโยบายที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจึงจะสามารถออกแบบทางเลือกเชิงนโยบายที่เหมาะสมต่อไปในอนาคตได้ ดังนั้น ในบทนี้ จึงได้ใช้แนวทางการวิเคราะห์ภายในกรณีศึกษา (within-case analysis approach) และวิเคราะห์ข้อมูลด้วย Descriptive analysis และ Mapping เพื่อสร้างความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับความเป็นมาและพัฒนาการของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบทเรียนของความร่วมมือของแต่ละกรณีศึกษา ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญเบื้องต้นที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์และทำความเข้าใจถึงทุนต่างๆ ภายใต้ความร่วมมือและโอกาสในการต่อยอดทุนความร่วมมือหรือความเป็นไปได้ของการสร้างการควมรวม ซึ่งจะได้นำแสดงผลการศึกษาในบทต่อไป ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะในจังหวัดลำปาง

4.1.1 บริบทของพื้นที่

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการขยะและบ่อกำจัดขยะในกรณีจังหวัดลำปาง เป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 แห่ง ทั้งนี้โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 แห่ง อยู่ภายใต้เขตการปกครองของอำเภอเกาะคา ได้แก่ เทศบาลตำบลเกาะคา เทศบาลตำบลท่าผา เทศบาลตำบลเกาะคาแม่ยาว เทศบาลตำบลศาลา และเทศบาลตำบลวังพร้าว และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตการปกครองของอำเภอแม่ทะ 1 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลน้ำโจ้ การทำความเข้าใจความร่วมมือจึงควรเริ่มที่การทำความเข้าใจบริบทของพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีความร่วมมือแต่ละแห่ง ดังนี้

เทศบาลตำบลเกาะคา

เทศบาลตำบลเกาะคา มีที่ตั้งของเทศบาลตำบลเกาะคาตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอเกาะคา ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของ 3 ตำบล คือ ตำบลศาลา ตำบลท่าผา และตำบลเกาะคา สภาพพื้นที่โดยทั่วไป เป็นที่ราบริมฝั่งแม่น้ำ โดยมีแม่น้ำวังไหลผ่านตรงกลางพื้นที่ ห่างจากกรุงเทพฯ ตามเส้นทางหลวงแผ่นดินสายพหลโยธิน สายเอเชียประมาณ 590 กิโลเมตร โดยห่างจากตัวจังหวัดไปทางทิศใต้ประมาณ 15 กิโลเมตร โดยมีพื้นที่ในเขตการปกครอง 3.95 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 7 หมู่บ้าน ด้วยการเป็นสังคมผู้สูงอายุ (ผู้สูงอายุร้อยละ 27 ของพื้นที่) จึงมีโรงเรียนผู้สูงอายุที่ตั้งมา 4-5 ปีแล้ว มีนักเรียน 100 กว่าคน ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการบำนาญ ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ศาสนาคริสต์มีบ้างเล็กน้อย การร่วมพิธีกรรมทางศาสนา หรืองานประเพณีในแต่ละครั้งจะมีประชาชนไปร่วมพิธีอย่างเนืองแน่นและยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีสืบต่อมาช้านาน มีวัดพุทธศาสนา 4 แห่ง และโบสถ์ของคริสต์ศาสนา 2 แห่ง

ปัจจุบัน มีสถานศึกษาตั้งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลเกาะคา จำนวนทั้งสิ้น 6 แห่ง ดังนี้

1. ระดับอนุบาล จำนวน 3 แห่ง เป็นของรัฐบาล 1 แห่ง และเอกชน 2 แห่ง
2. ระดับประถมศึกษา จำนวน 2 แห่ง เป็นของรัฐบาล
3. ระดับมัธยมศึกษา จำนวน 2 แห่ง คือ โรงเรียนเกาะคาวิทยาคม และโรงเรียนอนุบาลเกาะคา

ด้านการสาธารณสุข มีสถานอนามัยในความดูแลสนับสนุนของเทศบาลตำบลเกาะคา จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ สอ.ศาลาไชย, สอ.น้ำล้อม, สอ.ท่าผา โดยมีเจ้าหน้าที่แห่งละ 4 คน มีอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านหรือ อสม. จำนวน 120 คน มีโรงพยาบาลในเขตพื้นที่ 1 แห่ง ให้บริการด้านการรักษาพยาบาล การวางแผนครอบครัว การป้องกันและให้ภูมิคุ้มกันโรค การอนามัยต่างๆ (เทศบาลตำบลเกาะคา, 2561)

เทศบาลตำบลศาลา

เทศบาลตำบลศาลา เป็นที่ตั้งของบ่อกำจัดขยะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 แห่งใช้ร่วมกัน ลักษณะพื้นที่เป็นชุมชนเมือง มีประชากรแฝงจำนวนมาก มีบ้านเช่าและหอพักซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐ มีหน่วยงานของรัฐจำนวนมากตั้งอยู่ อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัด สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ บ่อขยะในพื้นที่เทศบาลตำบลศาลา มีพื้นที่ติดกับมหาวิทยาลัยสงฆ์ วัดสำราญและชุมชนสำราญ และบ้านน้ำโจ้ มีหมู่บ้านจำนวน 7 หมู่บ้าน รวมประชากรทั้งหมด 5,432 คน ในพื้นที่การปกครอง 19.50 ตารางกิโลเมตร

เทศบาลตำบลท่าผา

เทศบาลตำบลท่าผา ได้ยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลท่าผา เป็นเทศบาลตำบลท่าผา เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2552 ตั้งอยู่ในเขตภาคเหนือตอนบน อยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเกาะคาประมาณ 3 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากตัวจังหวัดลำปาง ประมาณ 15 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 15 ตารางกิโลเมตร หรือ 12,011 ไร่ เป็นพื้นที่ทำการเกษตร 4,772 ไร่ ลักษณะภูมิประเทศของเทศบาลตำบลท่าผา มีลักษณะ

เป็นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำวังไหลผ่านทางทิศตะวันตก ตามแนวเขตของตำบลจากทิศเหนือไปยังทิศใต้ มีพื้นที่ทำการเกษตรบางส่วน มีอาณาเขตดังต่อไปนี้ (เทศบาลตำบลท่าผา, 2561)

- ทิศเหนือ ติดต่อกับเทศบาลเมืองเขลางค์นคร อำเภอเมืองลำปาง, เทศบาลตำบลลำปางหลวง
- ทิศใต้ ติดต่อกับเทศบาลตำบลนาแก้ว
- ทิศตะวันตก ติดต่อกับเทศบาลตำบลเกาะคาแม่ยาว
- ทิศตะวันออก ติดต่อกับเทศบาลตำบลศาลา, เทศบาลตำบลเกาะคา

เทศบาลตำบลเกาะคาแม่ยาว

เทศบาลตำบลเกาะคาแม่ยาว เป็นชุมชนชนบท พื้นที่ส่วนใหญ่คือพื้นที่เกษตร เขตพื้นที่ของเทศบาลตำบลเกาะคาแม่ยาว มีเนื้อที่ประมาณ 25.65 ตารางกิโลเมตร และมีหมู่บ้านในเขตพื้นที่ของเทศบาลจำนวน 7 หมู่บ้าน จำนวนประชากร 3,512 คน สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นที่ราบสูง ทางทิศเหนือของพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำยาวซึ่งไหลจากทิศตะวันตกมาบรรจบกับแม่น้ำวัง โดยชุมชนเดิมตั้งอยู่บริเวณริมฝั่งน้ำแม่ยาว และบางส่วนอยู่บริเวณสองฟากของทางหลวงชนบท ลพ.4007 เกาะคา – นาโ่ง ราษฎรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ และมีลักษณะความสัมพันธ์ของคนในสังคมเป็นแบบเครือญาติ โดยมีวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดึกดำบรรพ์สืบต่อกันมา ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม พืชที่ปลูกได้แก่ ข้าวและพืชล้มลุกตามฤดูกาล เช่น ข้าวโพด ถั่วลิสง และมันสำปะหลัง เป็นต้น และการประกอบอาชีพประเภทการค้าและการบริการ ได้แก่ ร้านขายของชำ ร้านอาหารและเครื่องดื่ม ร้านเสริมสวย ร้านอุปกรณ์ไฟฟ้า และร้านเสื้อผ้า เป็นต้น ส่วนอุตสาหกรรมในชุมชนเป็นอุตสาหกรรมประเภทซ่อมรถจักรยานยนต์และรถยนต์ โรงสีข้าว โรงงานเซรามิค และอุตสาหกรรมประเภทอื่นๆ ได้แก่ การผลิตข้าวแต๋น การบริการตรวจสภาพรถจักรยานยนต์และรถยนต์ และโรงงานผลิตไข่เค็ม เป็นต้น (เทศบาลตำบลเกาะคาแม่ยาว, 2561) ทั้งนี้ จากการลงพื้นที่และสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมพบว่าปัจจุบันบ้านจำนวนมากถูกปิดร้างไว้ไม่มีผู้อาศัย

เทศบาลตำบลวังพร้าว

เทศบาลครอบคลุมพื้นที่ 2 ฝั่งถนนเส้นทางหลวงแผ่นดิน มีหมู่บ้านจำนวน 7 หมู่บ้าน ฝั่งหนึ่ง 2 หมู่บ้านและอีกฝั่ง 5 หมู่บ้าน มีจำนวนประชากร 6,966 คน แต่ด้วยมีโรงงานตั้งอยู่หลายแห่งจึงมีประชากรแฝงจำนวนมาก มีที่ตั้งอยู่ที่ตำบลวังพร้าว โดยมีเนื้อที่ครอบคลุม 22 ตารางกิโลเมตร และอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเกาะคา ประมาณ ๕ กิโลเมตร โดย ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลศาลา อำเภอเกาะคา ทิศใต้ ติดต่อกับ ตำบลนาแสง อำเภอเกาะคา ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ตำบลน้ำใจ อำเภอแม่ทะ และ ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลท่าผา อำเภอเกาะคา ลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่ เป็นที่ลาดชันและพื้นที่ราบ มีป่าสงวนแห่งชาติที่มีความสมบูรณ์ปานกลาง (เทศบาลตำบลวังพร้าว, 2561)

เทศบาลตำบลน้ำใจ

เทศบาลตำบลน้ำใจ เป็นภาคีที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำเภอเกาะคา กล่าวคือ ตั้งอยู่ในอำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง มีพื้นที่ติดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในความร่วมมือคือ เทศบาลตำบลศาลา (ซึ่งเป็นที่ตั้ง

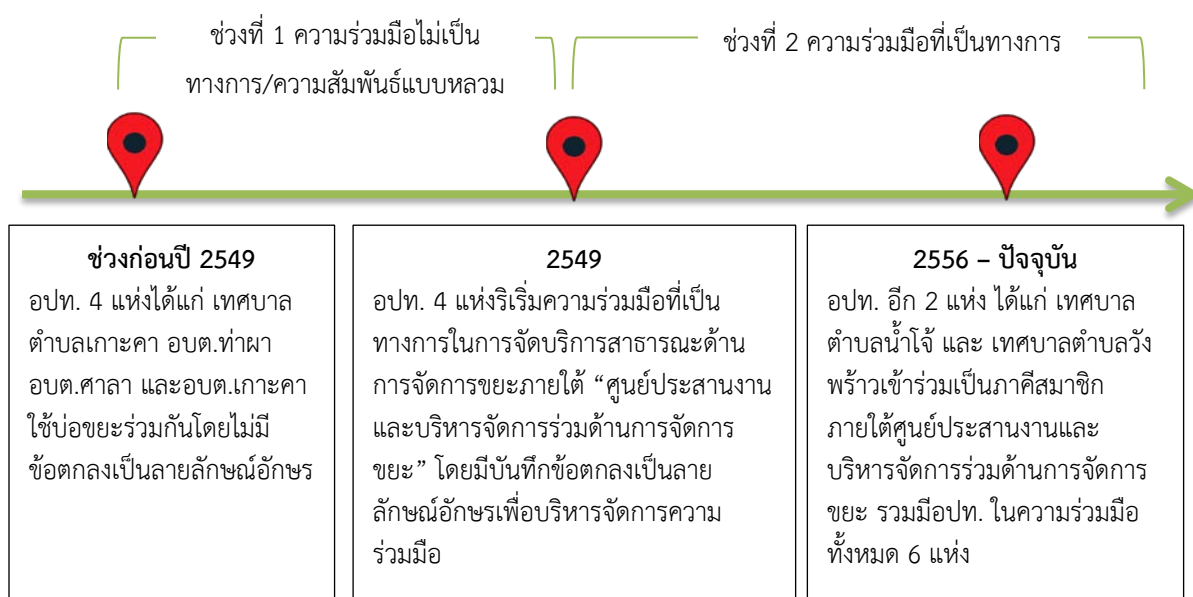
ของบ่อขยะ) เทศบาลตำบลน้ำโจ้ว อยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอแม่ทะ ประมาณ 12 กิโลเมตร และอยู่ห่างจาก จังหวัดลำปาง ประมาณ 27 กิโลเมตร มีพื้นที่รับผิดชอบ 62 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมตำบลน้ำโจ้วทั้งตำบล มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 9 หมู่บ้าน สภาพภูมิประเทศ ลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบและเป็น ที่ราบเชิงเขา บางส่วนเป็นภูเขาสูง สภาพดินเป็นดินร่วนปนดินเหนียว มีความอุดมสมบูรณ์ของดินค่อนข้าง น้อยเนื่องจากการเพาะปลูกมานาน มีลำห้วยหลายสายและแม่น้ำจางเป็นแหล่งน้ำตามธรรมชาติไหลผ่าน จำนวนประชากร 10,136 คน โดยประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรมกว่า 80% (เทศบาลตำบลน้ำโจ้ว, 2561)

4.1.2 ความเป็นมาของความร่วมมือ

ในปี พ.ศ. 2549 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 4 แห่ง ในพื้นที่อำเภอเกาะคา จังหวัด ลำปาง ได้แก่ เทศบาลตำบลเกาะคา องค์การบริหารส่วนตำบลศาลา องค์การบริหารส่วนตำบลท่าผา และ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะคา³ ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (lower-tier) ในอำเภอเกาะ คา จังหวัดลำปาง ได้ริเริ่มความร่วมมือในการใช้บ่อกำจัดขยะและการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการ ขยะร่วมกันโดยมีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและบริหารจัดการร่วมด้านการจัดการขยะ และมีบันทึก ข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อบริหารจัดการความร่วมมือ จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ความร่วมมือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะและการบริหารจัดการ บ่อขยะร่วมกันของกรณีศึกษานี้มีลักษณะที่เป็นพัฒนาการที่สามารถแบ่งการวิเคราะห์ออกได้เป็น 2 ช่วงคือ ช่วงแรกความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ โดยมีประเด็นปัญหาเรื่องการพึ่งพิงทรัพยากรและการขาดแคลน ทรัพยากรเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดการริเริ่มความร่วมมือ และช่วงที่สองความร่วมมือที่เป็นทางการ ทั้งนี้ โดยมีโครงการที่ริเริ่มโดยภาครัฐ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ที่ส่งเสริมเรื่องความร่วมมือในการ จัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีผู้นำฝ่ายการเมืองของท้องถิ่นที่มีความ เข้มแข็ง เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดการขยับและพัฒนาความสัมพันธ์ในความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการใน ช่วงแรกมาสู่ความร่วมมือที่เป็นทางการมากขึ้น (ดูภาพที่ 4.1) ดังสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

³ ในช่วงเริ่มต้นของความร่วมมือ มีเพียงเทศบาลตำบลเกาะคาที่มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นภายใต้ ความร่วมมือมีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และต่อมาได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด โดยอบต.เกาะคา ได้เปลี่ยนชื่อ เป็นเทศบาลตำบลเกาะคาแมยว เพื่อมิให้ซ้ำกับชื่อของเทศบาลตำบลเกาะคา

ภาพที่ 4.1 พัฒนาการของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีศึกษาจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ช่วงก่อนปี พ.ศ.2549 จนถึงปัจจุบัน



ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

ช่วงที่ 1 ความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ (ก่อนปี พ.ศ. 2549)

การเริ่มต้นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอเกาะคาเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่เดิมทีพื้นที่ของบ่อกำจัดขยะอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของสุขาภิบาลเกาะคา ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเกาะคา และผลพวงของการปฏิรูปการกระจายอำนาจในช่วงทศวรรษเดียวกันทำให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในพื้นที่ และทำให้บ่อกำจัดขยะอยู่ภายใต้เขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลศาลา อย่างไรก็ตาม ด้วยความที่เทศบาลตำบลเกาะคาเป็นองค์กรที่บริหารจัดการบ่อขยะนั้นมาก่อน และมีประสบการณ์รวมถึงศักยภาพในฐานะของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมายาวนานกว่าอบต.ที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่นั้น ทำให้ได้ยื่นเรื่องขอบริหารจัดการบ่อขยะดังกล่าวต่อ แม้ว่าจะมิได้มีที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ตนก็ตาม ด้วยสถานการณ์ดังกล่าว ทำให้ในช่วงต้นของความร่วมมือนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่ง จึงเป็นเพียง “การใช้บ่อกำจัดขยะร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการ” ซึ่งหมายถึงการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ได้แก่ อบต.เกาะคา อบต.ท่าผา อบต.ศาลา ได้ขออนุญาตนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเกาะคาในการขนขยะไปทิ้งที่บ่อกำจัดขยะ ณ จุดเดียวกัน โดยเป็นเพียงการขอใช้บ่อขยะที่บริหารจัดการโดยเทศบาลตำบลเกาะคาโดยที่ไม่มีการทำข้อตกลงความร่วมมือเป็นลายลักษณ์อักษรใดในการนำขยะไปทิ้งยังบ่อกำจัดขยะร่วมกันนั้น

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ข้อมูลทำให้พบว่า แรงผลักดันสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่งข้างต้นสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการในการใช้บ่อกำจัดขยะร่วมกันนั้น เกิดขึ้นเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เผชิญกับประเด็นปัญหาและความท้าทายที่สำคัญ 2 ประการ ซึ่งมีลักษณะของประเด็นปัญหาที่เชื่อมโยงกัน ดังนี้

ประการแรก การพึ่งพิงทรัพยากร (resource dependency) กล่าวคือ ภาวะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในพื้นที่อำเภอกะลาไม่มีบ่อกำจัดขยะเป็นของตนเอง หากแต่ต้องไปใช้บ่อกำจัดขยะที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลศาลา (ซึ่งในขณะนั้นมีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล) และเป็นบ่อกำจัดขยะที่บริหารจัดการโดยเทศบาลตำบลเกาะคา ดังนั้นด้วยเหตุที่อบต. ต่างๆ ต้องพึ่งพิงบ่อกำจัดขยะดังกล่าวซึ่งควบคุมโดยเทศบาลตำบลเกาะคา จึงริเริ่มสร้างความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับเทศบาลตำบลเกาะคาในการขอใช้บ่อกำจัดขยะ (สร้างภาวะพึ่งพิง) เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาของตนเองในการกำจัดขยะได้ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการพึ่งพิงทรัพยากร (resource dependency theory) ที่อธิบายว่าในเครือข่ายหนึ่ง (หรือในระบบบริการสาธารณะหนึ่ง) ที่มีการกระจายทรัพยากรอย่างไม่เท่าเทียมกัน องค์กรที่ขาดแคลนทรัพยากรและต้องการเข้าถึงทรัพยากรที่ควบคุมโดยองค์กรอื่นนั้นจะริเริ่มความสัมพันธ์กับองค์กรที่มีอำนาจเหล่านั้นเพื่อการได้มาหรือเข้าถึงทรัพยากรนั้นๆ เพื่อการเอาตัวรอดขององค์กรตัวเองเป็นเป้าหมายหลักสำคัญ ดังที่ผู้นำฝ่ายการเมืองแห่งหนึ่งได้ฉายภาพให้เห็นในประเด็นการพึ่งพิงทรัพยากรดังนี้:

“เรื่องประเด็นหลักๆ ช่วงแรกคือ พวกเราอบต.ไม่มีใครมีบ่อขยะเป็นของตัวเอง แล้วงบประมาณอะไรต่ออะไรก็มีจำกัดเพราะเป็นองค์กรเพิ่งตั้งใหม่ แล้วเรื่องบ่อขยะก็ไม่มีชุมชนไหนอยากให้มาตั้งอยู่ในบ้านตัวเอง ดังนั้น ช่วงแรกก็คือไม่ได้คิดอะไรเกี่ยวกับว่าเป้าหมายจะทำให้เกิดการลดต้นทุนหรืออะไร เราแค่ต้องการแก้ไขปัญหาที่เราเผชิญซึ่งเราจัดการเองคนเดียวไม่ได้” (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก. กรณีลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

ประการที่สอง การขาดแคลนทรัพยากร (resource scarcity) ซึ่งหมายถึงนอกจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งไม่มีบ่อกำจัดขยะเป็นของตนเองแล้ว ยังขาดแคลนทรัพยากรในการบริหารจัดการ ทั้งในเรื่องงบประมาณที่มีจำกัด การขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งที่ไม่มีรถขนขยะ และขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นผลพวงจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลศาลาและองค์การบริหารส่วนตำบลศาลาซึ่งไม่มีทั้งรถขนขยะและบุคลากรซึ่งทำหน้าที่จัดเก็บขยะเป็นของตนเอง ซึ่งทำให้องค์กรขาดศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะอันเป็นภารกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม ในขณะที่เมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบแล้ว มีเพียงเทศบาลตำบลเกาะคาที่มีศักยภาพด้านการบริหารจัดการขยะมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (โปรดดูตารางที่ 5 และ ตารางที่ 6)

ตารางที่ 5 จำนวนประชากร พื้นที่ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ริเริ่มความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะและบ่อขยะ

ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร	แหล่งรายได้			รายได้รวม (ล้านบาท)
			จัดเก็บเอง (ล้านบาท)	รัฐจัดสรร (ล้านบาท)	เงินอุดหนุน (ล้านบาท)	
เทศบาลตำบลเกาะคา	3.95	5,047	3.64	12.86	23.84	40.34
อบต.ศาลา	22.00	5,520	1.40	9.50	9.75	20.65
อบต.เกาะคา	15.00	3,603	0.54	7.00	6.08	13.62
อบต.ท่าผา	15.00	6,062	0.97	9.36	11.13	21.46

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2552)

ตารางที่ 6 ศักยภาพและทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะ ก่อนการสร้างความร่วมมือที่เป็นทางการภายใต้ศูนย์ความร่วมมือฯ

ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ปริมาณขยะ (ตัน/วัน)	จำนวนรถจัดเก็บและขนขยะ	จำนวนเจ้าหน้าที่ด้านการจัดการขยะ	แนวทางการดำเนินการ
เทศบาลตำบลเกาะคา	10	2	7	จัดการโดยอปท.
อบต.ศาลา	7	0	0	จัดการโดยชุมชน
อบต.เกาะคา	3	0	0	จ้างเหมาบริการเอกชน
อบต.ท่าผา	5	1	3	จัดการโดยอปท.

ที่มา: Department of Local Administration, Thailand (2008) The Final Report: The Results of Pilot Projects on Cooperation between Local Governments.

ข้อมูลจากเอกสารดังกล่าวสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของผู้นำฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีศึกษาที่ยืนยันว่าการขาดแคลนทรัพยากรในการจัดบริการสาธารณะเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้เกิดการคิดเรื่องการสร้างความสัมพันธ์การพึ่งพิงองค์กรอื่นที่มีทรัพยากรมากกว่าหรือทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับองค์กรตัวเองเพื่อความอยู่รอด (ในกรณีนี้ คือ เทศบาลตำบลเกาะคา) ดังที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งกล่าวว่า

“ถ้าอบต.แต่ละแห่งมีบ่อขยะของตัวเองและมีรายได้เพียงพอที่จะจัดการปัญหาขยะ ก็คงไม่มีความสนใจที่จะต้องมาสร้างความร่วมมืออะไรกัน” (เจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก. กรณีลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการดังกล่าวซึ่งดำเนินการอยู่กว่าทศวรรษ เริ่มสร้างผลกระทบทางลบต่อการจัดการบ่อขยะ เนื่องจากปริมาณขยะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ขนเข้ามาทิ้งที่บ่อขยะมีปริมาณมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้ เป็นเพราะองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งยังขาดความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะและการลดขยะตั้งแต่ต้นทาง (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก. กรณีลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561) อาทิ การให้ชุมชนคัดแยกหรือลดขยะด้วยการรีไซเคิลตั้งแต่ต้นทาง ซึ่งเทศบาลตำบลเกาะคาที่มีหน้าที่ในการควบคุมและบริหารจัดการบ่อกำจัดขยะได้สังเกตเห็นและตระหนักถึงปัญหาจำนวนขยะดังกล่าว และมีการคาดการณ์ว่าหากสถานการณ์เป็นเช่นนี้บ่อขยะจะเต็มและล้นภายใน 3 ปี ดังที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งยืนยันว่า

“ที่ต้องทำความร่วมมือ เพราะพื้นที่บ่อขยะมีจำนวน 28 ไร่ และขณะนั้นในปี พ.ศ.2549 ได้มีการทำการประเมินและพบว่าถ้าไม่ทำเรื่องศูนย์ความร่วมมือโดยเน้นการลดขยะจากต้นทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่แล้วประมาณ 3 ปี บ่อก็จะเต็ม” (เจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ. กรณีลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

ดังนั้น เทศบาลตำบลเกาะคาจึงได้เริ่มแสดงบทบาทในการเป็นผู้นำริเริ่มความร่วมมือที่เป็นทางการซึ่งนำไปสู่ความร่วมมือที่เป็นทางการภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่เป็นลายลักษณ์อักษร (MOU) ซึ่งได้กล่าวถึงในช่วงต่อไป

ช่วงที่ 2 ความร่วมมือแบบเป็นทางการ (พ.ศ. 2549 – ปัจจุบัน)

จากที่องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งได้รับอนุญาตจากเทศบาลตำบลเกาะคาให้นำขยะมาทิ้งที่บ่อโดยไม่มีการทำบันทึกข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรใดๆ นั้นได้สร้างผลกระทบเชิงลบต่อบ่อขยะเพราะปริมาณขยะเพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านี้ขาดประสบการณ์ ความรู้ และทักษะในการจัดการขยะตั้งแต่ต้นทาง ประเด็นดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเทศบาลตำบลเกาะคาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่บริหารจัดการบ่อขยะที่ต้องแบกรับต้นทุนการจัดการขยะที่บ่อที่สูงขึ้นและเผชิญกับความท้าทายเรื่องบ่อขยะใกล้เต็ม ทำให้มีการยกระดับจากความสัมพันธ์ไม่เป็นทางการมาสู่ความร่วมมือในการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะที่เป็นทางการในปี พ.ศ.2549 ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะ 52.95 ตารางกิโลเมตร

ตารางที่ 7 จำนวนพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
จำนวน 4 แห่งที่ริเริ่มความร่วมมือในการบริหารจัดการขยะ จังหวัดลำปาง ในปี พ.ศ.2549

เทศบาลตำบลเกาะคา	3.95 ตารางกิโลเมตร
องค์การบริหารส่วนตำบลศาลา	19 ตารางกิโลเมตร
องค์การบริหารส่วนตำบลท่าผา	15 ตารางกิโลเมตร
องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะคา	15 ตารางกิโลเมตร
รวม	52.95 ตารางกิโลเมตร

ที่มา: เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการศูนย์ประสานงานและบริหารจัดการขยะ อำเภอ
เกาะคา วันที่ 29 กันยายน 2554

การยกระดับความสัมพันธ์แบบหลวมๆ มาเป็นความร่วมมือที่เป็นทางการภายใต้ “ศูนย์
ประสานงานและบริหารจัดการร่วมด้านการจัดการขยะ” นั้นหมายถึง การมีการทำบันทึกข้อตกลงความ
ร่วมมือเป็นลายลักษณ์อักษร (MOU) เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของภาคีเครือข่าย กล่าวคือ มี “เทศบาล
ตำบลเกาะคาเป็นเจ้าภาพหลักในการบริหารจัดการขยะ และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเครือข่ายเป็น
เจ้าภาพร่วม” และมีเป้าหมายของความร่วมมือ คือ “ลดปริมาณขยะให้เหลือน้อยที่สุด โดยเน้นการคัดแยก
ขยะตั้งแต่ต้นทาง เช่น แยกขยะขายเพื่อขายให้ธนาคารขยะ หรือส่งร้านรับซื้อของเก่า ขยะเปียกทำปุ๋ย
อินทรีย์ และปุ๋ยมูลไส้เดือน”

4.1.3 บทเรียนความร่วมมือ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ความสำเร็จในการสร้างและขับเคลื่อนความร่วมมือที่เป็น
ทางการดังกล่าวเป็นเพราะประเด็นสำคัญที่เป็นแรงผลักดันที่เกี่ยวข้องเนื่องกันได้แก่

1) **การมีผู้นำความร่วมมือ** เพื่อจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล
เกาะคาจึงได้ใช้อำนาจในฐานะเป็นผู้ควบคุมและบริหารจัดการขยะ โดยการเป็นผู้นำความร่วมมือที่ริเริ่ม
ชักชวนโน้มน้าวให้องค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่งที่ใช้บ่อขยะร่วมกันนั้นเข้ามาเป็นภาคีความร่วมมือ ที่น่า
สังเกตคือ ที่จริงแล้วนั้น เทศบาลตำบลเกาะคาไม่จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นอื่นเพราะเป็นองค์กรที่มีศักยภาพด้านการบริหารจัดการขยะ มีงบประมาณที่เพียงพอ รถขนขยะ
และบุคลากร รวมถึงแนวทางการจัดการขยะที่ดำเนินการร่วมกับชุมชนในพื้นที่ตนเองอยู่แล้ว โดยอาจ
เลือกใช้แนวทางอื่นเพื่อแก้ปัญหาขยะใกล้เต็ม เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมการทิ้งขยะโดยคิดตามปริมาณ
ขยะจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่นำขยะมาทิ้ง ทว่า ด้วยมุมมองของผู้บริหารฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่
ระดับสูงของเทศบาลตำบลเกาะคาที่เห็นว่าองค์กรตนเป็นพี่ใหญ่ในพื้นที่ควรช่วยเหลืออบต.ที่เกิดขึ้นใหม่จึง

ริเริ่มความร่วมมือที่มีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถยกระดับศักยภาพในการจัดการขยะในพื้นที่ตนเอง อันจะนำไปสู่เป้าหมายร่วมกันคือลดปริมาณขยะที่เข้าสู่ได้อย่างยั่งยืนได้ ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“เทศบาลตำบลเกาะคาเราเป็นเหมือนพี่ใหญ่ให้กับอบต.ที่เพิ่งเกิดและยังขาดศักยภาพในการบริหารจัดการ รวมถึงบ่อขยะเองก็อยู่ภายใต้การจัดการของเรา สิ่งเหล่านี้ทำให้ตัวเองคิดว่าเราต้องทำตัวเป็นผู้นำพาอบต.อื่นสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหานี้ร่วมกัน” (เจ้าหน้าที่ระดับสูงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ. กรณิลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

ในทางกลับกัน อบต.แต่ละพื้นที่เองก็ตระหนักถึงภาวะพึ่งพิงที่มีต่อเทศบาลตำบลเกาะคา และการขาดแคลนทรัพยากรของตนจึงเห็นว่าความร่วมมือคือทางออก ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า

“ความร่วมมือที่เกิดขึ้นได้ เพราะประเด็นหลักๆ 2 ประการคือ หนึ่ง ทิศทางเดียวกัน คือ เห็นร่วมกันว่าเรื่องขยะเป็นเรื่องที่ต้องจัดการร่วมกันและต้องอาศัยการจัดการตั้งแต่ต้นทาง สอง ศักยภาพและทรัพยากรที่จำกัด ทำงานท้องถิ่นมา 10 กว่าปี เห็นชัดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีทรัพยากรไม่เพียงพอในการจัดบริการสาธารณะ ดังนั้น จึงเห็นด้วยว่าการทำความร่วมมือและการทำ MOU กันจึงตอบโจทย์ได้ เพราะทำให้การทำงานเป็นแนวทางเดียวกัน และมีการใช้งบประมาณ บุคลากร และเครื่องมือเครื่องมือร่วมกัน” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ก., สัมภาษณ์ 12 ธันวาคม 2561)

2) การสนับสนุนจากภาครัฐส่วนกลาง นั่นคือ การสนับสนุนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยความร่วมมือกับ องค์กร JICA ประเทศญี่ปุ่น และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ต้องการส่งเสริมแนวทางการจัดบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องการพัฒนาฝีมือของการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว จึงได้ให้มีโครงการนำร่องขึ้น ซึ่งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเกาะคาเห็นโอกาสดังกล่าวจึงได้สมัครเข้าร่วมโครงการเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและองค์ความรู้ในการสร้างและขับเคลื่อนความร่วมมือในการจัดการขยะเพื่อแก้ปัญหาในระยะยาว ผู้บริหารฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำล้วนให้ข้อมูลตรงกันว่า การสนับสนุนจากรัฐส่วนกลางโดยการริเริ่มโครงการนำร่องดังกล่าว เป็นเสมือนสัญญาณที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความมั่นใจที่จะกล้าทดลองแนวทางใหม่ๆ หรือนวัตกรรมในการจัดบริการสาธารณะ โดยไม่ต้องกลัวว่าจะเป็นการทำภารกิจนอกเหนืออำนาจหน้าที่

3) การสนับสนุนจากประชาชนและชุมชน นอกจากความมุ่งมั่นของผู้นำแล้ว การตัดสินใจสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องได้รับความเห็นชอบฉันทามติจากประชาชน ซึ่งสำหรับกรณีนี้ได้ถูกกำหนดให้เป็นเงื่อนไขเบื้องต้น (precondition) ของการสร้างความร่วมมือ

ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ตระหนักดีว่า การทำเรื่องลดขยะต้นทางให้สำเร็จนั้น ประชาชนต้องเห็นความสำคัญหรือเอาด้วย ซึ่งมีเสียงสะท้อนที่เป็นข้อสังเกตจากบทสัมภาษณ์ว่าการที่ประชาชนเอาด้วยนั้นส่วนสำคัญคือเนื่องจากไม่ต้องการให้ อบต. ไตมีแนวคิดจะสร้างบ่อขยะในพื้นที่ตนเอง จึงเห็นด้วยกับการจัดการขยะตั้งแต่ต้นทางจากชุมชนแล้วขนไปทิ้งที่อื่น

4) การบริหารจัดการความร่วมมือ สำหรับการบริหารจัดการความร่วมมือนั้น มีโครงสร้างและการดำเนินการดังนี้ คือ มีการจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานและบริหารจัดการร่วมด้านการจัดการขยะ” ระหว่าง 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมาย ทว่าเป็นเสมือนพื้นที่สำหรับดำเนินการขับเคลื่อนความร่วมมือซึ่งมีสถานที่ตั้งของศูนย์ที่อยู่เทศบาลตำบลเกาะคา โดยมีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ที่ระบุความสัมพันธ์และหน้าที่ของแต่ละองค์กรภาคีในขอบเขตระยะเวลา 3 ปี ทั้งนี้ ในการขับเคลื่อนการดำเนินการร่วมกัน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโดยมีนายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสมาชิกซึ่งเป็นกลไกที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจเชิงนโยบายร่วมกัน นอกจากนี้ยังมีการแต่งตั้งคณะทำงานภายใต้คณะกรรมการบริหารเพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนปฏิบัติการจริง ซึ่งมีสมาชิกประกอบด้วยปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุข และนิติกร ซึ่งประเด็นที่น่าสนใจในการมีนิติกรเป็นสมาชิกรวมกัน ผู้ให้ข้อมูลกล่าวตรงกันว่าเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากในประเทศไทยยังไม่มีระเบียบข้อกฎหมายที่ระบุชัดเจนเรื่องการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาล จึงถือเป็นนวัตกรรมทางการบริหารจัดการที่จำเป็นต้องมีนิติกรในการหาช่องทางและให้คำปรึกษาเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ปฏิบัติการได้จริง ซึ่งประเด็นนี้สอดคล้องกับที่ Bailey and Koney (2000, p.102) เสนอไว้ว่าในการจะจัดตั้งพันธมิตรความร่วมมือที่เป็นทางการนั้นจำเป็นต้องมีทั้งที่ปรึกษาทางกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อช่วยเหลือและให้คำปรึกษาในการขับเคลื่อนความร่วมมือต่างจากการเป็นเครือข่ายกันแบบหลวมๆ

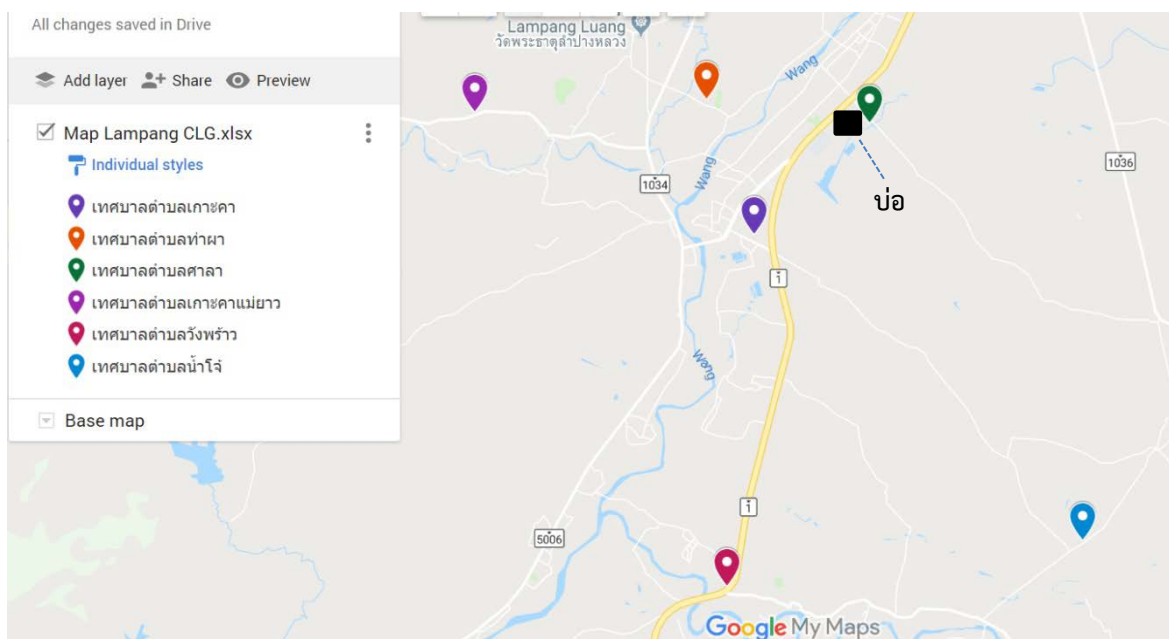
ในแง่ของการบริหารจัดการทรัพยากรภายใต้ความร่วมมือ มีการดำเนินการ 2 แนวทางควบคู่กัน คือ ในแนวทางแรกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีใช้ทรัพยากรของตนเอง ทั้งเงิน คน และวัสดุอุปกรณ์ในการจัดทำภารกิจและดำเนินโครงการเกี่ยวกับการจัดการบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะในพื้นที่เขตการปกครองของตน ทั้งภารกิจที่เป็นนโยบายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เอง และภารกิจ/โครงการ/แนวทางในการลดขยะต้นทางร่วมกับชุมชนอันเป็นข้อตกลงที่มาจากการตัดสินใจร่วมกันของคณะกรรมการฯ (aligned activities) ทั้งนี้ โดยที่แต่ละพื้นที่อาจเลือกใช้แนวทางที่เหมาะสมกับพื้นที่ของตน เช่น บางแห่งเลือกดำเนินการกิจกรรมธนาคารขยะ หรือบางแห่งเลือกดำเนินกิจกรรมหน้าบ้านน่ามอง การจัดทำปุ๋ยหมัก และน้ำหมักชีวภาพ หรือบางแห่งดำเนินการโครงการเลี้ยงไส้เดือนเพื่อกำจัดขยะเปียก เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องอุดหนุนงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อสนับสนุนการดำเนินการร่วมกันภายใต้ศูนย์ความร่วมมือฯ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมคือการลดขยะอย่างยั่งยืน โดยในช่วงเริ่มต้นของความร่วมมือ องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจ่ายเงินอุดหนุนเท่ากัน

แห่งละ 100,000 บาทต่อปี ในขณะที่เทศบาลตำบลเกาะคาซึ่งเป็นผู้นำความร่วมมือจ่ายเงินอุดหนุนให้กับศูนย์ความร่วมมือฯ 200,000 บาทต่อปี ต่อมาในปี พ.ศ. 2556 ได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมัครใจเข้าเป็นภาคีสมาชิกเพิ่มอีก 2 แห่งคือ เทศบาลตำบลวังพร้าว และเทศบาลตำบลน้ำโจ้ ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวในความร่วมมือที่เป็นภาคีที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำเภอเกาะคา กล่าวคือ ตั้งอยู่ในอำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง ทั้งนี้โดยที่มีเขตพื้นที่ติดกับอปท.ที่อยู่ในความร่วมมือ คือ เทศบาลตำบลศาลา (ซึ่งเป็นที่ตั้งของบ่อกำจัดขยะ) และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในความร่วมมือได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดในภายหลัง จึงได้ใช้วิธีในการจ่ายเงินอุดหนุนในการดำเนินการไปที่ศูนย์ความร่วมมือปีละเท่ากันทั้งหมดกระทั่งถึงปัจจุบัน

ปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2561) จึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ความร่วมมือจำนวนทั้งสิ้น 6 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลเกาะคา เทศบาลตำบลท่าผา เทศบาลตำบลศาลา เทศบาลตำบลเกาะคาแม่ยาว เทศบาลตำบลน้ำโจ้ และเทศบาลตำบลวังพร้าว ซึ่งแสดงผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการสร้างแผนที่ (Mapping) เพื่อแสดงภูมิศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาคีความร่วมมือได้ตามภาพที่ 4.2

ภาพที่ 4.2 แผนที่แสดงภูมิศาสตร์ของความสัมพันธ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ความร่วมมือในการจัดการขยะและการบริหารจัดการบ่อขยะ จังหวัดลำปาง ในปี พ.ศ. 2561



ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

ทั้งนี้ โดยความร่วมมือที่เกิดขึ้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถจัดบริการสาธารณะในการจัดการขยะร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพจากเดิมที่มีพื้นที่ให้บริการ 52.95

ตารางกิโลเมตรในปี พ.ศ.2549 ขยายครอบคลุมพื้นที่ในการให้บริการกว่า 133 ตารางกิโลเมตร ในปัจจุบัน และครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึง 2 อำเภอ ได้แก่ อำเภอกะชังและอำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง

ตารางที่ 8 จำนวนพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 6 แห่งที่อยู่ภายใต้ความร่วมมือในการบริหารจัดการขยะ จังหวัดลำปาง ในปี พ.ศ.2561

เทศบาลตำบลกะชัง	3.95 ตารางกิโลเมตร
เทศบาลตำบลศาลา	19 ตารางกิโลเมตร
เทศบาลตำบลท่าผา	15 ตารางกิโลเมตร
เทศบาลตำบลกะชังแม่ยาว	15 ตารางกิโลเมตร
เทศบาลตำบลวังพร้าว	22 ตารางกิโลเมตร
เทศบาลตำบลน้ำใจ	62 ตารางกิโลเมตร
รวม	133 ตารางกิโลเมตร

ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

อย่างไรก็ตาม บ่อขยะที่ใช้ร่วมกันซึ่งบริหารจัดการโดยศูนย์ความร่วมมือฯ และเป็นบ่อที่มีที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลศาลานั้น ได้ถูกปิดไปเมื่อประมาณช่วงกลางปี พ.ศ.2561 เนื่องจากเกิดไฟไหม้บ่อขยะครั้งใหญ่ ทำให้ตั้งแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบันในขณะทำการศึกษานี้เป็นเวลากว่า 6 เดือนแล้วที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่เป็นภาคีความร่วมมือต้องทำการขนขยะไปทิ้งที่บ่อขยะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง ซึ่งอยู่ห่างไกลจากพื้นที่โดยมีระยะทางในการเดินทางขนขยะไป-กลับ ประมาณ 100 กิโลเมตร ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบกรับค่าใช้จ่ายด้านเชื้อเพลิงค่าน้ำมันรถเพิ่มขึ้น รวมถึงค่าสึกหรอของรถขนขยะที่ต้องแบกรับน้ำหนักเที่ยวละหลายตันในการขนส่งระยะทางไกล

4.2 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดร้อยเอ็ด

4.2.1 บริบทของพื้นที่

ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในกรณีศึกษา นี้ เป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 5 แห่งในเขตอำเภอเมืองจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งถึงแม้จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (lower-tier local government) ทั้งหมด ทว่ามีรูปแบบที่ต่างกัน คือ มีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นผู้นำความร่วมมือและเมืองการบริหารส่วนตำบลจำนวน 4 แห่งเป็นองค์กรภาคีในความร่วมมือ โดยมีข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

เมืองร้อยเอ็ด จัดเป็นเมืองชุมทางที่สำคัญแห่งหนึ่งของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากมีทำเลที่ตั้งอยู่เกือบกึ่งกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงทำให้มีเส้นทางคมนาคม ติดต่อกับจังหวัดต่าง ๆ ภายในภาคค่อนข้างมากและสะดวก ซึ่งส่งผลให้เมืองร้อยเอ็ดมีการขยายตัว ทางเศรษฐกิจ ทางด้านการค้า พาณิชยกรรมและบริการค่อนข้างสูง ทั้งอาคารพาณิชย์ ศูนย์บริการ ร้านอาหาร และสถานบริการต่างๆ โดยส่วนใหญ่จะกระจายตัวไปตามเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมต่อกับจังหวัดอื่น ๆ เช่น เส้นทางไปจังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นต้น ได้แบ่งชุมชนเพื่อการบริหารจัดการออกเป็น 20 ชุมชน มีจำนวนประชากร 35,464 คน และมีพื้นที่ในเขตการปกครอง 11.63 ตารางกิโลเมตร

องค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน

มีที่ตั้งอยู่ในตำบลดงลาน อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองร้อยเอ็ดไปทางทิศตะวันตกประมาณ 5 กิโลเมตร มีพื้นที่รับผิดชอบประมาณ 22 ตารางกิโลเมตร และมีอาณาเขตติดต่อคือ ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลเหนือเมือง อำเภอเมือง ทิศใต้ ติดต่อกับ ตำบลขอนแก่น อำเภอเมือง ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง และทิศตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลปอภาร อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ทั้งนี้ มีจำนวนประชากร 8,591 คน ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 95 ประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยมีข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจหลัก นอกจากนั้นเป็นอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร อาทิ โรงสีข้าว และอุตสาหกรรมในครัวเรือน เช่น จักสาน เย็บผ้า ทอผ้าไหม เป็นต้น

องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง

ตั้งอยู่ห่างจากอำเภอเมืองร้อยเอ็ด ประมาณ 5 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมด 26.7 ตารางกิโลเมตร แบ่งชุมชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 20 หมู่บ้าน มีอาณาเขตการปกครองติดต่อพื้นที่ใกล้เคียง ดังนี้คือ ทิศเหนือ จดเขต เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ทิศใต้ จดเขต อบต.โนนรังและ อบต.สะอาดสมบูรณ์ ทิศตะวันออก จดเขต อบต.หนองไผ่ อำเภอธวัชบุรี ทิศตะวันตก จดเขต อบต.ขอนแก่นและ อบต.ดงลาน มีจำนวนประชากร 17,513 คน และพื้นที่การปกครอง 28.25 ตารางกิโลเมตร ประชากรในพื้นที่ประกอบอาชีพรับราชการ รับจ้าง ประกอบธุรกิจ และทำการเกษตร และในพื้นที่มีปั้มน้ำมัน 2 แห่ง ปั้มน้ำ 2 แห่ง โรงงานอุตสาหกรรม 14 แห่ง และโรงสีข้าว 15 แห่ง

องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง

มีที่ตั้งอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองร้อยเอ็ดทางทิศเหนือประมาณ 5 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 29.25 ตารางกิโลเมตร และมีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ใกล้เคียง ดังนี้ คือ ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลยางใหญ่ อำเภอจังหาร ทิศใต้ ติดต่อกับเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ตำบลในเมือง อำเภอเมืองร้อยเอ็ด ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอเชียงขวัญ และอำเภอธวัชบุรี ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลดงลาน และตำบลหนองแวง อำเภอเมืองร้อยเอ็ด ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปของตำบลเหนือเมือง ส่วนใหญ่มีสภาพพื้นที่เป็นที่ราบถึงค่อนข้างราบเรียบสม่ำเสมอ การใช้ประโยชน์ที่ดินของตำบลเหนือเมืองกว่าร้อยละ 68 เป็น

พื้นที่ทำนา นอกจากนี้ยังมีแหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญสามารถนำไปใช้ประโยชน์ เพื่อการเกษตรและเลี้ยงสัตว์ และยังมีลำห้วยเหนือไหลผ่านพื้นที่ตำบลตลอดแนวทางตอนล่างของตำบล

ในพื้นที่มีประชากรทั้งสิ้น 19,726 คน ประชากรในตำบลเหนือเมืองส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนาเป็นหลัก รองลงมาเป็นอาชีพรับจ้างนอกสาขาการเกษตร และเป็นที่ตั้งของสถานประกอบการจำนวนมาก โดยมีโรงแรมและบังกะโลกว่า 10 แห่ง ปั้มน้ำมันและก๊าซ 8 แห่ง โรงงานอุตสาหกรรม 2 แห่ง โรงเรียน 9 แห่ง ร้านค้าย่อยกว่า 224 แห่ง และสถานประกอบการอื่นๆ อีกจำนวน 557 แห่ง

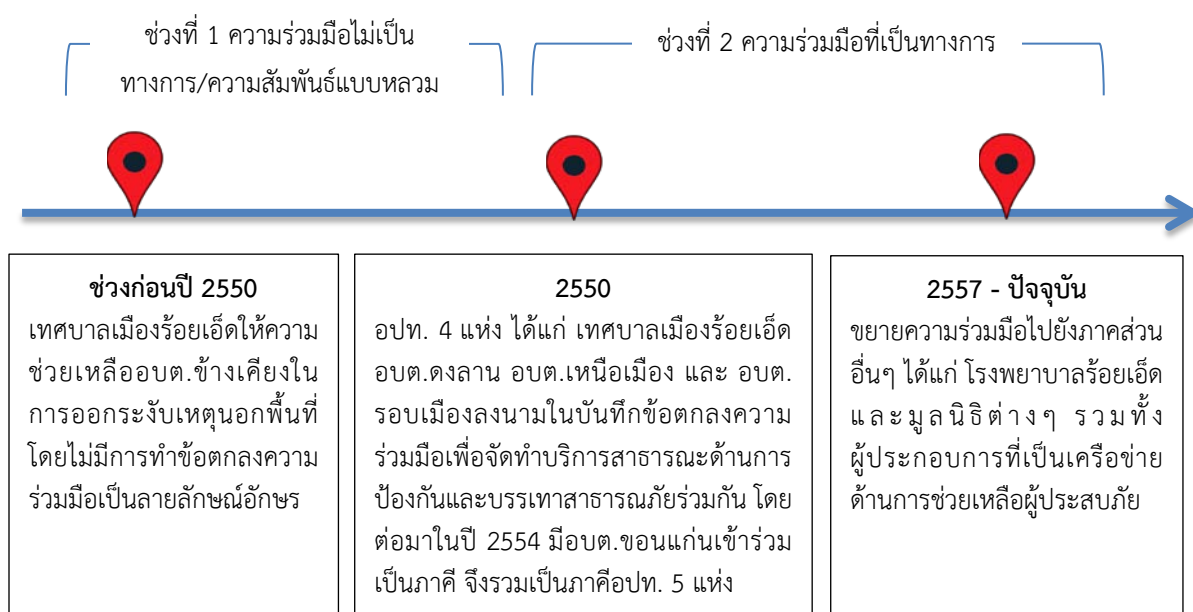
องค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น

องค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น อยู่ในเขตตำบลขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองร้อยเอ็ดประมาณ 5 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 27 ตารางกิโลเมตร โดยมีอาณาเขตติดกับพื้นที่ตำบลต่างๆ ดังนี้ คือ ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลดงลาน ทิศใต้ ติดต่อกับ ตำบลสะอาดสมบูรณ์ ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ตำบลรอบเมืองและดงลาน ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลเมืองเปลือย ตำบลหนองใหญ่ อำเภอศรีสมเด็จ มีเขตการปกครองทั้งหมด 14 หมู่บ้าน และมีจำนวนประชากร ทั้งหมด 7,311 คน ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 80 ประกอบอาชีพทำการเกษตร ได้แก่ ทำนา ปลูกข้าว ไร่ยาสูบ และที่เหลือประกอบอาชีพส่วนตัว ค้าขาย รับราชการและรับจ้าง

4.2.2 ความเป็นมาของความร่วมมือ

ในปี พ.ศ.2550 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ดจำนวน 4 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างที่มีพื้นที่อาณาเขตติดกันนั้น ได้สร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการในการจัดบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกันโดยการร่วมลงนามบันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัย และจัดตั้ง “ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย” ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ทำงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดอันเป็นผู้นำและเจ้าภาพหลักของความร่วมมือนี้ อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรณีศึกษานี้มีลักษณะที่เป็นพัฒนาการที่สามารถแบ่งการวิเคราะห์ออกได้เป็น 2 ช่วงคือ ในลักษณะคล้ายคลึงกันกับกรณีศึกษาจังหวัดลำปาง กล่าวคือ ช่วงแรกเริ่มต้นความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ โดยมีประเด็นปัญหาเรื่องการพึ่งพิงทรัพยากรและการขาดแคลนทรัพยากรเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดการริเริ่มความร่วมมือ และช่วงที่สองความร่วมมือที่เป็นทางการ ที่ริเริ่มโดยผู้นำฝ่ายการเมืองของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและทรัพยากรในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวสูงสุดในพื้นที่เครือข่าย (ดูภาพที่ 4.3) ดังสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

ภาพที่ 4.3 พัฒนาการของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด ตั้งแต่ช่วงก่อนปี พ.ศ.2550 จนถึงปัจจุบัน



ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

ช่วงที่ 1 ความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ (ก่อนปี พ.ศ. 2550)

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แห่งในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดร้อยเอ็ด มีจุดเริ่มต้นจากที่องค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง ซึ่งมีพื้นที่รอบเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนั้น ขาดศักยภาพในการจัดบริการดังกล่าว อันเป็นผลจากการ **ข้อจำกัดด้านทรัพยากร (resource constraint)** ได้แก่ งบประมาณจำกัด ขาดบุคลากรที่มีความรู้และทักษะในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เฉพาะ รวมถึงการที่ขาดแคลนงบประมาณยังส่งผลให้ไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่มีศักยภาพและเหมาะสมจะนำไปใช้ในการบรรเทาสาธารณภัยได้ (โปรดดูตารางที่ 9)

ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งมักจะขอความช่วยเหลือจากเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดให้ออกไปช่วยระงับเหตุเมื่อเกิดเหตุสาธารณภัย โดยการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือที่ไม่เป็นทางการกล่าวคือ การที่นายกอบต.เหล่านั้นประสานขอความช่วยเหลือทางโทรศัพท์มายังนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ดเป็นรายครั้งเมื่อมีเหตุ หรือกล่าวได้ว่าเป็นการ **สร้างภาวะพึ่งพิงเพื่อใช้ทรัพยากร (resource dependency)** ทั้งวัสดุอุปกรณ์ได้แก่ รถดับเพลิงและทีมบุคลากรที่ผ่านการฝึกอบรมกระทั่งมีความ

เชื่อว่าชาวนาที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีศักยภาพมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่เหล่านั้น

ตารางที่ 9 จำนวนประชากร พื้นที่ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงต้นของความร่วมมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด

ชื่ออปท.	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร	ที่มาของรายได้			รวมรายได้ ทั้งหมด (ล้านบาท)
			อปท.จัดเก็บเอง (ล้านบาท)	ส่วนกลางจัดเก็บ และแบ่งให้ (ล้านบาท)	เงินอุดหนุน (ล้านบาท)	
เทศบาลเมือง ร้อยเอ็ด	11.63	34,637	40.25	61.19	190.57	292.01
อบต.ดงลาน	9.90	8,076	1.43	10.21	12.02	23.65
อบต.รอบเมือง	28.25	16,621	1.77	18.56	19.12	39.45
อบต.เหนือเมือง	29.25	19,505	4.44	20.65	18.63	43.73

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2552)

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์แบบเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความท้าทายและปัญหาต่อเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดที่ต้องออกไปช่วยเหลือระงับเหตุนอกพื้นที่ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการถูกตรวจสอบว่าเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้สามารถจัดบริการในเขตพื้นที่การปกครองของตนเท่านั้น รวมทั้งการออกกระงับเหตุแต่ละครั้งมีค่าใช้จ่ายและใช้ทรัพยากรทั้งเวลาและบุคลากรที่ต้องปฏิบัติงานนอกพื้นที่ ซึ่งเมื่อไม่มีข้อตกลงร่วมกันที่เป็นทางการทำให้ไม่มีแนวทาง หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการกับการใช้ทรัพยากรดังกล่าว ทำให้เกิดความริเริ่มสร้างความร่วมมือที่เป็นทางการโดยมีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นผู้นำความร่วมมือ ดังที่จะได้กล่าวถึงในช่วงต่อไป

ช่วงที่ 2 ความร่วมมือที่เป็นทางการ (พ.ศ. 2550 – ปัจจุบัน)

จากการเผชิญกับความท้าทายที่เกิดจากความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการข้างต้น ทำให้นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดใช้อำนาจในแง่ของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและมีประสบการณ์มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเครือข่าย หรือเป็น ‘พี่ใหญ่’ ในการโน้มน้าวชักจูงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 แห่งที่มักขอความช่วยเหลือมาแบบอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวนั้นมาร่วมทำความร่วมมือที่เป็นทางการโดยการลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน ดังที่ผู้นำฝ่ายการเมืองได้สะท้อนไว้ว่า

“ความร่วมมือที่เกิดขึ้น ประเด็นหลักเพราะอบต.หลายแห่งไม่มีศักยภาพในการจัดการและรับมือกับประเด็นสาธารณะนี้ บางแห่งมีวัสดุอุปกรณ์แต่ขาดเจ้าหน้าที่และทีมที่มีศักยภาพเพียงพอ ซึ่งทำให้เดิมที เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดต้องออกไปช่วยระงับเหตุให้บริการนอกพื้นที่ ปฏิเสธก็ไม่ได้ ดังนั้นต้องการหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนพอสมควร” (นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จ. กรณ์ร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า เป้าหมายของการสร้างความร่วมมือ มิใช่เป็นเพียงความต้องการแก้ปัญหาที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเผชิญดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น ทว่า เป้าหมายสูงสุดคือเป็นความพยายามของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดที่มีมุมมองต่อองค์กรตนเองว่าเป็นพี่ใหญ่ และทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงที่จะต้องช่วยอบต.ที่เพิ่งเกิดใหม่ให้สามารถพัฒนาศักยภาพของตนได้โดยเฉพาะการมีทีมบุคลากรด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีศักยภาพและมีวัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอให้บริการ และอบต.แต่ละแห่งเองก็ต้องยกระดับขีดความสามารถของตนเองในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนที่ไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่ใดได้รับการบริการสาธารณะจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีคุณภาพมีประสิทธิภาพเท่าเทียมกัน (ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดร้อยเอ็ด, 2560: 3) หรืออีกนัยหนึ่ง คือเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น (trust) ในบริการสาธารณะที่จัดโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ผู้นำฝ่ายการเมืองยืนยันไว้ ดังนี้

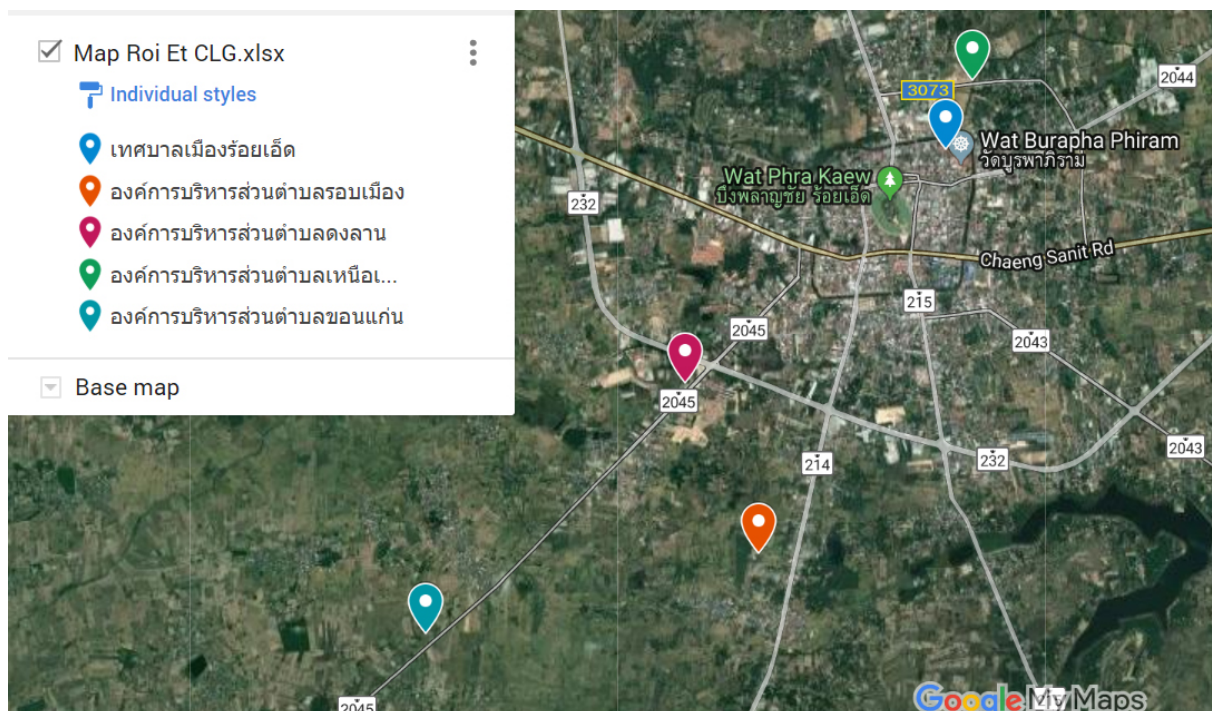
“...ต้องการหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนพอสมควร ไปพร้อมกับช่วยให้อบต.ข้างเคียงสามารถยกระดับศักยภาพของตนเองได้ และ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเองอยู่ชุมชนเมือง ได้รับการจับตาตรวจสอบอยู่เสมอ จึงต้องพัฒนาตนเองเสมอเรื่องจัดบริการสาธารณะทำให้เรามีประสิทธิภาพการบริหารจัดการมากกว่าจึงทำหน้าที่เป็นเหมือนพี่เลี้ยงไปด้วย ตรงนี้อีกประการคืออยากให้ประชาชนเชื่อมั่นการให้บริการโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีการสร้างความร่วมมือแบบสมัครใจตรงนี้” (นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จ. กรณ์ร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

ซึ่งสอดคล้องกับที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอีกแห่งหนึ่งได้กล่าวไว้ว่า

“ความสมัครใจของอบต.ต่างๆที่จะเข้ามาร่วมมือกันมันเกิดขึ้นเพราะศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งของอบต.นั้นมีจำกัด คือ ต้องมาเข้าร่วมเพื่อให้คนในพื้นที่เกิดความเชื่อมั่นในการจัดบริการสาธารณะ” (เจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จ. กรณ์ร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

ดังนั้น ในปี พ.ศ.2550 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมืองจึงได้ร่วมกันลงนามบันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน โดยจัดกลุ่มพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ร่วมกันป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง ภัยที่เกิดจากสารเคมีหรือวัตถุอันตรายรั่วไหลและภัยอื่นๆ ทั้งนี้ โดยจัดตั้งเป็น “ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย” ที่มีระบบบริหารจัดการที่ชัดเจน ซึ่งด้วยผลการดำเนินงานของศูนย์เป็นที่ประจักษ์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ในปี พ.ศ.2554 องค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น ซึ่งมีพื้นที่ติดกับอบต.ดงลานและ อบต.รอบเมือง ได้เข้าร่วมเป็นองค์กรภาคีเพิ่มอีก 1 แห่ง ทำให้รวมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีความร่วมมือทั้งหมด 5 แห่ง (โปรดดูภาพที่ 4.4 และตารางที่ 10) ที่ได้บูรณาการ งบประมาณ บุคลากร และเครื่องมืออุปกรณ์เพื่อจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่รวมทั้งสิ้น 114.58 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุม 20 ชุมชน 71 หมู่บ้าน ประชาชนผู้ได้รับบริการรวม 87,247 คน (ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย, 2560) ซึ่งแสดงถึงการเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการจัดบริการ และทำให้ประชาชนในแต่ละพื้นที่ไม่ว่าจะอยู่ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดมีความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเท่าเทียมกัน

ภาพที่ 4.4 แผนที่แสดงภูมิศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดร้อยเอ็ด ในปี พ.ศ.2561



ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 10 จำนวนพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
จำนวน 5 แห่ง ภายใต้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดร้อยเอ็ด ในปี พ.ศ.2561

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	11.63 ตารางกิโลเมตร
อบต.เหนือเมือง	29.25 ตารางกิโลเมตร
อบต.รอบเมือง	26.7 ตารางกิโลเมตร
อบต.ดงลาน	22 ตารางกิโลเมตร
อบต.ขอนแก่น	25 ตารางกิโลเมตร
รวม	133 ตารางกิโลเมตร

ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

ด้วยผลการดำเนินงานที่เป็นที่ประจักษ์ต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 ที่ศูนย์ความร่วมมือนี้มีความโดดเด่นเป็นที่รู้จักและยอมรับในระดับชาติ โดยแสดงได้จากการได้รับรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้าอย่างต่อเนื่องหลายปี และการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพได้สร้างการยอมรับและความเชื่อมั่นจากภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ที่มีต่อการจัดบริการนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในศูนย์ความร่วมมือ ทำให้ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยสามารถขยายเครือข่าย โดยไม่ใช้กับเฉพาะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเท่านั้นอีกต่อไป กล่าวคือ **ขยายจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (inter-local collaboration) สู่ความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆในการบริหารจัดการท้องถิ่น (collaborative local governance)** โดย ในปี 2557 ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยได้จัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะกับเครือข่ายด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ทั้งกับองค์กรในภาครัฐ ได้แก่ โรงพยาบาลร้อยเอ็ด และ องค์กรภาคเอกชน ได้แก่ สมาคมแสงธรรมรัตนการกุศลร้อยเอ็ด สมาคมนครสาเกตกุศลสงเคราะห์ และมูลนิธิร้อยเอ็ดการกุศล และต่อมาในปี 2559 ได้มีเครือข่ายภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเพิ่มเติม ได้แก่ อุรุรุ่งเรืองบริการ และอุสหัสย์เครน ซึ่งทำให้เกิดการบูรณาการทรัพยากรทั้งทางด้านบุคลากร และด้านเครื่องมืออุปกรณ์ที่พร้อมให้บริการประชาชนผู้ประสบภัยได้ตลอด 24 ชั่วโมง เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งเป้าหมายหลักสูงสุดของการสร้างเครือข่ายความร่วมมือนี้ (ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยร้อยเอ็ด, 2560)

4.2.3 บทเรียนความร่วมมือ

1) **ความร่วมมือไม่ควรมาจากการสั่งการว่าต้องพิจารณาจากธรรมชาติของบริการสาธารณะนั้นๆ** การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรเป็นการบังคับขีดเส้นแบ่งโซน หรือบังคับจับคู่ความร่วมมือ ว่าต้องเกิดขึ้นทั้งจากความสมัครใจและต้องสอดคล้องกับลักษณะธรรมชาติของประเด็นปัญหาหรือบริการสาธารณะนั้นๆ ที่ทำให้จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกัน ซึ่งในกรณีของความร่วมมือระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรอบนั้น เป็นความร่วมมือในการบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งนอกจากโดยธรรมชาติของปัญหาจะมีลักษณะข้ามพรมแดนเขตการปกครองได้ อาทิ ภัยน้ำท่วม หรือเพลิงไหม้ ที่อาจข้ามพรมแดนได้แล้ว ประเด็นสาธารณะนี้ยังต้องการการระงับเหตุจากหน่วยจัดบริการที่ใกล้ที่สุด (subsidiarity) นั่นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการให้ใกล้ชิดชาวบ้านและทันทั่วทั้งมากที่สุด

ดังนั้น ด้วยธรรมชาติของบริการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งต้องให้บริการในลักษณะ subsidiarity ดังกล่าว การคัดเลือกองค์กรภาคีความร่วมมือจึงต้องพิจารณาพื้นที่การให้บริการและระยะทางที่องค์กรภาคีในศูนย์ความร่วมมือฯ โดยเฉพาะจากศูนย์กลางความร่วมมือซึ่งมีที่ตั้ง ณ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจะออกระงับและบรรเทาสาธารณภัยได้ทันทั่วทั้งด้วย ดังคำสัมภาษณ์ที่ยืนยันประเด็นนี้ไว้ว่า

“เคยมี อบต.หนองแวง ซึ่งมีพื้นที่ติดกับ อบต.ดงลาน และ อบต.เหนือเมือง เข้ามาขอเป็นภาคีความร่วมมือแต่ศูนย์ความร่วมมือได้ประชุมและมีมติปฏิเสธเนื่องจากเห็นว่าจะทำให้พื้นที่บริการกว้างเกินไป หากเกิดเหตุอาจไปช่วยระงับไม่ทันทั่วทั้ง” (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก. กรณียร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

“อปท.แห่งสุดท้ายที่เข้าร่วมเป็นภาคีของศูนย์คือ อบต.ขอนแก่น ซึ่งที่รับเข้ามาเป็นภาคีได้เพราะพื้นที่ไม่ไกลเกินไปในการออกปฏิบัติงานได้” (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ. กรณียร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

ดังนั้น การขีดเส้นแบ่งโซนแบบสั่งการหรือจับคู่ความร่วมมือโดยขาดความเข้าใจหรือตระหนักถึงประเด็นดังกล่าว อาจทำให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นไม่ตอบรับกับเป้าหมายในการช่วยยกระดับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กให้สามารถจัดการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพมากขึ้นได้

2) **ผู้นำความร่วมมือในการยกระดับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคี** จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า การริเริ่มและขับเคลื่อนความร่วมมือให้สำเร็จและต่อเนื่องจำเป็นต้องมีผู้นำความร่วมมือที่เข้มแข็ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพมากกว่าองค์กรอื่นในเครือข่ายจึงจะสามารถช่วยองค์กรภาคีพัฒนาศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะได้ ดังคำยืนยันจากเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในความร่วมมือดังนี้

“ความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ต้องมี Key man หมายถึงคนที่มีศักยภาพที่เราเชื่อถือเป็นผู้นำพาไป ซึ่งที่นี้ก็คือ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด หรือในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมืองซึ่งก็เป็นภาคของเรา แต่ตอนนี้เข้มแข็งและมีศักยภาพมาก นั่นก็เพราะมี key man มีหัวหน้าสำนักปลัดซึ่งเล็งเห็นความสำคัญของการจัดบริการสาธารณะเรื่องนี้ และนั่นก็ทำให้อบต.เหนือเมืองก็จะกำลังขยายเรื่องขยายความร่วมมือไปใน zone พื้นที่ตัวเองอยู่ตอนนี้” (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข. กรณีร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

“ที่สำคัญต้องมี key actor ที่เข้มแข็งด้วย และต้องไม่เป็นการบังคับและขีดเส้นแบ่งโซนให้ ต้องให้เป็นความร่วมมือไปตามธรรมชาติ เกิดจาก node ที่เข้มแข็ง ตัวอย่างศูนย์ของเราในการทำงานคือ มีการประชุมพูดคุยกันเป็นประจำ ช่วงแรก คณะกรรมการ board ใหญ่ประชุมทุก 2 เดือน ต่อมาทุก 3 เดือน กระทั่งปัจจุบันที่งานไปได้ศูนย์เข้มแข็งก็ประชุมกันทุก 6 เดือน แต่ที่ยังประชุมกันทุกเดือนเป็นประจำคือ คณะทำงาน ซึ่งระดับเจ้าหน้าที่เค้าเป็นพี่เป็นน้องกันอยู่แล้ว งานลักษณะนี้ธรรมชาติคือต้องรู้จักกัน อยู่ด้วยกัน กินด้วยกัน เรียนรู้พัฒนาไปด้วยกัน” (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ง. กรณีร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความร่วมมือในกรณีร้อยเอ็ดนอกจากจะมีเป้าหมายที่สอดคล้องกับการจัดบริการประเภทนี้ นั่นคือ มุ่งยกระดับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งให้มีทีมบุคลากรที่มีความรู้และทักษะ มีทีมอปท.ที่เข้มแข็ง และมีวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือที่มีศักยภาพไว้ประจำ ณ แต่ละพื้นที่ที่ต้องให้บริการประชาชนได้อย่างทันท่วงทีแล้ว ยังต้องมีผู้นำความร่วมมือคือเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดซึ่งมีศักยภาพและประสบการณ์มากกว่าเป็นเสมือนพี่เลี้ยงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ดังคำสัมภาษณ์ที่ผู้นำฝ่ายการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งได้กล่าวไว้ว่า

“เป้าหมายของความร่วมมือในศูนย์ความร่วมมือ คือ การสร้างศักยภาพให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีมีศักยภาพให้ได้เท่าเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ดังนั้น แนวทางหนึ่งที่เราก็คือ มีคณะกรรมการประเมินศักยภาพของทุกอปท. เพื่อให้อปท.ที่เข้มแข็งสามารถขยายผลออกไปได้ยังโซนอื่นต่อเนื่องได้ ตัวอย่างเช่นที่ตอนนี้ อบต.เหนือเมืองก็มีความเข้มแข็งมาก กลายเป็นแม่ข่ายใหม่ขยายออกไป” (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ง. กรณีร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

3) การบริหารจัดการความร่วมมือ ในความร่วมมือที่เป็นทางการและมีเป้าหมายร่วมในระยะยาวที่แต่ละองค์กรอาจต้องสละความเป็นอิสระบางส่วน นั่นคือ ต้องมีการมาตัดสินใจร่วมกันกับองค์กรภาคี ต้องจัดสรรทรัพยากรทั้งงบประมาณ เวลา และบุคลากรส่วนหนึ่งเพื่อขับเคลื่อนความร่วมมือให้บรรลุเป้าหมายที่มีร่วมกันนั้น จำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างและการบริหารจัดการที่ชัดเจน (governance structure) โดยในกรณีศึกษาได้มีการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ที่ระบุถึงเป้าหมาย บทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กร และมีการจัดตั้ง “ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย” ซึ่งมีได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ว่าเป็นพื้นที่สำหรับขับเคลื่อนความร่วมมือร่วมกัน และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือซึ่งประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายการเมือง และเจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคี ตัวแทนประชาชนและตัวแทน อปพร.ของแต่ละพื้นที่ ซึ่งเป็นทุนมนุษย์สำคัญที่จะทำให้ภาคีแต่ละแห่งสามารถยกระดับศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารดังกล่าวจะมีการประชุมในทุก 4 เดือนเพื่อวินิจฉัยและลงมติในเรื่องสำคัญ ตลอดจนการมอบนโยบาย และการติดตามประเมินเพื่อแก้ไขปัญหาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และพัฒนาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังมีการตั้งคณะทำงานฝ่ายประสานงานศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องขององค์กรภาคีเพื่อทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนงาน โครงการ/กิจกรรมที่ได้รับนโยบายจากคณะกรรมการบริหารมาสู่ภาคปฏิบัติจริง ทั้งนี้ โดยมีการประชุมเป็นประจำทุกเดือน เพื่อสรุป/ประเมินกิจกรรมที่ได้ดำเนินการ ร่วมกันวางแผนการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ระดมความคิดจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี และประเมินปัญหาอุปสรรคเพื่อนำเสนอคณะกรรมการบริหารต่อไป ซึ่งกลไกการทำงานร่วมกันที่สร้างขึ้นนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการมีส่วนร่วมในการมุ่งพัฒนาศักยภาพของการจัดบริการ มากกว่าการขอความช่วยเหลือจากเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเหมือนที่ผ่านมาก่อนมีการสร้างความร่วมมือ

นอกจากนี้ ยังมีการนำทรัพยากรมาใช้ร่วมกัน โดยเฉพาะการบูรณาการงบประมาณ (pooled money) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีแต่ละแห่งต้องอุดหนุนมาที่ศูนย์ความร่วมมือ โดยในช่วงต้นของความร่วมมือ อบต.อุดหนุนแต่ละ 100,000 บาท ต่อปี และเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในฐานะที่เป็นผู้นำความร่วมมือที่มีทรัพยากรและรายได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีจึงอุดหนุนมากกว่า 200,000 ต่อปี และต่อมาเมื่อบริบทเปลี่ยนแปลง พื้นที่กลายเป็นเมืองมากขึ้น สาธารณภัยมีความซับซ้อนและจัดการได้ยากขึ้น จึงได้เพิ่มงบประมาณที่ต้องอุดหนุนมาที่ศูนย์ โดยอบต.อุดหนุนปีละ 200,000 บาท และ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดอุดหนุนปีละ 400,000 บาท ทั้งนี้โดยจากการตัดสินใจร่วมกันของคณะกรรมการบริหารจึงได้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็น 3 หมวด คือ งบในการดำเนินการ 20% งบจัดซื้อเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ 40% ทั้งที่ไว้ที่ส่วนกลางและแจกจ่ายไปยังศูนย์ฯ ณ ที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีแต่ละแห่ง และงบจัดอบรม 40% โดยมีการจัดอบรมตลอดทั้งปีเพื่อพัฒนาความรู้ทักษะทั้งสำหรับเจ้าหน้าที่อปท. อปพร. และผู้ประกอบการรวมถึงชุมชนในแต่ละพื้นที่ ดังรายละเอียด

ประมาณการค่าใช้จ่ายศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (ตารางที่ 11) ซึ่งสอดคล้องกับที่ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวไว้ ดังนี้

“ภายใน 1 ปีงบประมาณจะมีโครงการอยู่ทั้งหมด 9 โครงการ มีการฝึกซ้อมแผนร่วมกัน 4 ครั้งต่อปี มีการฝึกอบรมอพพร.ร่วมกันทั้ง 5 พื้นที่ โดยแต่ละตำบลส่งอพพร.เข้าร่วมตำบลละ 20 คน รวม 5 อปท.เท่ากับ 100 คน ตรงนี้ทำให้เกิดเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการภายใต้ความร่วมมือที่เป็นทางการนั้น ทำให้เราสนิทกันเองโดยอัตโนมัติ” (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข. กรณีร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

ตารางที่ 11 รายละเอียดประมาณการค่าใช้จ่ายโครงการศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดร้อยเอ็ด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562

ที่	รายการค่าใช้จ่าย	จำนวนเงิน (บาท)
1.	งบกลางในการบริหารจัดการ	240,000
2.	ค่าใช้จ่ายโครงการ ประกอบด้วย	
	2.1 โครงการฝึกซ้อมแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	60,000
	2.2 โครงการฝึกอบรม อพพร.	230,000
	2.3 โครงการฝึกซ้อมเจ้าหน้าที่ป้องกันฯ และ อพพร.	50,000
	2.4 โครงการตรวจประเมินความพร้อมศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย	15,000
	2.5 โครงการตรวจท่อธารประปาดับเพลิง	10,000
	2.6 โครงการตรวจแนะนำการป้องกันและระงับอัคคีภัยสถานประกอบการ	25,000
	2.7 โครงการอบรมดับเพลิงเบื้องต้นให้แก่พนักงานสถานประกอบการ	40,000
	2.8 โครงการอบรมความรู้ให้แก่ประชาชนด้านการป้องกันและระงับอัคคีภัย	40,000
	2.9 โครงการตรวจถังเคมีดับเพลิง	10,000
3.	จัดซื้อวัสดุ และครภัณฑ์ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยประจำปี	480,000
	รวม	1,200,000

ที่มา: ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดร้อยเอ็ด (2561)

ซึ่งเห็นได้ว่าแนวทางการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวสอดคล้องกับเป้าหมายของความร่วมมือที่ต้องการพัฒนาศักยภาพของทุนมนุษย์ (40%) และทุนด้านเครื่องมืออุปกรณ์ (40%) เป็นสำคัญ ซึ่ง

องค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง มีพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ 43.13 ตารางกิโลเมตร หรือ 26,956 ไร่ ตั้งอยู่ในอำเภอเชียงใน จังหวัดอุบลราชธานี ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของอำเภอเชียงใน ซึ่งอยู่ห่างจากอำเภอ ประมาณ 15 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากจังหวัดอุบลราชธานี ประมาณ 54 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับตำบลต่างๆ ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับตำบลบ้านไทยและตำบลยางซันก อำเภอเชียงใน จังหวัดอุบลราชธานี
ทิศใต้	ติดต่อกับตำบลสหธาตุ อำเภอเชียงใน จังหวัดอุบลราชธานี และอำเภอค้อวัง จังหวัดยโสธร โดยมีลำน้ำชีกั้นเขตแดน
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับตำบลสร้างถ่อ อำเภอเชียงใน จังหวัดอุบลราชธานี
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับอำเภอมหาชนะชัย และอำเภอค้อวัง จังหวัดยโสธร ซึ่งเป็นเขต

พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าห่วน ซึ่งมีระยะทางห่างกันประมาณ 20 กิโลเมตร

ภูมิประเทศโดยรวมจำแนกได้เป็นพื้นที่ราบส่วนใหญ่ทางทิศเหนือของตำบลค้อทอง ในเขตหมู่ที่ 1, 2, 8, 9 และ 11 แต่มีพื้นที่ราบลุ่มเป็นแนวยาวตลอดทางทิศใต้ในเขตหมู่ที่ 3, 4, 5, 6, 7 และ 10 ซึ่งเป็นเขตที่มักจะประสบปัญหาอุทกภัยต่อเนื่องทุกปี ทั้งนี้สถานการณ์น้ำท่วมของบริเวณพื้นที่ในอดีตก่อนมีการสร้างฝายธาตุน้อย กั้นระยะเวลาประมาณ 7 วัน แต่หลังจากมีการสร้างฝายความรุนแรงและระยะเวลาของสถานการณ์น้ำท่วมนั้นกั้นระยะเวลายาวนานขึ้นมาก ส่งผลให้พืชผลทางเกษตรที่แช่อยู่ในน้ำได้รับความเสียหาย (อานนท์ แววงค์ และคณะ, 2556)

เนื่องจากงานศึกษาชิ้นนี้ สนใจในการกิจเกี่ยวกับความร่วมมือเกี่ยวกับการแก้ปัญหการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรกรรมในพื้นที่ จึงจะขอฉายภาพเกี่ยวกับแหล่งน้ำสำคัญในพื้นที่พอสังเขป ดังนี้ (กองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง, 2559)

1) ประเภทแม่น้ำ ห้วย ลำธาร คลอง ได้แก่ แม่น้ำชี, ลำห้วยสัมป่อย กว้าง 100 เมตร ยาว 4,000 เมตร ความลึกน้ำเฉลี่ยฤดูฝน 5 เมตร, เลิงสระปรัง กว้าง 50 เมตร ยาว 2,500 เมตร ความลึกน้ำเฉลี่ยฤดูฝน 4 เมตร และห้วยเรือ กว้าง 20 เมตร ยาว 2,500 เมตร ความลึกน้ำเฉลี่ยฤดูฝน 3 เมตร

2) ประเภทหนอง กุด บึงสาธารณะ ได้แก่ หนองกุดเอียน มีพื้นที่ทั้งหมด 40 ไร่ ความลึกน้ำเฉลี่ยฤดูฝน 5 เมตร , กุดชวย มีพื้นที่ทั้งหมด 120 ไร่ ความลึกน้ำเฉลี่ยฤดูฝน 4 เมตร, เลิงนอก มีพื้นที่ทั้งหมด 15 ไร่ ความลึกน้ำเฉลี่ยฤดูฝน 4 เมตร, เลิงแคน มีพื้นที่ทั้งหมด 50 ไร่ ความลึกน้ำเฉลี่ยฤดูฝน 4 เมตร, กุดไชวาน มีพื้นที่ทั้งหมด 50 ไร่ ความลึกน้ำเฉลี่ยฤดูฝน 4 เมตร, กุดไข่นุ่น มีพื้นที่ทั้งหมด 30 ไร่ ความลึกน้ำเฉลี่ยฤดูฝน 4 เมตร, หนองยาง มีพื้นที่ทั้งหมด 10 ไร่ ความลึกน้ำเฉลี่ยฤดูฝน 4 เมตร, เลิงสระปรัง มีพื้นที่ทั้งหมด 100 ไร่ ความลึกน้ำเฉลี่ยฤดูฝน 8 เมตร, หนองแสนทิศ มีพื้นที่ทั้งหมด 10 ไร่ ความลึกน้ำเฉลี่ยฤดูฝน 4 เมตร, หนองอีโลน มีพื้นที่ทั้งหมด 9 ไร่ ความลึกน้ำเฉลี่ยฤดูฝน 4 เมตร และหนองสิน มีพื้นที่ทั้งหมด 7 ไร่ ความลึกน้ำเฉลี่ยฤดูฝน 3 เมตร

สภาพทั่วไปด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ทางด้านโครงข่ายการคมนาคมองค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง มีเส้นทางคมนาคมที่สำคัญคือ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2406 จากอำเภอเชียงใน เพื่อเชื่อมไปยังจังหวัดยโสธร มีการคมนาคมเข้าถึงหมู่บ้าน แหล่งชุมชนและสถานที่สำคัญต่างๆ ของตำบล ซึ่งมีเส้นทางสำคัญประกอบด้วย ถนนคอนกรีต จากตำบลค้อทอง ผ่าน บ้านหนองซุ่น บ้านสร้างถ่อ ถนนลาดยางจากค้อทอง ผ่านบ้านสัมป่อย บ้านแก้งโพธิ์ บ้านธาตุกลาง บ้านสร้างถ่อ ถึงอำเภอเชียงใน และต่อไปจังหวัดอุบลราชธานี ถนนในตำบลและในหมู่บ้านบางส่วนเป็นถนนคอนกรีตและลาดยาง บางส่วนเป็นถนนลูกรัง การคมนาคมและการขนส่ง สามารถติดต่อได้สะดวก มีเพียงส่วนน้อยที่ยังไม่สามารถติดต่อได้สะดวก เพราะเป็นถนนดินทำให้การเดินทางลำบากในช่วงฤดูฝน

ทางด้านระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ แบ่งเป็นระบบไฟฟ้าและระบบประปา ซึ่งในตำบลค้อทองเป็นชุมชนชนบททว่ามีระบบการไฟฟ้าขยายทั่วถึงทั้งตำบล ประชากรมีไฟฟ้าใช้ครบทุกครัวเรือน และระบบประปา/บ่อบาดาลสาธารณะ (บ่อโยก) ประชาชนในตำบลค้อทองมีน้ำประปาใช้ทุกหมู่บ้าน

สภาพทั่วไปทางด้านการประชากรและสังคม

องค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง (2559) ประกอบด้วย 11 หมู่บ้าน มีประชากรผู้อยู่อาศัยทั้งสิ้น 1,141 หลังคาเรือน มีประชากร 6,284 คน โดยประชากรส่วนใหญ่มีลักษณะวิถีชีวิตคล้ายคลึงกับประชากรชุมชนอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกัน โดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ และการประมง

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาเจาะลึกไปในกลุ่มประชากรที่ทำเกษตรกรรมและรวมกลุ่มซึ่งเกี่ยวกับชลประทานระบบท่อพบว่า มีการรวมกลุ่มกันโดยริเริ่มจาก กลุ่มเกษตรกร 15 กลุ่ม จำนวน 233 หลังคาเรือน ครอบคลุมพื้นที่ 2,602 ไร่ ซึ่งในปัจจุบันกลุ่มมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 12 รายชื่อกลุ่มเกษตรกรซึ่งรวมกลุ่มเกี่ยวกับชลประทานระบบท่อ

ที่	ชื่อกลุ่ม	หมู่บ้าน	จำนวนหลังคาเรือน	พื้นที่ (ไร่)
1	กลุ่มเกษตรกรกุดผักตบ	หมู่ 4 บ้านค้อทอง	14	230
2	กลุ่มเกษตรกรเลิงบักทัน	หมู่ 6 บ้านกลางน้อย	13	146
3	กลุ่มเกษตรกรหนองกุดเอียน	หมู่ 6 บ้านกลางน้อย	10	127
4	กลุ่มเกษตรกรหนองข้าวเจ้า	หมู่ 6 บ้านกลางน้อย	13	157
5	กลุ่มเกษตรกรท่าเลิงแคน	หมู่ 6 บ้านกลางน้อย	13	171
6	กลุ่มเกษตรกรท่าหนองแวง	หมู่ 11 บ้านนาโพธิ์	13	108
7	กลุ่มเกษตรกรอีสานเขียว	หมู่ 10 บ้านแก้งโพธิ์	31	328

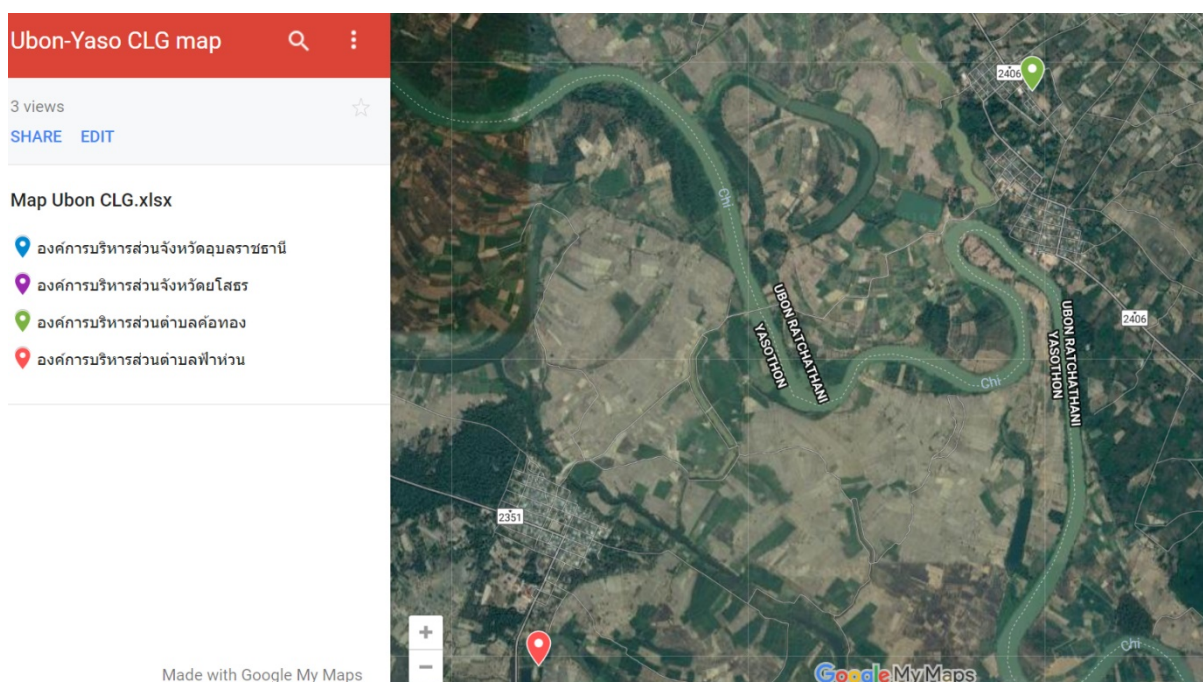
ที่	ชื่อกลุ่ม	หมู่บ้าน	จำนวนหลังคาเรือน	พื้นที่ (ไร่)
8	กลุ่มเกษตรกรกรล่าห้วยกลางน้อย	หมู่ 7 บ้านแก่งโพธิ์	10	99
9	กลุ่มเกษตรกรกรปากข้าวจ้าว	หมู่ 7 บ้านแก่งโพธิ์	18	200
10	กลุ่มเกษตรกรกรท่าลาด	หมู่ 10 บ้านแก่งโพธิ์	15	206
11	กลุ่มเกษตรกรกรท่าวังดินดำ	หมู่ 10 บ้านแก่งโพธิ์	18	120
12	กลุ่มเกษตรกรกรท่าบักตะ	หมู่ 10 บ้านแก่งโพธิ์	13	151
13	กลุ่มเกษตรกรกรห้วยส้มป่อย	หมู่ 6 บ้านกลางน้อย	20	183
14	กลุ่มเกษตรกรกรร่องแจ้ง	หมู่ 6 บ้านกลางน้อย	16	182
15	กลุ่มเกษตรกรกรร่องอีกา	หมู่ 6 บ้านกลางน้อย	16	194
รวม			233	2,602

ที่มา: อานนท์ แววงศ์ และคณะ (2556)

4.3.2 ความเป็นมาของความร่วมมือ

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีนี้เกิดขึ้นจากข้อจำกัดของการใช้และพัฒนาพื้นที่ในการดำเนินการเกษตรซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการใช้น้ำของชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคำบ่อทอง อำเภอเขื่องใน จังหวัดอุบลราชธานี ทั้งนี้ เนื่องมาจากกว่าชาวบ้านตำบลคำบ่อทองนั้น ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและประมงน้ำจืด ทว่า พื้นที่ที่เป็นพื้นที่ทำกินทางการเกษตรซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ (คิดเป็นร้อยละ 80 ของพื้นที่เกษตร หรือจำนวนประมาณ 2,006 ไร่) นั้น กลับมิได้อยู่มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลคำบ่อทองซึ่งเป็นที่ตั้งของบ้านที่อยู่อาศัยของตน ทว่าเป็นพื้นที่ทำการเกษตรที่อยู่อีกฝั่งแม่น้ำชี กล่าวคือ อยู่ในเขตรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าห่วน อำเภอค้อวัง จังหวัดยโสธร ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาในพื้นที่ทำการเกษตรดังกล่าวทำให้อบต.คำบ่อทอง ไม่สามารถช่วยเหลือชาวบ้านในการพัฒนาพื้นที่นั้นได้เนื่องจากอยู่นอกเขตความรับผิดชอบในการบริหารจัดการท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลคำบ่อทอง อำเภอเขื่องใน จังหวัดอุบลราชธานี (ดูภาพที่ 4.6 แสดงพิกัดทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่เขตการปกครองของอบต.คำบ่อทอง จ.อุบลราชธานี และ อบต.ฟ้าห่วน จ.ยโสธร ซึ่งมีแม่น้ำชีไหลผ่านเป็นเส้นแบ่งเขตพื้นที่และเป็นทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่)

ภาพที่ 4.6 แผนที่แสดงภูมิศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างอบต.ฟ้าห่วน และ อบต.ค้อทอง



ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

จากความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำเพื่อช่วยเหลือประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเกษตรจึงเกิดขึ้น และจากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าสามารถอธิบายความเป็นมาและพัฒนาการความร่วมมือจนถึงปัจจุบันดังแสดงได้ดังต่อไปนี้ (โปรดดูตารางที่ 13 ประกอบ)

ตารางที่ 13 สรุปเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำ องค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง อ.เขื่องใน จ.อุบลราชธานี และองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าห่วน อ.ค้อวัง จ.ยโสธร

ปี	เหตุการณ์สำคัญ
2532	- รัฐบาลริเริ่ม โครงการโขงชีมูล ทำให้เกิดการก่อสร้างฝายธาตุน้อยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับและกักเก็บน้ำไว้ในลำน้ำชีและลำน้ำสาขาให้แก่เกษตรกร ผลของการก่อสร้างทำให้เกิดปัญหาน้ำล้นเข้าท่วมพื้นที่ทางการเกษตรในฤดูน้ำหลากแก่เกษตรกรของตำบลค้อทองและตำบลฟ้าห่วนเป็นเวลานานในแต่ละปี ซึ่งส่งผลกระทบต่อการปลูกข้าวนาปีของเกษตรกรในพื้นที่ ส่งผลให้ชาวนาในพื้นที่ดังกล่าวต้องปรับเปลี่ยนไปทำนาปรังแทน
2545	ฝายธาตุน้อยได้รับการถ่ายโอนภารกิจให้กรมชลประทาน

ปี	เหตุการณ์สำคัญ
2545	กลุ่มเกษตรกรรวมตัวจัดตั้ง “กลุ่มผู้ใช้น้ำ” ได้แก่ กลุ่มท่าตะระงอก กลุ่มอีสานเขียว และกลุ่มท่าทางเกวียน เพื่อขอยืมเครื่องสูบน้ำจากสำนักงานชลประทานเขต 7 อุบลราชธานี เพื่อสูบน้ำจากแหล่งธรรมชาติเข้านาปรัง
2546	- กรมชลประทานชุดลอกหนองอีสานเขียว เพื่อใช้รองรับน้ำที่ผันมาจากหนองกว้างเพื่อทำเกษตรกรรม แต่พบว่าเกษตรกรยังประสบปัญหาน้ำไม่เพียงพอต่อการทำนาปรัง - อบต. ค้อทอง สนับสนุนค่าน้ำมันสำหรับเดินเครื่องสูบน้ำคร้วเรือนละ 500-600 บาท
2553	- กรมชลประทานยกเลิกนโยบายสนับสนุนเครื่องสูบน้ำสำหรับเกษตรกรนอกพื้นที่การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกษตรกรที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง แต่มีพื้นที่ทำเกษตรกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าห่วนประสบปัญหาในการขาดแคลนน้ำสำหรับการทำการเกษตร - มีถ่ายโอนเครื่องสูบน้ำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการตนเองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2553	เกษตรกรในพื้นที่ตำบลค้อทอง ได้เริ่มรวมกลุ่มกันในนาม “กลุ่มชลประทานระบบท่อ” จำนวน 15 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มหนองแขว่ง กลุ่มกุดผักตบ กลุ่มเลิงแคน กลุ่มร้องแจ้ง กลุ่มร้องอีกา กลุ่มห้วยส้มป่อย กลุ่มเลิงบักทัน กลุ่มหนองกุดเหี้ยน กลุ่มห้วยกลางน้อย กลุ่มปากข้าวจ้าว และกลุ่มหนองข้าวจ้าว กลุ่มเกษตรกรท่าตาด กลุ่มท่าบักด๊ะ กลุ่มวังดินดำ และกลุ่มเกษตรกรท่าอีสานเขียว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเข้าร่วมโครงการชลประทานระบบท่อขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ทั้งนี้กลุ่มเกษตรกรส่วนใหญ่ประสบปัญหาสำคัญได้แก่ ระบบชลประทานระบบท่อที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีไม่สามารถสูบน้ำได้เพียงพอต่อความต้องการของเกษตรกร และปัญหาเกี่ยวกับการตื้นเขินของแหล่งน้ำเนื่องจากการทับถมสะสมของดินตะกอน
2555	องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ได้เริ่มโครงการวิจัยแนวทางการสร้างความร่วมมือในการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรของกลุ่มเกษตรกรที่มีพื้นที่นอกเขตปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเกษตรกรชลประทานระบบท่อตำบลค้อทอง อำเภอเขื่องใน จังหวัดอุบลราชธานี โดยในการวิจัยดังกล่าวได้มีการนำเกษตรกรและชาวบ้านซึ่งเป็นสมาชิกในกลุ่มชลประทานระบบท่อร่วมเป็นนักวิจัยชุมชนกว่า 40 คน นอกจากนี้ ยังพบว่าหลังการทำโครงการวิจัยจำนวนของชาวบ้านที่รวมกลุ่มเกษตรกรชลประทานระบบท่อมียังเพิ่มขึ้นเป็น 34 กลุ่ม และกลุ่มต่างๆ มีความเข้มแข็งขึ้น
2556	มีการลงนามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือ (MOU) ในการพัฒนาพื้นที่ทางการเกษตรระหว่าง อบต.ค้อทอง อบต.ฟ้าห่วน อบจ.อุบลราชธานี และอบจ.ยโสธร โดยให้มีผลบังคับใช้เป็นเวลา 3 ปี

ปี	เหตุการณ์สำคัญ
2557	องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีเริ่มดำเนินโครงการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรมของเกษตรกรมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงร่วม โดยมีการจัดทำโครงการขึ้น 3 โครงการตาม MOU ได้แก่ โครงการขุดลอกหนองกว้างตาม โครงการขุดลอกหนองกว้างน้อยและโครงการขุดลอกหนองอีสานเขียว
2560	MOU หมดอายุ โดยยังไม่ได้มีการดำเนินการต่อเนื่องจากติดขัดในเรื่องการเมือง และชาวบ้านยังคงมีการเรียกร้องขอการสนับสนุนในการสร้างสถานีสูบน้ำแห่งใหม่ และการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร โดยมีการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานรัฐอื่นๆ ในพื้นที่ เช่น กรมชลประทาน หน่วยงานด้านทหาร เป็นต้น

ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

ในช่วงก่อนเกิดความร่วมมือ คือ ตั้งแต่ประมาณช่วงปี พ.ศ. 2532 นั้น สภาพพื้นที่ทำการเกษตรของเกษตรกรตำบลค้อทองในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าห่วน อำเภอค้อวัง จังหวัดยโสธร ประสบปัญหาอุทกภัยต่อเนื่องทุกปีในช่วงเดือนสิงหาคม - ตุลาคมและมีแนวโน้มที่รุนแรงขึ้นเนื่องจากโครงการก่อสร้างฝายธาตุน้อย ตำบลธาตุน้อย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการโขง-ชี-มูล ซึ่งรับผิดชอบโดยกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2532 โครงการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อพื้นที่ทางการเกษตรของชุมชน คือ ในช่วงฤดูน้ำหลากพื้นที่ของเกษตรกรอยู่ในพื้นที่เหนือฝายน้ำล้นจึงประสบปัญหาน้ำท่วมพื้นที่ทำการเกษตรได้รับความเสียหายอย่างต่อเนื่องและยาวนาน จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เกษตรกรในชุมชนบางส่วนจึงได้เปลี่ยนแปลงจากการปลูกข้าวนาปีเป็นนาปรังทดแทนในช่วงฤดูทำนาปรัง เนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่อยู่ใกล้แหล่งน้ำธรรมชาติ ได้แก่ แม่น้ำชี หนองและบึงต่างๆ คุณภาพดินมีสภาพเป็นดินร่วนปนทราย พื้นที่ทำนาสามารถกักเก็บน้ำได้ดีมีน้ำใช้ได้อย่างทั่วถึงเหมาะสมสำหรับการปลูกข้าว แต่ในฤดูทำนาปรังของเกษตรกรกลับประสบปัญหาขาดแคลนน้ำ เนื่องจากพื้นที่ทำการเกษตรอยู่ในที่สูง ทำให้เป็นปัญหาสำคัญในการนำน้ำจากแม่น้ำชีขึ้นมาใช้สำหรับการทำการเกษตรของเกษตรกรนั้นยังมีข้อจำกัดอยู่ อีกทั้งแม่น้ำชี และหนองน้ำธรรมชาติที่มีอยู่ในพื้นที่ไม่ได้รับการพัฒนาขุดลอกหนองน้ำเพื่อใช้เป็นแหล่งน้ำสำรองเพื่อการเกษตรกรรมในช่วงฤดูแล้ง เกษตรกรจึงต้องเสียค่าใช้จ่ายในการทำการเกษตรเพิ่มขึ้นจากการสูบน้ำและบริหารจัดการน้ำเข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรมของตนเองเป็นจำนวนมาก และเกิดความเสียหายกับเครื่องสูบน้ำบ่อยครั้ง (อานนท์ แววงค์ และคณะ, 2556)

ความพยายามในการสร้างความร่วมมือของกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่สำหรับการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรเริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2545 กลุ่มเกษตรกรได้ร่วมกันจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ จำนวน 3 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มท่าตะระงอก กลุ่มท่าทางเกวียน และกลุ่มท่าอีสานเขียว โดย

มีเป้าหมายเพื่อดำเนินการขอยืมเครื่องสูบน้ำจากสำนักงานกรมชลประทานเขต 7 อุบลราชธานี เพื่อสูบน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติเข้าในพื้นที่ทำนาปรังของเกษตรกร แต่อย่างไรก็ตามพบว่า การดำเนินการดังกล่าวประสบปัญหาและอุปสรรคจากข้อจำกัดทางด้านภูมิประเทศของพื้นที่ กล่าวคือ เป็นการดึงน้ำจากพื้นที่ต่ำ (แหล่งน้ำธรรมชาติ) ไปสู่พื้นที่สูง (ที่ดินทำกินของเกษตรกร) จำเป็นต้องสร้างคลองดินในที่นาของชาวบ้านเพื่อเป็นช่องระบายน้ำ เกิดปัญหาการรั่วซึมแตกพังของคลองส่งน้ำ สามารถให้บริการกับกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่จำกัด และชั่วโมงการทำงานของเครื่องสูบน้ำมีข้อจำกัด ในปีถัดมากรมชลประทานได้ทำการขุดลอกหนองอีสานเขียว เพื่อใช้เป็นแหล่งรองรับน้ำเพื่อการเกษตรโดยใช้แนวคิดเรื่องการผันน้ำจากหนองกว้างมายังหนองอีสานเขียวสำหรับการเกษตรกรรม และให้เกษตรกรใช้เครื่องสูบน้ำส่วนตัวสูบน้ำเข้าพื้นที่ทำกินแต่ปริมาณน้ำที่สูบน้ำได้ยังไม่เพียงพอต่อการทำนาปรัง แม้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้สนับสนุนบรรเทาความเดือดร้อน โดยการสนับสนุนค่าน้ำมันจำนวนครัวเรือนละ 500 - 600 บาท ก็ยังไม่เพียงพอต่อการใช้ น้ำ ต่อมากรมชลประทานเขต 7 อุบลราชธานี มีนโยบายไม่สนับสนุนเครื่องสูบน้ำสำหรับเกษตรกรนอกเขตพื้นที่การปกครอง ก่อให้เกิดปัญหาแก่เกษตรกรที่มีที่ดินทำกินในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าห่วน อ.ค้อทอง จ.ยโสธร ส่วนกรมชลประทานได้มีการถ่ายโอนเครื่องสูบน้ำให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการตนเอง

ในปี พ.ศ. 2553 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี มีนโยบายในการแก้ไขปัญหาความแห้งแล้ง โดยเกษตรกรตำบลค้อทองได้เข้าร่วมโครงการ โดยรวมกลุ่มเพื่อเข้าสู่โครงการชลประทานระบบท่อขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ในนามกลุ่มชลประทานระบบท่อตำบลค้อทอง มีกลุ่มย่อย 15 กลุ่ม คือ กลุ่มหนองแวง กลุ่มกุดผักตบ กลุ่มเลิงแคน กลุ่มร่องแจ้ง กลุ่มห้วยส้มป่อย กลุ่มร่องอีกา กลุ่มเลิงบกทัน กลุ่มห้วยกลางน้อย กลุ่มหนองกุดเหียน กลุ่มปากข้าวจ้าว กลุ่มหนองข้าวจ้าวอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของอบต.ค้อทอง อ.เขื่องใน จ.อุบลราชธานี ส่วนกลุ่มท่าบักตะ กลุ่มเกษตรกรท่าลาด กลุ่มวังดินดำ และกลุ่มเกษตรกรทำอีสานเขียว อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของอบต.ฟ้าห่วน อ.ค้อวัง จ.ยโสธร แต่ด้วยข้อจำกัดในเรื่องสภาพพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ทำให้ระบบชลประทานระบบท่อที่ได้รับการสนับสนุนจากอบจ.อุบลราชธานี สามารถสูบน้ำได้เพียงวันละ 10-15 ไร่ ทำให้ไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำ ประกอบกับแหล่งน้ำทางธรรมชาติที่มีในพื้นที่มีสภาพดินแข็งขาดการบริหารจัดการที่ดี อีกทั้งพื้นที่ทำนาปรังของกลุ่มเกษตรกรมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อันเนื่องมาจากความเสี่ยงที่อาจเกิดปัญหาน้ำท่วมพื้นที่ทำกินในฤดูทำนาปี จึงปรับเปลี่ยนการทำนาเป็นนาปรัง จึงมีความต้องการน้ำมากขึ้น จากปัญหาดังกล่าวซึ่งเป็นปัญหาต่อเนื่องและเพิ่มมากขึ้น เกษตรกรต้องใช้ความพยายามในการแก้ปัญหาด้วยตัวเองซึ่งไม่ทันท่วงที

ในปี พ.ศ.2555 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ได้เริ่มโครงการวิจัยแนวทางการสร้างความร่วมมือในการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรของกลุ่มเกษตรกรที่มีพื้นที่นอกเขตปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษากลุ่มเกษตรกรชลประทานระบบท่อตำบลค้อทอง อำเภอเขื่องใน จังหวัดอุบลราชธานี โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาสภาพพื้นที่ สภาพการใช้น้ำเพื่อการเกษตรของกลุ่มเกษตรกรชลประทานระบบท่อ ตลอดจนลักษณะและ

องค์ประกอบของกลไกในระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่นอกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนำไปสู่การสร้างแนวความร่วมมือในการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรของเกษตรกรที่มีพื้นที่ทำเกษตรกรรมนอกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการวิจัยดังกล่าวใช้กระบวนการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งได้มีการนำเกษตรกรและชาวบ้านซึ่งเป็นสมาชิกในกลุ่มชลประทานระบบท่อร่วมเป็นนักวิจัยชุมชนกว่า 40 คน นอกจากนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าวยังพบว่าหลังการทำการโครงการวิจัยจำนวนของชาวบ้านที่รวมกลุ่มเกษตรกรชลประทานระบบท่อมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 34 กลุ่ม และกลุ่มต่างๆ มีความเข้มแข็งขึ้น

ในปี พ.ศ. 2556 จากการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาที่ล่าช้า อันเนื่องมาจากปัญหาสำคัญคือ ข้อจำกัดของกฎหมาย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระบุไว้ว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ เมื่อ 1) การนั้นจำเป็นต้องกระทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) ได้รับความยินยอมจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ 3) ได้รับความยินยอมจากสภาแห่งราชการส่วนท้องถิ่นหรือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี” ด้วยข้อจำกัดของพื้นที่ ที่มีสาเหตุมาจากกฎระเบียบของการบริหารจัดการของหน่วยงานที่อยู่นอกเขตพื้นที่การดูแลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทีมวิจัยจาก สกว. อันเป็นความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยและนักวิจัยชุมชน ได้เข้าไปศึกษาสภาพพื้นที่ แหล่งน้ำ การใช้น้ำเพื่อการเกษตร สาเหตุและข้อจำกัด ลักษณะและองค์ประกอบของกลไกในระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ตลอดจนศึกษาแนวทางการร่วมมือในการพัฒนาแหล่งน้ำแก่เกษตรกรที่มีพื้นที่ทำการเกษตรนอกพื้นที่ปกครองส่วนท้องถิ่น

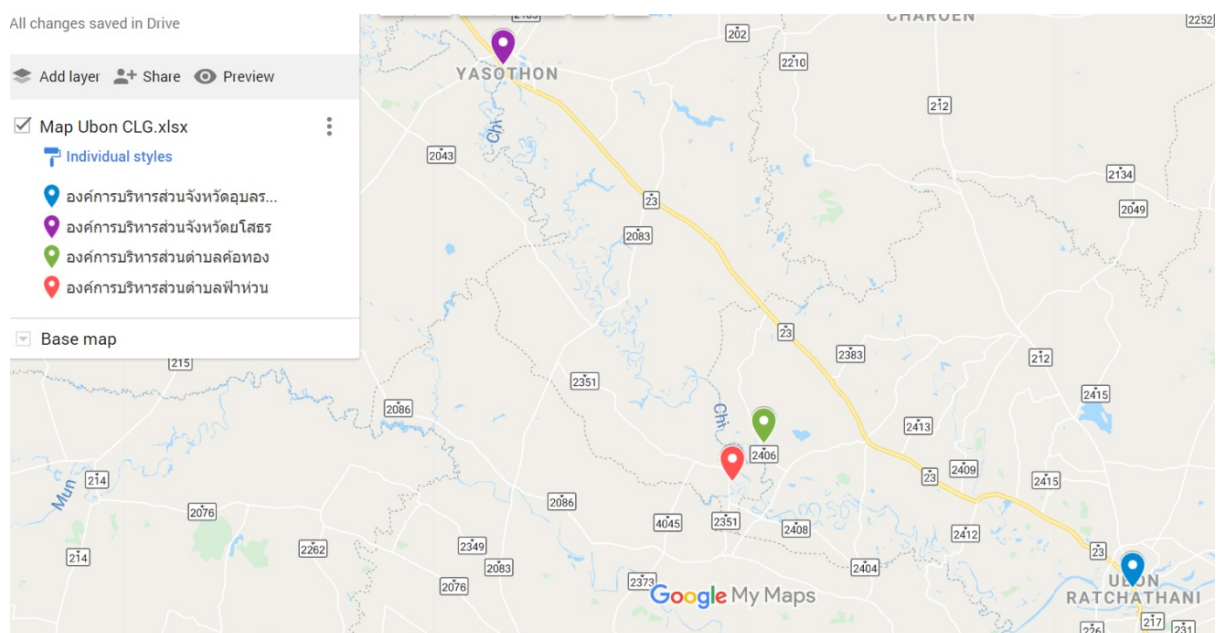
นอกจากนี้ ในปีเดียวกันนี้ยังมีการขยายผลจากการศึกษาวิจัยการบริหารจัดการน้ำของทีมวิจัย ส่งผลให้มีการลงนามบันทึกข้อตกลง (MOU) ว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ทางการเกษตรระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าห่วน องค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อการพัฒนาพื้นที่ทางการเกษตรในเขตตำบลฟ้าห่วน อำเภอค้อวัง จังหวัดยโสธร และเขตพื้นที่ตำบลค้อทอง อำเภอเชียงใน จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2556 ครอบคลุมการดำเนินการ 5 ประการ ได้แก่ การส่งเสริมสนับสนุนเครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ในการพัฒนาพื้นที่การเกษตร การส่งเสริมและสนับสนุนบุคลากรให้เข้าร่วมกิจกรรม และกระบวนการพัฒนาพื้นที่การเกษตร การส่งเสริมและสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่การเกษตร การส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาโครงการเพื่อการพัฒนาพื้นที่การเกษตรต่อหน่วยงานในระดับจังหวัด ระดับภาค ระดับกรม และระดับกระทรวง และการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น โดยทั้งนี้บันทึกข้อตกลงข้างต้นมีผลบังคับใช้เป็นเวลา 3 ปี (โปรดดูภาพที่ 4.7 แสดงพิกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในความร่วมมือ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความร่วมมือองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดกัน โดยกรณีนี้แสดงให้เห็นชัดเจนถึงความร่วมมือข้ามพรมแดนทางภูมิศาสตร์และเขตการปกครองของจังหวัด)

ในปี พ.ศ. 2557 หลังจากมีการลงนามข้อตกลงร่วมแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เริ่มดำเนินโครงการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรมของเกษตรกรมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงร่วม โดยมีการจัดทำโครงการขึ้น 3 โครงการ ได้แก่ โครงการขุดลอกหนองกว้าง หนองกว้างน้อย และหนองอีสานเขียว รวมทั้งการตั้งโครงการสำหรับสนับสนุนระบบชลประทานระบบท่อทั่วทั้งจังหวัด โดยทั้งนี้ข้อตกลงร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสี่แห่งได้หมดอายุลงในปี พ.ศ. 2560

โดยทั้งนี้ในปัจจุบันได้มีความพยายามของชาวบ้านและภาคีที่เกี่ยวข้องในการที่จะทำข้อตกลงร่วมฉบับใหม่ แต่เนื่องจากติดปัญหาทางด้านการเมืองจึงทำให้ยังไม่มีมีการร่างข้อตกลงความร่วมมือฉบับใหม่ และชาวบ้านกำลังเรียกร้องให้มีการสร้างสถานีสูบน้ำไฟฟ้าแห่งใหม่

ภาพที่ 4.7 Mapping แสดงพิกัดทางภูมิศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร จังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดยโสธร ในปี พ.ศ.2561



ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

4.3.3 บทเรียนความร่วมมือ

นอกจากพัฒนาความร่วมมือที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบบทเรียนสำคัญของความร่วมมือที่ว่า แม้ว่าความร่วมมือที่เกิดขึ้นจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนหลักของความร่วมมือ ทว่าการขับเคลื่อนความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำในภาคปฏิบัติการนั้นเกี่ยวข้องกับตัว

แสดงหลายภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนหรือชุมชนซึ่งได้รับผลโดยตรงจากการบริหารจัดการในรูปแบบของความร่วมมือดังกล่าวที่จะต้องร่วมจัดบริการสาธารณะ (coproduce services) และภาควิชาการที่สนับสนุนองค์ความรู้ในการขับเคลื่อนนวัตกรรมเชิงการจัดการนี้ให้เกิดขึ้นสำเร็จได้จริงในภาคปฏิบัติ ดังนั้น ในส่วนนี้จะขอฉายภาพของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องพร้อมบทบาทและความร่วมมือของแต่ละตัวแสดงเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้

ตารางที่ 14 ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องและบทบาทในความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมกรณีจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดยโสธร

ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง	บทบาท/สถานการณ์ของความร่วมมือ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี	เป็นภาคีสมาชิกในบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ทางการเกษตร เป็นหน่วยงานหลักที่สนับสนุนงบประมาณ เครื่องมือ เช่น เครื่องสูบน้ำ ท่อพีวีซี และ บุคลากรสนับสนุนในการบริหารจัดการน้ำเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ เป็นที่ปรึกษาให้การสนับสนุน เพื่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กร และพัฒนาข้ามเขตพื้นที่ของกลุ่มเกษตรกรทั้งสองฝั่งแม่น้ำชี (ค้อทอง และฟ้าห่วน) โดยมีการจัดกิจกรรมต่างๆ เช่น การจัดให้มีการประกวด แข่งขัน การบริหารจัดการกลุ่มต่างๆ ของ อบต. เพื่อของบประมาณสำหรับสนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่ม โดยกลุ่มของ อบต.ค้อทอง ได้รับรางวัลโดยได้เป็นงบประมาณในการนำไปพัฒนาขยายท่อส่งน้ำเพื่อการเกษตร ตั้งคณะทำงานเพื่อติดตามสภาพปัญหา ฝึกอบรมพัฒนาให้ความรู้ในการบำรุงดูแลรักษาการใช้ครุภัณฑ์ชลประทานระบบท่อทั้งเครื่องสูบน้ำและท่อน้ำ ตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรให้การใช้งานเป็นไปอย่างคุ้มค่า ส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรให้มีความรู้และทักษะในการบริหารจัดการภายในกลุ่ม และการบริหารจัดการระหว่างกลุ่ม โดยมีเจ้าหน้าที่ของอบจ.ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้คำแนะนำปรึกษา
องค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร	เป็นภาคีสมาชิกในบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ทางการเกษตร และเป็นคณะกรรมการในการสร้างความ

ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง	บทบาท/สถานการณ์ของความร่วมมือ
	ร่วมมือระหว่างองค์กร และพัฒนาข้ามเขตพื้นที่ของกลุ่มเกษตรกรทั้งสองฝั่งแม่น้ำชี
องค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง	เป็นภาคีสมาชิกในบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ทางการเกษตร และให้การสนับสนุนงบประมาณ การดำเนินงาน การจัดการประชุมร่วมกันของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการน้ำ เนื่องจากประชาชนอาศัยในเขตพื้นที่ของอบต.ค้อทอง
องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าห่วน	เป็นภาคีสมาชิกในบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ทางการเกษตร และเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานในการดำเนินการจัดการน้ำกับอบต.ค้อทอง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่ทำกิน(ทำนา) ของชาวบ้าน
กลุ่มเกษตรกรชลประทานระบบท่อตำบลค้อทอง	รวมกลุ่มเพื่อวางแผนการทำงาน มีหลักในการบริหารจัดการน้ำที่ดี มีการควบคุมดูแล การใช้งาน การบำรุงรักษา มีบัญชีควบคุม จัดคิวปล่อยน้ำ ซึ่งกลุ่มเกษตรกรได้เรียนรู้และวางแผนร่วมกัน
นักวิชาการและนักวิจัยจากภายนอกพื้นที่	เป็นกลุ่มตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในช่วงของการทำวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำโดยใช้วิธีการ Participative Action Research(PAR) ซึ่งตัวแสดงกลุ่มนี้ประกอบด้วย คณาจารย์และนักวิจัยจากมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี สำนักงานกองทุนส่งเสริมและสนับสนุนงานวิจัย และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง (Mentor) ให้แก่ตัวแทนกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำต่างๆ ที่เข้าร่วมเป็นนักวิจัยชุมชน ซึ่งผลที่เกิดขึ้นต่อการสร้างความร่วมมือ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การสร้างความเข้มแข็งให้กับความร่วมมือทั้งภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ผ่านการให้ความรู้ในการบริหารจัดการกลุ่ม การติดต่อและเสนอวาระต่างๆ กับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ความรู้เชิงวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวกับการเพาะปลูก และการสร้างความเข้มแข็งผ่านการนำผลวิจัยไปสู่การสร้างข้อเสนอในการสร้างข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่เกษตร ซึ่งกลายเป็น

ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง	บทบาท/สถานการณ์ของความร่วมมือ
	เครื่องมือสำคัญในการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีผลทางกฎหมาย

ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

กล่าวโดยสรุป ในเรื่องความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำซึ่งเป็นความร่วมมือแบบข้ามพรมแดนเขตการปกครองระดับจังหวัดนี้ พบว่า บทเรียนสำคัญคือ จำเป็นต้องมีการทำให้ความร่วมมือมีลักษณะที่เป็นทางการ กล่าวคือ ต้องมีการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเป็นลายลักษณ์อักษร (MOU) เพื่อบริหารจัดการความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และด้วยเหตุที่ประเด็นเรื่องทรัพยากรโดยเฉพาะน้ำ เป็นประเด็นที่โดยธรรมชาตินั้นมีลักษณะข้ามพรมแดนอยู่แล้ว (cross-cutting issue) ซึ่งต้องการการจัดการที่เป็นระบบในภาพใหญ่ เกินกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เฉพาะ ณ จุดใดจุดหนึ่งจะบริหารจัดการได้ดีเพียงลำพัง ในกรณีนี้แม้ว่าประเด็นเรื่องการใช้ น้ำในพื้นที่เกษตรจะเกิดในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัด ยโสธร ทว่าจึงจำเป็นต้องมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) เข้ามาร่วมเป็น องค์กรภาคีหลักในความร่วมมือด้วย ดังเช่นในกรณีที่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เข้ามาเป็น องค์กรภาคีความร่วมมือที่มีบทบาทหลัก ในการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงาน สนับสนุนวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ ยานพาหนะ และบุคลากรในการเป็นที่ปรึกษาในการดูแลรักษาอุปกรณ์ พร้อมทั้งติดตาม กลุ่มเกษตรกรให้สามารถดำเนินการจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยโสธรที่ทำหน้าที่ในการอนุญาตให้เข้ามาพัฒนาพื้นที่ในเขตการปกครองของตนรวมถึงประสานการอำนวยความสะดวกต่างๆ ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลค้อทองและองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าห่วน มี บทบาทหน้าที่ดำเนินการบริหารจัดการน้ำร่วมกันและร่วมกับชุมชนในพื้นที่ ซึ่งนำไปสู่ความร่วมมือในด้าน อื่นโดยเฉพาะการวางแผนการจัดโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ที่เชื่อมต่อระหว่างกัน เพื่ออำนวยความสะดวก แก่เกษตรกรซึ่งอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่หนึ่งที่จะต้องข้ามพรมแดนไปทำการเกษตรยังพื้นที่ทำกินซึ่งอยู่ในอีกเขต พื้นที่การปกครองหนึ่งอีกด้วย

บทที่ 5

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทุนความร่วมมือและโอกาสในการต่อยอด ทุนความร่วมมือหรือการควมรวมของกรณีศึกษา

ในบทนี้เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากรวบรวมและวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสำคัญกับแต่ละกรณีศึกษา และการประชุมกลุ่ม เพื่อตอบวัตถุประสงค์ในการศึกษา ได้แก่ เพื่อวิเคราะห์ทุนความร่วมมือและวิเคราะห์โอกาสในการต่อยอดทุนความร่วมมือหรือความเป็นไปได้ของการสร้างการควมรวม โดยการใช้กรอบการวิเคราะห์ที่พัฒนาขึ้นจากแนวคิด Livelihood assets และวิเคราะห์ข้อมูลด้วย Radar/ Spider Diagram, Mapping และ Thematic analysis ดังนั้น ในบทนี้จะแบ่งผลการวิเคราะห์เป็นรายกรณี 3 กรณีศึกษา ได้แก่ กรณีศึกษาที่ 1 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะในจังหวัดลำปาง กรณีศึกษาที่ 2 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดร้อยเอ็ด และ กรณีศึกษาที่ 3 ความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดยโสธร โดยในแต่ละกรณีศึกษาจะประกอบด้วยผลการวิเคราะห์ 2 ส่วน ได้แก่ หนึ่ง ทุนภายใต้ความร่วมมือ และ สอง โอกาสในการต่อยอดทุนความร่วมมือหรือความเป็นไปได้ในการควมรวม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

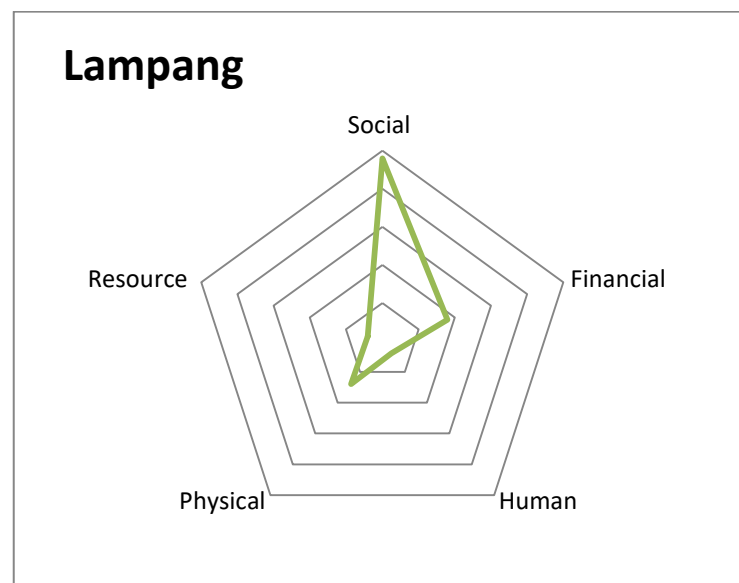
5.1 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะในจังหวัดลำปาง

5.1.1 ทุนภายใต้ความร่วมมือ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ด้วยแนวทางแบบแก่นสาระสำคัญ (Thematic analysis) ด้วยโปรแกรมที่ใช้ช่วยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ NVivo พบว่า ทุนที่โดดเด่นภายใต้ทุนความร่วมมือที่ส่งผลจากการเกิดขึ้นและการขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะร่วมกันกรณีจังหวัดลำปาง คือ ทุนทางสังคม (social capital) ที่หมายความเฉพาะถึง “ทุนความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่นหนึ่งๆ (bonding social capital)” กล่าวให้ชัดได้ว่า นอกจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (inter-local collaboration) ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางจะได้สร้างให้เกิดทุนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในลักษณะข้ามอาณาเขตพื้นที่การปกครองและข้ามพรมแดนของความเป็นองค์กร (bridging social capital) แล้วนั้น ยังได้สร้างให้เกิดทุนสำคัญนั่นคือ ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด ความเข้าถึงได้ และความไว้วางใจกัน (trust) ระหว่าง

ชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งเองที่อยู่ภายใต้ความร่วมมือนั้น ซึ่งถือเป็น “เงื่อนไขพื้นฐานสำคัญของความสำเร็จและความต่อเนื่องยั่งยืนในการจัดการบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะแบบร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (a shared waste management services)”

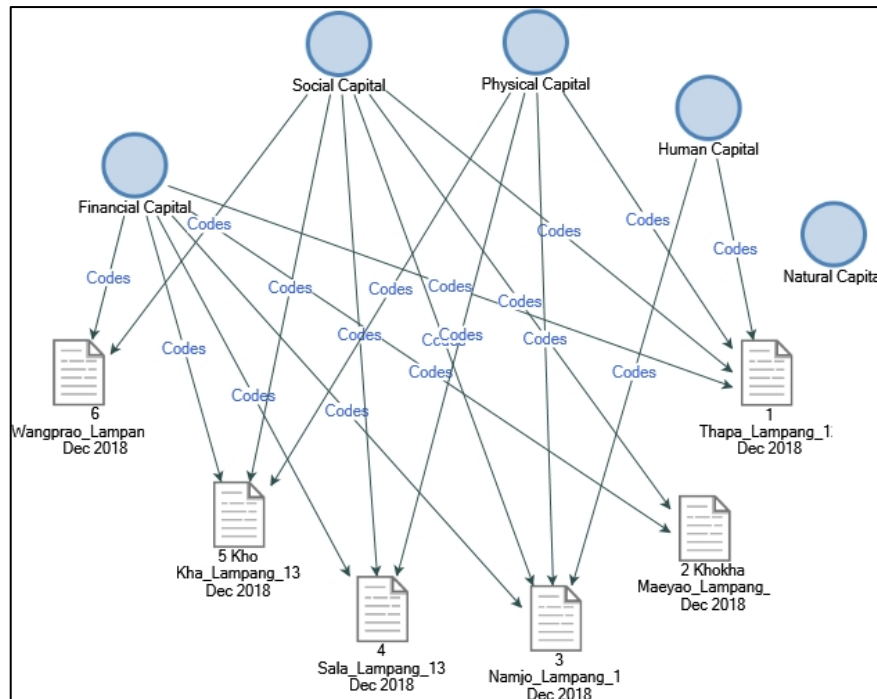
ภาพที่ 5.1 ผลการวิเคราะห์ทุนภายใต้ความร่วมมือในการบริหารจัดการขยะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตามกรอบการวิเคราะห์ Livelihood Assets



ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

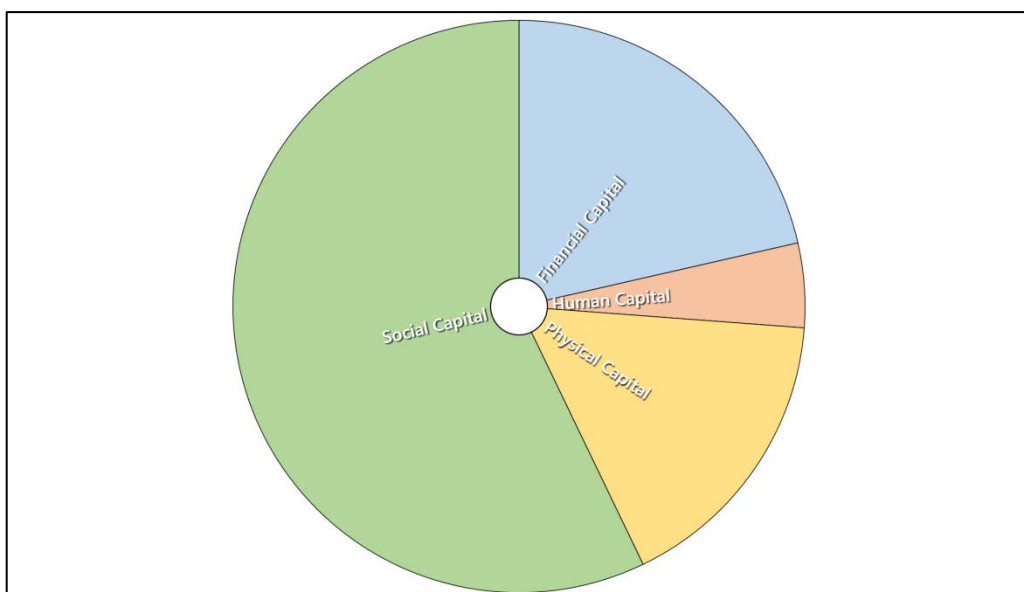
ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ด้วยโปรแกรมการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ NVivo พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนกล่าวถึง สะท้อน และยืนยันว่าความร่วมมือในการบริหารจัดการขยะขององค์กรขับเคลื่อนได้อย่างสำเร็จเพราะความเข้มแข็งและการที่ชุมชนให้ความร่วมมือและทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ภาพที่ 8) หรืออีกนัยหนึ่ง กล่าวได้ว่า ทุนทางสังคมเป็นทุนที่ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้ให้สัมภาษณ์อย่างโดดเด่น (ภาพที่ 9) ว่าเป็นทุนที่เกิดขึ้นและสั่งสม เป็นทุนที่ใช้เป็นฐานในการขับเคลื่อนให้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จและพัฒนาต่อเนื่อง ประกอบด้วยการมีทุนทางการเงินและทุนทางกายภาพ ซึ่งสามารถอธิบายถึงทุนที่โดดเด่นดังกล่าวภายใต้ความร่วมมือในกรณีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะจังหวัดลำปาง ได้ดังนี้

ภาพที่ 5.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจาก NVivo ที่แสดงว่าผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนได้กล่าวถึงทุนทางสังคมภายใต้ความร่วมมือในการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดลำปาง



ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

ภาพที่ 5.3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจาก NVivo ที่แสดงว่าทุนทางสังคมเป็นทุนที่ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้ให้สัมภาษณ์มากที่สุด ในกรณีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะจังหวัดลำปาง



ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

ทุนทางสังคม (Social Capital)

จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า การที่ความร่วมมือได้นำไปสู่การสั่งสมทุนทางสังคมในพื้นที่นั้นเนื่องมาจากว่าในความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะและการใช้บ่อขยะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 6 แห่งในจังหวัดลำปางนั้น แนวทางการดำเนินงานสำคัญที่เป็นข้อตกลงร่วมกัน คือ การแบ่งงานและความรับผิดชอบ (align task) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องดำเนินการจัดการขยะตั้งแต่ต้นทาง ซึ่งจะเห็นได้ว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายการลดขยะตั้งแต่ต้นทางได้นั้น จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือและการร่วมดำเนินการ (coproduction of service) จากชุมชนอย่างจริงจัง ดังนั้น จึงทำให้เกิดโครงการ/กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีความร่วมมือ ที่เน้นการทำงานร่วมกับชุมชน การเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนให้สามารถร่วมจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะได้โดยเน้นให้สอดคล้องกับเป้าหมายความร่วมมือคือ การลดขยะตั้งแต่ต้นทาง กระทั่งทำให้สามารถลดปริมาณขยะได้สำเร็จและเกิดการสั่งสมทุนทางสังคมในพื้นที่ โดยเฉพาะทุนความสัมพันธ์และความไว้วางใจกันระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่นหนึ่งๆ (bonding social capital) อันเกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันมาอย่างต่อเนื่องกว่าทศวรรษ

ทั้งนี้ รูปธรรมแนวทางและกิจกรรมในการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ สามารถยกตัวอย่างได้ ดังนี้เช่น **เทศบาลตำบลเกาะคา** ซึ่งเป็นผู้นำความร่วมมือ และได้สั่งสมทุนทางสังคมระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแนวทาง การลดขยะจากครัวเรือน (coproduced by local residents) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ซึ่งขณะนั้นปริมาณขยะ 10 ตัน/วัน กระทั่งสามารถลดปริมาณขยะได้โดยในปี 2560 เหลือปริมาณขยะเพียง 2.79 ตัน/วัน ดังคำสัมภาษณ์ ดังนี้

“เน้นการลดขยะจากครัวเรือน โดยในช่วงเริ่มต้นคือมีหมู่บ้านนำร่องหมู่บ้านแรกคือ บ้านแสนตอ ที่คัดเลือกหมู่บ้านนี้ให้เป็นหมู่บ้านนำร่องเพราะมีการทำประชาคมแล้วพบว่าชาวบ้าน 80% สนใจจะทำ โดยสิ่งที่ได้ดำเนินการคือ หนึ่ง การคัดแยกขยะ ใน 4 ประเภท คือ ขยะอินทรีย์ ขยะแห้ง ขยะรีไซเคิล และขยะของเสียอันตราย และ สอง คือ การทำธนาคารขยะ เพื่อรับซื้อขยะรีไซเคิล จากหมู่บ้านนำร่องเรื่องการคัดแยกขยะ ได้ขยายการดำเนินการไปจนครบ 7 หมู่บ้าน ซึ่งเทศบาลตำบลเกาะคาเองก็มีโครงการหนุนควบคู่การดำเนินการเรื่องคัดแยกขยะของชาวบ้านไปด้วย เช่น โครงการเลี้ยงไส้เดือนเพื่อจัดการขยะอินทรีย์ โดยขยะดังกล่าวเป็นอาหารของไส้เดือน ซึ่งดำเนินการที่บ้านผึ่ง, โครงการร้านค้า 0 บาท ซึ่งมีภาคีสำคัญคือวัดในพื้นที่ โดยสามารถนำขยะมาแลกสินค้าในร้านซึ่งตั้งอยู่ที่วัดบ้านผึ่ง ซึ่งมีพระครูและเณร 20 กว่ารูปช่วยบริหารจัดการ โดยเริ่มแรกองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นให้เงินลงทุนเริ่มแรกจำนวน 8,000 บาท แต่ตอนนี้อยู่ได้เองแล้ว” (เจ้าหน้าที่ระดับสูงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ. กรณิลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

ในกรณีของ**เทศบาลตำบลเกาะคาแม่ยาว**ซึ่งประชากรส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ ได้ใช้แนวทางการทำงานร่วมกับผู้สูงอายุภายใต้โรงเรียนผู้สูงอายุในการให้ความรู้และพาทำเรื่องการจัดการขยะจนประสบผลสำเร็จ ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ดังนี้

“ในความร่วมมือระหว่างอปท.ภายใต้ศูนย์ความร่วมมือ จะเน้นการสร้างความร่วมมือกับชุมชนแต่ละชุมชนของอปท.เองในการจัดการขยะและลดขยะตั้งแต่ต้นทาง ซึ่งที่นี่ [ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น] เราใช้แนวทางการสื่อสารชุมชน โดยสร้างความเข้าใจกับประชาชนด้วยการลงพื้นที่ด้วยตนเองทุกเดือน (นายกฯ) และสื่อสารผ่าน “โรงเรียนผู้สูงอายุ” ซึ่งเปิดเมื่อ มิ.ย. 2561 และมีนักเรียน 145 คน และเปิดทำการทุกวันพุธ เราสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องคัดแยกขยะผ่านในโรงเรียน และผู้สูงอายุเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงและขยายผลในชุมชน ทำให้กว่า 80% ของครัวเรือนมีการคัดแยกขยะเพราะแยกไว้ขาย และมีการทำถังขยะอินทรีย์ โดยนายกฯ ลงพื้นที่เองพาทำ และมี อสม. กับ รพ.สต. เป็นแรงช่วยสำคัญ” (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข. กรณิลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

“ทุนทางสังคม คือ ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นทุนที่เข้มแข็ง และ การมีโรงเรียนผู้สูงอายุ ที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างกันเองของคนในชุมชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ ที่มีการย้ายถิ่นสูงและคนเกิดน้อย บ้านร้าง เยอะ ผู้สูงอายุเยอะ และ ที่นี้ ท้องที่ ท้องถิ่น ชุมชนเป็นเนื้อเดียวกัน ดังนั้น คนเหล่านี้เมื่อได้รับความรู้และทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะ จึงเป็นทุนและคือปัจจัยสำคัญให้ที่นี้ลดปริมาณขยะได้สำเร็จ” (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข. กรณิลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

แนวทางดังกล่าว สอดคล้องกับองค์การภาคีอีกแห่งคือ **เทศบาลตำบลศาลา** ที่มีการทำงานร่วมกับชุมชนอย่างใกล้ชิดโดยเฉพาะกับผู้สูงอายุซึ่งเป็นกำลังสำคัญของชุมชนที่มีลักษณะเป็นชุมชนชนบท ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“ที่นี้ทำงานร่วมกับชุมชนและมีการสื่อสารกับชุมชน คือ ในโรงเรียนผู้สูงอายุ ซึ่งมีจำนวนประมาณ 140 คน ได้สอนเรื่องการคัดแยกขยะ ที่ต้องสอนที่นี้เพราะผู้สูงอายุเป็นกำลัง

สำคัญของชุมชน โดยโรงเรียนผู้สูงอายุนี้เปิดทุกวันพุธ และเปิดมาปีที่ 2 แล้ว และใช้วิธีการสื่อสารกับชุมชนเวลาลงพื้นที่แจกเบี้ยยังชีพ และสิ่งที่กำลังจะทำต่อไป คือจะให้หมู่ 4 นำร่อง กำลังจะคุยกับผู้ใหญ่บ้านและชาวบ้านเรื่องการลดขยะและจะทำให้มีรายได้จากการขายขยะเพื่อเอาเงินเข้ากองทุนของหมู่บ้าน เพื่อให้ชาวบ้านตระหนักถึงประโยชน์ที่จะได้กับตัวเองด้วย” (นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ข. กรณีลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

กรณีของเทศบาลตำบลน้ำใจ มีการทำงานร่วมกับชุมชนอย่างใกล้ชิดโดยใช้วิธีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพี่เลี้ยง ตั้งใจโครงการให้และพาทำ กระทั่งชุมชนเกิดความเข้มแข็งขับเคลื่อนกิจกรรมได้เองและทำให้ปริมาณขยะลดลงจากเดิมที่ในพื้นที่มีขยะ 3 ตันกว่า/วัน พอมีการแยกขยะด้วยการจัดการของครัวเรือนและชุมชนเองทำให้ขยะลดไปเหลือเพียง 2 ตันกว่า/วัน ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“ที่นี้เราเน้นการทำงานร่วมกับชุมชน เช่น ในโครงการ “กองทุนขยะออมบุญ” โดยเริ่มในปี 2559 และมีชุมชนต้นแบบ 2 ชุมชน ได้รับงบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน 200,000 บาท โดยในโครงการนี้มีการดำเนินการคือ ชุมชนจะนำขยะมาบริจาคที่จุดบริจาค โดยจะมีจิตอาสา ซึ่งได้แก่ อสม. และ คณะกรรมการหมู่บ้าน ทำการคัดแยกขยะ ก่อนที่อปท. จะทำการขายให้กับร้าน/บริษัทที่มารับซื้อ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเป็นตัวตั้งต้น ให้การสนับสนุนเรื่องตราซั้ง และตู้ขยะอันตราย แต่เราเน้นประชุมและทำงานร่วมกับผู้ใหญ่บ้าน เริ่มต้นกระตุ้นที่ตัวผู้นำเพราะจะทำให้เกิดการพากันทำโดยปัจจุบันชุมชนจัดการได้เองโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องเข้าไปดูแล้ว สิ่งสำคัญคือการทำงานร่วมกับผู้นำท้องที่และชุมชน อยู่บนพื้นฐานความสมัครใจของชุมชน เราลงพื้นที่พูดคุย ไปถามว่าใครพร้อม ถ้าใครอยากทำ พร้อมก็จะตั้งไข่ให้” (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค. กรณีลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

“ตัวอย่างที่อปท. ทำงานร่วมกับผู้นำชุมชนและแกนนำชุมชนที่เข้มแข็งใน 2 ชุมชน คือ บ้านหนอง และ บ้านปุง ที่มีผู้ใหญ่บ้าน และ อสม. หรือคณะกรรมการหมู่บ้าน ที่ทำงานร่วมกับอปท. อย่างเข้มแข็ง และ ชุมชนที่ทำได้ดีโดดเด่นเรื่องการจัดการขยะต้นทาง ในแนวทาง “กองทุนออมบุญ” คือ ชุมชนไถลื้อ ซึ่งเป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท มีประเพณีของตนเอง คือประเพณีแข่งเรือ และมีการจัดงานไถลื้อเป็นประจำทุกปี ทั้งนี้ แต่ละพื้นที่จะมีผู้สูงอายุเป็นกำลังสำคัญในการจัดการขยะ เพราะเป็นผู้อยู่บ้าน ทำการจัดการขยะ

และเอามาบริจาค” (เจ้าหน้าที่ระดับสูงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค. กรณิลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

นอกจากนี้ ยังพบการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ที่ทำให้เกิดทุนทางสังคมที่เข้มแข็งในพื้นที่ ในกรณีของเทศบาลตำบลวังพร้าว ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า “การจัดการขยะที่ดำเนินการไปได้ดีในพื้นที่เพราะเป็นพื้นที่เหนียวแน่นเข้มแข็ง ระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องที่ และชุมชน เช่น มีการทำ MOU กับท้องที่เรื่องการจัดการขยะเป็นพิษ ความสัมพันธ์ที่เหนียวแน่นนี้ ทำให้ลดขยะได้ โดยบทบาทของเทศบาล จะเน้นการให้ความรู้ เช่น ให้ความรู้ว่ายขายนั่นคัดแยกขยะแล้ว ขายได้ สามารถเป็นการสร้างรายได้นายกเองเคยเป็นประธาน อสม. ดังนั้นจึงเห็นความสำคัญกับเรื่องการจัดการขยะ และรู้ว่าความสำเร็จขึ้นอยู่กับที่ประชาชนเอาด้วยและร่วมทำ กลไกสำคัญในการทำเรื่องขยะในพื้นที่นี้ คือ อสม. และผู้สูงอายุ” (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ. กรณิลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

นอกจากทุนทางสังคมภายในระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในพื้นที่เขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเองแล้วนั้น ความร่วมมือภายใต้ศูนย์ฯ ยังทำให้เกิดการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีในการจัดการขยะซึ่งทำให้เกิดทุนทางสังคมที่เป็นเรื่องของความไว้วางใจกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคี และด้วยทุนทางสังคมดังกล่าวได้นำไปสู่การขยายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะด้านอื่น ดังคำสัมภาษณ์ที่ยืนยันไว้ดังนี้

“ความร่วมมือเรื่องการจัดการขยะของเราที่ทำงานร่วมกันมา ยังขยายไปสู่ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะด้านอื่น คือ ด้านการกู้ชีพ กู้ภัย ระหว่าง เทศบาลตำบลท่าผา กับ เทศบาลตำบลน้ำโจ้” (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก. กรณิลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

“ความร่วมมือในการจัดการขยะร่วมกันทำให้เกิดทุนทางสังคมที่เป็นความรู้จักไว้วางใจระหว่างผู้นำของแต่ละอปท. ซึ่งนำไปสู่การขยายความร่วมมือเรื่องการดูแลผู้สูงอายุระหว่างเทศบาลตำบลเกาะคา กับเทศบาลตำบลศาลาอีด้วย” (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข. กรณิลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

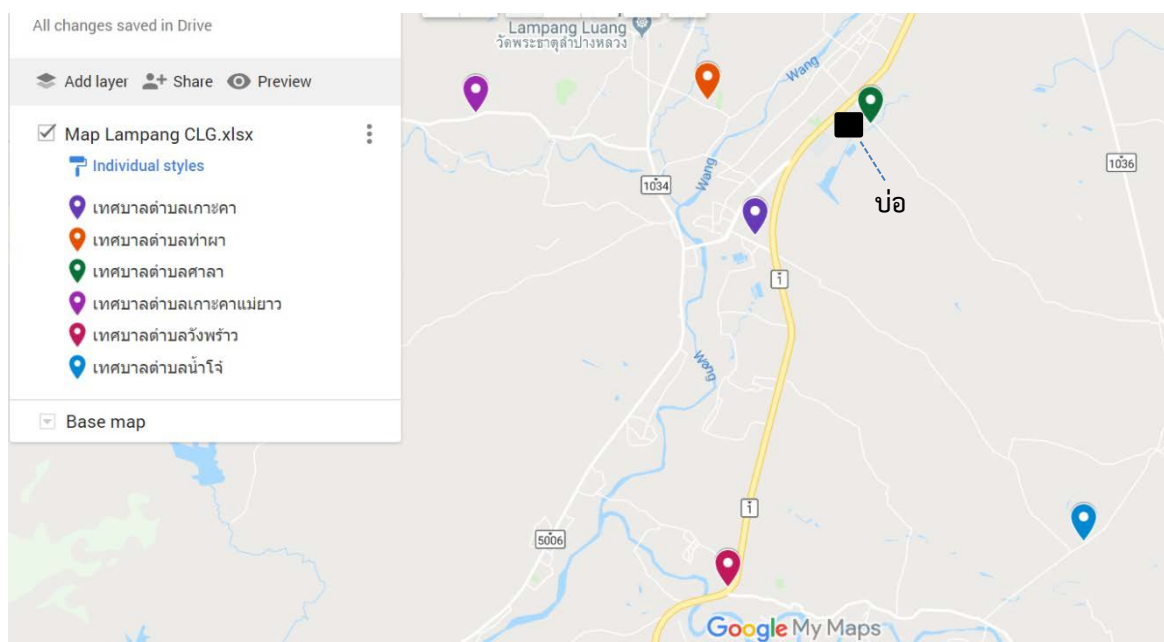
ทุนกายภาพ (Physical Capital) และ ทุนทางการเงิน (Financial Capital)

ความร่วมมือภายใต้ศูนย์ความร่วมมือในการบริหารจัดการขยะฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสามารถใช้บ่อกำจัดขยะร่วมกัน ซึ่งถือเป็นทุนกายภาพสำคัญของกรณีศึกษานี้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดต้นทุนในการบริหารจัดการขยะ ทั้ง

ในแง่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเองไม่ต้องสร้างบ่อขยะของตนเองซึ่งใช้เงินลงทุนและงบประมาณในการบริหารจัดการสูง และโดยเฉพาะการใช้บ่อขยะร่วมกันซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ให้บริการ กล่าวคืออยู่ห่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะทางไป-กลับไม่เกิน 10 กิโลเมตร ทำให้ลดภาระด้าน ค่าน้ำมันและค่าสึกหรอ ค่าซ่อมบำรุงรถขนขยะ (ดังภาพที่ 5.3)

ทั้งนี้ ต่างจากกรณีที่หากไม่สามารถใช้บ่อขยะนี้ได้ และต้องไปใช้บ่อขยะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีที่ตั้งอยู่ห่างไกลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในระยะทางไป-กลับ กว่า 100 กิโลเมตร ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องแบกรับค่าใช้จ่ายทั้งค่าน้ำมันรถ และค่าซ่อมบำรุงรักษารถขนขยะมากขึ้นกว่าเท่าตัว ดังคำยืนยันจากผู้บริหารท้องถิ่น ต่อไปนี้

ภาพที่ 5.4 แผนที่แสดงภูมิศาสตร์ของความสัมพันธ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ความร่วมมือในการ จัดการขยะและการบริหารจัดการบ่อขยะ จังหวัดลำปาง ในปี พ.ศ.2561



ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

“เมื่อบ่อขยะปิด อบจ.ก็มาพาทำ MOU ทำให้ปัจจุบันต้องขนขยะไปทิ้งที่บ่อขยะ ที่บ้าน เอี่ยม อ.เมือง จ.ลำปาง ซึ่งระยะทางไปกลับกว่า 100 กิโลเมตร ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือ ภาระด้านงบประมาณรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น คือ นอกจากที่อบจ.จะเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดการ ขยะตันละ 150 บาทแล้ว ซึ่ง เทศบาลตำบลท่าผาเป็นพื้นที่ที่กำลังเป็นเมือง เก็บขยะ สัปดาห์ละ 2 ครั้ง ปริมาณขยะ 14 ตัน/สัปดาห์ เท่ากับมีค่าใช้จ่ายเพิ่มประมาณปีละกว่า 100,000 บาท/ ปี นอกจากนี้ ยังมีค่าใช้จ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบกรับค่า

น้ำมันรถ และค่าซ่อมบำรุงรถขนขยะซึ่งคาดว่าจะเสื่อมสภาพเร็วขึ้นเนื่องจากระยะทางที่เพิ่มขึ้นอีกกว่า 10 เท่า จากเดิมไป-กลับบ่อขยะ 10 กิโลเมตร เป็น ไป-กลับ 100 กิโลเมตร” (นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก. กรณีลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

อื่น ดังนี้

ซึ่งสอดคล้องกับเสียงสะท้อนจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่จากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

“ที่ศูนย์จัดการขยะ เราจ่ายให้ปีละ 100,000 แต่ขึ้นไปทั้งวันละ 2 ครั้ง โดยเดินทางประมาณ 5 กิโลเมตร แต่ของอบจ. มีการคิดค่าจัดการขยะ 150 บาทต่อตัน เท่ากับขายน้อยก็จ่ายน้อย แต่ต้องเดินทางขนขยะไปไกลขึ้น ไปวันละครั้งแต่ไป-กลับ กว่า 100 กิโลเมตร ทำให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายเรื่องค่าน้ำมันและค่าสึกหรอของรถเพิ่มขึ้น” (เจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ค. กรณีลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

“การไปใช้หลุมของอบจ. ทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มจากปีละ 100,000 มาเป็น 300,000 – 400,000 บาท เพราะค่าน้ำมันและค่าสึกหรอของรถเพิ่มขึ้น ศูนย์ความร่วมมือเองมีประชุมกันทุกเดือน ซึ่งพวกเราก็กังการอนุมัติจากกรมธนารักษ์ เป็นความหวังว่าจะกลับไปใช้บ่อที่นี้เหมือนเดิมได้” (นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ง. กรณีลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

“ปัจจุบันที่เราต้องเอาขยะไปทิ้งที่บ่อของอบจ.ก็มีความท้าทายคือ นอกจากที่อบจ.จะเก็บค่าธรรมเนียม 150 บาท/ตัน ซึ่งจะเป็นค่าใช้จ่ายประมาณ 250,000 ต่อปี แล้ว ยังมีค่าน้ำมันและค่าสึกหรอของรถที่เพิ่มขึ้น ทำให้รวมแล้วจะมีค่าใช้จ่ายประมาณ 700,000 – 1,000,000 บาทต่อปี ซึ่งสถานการณ์อย่างนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่งบประมาณจำกัด เช่น เทศบาลตำบลเกาะคาแม่ยาวก็เริ่มไม่ไหวแล้วเพราะค่าบริหารจัดการสูง” (เจ้าหน้าที่ระดับสูงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จ. กรณีลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

“ปัจจุบันที่ต้องขนขยะไปทิ้งที่บ่อของอบจ. ทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น จากเดือนละ 10,000 กว่าบาท เป็นเดือนละ 100,000 เพราะต้องเดินทางระยะทางไกลมากขึ้น” (นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ฉ. กรณีลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

ทุนมนุษย์ (Human Capital)

ทุนสำคัญอีกประการภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง คือ ทุนมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งหมายถึง นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเกาะคา ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นผู้ที่แสดงบทบาทการเป็นผู้ประสานความร่วมมือ (boundary spanner) อันส่งผลให้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่ม ขับเคลื่อน และยกระดับมากระทั่งปัจจุบัน ทั้งนี้จากการวิเคราะห์พบว่านายกเทศมนตรีดังกล่าวมีทักษะ บุคลิก วิธีคิด และแนวทางการทำงานที่เป็นลักษณะเฉพาะตัวที่ทำให้สามารถแสดงบทบาทการเป็นผู้ประสานความร่วมมือได้สำเร็จ ดังนี้

- การมีมุมมองว่าองค์กรของตนคือเทศบาลเป็นพื้นที่ใหญ่ในพื้นที่ เนื่องจากมีทรัพยากรการบริหารมากกว่าและมีประสบการณ์ทางการบริหารจัดการมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่ ดังนั้น จึงมีหน้าที่ช่วยเหลืออบต.ที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านั้น ยกย่องศักยภาพในการบริหารจัดการขยะ

- การใช้เครือข่าย/ความสัมพันธ์กับตัวแสดงภายนอก ในการริเริ่มความร่วมมือและขับเคลื่อนความร่วมมือ ด้วยมุมมองว่าองค์กรตนเองคือพื้นที่ใหญ่ที่ควรแสดงบทบาทผู้นำในการจัดการขยะในพื้นที่ ในปี 2549 เมื่อนายกเทศมนตรีตำบลเกาะคาทราบถึงโครงการนำร่องความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, JICA และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้สมัครเข้าร่วมเป็นพื้นที่นำร่องและได้รับการคัดเลือกซึ่งทำให้ได้รับการสนับสนุนโดยเฉพาะด้านวิชาการในการริเริ่มความร่วมมือ นอกจากนี้ ระหว่างการดำเนินการความร่วมมือยังได้เปิดรับการนำเสนอข้อมูลจากหน่วยงานรัฐหลายแห่ง อาทิ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงภาคเอกชนเกี่ยวกับแนวทาง/โมเดลการจัดการขยะ และนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการศูนย์ความร่วมมือเพื่อพิจารณาร่วมกันทุกครั้ง ซึ่งแนวทางการทำงานและวิธีคิดรวมถึงบุคลิกส่วนตัวนี้ สอดคล้องกับที่ได้รับเสียงสะท้อนจากประชาชนในพื้นที่และเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่า “คล้ายนักวิชาการมากกว่านักการเมือง” หรือดังที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงได้สะท้อนว่า “นายกไม่เล่นการเมือง และที่นี่ไม่ต้องมีรองนายกให้เปลืองงบประมาณเพราะไม่ต้องกังวลเรื่องการแข่งขันทางการเมือง เพียงแต่เราทำงานของเรากันไปเป็นทีมร่วมกับเจ้าหน้าที่”

- การทำตัวเองให้เป็นตัวอย่าง ซึ่งหมายถึงการมีนโยบายให้เทศบาลตำบลเกาะคาเป็นอปท.ที่ลดขยะตั้งแต่ต้นทางด้วยการจัดการร่วมกับชุมชน ภายใต้โครงการ/กิจกรรมต่างๆ อาทิ การกำจัดขยะด้วยไส้เดือน การคัดแยกขยะและการมีธนาคารขยะ ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อเป็นตัวอย่างให้กับอปท.อื่นๆ ภายใต้ความร่วมมือ ทั้งนี้ เมื่อเทศบาลตำบลเกาะคาประสบความสำเร็จในการดำเนินการกิจกรรม/โครงการจัดการขยะใด ก็ได้มีการนำทีม ซึ่งประกอบด้วยทั้งนายก ปลัด และเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่รับผิดชอบด้านการจัดการขยะ ลงพื้นที่อปท.ภาคีด้วยตนเอง เพื่อให้ความรู้และแสดงถึงความเอาใจจริงเอาใจในการดำเนินการ และแสดงให้เห็นถึงความเอาใจจริงเอาใจโดยมิใช่เป็นเพียงข้อตกลงร่วมในเอกสารที่ให้อปท.อื่นๆ เอาไปปฏิบัติเท่านั้น

- บุคลิกส่วนตัวและการใช้ทักษะการสื่อสาร ในช่วงริเริ่มความร่วมมือ สิ่งที่ทำให้สามารถซื้อใจองค์กรภาคีทั้งที่เป็นฝ่ายการเมืองและฝ่ายเจ้าหน้าที่ให้ร่วมดำเนินการขับเคลื่อนเรื่องการจัดการขยะอย่างเอาใจจริงเอาใจก็คือบุคลิกส่วนตัวและทักษะการสื่อสารของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเกาะคาที่เป็นผู้นำความร่วมมือ โดยมีเสียงสะท้อนจากการสัมภาษณ์ว่า ในขณะนั้น นายกฯ ถึงแม้จะเป็นพี่ใหญ่เพราะเป็นผู้นำของเทศบาลในขณะที่ยังมีองค์กรอื่นๆเป็นอบต. ทว่า นายกฯ มีอายุตัวน้อยกว่าทั้งปลัดและนายกอบต.อื่นๆ ซึ่งในการประชุมพูดคุยทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการตั้งแต่เพื่อขอให้เข้าร่วมเป็นภาคีความร่วมมือจนกระทั่งเพื่อขอความร่วมมือในการดำเนินการในเรื่องใดๆ ทุกครั้ง นายกฯจะเรียกผู้อื่นว่าพี่ อาทิ เรียกปลัดแห่งอื่นๆ ว่าพี่ป.และตามด้วยชื่อ ซึ่งทั้งเป็นการแสดงความเคารพและให้เกียรติตามวัฒนธรรมไทยที่ยังให้ความสำคัญกับเรื่องระบบอาวุโส

นอกจากนี้ ยังมีทักษะในการสื่อสารเพื่อให้ภาคีขับเคลื่อนงานการลดและจัดการขยะจากต้นทางอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ในการประชุมคณะกรรมการภายใต้ศูนย์ความร่วมมือ นายกเทศมนตรีตำบลเกาะคาในฐานะประธานศูนย์ความร่วมมือฯ ยังได้มีนโยบายให้อปท.ในความร่วมมือ นำเสนอผลการลดขยะต้นทางด้วยการดำเนินการร่วมกับชุมชนของแต่ละอปท. ทั้งนี้ แม้ว่าแต่ละอปท.จะมีความสำเร็จแตกต่างกันในแง่จำนวนปริมาณขยะที่ลดได้ หรือบางแห่งยังดำเนินการลดขยะได้ไม่มากนัก ทว่า ในฐานะผู้นำ ได้แจ้งต่อองค์กรภาคีเสมอว่าการให้มานำเสนอผลดังกล่าว มิใช่เพื่อตำหนิหรือจับผิด ทว่าเป็นการเรียนรู้ร่วมกันว่าแต่ละแห่งทำกิจกรรมหรือโครงการอะไร และจะสามารถปรับใช้ตัวอย่างจากที่อื่นได้อย่างไร รวมถึงให้กำลังใจและหาแนวทางช่วยว่าจะประสบความสำเร็จมากขึ้นได้อย่างไร ซึ่งเสียงสะท้อนจากองค์กรภาคีพบว่า แนวทางดังกล่าวนอกจากจะไม่ทำให้รู้สึกอับอายที่ประสบความสำเร็จน้อยกว่าแห่งอื่นแล้ว ยังทำให้กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันทั้งแข่งกับตัวเองและแข่งกันลดขยะกับองค์กรอื่น รวมถึงได้เรียนรู้โครงการ/กิจกรรมจากองค์กรอื่นด้วย

5.1.2 โอกาสในการต่อยอดทุนความร่วมมือหรือความเป็นไปได้ในการควมรวม

ด้วยทุนภายใต้ความร่วมมือที่สั่งสมมาจากการทำงานร่วมกันทั้งระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ และการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบข้ามพรมแดนเอง โดยเฉพาะทุนทางสังคมที่หมายถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและความไว้วางใจระหว่างกันดังกล่าว ดังนั้น จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวตรงกันว่า การควมรวมจึงอาจสลายทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นและสั่งสมมานั้นซึ่งเป็นทุนสำคัญที่ทำให้เกิดการต่อยอดพัฒนาและยกระดับศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะที่เริ่มต้นจากเรื่องการจัดการขยะร่วมกันและนำไปสู่การขยายผลเป็นความร่วมมือเพื่อยกระดับประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะด้านอื่นอีกดังเช่น เรื่องการจัดการดูแลผู้สูงอายุ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังเสียงสะท้อนจากคำสัมภาษณ์ ดังนี้

“การควบรวมจะมีทั้งผลเสียและผลดี ผลเสีย คือ ความห่างเหินระหว่างครัวเรือนหรือชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคงมีมากขึ้น ไม่สามารถคลุกคลีใกล้ชิดเดินทางกันทุกประตูบ้านได้เหมือนเดิม ผลดีอาจเป็นเรื่องงบประมาณเพิ่มขึ้น จำนวนเจ้าหน้าที่ลดลง ปลัดลดลง จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลลดลง แต่อย่างไรก็ตาม ที่นี้ คนในชุมชนยังรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นมากๆ ความรู้สึกที่ว่าเป็นคนของที่นี่ กับพื้นที่อื่นถึงจะอยู่ติดกันแต่ก็เหมือนแยกกันอยู่ ถ้าไปควบรวมก็อาจจะทำให้สิ่งที่เรามี คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกองปท. ชุมชนเหล่านี้เป็นทุนร่วมกัน ถ้าไปควบรวมกับที่อื่นก็จะทำให้ห่างเหินกัน” (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข. กรณีลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

“สิ่งที่ชัดเจนคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะห่างเหินกับชุมชนและประชาชนมากขึ้น ที่เป็นอยู่ตอนนี้คือพวกเรา (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) รู้จักชาวบ้านหมด รู้จักพื้นที่ดี แต่ถ้าต้องมีการควบรวม เช่น เกาะคา รวมกับศาลา เค้าจะมารู้จักเราได้ดีแค่ไหน” (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ง. กรณีลำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

ดังนั้น ในกรณีลำปาง แนวทางที่เป็นเสี่ยงสะท้อนจากพื้นที่คือ **ความต้องการยกระดับความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะที่มีอยู่** โดยการขยายความร่วมมือจากระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ไปสู่ความร่วมมือกับภาคเอกชนในการบริหารจัดการขยะ ทั้งนี้ ปัจจุบันมีความพยายามในการยกระดับความร่วมมือภายใต้ศูนย์ความร่วมมือด้านการบริหารจัดการขยะ คือ การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดการขยะที่บ่อกำจัดขยะ เป็น “โรงงานกำจัดขยะโดยเอกชน” ซึ่งเทศบาลตำบลเกาะคาเป็นผู้ริเริ่มโดยใช้โมเดลเดียวกับที่อ.เถิน จ.ลำปาง โดยที่ศูนย์ความร่วมมือฯ ได้ทำเรื่องขอใช้ที่ดินบริเวณบ่อกำจัดขยะซึ่งเป็นที่ดินราชพัสดุและอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลศาลาเพื่อดำเนินการโมเดลดังกล่าว ทว่า ยังไม่ได้รับการอนุมัติ ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีแต่ละแห่งมีความต้องการยกระดับความร่วมมือไปในแนวทางนี้ เนื่องจากเห็นว่าเป็นแนวทางที่จะทำให้การจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะร่วมกันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดต้นทุนในการบริหารจัดการและเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมากขึ้น ดังคำสัมภาษณ์จากผู้บริหารท้องถิ่นทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการดังนี้

“next step จะเป็นการจัดบริการร่วมกับเอกชน ซึ่งเราได้ไปดูงานจากที่อื่นและกลับมาทำแผนการดำเนินงาน โดยจะเป็นรูปแบบที่บริษัทเอกชนจะมาตั้งโรงงาน และจะรับซื้อขยะตันละ 30 บาทและขายให้บริษัทปูนซีเมนต์ไทยที่แจ้ห่ม โดยมีการทำ MOU กันแล้ว โดยมีกำลังผลิตที่วันละ 100 ตัน ทั้งนี้ ปัจจุบันยังติดเรื่องปัญหาที่ดิน ซึ่งกรมการปกครองโอเค แต่ธนาคารจังหวัดเห็นว่าการหารายได้ จึงจะเก็บค่าเช่า ปีละ 200,000 – 300,000 บาท

เพราะที่ดินเป็นของธนารักษ์ ซึ่งโมเดลใหม่นี้ จะช่วยประหยัดงบประมาณเรื่องการจัดการขยะได้ สำหรับเทศบาลตำบลเกาะคาซึ่งมีค่าใช้จ่ายประมาณปีละ 800,000 อาจเหลือแค่ 50,000 สำหรับค่าบริหารจัดการขยะ เทศบาลตำบลวังพร้าวซึ่งปัจจุบันมีค่าใช้จ่ายอยู่ประมาณปีละ 2,000,000 อาจเหลือแค่ 50,000” (นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จ. กรณีสำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

“หากใช้โมเดลนี้ ประทับกับเทศบัญญัติเรื่องการคัดแยกขยะ คิดว่าจะช่วยให้การจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะดีขึ้น” (นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก. กรณีสำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561) “จากการประชุมในศูนย์ความร่วมมือ มีการพูดคุยและตั้งใจจะทำเรื่องโรงขยะพลังงานชีวมวล โดยดำเนินการโดยบริษัทเอกชน ซึ่งเทศบาลตำบลน้ำโจ้เองรอการเปิดบ่อขยะเกาะคาอีกครั้งและอยากกลับไปใช้พื้นที่นี้และโมเดลนี้” (เจ้าหน้าที่ระดับสูงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ค. กรณีสำปาง, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

5.2 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดร้อยเอ็ด

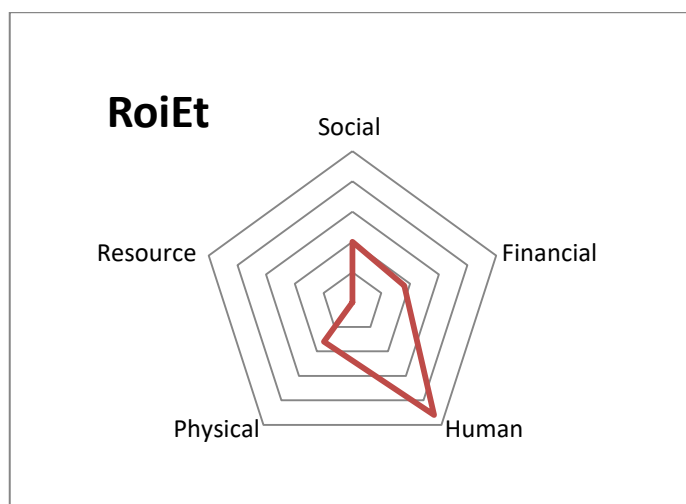
5.2.1 ทุนภายใต้ความร่วมมือ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยแนวทางแบบแก่นสาระสำคัญ (Thematic analysis) ด้วยโปรแกรมที่ใช้ช่วยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ NVivo พบว่า ทุนที่โดดเด่นภายใต้ทุนความร่วมมือที่สั่งสมจากการเกิดขึ้นและการขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน ได้แก่ ทุนมนุษย์ (Human Capital) ซึ่งหมายความว่าเฉพาะถึง การยกระดับศักยภาพของบุคลากรด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง การมีทีมภาคประชาชนในพื้นที่ คือ อปพร. และผู้ประกอบการในแต่ละพื้นที่ที่ได้รับอบรมและฝึกฝนทักษะในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและระงับเหตุเบื้องต้น ซึ่งเชื่อมโยงไปสู่ประเด็นทุนการเงิน นั่นคือ ทำให้ค่าใช้จ่ายในการระงับและบรรเทาเหตุและความเสียหายลดน้อยลงได้ ซึ่งถือเป็น “เงื่อนไขพื้นฐานสำคัญของความสำเร็จและความต่อเนื่องยั่งยืนในความร่วมมือด้านการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (a shared disaster prevention and mitigation services)” รวมถึงเป็นทุนสำคัญที่ทำให้เกิดการยกระดับและต่อยอดความร่วมมือของกรณีศึกษา

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนกล่าวถึง สะท้อน และยืนยันว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ศูนย์ความร่วมมือฯ ที่ขับเคลื่อนร่วมกันนั้น ได้สั่งสมให้เกิดทุนที่โดดเด่นคือ ทุนมนุษย์ ทุนทางการเงินและทุนทางสังคม (ภาพที่ 5.5) หรืออีกนัยหนึ่ง

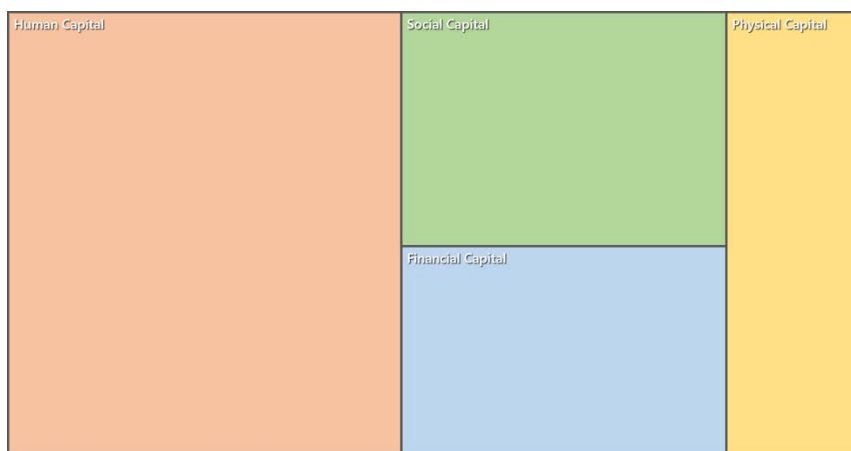
กล่าวได้ว่า ทุนมนุษย์เป็นทุนที่ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้ให้สัมภาษณ์มากที่สุด (ภาพที่ 5.6) ว่าเป็นทุนที่ได้รับการพัฒนาขึ้นจากความร่วมมือและเป็นทุนที่ใช้เป็นฐานในการขับเคลื่อนให้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จและพัฒนาต่อเนื่อง กระทั่งนำไปสู่การยกระดับและต่อยอดความร่วมมือเป็น node ใหม่ที่จะขยายไปยังพื้นที่ที่มีอาณาเขตต่อเนื่อง ซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

ภาพที่ 5.5 ผลการวิเคราะห์ทุนภายใต้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด ตามกรอบการวิเคราะห์ Livelihood Assets



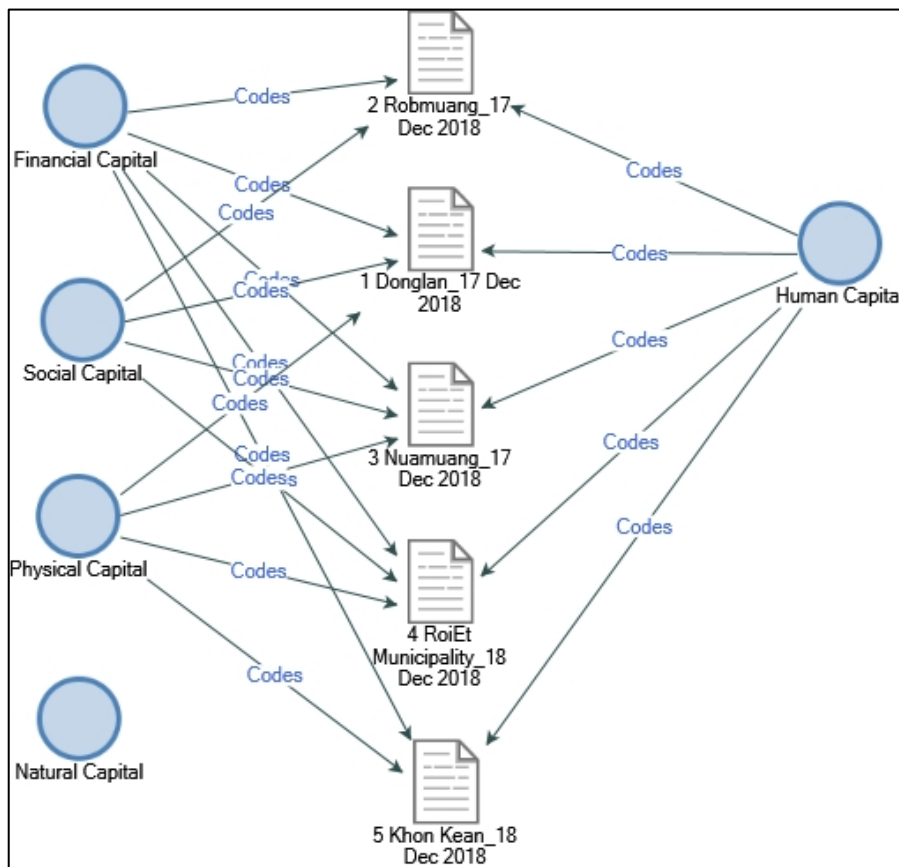
ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

ภาพที่ 5.6 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจาก NVivo ที่แสดงว่าทุนมนุษย์เป็นทุนที่ได้รับการกล่าวถึงโดยผู้ให้สัมภาษณ์มากที่สุด ในกรณีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดร้อยเอ็ด



ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

ภาพที่ 5.7 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจาก NVivo ที่แสดงว่าผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนได้กล่าวถึงทุนมนุษย์ภายใต้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด



ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

ทุนมนุษย์ (Human Capital)

ด้วยธรรมชาติของประเด็นปัญหาสาธารณภัยซึ่งนอกจากจะมีลักษณะข้ามพรมแดนเขตการปกครองได้ อาทิ ภัยน้ำท่วม หรือเพลิงไหม้ ที่อาจข้ามพรมแดนได้แล้ว ประเด็นสาธณะนี้ยังต้องการการระงับเหตุจากหน่วยจัดบริการที่ใกล้ชิดที่สุด (subsidiarity) นั่นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการให้ใกล้ชิดชาวบ้านและทันทั่วทั้งมากที่สุด ดังนั้น เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งต้องให้บริการในลักษณะ subsidiarity ดังกล่าวเป็นไปอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพแล้ว ศูนย์ความร่วมมือจึงได้กำหนดเป้าหมายของความร่วมมือที่สอดคล้องกับการจัดบริการประเภทดังกล่าว นั่นคือ นั่นคือ มุ่งยกระดับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งให้มีทีมบุคลากรที่มีความรู้และทักษะ มีทีมอปพร.ที่เข้มแข็ง หรือกล่าวได้ว่ามุ่งพัฒนา “ทุนมนุษย์” และมีวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือที่มีศักยภาพไว้ประจำ ณ แต่ละพื้นที่ที่ต้องให้บริการประชาชนได้อย่างทันทั่วทั้งเพื่อให้อบต.แต่ละแห่งยกระดับขีดความสามารถของตนเองในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนที่ไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่ใดได้รับบริการสาธารณะจากองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าเทียมกัน (ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดร้อยเอ็ด, 2560: 3)

ทั้งนี้ ทุนมนุษย์เป็นทุนสำคัญสำหรับการจัดบริการสาธารณะ ดังที่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งได้ยืนยันว่า “ถ้าไม่มีความร่วมมือสามารถจัดบริการนี้โดยลำพังได้หรือไม่?...ยาก เช่น อบต.ไพศาล รัชบุรี มีรถดับเพลิงเป็นของตัวเองก็จริงแต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ไม่มีบุคลากร และไม่มีคนที่มีความรู้และทักษะเรื่องการดับเพลิง เมื่อเกิดเหตุก็จัดการไม่ได้ ที่พูดอย่างนี้หมายถึง มันไม่ใช่แค่เรื่องข้อจำกัดงบประมาณหรือวัสดุอุปกรณ์ แต่ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในศูนย์ฯ ทำให้เกิดการอบรมและพัฒนาความรู้และทักษะไปด้วยกัน” (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข. กรณียร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ศูนย์ความร่วมมือจึงได้จัดโครงการ/กิจกรรมที่เน้นเรื่องการพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้กับทั้งเจ้าหน้าที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในชุมชน (โดยเฉพาะอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (อปพร.) ของแต่ละพื้นที่ รวมไปถึงผู้ประกอบการให้สามารถระงับเหตุได้ในเบื้องต้นอันจะช่วยป้องกันและบรรเทาความเสียหายได้ก่อนที่ความช่วยเหลือจากบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปถึง หรือเป็นการลงทุนและส่งเสริมการพัฒนา “ทุนมนุษย์” เห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณของศูนย์ความร่วมมือที่ให้ความสำคัญกับโครงการ/กิจกรรมการฝึกอบรม และการออกให้ความรู้ ดังที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 3 กระทั่งเกิดการสั่งสมทุนมนุษย์ดังกล่าวในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“ภายใน 1 ปีงบประมาณจะมีโครงการอยู่ทั้งหมด 9 โครงการ มีการฝึกซ้อมแผนร่วมกัน 4 ครั้งต่อปี มีการฝึกอบรมอปพร.ร่วมกันทั้ง 5 พื้นที่ โดยแต่ละตำบลส่งอปพร.เข้าร่วมตำบลละ 20 คน รวม 5 อบต.เท่ากับ 100 คน ตรงนี้ทำให้เกิด**เครือข่ายที่ไม่เป็นทางการภายใต้ความร่วมมือที่เป็นทางการนั้น** ทำให้เราสนิทกันเองโดยอัตโนมัติ” (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข. กรณียร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)”

“มีการทำงานร่วมกับชุมชนคือ อปพร. มีศูนย์อปพร.ระดับตำบล โดยนายกอบต.เป็นผู้อำนวยการศูนย์ และทำหน้าที่ส่งการไปที่ อปพร.ซึ่งมีครบทุกหมู่บ้าน ข้อดีคือคนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีพลังจิตอาสามากกว่าเพื่อนและมีความตื่นตัวสูง ดังนั้น ก็จะเน้นบทบาทให้เฝ้าระวังและแจ้งเหตุ รวมถึงระงับเหตุเบื้องต้นได้พอสมควร” (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค. กรณียร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

“ในปี 2557 ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยได้จัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะกับเครือข่ายด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ทั้งกับ

องค์กรในภาครัฐ ได้แก่ โรงพยาบาลร้อยเอ็ด และ องค์กรภาคเอกชน ได้แก่ สมาคมแสงธรรมรัตนการกุศลร้อยเอ็ด สมาคมนครสาเกตกุศลสงเคราะห์ และมูลนิธิร้อยเอ็ดการกุศล และต่อมาในปี 2559 ได้มีเครือข่ายภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเพิ่มเติม ได้แก่ อุรุ้งเรืองบริการ และอุสหัสชัยเครน ซึ่งทำให้เกิดการบูรณาการทรัพยากรทั้งทางด้านบุคลากร และด้านเครื่องมืออุปกรณ์ที่พร้อมให้บริการประชาชนผู้ประสบภัยได้ตลอด 24 ชั่วโมง เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งเป้าหมายหลักสูงสุดของการสร้างเครือข่ายความร่วมมือนี้ (รายงานผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ 2560, ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยร้อยเอ็ด)”

“แนวทางการทำงานร่วมกับสมาคมกู้ชีพ ปกติพื้นที่อื่นที่มีสมาคม มูลนิธิมากกว่า 1 แห่ง ก็มักจะขัดแย้งกัน แต่ที่นี่เราใช้วิธีการแบ่งโซนแบ่งพื้นที่กันทำงาน รวมไปถึงแบ่งวันกัน ซึ่งหน้าที่ของสมาคม/มูลนิธิตรงนี้คือการแก้ไข มิใช่การทำงานเชิงรุก การให้ความรู้และการป้องกันเหมือนที่ศูนย์ทำ และทำร่วมกับ อปพร. ดังนั้น จึงไม่สามารถทำงานแทนเราได้ เพราะคนละภารกิจ แต่เป็นการเสริมการทำงานกัน” (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ. กรณ์ร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

“อบต.นี้มีพื้นที่ 25 ตร.กม. มีเจ้าหน้าที่ด้านกู้ชีพ 8 คน งานป้องกัน 7 คน โดยที่นี้งานกู้ชีพและกู้ภัยทำร่วมกันเลย เรื่องการทำงานร่วมกับชุมชนเข้มแข็งมาก อย่างรถกู้ชีพคือ 14 หมู่บ้าน ระดมทุนทำผ้าป่า ทั้งอสม.และอนามัย เป็นตัวตั้งในการระดมทุนเพื่อซื้อรถกู้ชีพกู้ภัยของที่นี่ และมีอปพร.ช่วยงานเยอะ (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ. กรณ์ร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

การสั่งสมทุนมนุษย์ที่มีศักยภาพมีความรู้และทักษะในการร่วมจัดบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากจะทำให้บริการมีคุณภาพมากขึ้นแล้วยังเชื่อมโยงกับเรื่องประสิทธิภาพในด้านทุนทางการเงิน ในแง่ที่ว่าเมื่อชุมชนและผู้ประกอบการที่ได้รับการพัฒนาศักยภาพกระทั่งสามารถระงับเหตุได้เบื้องต้นแล้วย่อมทำให้ค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการระงับและบรรเทาภัยลดน้อยลงอีกด้วย

“การสร้างความรู้ให้กับผู้ประกอบการ ชุมชน ประชาชนเป็นเรื่องระยะยาว มีการให้ความรู้และตั้งงบประมาณและโครงการไว้เป็นประจำทุกปีเพื่อให้ความรู้กับนักเรียน ประชาชน และสถานประกอบการ เช่น โรงแรมไหมไทย ซึ่งเคยเข้ามาร่วมฝึกอบรม เมื่อ

ประสบเหตุก็ไม่ตกใจ รู้ว่าจะต้องทำอะไร ซึ่งตรงนี้ก็ลดการสูญเสียได้มาก และขณะนี้กำลังให้เจ้าหน้าที่ทำการรวบรวมข้อมูลเรื่องนี้ ว่าสิ่งที่เราให้ความรู้ไปจัดฝึกอบรมร่วมกันไปในนามศูนย์นี้ ทำให้ลดความสูญเสียคิดเป็นเม็ดเงินได้เท่าไร” (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ. กรณีย่อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

นอกจากทฤษฎีที่หมายถึงทีมเจ้าหน้าที่และประชาชนในชุมชนที่มีศักยภาพแล้ว ในกรณีของร่อยเอ็ด ยังหมายถึงการมีผู้นำฝ่ายการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองร่อยเอ็ดที่แสดงบทบาทในการเป็นผู้ประสานความร่วมมือ (boundary spanner) อย่างเข้มแข็ง จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า นายกเทศมนตรียังกล่าวว่ามีคุณลักษณะ/สมรรถนะเฉพาะ (competency) ที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นได้และมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องกระทั่งยกระดับความร่วมมือไปสู่การสร้างภาคีร่วมกับภาคส่วนอื่นในปัจจุบันดังนี้

- การมีมุมมองว่าองค์กรตนเป็นพี่ใหญ่ในพื้นที่ กรณีนี้คล้ายคลึงกับกรณีลำปางในประเด็นที่ว่านายกเทศมนตรีมองว่าตนมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่ต้องแสดงบทบาทในการช่วยเหลือให้อบต.ที่เป็นอปท.เพื่อนบ้านข้างเคียงสามารถยกระดับศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะได้แม้จะมีทรัพยากรทางการบริหารที่จำกัด โดยมีใช้รอความช่วยเหลือจากเทศบาลเมืองร่อยเอ็ดเท่านั้น ทั้งนี้ โดยที่นายกฯ มีมุมมองที่ว่าเพื่อให้ประชาชนในจังหวัดร่อยเอ็ดไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่ใด ควรได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน โดยสอดคล้องกับเสียงสะท้อนจากการสัมภาษณ์ผู้นำฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของอปท.ภาคอื่น ที่กล่าวว่า หากได้ยากที่นักการเมืองจะคิดถึงพื้นที่อื่นแต่นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองร่อยเอ็ดกลับคิดถึงประโยชน์ของประชาชนในทุกพื้นที่เป็นภาพรวม จึงยินดีที่จะเข้าร่วมในความร่วมมือ

- การเป็นคนมีวิสัยทัศน์และกล้าเสี่ยง เช่นเดียวกับกรณีของลำปาง ในช่วงปี 2549 นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองร่อยเอ็ดทราบข่าวการดำเนินโครงการนำร่องด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะและสมัครเข้าร่วมโครงการเนื่องจากต้องการการสนับสนุนด้านความรู้เชิงวิชาการในการสร้างและขับเคลื่อนความร่วมมือ ทว่า ไม่ได้รับการคัดเลือกจากโครงการ อย่างไรก็ตาม นายกฯ มิได้ยอมแพ้ และได้เชิญนายกอบต.ข้างเคียง 3 แห่งมาพูดคุยไม่เป็นทางการเพื่อชักชวนให้ริเริ่มความร่วมมือ โดยในช่วงปีแรกก่อนสร้างความร่วมมือโดยการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือที่เป็นทางการและการลงนาม MOU ได้ใช้วิธีการพานายกอบต.และเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่จะชวนเป็นภาคีเดินทางไปดูงานพื้นที่ที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการ คือ กรณีความร่วมมือในการจัดบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาญจนบุรี โดยมีการดูงานและเรียนรู้จากกรณีตัวอย่างอย่างต่อเนื่องหลายต่อหลายครั้งในเรื่องวิธีการและแนวทางการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือ กระทั่งมั่นใจว่าถึงแม้เรื่องความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยังไม่มีระเบียบรองรับชัดเจนและมีโอกาสได้รับการตรวจสอบและท้วงติงจากสตง. ทว่า หากดำเนินการในลักษณะเดียวกับพื้นที่

กาญจนบุรีซึ่งอยู่ในโครงการที่ได้รับการสนับสนุนโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเองแล้วนั้นย่อมหมายถึงเป็นแนวทางการบริหารจัดการที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ด้วยการดำเนินการตามวิธีนี้ทำให้อปท.อื่นๆ เกิดความมั่นใจที่จะเข้าร่วมเป็นภาคี และดำเนินการมากระทั่งปัจจุบัน ทั้งนี้ โดยที่กรณีกาญจนบุรีนั้นกลับยุติความร่วมมือระหว่างอปท.ไปแล้วด้วยเหตุผลที่ว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่ผลักดันและประสานขับเคลื่อนความร่วมมือได้ย้ายไปอยู่อปท.อื่น

- การเข้าใจความแตกต่างและข้อจำกัดของแต่ละองค์กรภาคี ในการเข้าร่วมเป็นภาคีนั้น ข้อกำหนดประการหนึ่งคือการให้อปท.แต่ละแห่งอุดหนุนงบประมาณมาที่ศูนย์ความร่วมมือฯ เพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน ทั้งนี้ เนื่องจากนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดตระหนักถึงข้อจำกัดเรื่องงบประมาณที่อปท.แต่ละแห่งมีจำกัดอยู่แล้ว จึงยินดีที่จะจ่ายมากกว่า 1 เท่า นั่นคือ ในระยะเริ่มต้นความร่วมมืออปท.แต่ละแห่งอุดหนุนแต่ละ 100,000 บาทต่อปี ในขณะที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดอุดหนุน 200,000 บาทต่อปี และเมื่อบริบทของพื้นที่เปลี่ยนไปประเด็นปัญหาซับซ้อนมากขึ้นอันเนื่องมาจากความเป็นเมืองมากขึ้น จึงทำให้ในภายหลังให้มีการอุดหนุนงบประมาณเพิ่มจากอปท.เป็นแต่ละ 200,000 บาท และเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดยังคงอุดหนุนงบประมาณมากกว่าคือ 400,000 บาทต่อปี

- การมีชื่อเสียงและภาพพจน์ด้านบวก เสียงสะท้อนจากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้นำฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ของอปท.มักกล่าวว่าการตัดสินใจเข้าร่วมและไม่ออกจากความร่วมมือส่วนสำคัญเป็นเพราะชื่อเสียงและภาพพจน์ด้านบวกของนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดที่มีมาอย่างยาวนานหลายสิบปี ทั้งนี้ นายกฯดังกล่าว ก่อนเป็นนักการเมืองท้องถิ่นได้เป็นนักการเมืองระดับชาติ (ส.ส.ร้อยเอ็ด) หลายสมัย และมีชื่อเสียงที่ดีว่าเป็นนักการเมืองนักพัฒนาและบริหารงานเก่ง ไม่มีประเด็นด้านลบในเรื่องคอร์รัปชัน รวมทั้งเมื่อมาเป็นนักการเมืองท้องถิ่นก็มุ่งเน้นงานพัฒนา กระทั่งทำให้ได้รับการยอมรับทั้งจากนักการเมืองด้วยกันและประชาชน กระทั่งมีเสียงสะท้อนว่า แค่อียินชื่อก็เชื่อมั่นและเอาด้วย เพราะมั่นใจในการบริหารของผู้นำดังกล่าวนี้

ทุนทางสังคม (Social Capital)

ความร่วมมือที่อยู่ภายใต้ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมีการใช้ทรัพยากรทั้งเงิน บุคลากรหรือทีมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทำงานในนามศูนย์ร่วมกัน และสามารถใช้เวลาเครื่องมืออุปกรณ์ร่วมกันได้นั้น ทำให้ประชาชน ชุมชน และผู้ประกอบการเกิดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจ (Trust) ต่อบริการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องจัดบริการสาธารณะให้กับผู้ประกอบการขนาดใหญ่ ดังตัวอย่างของอปท.ดงลาน ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ทว่าเริ่มมีความกลายเป็นเมือง มีหมู่บ้านจัดสรรเกิดขึ้นจำนวนมาก และมีสถานประกอบการห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ตั้งอยู่หลายแห่ง ทว่า ด้วยการทำงานในนามศูนย์ความร่วมมือ ก็ทำให้อปท.ดงลานเองก็เกิดความมั่นใจใน

การให้บริการด้านนี้มากขึ้น ขณะเดียวกันผู้ประกอบการและประชาชนก็เชื่อมั่นในการบริการของอบต.เอง
ดังเสียงสะท้อนต่อไปนี้

“เราทำงานร่วมกันในนามของศูนย์ มีการจัดอบรมและออกแนะนำความรู้และทักษะเรื่อง
การดับเพลิงให้กับสถานประกอบการและห้างร้านต่างๆ เช่น โรบินสัน และ โฮมโปร และ
สถานศึกษาในพื้นที่ เพื่อให้สามารถระงับเหตุเบื้องต้นได้ และการทำงานร่วมกันตรงนี้ทำให้
เกิดความเชื่อถือไว้นิ่งเชื่อใจในการจัดบริการสาธารณะด้านนี้โดยองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นของเรามากขึ้น ว่าถึงแม้จะผู้ประกอบการจะมีที่ตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วน
ตำบลแต่ก็ได้รับบริการที่มีคุณภาพมีประสิทธิภาพได้” (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ก. กรณีร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

ซึ่งสอดคล้องกับที่ผู้ให้สัมภาษณ์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหาร
ส่วนตำบลอีกแห่งกล่าวยืนยันไว้ว่า

“เรามีโครงการตรวจสถานประกอบการ โดยมีการเข้าไปเยี่ยมในนามศูนย์ความร่วมมือ ปี
ละครั้งเป็นประจำทุกปี การลงไปในนามศูนย์ความร่วมมือฯ ก็ทำให้สถานประกอบการ
เชื่อถือและไว้วางใจในศักยภาพการจัดบริการสาธารณะเรื่องนี้ด้วย นอกจากนี้ ก็นำไปสู่
การมีโครงการฝึกอบรมร่วมโดยมีสถานประกอบการเป็นภาคีสำคัญด้วย” (เจ้าหน้าที่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข. กรณีร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

“ที่นี้การจัดการบริการด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเข้มแข็ง เพราะความร่วมมือ
จากศูนย์ที่ทำให้เรามีศักยภาพ ความรู้และทักษะเพิ่มขึ้น และอบต.เราเองนโยบายผู้บริหาร
สนับสนุน” (เจ้าหน้าที่ระดับสูงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค. กรณีร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์
ธันวาคม 2561)

“ภาคประชาชนและสถานประกอบการ เห็นได้ชัดว่าเขามีความเชื่อมั่นในศักยภาพเรื่อง
การจัดบริการสาธารณะด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่มากขึ้น” (นายก
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ง. กรณีร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

ทุนการเงิน (Financial Capital) และ ทุนกายภาพ (Physical Capital)

ความร่วมมือที่มีการบูรณาการงบประมาณ หรือการอุดหนุนเงินจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไปยังศูนย์ความร่วมมือ ซึ่งทำให้มีงบประมาณที่สามารถใช้ได้ร่วมกันในการจัดบริการสาธารณะประเภทนี้ 1,200,000 บาทต่อปี และมีการจัดสรรงบประมาณ 40% เพื่อจัดซื้ออุปกรณ์ที่จำเป็นและมีศักยภาพทั้งเพื่อไว้ประจำศูนย์ฯ และที่กระจายไปยังแต่ละพื้นที่ภาคีนั้น ทำให้ทั้งศูนย์ฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้สั่งสมทุนกายภาพ อันหมายถึงเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดังกล่าว ซึ่งอุปกรณ์หลายอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดียวไม่สามารถจัดซื้อได้ด้วยข้อจำกัดงบประมาณของตนเองที่มีลำพัง ทว่า ด้วยพลังของศูนย์ความร่วมมือที่มีการบูรณาการทรัพยากรด้านการเงิน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเหล่านั้น มีทุนกายภาพเพื่อจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“ในมุมมองผู้ปฏิบัติงาน คิดว่าเรื่องที่ต้องนำเงินไปอุดหนุนปีละ 200,000 เป็นเรื่องคุ้มค่า เพราะลองคิดดูว่าถ้าเราเก็บเงินไว้เอง 200,000 กว่าจะซื้อรถเพื่อทำงานด้านนี้ที่มีศักยภาพได้สักคันหนึ่งต้องใช้เวลาเป็น 10 ปี แต่เทียบกับเงิน 200,000 ที่เอาไปอุดหนุนที่ศูนย์ซึ่งทำให้เราได้ทุกอย่างมาแบบเต็มศักยภาพ สามารถใช้รถใช้วัสดุอุปกรณ์ที่อยู่ในศูนย์ได้ มีวัสดุอุปกรณ์มายังอปท.ของเราเอง และยังได้ยกระดับศักยภาพของเจ้าหน้าที่และอปพร. ด้วย เพราะมีการฝึกอบรมร่วมกัน” (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ. กรณ์ร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

“ในมุมมองผู้ปฏิบัติงาน คิดว่าเรื่องที่ต้องนำเงินไปอุดหนุนปีละ 200,000 เป็นเรื่องคุ้มค่า เพราะลองคิดดูว่าถ้าเราเก็บเงินไว้เอง 200,000 กว่าจะซื้อรถเพื่อทำงานด้านนี้ที่มีศักยภาพได้สักคันหนึ่งต้องใช้เวลาเป็น 10 ปี แต่เทียบกับเงิน 200,000 ที่เอาไปอุดหนุนที่ศูนย์ซึ่งทำให้เราได้ทุกอย่างมาแบบเต็มศักยภาพ สามารถใช้รถใช้วัสดุอุปกรณ์ที่อยู่ในศูนย์ได้ มีวัสดุอุปกรณ์มายังอปท.ของเราเอง และยังได้ยกระดับศักยภาพของเจ้าหน้าที่และอปพร. ด้วย เพราะมีการฝึกอบรมร่วมกัน” (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ. กรณ์ร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

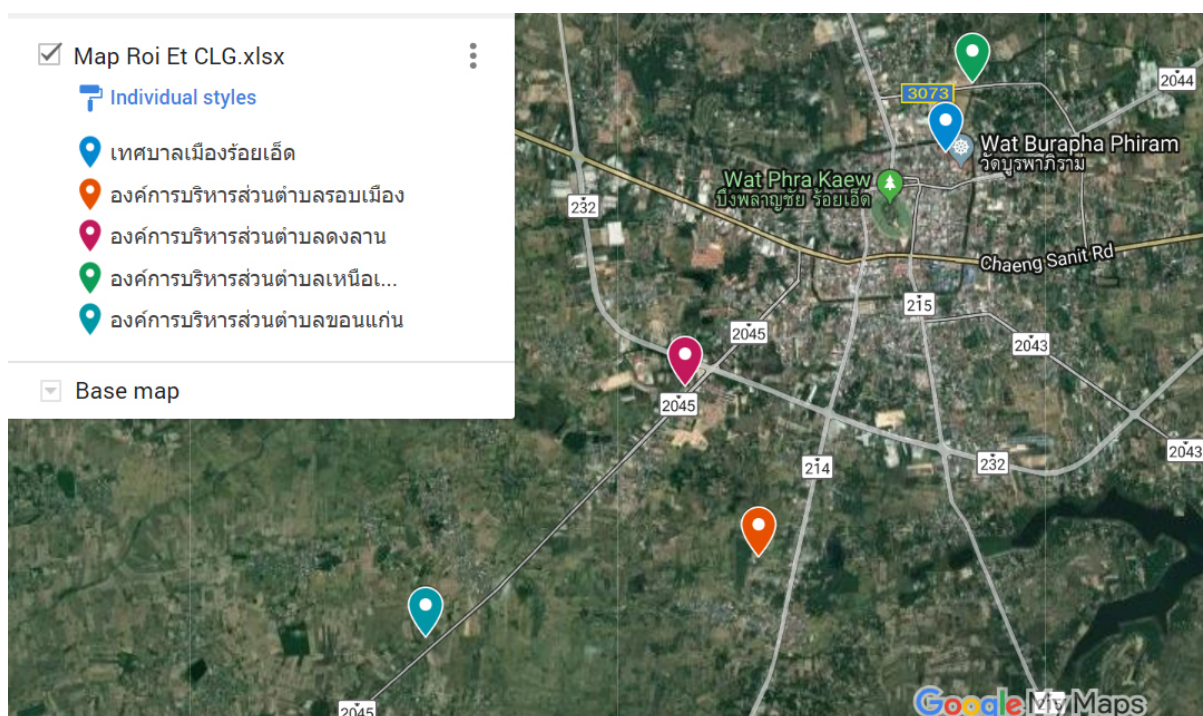
“ปัจจุบันพื้นที่ที่มีความกลายเป็นเมือง ประเด็นท้าทายคือการดับเพลิงในอาคารสูงซึ่งตอนนี้ศูนย์ความร่วมมือเรามีรถเครนกระเช้า 40 เมตร แต่ความกลายเป็นเมืองก็มีข้อที่ทำให้ทำงานได้ง่ายขึ้น คือ การมีตู้แดงและหัวปล่อยน้ำติดตั้งตามจุดต่างๆ ในพื้นที่” (เจ้าหน้าที่ระดับสูงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค. กรณ์ร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

“งบประมาณในการดำเนินการของศูนย์เอง ได้แบ่ง 20% เป็นงบดำเนินการ 40% เป็นงบจัดอบรมความรู้และทักษะ และอีก 40% เป็นงบจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ซึ่งตรงนี้ได้มีการกระจายวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นออกไปไว้ประจำยังภาคีเครือข่ายของศูนย์ร่วมมือแต่ละแห่ง ถือว่าได้อุปกรณ์เยอะและดี เพราะลำพังเราคนเดียวคงซื้อไม่ได้” (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก. กรณีย่อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

5.2.2 โอกาสในการต่อยอดทุนความร่วมมือหรือความเป็นไปได้ในการควมรวม

เนื่องจากประเด็นสำคัญที่เป็น entry point ของกรณีศึกษานี้ คือการที่ลักษณะโดยธรรมชาติของ การจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต้องมีลักษณะเป็น ‘subsidiarity’ นั่นคือต้องระงับเหตุโดยหน่วยจัดการบริการที่ใกล้ที่สุด ต้องจัดบริการสาธารณะให้ใกล้ชิดชาวบ้านและทันท่วงทีมากที่สุด ซึ่งกรณีย่อยเอ็ดนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีพื้นที่ค่อนข้างกว้างและกระจัดกระจาย มีทั้งพื้นที่เป็นเมือง กำลังกลายเป็นเมือง และพื้นที่ชนบทและการเกษตร ดังนั้นการควมรวมให้เป็นขนาดใหญ่ และมีหน่วยบริการอยู่แห่งเดียว ณ จุดให้บริการเดียวจึงไม่ตอบสนองต่อบริการสาธารณะประเภทนี้ (ดูภาพที่ 5.8)

ภาพที่ 5.8 แผนที่แสดงภูมิศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดร้อยเอ็ด ในปี พ.ศ.2561



ที่มา: พัฒนาโดยคณะผู้วิจัย

ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองมีความต้องการในการพัฒนาที่สอดคล้องกับแนวทางข้างต้น นั่นคือ **มีความพยายามในการยกระดับหรือต่อยอดทุนความร่วมมือโดยเฉพาะด้านทุนมนุษย์ที่ได้รับการยกระดับศักยภาพมาจากความร่วมมือที่มีมากกว่าทศวรรษ** โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการพัฒนาศักยภาพกระทั่งสามารถจัดบริการสาธารณะด้านนี้ได้อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพแล้ว ยกกระดับตนเองเพื่อเป็นผู้นำความร่วมมือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตพื้นที่ใหม่ หรือ สร้างโหนด/node ใหม่ขึ้น โดยใช้โมเดลหรือแนวทางเดียวกับที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้เป็นผู้นำริเริ่มความร่วมมือกับอบต.อื่นเมื่อปี 2550 ทั้งนี้ ในกรณีศึกษานี้พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งสมทุนและพัฒนาจนเข้มแข็ง พร้อมเป็นผู้นำ ตัวหลักสำคัญในการสร้าง node ใหม่และเป็นพี่เลี้ยงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโซนใหม่ คือ **องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง** ดังคำยืนยันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีความร่วมมือเดิม ดังนี้

“ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมืองซึ่งก็เป็นภาคีของเรา ซึ่งตอนนี้เข้มแข็งและมีศักยภาพมาก นั่นก็เพราะมี key man มีหัวหน้าสำนักปลัดซึ่งเล็งเห็นความสำคัญของการจัดบริการสาธารณะเรื่องนี้ และนั่นก็ทำให้อบต.เหนือเมืองก็กำลังขยายเรื่องขยายความร่วมมือไปใน zone พื้นที่ตัวเองอยู่ตอนนี้” (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข. กรณีร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

“ขณะนี้ปภ.จังหวัด และท้องถิ่นจังหวัด อยากให้ศูนย์นี้เป็นโมเดล ขยายไปครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัด และ ตอนนี้ อบต.เหนือเมืองก็มีความเข้มแข็งมาก และอาจไปขยายเป็น node ของตัวเองและออกจากความร่วมมือ ซึ่งตรงนี้เป็นเรื่องที่น่ายินดีเพราะเป็นเป้าหมายของศูนย์อยู่แล้วว่าอยากให้อปท.แต่ละแห่งยกระดับศักยภาพของตนเองได้ และกรณีนี้ดีมากคือไปเป็นพี่เลี้ยงให้กับอปท.อื่นๆ รอบข้างได้ ขยายวงต่อไปได้อีก (spiral)” (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ง. กรณีร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

อย่างไรก็ตาม การยกระดับความร่วมมือในลักษณะของการพัฒนาพื้นที่โซนใหม่หรือ node ใหม่ดังกล่าว จำเป็นต้องมีผู้นำความร่วมมือที่เข้มแข็งดังที่ได้กล่าวไปในส่วนที่ว่าด้วยบทเรียนของความร่วมมือของกรณีศึกษาในบทที่ 3 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ในกรณีบริการด้านการป้องกันสาธารณภัย โอกาสที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะและศักยภาพเท่ากันเองอาจไม่เกิดหรือเป็นไปได้ยาก ดังเสียงสะท้อนที่ว่า

“อบต.กับอบต.ศักยภาพเท่ากัน เงอะเงะทั้งคู่ มันไปไม่ได้ เหมือนอย่างอบต.ข้างเคียงของที่นี่ อบต.สะอาดสมบูรณ์ มีข้าราชการของงานป้องกันแต่ก็ลาออก หรือ อบต.โนนรัง ไม่มี

ข้าราชการ มีแต่ลูกจ้าง มันก็เงอะเงะทั้งคู่ ไปไม่ได้ มันต้องมีคนนำที่เข้มแข็ง เหมือนอย่าง
ที่อบต.เหนือเมืองจะเป็นได้ เพราะเค้ามีนายก มีหัวหน้าสำนักงาน และข้าราชการกับ
ทีมงานที่เข้มแข็ง จะพาคนอื่นโดยรอบทำได้” (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข.
กรณีร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

การควมรวมอาจขัดขวางการต่อยอด/ยกระดับความร่วมมือในพื้นที่

กล่าวให้ชัดได้ว่า ความพยายามในการสร้าง node ใหม่ของความร่วมมือของอบต.เหนือ
เมือง ที่จะมือบต.เหนือเมืองทำหน้าที่เป็นผู้นำของความร่วมมือ ในลักษณะเดียวกับที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด
ได้แสดงบทบาทสำคัญในการเป็นผู้นำริเริ่มและชักชวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงทำความร่วมมือ
นั้น อาจไม่สามารถเกิดขึ้นหรือไม่ประสบความสำเร็จหากเกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างโดยการควมรวม
แบบสั่งการเกิดขึ้นในพื้นที่ อาทิ อบต.เหนือเมืองต้องไปรวมกับเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ซึ่งปัจจุบันความเป็น
เมืองได้แผ่ขยายจากเขตเทศบาลครอบคลุมมายังพื้นที่อบต.เหนือเมืองกระทั่งเสมือนเป็นพื้นที่เดียวกันจน
แยกไม่ออกความเป็นเทศบาลเมืองกับพื้นที่อบต. หรือ ในกรณีที่อบต.เหนือเมืองต้องไปควมรวมกับอบต.
หนองแวง ซึ่งมีพื้นที่ติดกันและอบต.เหนือเมืองตั้งใจจะไปชวนเป็นภาคีความร่วมมือ ดังคำสัมภาษณ์ที่
สะท้อนประเด็นดังกล่าว ต่อไปนี้

“เรามีแผนจะเปิดศูนย์ฝึก โดยมีหัวหน้าสำนักงานจะเป็นหัวหน้าศูนย์ และตั้งใจจะขยาย
ความร่วมมือออกไปกับอปท.ข้างเคียง อาทิ อบต.หนองแวง โดยเลิกการไปอุดหนุนที่ศูนย์
ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ทั้งนี้โดยใช้โมเดลแบบเดียวกับศูนย์ความร่วมมือเทศบาลเมือง
ร้อยเอ็ด กำลังรอความพร้อมก่อนลงไปคุยกับอปท.ข้างเคียง ซึ่งก็เป็นพี่น้องกันทั้งหมด ไม่
ว่าจะเป็นจังหวัดหรือเชิงขวัญ โดยความพร้อมที่ว่า คือ ตอนนี้อยู่เพียงใบ certificate ซึ่ง
ศูนย์ฝึกเราจะมีความพร้อมมากในแง่ของอุปกรณ์ มีทั้งระดับเพลิงที่มีศักยภาพและจะมี
เครื่องช่วยหายใจ เน้นการระงับเหตุที่ต้นเหตุให้ทันท่วงทีกว่าและสูญเสียน้อยกว่า”
(เจ้าหน้าที่ระดับสูงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค. กรณีร้อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม
2561)

“ที่นี้การจัดการบริการด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเข้มแข็ง เพราะความร่วมมือ
จากศูนย์ที่ทำให้เรามีศักยภาพ ความรู้และทักษะเพิ่มขึ้น และอบต.เราเองนโยบายผู้บริหาร
สนับสนุนและมีสถานะทางการคลังที่ดีมากด้วย ปัจจุบันได้ขอใช้พื้นที่ 60 ไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่
รกร้าง เพื่อทำงานด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นศูนย์ฝึกอบรมสำหรับ
ผู้ประกอบการด้วย ตอนนี้อยู่ใบอนุญาตการใช้ที่ดินและคาดว่าจะปี 2562 คงจะได้รับการ
อนุมัติ และอาจขยายความร่วมมือไปกับจังหวัดและเชิงขวัญ ซึ่งมีสถานะเป็นเทศบาล

ตำบลทั้งคู่ แต่ไม่มีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะด้านนี้ ไม่มีทีมที่มีศักยภาพ โดย node ที่จะเกิดขึ้นใหม่เราคงเน้นบทบาทการเป็นพี่เลี้ยง สร้างเครือข่ายกู่ชัพักภัย” (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค. กรณีย่อยเอ็ด, สัมภาษณ์ ธันวาคม 2561)

5.3 ความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีกับจังหวัดยโสธร

5.3.1 ทุนภายใต้ความร่วมมือ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลของกรณีศึกษาความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดยโสธร พบว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสริมสร้างให้เกิดทุนในมิติต่างๆ ที่ช่วยเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ได้ ทั้งนี้ในกรณีศึกษา จากการวิเคราะห์พบว่าทุนที่โดดเด่นที่ส่งผลภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ทุนทางสังคม (Social capital) โดยเฉพาะความไว้วางใจเชื่อมั่นกันทั้งระหว่างประชาชนในพื้นที่ด้วยกันเองและการเชื่อมั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันพัฒนาขึ้นจากการทำงานเรื่องความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากเกษตรกรในพื้นที่ค้อทองมีการตั้งกลุ่มและแก้ไขปัญหาตนเองก่อนจะเกิดข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (MOU) และในระยะเริ่มต้นก่อนมีความการ MOU ดังกล่าวเคยเกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลค้อทองและประชาชน เนื่องจากประชาชนไม่เข้าใจว่าอบต.ค้อทองไม่สามารถเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือชาวบ้านในการพัฒนาพื้นที่เกษตรที่อยู่นอกเหนือเขตการปกครองของตนเองได้ อย่างไรก็ตามเมื่อมีการทำงานร่วมกันและประชาชนเห็นความพยายามของอบต.ในการแก้ไขปัญหาโดยมิได้เพิกเฉย โดยริเริ่มใช้แนวทางสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและเปิดโอกาสให้ชุมชนได้ร่วมคิดวางแผน และดำเนินการ จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่เชื่อมั่นกันและกันเป็นทุนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรวมกลุ่มเกษตรกรจากเดิม 15 กลุ่มเพิ่มเป็น 34 กลุ่ม แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของชุมชนที่เป็นทุนนำไปสู่การสร้างแผนปฏิบัติการเพื่อหาแนวทางในการสร้างความร่วมมือพัฒนาแหล่งน้ำ ได้แก่ กลุ่มเกษตรกรชลประทานระบบท่อ ต.ค้อทอง การจัดตั้งกองทุนน้ำ ต.ค้อทอง เป็นแนวร่วมพัฒนาแหล่งน้ำร่วมกัน

ทุนทางสังคม (Social Capital)

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่อุบลราชธานีและยโสธร เกิดขึ้นและพัฒนาต่อเนื่องมาได้เป็นผลมาจากการมีทุนทางสังคมที่เข้มแข็งซึ่งเป็นทุนสำคัญในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ กล่าวได้ว่า ในการสร้างความร่วมมือของกลุ่มเกษตรกรชลประทานระบบท่อตำบลค้อทองนั้น ในช่วงแรกมีลักษณะความร่วมมือที่มีการรวมกลุ่มกันเพียงไม่กี่กลุ่มเพื่อขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในช่วงแรกมี 2 หน่วยงาน

ใหญ่ ๆ ได้แก่ กรมชลประทานเขต 7 อุบลราชธานี ซึ่งให้การสนับสนุนเครื่องสูบน้ำสำหรับสูบน้ำจากลำน้ำชี ซึ่งเป็นพื้นที่ต่ำ ขึ้นไปทำนาปรังของเกษตรกร และอบต. ค้อทอง ที่ให้การสนับสนุนค่าน้ำมันในการเดินเครื่องสูบน้ำ ซึ่งการสนับสนุนดังกล่าวนี้ได้รับเสียงสะท้อนจากชาวบ้านที่ทำนาว่ายังไม่เพียงพอ ซึ่งต่อมาการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐมีการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ การระงับการสนับสนุนเครื่องสูบน้ำของกรมชลประทานเขต 7 และมีการถ่ายโอนเครื่องสูบน้ำไปอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ในปี 2553 และหลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการระงับการให้เงินช่วยเหลือค่าน้ำมันในการเดินเครื่องสูบน้ำจากองค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง อันเนื่องมาจากการท้วงติงของสตง.ที่พบว่า การดำเนินการดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับระเบียบ/ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในแนวทางการช่วยเหลือของรัฐอันเนื่องมาจากข้อจำกัดของกฎหมายและการเปลี่ยนแปลงของการบริหารราชการ ส่งผลให้กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำมีความพยายามในการสร้างความร่วมมือในกลุ่มของตนและระหว่างกลุ่มที่เข้มแข็งและเป็นระบบมากขึ้น เพื่อที่จะพึ่งพาตนเองในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรและขอความช่วยเหลือไปยังหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ทั้งนี้ อานนท์ แว วงศ์ และคณะ (2556) ได้อธิบายภาพการปรับตัวของกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำสรุปได้ว่า กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ซึ่งรวมตัวกันในระยะแรกเพียงไม่กี่กลุ่ม และมีการบริหารจัดการกลุ่มได้อย่างไม่เป็นระบบนัก ได้มีการปรับตัวโดยการมีการรวมกลุ่มผู้ใช้น้ำเพิ่มขึ้น และเริ่มมีความพยายามในการสร้างความเป็นสถาบันให้แก่กลุ่ม โดยมีการร่วมกันทำโครงการจัดตั้งกองทุนน้ำของกลุ่มผู้ใช้น้ำ กลุ่มเกษตรกรชลประทานระบบท่อ ตำบลค้อทอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการน้ำและดูแลรักษาแจกจ่ายน้ำให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรชลประทานระบบท่อ และมีการรับสมัครสมาชิกเพิ่มเติม ทั้งนี้ในการดำเนินงานได้มีการวางระบบการดำเนินงานของกลุ่มที่ชัดเจนมากขึ้นกว่าการดำเนินงานในช่วงก่อนหน้านี้ โดยได้มีการแต่งตั้งกรรมการ ออกกฎระเบียบ และมีการดำเนินการประชุม ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวได้รับความช่วยเหลือจากบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารจัดการกลุ่ม ตลอดจนการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาชาวบ้านซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มให้เป็นนักวิจัย ชุมชนในการพัฒนาข้อเสนอโครงการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นให้สามารถได้รับงบประมาณสนับสนุน ก่อนที่ต่อมาจะนำไปสู่การสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนมากขึ้นทั้งในแง่ของกฎระเบียบ และการแบ่งปันงบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ผ่านการทำโครงการวิจัยเพื่อนำไปสู่การทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทั้งสามแห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าห่วน และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี กล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความร่วมมือทั้งภายในพื้นที่ท้องถิ่นหนึ่ง (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชน) และระหว่างท้องถิ่นดำเนินการต่อไปได้ คือ การมีทุนทางสังคมที่เข้มแข็ง อันหมายถึงชาวบ้านผู้ใช้น้ำมีความร่วมมือกันภายในชุมชนกันมาตั้งแต่ดั้งเดิม รวมทั้งการที่แต่ละกลุ่มก็ยังคงมีความสัมพันธ์ที่ดีกับอบต.ค้อทอง ในภารกิจด้านอื่นๆ

นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังทำให้เกิดการสั่งสมทุนทางสังคมต่อยอดเพิ่มขึ้นตามพัฒนาการของความร่วมมือ โดยจากการวิเคราะห์พบว่ามิตีย่อยภายใต้ทุนทางสังคมดังนี้

1) ความเป็นพี่น้อง/คนบ้านเดียวกันซึ่งเป็นทั้งทุนทางสังคมเดิมและทุนที่ได้รับการกระตุ้นให้แน่นแฟ้นขึ้นจากความร่วมมือฯ ในแง่ของการเป็นทุนเดิมนั้น พบว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่งซึ่งแม้จะอยู่คนละฟากฝั่งแม่น้ำชีนั้นริเริ่มและขับเคลื่อนไปได้เพราะมีทุนทางสังคมในพื้นที่เป็นฐานนั่นคือ สายสัมพันธ์ของสองพื้นที่ที่มีระหว่างกันมาก่อน เนื่องจากเดิมก่อนที่จะมีการแบ่งเป็นจังหวัดยโสธร และจังหวัดอุบลราชธานี พื้นที่ 2 แห่งนี้เป็นพื้นที่เดียวกันเป็นอำเภอมหาชนะชัย จังหวัดอุบลราชธานี ความสัมพันธ์และเครือข่ายระหว่างกัน ความรู้สึกเป็นคนบ้านเดียวกันจึงยังมีอยู่ส่งผลต่อการเกิดขึ้นและการขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างพื้นที่

ในอีกแง่หนึ่ง ความร่วมมือที่เกิดขึ้นเองยังช่วยกระตุ้นความรู้สึก “ความเป็นพี่เป็นน้อง” หรือ “คนบ้านเดียวกัน” สร้างเสริมความเป็นท้องถิ่นนิยม จากแต่เดิมก่อนที่จะมีการสร้างความร่วมมือนั้นเกิดความไม่เข้าใจกันทั้งระหว่างเกษตรกรในพื้นที่อบต.ค้อทองกับอบต.ค้อทองเอง และระหว่างอบต.ค้อทองกับอบต.ฟ้าห่วน แต่เมื่อมีความร่วมมือที่เป็นทางการอันพัฒนาขึ้นจากการร่วมคิดร่วมทำและต่อยอดจากทุนความเป็นพี่น้องเดิมในพื้นที่ ทำให้ความเป็นพี่น้องนั้นถูกฟื้นฟูถูกกระตุ้นมากขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ที่ว่า...

“ข้อดีในแง่ความสัมพันธ์ของประชาชนในพื้นที่ทั้งสอง ที่ยังมีลักษณะของความเป็นเครือญาติ ที่เอื้ออาทรกัน ในตอนแรกความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ ของอบต. ทั้งสองแห่งก็ยังไม่ได้ประสานกัน อบต. ค้อทองยังเกรงในเรื่องของการไม่มีระเบียบรองรับ ในเรื่องที่จะไปจัดบริการสาธารณสุขนอกเขต แต่จากการพูดคุยกันระหว่างชาวบ้านกับนายกอบต. ค้อทอง ปลัดตำบลค้อทอง กองช่าง มารับฟังความเป็นไปได้ แล้วจึงขยายไปยัง อบต. ฟ้าห่วน อบจ.อุบลราชธานีและ อบจ.ยโสธร ทำให้เกิดการความร่วมมือกัน จนนำไปสู่ข้อตกลงร่วมนำไปสู่” (เจ้าหน้าที่ระดับสูง อบจ.ก. กรณีอุบลฯ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2562)

2) ความไว้วางใจและความเชื่อมั่นในตัวองค์กร ความร่วมมือที่ทำให้เกิดการทำงานร่วมกันและเรียนรู้ปฏิสัมพันธ์กันอย่างไม่เป็นทางการควบคู่ไปกับความสัมพันธ์ที่เป็นทางการที่ควบคุมโดย MOU ทำให้เกิดความไว้วางใจกันสองทางทั้งการที่ประชาชนเชื่อมั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. อุบลราชธานี และ อบต.ค้อทอง) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองมีความเชื่อมั่นในตัวบุคคล (ประธานกลุ่มจัดการน้ำ) รวมถึงการที่ประชาชนในพื้นที่เฝ้าด้วยเพราะเชื่อมั่นทั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประธานกลุ่มเนื่องจากเห็นว่ามีความตั้งใจจริงในการแก้ปัญหาที่เผชิญ ทั้งนี้ ส่วนสำคัญประการหนึ่งเป็นเพราะการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมุมมองในการบริหารจัดการที่เปิดให้ตัวแสดงอื่นได้ร่วมบริหารจัดการพื้นที่ โดยเฉพาะการเปิดให้ประชาชนได้เข้ามาเป็นผู้ริเริ่ม เสนอแนวทางแก้ไขปัญหา ร่วมใน

การดำเนินการจัดการน้ำ การเสนอแผนงานแก่อปท. ในการแก้ไขปัญหาตั้งแต่แรกจึงทำให้เกิดความเชื่อมั่น ศรัทธาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำให้เกิดการทำงานร่วมมือกันภายใต้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ (เจ้าหน้าที่ระดับสูง อบจ.ก. กรณีอุบลฯ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2562) นอกจากนี้ ปัจจัยสำคัญอีกประการที่สนับสนุนให้เกิดความไว้วางใจกันระหว่าง ประชาชนในพื้นที่เอง คือ การมีประเพณีและกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนที่เกิดขึ้นตลอดปีทำให้ชาวบ้านใน กลุ่มมีโอกาสสร้างปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันทั้งในเรื่องการประกอบอาชีพ (การรวมกลุ่มเพื่อบริหารจัดการน้ำ เพื่อการเกษตร หรือการรวมกลุ่มอาชีพอื่น ๆ) และในเรื่องของการดำเนินชีวิตและกิจกรรมนันทนาการต่างๆ เช่น การร่วมงานบุญ งานวันสำคัญต่างๆ

3) การมีผู้นำที่เข้มแข็ง ผู้นำเป็นที่เป็นตัวแสดงหลัก คือ ประธานกลุ่มชลประทานระบบท่อ ซึ่งถือเป็นผู้นำทางความคิด ชาวบ้านเชื่อใจ และหัวหน้ากลุ่มต่างๆ ที่เป็นคนในชุมชน โดยทั้งนี้จากการ สัมภาษณ์พบว่า ผู้นำที่เข้มแข็งของกลุ่มต่างๆ นั้นส่วนมากจะเป็นคนในพื้นที่และมีลักษณะเป็นผู้อาวุโสที่ ได้รับการยอมรับจากสมาชิกกลุ่มที่เป็นชาวบ้านซึ่งส่วนใหญ่เกิดและอาศัยอยู่ในพื้นที่ของอบต. มาตลอด โดยเฉพาะประธานกลุ่มการบริหารจัดการน้ำถือเป็นผู้นำทางความคิด ที่เกษตรกรกลุ่มต่างๆ เชื่อใจ ไว้วางใจ ดังจะเห็นได้จากการสัมภาษณ์ของปลัดอบต. ค้อทอง และผู้แทนของอบจ. อุบลราชธานี

“เริ่มต้นจากทางชุมชนเริ่มจากการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำแบ่งเป็นกลุ่ม เมื่อได้ร่วมกันดำเนินการ ทำวิจัยแล้ว ทางอบต. ค้อทองก็จะได้เริ่มเข้ามาได้รับฟังจากผลการวิจัย ทางอบต. ค้อทอง ก็ดำเนินการรับฟังปัญหาแล้วได้ดำเนินแก้ไขปัญหาดังที่ชาวบ้านได้เสนอขอ อาทิ ความ ต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ที่จะไปจัดบริการจัดบริการสาธารณะได้ตามความต้องการ ของประชาชน” (ผู้นำฝ่ายการเมือง อบต.ข. กรณีอุบลฯ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2561)

4) ความรู้สึกเป็นเจ้าของพื้นที่ ที่เกิดจากกลไกด้านการมีข้อตกลงร่วม (MOU) กล่าวคือ การมี MOU ได้เป็นบทบาทสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ให้เกิดความรู้สึกเป็น เจ้าของพื้นที่ผ่านกิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่กระบวนการได้มาซึ่ง MOU ที่เกิดจากการที่ชาวบ้านและภาควิชาการ ได้ร่วมกันพัฒนาขึ้นผ่านกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการในการศึกษาสภาพปัญหาของแต่ละกลุ่ม รวมถึง หลังจากร่วม MOU ซึ่งมีข้อกำหนดระบุไว้ในข้อตกลงร่วมกันในการบริหารจัดการน้ำนั้นว่าให้มีการจัดประชุม อย่างสม่ำเสมอ ปีละ 2-3 ครั้ง เพื่อตัดสินใจเรื่องต่างๆ ร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่างๆในพื้นที่ อาทิการเสนอ ขอโครงการ/แผนงานในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดส่งสมความรู้สึกเป็นเจ้าของ พื้นที่เพราะได้มีโอกาสในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองด้วยตนเอง

5) ทุนทางวัฒนธรรมที่มีร่วมกัน ประกอบด้วย จิตสำนึกของคนในชุมชนในการร่วมกันดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเฝ้าระวังปัญหาแหล่งน้ำและคุณภาพน้ำ, ความเข้มแข็งของ

การจัดตั้งกลุ่มของเกษตรกรในการร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำ โดยมีการใช้กฎระเบียบของกลุ่มดูแลซึ่งกันและกัน, และการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการดูแลน้ำทั้งในสภาวะปกติ สภาวะเกิดภัยพิบัติ ด้วยการให้ความร่วมมือในการพัฒนาทรัพยากรน้ำของชุมชน

ทุนทางการเงิน (Financial Capital)

ภายใต้แนวคิดแบบดั้งเดิมที่มักมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะก็ต่อเมื่อมีทุนที่เป็นตัวเงินหรืองบประมาณที่เพียงพอในการจัดสาธารณะนั้น แนวทางความร่วมมือได้แสดงให้เห็นในนัยที่ต่างออกไปว่า ทุนที่เป็นตัวเงินในการจัดบริการสาธารณะไม่จำเป็นต้องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่นั้นแห่งเดียวเท่านั้น หากแต่สามารถใช้งบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนจากองค์กรภาคีภายใต้ความร่วมมือ หรือแนวทางการลงขัน/นำงบประมาณมารวมกัน (pooled money) เพื่อจัดบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองประเด็นปัญหาของประชาชนได้ ซึ่งในกรณีการบริหารจัดการน้ำของกรณีอุบลราชธานีและยโสธรนั้น จากการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์พบว่า มีทุนทางการเงินภายใต้ความร่วมมือเกิดขึ้นจากองค์กรภาคีที่เกี่ยวข้องที่ทำ MOU ร่วมกัน ดังนี้

1) การสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งถือเป็นแหล่งที่มาหลักของทุนที่เป็นตัวเงินของความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำของกรณีศึกษานี้ การสนับสนุนงบประมาณดังกล่าวของอบจ.อุบลราชธานี อยู่ภายใต้การขับเคลื่อนนโยบายของอบจ. ที่มุ่งดำเนินนโยบายหลัก 5 ดี คือ อาหารดี ถนนดี การศึกษาดี สุขภาพดี และรายได้ดี โดยมีวัตถุประสงค์ต้องการแก้ปัญหา คือ แก้งาน แก้งบ โดยก่อนที่จะวางแผนโครงการภายใต้นโยบายดังกล่าว อบจ. ได้มีการจัดทำประชาคมและพบว่าปัญหาหลักที่สะท้อนจากประชาชนคือความต้องการแก้ปัญหา “น้ำดี” ซึ่งประชาชนมองเป็นเรื่องสำคัญ โดยผู้บริหาร อบจ. ได้กำหนดนโยบาย “น้ำดี” บนหลักการต่อไปนี้คือ (1) รวมน้ำ คือการสำรวจ ขุดลอก แหล่งกักเก็บน้ำ ที่มีอยู่แล้วให้สามารถรองรับปริมาณน้ำที่เพียงพอต่อความต้องการของชาวบ้าน แต่ยังไม่มีการเก็บสถิติการใช้น้ำ เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาในการเก็บข้อมูล และ (2) การกระจายน้ำ บางพื้นที่อยู่ใกล้แหล่งน้ำใหญ่ มีน้ำแต่ไม่สามารถนำมาใช้ได้ บางแห่งดำเนินการขุดลอก แต่บางพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะแหล่งน้ำอยู่ในระดับต่ำ

ซึ่งในกรณีของพื้นที่อบต.ค้อทองนั้น เป็นพื้นที่ที่ต้องการ “ชลประทานระบบท่อ” เพื่อทำการเกษตร โดยการใช้ท่อพีวีซีเชื่อมต่อในพื้นที่ ซึ่งอบจ. อุบลราชธานี ได้กำหนดให้มีโครงการขึ้นมาและกำหนดกฎเกณฑ์ในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณ โดยเงื่อนไขคือ ประชาชนต้องตั้งกลุ่มเกษตรกร ภายใต้พื้นที่ที่ติดต่อกัน มีการกำหนดครัวเรือนและจำนวนพื้นที่ทำกิน ซึ่งเกษตรกรในเขต อบต.ค้อทอง เข้าเงื่อนไขตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้จึงได้รับงบประมาณสนับสนุนในส่วนนี้ โดย อบจ. สนับสนุนเครื่องสูบน้ำท่อพีวีซี เครื่องมือสำหรับการติดตั้ง และการวางเส้นทางท่อ ซึ่งเป็นท่อสำหรับเปิดปิดน้ำ (เจ้าหน้าที่ระดับสูง อบจ.ก. กรณีอุบลฯ สัมภาษณ์เมื่อ 14 มกราคม 2562)

นอกจากนี้ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ยังได้มีการจัดสรรงบประมาณในการจัดทำโครงการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำเพื่อการเกษตรกรรมของเกษตรกรมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ทั้งนี้จากแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2557-2559) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีพบว่าการจัดงบประมาณไว้ในหลายโครงการ โดยสามารถแยกพิจารณาเป็นโครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ทำเพื่อการบริหารจัดการน้ำของพื้นที่ต่างๆ ทั้งจังหวัดในภาพรวม ได้แก่ โครงการก่อสร้างระบบบริหารจัดการน้ำ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อก่อสร้างระบบบริหารจัดการน้ำ ประกอบด้วย ท่อ PVC และอุปกรณ์ส่วนควบเพื่อสนับสนุนให้กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ซึ่งมีการจัดงบประมาณไว้โดยรวม 150 ล้านบาท และโครงการที่เฉพาะเจาะจงในพื้นที่หลังจากที่มีการทำข้อตกลงร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย ได้มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการทำโครงการขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อใช้เป็นแหล่งรองรับน้ำเพื่อการเกษตรจำนวน 2 โครงการ ซึ่งมีการจัดงบประมาณไว้ทั้งสิ้น 40 ล้านบาท ได้แก่ โครงการขุดลอกหนองกว้างตาม MOU เพื่อจัดบริการสาธารณะ (MOU) ซึ่งมีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ ตำบล ค้อทอง อำเภอ เขื่องใน จังหวัดอุบลราชธานี และตำบลฟ้าห่วน อำเภอค้อวัง จังหวัดยโสธร ขนาด 800x40x3 ม. โดยมีการจัดงบประมาณไว้ 15 ล้านบาท

2) การสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง จังหวัดอุบลราชธานี โดยเป็นงบสนับสนุนในการจัดการค่าน้ำมันสำหรับเครื่องสูบน้ำ และค่าบริหารจัดการอื่นๆ ประมาณปีละ 100,000 บาทให้กับกลุ่มเกษตรกร (ปัจจุบันได้ยกเลิกไป เนื่องจากผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) โดยแต่ละเกษตรกรแต่ละกลุ่ม จำนวน 15 กลุ่ม จะได้รับงบประมาณในการดำเนินการกลุ่มละประมาณไม่เกิน 10,000 บาท (ผู้นำฝ่ายการเมือง อบต.ข. กรณีอุบลฯ, สัมภาษณ์เมื่อ 28 พฤศจิกายน 2561) นอกจากนี้ ยังมีงบประมาณที่ได้ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำและพื้นที่ทำกินทางการเกษตรของประชาชนในเขต อบต.ค้อทอง คือ การสร้างถนนในพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลค้อทองไปยังแหล่งที่ทำกินของประชาชนซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าห่วน จำนวนประมาณ 700,000 บาท ซึ่งการจัดสรรงบประมาณในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวเป็นผลจากการประชาคมของชาวบ้านหมู่ 7 บ้านกลางน้อยและหมู่ 10 บ้านแก้งโพธิ์ (เจ้าหน้าที่ระดับสูง อบต.ข. กรณีอุบลฯ, สัมภาษณ์เมื่อ 8 มกราคม 2562)

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตจากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ความร่วมมือที่มีอยู่เป็นการเสริมสร้างให้เกิดทุนทางการเงินที่ได้มาจากการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เป็นตัวแสดงหลัก อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีที่มีนโยบายสนับสนุนอยู่แล้ว และองค์การบริหารส่วนตำบลค้อทองที่เกษตรกรมีภูมิลำเนา หรือกล่าวให้ชัดเจนได้ว่าการสนับสนุนทางการเงินยังเป็นการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดอุบลราชธานีเพียงฝ่ายเดียว ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าห่วนและองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ทำหน้าที่ในการประสานการอนุญาตในการใช้พื้นที่เท่านั้น ดังเสียงสะท้อนของผู้ให้สัมภาษณ์ ดังนี้

“เรื่องของการพัฒนาพื้นที่ การจัดการน้ำและการทำถนนที่เป็นรอยต่อระหว่างพื้นที่เกษตรกรรมในอบต.คือทองเป็นผู้ทำหน้าที่หลักต้นงบประมาณจาก อบต.คือทอง เพราะบ้านอยู่ที่นี่ แต่มีที่ทำกินอยู่อีกฝั่ง [ฝั่งอบต.ฟ้าห่วน จ.ยโสธร] อบต.คือทองเองอยากทำให้แต่ไม่มีอำนาจในเชิงพื้นที่นั้น เมื่อมีความตกลงร่วมกัน (MOU) จึงทำให้สามารถนำงบประมาณจาก อบต. คือทองที่ผลักดันโดยประชาชนมาพัฒนาพื้นที่ในเขตอบต. ฟ้าห่วนได้ ฝ่ายอบต. ฟ้าห่วน จึงทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและให้การอนุมัติใช้พื้นที่ในการลงทุนก่อสร้างถนนและการพัฒนาอื่นๆ ในส่วนของ อบจ. ยโสธร เนื่องจากความห่างไกลจากพื้นที่ ก็ทำหน้าที่ในลักษณะฝ่ายอำนวยความสะดวกในการใช้พื้นที่เท่านั้น” (ผู้นำฝ่ายการเมือง อบต.ก. กรณียุบลฯ, สัมภาษณ์เมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561)

ทุนมนุษย์ (Human Capital)

จากการวิเคราะห์พบว่าความร่วมมือได้ส่งผลให้เกิดทุนมนุษย์ซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ ซึ่งแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1) ระดับผู้นำ ซึ่งหมายถึง ฝ่ายการเมืองของทั้งสององค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทในการเป็นผู้ประสานการดำเนินการได้ดี โดยใช้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในการประสานงานกัน มีลักษณะของการทำงานเป็นทีม คุณลักษณะเฉพาะ มีทักษะ ความรู้ ทักษะที่ดีในการร่วมมือการบริหารจัดการน้ำ, มีการสื่อสารที่ดี สร้างความเข้าใจแก่ชาวบ้านในพื้นที่ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งสะท้อนผ่านทัศนะของทั้งฝ่ายนักการเมืองท้องถิ่นและผู้นำชาวบ้านที่ว่า...

“นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่ง มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน การประสานงานกันในการดำเนินงานร่วมกันที่ผ่านมาเข้าใจกันดี และร่วมมือกันเป็นอย่างดี” (เจ้าหน้าที่ระดับสูง อบจ.ก. กรณียุบลฯ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2562)

ซึ่งความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของประธานกลุ่มน้ำ ที่เป็นเกษตรกรในพื้นที่ที่กล่าวว่า

“การประสานงานระหว่างเกษตรกรกับ อบต. คือทอง และ อบต.ฟ้าห่วน เป็นไปด้วยดี ผู้บริหารทั้งสองยินดีรับฟังปัญหา และมีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ” (หัวหน้ากลุ่มเกษตรกร อบต.ก. กรณียุบลฯ, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2562)

2) ระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ซึ่งหมายถึง บุคลากรประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ ที่เข้าไปมีบทบาทในความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำ คือ กองช่าง ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ค้อทองซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านชลประทานระบบท่อ และเข้าใจปัญหาการจัดการน้ำเป็นอย่างดี มีทักษะ ความรู้ ทักษะที่ดีในการร่วมมือการบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งการสื่อสารที่ดี สร้างความเข้าใจแก่ชาวบ้านในพื้นที่

3) ระดับชาวบ้าน ซึ่งหมายถึง กลุ่มเกษตรกรที่เข้มแข็ง ที่รวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มเกษตรกรชลประทานระบบท่อ ในพื้นที่ “เริ่มต้นเกษตรกรมีการรวมกลุ่มผู้นำกันมาก่อนข้อตกลงร่วมกัน (MOU) เกิดขึ้น ซึ่งระหว่างนั้นจากการเข้ามาของนักวิชาการที่เป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย และได้ร่วมกับชาวบ้านในการทำวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำ นั้นเป็นการพัฒนาศักยภาพให้ชาวบ้านในชุมชนรู้จักคิด ทำให้การแก้ไขปัญหา และการของบประมาณสนับสนุนเป็นไปตามหลักวิชาการมากขึ้น” (เจ้าหน้าที่ระดับสูง อบต.ข. กรณีอุบลฯ, สัมภาษณ์เมื่อ 8 มกราคม 2562)

นอกจากนี้ ชาวบ้านเองยังมีการจัดตั้งกลุ่มในการบริหารจัดการน้ำ มีการประชุมร่วมกัน และนำไปสู่การเพิ่มศักยภาพของเกษตรกรในการเสนอของบประมาณจากแหล่งอื่น อีกทั้งการที่เกษตรกรชาวบ้าน อบต.ค้อทอง ได้ร่วมเป็นทีมวิจัยร่วมกับอาจารย์มหาวิทยาลัย ในการดำเนินการวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เรื่องแนวทางการสร้างความร่วมมือในการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรของกลุ่มเกษตรกรที่มีพื้นที่นอกเขตปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษากลุ่มเกษตรกรชลประทานระบบท่อตำบลค้อทอง อำเภอลำดวน จังหวัดอุบลราชธานี ทำให้เกษตรกรมีศักยภาพในทางวิชาการ เข้าใจกระบวนการวิจัย มีทักษะการนำเสนอ การสื่อสาร สามารถนำผลการวิจัยไปใช้ในการอ้างอิงเพื่อขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

ทุนทางกายภาพ (Physical Capital)

ความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำที่เกิดขึ้นทำให้เกิดการส่งสมทุนทางกายภาพทั้งที่เป็นวัสดุอุปกรณ์และโครงสร้างพื้นฐานในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งได้มาจากการสนับสนุนทรัพยากรของภาคีความร่วมมือ อาทิ ครุภัณฑ์ที่ใช้ในความร่วมมือการบริหารจัดการน้ำ ได้แก่ เครื่องสูบน้ำ ซึ่งส่วนใหญ่จัดหาโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี และเครื่องสูบน้ำของอบต.ค้อทองและอบต. ฟ้าหวน (ซึ่งมีขนาดเล็กกว่าของที่ อบจ.เป็นผู้จัดหาให้), ท่อส่งน้ำที่ได้รับการดูแลโดยอบจ.อุบล ซึ่งในการบริหารครุภัณฑ์เหล่านี้ในช่วงแรกพบว่า มีลักษณะของความร่วมมือ คือ อบจ.อุบลสนับสนุนเครื่องสูบน้ำ และอบต.ค้อทองเป็นผู้สนับสนุนเรื่องน้ำมันสำหรับเดินเครื่องสูบน้ำ

นอกจากนี้ความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำยังนำไปสู่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนนที่เป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างอบต.ค้อทองและอบต.ฟ้าหวน เพื่อการสัญจรไปมาของเกษตรกรเพื่อไปยังพื้นที่การเกษตร การขุดลอกคูคลองแหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อใช้ทำการเกษตร ซึ่งจากการศึกษาแผนพัฒนาของอบต.ค้อทองพบว่า ความร่วมมือในการจัดการทุนทางกายภาพส่วนมากจะเน้นไปที่การขุดแหล่งน้ำที่ตื้นเขิน และการพัฒนาเส้นทางเพื่อเชื่อมต่อระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ทุนทางทรัพยากร (Natural Capital)

ความร่วมมือที่เกิดขึ้น เกิดจากมีการแหล่งน้ำ : แม่น้ำชี, หนองน้ำธรรมชาติ และบึง ที่เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น การร่วมมือกันพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทุนทางทรัพยากรที่มีจึงก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเกษตรกรทั้งสองพื้นที่ทั้งในอบต.ค้อทอง จ.อุบลราชธานี และ อบต.ฟ้าห่วน จ.ยโสธร

5.3.2 โอกาสในการต่อยอดทุนความร่วมมือหรือความเป็นไปได้ในการรวบรวม

มุมมองต่อการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผลกระทบต่อนานทางด้านต่างๆ

เมื่อกล่าวถึงการรวบรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ได้มีการกล่าวถึงแนวทางในการรวบรวมใน 3 ลักษณะ ได้แก่

1) การรวบรวมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจ ได้แก่ การรวบรวมระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง กับ องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าห่วน ในภารกิจทางด้านการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรกรรม

2) การรวบรวมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใกล้เคียงซึ่งมีพื้นที่ติดกัน ได้แก่ การรวบรวมระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลค้อทองกับองค์การบริหารส่วนตำบลสหธาตุ

3) การรวบรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า ได้แก่ รวบรวมระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลค้อทองกับองค์การบริหารส่วนตำบลสร้างถ่อ

ทั้งนี้ทัศนะของทั้งผู้บริหาร บุคลากร และประชาชน ตลอดจนนักวิจัยที่ได้คลุกคลีกับพื้นที่ เห็นค่อนข้างตรงกันว่า **“การรวบรวมกันไม่ได้รับประกันว่า คุณภาพในการจัดบริการสาธารณะของอบต.จะดีขึ้นได้”** ในที่นี้จะขอแยกอธิบายทัศนะของผู้ให้สัมภาษณ์ในประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับทุนทางด้านต่างๆ หากมีการรวบรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ดังนี้

ทุนทางการเงินและทรัพยากร

การรวบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลอาจช่วยลดต้นทุนในระยะยาวของการบริหารจัดการทางด้านส่วนสำนักงานและกำลังคน ตลอดจนการได้รับจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในการทำภารกิจ หากแต่สิ่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นพ้องกันทั้งกลุ่มที่เป็นผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน คือ การได้รับทรัพยากรเพิ่มนั้น อาจไม่เพียงพอต่อการทำภารกิจของตนที่ต้องมีมากขึ้นหากมีการรวบรวม เนื่องจาก “งานของ อบต.เราเกี่ยวพันกับเรื่องต่างๆ ของชาวบ้านตั้งแต่เกิดจนถึงตาย เจ็บป่วยไม่สบายเราก็ไปช่วย กลุ่มอาชีพเราก็ต้องไปดู แก่เฒ่าเราก็ต้องไปจัดการเรื่องเบี้ยยังชีพ ฉะนั้นถ้ารวบรวมแล้วมันใหญ่ขึ้น งานเราก็เยอะขึ้น” (ผู้นำฝ่ายการเมือง อบต.ก. กรณีอุบลฯ, สัมภาษณ์เมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561)

นอกจากนี้อาจต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับทุนทางด้านทรัพยากรในระยะเปลี่ยนผ่าน ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนภาพของทุนทางการเงินและทรัพยากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน

อาจต้องแบกรับในช่วงเปลี่ยนผ่านหากมีการยุบรวม อาทิ การต้องทำเส้นทางสัญจรที่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการไปติดต่อสำนักงาน การอาจต้องพิจารณาเปลี่ยนที่ตั้งสำนักงานใหม่ เพื่อให้อยู่ในตำแหน่งที่ประชาชนจากทั้งสองอบต.ที่ยุบรวมสามารถเดินทางมาใช้บริการยังสำนักงานได้สะดวก การจัดตั้งสาขาการให้บริการสำนักงานเพื่อกระจายจุดในการให้บริการโดยใช้สำนักงานเดิมของอบต. โดยอาจกำหนดให้หน่วยงานที่ดูแลภารกิจแต่ละด้านแยกกระจายกันไปตั้งอยู่ในแต่ละสำนักงาน ซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมปรับปรุง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าท้ายสุดแล้วการควบรวมอาจไม่ได้ช่วยให้เกิดการประหยัดทรัพยากรได้เท่าไรนัก ดังจะเห็นได้จากทัศนคติของทั้งกลุ่มผู้บริหารและผู้นปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าทางเลือกในการสร้างความร่วมมือโดยการควบรวมไม่ใช่เรื่องง่ายเมื่อพิจารณาในมิติด้านการเงินและทรัพยากร ดังนี้

“การควบรวมอาจส่งให้ทาง อบต. ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมหากมีการควบรวมแต่ภารกิจของ อบต. อาจมีมากขึ้นด้วยเช่นกัน สมมติว่าถ้าฟ้าห่วนไปควบรวมกับค้อทอง ชาวบ้านของเราถ้าจะเดินทางไปติดต่อค้อทองก็คงลำบากขึ้น เพราะระยะทางก็ค่อนข้างไกล และพวกเรื่องสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ของเราจะทำยังไง”(ผู้นำฝ่ายการเมือง อบต.ก. กรณี อุบลฯ, สัมภาษณ์เมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561)

ทุนทางด้านสังคม

ทุนทางด้านสังคมเป็นทุนที่มีความแข็งแกร่งโดดเด่นที่สุดของการสร้างความร่วมมือ จากการที่ทีมวิจัยได้สัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลค้อทองและฟ้าห่วน รวมทั้งการลงพื้นที่สังเกตการณ์ และสอบถามกับชาวบ้านในพื้นที่ ซึ่งทุนทางด้านนี้ถูกสะท้อนผ่าน “ความไว้วางใจ” และ “เครือข่ายความสัมพันธ์” ที่ถูกพัฒนาขึ้นมาอย่างยาวนานระหว่างตัวชาวบ้านในกลุ่มเองและระหว่างชาวบ้านกับผู้บริหารในพื้นที่ซึ่งมีความใกล้ชิดผูกพันกันเนื่องจากความเหมาะสม “ระยะทางทางกายภาพ” ระหว่างที่ที่ชาวบ้านอยู่กับที่ตั้งของสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล และ “ปฏิสัมพันธ์” ซึ่งสะท้อนผ่านการที่ชาวบ้านจำนวนมากฉายภาพของการที่คนในตำบลไปรวมตัวกันที่โรงเรียน หรือสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อทำกิจกรรมในวันสำคัญต่างๆ หรือการเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่มที่ตนเป็นสมาชิกนอกเหนือไปจากกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำชลประทานระบบท่อ อาทิ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มแม่บ้าน หรือกลุ่มผู้สูงอายุ ที่มีกิจกรรมเกิดขึ้นตลอดทั้งปี ทั้งนี้หากมีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เราอาจแยกพิจารณาผลที่เกิดขึ้นกับทุนทางสังคมได้ดังนี้

ในมิติของความไว้วางใจได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่ ความไว้วางใจระหว่างชาวบ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความไว้วางใจระหว่างชาวบ้านด้วยกันเอง ในระดับชาวบ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจสามารถแยกพิจารณาได้ใน 2 ลักษณะ คือ ความเชื่อใจของชาวบ้านที่มีต่อผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเชื่อใจในแง่ความรู้สึกของชาวบ้านที่มีต่อองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ทางด้านตัวผู้บริหารทั้งที่เป็นฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจํา นั้น ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่ง เห็นว่าการควมรวมอาจไม่ได้ส่งผลต่อความไว้นือเชื่อใจที่มีต่อผู้บริหารมากนัก เนื่องจากการเมืองท้องถิ่นในเขตพื้นที่ส่วนใหญ่ก็เป็นคนในพื้นที่ซึ่งมีความสนิทสนมรู้จักกันเป็นอย่างดีอยู่แล้ว หากแต่ทางด้านการรู้สึกของชาวบ้านที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งฝ่ายบริหารและชาวบ้านจำนวนไม่น้อยเห็นว่า การควมรวมนั้นอาจสร้างความรู้สึกแปลกแยกหรือไม่สบายใจให้แก่ชาวบ้านในอบต. ที่ถูกยุบรวม ซึ่งกระทบต่อความเชื่อมั่นที่มีต่อ อบต. ดังที่คำสัมภาษณ์ที่กล่าวว่า “แม้ว่าชาวบ้านเขาก็ยังน่าจะเชื่อใจอยู่ แต่มันคงไม่สนิทใจเหมือนกับของเราเอง เหมือนบ้านเรามีอยู่แล้ว แต่ไปอยู่บ้านคนอื่น” (ผู้นำฝ่ายการเมือง อบต.ก. กรณีอุบลฯ, สัมภาษณ์เมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561)

ในระดับชาวบ้านด้วยกันเองนั้น พบว่า หากมีการยุบรวม อบต. ที่มีภูมิหลังทางสังคมและประเพณีร่วมกันมาก่อน เช่น อบต.ค้อทอง และ อบต.ฟ้าห่วน ซึ่งเคยรวมกันเป็นอำเภอมหาชนะชัย จังหวัดอุบลราชธานี มาก่อนที่จะมีการแบ่งเขตการปกครองใหม่ หรือ อบต.สหธาตุและ อบต.ค้อทอง ซึ่งเคยอยู่ตำบลเดียวกันมาก่อน นั้นอาจไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อทุนทางสังคมเท่าใดนัก เนื่องจากพื้นที่เหล่านี้ มีที่มาและความคล้ายคลึงกันทางด้านสังคมและวัฒนธรรมกันค่อนข้างมาก และตัวชาวบ้านเองก็มีความเกี่ยวพันกันฉันท์เครือญาติอยู่ก่อนแล้ว หากแต่ถ้าเป็นการควมรวมกับอบต. ที่มีความเป็นมาร่วมกันที่แน่นแฟ้นมาก่อน เช่น อบต.สร้างถ่อที่มีขนาดใหญ่และไม่ได้ติดต่อกันจนรู้สึกว่าเป็นคนบ้านเดียวกันมาก่อน” ก็อาจทำให้เกิดความไม่ไว้อใจระหว่งกัน ดังที่ชนะของปลัดอบต.ค้อทอง ที่อยู่ในพื้นที่มากกว่า 20 ปี ดังนี้

“ถ้าค้อทองกับสหธาตุต้องควมรวม คาดว่าไม่มีปัญหาเนื่องจากเป็นตำบลเดียวกันมาก่อน เนื่องจากมีความสัมพันธ์เครือญาติ เพราะมีวัดอยู่ในเขตค้อทอง วัฒนธรรม ประเพณีเดียวกัน แต่ถ้าเป็นพื้นที่อื่นน่าจะมปัญหา...อย่างถ้ารวมกันกับสร้างถ่อ ปัญหาเขาอาจจะไม่เหมือนกับเรา อบต.สร้างถ่อใหญ่กว่า ประชากรเยอะกว่า อาจจะไม่ได้เคยมีการติดต่อกันและไม่ได้รู้สึกเป็นบ้านเดียวกัน” (เจ้าหน้าที่ระดับสูง อบต.ข. กรณีอุบลฯ, สัมภาษณ์เมื่อ 8 มกราคม 2562)

ในมิติของเครือข่ายและเส้นสายนั้น จากการสัมภาษณ์พบว่า การควมรวมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแง่ขนาดของประชากรและลักษณะของการรวมกลุ่มกันของชาวบ้านเพื่อจัดการกับประเด็นปัญหา ซึ่งอาจทำให้เมื่อมีการควมรวมกันของอบต. ในพื้นที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของทุนทางสังคมได้ นำไปสู่การจัดระบบความสัมพันธ์ที่มีอยู่ใหม่จนความสัมพันธ์ที่สร้างสมมาในท้องถิ่นไม่เหมือนเดิม ตัวอย่างเช่น หากอบต.ค้อทอง ควมรวมกับ อบต.สหธาตุ “ก็อาจเป็นไปได้ว่า สอบต. ที่เคยเป็นปากเป็นเสียงในเรื่องน้ำให้กับเราตอนนี้ อาจจะหายไปจากพื้นที่ ประเด็นที่เราเคยทำอย่างการบริหารจัดการน้ำ ก็อาจจะเปลี่ยนไป เป็นเรื่องอื่น เช่น เรื่องการจัดการขยะแทน เนื่องจากการวิเคราะห์ปัญหาของสหธาตุ ยังไม่มี

ประเด็นเรื่องการบริหารจัดการน้ำ” (เจ้าหน้าที่ระดับสูง อบต.ช. กรณีอุบลฯ, สัมภาษณ์เมื่อ 8 มกราคม 2562)

ทุนทางกายภาพและทรัพยากรธรรมชาติ

ในมิติเกี่ยวกับทุนทางกายภาพและทรัพยากรธรรมชาตินั้น ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าหากมีการควมรวมอาจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของทุนทางกายภาพที่แตกต่างกันออกไป เช่น หากอบต.ค้อทองควมรวมกับ อบต.ฟ้าห่วน ก็อาจทำให้มีความสะดวกมากยิ่งขึ้นในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อเกษตรกรรม แต่ถ้าหากควมรวมกับอบต.สหธาตุ ประเด็นทางด้านทรัพยากรน้ำอาจไม่ใช่ประเด็นหลัก ซึ่งอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ของปัญหาไปเป็นการจัดการเรื่องที่ดินสำหรับการจัดการขยะแทน เนื่องจากในพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ

ทั้งนี้ประเด็นที่อาจต้องพิจารณาเป็นพิเศษสำหรับมิติทางด้านทุนทางกายภาพและทรัพยากรธรรมชาติ คือ หากมีการควมรวมโดยคำนึงถึงเหตุผลเฉพาะทุนทางกายภาพเท่านั้น ก็อาจจะต้องมีการควมรวมอยู่เรื่อยๆ ในอนาคต เนื่องจากเมื่อมีการควมรวมแล้วภูมิทัศน์ของปัญหาในเรื่องทรัพยากรด้านหนึ่งอาจหมดไป แต่ก็อาจเกิดปัญหาทรัพยากรใหม่ตามมา กล่าวคือ หากควมรวมอบต.ค้อทองและฟ้าห่วนเพื่อต้องการแก้ปัญหาเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรในปัจจุบัน เมื่อควมรวมแล้วอาจแก้ปัญหาเรื่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรได้ แต่ก็ อาจเกิดปัญหาเรื่องการใช้ที่ดินในการจัดบริการสาธารณะสำหรับการจัดการขยะ หรือการสร้างถนนเพื่อเชื่อมต่อกัน ซึ่งการพิจารณาควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อมุ่งหมายจะให้การจัดการกับทุนทางกายภาพได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดนั้นก็จะทำให้ในอนาคตก็อาจจะต้องยุบรวมกับ อบต.สหธาตุ หรือ อบต.ยางชันกเพื่อแก้ปัญหาเรื่องการใช้ที่ดินสำหรับการสร้างถนนหรือจัดการขยะทั้งที่แนวทางในปัจจุบันที่องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่านี้ได้ทำอยู่คือ การสร้างความร่วมมือในการจัดการทุนทางกายภาพและทรัพยากรธรรมชาติของตน

ทุนทางทรัพยากรมนุษย์

ในมิติเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับทุนทางทรัพยากรมนุษย์หากมีการควมรวมจะขอแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ทุนมนุษย์ในกลุ่มบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทุนมนุษย์ในกลุ่มชาวบ้าน ทางด้านทุนมนุษย์กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประเด็นที่ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พื้นที่เห็นพ้องกัน คือ การควมรวมส่งผลกระทบโดยตรงต่อเจ้าหน้าที่และบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการปรับเปลี่ยนตำแหน่งและบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับประเด็นทางด้านทุนทางทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า การควมรวมอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของทุนทางด้านทรัพยากรมนุษย์ใน 2 ลักษณะ คือ การสูญเสียความเชี่ยวชาญอันเกิดจากการบ่มเพาะและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของบุคลากร และการสร้างความขัดแย้งกันระหว่างบุคลากร

ในประเด็นเกี่ยวกับการสูญเสียความเชี่ยวชาญอันเกิดจากการบ่มเพาะและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของบุคลากรนั้น พบว่าในปัจจุบันบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้บริหารมีประสบการณ์ในการทำงานมานานทำให้มีการสั่งสมความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องเชิงพื้นที่ทั้งในแง่ของความเข้าใจปัญหา การมีความสัมพันธ์กับชาวบ้าน ตลอดจนความรู้เกี่ยวกับข้อกฎหมายและกฎระเบียบ ฉะนั้นหากมีการควรวรรวมบุคลากรเหล่านี้ส่วนหนึ่งอาจมีการต้องย้ายออกไปจากพื้นที่ หรือคนที่อยู่ในพื้นที่ก็กลายเป็น “คนเก่าในพื้นที่ใหม่” ซึ่งส่งผลให้ต้องมีการใช้เวลาสำหรับการสั่งสมทุนมนุษย์ในด้านความเชี่ยวชาญ และสายสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่ใหม่ ดังทัศนะของเจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลค้อทองมาเป็นระยะเวลานานว่า “ผมเป็นคนนอกพื้นที่ ตอนช่วงแรกที่มาทำงานก็มีความคิดหลายอย่างที่ไม่เหมือนกันกับชาวบ้าน ก็ต้องพยายามเข้าใจและปรับให้เข้ากับวิถีชีวิตของชาวบ้าน ซึ่งต้องใช้เวลาานาน” (เจ้าหน้าที่ระดับสูง อบต.ช. กรณียุบลฯ, สัมภาษณ์เมื่อ 8 มกราคม 2562)

ในประเด็นเกี่ยวกับการอาจเกิดความเป็นไปได้ในการสร้างความขัดแย้งกันระหว่างบุคลากร พบว่า ในปัจจุบันการร่วมมือกันระหว่างบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจเกี่ยวกับเรื่องน้ำมีความร่วมมือกันค่อนข้างดี ทั้งในแง่ของการเข้าร่วมประชุมกันอย่างเป็นทางการ และความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างตัวผู้ปฏิบัติงานข้าม อบต. ในภารกิจที่เกี่ยวข้องกัน แต่ทั้งนี้หากมีการควรวรรวมประเด็นที่ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความวิตก คือ การแบ่งอำนาจหน้าที่กันของบุคลากรที่มีตำแหน่งเดียวกันว่าจะสามารถทำได้ในลักษณะใด อาทิ “สมมติปลัด อบต.ค้อทองและฟ้าห่วน ยุบรวมกัน แล้วคำถาม คือ ใครจะเป็นปลัด ใครจะเป็นรองปลัด จะมอบหมายงานกันอย่างไร” (ผู้นำฝ่ายการเมือง อบต.ก. กรณียุบลฯ, สัมภาษณ์เมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561)

ทางด้านทุนมนุษย์ในกลุ่มชาวบ้านนั้น พบว่าในปัจจุบันชาวบ้านที่อยู่ในกลุ่มชลประทานระบบท่อที่ได้ร่วมมือกันในการบริหารจัดการน้ำนั้นมีการสะสมทุนมนุษย์ของตนไว้หลากหลายด้านทั้งทุนที่เกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำโดยตรง เช่น องค์ความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การบริหารจัดการภายในกลุ่มเพื่อความเข้มแข็ง ความรู้และทักษะเกี่ยวกับช่องทางและการดำเนินการเพื่อขอความช่วยเหลือจากรัฐ ตลอดจนทัศนคติที่ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งคลุกคลีกับชาวบ้านในกลุ่มสะท้อนว่ากลุ่มชาวบ้านมีความกระตือรือร้นในการที่จะแสวงหาแนวทางในการได้รับความช่วยเหลือและความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ด้วยตนเอง ซึ่งทุนในลักษณะดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากสภาพปัญหาเชิงพื้นที่ซึ่งกระตุ้นให้ชาวบ้านที่เป็นสมาชิกกลุ่มมีลักษณะเป็นทุนมนุษย์ที่มีความกระตือรือร้นที่จะแก้ปัญหาเองมากกว่าที่จะรอรับการช่วยเหลือจากรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังทัศนะของเจ้าหน้าที่ระดับสูง อบจ.ก. กรณียุบลฯ ซึ่งได้คลุกคลีกับชาวบ้านกลุ่มเกษตรกรชลประทานระบบท่อที่ว่า “หลังจากที่ทำวิจัย MOU แล้วชาวบ้านเริ่มมีความรู้แล้วว่าจะทำอย่างไรในการติดต่อหรือขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ อย่างตอนนี้อีกก็เริ่มคิดที่จะไปคุยกับชลประทานเอง” (เจ้าหน้าที่ระดับสูง อบจ.ก. กรณียุบลฯ, สัมภาษณ์ 14 มกราคม 2561) ซึ่งทั้งนี้หากมีการควรวรรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ประเด็นปัญหาเรื่องการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่อาจลดลง และกลายเป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะป้อนบริการสาธารณะในด้านนี้ให้แก่ชาวบ้าน ซึ่งอาจทำให้ทุนมนุษย์ในแง่ของความเป็นประชาชนที่ตื่นตัวของชาวบ้านลดลง

การสร้างความร่วมมือในฐานะทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของ อบต.และการ ตัวแทนกลุ่มชาวบ้าน ฟ้าหวน.อบต. ค้อทอง. ในภารกิจเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ประชาชนในพื้นที่ต่างมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า .สอบถามเพื่อการเกษตรในพื้นที่นั้น แนวทางที่มีความเหมาะสมที่สุด คือ การสร้างความร่วมมือและยกระดับความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นแนวทางที่ยืดหยุ่นพอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในพื้นที่สามารถปฏิบัติการกิจและจัดบริการสาธารณะที่ตอบโจทย์แก่ประชาชนในพื้นที่ได้ และในขณะเดียวกันในแต่ละพื้นที่ก็ยังสามารถรักษาทุนด้านต่างๆ ของตนที่มีการสั่งสมเอาไว้ได้

สำหรับแนวทางที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการพัฒนาในปัจจุบัน คือ การพัฒนาโดยต่อยอดจากการอบความร่วมมือที่เคยกำหนดร่วมกันไว้ใน MOU ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมลงนาม 4 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าหวน องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ตั้งแต่ปี พ.ศ..2556 ซึ่งมีการกำหนดกรอบแนวทางการดำเนินการไว้กว้างๆ ทั้งสิ้น 5 ประการ ได้แก่ การส่งเสริมสนับสนุนเครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ในการพัฒนาพื้นที่การเกษตร การส่งเสริมและสนับสนุนบุคลากรให้เข้าร่วมกิจกรรมและกระบวนการพัฒนาพื้นที่การเกษตร การส่งเสริมและสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่การเกษตร การส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาโครงการเพื่อการพัฒนาพื้นที่การเกษตรต่อหน่วยงานในระดับจังหวัด ระดับภาค ระดับกรม และระดับกระทรวง และการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

เสียงสะท้อนจากผู้ให้สัมภาษณ์เห็นตรงกันว่า ประเด็นที่ต้องมีการพิจารณาในการทำ MOU ฉบับใหม่เพื่อยกระดับความร่วมมือนั้นอาจต้องมีการกำหนดรายละเอียดในเชิงการปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้น เนื่องจากเนื้อหาของ MOU ฉบับเดิมนั้นเป็นเพียงแค่จุดเริ่มต้นที่มีการกำหนดกรอบกว้างๆ ไว้เท่านั้น ทั้งนี้ มีประเด็นที่ต้องคำนึงถึงสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ได้แก่

1) การจัดสรรงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมาร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร ซึ่งที่ผ่านมา MOU ที่เคยกำหนดไว้เป็นเพียงกรอบกว้างๆ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าตัวแสดงหลักที่ให้การสนับสนุนในด้านงบประมาณ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี และองค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าหวนนั้นยังไม่ได้เข้ามาสนับสนุนในด้านนี้เท่าที่ควร

2) การปรับปรุงกฎระเบียบที่มีความล้าหลัง ซึ่งเป็นอุปสรรคในการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีประเด็นสำคัญที่ถูกกล่าวถึง คือ “ระเบียบที่มีอยู่นั้นล้าหลัง การขอใช้พื้นที่กับอบต. อื่น ให้สะดวกขึ้น พื้นที่ในเขตเรา ก็มีกฎระเบียบที่ใช้ยาก ในระดับเล็ก ไม่ได้มีปัญหาแต่ในระดับใหญ่ยาก” (เจ้าหน้าที่ระดับสูง อบต.ข. กรณียุบลฯ, สัมภาษณ์เมื่อ 8 มกราคม 2562)

บทที่ 6

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลมุมมองประชาชน

ในบทที่จะเป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้รับจากการแจกแบบสอบถาม มุมมองประชาชนต่อการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นตามแนวทางการสร้างความร่วมมือและการควมรวมใน ทั้งสามกรณีศึกษา รวมทั้งสิ้น 1,080 กลุ่มตัวอย่าง โดยครอบคลุมพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใน ความร่วมมือและอยู่ในข่ายถูกควมรวมทั้งหมด 7 แห่ง

6.1 ผลการวิเคราะห์ภาพรวม

1) ข้อมูลทั่วไป

กลุ่มตัวอย่างในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สร้างความร่วมมืออย่างโดดเด่นและอยู่ในข่ายถูก ควมรวมทั้งสามจังหวัดส่วนใหญ่ประกอบอาชีพในภาคการเกษตร คิดเป็นร้อยละ 57.1 ที่เหลือประกอบ อาชีพนอกภาคเกษตร คิดเป็นร้อยละ 42.9 โดยมีระยะเวลาในการอาศัยอยู่ในพื้นที่โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 45.60 ปี โดยอยู่ยาวนานสุด 86 ปี และสั้นสุด 1 ปี ทั้งนี้ ระยะทางจากบ้าน ไป อปท. ในพื้นที่ เฉลี่ยประมาณ 2.19 กิโลเมตร โดยไกลสุด 10 กิโลเมตร และใกล้สุด 0 กิโลเมตร ในขณะที่ ความถี่ในการไปติดต่อ อปท. ในพื้นที่ เฉลี่ยปีละประมาณ 7.29 ครั้ง โดยถี่มากที่สุดคือ 345 ครั้ง และถี่น้อยสุดคือ 0 ครั้ง

2) ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยภาพรวมแล้ว กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 56.2 มั่นใจในศักยภาพของ อปท.ในพื้นที่ใน การจัดบริการสาธารณะ รองลงมาคิดเป็นร้อยละ 28.6 ที่มั่นใจในศักยภาพของอปท.ในระดับหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ มองว่าจะมีประสิทธิภาพ (ประหยัดและรวดเร็ว) ก็ต่อเมื่อมีความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นหรือมีการ ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง (เช่น ควมรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น) ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 13.0 สะท้อนว่าไม่มั่นใจเท่าใดนัก กล่าวคือ มองว่าบริการสาธารณะส่วนหนึ่งควรให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการ มากกว่า โดยผู้ที่ไม่มั่นใจเลยนั้นคือมองว่าบริการสาธารณะแทบทั้งหมดควรให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการ มากกว่าคิดเป็นร้อยละ 2.2

สำหรับประเด็นอื่นๆ สามารถพิจารณาผลการวิเคราะห์ได้ดังตารางด้านล่าง

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
การรู้จักนายกอบต. หรือ นายกเทศมนตรี ในพื้นที่	33.7	32.3	25.3	8.7
การรู้จัก ส.อบต. หรือ สท. ในพื้นที่	38.7	39.3	19.4	2.7
การรู้จักเจ้าหน้าที่ในอบต. หรือ เทศบาลในพื้นที่	23.2	36.4	27.9	12.5
ความมั่นใจว่าจะได้รับความช่วยเหลืออย่างทันท่วงทีจากอบต. หรือ เทศบาลในพื้นที่เมื่อประสบปัญหา	31.0	36.5	24.4	8.1
การมีส่วนร่วมกับโครงการ/กิจกรรมที่จัดโดย อบต. ในพื้นที่	37.7	28.0	24.0	10.4

3) ความเกื้อกูลกันในชุมชน

สามารถพิจารณาผลการวิเคราะห์ที่ได้ตั้งตารางด้านล่าง

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
การรู้จักเพื่อนบ้าน	68.8	29.8	1.1	0.3
การได้ร่วมกิจกรรมในท้องถิ่นทั้งงานประเพณีและงานอื่นๆ	56.1	19.4	21.1	3.3
ความรู้สึกรักผูกพันต่อท้องถิ่น (เขตอปท.)	56.9	15.7	20.6	6.7
การที่สามารถขอความช่วยเหลือคนในชุมชน (เช่น เมื่อเจ็บป่วย เมื่อประสบเหตุ การให้वानกำลังแรงงาน ฯลฯ)	55.7	38.0	4.8	1.5
การที่สามารถยืมเงินหรือสิ่งของจากคนในชุมชน	45.9	38.5	11.8	3.8
การที่เคยให้หรือได้รับการแบ่งปัน กับคนในชุมชน (เช่น อาหาร ผลผลิตจากการเกษตร ฯลฯ)	55.4	38.3	5.4	0.9
การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือเครือข่ายต่างๆในชุมชน (เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มออมทรัพย์ อสม. อปพร.)	28.9	33.8	29.2	8.1
การมองว่ามีภูมิปัญญา วัฒนธรรม หรือประเพณีในเขตอปท. ของตนที่แตกต่างจากที่อื่น	16.9	25.5	41.2	16.5

4) มุมมองต่ออนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สามารถพิจารณาผลการวิเคราะห์มุมมองต่ออนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อ อปท.ในพื้นที่
ต้น “ร่วมมือ” กับ อปท.อื่น ได้ดังตารางด้านล่าง

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้าง มาก	ค่อนข้าง น้อย	น้อย
ความมั่นใจในคุณภาพการให้บริการสาธารณะ (เช่น การจัดการขยะ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการน้ำ ฯลฯ)	37.3	44.2	15.6	3.0
การมองว่าประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะจะดีขึ้น (ประหยัดและรวดเร็ว)	34.9	46.7	15.8	2.6
การมองว่าท้องถิ่นจะมีศักยภาพเพิ่มขึ้น (บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การจัดการ)	32.6	45.1	18.4	3.9
การมองว่าความร่วมมือ ไม่จำเป็นต้องระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดกัน	33.9	39.6	16.2	10.3
การมองว่าความต่อเนื่องของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับผู้นำท้องถิ่น	38.5	47.9	10.3	3.3

อนึ่ง สามารถพิจารณาผลการวิเคราะห์มุมมองต่ออนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาก อปท.ใน
พื้นที่ของตนต้องถูก “ควบรวม” กับ อปท.อื่น ได้ดังตารางด้านล่าง

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้าง มาก	ค่อนข้าง น้อย	น้อย
ความมั่นใจในคุณภาพการให้บริการสาธารณะ (เช่น การจัดการขยะ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการน้ำ ฯลฯ)	15.4	19.9	37.9	26.9
การมองว่าประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะจะดีขึ้น (ประหยัดและรวดเร็ว)	15.0	20.7	37.3	26.9
การมองว่าท้องถิ่นจะมีศักยภาพเพิ่มขึ้น (บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การจัดการ)	16.5	20.3	34.3	29.0
การมองว่าความห่างเหินกับนักการเมืองท้องถิ่นจะเพิ่มมากขึ้น	42.7	35.9	13.4	8.0

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
การมองว่าโอกาสในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นจะลดลง	38.1	37.9	16.1	8.0
การคิดว่าการเดินทางไปติดต่อสำนักงาน อปท.จะยากขึ้น	42.8	34.2	13.7	9.4
การมองว่าการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนจะยากขึ้น	44.5	33.0	14.3	8.2
การคิดว่าชุมชนจะถูกทอดทิ้งจากการพัฒนา	38.8	37.4	14.0	9.8

ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลพื้นฐานและมุมมองในมิติต่างๆ มีประเด็นที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

ก.ขนาดพื้นที่ของ อปท. มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยยะสำคัญต่อความมั่นใจในศักยภาพของอปท.

ขนาดพื้นที่ * ความมั่นใจในศักยภาพ Crosstabulation

ขนาดพื้นที่	ความมั่นใจในศักยภาพ				Total
	ไม่มั่นใจเลย	ไม่มั่นใจเท่าใดนัก	มั่นใจในระดับหนึ่ง	มั่นใจ	
น้อยกว่า 25 ตร.กม. Count % of Total	3 0.3%	23 2.1%	106 9.8%	259 24.0%	391 36.2%
ระหว่าง 25-50 ตร.กม. Count % of Total	21 1.9%	116 10.7%	187 17.3%	294 27.2%	618 57.2%
มากกว่า 50 ตร.กม. Count % of Total	0 0.0%	1 0.1%	16 1.5%	54 5.0%	71 6.6%
Total Count % of Total	24 2.2%	140 13.0%	309 28.6%	607 56.2%	1,080 100.0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	69.648 ^a	6	.000
Likelihood Ratio	78.178	6	.000
Linear-by-Linear Association	12.063	1	.001
N of Valid Cases	1,080		

a. 1 cells (8.3%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1.58.

จากผลการวิเคราะห์จะเห็นว่าการที่ อบท. มีขนาดพื้นที่ที่ใหญ่หรือกว้างขวางมาก สัมพันธ์กับความมั่นใจในศักยภาพของ อบท. ที่จะมีน้อย กล่าวอีกนัยคือ อบท. ไม่ควรมีขนาดที่ใหญ่เกินไปจนไปจนประชาชนขาดความมั่นใจในศักยภาพ

ข.ขนาดพื้นที่ของ อบท. มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยยะสำคัญต่อความใกล้ชิดระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับประชาชน

ขนาดพื้นที่ * รู้จักผู้นำท้องถิ่น Crosstabulation

ขนาดพื้นที่	รู้จักผู้นำท้องถิ่น				Total
	น้อย	ค่อนข้างน้อย	ค่อนข้างมาก	มาก	
น้อยกว่า 25 ตร.กม. Count % of Total	7 0.6%	69 6.4%	148 13.7%	167 15.5%	391 36.2%
ระหว่าง 25-50 ตร.กม. Count % of Total	84 7.8%	182 16.9%	169 15.6%	183 16.9%	618 57.2%
มากกว่า 50 ตร.กม. Count % of Total	3 0.3%	22 2.0%	32 3.0%	14 1.3%	71 6.6%
Total Count % of Total	94 8.7%	273 25.3%	349 32.3%	364 33.7%	1,080 100.0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	82.861 ^a	6	.000
Likelihood Ratio	91.784	6	.000
Linear-by-Linear Association	47.001	1	.000
N of Valid Cases	1,080		

a. 0 cells (0.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 6.18.

จากผลการวิเคราะห์จะเห็นว่าการที่ อบท. มีขนาดพื้นที่ที่ใหญ่หรือกว้างขวางมาก สัมพันธ์ต่อความใกล้ชิดระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับประชาชนที่จะมีน้อย กล่าวอีกนัยคือ อบท. ไม่ควรมีขนาดที่ใหญ่จนเกินไปจนประชาชนห่างเหินกับผู้นำท้องถิ่นของตนเอง

ค.ขนาดพื้นที่ของ อบท. มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยยะสำคัญต่อความมั่นใจของประชาชนว่าจะได้รับความช่วยเหลืออย่างทันท่วงทีจาก อบท. ในพื้นที่เมื่อประสบปัญหา

ขนาดพื้นที่ * การได้รับการช่วยเหลือ Crosstabulation

ขนาดพื้นที่	การได้รับการช่วยเหลือ				Total
	น้อย	ค่อนข้างน้อย	ค่อนข้างมาก	มาก	
น้อยกว่า 25 ตร.กม.	5	37	182	167	391
Count % of Total	0.5%	3.4%	16.9%	15.5%	36.2%
ระหว่าง 25-50 ตร.กม	82	216	167	153	618
Count % of Total	7.6%	20.0%	15.5%	14.2%	57.2%
มากกว่า 50 ตร.กม.	1	10	45	15	71
Count % of Total	0.1%	0.9%	4.2%	1.4%	6.6%
Total	88	263	394	335	1,080
Count % of Total	8.1%	24.4%	36.5%	31.0%	100.0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	181.049 ^a	6	.000
Likelihood Ratio	197.631	6	.000
Linear-by-Linear Association	68.305	1	.000
N of Valid Cases	1,080		

a. 0 cells (0.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 5.79.

จากผลการวิเคราะห์จะเห็นว่าการที่ อบท. มีขนาดพื้นที่ที่ใหญ่หรือกว้างขวางมาก สัมพันธ์ต่อความมั่นใจที่น้อยของประชาชนว่าจะได้รับความช่วยเหลืออย่างทันท่วงทีจาก อบท. ในพื้นที่เมื่อประสบปัญหา กล่าวอีกนัยคือ อบท. ไม่ควรมีขนาดที่ใหญ่จนเกินไปจนประชาชนขาดความมั่นใจว่าจะได้รับความช่วยเหลืออย่างทันท่วงทีเมื่อประสบปัญหา

ง.ขนาดพื้นที่ของ อบท. มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยยะสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการ/กิจกรรมที่จัดโดย อบท.ในพื้นที่

ขนาดพื้นที่ * ส่วนร่วมโครงการอบท. Crosstabulation

ขนาดพื้นที่	ส่วนร่วมโครงการอบท.				Total
	น้อย	ค่อนข้างน้อย	ค่อนข้างมาก	มาก	
น้อยกว่า 25 ตร.กม. Count % of Total	15 1.4%	47 4.4%	127 11.8%	202 18.7%	391 36.2%
ระหว่าง 25-50 ตร.กม. Count % of Total	92 8.5%	203 18.8%	159 14.7%	164 15.2%	618 57.2%
มากกว่า 50 ตร.กม. Count % of Total	5 0.5%	9 0.8%	16 1.5%	41 3.8%	71 6.6%
Total Count % of Total	112 10.4%	259 24.0%	302 28.0%	407 37.7%	1,080 100.0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	129.318 ^a	6	.000
Likelihood Ratio	136.203	6	.000
Linear-by-Linear Association	41.760	1	.000
N of Valid Cases	1080		

a. 0 cells (0.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 7.36.

จากผลการวิเคราะห์จะเห็นว่าการที่ อบท. มีขนาดพื้นที่ที่ใหญ่หรือกว้างขวางมาก สัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมที่น้อยของประชาชนในโครงการ/กิจกรรมที่จัดโดย อบท. ในพื้นที่ กล่าวอีกนัยคือ อบท. ไม่ควรมีขนาดใหญ่จนเกินไปจนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้จำกัดหรือไม่ทั่วถึง

จ.ขนาดพื้นที่ของ อบท. มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยยะสำคัญต่อความรู้สึกผูกพันต่อท้องถิ่น (เขต อบท.) ของประชาชน

ขนาดพื้นที่ * ผูกพันท้องถิ่น Crosstabulation

ขนาดพื้นที่	ผูกพันท้องถิ่น				Total
	น้อย	ค่อนข้างน้อย	ค่อนข้างมาก	มาก	
น้อยกว่า 25 ตร.กม.	8	26	91	266	391
Count % of Total	0.7%	2.4%	8.4%	24.6%	36.2%
ระหว่าง 25-50 ตร.กม.	64	195	71	288	618
Count % of Total	5.9%	18.1%	6.6%	26.7%	57.2%
มากกว่า 50 ตร.กม.	0	2	8	61	71
Count % of Total	0.0%	0.2%	0.7%	5.6%	6.6%
Total	72	223	170	615	1,080
Count % of Total	6.7%	20.6%	15.7%	56.9%	100.0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	166.117 ^a	6	.000
Likelihood Ratio	186.444	6	.000
Linear-by-Linear Association	23.023	1	.000
N of Valid Cases	1,080		

a. 1 cells (8.3%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 4.73.

จากผลการวิเคราะห์จะเห็นว่าการที่ อปท. มีขนาดพื้นที่ที่ใหญ่หรือกว้างขวางมาก สัมพันธ์ต่อการมีความรู้สึกผูกพันต่อท้องถิ่น (เขตอปท.) ของประชาชนที่น้อย กล่าวอีกนัยคือ อปท. ไม่ควรมีขนาดใหญ่จนเกินไปจนประชาชนขาดความรู้สึกผูกพันต่อท้องถิ่น

จ.ส่วนใหญ่ผู้ที่ไม่มั่นใจในศักยภาพของ อปท. ในปัจจุบันเท่าใดนัก มีมุมมองที่เชื่อมั่นว่าการสร้างความร่วมมือจะช่วยยกระดับศักยภาพ อปท. ได้ค่อนข้างมาก ในขณะที่ การรวบรวมจะช่วยยกระดับศักยภาพดังกล่าวได้น้อยหรือไม่ได้ตอบโจทย์เรื่องนี้

ความมั่นใจในศักยภาพ * ร่วมมือศักยภาพ Crosstabulation

ความมั่นใจในศักยภาพ	ร่วมมือเพิ่มศักยภาพ				Total
	น้อย	ค่อนข้างน้อย	ค่อนข้างมาก	มาก	
ไม่มั่นใจเลย	3	13	7	1	24
Count % of Total	0.3%	1.2%	0.6%	0.1%	2.2%
ไม่มั่นใจเท่าใดนัก	7	38	70	25	140
Count % of Total	0.6%	3.5%	6.5%	2.3%	13.0%
มั่นใจในระดับหนึ่ง	15	72	145	77	309
Count % of Total	1.4%	6.7%	13.4%	7.1%	28.6%
มั่นใจ	17	76	265	249	607
Count % of Total	1.6%	7.0%	24.5%	23.1%	56.2%
Total	42	199	487	352	1,080
Count % of Total	3.9%	18.4%	45.1%	32.6%	100.0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	82.191 ^a	9	.000
Likelihood Ratio	80.342	9	.000
Linear-by-Linear Association	68.138	1	.000
N of Valid Cases	1080		

a. 2 cells (12.5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is .93.

ความมั่นใจในศักยภาพ * ยุบรวมศักยภาพ Crosstabulation

ความมั่นใจในศักยภาพ	ยุบรวมเพิ่มศักยภาพ				Total
	น้อย	ค่อนข้างน้อย	ค่อนข้างมาก	มาก	
ไม่มั่นใจเลย	12	10	2	0	24
Count % of Total	1.1%	0.9%	0.2%	0.0%	2.2%
ไม่มั่นใจเท่าใดนัก	50	49	24	17	140
Count % of Total	4.6%	4.5%	2.2%	1.6%	13.0%
มั่นใจในระดับหนึ่ง	50	106	87	66	309
Count % of Total	4.6%	9.8%	8.1%	6.1%	28.6%
มั่นใจ	201	205	106	95	607
Count % of Total	18.6%	19.0%	9.8%	8.8%	56.2%
Total	313	370	219	178	1,080
Count % of Total	29.0%	34.3%	20.3%	16.5%	100.0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	51.807 ^a	9	.000
Likelihood Ratio	57.519	9	.000
Linear-by-Linear Association	.039	1	.844
N of Valid Cases	1,080		

a. 2 cells (12.5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 3.96.

ข. ส่วนใหญ่ผู้ที่ผูกพันกับท้องถิ่นมากจะเชื่อมั่นว่าการสร้างความร่วมมือจะช่วยให้ อปท. จัดบริการสาธารณะได้มีคุณภาพได้มากขึ้น ในขณะที่ เชื่อว่าการควบคุมจะช่วยเรื่องยกระดับคุณภาพ การจัดการบริการสาธารณะได้ค่อนข้างน้อยถึงน้อย

ผูกพันท้องถิ่น * ร่วมมือคุณภาพ Crosstabulation

ผูกพันท้องถิ่น	ร่วมมือเพิ่มคุณภาพ				Total
	น้อย	ค่อนข้างน้อย	ค่อนข้างมาก	มาก	
น้อย	2	32	32	6	72
Count % of Total	0.2%	3.0%	3.0%	0.6%	6.7%
ค่อนข้างน้อย	7	27	148	41	223
Count % of Total	0.6%	2.5%	13.7%	3.8%	20.6%
ค่อนข้างมาก	1	21	98	50	170
Count % of Total	0.1%	1.9%	9.1%	4.6%	15.7%
มาก	22	88	199	306	615
Count % of Total	2.0%	8.1%	18.4%	28.3%	56.9%
Total	32	168	477	403	1,080
Count % of Total	3.0%	15.6%	44.2%	37.3%	100.0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	163.395 ^a	9	.000
Likelihood Ratio	160.475	9	.000
Linear-by-Linear Association	56.962	1	.000
N of Valid Cases	1,080		

a. 1 cells (6.3%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 2.13.

ผูกพันท้องถิ่น * ยุบรวมคุณภาพ Crosstabulation

ผูกพันท้องถิ่น	ยุบรวมเพิ่มคุณภาพ				Total
	น้อย	ค่อนข้างน้อย	ค่อนข้างมาก	มาก	
น้อย	20	32	10	10	72
Count % of Total	1.9%	3.0%	0.9%	0.9%	6.7%
ค่อนข้างน้อย	24	113	42	44	223
Count % of Total	2.2%	10.5%	3.9%	4.1%	20.6%
ค่อนข้างมาก	46	47	53	24	170
Count % of Total	4.3%	4.4%	4.9%	2.2%	15.7%
มาก	200	217	110	88	615
Count % of Total	18.5%	20.1%	10.2%	8.1%	56.9%
Total	290	409	215	166	1,080
Count % of Total	26.9%	37.9%	19.9%	15.4%	100.0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	62.166 ^a	9	.000
Likelihood Ratio	65.992	9	.000
Linear-by-Linear Association	8.932	1	.003
N of Valid Cases	1,080		

a. 0 cells (0.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 11.07.

ข. ส่วนใหญ่ผู้ที่ภาคภูมิใจในภูมิปัญญา วัฒนธรรม หรือประเพณีในเขต อปท. ของตนจะวิตกกังวลเป็นพิเศษว่าการรวบรวมจะทำให้ชุมชนถูกทอดทิ้ง

ภูมิปัญญา * ยุบรวม ชุมชนถูกทอดทิ้ง Crosstabulation

ภูมิปัญญา	ยุบรวม ชุมชนถูกทอดทิ้ง				Total
	น้อย	ค่อนข้างน้อย	ค่อนข้างมาก	มาก	
น้อย	7	23	82	66	178
Count % of Total	0.6%	2.1%	7.6%	6.1%	16.5%
ค่อนข้างน้อย	25	74	186	160	445
Count % of Total	2.3%	6.9%	17.2%	14.8%	41.2%
ค่อนข้างมาก	41	34	90	110	275
Count % of Total	3.8%	3.1%	8.3%	10.2%	25.5%
มาก	33	20	46	83	182
Count % of Total	3.1%	1.9%	4.3%	7.7%	16.9%
Total	106	151	404	419	1,080
Count % of Total	9.8%	14.0%	37.4%	38.8%	100.0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	56.386 ^a	9	.000
Likelihood Ratio	56.686	9	.000
Linear-by-Linear Association	4.660	1	.031
N of Valid Cases	1,080		

a. 0 cells (0.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 17.47.

ณ.คนที่อาศัยอยู่ไกลจากสำนักงาน อปท. อยู่แล้ว จะมีความเชื่อมั่นในระดับน้อยและค่อนข้างน้อยว่าการควมรวมจะช่วยยกระดับประสิทธิภาพได้

Descriptives

ระยะทาง

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean	
					Lower Bound	Upper Bound
น้อย	291	2.33	1.454	.085	2.16	2.50
ค่อนข้างน้อย	403	2.37	1.394	.069	2.23	2.50
ค่อนข้างมาก	224	1.93	1.435	.096	1.74	2.11
มาก	162	1.89	1.407	.111	1.67	2.11
Total	1080	2.19	1.435	.044	2.11	2.28

ANOVA

ระยะทาง

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	48.367	3	16.122	7.986	.000
Within Groups	2172.315	1076	2.019		
Total	2220.682	1079			

ญ. ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นมานาน จะมีความมั่นใจในระดับน้อยและค่อนข้างน้อยในคุณภาพการ
จัดบริการสาธารณะที่จะดีขึ้นได้หากมีการรวบรวม

Descriptives

เวลาที่อาศัยในพื้นที่

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean	
					Lower Bound	Upper Bound
น้อย	290	49.18	16.532	.971	47.27	51.09
ค่อนข้างน้อย	409	45.78	17.348	.858	44.10	47.47
ค่อนข้างมาก	215	42.21	16.901	1.153	39.94	44.48
มาก	166	43.28	16.412	1.274	40.76	45.79
Total	1,080	45.60	17.071	.519	44.58	46.62

ANOVA

เวลาที่อาศัยในพื้นที่

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	7089.665	3	2363.222	8.274	.000
Within Groups	307341.931	1,076	285.634		
Total	314431.596	1,079			

ฏ. ส่วนใหญ่ผู้ที่เชื่อในแนวทางการควบคุมไม่ว่าจะมากหรือน้อยก็ตามก็เชื่อในแนวทางการสร้างความร่วมมือในระดับมากไปพร้อมๆ กัน

ร่วมมือยกระดับคุณภาพ * ยุบรวมยกระดับคุณภาพ Crosstabulation

ร่วมมือยกระดับคุณภาพ	ยุบรวมยกระดับคุณภาพ				Total
	น้อย	ค่อนข้างน้อย	ค่อนข้างมาก	มาก	
น้อย	22	3	3	4	32
Count % of Total	2.0%	0.3%	0.3%	0.4%	3.0%
ค่อนข้างน้อย	62	87	13	6	168
Count % of Total	5.7%	8.1%	1.2%	0.6%	15.6%
ค่อนข้างมาก	91	186	131	69	477
Count % of Total	8.4%	17.2%	12.1%	6.4%	44.2%
มาก	115	133	68	87	403
Count % of Total	10.6%	12.3%	6.3%	8.1%	37.3%
Total	290	409	215	166	1,080
Count % of Total	26.9%	37.9%	19.9%	15.4%	100.0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	112.140 ^a	9	.000
Likelihood Ratio	117.223	9	.000
Linear-by-Linear Association	30.606	1	.000
N of Valid Cases	1,080		

a. 1 cells (6.3%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 4.92.

ฐ. ไม่ว่าจะเป็นประชาชนใน อปท. ไหนก็ตาม ส่วนใหญ่ล้วนมองว่าความร่วมมือจะช่วยยกระดับศักยภาพท้องถิ่นได้มากหรือค่อนข้างมาก ในขณะที่ การรวบรวมอาจจะไม่ใช่คำตอบ โดยไม่ได้
นัดหมาย

เขตพื้นที่ * ร่วมมือยกระดับศักยภาพ Crosstabulation

เขตพื้นที่	ร่วมมือยกระดับศักยภาพ				Total
	น้อย	ค่อนข้างน้อย	ค่อนข้างมาก	มาก	
ทต.เกาะคาแม่ยาว	1	42	52	40	135
Count % of Total	0.1%	3.9%	4.8%	3.7%	12.5%
ทต.น้ำโจ้	17	26	22	6	71
Count % of Total	1.6%	2.4%	2.0%	0.6%	6.6%
ทต.วังพร้าว	3	23	26	41	93
Count % of Total	0.3%	2.1%	2.4%	3.8%	8.6%
ทต.ศาลา	7	24	74	76	181
Count % of Total	0.6%	2.2%	6.9%	7.0%	16.8%
อบต.ขอนแก่น	12	52	169	67	300
Count % of Total	1.1%	4.8%	15.6%	6.2%	27.8%
อบต.ค้อทอง	2	17	87	77	183
Count % of Total	0.2%	1.6%	8.1%	7.1%	16.9%
อบต.ฟ้าห่วน	0	15	57	45	117
Count % of Total	0.0%	1.4%	5.3%	4.2%	10.8%
Total	42	199	487	352	1,080
Count % of Total	3.9%	18.4%	45.1%	32.6%	100.0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	182.758 ^a	18	.000
Likelihood Ratio	153.836	18	.000
N of Valid Cases	1,080		

a. 3 cells (10.7%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 2.76.

เขตพื้นที่ * ยุบรวมยกระดับศักยภาพ Crosstabulation

เขตพื้นที่	ยุบรวมยกระดับศักยภาพ				Total
	น้อย	ค่อนข้างน้อย	ค่อนข้างมาก	มาก	
ทต.เกาะคาแม่ยาว	43	62	23	7	135
Count % of Total	4.0%	5.7%	2.1%	0.6%	12.5%
ทต.น้ำโจ้	39	23	8	1	71
Count % of Total	3.6%	2.1%	0.7%	0.1%	6.6%
ทต.วังพร้าว	57	9	8	19	93
Count % of Total	5.3%	0.8%	0.7%	1.8%	8.6%
ทต.ศาลา	75	56	27	23	181
Count % of Total	6.9%	5.2%	2.5%	2.1%	16.8%
อบต.ขอนแก่น	69	113	68	50	300
Count % of Total	6.4%	10.5%	6.3%	4.6%	27.8%
อบต.ค้อทอง	22	79	44	38	183
Count % of Total	2.0%	7.3%	4.1%	3.5%	16.9%
อบต.ฟ้าห่วน	8	28	41	40	117
Count % of Total	0.7%	2.6%	3.8%	3.7%	10.8%
Total	313	370	219	178	1,080
Count % of Total	29.0%	34.3%	20.3%	16.5%	100.0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	207.092 ^a	18	.000
Likelihood Ratio	220.156	18	.000
N of Valid Cases	1,080		

a. 0 cells (0.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 11.70.

6.2 ผลการวิเคราะห์รายการณศึกษา

6.2.1 กรณีเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในความร่วมมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและอยู่ในข่ายถูกควบรวมในจังหวัดร้อยเอ็ด

1) ข้อมูลทั่วไป

กรณีนี้มีอยู่พื้นที่เดียวคือเขต อบต.ขอนแก่น ซึ่งกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนา คิดเป็นร้อยละ 65.7 รองลงมาประกอบอาชีพรับจ้าง คิดเป็นร้อยละ 20.3 ที่เหลือคือมีอาชีพค้าขาย (ร้อยละ 8.0) เป็นข้าราชการ (ร้อยละ 3.0) และเป็นข้าราชการบำนาญ (ร้อยละ 3.0) โดยมีระยะเวลาในการอาศัยอยู่ในพื้นที่โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 41.71 ปี โดยอยู่นานสุด 80 ปี และสั้นสุด 10 ปี ทั้งนี้ ระยะทางจากบ้าน ไป อบต. ในพื้นที่ เฉลี่ยประมาณ 2.78 กิโลเมตร โดยไกลสุด 9 กิโลเมตร และใกล้สุด 1 กิโลเมตร ในขณะที่ความถี่ในการไปติดต่อ อบต. ในพื้นที่ เฉลี่ยปีละประมาณ 1.32 ครั้ง โดยถี่มากที่สุดคือ 5 ครั้ง และถี่น้อยสุดคือ 0 ครั้ง

2) ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยภาพรวมแล้ว กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 34.3 มั่นใจในศักยภาพของ อบต. ในพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะในระดับหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ มองว่าจะมีประสิทธิภาพ (ประหยัดและรวดเร็ว) ก็ต่อเมื่อมีความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นหรือมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง (เช่น ควบรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น) รองลงมาคิดเป็นร้อยละ 34.0 สะท้อนว่าไม่มั่นใจเท่าใดนัก กล่าวคือ มองว่าบริการสาธารณะส่วนหนึ่งควรให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการมากกว่า ในขณะที่ ผู้ที่มั่นใจว่า อบต.ในพื้นที่สามารถจัดบริการสาธารณะในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพมีอยู่ร้อยละ 25.0 โดยผู้ที่ไม่มั่นใจเลยนั้นคือมองว่าบริการสาธารณะแทบทั้งหมดควรให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการมากกว่าคิดเป็นร้อยละ 6.7

สำหรับประเด็นอื่นๆ สามารถพิจารณาผลการวิเคราะห์ที่ได้ตั้งตารางด้านล่าง

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
การรู้จักนายกอบต. หรือ นายกเทศมนตรี ในพื้นที่	0.7	20.7	54.3	24.3
การรู้จัก ส.อบต. หรือ สท. ในพื้นที่	2.3	53.0	38.0	6.7
การรู้จักเจ้าหน้าที่ในอบต. หรือ เทศบาลในพื้นที่	0.7	30.3	37.7	31.3
ความมั่นใจว่าจะได้รับความช่วยเหลืออย่างทันท่วงทีจาก อบต. หรือ เทศบาลในพื้นที่เมื่อประสบปัญหา	0.7	17.0	57.0	25.3
การมีส่วนร่วมกับโครงการ/กิจกรรมที่จัดโดย อบต. ในพื้นที่	0.7	18.0	56.3	25.0

3) ความเกื้อกูลกันในชุมชน สามารถพิจารณาผลการวิเคราะห์ที่ได้ตั้งตารางด้านล่าง

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
การรู้จักเพื่อนบ้าน	38.3	61.0	0.7	0.0
การได้ร่วมกิจกรรมในท้องถิ่นทั้งงานประเพณีและงานอื่นๆ	7.0	18.7	64.3	10.0
ความรู้สึกรักผูกพันต่อท้องถิ่น (เขตอปท.)	15.3	8.7	56.0	20.0
การที่สามารถขอความช่วยเหลือคนในชุมชน (เช่น เมื่อเจ็บป่วย เมื่อประสบเหตุ การให้वानกำลังแรงงาน ฯลฯ)	38.7	58.7	2.7	0.0
การที่สามารถหยิบยืมเงินหรือสิ่งของจากคนในชุมชน	33.0	63.3	2.7	1.0
การที่เคยให้หรือได้รับการแบ่งปัน กับคนในชุมชน (เช่น อาหาร ผลผลิตจากการเกษตร ฯลฯ)	36.0	61.7	2.3	0.0
การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือเครือข่ายต่างๆในชุมชน (เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มออมทรัพย์ อสม. อปพร.)	1.0	17.0	74.3	7.7
การมองว่ามีภูมิปัญญา วัฒนธรรม หรือประเพณีในเขตอปท. ของตนที่แตกต่างจากที่อื่น	1.7	11.0	70.3	17.0

4) มุมมองต่ออนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สามารถพิจารณาผลการวิเคราะห์มุมมองต่ออนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อ อปท.ในพื้นที่ต้น “ร่วมมือ” กับ อปท.อื่น ได้ดังตารางด้านล่าง

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
ความมั่นใจในคุณภาพการให้บริการสาธารณะ (เช่น การจัดการขยะ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการน้ำ ฯลฯ)	21.7	61.0	16.0	1.3
การมองว่าประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะจะดีขึ้น (ประหยัดและรวดเร็ว)	22.7	60.7	14.7	2.0
การมองว่าท้องถิ่นจะมีศักยภาพเพิ่มขึ้น (บุคลากรงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การจัดการ)	22.3	56.3	17.3	4.0
การมองว่าความร่วมมือ ไม่จำเป็นต้องระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดกัน	31.0	61.7	7.0	0.3
การมองว่าความต่อเนื่องของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับผู้นำท้องถิ่น	18.3	67.3	9.3	5.0

อนึ่ง สามารถพิจารณาผลการวิเคราะห์มุมมองต่ออนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาก อปท.ในพื้นที่ของตนต้องถูก “ควบรวม” กับ อปท.อื่น ได้ดังตารางด้านล่าง

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
ความมั่นใจในคุณภาพการให้บริการสาธารณะ (เช่น การจัดการขยะ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการน้ำ ฯลฯ)	16.3	22.7	44.3	16.7
การมองว่าประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะจะดีขึ้น (ประหยัดและรวดเร็ว)	16.7	23.7	42.7	17.0
การมองว่าท้องถิ่นจะมีศักยภาพเพิ่มขึ้น (บุคลากรงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การจัดการ)	16.7	22.7	37.7	23.0

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
การมองว่าความห่างเหินกับนักการเมืองท้องถิ่นจะเพิ่มมากขึ้น	41.7	44.3	13.7	0.3
การมองว่าโอกาสในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นจะลดลง	25.3	51.3	22.3	1.0
การคิดว่าการเดินทางไปติดต่อสำนักงาน อปท.จะยากขึ้น	22.0	52.0	24.7	1.3
การมองว่าการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนจะยากขึ้น	28.0	46.7	24.7	0.7
การคิดว่าชุมชนจะถูกทอดทิ้งจากการพัฒนา	21.3	50.7	26.0	2.0

6.2.2 กรณีเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในความร่วมมือด้านการจัดการน้ำ และอยู่ในข่ายถูกควบรวมในจังหวัดอุบลราชธานี-ยโสธร

1) ข้อมูลทั่วไป

กรณีนี้มีอยู่ 2 พื้นที่คือเขต อบต. ค้อทอง จ.อุบลราชธานี และ อบต.ฟ้าห่วน จ.ยโสธร ซึ่งกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำเกษตร คิดเป็นร้อยละ 94.0 รองลงมาประกอบอาชีพรับจ้าง คิดเป็นร้อยละ 2.6 ที่เหลือคือมีอาชีพเป็นข้าราชการ (ร้อยละ 2.3) และค้าขาย (ร้อยละ 1.0) โดยมีระยะเวลาในการอาศัยอยู่ในพื้นที่โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 43.22 ปี โดยอยู่ยาวนานสุด 82 ปี และสั้นสุด 2 ปี ทั้งนี้ ระยะทางจากบ้าน ไป อบท. ในพื้นที่ เฉลี่ยประมาณ 1.68 กิโลเมตร โดยไกลสุด 10 กิโลเมตร และใกล้สุดน้อยกว่า 1 กิโลเมตร ในขณะที่ ความถี่ในการไปติดต่อ อบท. ในพื้นที่ เฉลี่ยปีละประมาณ 13.45 ครั้ง โดยถี่มากที่สุดคือ 300 ครั้ง และถี่น้อยสุดคือ 0 ครั้ง

2) ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยภาพรวมแล้ว กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 67.7 มั่นใจว่า อบท.ในพื้นที่สามารถจัดบริการสาธารณะในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ รองลงมาคิดเป็นร้อยละ 26.0 มั่นใจในศักยภาพของ อบท.ในพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะในระดับหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ มองว่าจะมีประสิทธิภาพ (ประหยัดและรวดเร็ว) ก็ต่อเมื่อมีความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นหรือมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง (เช่น ควบรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น) ในขณะที่ ผู้ที่สะท้อนว่าไม่มั่นใจเท่าใดนัก กล่าวคือ มองว่าบริการสาธารณะส่วนหนึ่งควรให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการมากกว่า มีอยู่ร้อยละ 5.0 โดยผู้ที่ไม่มั่นใจเลยนั้น คือมองว่าบริการสาธารณะแทบทั้งหมดควรให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการมากกว่าคิดเป็นร้อยละ 1.3

สำหรับประเด็นอื่นๆ สามารถพิจารณาผลการวิเคราะห์ได้ดังตารางด้านล่าง

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
การรู้จักนายกอบต. หรือ นายกเทศมนตรี ในพื้นที่	67.3	20.3	8.7	3.7
การรู้จัก ส.อบต. หรือ สท. ในพื้นที่	65.7	25.7	7.3	1.3
การรู้จักเจ้าหน้าที่ในอบต. หรือ เทศบาลในพื้นที่	36.7	37.0	19.3	7.0
ความมั่นใจว่าจะได้รับความช่วยเหลืออย่างทันท่วงทีจาก อบต. หรือ เทศบาลในพื้นที่เมื่อประสบปัญหา	55.0	27.7	14.0	3.3
การมีส่วนร่วมกับโครงการ/กิจกรรมที่จัดโดย อปท. ในพื้นที่	58.3	25.3	12.3	4.0

3) ความเกี่ยวเนื่องกันในชุมชน สามารถพิจารณาผลการวิเคราะห์ได้ดังตารางด้านล่าง

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
การรู้จักเพื่อนบ้าน	80.3	17.7	1.3	0.7
การได้ร่วมกิจกรรมในท้องถิ่นทั้งงานประเพณีและงานอื่นๆ	73.3	17.3	8.0	1.3
ความรู้สึกรักผูกพันต่อท้องถิ่น (เขตอปท.)	70.7	16.0	10.7	2.7
การที่สามารถขอความช่วยเหลือคนในชุมชน (เช่น เมื่อเจ็บป่วย เมื่อประสบเหตุ การให้वानกำลังแรงงาน ฯลฯ)	66.0	25.7	7.0	1.3
การที่สามารถหยิบยืมเงินหรือสิ่งของจากคนในชุมชน	47.0	28.7	17.0	7.3
การที่เคยให้หรือได้รับการแบ่งปัน กับคนในชุมชน (เช่น อาหาร ผลผลิตจากการเกษตร ฯลฯ)	62.7	27.0	8.3	2.0
การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือเครือข่ายต่างๆในชุมชน (เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มออมทรัพย์ อสม. อปพร.)	53.7	34.0	9.0	3.3
การมองว่ามีภูมิปัญญา วัฒนธรรม หรือประเพณีในเขตอปท. ของตนที่แตกต่างจากที่อื่น	30.3	24.0	21.7	24.0

4) มุมมองต่ออนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สามารถพิจารณาผลการวิเคราะห์มุมมองต่ออนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อ อปท. ในพื้นที่ต้น “ร่วมมือ” กับ อปท.อื่น ได้ดังตารางด้านล่าง

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
ความมั่นใจในคุณภาพการให้บริการสาธารณะ (เช่น การจัดการขยะ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการน้ำ ฯลฯ)	49.7	41.7	7.7	1.0
การมองว่าประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะจะดีขึ้น (ประหยัดและรวดเร็ว)	42.7	48.7	7.3	1.3
การมองว่าท้องถิ่นจะมีศักยภาพเพิ่มขึ้น (บุคลากรงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การจัดการ)	40.7	48.0	10.7	0.7
การมองว่าความร่วมมือ ไม่จำเป็นต้องระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดกัน	40.7	33.3	16.0	10.0
การมองว่าความต่อเนื่องของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับผู้นำท้องถิ่น	53.3	38.7	6.3	1.7

อนึ่ง สามารถพิจารณาผลการวิเคราะห์มุมมองต่ออนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาก อปท.ในพื้นที่ของตนต้องถูก “ควบรวม” กับ อปท. อื่น ได้ดังตารางด้านล่าง

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
ความมั่นใจในคุณภาพการให้บริการสาธารณะ (เช่น การจัดการขยะ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการน้ำ ฯลฯ)	24.7	26.0	40.3	9.0
การมองว่าประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะจะดีขึ้น (ประหยัดและรวดเร็ว)	23.0	29.0	40.0	8.0
การมองว่าท้องถิ่นจะมีศักยภาพเพิ่มขึ้น (บุคลากรงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การจัดการ)	26.0	28.3	35.7	10.0

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
การมองว่าความห่างเหินกับนักการเมืองท้องถิ่นจะเพิ่มมากขึ้น	32.0	44.0	17.3	6.7
การมองว่าโอกาสในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นจะลดลง	32.7	43.3	18.7	5.3
การคิดว่าการเดินทางไปติดต่อสำนักงาน อปท.จะยากขึ้น	43.3	36.7	11.3	8.7
การมองว่าการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนจะยากขึ้น	44.7	37.3	12.0	6.0
การคิดว่าชุมชนจะถูกทอดทิ้งจากการพัฒนา	35.3	43.7	13.3	7.7

6.2.3 กรณีเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในความร่วมมือด้านการจัดการขยะ และอยู่ในข่ายถูกควบรวบในจังหวัดลำปาง

1) ข้อมูลทั่วไป

กรณีนี้มีอยู่ 4 พื้นที่คือเขตเทศบาลตำบลศาลา เทศบาลตำบลเกาะคาแม่ยาว เทศบาลตำบลวังพร้าว และเทศบาลตำบลน้ำโจ้ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำการเกษตร คิดเป็นร้อยละ 28.8 รองลงมาไม่ได้ประกอบอาชีพ คิดเป็นร้อยละ 18.2 และค้าขาย คิดเป็นร้อยละ 15.8 ที่เหลือคือมีอาชีพเป็นพนักงานเอกชน (ร้อยละ 7.1) รับราชการ/พนักงานของรัฐ (ร้อยละ 4.4) กำลังศึกษา (ร้อยละ 3.1) และธุรกิจส่วนตัว (ร้อยละ 2.7) โดยมีระยะเวลาในการอาศัยอยู่ในพื้นที่โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 49.51 ปี โดยอยู่นานสุด 86 ปี และสั้นสุด 1 ปี ทั้งนี้ ระยะทางจากบ้าน ไป อปท. ในพื้นที่ เฉลี่ยประมาณ 2.15 กิโลเมตร โดยไกลสุด 7 กิโลเมตร และใกล้สุดน้อยกว่า 1 กิโลเมตร ในขณะที่ ความถี่ในการไปติดต่อ อปท. ในพื้นที่ เฉลี่ยปีละประมาณ 7.16 ครั้ง โดยถี่มากที่สุดคือ 345 ครั้ง และถี่น้อยสุดคือ 0 ครั้ง

2) ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยภาพรวมแล้ว กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 68.5 มั่นใจว่า อปท.ในพื้นที่ สามารถจัดบริการสาธารณะในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ รองลงมาคิดเป็นร้อยละ 26.7 มั่นใจในศักยภาพของ อปท.ในพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะในระดับหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ มองว่าจะมีประสิทธิภาพ (ประหยัดและรวดเร็ว) ก็ต่อเมื่อมีความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นหรือมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง (เช่น ควบรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น) ในขณะที่ ผู้ที่สะท้อนว่าไม่มั่นใจเท่าใดนัก กล่าวคือ มองว่าบริการสาธารณะส่วนหนึ่งควรให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการมากกว่า มีอยู่ร้อยละ 4.8 โดยไม่มีผู้ที่ไม่มั่นใจเลย

สำหรับประเด็นอื่นๆ สามารถพิจารณาผลการวิเคราะห์ได้ดังตารางด้านล่าง

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
การรู้จักนายกอบต. หรือ นายกเทศมนตรี ในพื้นที่	33.3	47.1	17.5	2.1
การรู้จัก ส.อบต. หรือ สท. ในพื้นที่	44.6	39.2	15.2	1.0
การรู้จักเจ้าหน้าที่ในอบต. หรือ เทศบาลในพื้นที่	29.0	39.8	27.1	4.2
ความมั่นใจว่าจะได้รับความช่วยเหลืออย่างทันท่วงทีจาก อบต. หรือ เทศบาลในพื้นที่เมื่อประสบปัญหา	35.0	54.2	10.4	0.4
การมีส่วนร่วมกับโครงการ/กิจกรรมที่จัดโดย อบต. ในพื้นที่	47.9	35.8	11.0	5.2

3) ความเกี่ยวเนื่องกันชุมชน สามารถพิจารณาผลการวิเคราะห์ได้ดังตารางด้านล่าง

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
การรู้จักเพื่อนบ้าน	80.6	17.9	1.3	0.2
การได้ร่วมกิจกรรมในท้องถิ่นทั้งงานประเพณีและงานอื่นๆ	76.0	21.3	2.3	0.4
ความรู้สึกรักผูกพันต่อท้องถิ่น (เขตอปท.)	74.4	20.0	4.8	0.8
การที่สามารถขอความช่วยเหลือคนในชุมชน (เช่น เมื่อเจ็บป่วย เมื่อประสบเหตุ การให้वानกำลังแรงงาน ฯลฯ)	60.0	32.7	4.8	2.5
การที่สามารถหยิบยืมเงินหรือสิ่งของจากคนในชุมชน	53.3	29.2	14.2	3.3
การที่เคยให้หรือได้รับการแบ่งปัน กับคนในชุมชน (เช่น อาหาร ผลผลิตจากการเกษตร ฯลฯ)	62.9	30.8	5.4	0.8
การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือเครือข่ายต่างๆในชุมชน (เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มออมทรัพย์ อสม. อปพร.)	30.8	44.2	13.5	11.5
การมองว่ามีภูมิปัญญา วัฒนธรรม หรือประเพณีในเขตอปท. ของตนที่แตกต่างจากที่อื่น	17.9	35.4	35.2	11.5

4) มุมมองต่ออนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สามารถพิจารณาผลการวิเคราะห์มุมมองต่ออนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อ อปท. ในพื้นที่ต้น “ร่วมมือ” กับ อปท.อื่น ได้ดังตารางด้านล่าง

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
ความมั่นใจในคุณภาพการให้บริการสาธารณะ (เช่น การจัดการขยะ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการน้ำ ฯลฯ)	39.4	35.2	20.2	5.2
การมองว่าประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะจะดีขึ้น (ประหยัดและรวดเร็ว)	37.7	36.7	21.9	3.8
การมองว่าท้องถิ่นจะมีศักยภาพเพิ่มขึ้น (บุคลากรงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การจัดการ)	34.0	36.3	24.0	5.8
การมองว่าความร่วมมือ ไม่จำเป็นต้องระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดกัน	31.5	29.8	22.1	16.7
การมองว่าความต่อเนื่องของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับผู้นำท้องถิ่น	41.9	41.5	13.3	3.3

อนึ่ง สามารถพิจารณาผลการวิเคราะห์มุมมองต่ออนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาก อปท.ในพื้นที่ของตนต้องถูก “ควบรวม” กับ อปท. อื่น ได้ดังตารางด้านล่าง

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
ความมั่นใจในคุณภาพการให้บริการสาธารณะ (เช่น การจัดการขยะ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการน้ำ ฯลฯ)	9.0	14.4	32.3	44.4
การมองว่าประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะจะดีขึ้น (ประหยัดและรวดเร็ว)	9.0	13.8	32.3	45.0
การมองว่าท้องถิ่นจะมีศักยภาพเพิ่มขึ้น (บุคลากรงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การจัดการ)	10.4	13.8	31.3	44.6

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้าง มาก	ค่อนข้าง น้อย	น้อย
การมองว่าความห่างเหินกับนักการเมืองท้องถิ่นจะเพิ่มมากขึ้น	50.0	25.6	10.8	13.5
การมองว่าโอกาสในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นจะลดลง	49.4	26.0	10.6	14.0
การคิดว่าการเดินทางไปติดต่อสำนักงาน อปท.จะยากขึ้น	55.4	21.5	8.3	14.8
การมองว่าการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนจะยากขึ้น	54.8	21.7	9.2	14.4
การคิดว่าชุมชนจะถูกทอดทิ้งจากการพัฒนา	51.9	25.2	6.9	16.0

บทที่ 7

ข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการสำหรับ การสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนและการควมรวมที่เข้มแข็ง

ในบทนี้เป็นการนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการสำหรับการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนและการควมรวมที่เข้มแข็ง ซึ่งมีได้สร้างขึ้นอย่างหลุดลอยจากปรากฏการณ์และบริบทจริง ทว่าพัฒนาขึ้นจากการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และถอดบทเรียนความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โอกาสในการต่อยอดทุนความร่วมมือไปสู่ความเป็นไปได้ของการสร้างการควมรวมที่เข้มแข็งจากฐานความร่วมมือนั้น รวมถึงเกณฑ์ที่พึงพิจารณาหากจะต้องมีการควมรวมจากข้อค้นพบของกรณีศึกษาทั้ง 3 กรณีศึกษา

ข้อเสนอเชิงนโยบาย และคู่มือฯ ที่พัฒนาขึ้น จึงมิได้มุ่งเสนอให้ผู้กำหนดนโยบาย หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งในการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารจัดการท้องถิ่นในลักษณะเป็นทางเลือกแบบแยกส่วน ทว่า มุ่งเสนอทางเลือกเชิงนโยบายที่เป็นพัฒนาการต่อเนื่องกัน ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (inter-local collaboration) การควมรวมเชิงภารกิจ หรือควมรวมบริการสาธารณะ (a shared services) และ การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (amalgamation) ซึ่งสอดคล้องกับฐานคิดและข้อค้นพบสำคัญของโครงการศึกษาวิจัยนี้ ทว่า ความร่วมมือ และทุนความร่วมมือย่อมเป็นฐานหรือเงื่อนไขสำคัญก่อนการพัฒนาไปสู่การควมรวม ทั้งนี้ โดยมีคำจำกัดความของทางเลือกเชิงนโยบายแต่ละประเภท ดังนี้

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (inter-local collaboration) หมายถึง การแลกเปลี่ยนหรือใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป เพื่อบริหารจัดการองค์กรหรือจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนที่ครอบคลุมพื้นที่มากกว่า 2 พื้นที่ ซึ่งอาจมีพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ติดกันหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในความร่วมมือที่เกิดขึ้นอาจเป็นได้ตั้งแต่การติดต่อประสานงานอย่างไม่เป็นทางการซึ่งมักอยู่บนฐานความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องมีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อขอความช่วยเหลือ/แลกเปลี่ยน/ใช้ทรัพยากรบางอย่างร่วมกันในการดำเนินภารกิจใดภารกิจหนึ่ง ไปจนถึงที่เป็นทางการ กล่าวคือ มีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเป็นลายลักษณ์อักษร (MOU) เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างองค์กรสมาชิกในเรื่องของบทบาทหน้าที่แต่ละองค์กรและทรัพยากรที่แต่ละองค์กรจะนำมาแลกเปลี่ยนหรือใช้ร่วมกันในความร่วมมือ ซึ่งระยะเวลาของความร่วมมือ อาจเป็นได้ตั้งแต่ระยะสั้น (เมื่อภารกิจเสร็จสิ้นความร่วมมือก็สิ้นสุด) หรือความร่วมมือระยะยาวก็ได้ ทั้งนี้ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กร

การควบรวมเชิงภารกิจ/การควบรวมตามรายบริการสาธารณะ (shared service arrangement/amalgamate individual service) หมายถึง การจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป โดยการนำทรัพยากรสำคัญมาใช้ร่วมกัน (pooled resources) ได้แก่ เงิน บุคลากร และ วัสดุอุปกรณ์หลัก ทั้งนี้ โดยที่มักมีการตั้งหน่วยงานเฉพาะ (a separate unit) ที่อาจมีหรือไม่มีสถานะทางกฎหมายเพื่อรับผิดชอบภารกิจ/บริการสาธารณะร่วมกันนั้น และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกลงที่จะควบรวมภารกิจบางอย่างกัน มักจะต้องยินยอมสละความเป็นอิสระโดยเฉพาะอำนาจการตัดสินใจของแต่ละองค์กร ทั้งนี้ หลักการสำคัญคือของการควบรวมเชิงภารกิจ/การควบรวมตามรายบริการสาธารณะ คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการควบรวมกันเฉพาะในการดำเนินบางภารกิจ/บริการ ที่จะช่วยให้เกิดคุณภาพหรือประสิทธิภาพมากขึ้น อาทิ การจัดบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการขยะ หรือแม้กระทั่งงานที่เป็น back office บางอย่าง ซึ่งสามารถยกเลิก/ออกจากการควบรวมได้หากพบภายหลังว่าบริการนั้นไม่ช่วยให้บรรลุคุณภาพและประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่กำหนด ด้วยแนวทางนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจึงยังคงมีสภาและมีความเป็นอิสระในทางการเมือง และยืดหยุ่นกว่าการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งองค์กร

การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (amalgamation) หมายถึง การผนวกรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นหน่วยเดียวหรือองค์กรปกครองเดียวที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ซึ่งอาจทำให้ลดต้นทุนการบริหารจัดการซึ่งเกิดจากการลดจำนวนบุคลากร และสมาชิกสภา และด้วยขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่ขึ้นทำให้มีทรัพยากรการเงินมากขึ้นเพื่อใช้ในโครงการการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ต้องพิจารณาด้วยว่าต้นทุนรายจ่ายด้านการบริหารจัดการที่ลดได้ดังกล่าว มิได้หมายความว่าจะถูกนำไปใช้เพื่อยกระดับการบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเสมอไป และอาจไม่ได้ช่วยให้การจัดและส่งมอบบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและคุณภาพมากขึ้นเมื่อเทียบกับแนวทางอื่นที่เป็นทางเลือก

7.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

7.1.1 ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

- ปรับเปลี่ยนแนวทางการประเมินสัมฤทธิ์ผล (performance) ของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากนำเดี่ยว (ผลงานขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง) มาเป็นนำรวม (ผลงานร่วม) มากขึ้น
- มีนโยบายจูงใจ เช่น อุดหนุนเงินเข้าไปเป็นตัวตั้งต้นความร่วมมือสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครใจสร้างความร่วมมือระหว่างกัน หรือ มอบรางวัลท้องถิ่นที่สร้างความร่วมมือได้โดดเด่นประจำปี (และอาจผลักดันให้เป็นนวัตกรรมการบริหารจัดการ)

- ทำมกลำงกระแสการส่งเสริมนวัตกรรม ควรรกระตุ้นการสร้างควมร่วมมือและการควมร่วมมือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐำนะเป็นนวัตกรรมรูปแบบหนึ่ง คือ นวัตกรรมการบริหารจัดการในภำครัฐ

- ปรับแก้กฎหมายให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตั้งบริษัทได้เช่นเดียวกับ กทม.
- สนับสนุนให้จัดทำและเผยแพร่ต้นแบบการสร้างควมร่วมมือที่โดดเด่นให้สามารถสร้างแรงบันดาลใจในวงกว้างได้ และเกิดการต่อยอด (knowledge transfer) /ให้มี forum เป็นประจำ เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่น เพื่อเรียนรู้ประเด็นท้าทาย ข้อจำกัดและวิธีการแก้ปัญหาของคนอื่น

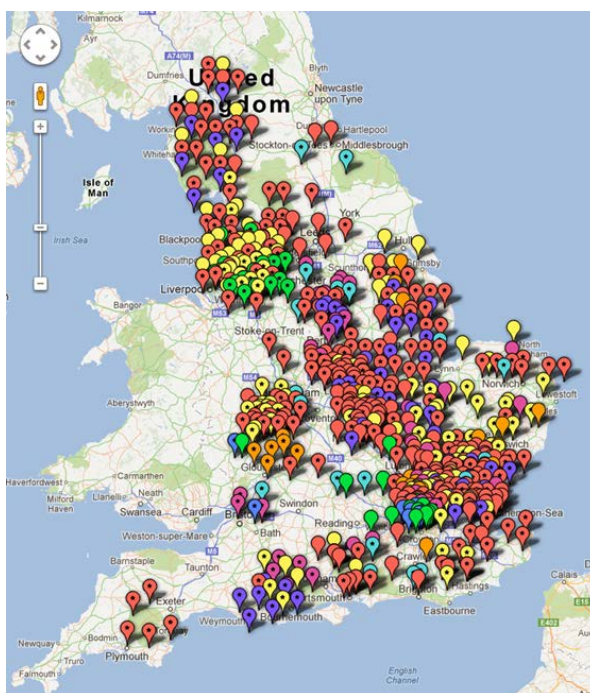
- ส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาในพื้นที่สร้างหลักสูตรฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างควมรู้และทักษะหรือแม้กระทั่งเป็นเวที/พื้นที่ ให้กับผู้นำท้องถิ่นได้เรียนรู้ร่วมกันเพื่อสามารถริเริ่ม ขับเคลื่อนควมร่วมมือหรือยกระดับควมร่วมมือได้

- จัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์การสร้างควมร่วมมือระหว่างผู้นำท้องถิ่น และจัดทำเอกสารถอดบทเรียนทั้งกรณีสำเร็จ และติดขัด โดยจัดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อยปีละครั้ง เพื่อกระตุ้นเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง

- จัดทำ online platform เพื่อรวบรวมและเผยแพร่องค์ควมรู้ ตั้งแต่แนวคิด วิธีการ และตัวอย่างประสบการณ์จากกรณีจริง เพื่อสนับสนุนและกระตุ้นให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มควมร่วมมือได้ เช่น การมี interactive map ที่รวบรวมกรณีตัวอย่าง เพื่อให้เห็นทั้งจำนวนควมร่วมมือและตัวอย่างเรื่องราวของควมร่วมมือ รวมถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการสร้างแรงบันดาลใจ และการนำไปต่อยอดของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ตัวอย่างการจัดทำ online platform สำหรับส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเทศอังกฤษ สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Association) ได้สร้าง online platform ที่รวบรวมองค์ความรู้เรื่องความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการทำ interactive map ที่แสดงให้เห็นว่าใครร่วมมือกับใคร ในเรื่องอะไร และเรื่องราวของความร่วมมือนั้นๆ และข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นทั้งจำนวนความร่วมมือที่เพิ่มขึ้นทุกปี แนวทางนี้ทั้งสร้างแรงบันดาลใจและกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มความร่วมมือได้เพราะมีตัวอย่างและองค์ความรู้สนับสนุน เห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนความร่วมมือจาก 173 ในปี 2012 เพิ่มขึ้นเป็น 416 ในปี 2015 เพิ่มขึ้นเป็น 486 ในปี 2017 จนถึงปัจจุบันในปี 2019 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอังกฤษเกินกว่า 98% ได้สร้างการทำงานร่วมกันในรูปแบบต่างๆ จำนวนกว่า 626 ความร่วมมือครอบคลุมทั่วประเทศ (Local Government Association, 2019)



<https://www.local.gov.uk/our-support/efficiency-and-income-generation/shared-services>

7.1.2 ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อแนวทางการควมรวมเชิงภารกิจ

บทบาทของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

- ในระยะเริ่มต้นภายใน 3 ปีแรกนี้ ควรกำหนดให้มีการควมรวมภารกิจในบางประเภทภารกิจอปท. ขนาดเล็กทำไม่ได้ (ให้เป็นข้อกำหนดขั้นต้นว่าควมรวมควมรวม) เช่น เรื่องการควมรวมภารกิจเรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการจัดการขยะ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มีศักยภาพทำลั้งพั้ง (เช่น ไม่มีรถดับเพลิงบันไดสูงและมีศักยภาพเพียงพอ)
- ส่งเสริมเรื่อง “การควมรวมภารกิจ (a shared service)” นี้ในฐานะเป็น “นวัตกรรมการบริหารจัดการในภาครัฐ (public sector innovation)” สำหรับการจัดบริการสาธารณะบางประเภท อาทิ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการจัดการขยะ
- สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทุนควมร่วมมือมาแล้วอย่างเข้มแข็งและต้องการต่อยอดหรือยกระดับควมร่วมมือ พัฒนาสู่การควมรวมภารกิจ ในฐานะเป็นทางเลือกการพัฒนาท้องถิ่นที่นอกเหนือจากการควมรวมหรือยุบรวมองค์กร ซึ่งการควมรวมภารกิจถือเป็นแนวทางที่ยืดหยุ่นทำ

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมือกับความเปลี่ยนแปลงได้มากกว่า (resilient) เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงสามารถเลือกที่จะเข้า (opt in) หรือออก (opt out) จากภารกิจนั้นๆ ที่ควรร่วมกันได้ ต่างจากการควรรวม/ยุบรวมองค์กร ที่เป็นกระบวนการที่ทั้งใช้เวลา มีต้นทุนและความเสี่ยงสูง กระทั่งเป็นโครงสร้างตายตัวไม่ยืดหยุ่นรับมือกับความเปลี่ยนแปลง

- ในการส่งเสริมการริเริ่มแนวคิดใหม่ไม่ว่าจะเป็นแนวทางความร่วมมือในแบบใหม่ๆ ที่นอกเหนือไปจากการทำ MOU ระหว่างกันให้บริการสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือนวัตกรรมการควรรวมภารกิจนั้น ควรสร้างความเข้าใจร่วมกันกับ สตง. เน้นพิจารณาธรรมาภิบาลของความร่วมมือ (มีความโปร่งใสและไม่มีประเด็นทุจริต) โดยเน้นให้เอื้อต่อความร่วมมือหรือการควรรวมภารกิจที่เกิดขึ้น (เน้นการมีมโนทัศน์/ทัศนคติเชิงบวกร่วมกันทุกภาคส่วนว่า ความร่วมมือและการควรรวมภารกิจเป็นนวัตกรรม ซึ่งหมายถึงการต้องมีการลองผิดลองถูกเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ได้ ทว่า ยังคงต้องอยู่ภายใต้ธรรมาภิบาล)

- ปลดล็อกข้อจำกัดความร่วมมือในประเด็นจัดซื้อจัดจ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดซื้อจัดจ้างร่วมกันได้ หรือให้ส่งเสริมผลักดันแนวทางตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจได้ออกประกาศไว้เรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

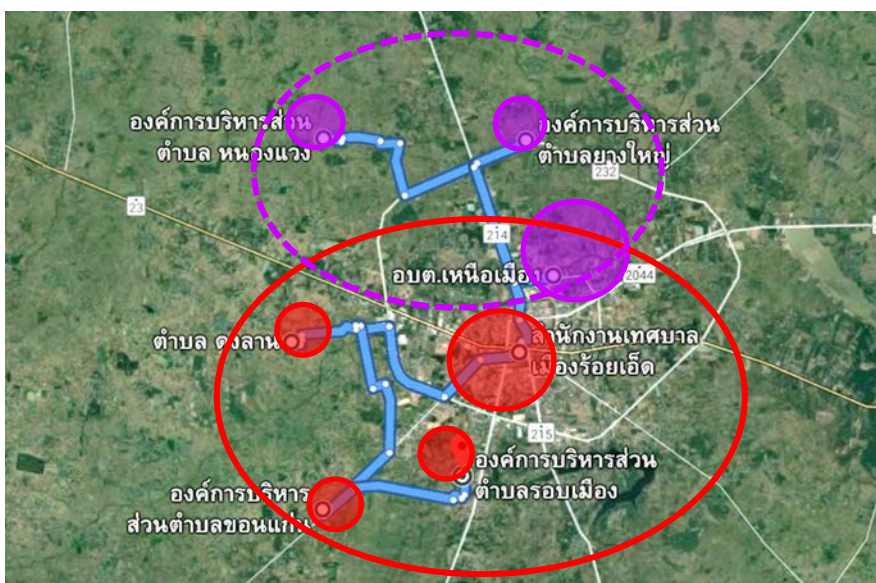
- แก้ไขกฎหมายเรื่อง สหการ กล่าวคือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ สามารถดำเนินการจัดตั้งสหการได้ โดยไม่จำกัดเฉพาะว่าต้องเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับเทศบาลเท่านั้น

- ส่งเสริมและผลักดันให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานความร่วมมือโดยสมัครใจโดยไม่บังคับสั่งการ (forced collaboration) ดังที่ปรากฏในประเด็นการจัดการขยะในหลายพื้นที่

- ส่งเสริมและผลักดันให้ **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่** ทั้งในแง่ของชั้น (tier) ที่สูงกว่าหรือแง่ของทรัพยากรการบริหารจัดการที่มีมากนั้น แสดงบทบาทเป็นผู้เริ่มต้นในการแสวงหาความร่วมมือกับอปท.ขนาดเล็ก (boundary spanner) ในฐานะที่มีทรัพยากรมากกว่า และ/หรือมีความพร้อมมากกว่าในการจัดบริการสาธารณะ

ตัวอย่างบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ในการแสวงหาและริเริ่มความร่วมมือกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

จากกรณีศึกษาร้อยเอ็ด พบว่า จากความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร่วมกันระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดกับองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรอบ ได้ทำให้อบต.เหนือเมืองสามารถสร้าง เสริมศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระทั่งเป็นที่ยอมรับทั้งจากอปท.ใน ความร่วมมือ สาธารณะ และ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดร้อยเอ็ด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความโดดเด่นด้านงานกู้ชีพซึ่งยังไม่มีอบต.ใดในพื้นที่มีศักยภาพในการดำเนินการ ผนวกกับที่ อบต.เหนือเมืองเอง ตั้งอยู่ในพื้นที่ กำลังกลายเป็นเมือง จึงมีรายได้มากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับอปท.ในสถานะเดียวกัน ดังนั้น อบต.เหนือเมือง จึงมี แนวคิดที่จะสร้าง node ใหม่ของความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนี้ โดยแสดงบทบาทในการเป็นผู้นำริเริ่มความร่วมมือระหว่างอปท.ขนาดเล็กที่มีพื้นที่ติดกันทว่ายังขาดศักยภาพในการ ดำเนินการคือ อบต.หนองแวง และ อบต.ยางใหญ่ และใช้รูปแบบเดียวกับที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้สร้างและ ขับเคลื่อนความร่วมมือมาเพื่อช่วยยกระดับศักยภาพของอปท.ขนาดเล็กให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมี ประสิทธิภาพและคุณภาพมากขึ้น ทั้งนี้ การริเริ่มของการขยายวงดังกล่าวจะเกิดมิได้เล่ายหากถูกขัดขวางด้วยแนว ทางการควมรวมอปท. หรือแม้แต่การบังคับจัดโซนโดยขาดความเข้าใจและการพิจารณาถึงทุนความร่วมมือที่มีอยู่ เดิมในพื้นที่



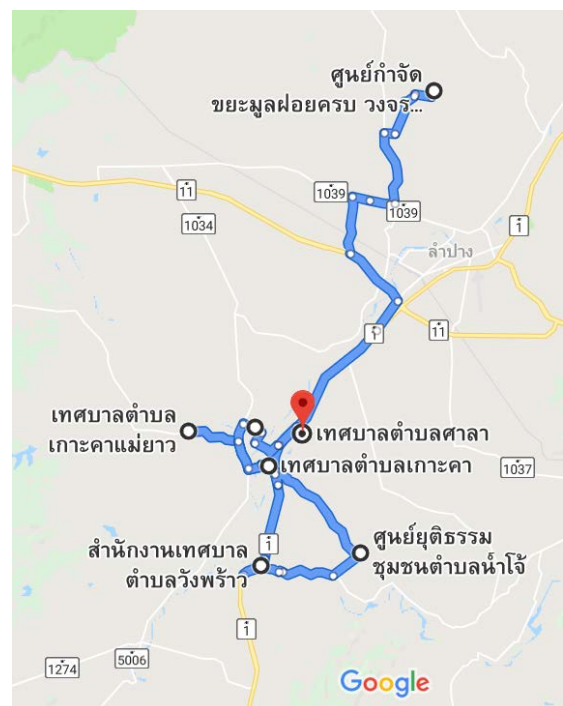
บทบาทของการบริหารส่วนจังหวัด

- หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางควรผลักดันให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แสดงบทบาทในการเป็นผู้ริเริ่มและสนับสนุนการจัด Zone ความร่วมมือการจัดบริการสาธารณะบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยที่**ไม่ครอบงำ** (*must not be a dominate partner*) ทั้งนี้เนื่องจากอบจ.มีอำนาจหน้าที่และภารกิจในการจัดบริการสาธารณะที่ครอบคลุมในระดับจังหวัด รวมถึงมีทรัพยากรสนับสนุนการดำเนินการ อาทิ การจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

- ทั้งนี้ อบจ. ต้องแสดงบทบาท “การเป็นตัวกลางในการหารือ” และ “การอำนวยความสะดวก” ในการจัดบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ร่วมกันนั้น โดยตั้งอยู่บนฐานสำคัญเรื่อง “ความสมัครใจ” และพิจารณา “ทุนการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะที่มีอยู่เดิมในพื้นที่นั้นๆ” ด้วย ดังเช่นที่งานวิจัยชิ้นนี้ได้สะท้อนให้เห็น นั่นคือต้องไม่เป็นการจัดโซนแบบบังคับร่วมมือโดยไม่พิจารณาทุนความร่วมมือที่มีอยู่เดิมในพื้นที่

ตัวอย่างการแสดงบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการเป็นผู้อำนวยความสะดวกด้านการสนับสนุนทรัพยากรให้กับความร่วมมือภายใต้การจัดบริการสาธารณะแบบ zone

จากกรณีศึกษาลำปาง พบว่า ในการจัดการขยะร่วมกันในพื้นที่ตำบลเกาะคาซึ่งเคยมีบ่อขยะที่ใช้ร่วมกันระหว่างอปท. ขนาดเล็กในพื้นที่นั้น ทว่าปัจจุบันบ่อขยะดังกล่าวถูกระงับการใช้ และในจังหวัดมีการแบ่งบริหารจัดการเป็นโซน ทำให้อบต./เทศบาลแต่ละแห่งในพื้นที่ตำบลเกาะคาต้องขนขยะไปทิ้งในบ่อขยะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีระยะทางห่างไกล ต้องเสียค่าน้ำมันและค่าบำรุงรักษาเพิ่มเติมมากขึ้นกว่าที่เคยทิ้งในบ่อขยะของพื้นที่ กรณีเช่นนี้ อปท. ขนาดเล็กในพื้นที่ที่อยู่ใน zone เองมีข้อเสนอว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรแสดงบทบาทในการอำนวยความสะดวกเพิ่มเติม เช่น สร้างบ่อพักขยะในพื้นที่ต.เกาะคา และให้มีการบริหารจัดการขยะต้นทางที่จุดนี้ ซึ่งแต่ละอปท. ยินดีจ่ายค่าดำเนินการและร่วมดำเนินการเพื่อให้ถูกสุขอนามัยและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อที่อปท. ขนาดเล็กไม่ต้องขนขยะไปที่บ่อของอบจ. ทุกวัน หรืออบจ. อาจมีรถมาขนขยะจากจุดพักไปศูนย์กำจัดขยะเอง ซึ่งแนวทางนี้อาจทำให้ลดค่าใช้จ่ายในการขนส่งขยะทุกวันได้มากกว่า



7.1.3 ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อแนวทางการรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น

บทบาทของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยความร่วมมือกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- งดใช้หลักเกณฑ์การบังคับรวบรวมตามกรอบการพิจารณาที่จำนวนประชากรและรายได้ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น โดยแทนที่ด้วยหลักเกณฑ์ที่เปิดช่องให้กับแนวทาง “การรวบรวมเชิงภารกิจ (เฉพาะภารกิจบางภารกิจโดยไม่มีการยุบรวมตัวองค์กร)” และ “การรวบรวมแบบสมัครใจ”

- ควรจัดทำการศึกษา เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอเรื่องการรวบรวมที่ไม่ใช่การรวบรวมแบบปกติ กล่าวคือ มิใช่รวบรวมแล้วก็ยังเป็นองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในรูปแบบธรรมดาที่มีอยู่ ทว่าอาจเสนอให้มีการรวบรวมเพื่อให้เกิดเป็น อปท.รูปแบบพิเศษ สำหรับบางพื้นที่ที่มีความจำเป็นเฉพาะ เพื่อให้สามารถเอาอำนาจหน้าที่บางอย่างของส่วนราชการมาดำเนินการได้ให้ตอบสนองกับพื้นที่นั้น เพื่อให้อปท.ที่เกิดมาจากการรวบรวมนี้ สามารถทำหน้าที่ได้ไม่เป็นแค่อปท.แบบปกติ

- ในการรวบรวมแบบสมัครใจ ควรมีการตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นต่อ “ข้อเสนอการรวบรวมโดยสมัครใจ” ซึ่งมาจากองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่ได้มีความร่วมมือกันมาแล้วอย่างเข้มแข็งกระทั่งเกิดความต้องการในการยกระดับความร่วมมือมาสู่การรวบรวม ทั้งนี้ โดยมีแนวทางดำเนินการคือ

1. เปิดให้มีการส่งข้อเสนอการรวบรวม จากองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่มีความสมัครใจ
2. จัดทำและเผยแพร่แนวทาง (guideline) ของการจัดทำข้อเสนอการรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางให้องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่สมัครใจจะรวบรวมกันสามารถดำเนินการได้
3. ให้ความเห็นต่อข้อเสนอ และอำนวยความสะดวกการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ทั้งนี้ การพิจารณาให้ดำเนินการรวบรวมหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการดำเนินการตามแนวทางและเกณฑ์ต่างๆ ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจสุดท้ายต้องขึ้นอยู่กับผลการลงประชามติของประชาชนในพื้นที่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้ข้อเสนอการรวบรวมนั้น เพื่อสะท้อนว่าการรวบรวมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

7.2 คู่มือเชิงปฏิบัติการสำหรับการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนและการควมรวมที่เข้มแข็ง: สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คู่มือนี้ จัดทำขึ้นบนฐานคิดว่า “การควมรวมมิใช่ทางเลือกของความร่วมมือ แต่คือการต่อยอดความร่วมมือ” ดังนั้น จึงเสนอแนวทางการดำเนินการเชิงพัฒนาการ คือ เริ่มต้นที่ การริเริ่มความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อดำเนินการได้อย่างเข้มแข็งและต้องการยกระดับความร่วมมือให้ริเริ่มการควมรวมเชิงภารกิจ และหากมีความจำเป็นต้องควมรวมจึงเข้าสู่แนวทางการควมรวม ทั้งนี้ โดยที่การเข้าสู่แนวทางของการควมรวมไม่ว่าจะเป็นการควมรวมเชิงภารกิจ หรือ การควมรวมองค์กรนั้น ต้องพัฒนาหรือต่อยอดจาก “ทุนความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมของพื้นที่นั้นๆ” เป็นสำคัญ

7.2.1 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Inter-local collaboration) และการควมรวมเชิงภารกิจ (a shared services)

คู่มือนี้เป็นเพียงแนวปฏิบัติ “สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนใจและสมัครใจในการสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น” อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญของความสำเร็จในเรื่องความร่วมมือ คือ การปรับและประยุกต์ใช้แนวปฏิบัติเหล่านี้ให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่แต่ละแห่งให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยมีฐานคิดเสมอว่าความร่วมมือ เป็นเรื่องนวัตกรรม ซึ่งควรสามารถลองผิดลองถูก เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ได้ ทว่า ต้องอยู่บนฐานของการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลและยึดประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

ขั้นตอนการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ริเริ่ม		ลงมือ		ประเมินผล
วิเคราะห์ภารกิจ/ปัญหาที่อปท.เผชิญ (ทำไมต้องร่วมมือ?)	ตัดสินใจ & ออกแบบความร่วมมือ	ทางเลือกความร่วมมือ	บริหารจัดการความร่วมมือ	ประเมินผลความร่วมมือ
■ ภารกิจใหญ่เกินกว่าจะทำคนเดียว (ต้นทุนสูง/ความเสี่ยงสูง) ■ ภารกิจ/ปัญหานี้เป็นเรื่องข้ามพรมแดน ■ ประสิทธิภาพจะสูงขึ้น	■ พุดคุยกันไม่เป็นทางการระหว่างผู้นำฝ่ายการเมือง ■ พุดคุยกันไม่เป็นทางการระหว่างทีมผู้บริหารทั้งฝ่ายการเมืองและราชการของแต่ละอปท. เพื่อสร้างเป้าหมายร่วม	■ ไม่เป็นทางการ/แบบหลวม/ครั้งเดียว	■ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ ■ การสื่อสารกับภายในและสาธารณะ	■ ประชุมเป็นทางการระหว่างอปท.เพื่อทบทวนความร่วมมือ (ยุติ/สานต่อ/ยกระดับ) ■ ประชุมคณะกรรมการ/คณะทำงานร่วมทุก 6 เดือนเพื่อ
		■ กึ่งทางการ/เป็นครั้งคราว	■ คณะกรรมการ/คณะทำงานร่วม ■ งบประมาณ	

■ คุณภาพบริการจะสูงขึ้น ■ การแก้ปัญหาที่ยั่งยืน	■ ใช้การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์เข้าช่วย ■ ทำการศึกษาความเป็นไปได้ (feasibility study) ■ ศึกษาดูงานจากที่อื่น ■ ทำงานกับนิติกร หรือที่ปรึกษา เพื่อพิจารณาแง่มุมทางกฎหมาย	■ ทางยาว/ระยะยาว ■ การควบรวมเชิงภารกิจ (a shared services)	■ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ■ การสื่อสารทั้งภายในองค์กร ภายในความร่วมมือ และต่อสาธารณะ	■ ทบทวนการดำเนินงาน (ยุติ/สานต่อ/ ยกกระดับ) ■ รายงานประจำปี
--	---	---	--	--

ขั้นตอนแรก: ริเริ่ม

1) วิเคราะห์ภารกิจและปัญหาที่องค์กรตนเองเผชิญ – เพื่อวิเคราะห์ความจำเป็นของความร่วมมือ

ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆ เอง ก่อนที่จะตัดสินใจเข้าสู่ความร่วมมือ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการวิเคราะห์ว่าการสร้างความร่วมมือกับอปท.อื่นนั้นจำเป็นอย่างไร หรือทำไมต้องสร้างความร่วมมือ? จากประสบการณ์ของความร่วมมือระหว่างอปท.ในหลายกรณีนั้น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะริเริ่มสร้างความร่วมมือกับองค์กรอื่นก็ต่อเมื่อได้ทำการวิเคราะห์เพื่อประเมินทั้งภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของตนเอง และประเด็นปัญหาที่ตนเองต้องเผชิญในการจัดบริการสาธารณะนั้นๆ และพบประเด็นใดประเด็นหนึ่งดังต่อไปนี้

- ภารกิจนั้นๆ อาจใหญ่เกินกว่าที่จะทำคนเดียวทั้งเพราะต้องใช้ต้นทุนสูง หรือการดำเนินการคนเดียวอาจมีความเสี่ยงสูง อาทิ การวางแผนพัฒนาเมืองให้เป็น SMART CITY ซึ่งอาจต้องใช้งบประมาณในการลงทุนสูงเพราะต้องลงทุนทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยี และมีความเสี่ยงสูงเพราะต้องสร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนพัฒนาไปพร้อมกันได้
- ภารกิจ/ปัญหานั้นๆ เป็นเรื่องข้ามพรมแดน อาทิ เรื่องการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งธรรมชาติของปัญหามีลักษณะข้ามพรมแดนทั้งพรมแดนภูมิศาสตร์และพรมแดนของอำนาจหน้าที่ขององค์กรอยู่แล้ว ซึ่งความร่วมมือยังทำให้การบริหารจัดการเรื่องดังกล่าวยั่งยืนมากขึ้นด้วย
- ประสิทธิภาพและคุณภาพของการบริการสาธารณะนั้นๆ จะสูง อาทิ เรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กๆ โดยเฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบลมักเผชิญข้อจำกัดไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ ทีมบุคลากรที่มีจำนวนและศักยภาพ หรือวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีเพื่อรับมือ จัดการ และบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ ทว่า บริการลักษณะนี้ยังจำเป็นต้องมีจุดให้บริการที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเพื่อสามารถดำเนินการได้ทันทั่วถึง ดังนั้น การร่วมมือกับอปท.อื่นในการจัดบริการสาธารณะนี้ร่วมกันในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการทำความตกลงช่วยเหลือกัน

เป็นครั้งคราว หรือการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรร่วมกัน หรือไปจนถึงการมี MOU ร่วมกันเพื่อใช้ทรัพยากรร่วมกันทั้งหมดในการจัดบริการสาธารณะ ล้วนเป็นทางเลือกแทนที่จะดำเนินการเพียงลำพัง

2) ตัดสินใจ และออกแบบความร่วมมือ

- พุดคุย เริ่มจากไม่เป็นทางการระหว่างผู้นำฝ่ายการเมืองของแต่ละอปท. ที่สนใจสร้างความร่วมมือกัน เพื่อเห็นความจำเป็นร่วมกัน และ สร้างเป้าหมายร่วม ทั้งนี้ ควรเริ่มต้นจากการพุดคุยระหว่างผู้นำท้องถิ่นในละแวกเดียวกัน (บางครั้งเกิดจากผู้ปฏิบัติงานก็ได้ และนำไปสู่การคุยกันไม่เป็นทางการระหว่างผู้นำท้องถิ่น)
- ก้าวต่อมาอาจเชิญผู้บริหาร พนักงานท้องถิ่น และตัวแทนชุมชนเข้าร่วม
- จัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์ ปัญหาอุปสรรคที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในละแวกเดียวกันเจอ โดยคิดว่า หากร่วมมือกันจะก้าวข้ามปัญหาอุปสรรคนั้นได้หรือไม่อย่างไร
- เข้าใจปัญหาตรงกัน และกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน และสามารถสร้างผลประโยชน์ร่วมให้เกิดขึ้นได้

ภารกิจหรือบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างความร่วมมือระหว่างกันได้

ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ➢ ก่อสร้างปรับปรุงถนน ➢ สะพานแหล่งน้ำ ➢ ระบบประปาหมู่บ้าน ➢ สถานีขนส่งในพื้นที่ ➢ ขุดลอกคูคลอง ➢ ผังเมืองรวมจังหวัด	ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ➢ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ➢ งานสวัสดิการสังคม (โรงเรียนผู้สูงอายุ การดูแลผู้พิการ)	ด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ➢ การบำรุงรักษาโบราณสถาน ➢ การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น
		ด้านอื่นๆ ➢ การจัดการศึกษา ➢ การบริหารจัดการสถานีอนามัย
ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ➢ การตรวจตราสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ➢ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	ด้านการบริหารจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ➢ การดูแลและรักษาคู่ครองป้องกัน (ที่รกร้างว่างเปล่า) ➢ การควบคุมไฟฟ้า ➢ การจัดการขยะ	ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ➢ ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล ➢ การวางแผนพัฒนา ➢ การวางแผนการท่องเที่ยว การกำกับดูแลโรงงาน

ขั้นตอนที่สอง: ลงมือ

1) ทางเลือกของความร่วมมือ

- ต้องตั้งต้นจากการมีทัศนคติที่ว่า ความร่วมมือสามารถออกแบบได้หลากหลาย และปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ บริบท และพัฒนาการ และไม่มีสูตรสำเร็จ ลองผิดและลองถูกกันได้ เป็นศิลป์มากกว่าศาสตร์ เป็น นวัตกรรมเชิงการบริหารจัดการ
- ความร่วมมือเป็นได้ตั้งแต่ในรูปแบบไม่เป็นทางการคือไม่มีบันทึกข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรร่วมกันเพื่อทำความร่วมมือ ซึ่งมักเป็นในแง่ของการแลกเปลี่ยนข้อมูล/ความรู้บางอย่างร่วมกัน อาทิ แนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนผู้สูงอายุ ของอปท.แต่ละแห่ง ซึ่งอาจมีพื้นที่ติดกันหรือไม่ก็ได้ ไปจนถึง ความร่วมมือที่เป็นทางการและเข้มข้นจนถึงระยะยาว ซึ่งมักหมายถึงมีการทำการลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างกัน และมีการบริหารจัดการความร่วมมือที่เกิดขึ้นนั้น
- นอกจากนั้น ความร่วมมือเป็นเรื่องของกระบวนการ (คือการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน) มากพอๆ กับผลลัพธ์ ดังนั้น ต้องเน้นการมีส่วนร่วมของภาคีในความร่วมมือ และการปรึกษาหารือกันแบบตรงไปตรงมา
- เริ่มทดลอง (Sandbox) โดยอาจเริ่มคิดถึงความร่วมมือจากรูปแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งมักหมายถึง การไม่จำเป็นต้องมีข้อตกลงความร่วมมือเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการแลกเปลี่ยนหรือใช้ทรัพยากรบางอย่างร่วมกัน เช่น แลกเปลี่ยนข้อมูล เรียนรู้และช่วยเหลือกัน อาทิ กรณีแลกเปลี่ยนข้อมูลแนวทางการจัดการโรงเรียนผู้สูงอายุของกรณีลำปาง แนวทางการลดขยะต้นทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในอำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือในการบริหารจัดการขยะอย่างเป็นทางการและลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือร่วมกันอย่างเป็นทางการและลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเรื่อง การประสานความร่วมมือเรื่อง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของอปท.ในจังหวัดร้อยเอ็ด
- ทดลอง นำร่อง เกิดก้าวแรก (สร้างความไว้วางใจ ความเชื่อมั่น) โดยเริ่มจากภารกิจที่เป็นไปได้ จากนั้นจึงยกระดับความร่วมมือ (หากทำงานร่วมกันได้ดี ค่อยนึกถึง MOU)
- เมื่อจะขยับมาสู่ความร่วมมือที่เป็นทางการมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นแนวทางการมี MOU หรือแนวทางอื่นๆ เช่น ใช้ทรัพยากรที่สำคัญร่วมกันในการจัดบริการสาธารณะ มักต้องการผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย หรือ นิติกร ไว้เป็นที่ปรึกษา โดยเน้นว่า ทำอย่างไรที่จะสามารถทำให้นวัตกรรมการบริหารจัดการด้านความร่วมมือที่พัฒนาขึ้นนั้น สามารถดำเนินการได้

2) บริหารจัดการความร่วมมือ

- หากเป็นความร่วมมือที่มีลักษณะเป็นทางการ กล่าวคือ มีความต้องการจะใช้ทรัพยากรที่สำคัญร่วมกัน อาทิ เงิน บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ และ มีความต้องการให้ความร่วมมือนี้เป็นความร่วมมือที่มีระยะเวลาเพื่อให้ภารกิจสามารถบรรลุหรือการจัดบริการสาธารณะนี้เป็นไปอย่างยั่งยืน อาจดำเนินการบริหารจัดการความร่วมมือ ตามแนวทาง “ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2558” โดยเริ่มที่การตั้งคณะกรรมการและ/หรือ คณะทำงาน เพื่อการันตีให้เกิดการตัดสินใจร่วมกัน และไม่ให้เกิดการชี้หน้า เช่น การใช้หลัก 1 ตัวแทน 1 เสียงในการโหวตลงมติต่างๆ
- บางกรณีอาจจะกำหนดให้มีตัวกลางเข้าร่วมประชุมเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการครอบงำ โดยเฉพาะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทรัพยากรมากกว่า
- การดำเนินการเรื่องการจัดทำ MOU, แนวทางการจัดซื้อจัดจ้าง, และการบริหารจัดการความร่วมมือ สามารถดำเนินการตาม ประกาศ กกถ. ทั้งนี้กฎเกณฑ์ กติกา ต่างๆ ต้องสร้างขึ้นจากการตกลงร่วมกัน มีเป็นธรรม และป้องกันความขัดแย้ง
- หาก “ศูนย์ความร่วมมือ” จะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นให้ศึกษาจากกรณี ร้อยเอ็ด หรือ ลำปาง (ไปเรียนรู้และศึกษาดูงาน) แล้วนำไปหารื้อกัน
- กำหนดให้มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ และสร้างวัฒนธรรมการวิพากษ์วิจารณ์กันแบบฉันทมิตร
- เฉลิมฉลองความสำเร็จเล็กๆ น้อยๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างทาง (intermediate outcomes/ small wins) เพื่อสร้างกำลังใจกันเองโดยไม่ต้องรอการชื่นชมจากภายนอก
- อย่ามองข้ามปัญหาเล็กๆ น้อยๆ และให้ความสำคัญกับการค้นหาสาเหตุและแก้ปัญหาร่วมกันทุกฝ่าย
- มีการจัดการความรู้ (KM) เพื่อถอดบทเรียนภายในอย่างสม่ำเสมอ และหาโอกาสแลกเปลี่ยนกับภายนอก
- ในการสร้างความต่อเนื่องและยั่งยืนในกระบวนการทำงานร่วมกัน ต้องมีการสร้างผู้นำความร่วมมือรุ่นใหม่ไปพร้อมๆ กัน

การควบรวมเชิงภารกิจ (a shared services) ในฐานะนวัตกรรมการบริหารจัดการท้องถิ่น

แม้ความเป็นอิสระในแง่ของขอบเขตภารกิจและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยังมีจำกัด ทว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องตระหนักเสมอว่าองค์กรตนนั้นยังมีอำนาจตามกฎหมายในการเลือกใช้แนวทางการจัดบริการสาธารณะ และมีอำนาจในการริเริ่มนวัตกรรมการบริหารจัดการท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะ

ภายใต้กระแสการส่งเสริมนวัตกรรมโดยรัฐ “การควบรวมเชิงภารกิจ (a shared services)” ก็ถือเป็นนวัตกรรมการบริหารจัดการท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือก “ทดลอง” ดำเนินการได้เพื่อเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการความร่วมมือระหว่างกันในการกิจใดภารกิจหนึ่งหรือจัดบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านร่วมกันมาระยะหนึ่งและเกิดความเชื่อมั่นระหว่างกัน อาจเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องยกระดับความร่วมมือนั้นให้เข้มข้นขึ้น ทั้งเพื่อประหยัดงบประมาณในการบริหารจัดการมากขึ้น หรือเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการจากบริการสาธารณะนั้นในแนวทางของการบริหารจัดการที่ยั่งยืนมากขึ้นก็ตามแต่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจสนใจทดลองการควบรวมเชิงภารกิจระหว่างกันได้เป็นทางเลือกในการดำเนินการได้

การควบรวมเชิงภารกิจ	
คืออะไร?	การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปดำเนินการกิจ หรือจัดบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งให้กับประชาชนในพื้นที่โดยตั้งอยู่บนฐานของการดำเนินการร่วมกันและใช้ทรัพยากรร่วมกัน
ใครกับใคร?	เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดก็ได้ (มีพื้นที่ติดกันหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับภารกิจ/ประเภทของบริการ)
ทำไม?	เพื่อความคุ้มค่าและประสิทธิภาพ, เพื่อความสอดคล้องของกระบวนการดำเนินการกิจและการใช้ข้อมูล, เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น
บริหารจัดการอย่างไร?	ตั้งแต่แบ่งง่ายไปจนถึงสลับซับซ้อนดังนี้ (สามารถดำเนินการตามแนวทางประกาศของ กกถ. เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้) ● การจัดทำข้อตกลงร่วม ● การจัดตั้งคณะกรรมการร่วม ● การใช้ทีมงานเดียวร่วมกัน (อาทิ ภารกิจการจัดเก็บรายได้ของอปท. หากจะใช้ทีมบุคลากรชุดเดียวกัน จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายให้ดำเนินการได้ และ ต้องมีการปรึกษารื้อกับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในอปท.)

ความตึงเครียด/ ล้มเหลวมักเกิด จากอะไร?	➢ ขาดการสร้างความเข้าใจและวิสัยทัศน์ร่วมกันที่ชัดเจนว่าทำการควบรวมเชิง ภารกิจไปทำไม ➢ กังวลว่าจะสูญเสียอำนาจอธิปไตยขององค์กรตนเอง ➢ ความแตกต่างที่เกิดจากวัฒนธรรมองค์กรของแต่ละแห่ง ➢ กลัวว่าจะถูก takeover โดยองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่ทำงานร่วมกัน ➢ ความสัมพันธ์ย่ำแย่ หรือ ขาดความไว้วางใจกันระหว่างสมาชิกสภา ผู้นำทาง การเมือง หรือ ผู้บริหารฝ่ายราชการ
ทำอย่างไรให้ สำเร็จ?	➢ ดำเนินการตามแนวทางที่รัฐกำหนด ทว่า ปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของกรณีตัวเอง ➢ สร้างการมีส่วนร่วมกับสมาชิกสภาและบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ➢ มีผู้นำความร่วมมือ ➢ สร้างความไว้วางใจ ความเชื่อมั่นระหว่างกัน ➢ เน้นเรื่องความจริงใจและโปร่งใส ทั้งระหว่างภาคีและต่อสาธารณะ ➢ สื่อสารกับทุกภาคส่วนทั้งภายในองค์กรและสาธารณะ ➢ จัดทำประชาคม เพื่อแสวงหาฉันทามติ การยอมรับ และความร่วมมือจาก ประชาชน

ขั้นตอนที่สาม: ประเมินผล

- ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการ ไปจนถึงความร่วมมือที่เป็นทางการนั้น จำเป็น
ต้องการมีการประเมินผลความร่วมมือ ทั้งนี้ โดยที่ความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการหรือไม่มี
ข้อตกลงความร่วมมือเป็นลายลักษณ์อักษร หรือเป็นความร่วมมือแบบครั้งเดียวนั้น อาจใช้แนว
ทางการประชุมร่วมระหว่างผู้นำของแต่ละอปท. ที่สร้างความร่วมมือกัน เพื่อทบทวนความ
ร่วมมือว่าจำเป็นหรือไม่ที่ต้องมีการทำงานร่วมกันต่อ หรือควรยุติความร่วมมือแบบฉันทมิตร
- ทั้งนี้หากเป็นความร่วมมือที่เป็นทางการซึ่งมีข้อตกลงความร่วมมือเป็นลายลักษณ์อักษร มีการ
ตั้งคณะกรรมการในการตัดสินใจและดำเนินการร่วมกันระยะยาวเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์/
เป้าหมายบางอย่างร่วมกัน หรือเป็นการควบรวมเชิงภารกิจนั้น จำเป็นต้องมีการประเมินผล
ความร่วมมือเป็นประจำอย่างน้อยทุก 6 เดือน ทั้งเพื่อวัดอุณหภูมิขององค์กรภาคีในความ
ร่วมมือ แลกเปลี่ยนประเด็นปัญหาและความท้าทาย และการร่วมกำหนดแนวทางการทำงาน
ร่วมกันอย่างต่อเนื่องฉันทมิตร และเมื่อสิ้นปี ควรประเมินผลความร่วมมือเพื่อทบทวนว่าควร
ยุติ สานต่อ หรือแม้กระทั่งจะยกระดับความร่วมมือที่เข้มแข็งแล้วนั้นอย่างไร

7.2.2 การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (amalgamation)

ประสบการณ์จากหลายกรณีทั่วโลกแสดงให้เห็นว่า การควบรวมเชิงภารกิจที่สำเร็จและเข้มแข็งมักนำไปสู่การขยายไปสู่การควบรวมโดยสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การสมัครใจที่จะควบรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่เพียงพอให้การควบรวมสามารถเกิดขึ้นได้ ทว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการตามแนวทางและขั้นตอนที่สามารถทำให้สร้างความเชื่อมั่นได้ว่าการควบรวมที่เกิดขึ้นจะเกิดประโยชน์และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

หลักการสำคัญ

- การควบรวมองค์กร ควรเริ่มต้นจากการควบรวมเชิงภารกิจร่วมกันมาก่อน
- ต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ความเป็นไปได้ (feasibility study) ในการควบรวมโดยพิจารณาทุนต่างๆ ที่ท้องถิ่นมีมาก่อน
- ทำการศึกษาแบบมีส่วนร่วม และไม่วิเคราะห์เฉพาะความคุ้มค่าหรือประสิทธิภาพเชิงเศรษฐศาสตร์อย่างเดียว
- ต้องมีการจัดทำข้อมูลสะท้อนผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ข้อดี ข้อเสีย ให้ชัดเจนและเฉพาะเจาะจงกับพื้นที่ เสนอต่อผู้เข้าร่วมประชาคม (ทั้งมิติเศรษฐศาสตร์และที่ไม่ใช่เชิงเศรษฐศาสตร์)
- ต้องทำประชาคมที่มีการบันทึกภาพและเสียงเพื่อเผยแพร่ผ่านสื่อสาธารณะ เพื่อสร้างความโปร่งใส
- การตัดสินใจสุดท้าย ต้องขึ้นอยู่กับประชาชนด้วยการลงประชามติ

ขั้นตอนสำคัญ

1. ประชุมร่วมผู้นำอปท. ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการ ที่ทำงานร่วมกันหรือมีความร่วมมือกันมาอยู่ก่อนแล้ว พูดคุยถึงความจำเป็นและความสมัครใจในการยกระดับความร่วมมือหรือการควบรวมเชิงภารกิจที่เข้มแข็งนั้นมาเป็น “ควบรวมองค์กร”
2. ทำการศึกษาเบื้องต้น เพื่อให้แต่ละอปท. เสนอสภาขอความเห็นชอบในขั้นต้น โดยครอบคลุมถึง
 - ความจำเป็น
 - วิเคราะห์ทุนในการบริหารจัดการท้องถิ่นในพื้นที่ (ไม่วิเคราะห์เฉพาะความคุ้มค่าหรือประสิทธิภาพเชิงเศรษฐศาสตร์อย่างเดียว)
 - ความเป็นไปได้และประโยชน์ที่จะได้รับ Feasibility ของการควบรวม
3. เมื่อสภาแต่ละแห่งเห็นชอบ ให้จัดทำรายงานการศึกษา ตามเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการฯ ส่วนกลาง
4. ดำเนินกิจกรรมและกระบวนการในการปรึกษาหารือสาธารณะ (public consultation) และแสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการฯ

5. คณะกรรมการฯ ให้ความเห็น (อาทิ ให้มีการศึกษาเพิ่มเติมในบางประเด็น หรือ ให้มีกิจกรรมการปรึกษาหารือสาธารณะเพิ่มเติม) เมื่ออปท.ดำเนินการตามนั้นแล้ว ให้ดำเนินการจัดทำการลงประชามติ
6. การควมรบรวมต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้เป็นผู้ตัดสินใจ

การลงประชามติในระดับท้องถิ่น (local referendum)

เรื่องการควมรบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ควรมีหลักเกณฑ์อย่างไร?

ข้อเสนอการควมรบรวม ต้องผ่านการลงประชามติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในทุกเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้ข้อเสนอ โดยการควมรบรวมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ

1. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ต้องลงเสียง “เห็นชอบ” เกินกว่าครึ่งหนึ่ง (50%) ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตการปกครองนั้น จึงจะสามารถดำเนินการควมรบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นได้
2. หากมีเขตการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดแม้แต่แห่งเดียวที่อยู่ภายใต้ข้อเสนอการควมรบรวม ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่นั้น ลงเสียง “เห็นชอบ” น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง (น้อยกว่า 50%) ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้น ให้ยุติข้อเสนอการควมรบรวม เนื่องจากไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่

แนวทาง (guideline) ในการจัดทำข้อเสนอการควมรบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น

- เมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้สร้างความร่วมมือระหว่างอย่างเข้มแข็งกระทั่งสมัครงใจที่จะยกระดับความร่วมมือนั้นมาเป็นการควมรบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ให้ดำเนินการจัดทำข้อเสนอการควมรบรวม (proposal) เพื่อให้คณะกรรมการฯ พิจารณา
- ทั้งนี้ ในข้อเสนอดังกล่าว ควรครอบคลุมและสามารถตอบประเด็นหลักต่างๆ ที่พึงพิจารณาเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเพื่อให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดียวในการจัดทำภารกิจและให้บริการสาธารณะในเขตพื้นที่นั้น ดังนี้

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. ผลการศึกษาถึงทุนความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นในพื้นที่และความเป็นไปได้ของการควมรบรวม (feasibility study) โดยอธิบายพร้อมหลักฐานประกอบดังนี้ <ol style="list-style-type: none"> 1.1 การควมรบรวมเป็นการต่อยอดทุนความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในการบริหารจัดการท้องถิ่นในพื้นที่นั้นอย่างไร | <ol style="list-style-type: none"> 2. แสดงให้เห็นถึงการพิจารณายุทธศาสตร์และแผนต่างๆ ที่มีอยู่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในพื้นที่นั้น เช่น เขตพื้นที่พิเศษ ฯลฯ 3. แสดงถึงแนวทางการดำเนินการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเสนอแผนที่ครอบคลุมถึงขั้นตอนระยะเวลา งบประมาณ และแผนการจัดการการเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยง |
|--|---|

1.2 การรวบรวมจะทำให้การจัดและส่งมอบ การบริการสาธารณะมีความคุ้มค่า สร้าง ให้เกิดการประหยัดงบประมาณอย่างไร 1.3 การรวบรวมจะทำให้เกิดความทั่วถึงใน การให้บริการครอบคลุมพื้นที่ในเขตพื้นที่ การปกครองใหม่ที่เสนอนั้นอย่างไร 1.4 การรวบรวมจะส่งผลต่อเรื่องความเป็น ตัวแทนของแต่ละพื้นที่ได้อย่างไร และจะ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาวะ ผู้นำและทำงานเชิงยุทธศาสตร์ได้เข้มแข็ง ขึ้น และ เป็นโครงสร้างที่มีความยั่งยืน มากขึ้นอย่างไร	4. แสดงถึงการได้รับการสนับสนุนจาก ประชาชนในทุกพื้นที่ที่อยู่ภายใต้ข้อเสนอ โดยแสดงถึงกระบวนการ กิจกรรม และผล ของการปรึกษาหารือกับประชาชนในพื้นที่ (local consultation)
➤ เมื่อจัดทำข้อเสนอที่ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ข้างต้นแล้ว ให้ส่งให้คณะกรรมการฯ พิจารณาเพื่อให้ ความเห็นในการดำเนินการเพิ่มเติม (อาทิ ให้มีการศึกษาเพิ่มเติมในบางประเด็น หรือ ให้มีกิจกรรม การปรึกษาหารือสาธารณะเพิ่มเติม) ➤ เมื่ออปท.ดำเนินการตามความเห็นและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่ตั้งขึ้น ให้ดำเนินการ จัดทำการลงประชามติ	

บทที่ 8

สรุป

8.1 บทนำ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนาข้อเสนอของการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นผ่านแนวคิดร่วมมือและควมร่วมมือที่พิถีพิถันและใส่ใจกับบริบทมากขึ้น โดยเน้นตอบคำถามว่าจะมีข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการในการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นตามแนวทางร่วมมือและควมร่วมมือที่เหมาะสมอย่างไร ซึ่งผลการศึกษาค้นคว้าจะสร้างคุณูปการในเชิงของการมีข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการที่วัดด้วยการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นบนฐานของการพิจารณาโอกาสในการต่อยอดสิ่งที่ท้องถิ่นมีอยู่ รวมไปถึงเงื่อนไขในการยกระดับความร่วมมือ และเกณฑ์ที่พึงพิจารณาหากจะต้องมีการควมร่วมมือ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ ไม่เพียงเป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายและฝ่ายปฏิบัติเท่านั้น หากแต่ยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นในกระบวนการประชาคมหรือประชาคมที่ดีด้วย กล่าวคือ การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ไม่ได้มุ่งเสนอสูตรสำเร็จรูป หากแต่เสนอกระบวนการจัดทำข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของประชาชนในท้องถิ่นด้วยว่าจากข้อมูลเช่นนี้พวกเขาจะเลือกสนับสนุนแนวทางใดในการเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่น

8.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อวิเคราะห์บทเรียนความร่วมมือในมิติต่างๆ จากกรณีที่เกิดขึ้นในบริบทไทย อันจะนำไปสู่ความเข้าใจเงื่อนไขของการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืน
- 2) เพื่อวิเคราะห์โอกาสการต่อยอดทุนความร่วมมือไปสู่ความเป็นไปได้ของการสร้างการควมร่วมมือที่เข้มแข็งจากฐานความร่วมมือนั้น
- 3) เพื่อถอดข้อค้นพบข้างต้นไปสู่การสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือในเชิงปฏิบัติการสำหรับการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนและการควมร่วมมือที่เข้มแข็ง

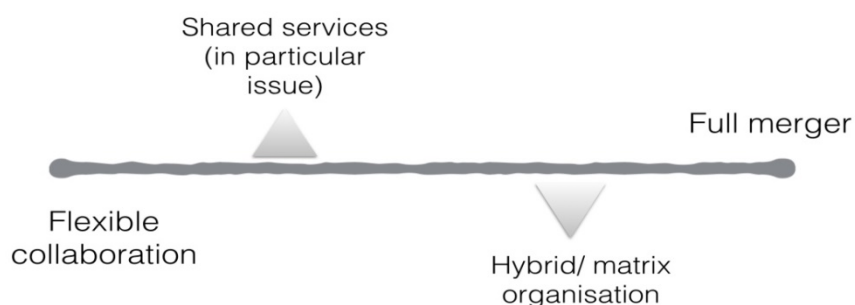
8.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบสำคัญที่กำหนดหน่วยวิเคราะห์ในการศึกษา (unit of analysis) ครั้งนี้ คือ การมองเรื่องศักยภาพของท้องถิ่นกว้างออกไปกว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงเท่านั้น ไปสู่ศักยภาพของพื้นที่ท้องถิ่นด้วย ซึ่งอยู่บนฐานของการยกระดับมุมมองจาก “local government” มาสู่ “local governance” ซึ่งให้ความสำคัญกับตัวแสดงต่างๆ ในการบริหารจัดการท้องถิ่น ที่มากกว่าเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ความสำคัญกับทุนในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มากกว่าตัวเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือมองศักยภาพในเชิงที่เป็นทุนหรือสินทรัพย์ที่มีอยู่ (capital/assets) ในท้องถิ่น จากฐานคิดนี้ทำให้กรอบในการวิเคราะห์ศักยภาพท้องถิ่นของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือการ

วิเคราะห์ทั้งทุนทางเศรษฐกิจหรือทุนทางการเงิน ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทางกายภาพ และทุนทางทรัพยากร (ซึ่งพัฒนามาจากกรอบ “Livelihood assets” ที่เสนอโดย FAO)

กล่าวให้ชัดได้ว่า การพิจารณาศักยภาพจะดูแค่เพียงเรื่อง (1) ทุนทางการเงิน (financial capital) แบบที่นิยมมองกันไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงินคงคลัง เครดิต หนี้สาธารณะ ระบบเศรษฐกิจทั้งทางการและนอกระบบ งบประมาณรายได้ งบประมาณรายจ่าย งบสวัสดิการที่ต้องจ่าย (เช่น เบี้ยยังชีพ) และภาษีที่เก็บได้ กล่าวคือ ต้องพิจารณาทุนอื่นๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็น (2) ทุนมนุษย์ (human capital) ซึ่งหมายรวมถึง สุขภาพ โภชนาการ การศึกษา ความรู้ ทักษะ ความสามารถในการทำงาน ความสามารถในการปรับตัว และ ศักยภาพและบทบาทของผู้นำฝ่ายการเมือง (3) ทุนทางสังคม (social capital) ที่หมายรวมถึง การมีเครือข่ายและเส้นสาย ความน่าเชื่อถือและการได้รับความเกื้อกูล การมีกติกาและบทลงโทษทางสังคมต่างๆ ร่วมกัน การมีศรัทธาใจที่ยึดมั่นร่วมกัน การมีกลไกที่สร้างการมีส่วนร่วม การมีผู้นำที่เข้มแข็ง และทุนทางวัฒนธรรม (4) ทุนทางกายภาพ (physical capital) ซึ่งรวมถึงความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานและฐานเทคโนโลยีต่างๆ และ (5) ทุนทางทรัพยากร (natural capital) ไม่ว่าจะเป็นสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทรัพยากรน้ำ พืชผลทางการเกษตร ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการบริการทางด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ (ถ้ามี)

อนึ่ง การควมรวมที่เป็นผลพวงจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศอย่างจริงจังยังไม่เกิดในประเทศนี้ ในขณะที่ ความร่วมมือที่ยั่งยืนนั้นเกิดขึ้นพอสมควร ดังนั้น ในแง่ของการออกแบบการวิจัยจึงต้องตั้งต้นจากการเลือกกรณีศึกษาที่มีความพยายามเสริมสร้างศักยภาพที่โดดเด่นผ่านการสร้างความร่วมมือ ซึ่งจากฐานคิดที่เสนอไปก่อนหน้านี้ จุดตั้งต้นเช่นนี้มีความสำคัญต่อการพิจารณาการต่อยอดหรือยกระดับไปสู่แนวทางการควมรวมแบบสมัครใจ (pre-condition) โดยการศึกษาครั้งนี้กำหนดกรอบในการวิเคราะห์เส้นทางการเพิ่มศักยภาพท้องถิ่นที่พึงเป็นไว้ดังแผนภาพ กล่าวคือ มีความร่วมมืออย่างยืดหยุ่นเป็นจุดตั้งต้น ขยับไปสู่การจัดบริการสาธารณะบางประเภทร่วมกัน หรือการควมรวมเชิงภารกิจ (โดยมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน) การควมรวมกันเฉพาะทีมเจ้าหน้าที่เฉพาะบริการบางประเภท (hybrid/ matrix organisation) และสุดท้ายของอีกปลายของเส้นดังกล่าวคือการควมรวมองค์กรแบบสมบูรณ์แบบ



ทั้งนี้ ทั้งความร่วมมือและการควมรวมต่างมีลักษณะที่สำคัญร่วมกันคือ ไม่เป็นแนวระนาบซึ่งเน้นการพึ่งพากันและกัน (horizontal/ interdependent collaboration/ amalgamation) ก็เป็นแนวตั้งซึ่งเน้นการพึ่งพิง (vertical/ dependent collaboration/ amalgamation) หรือไม่ก็ผสมผสาน ทำให้

การศึกษาครั้งนี้พิจารณาทั้งกรณีที่อยู่ในความร่วมมือและมีความเป็นไปได้ที่จะต่อยอดเป็นการควมรวมในแนวระนาบ กรณีที่อยู่ในความร่วมมือและมีความเป็นไปได้ที่จะต่อยอดเป็นการควมรวมในแนวดิ่ง และกรณีที่อยู่ในความร่วมมือและมีความเป็นไปได้ที่จะต่อยอดเป็นการควมรวมแบบผสมผสาน

8.4 วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ได้ใช้แนวทางการวิจัยแบบกรณีศึกษาหลายกรณี (multiple-case studies research) เนื่องจากการวิจัยแบบกรณีศึกษาช่วยให้ผู้วิจัยสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกซึ่งมีรายละเอียดเฉพาะเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางสังคมศาสตร์ที่มีการปฏิบัติการจริงในพื้นที่ และข้อมูลในภาพรวมรวมไปถึงคุณลักษณะ/เงื่อนไขเฉพาะของแต่ละกรณี (Yin, 2009) นอกจากนี้ การวิจัยแบบกรณีศึกษายังช่วยให้ข้อค้นพบของการวิจัยแข็งแกร่งขึ้นกว่าการศึกษาเพียงกรณีเดียว (เพ็งอ้าง) ในการคัดเลือกกรณีศึกษา ได้ใช้แนวทางการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย (purposive sampling) กล่าวคือ เป็นกรณีที่มีความโดดเด่นด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีความเป็นไปได้ที่จะต่อยอดเป็นการควมรวม ซึ่งทำให้ได้ 3 กรณีศึกษา ได้แก่ (1) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการขยะและบ่อกำจัดขยะในกรณีจังหวัดลำปาง โดยเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลเกาะคา เทศบาลตำบลท่าผา เทศบาลตำบลเกาะคาแม่ยาว เทศบาลตำบลศาลา เทศบาลตำบลวังพร้าว และ เทศบาลตำบลน้ำใจ (2) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดที่เป็นผู้นำความร่วมมือและมีการบริหารส่วนตำบลจำนวน 4 แห่งเป็นองค์กรภาคีในความร่วมมือ (3) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการการใช้น้ำในจังหวัดอุบลราชธานีกับจังหวัดยโสธร

การศึกษานี้ ได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักและประกอบด้วยข้อมูลจากการสำรวจเชิงปริมาณ ด้านวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้ใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างในการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้นำฝ่ายการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมด 15 แห่ง จากทั้ง 3 กรณีศึกษา รวมทั้งสิ้น 33 ราย ประกอบกับการศึกษาข้อมูลเชิงเอกสาร และวิเคราะห์ด้วยเทคนิค Radar/ Spider Diagram, Network Analysis, Visualisation, Mapping, Thematic analysis ด้วยการใช้ NVivo ในด้านวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ได้ทำการสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม เพื่อวิเคราะห์ความตระหนักและความกังวลของประชาชนทั่วไปในท้องถิ่นเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงหากมีการควมรวมจำนวนทั้งสิ้น 1,080 กลุ่มตัวอย่าง ในพื้นที่ 3 กรณีศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติพื้นฐาน

8.5 ผลการศึกษา

8.5.1 บทเรียนความร่วมมือ และ เงื่อนไขของการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืน

จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากกรณีศึกษา พบว่า ความสำเร็จในการสร้างและขับเคลื่อนความร่วมมือที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเกิดจากเงื่อนไขสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกัน ดังนี้

1) **ความร่วมมือไม่ควรมาจากการสั่งการว่าต้องพิจารณาจากธรรมชาติของบริการสาธารณะนั้นๆ** การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรเป็นการบังคับขีดเส้นแบ่งโซน หรือบังคับจับคู่ความร่วมมือ ว่าต้องเกิดขึ้นทั้งจากความสมัครใจและต้องสอดคล้องกับลักษณะธรรมชาติของประเด็นปัญหาหรือบริการสาธารณะนั้นๆ ที่ทำให้จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกัน อาทิ ความร่วมมือระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรอบนั้น เป็นความร่วมมือในบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งนอกจากโดยธรรมชาติของปัญหาจะมีลักษณะข้ามพรมแดนเขตการปกครองได้ เช่น เพลิงไหม้ ที่อาจข้ามพรมแดนได้แล้ว ประเด็นสาธารณะนี้ยังต้องการการระงับเหตุจากหน่วยจัดบริการที่ใกล้ที่สุด (subsidiarity) นั่นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการให้ใกล้ชิดชาวบ้านและพื้นที่มากที่สุด ดังนั้น ด้วยธรรมชาติของบริการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งต้องให้บริการในลักษณะ subsidiarity ดังกล่าว การคัดเลือกองค์กรภาคีความร่วมมือจึงต้องพิจารณาพื้นที่การให้บริการและระยะทางที่องค์กรภาคีในศูนย์ความร่วมมือฯ โดยเฉพาะจากศูนย์กลางความร่วมมือซึ่งมีที่ตั้ง ณ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจะออกกระงับและบรรเทาสาธารณภัยได้ทันที่ด้วย ดังนั้น การขีดเส้นแบ่งโซนแบบสั่งการหรือจับคู่ความร่วมมือโดยขาดความเข้าใจหรือตระหนักถึงประเด็นดังกล่าว อาจทำให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นไม่ตอบรับกับเป้าหมายในการช่วยยกระดับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กให้สามารถจัดการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพมากขึ้นได้

2) **ผู้นำความร่วมมือในการยกระดับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคี** การริเริ่มและขับเคลื่อนความร่วมมือให้สำเร็จและต่อเนื่องจำเป็นต้องมีผู้นำความร่วมมือที่เข้มแข็ง ซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพมากกว่าองค์กรอื่นในเครือข่ายจึงจะสามารถช่วยองค์กรภาคีพัฒนาศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะได้ อาทิ ผู้นำเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดที่มุ่งยกระดับศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งให้มีทีมบุคลากรที่มีความรู้และทักษะ มีทีมอปพร.ที่เข้มแข็ง และมีวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือที่มีศักยภาพไว้ประจำ ณ แต่ละพื้นที่ที่ต้องให้บริการประชาชนได้อย่างทันที่แล้ว เนื่องจากตระหนักว่าตนเองและองค์กรมีศักยภาพและประสบการณ์มากกว่าจึงต้องทำหน้าที่เป็นเสมือนพี่เลี้ยงให้อบต. และกรณีของเทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง ที่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของเทศบาลตำบลเกาะคาที่เห็นว่าองค์กรตนเป็นพี่ใหญ่ในพื้นที่ควรช่วยเหลืออบต.ที่เกิดขึ้นใหม่จึงริเริ่มความร่วมมือที่มีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถยกระดับศักยภาพในการจัดการขยะในพื้นที่ตนเอง อันจะนำไปสู่เป้าหมายร่วมกันคือลดปริมาณ

ขยะที่มาสู่บ่อได้อย่างยั่งยืนได้ ในทางกลับกัน อบต.แต่ละพื้นที่เองก็ตระหนักถึงภาวะพึ่งพิงที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและทรัพยากรมากกว่าจึงเห็นว่าความร่วมมือคือคำตอบ

3) การบริหารจัดการความร่วมมือ ในความร่วมมือที่เป็นทางการและมีเป้าหมายร่วมในระยะยาวที่แต่ละองค์กรอาจต้องสละความเป็นอิสระบางส่วน นั่นคือ ต้องมีการมาตัดสินใจร่วมกับองค์กรภาคี ต้องจัดสรรทรัพยากรทั้งงบประมาณ เวลา และบุคลากรส่วนหนึ่งเพื่อขับเคลื่อนความร่วมมือให้บรรลุเป้าหมายที่มีร่วมกันนั้น จำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างและการบริหารจัดการที่ชัดเจน (governance structure) โดยในกรณีศึกษาทุกกรณี เมื่อพัฒนาความร่วมมือจากการให้ความช่วยเหลือกันด้วยความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นไปสู่ความร่วมมือที่เข้มข้นมากขึ้น และต้องใช้ทรัพยากรร่วมกันมากขึ้น จึงมีการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ที่ระบุถึงเป้าหมาย บทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กร โดยในกรณีลำปางและร้อยเอ็ด ได้การจัดตั้ง “ศูนย์ความร่วมมือ” ซึ่งมีได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ทว่าเป็นพื้นที่สำหรับขับเคลื่อนความร่วมมือร่วมกัน และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือซึ่งประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายการเมือง และเจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคี และตัวแทนชุมชน ซึ่งล้วนเป็นทุนมนุษย์สำคัญที่จะทำหน้าที่ให้ภาคีแต่ละแห่งสามารถยกระดับศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารจะมีการประชุมเพื่อวินิจฉัยและลงมติในเรื่องสำคัญตลอดจนการมอบนโยบาย และการติดตามประเมินเพื่อแก้ไขปัญหาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและพัฒนาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ยังมีการตั้งคณะทำงาน ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะนั้นๆ จากอปท.ที่เป็นภาคี และนิติกร เพื่อทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนงาน โครงการ/กิจกรรมที่ได้รับนโยบายจากคณะกรรมการบริหารมาสู่ภาคปฏิบัติจริง ซึ่งประเด็นที่น่าสนใจในการมีนิติกรเป็นสมาชิกนั้น ผู้ให้ข้อมูลกล่าวตรงกันว่าเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากในประเทศไทยยังไม่มีระเบียบข้อกฎหมายที่ระบุชัดเจนเรื่องการจัดการบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล จึงถือเป็นนวัตกรรมทางการบริหารจัดการที่จำเป็นต้องมีนิติกรในการหาช่องทางและให้คำปรึกษาเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ปฏิบัติจริง ซึ่งประเด็นนี้สอดคล้องกับที่ Bailey and Koney (2000, p.102) เสนอไว้ว่าในการจะจัดตั้งพันธมิตรความร่วมมือที่เป็นทางการนั้นจำเป็นต้องมีที่ปรึกษาทางกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อช่วยเหลือและให้คำปรึกษาในการขับเคลื่อนความร่วมมือต่างจากการเป็นเครือข่ายกันแบบหลวมๆ ทั้งนี้ คณะทำงานจะมีการประชุมเป็นประจำทุกเดือน เพื่อสรุป/ประเมินกิจกรรมที่ได้ดำเนินการ ร่วมกันวางแผนการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ระดมความคิดจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี และประเมินปัญหาอุปสรรคเพื่อนำเสนอคณะกรรมการบริหารต่อไป ซึ่งกลไกการทำงานร่วมกันที่สร้างขึ้นนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการมีส่วนร่วมในการมุ่งพัฒนาศักยภาพของการจัดบริการ

ในแง่ของการบริหารจัดการทรัพยากรภายใต้ความร่วมมือ มีการดำเนินการ 2 แนวทางควบคู่กัน คือ ในแนวทางแรกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีใช้ทรัพยากรของตนเอง ทั้งเงิน คน และวัสดุอุปกรณ์ในการจัดทำภารกิจและดำเนินโครงการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่เขตการ

ปกครองของตน ในขณะเดียวกัน ยังมีการนำทรัพยากรมาใช้ร่วมกัน โดยเฉพาะการบูรณาการงบประมาณ (pooled money) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีแต่ละแห่งต้องอุดหนุนมาที่ศูนย์ความร่วมมือ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้นำความร่วมมือที่มีทรัพยากรและรายได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีได้ยินดีที่จะอุดหนุนมากกว่า

4) การสนับสนุนจากภาครัฐส่วนกลาง อาทิ การสนับสนุนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยความร่วมมือกับ องค์การ JICA ประเทศญี่ปุ่น และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ริเริ่มโครงการนำร่องและสนับสนุนด้านงบประมาณและองค์ความรู้ในการสร้างและขับเคลื่อนความร่วมมือให้กับกรณีลำปาง แม้ว่ากรณีร้อยเอ็ดจะมีได้รับการคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการ ทว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญยืนยันว่า การริเริ่มโครงการดังกล่าวโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นเสมือนสัญญาณที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความมั่นใจที่จะกล้าทดลองแนวทางใหม่ๆ หรือนวัตกรรมในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะ โดยไม่ต้องกลัวว่าจะเป็นการดำเนินการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ รวมไปถึง กรณีอุบลฯ ที่ได้รับการสนับสนุนจากโครงการวิจัย สกว. ซึ่งทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยและนักวิจัยชุมชน ที่ได้เข้าไปศึกษาการบริหารจัดการน้ำและการใช้น้ำเพื่อการเกษตรของทีมวิจัย และขยายผลนำไปสู่การลงนามบันทึกข้อตกลง (MOU) ว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ทางการเกษตรระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าห่วน องค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี

5) การสนับสนุนจากประชาชนและชุมชน นอกจากความมุ่งมั่นของผู้นำแล้ว การตัดสินใจสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชน เนื่องจากแม้ว่าความร่วมมือที่เกิดขึ้นจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแกนหลักของความร่วมมือ ทว่าในการจัดบริการสาธารณะภายใต้ความร่วมมือให้ประสบความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับตัวแสดงหลายภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนหรือชุมชนซึ่งได้รับผลโดยตรงจากการบริหารจัดการในรูปแบบของความร่วมมือดังกล่าวที่จะต้องร่วมจัดบริการสาธารณะ (coproduce services) อาทิ ในกรณีของลำปางได้กำหนดให้อปท.แต่ละแห่งที่จะเข้าเป็นภาคีความร่วมมือต้องได้รับฉันทามติจากประชาชนในพื้นที่เป็นเงื่อนไขเบื้องต้น เพราะตระหนักดีว่า การทำเรื่องลดขยะต้นทางให้สำเร็จนั้นประชาชนต้องเห็นความสำคัญหรือเอาด้วย เป็นต้น

8.5.2 โอกาสการต่อยอดทุนความร่วมมือไปสู่ความเป็นไปได้ของการสร้างการควมรวมที่เข้มแข็งจากฐานความร่วมมือนั้น

ในการที่จะวิเคราะห์ถึงโอกาสในการสร้างการควมรวมที่ต่อยอดจากความร่วมมือที่เข้มแข็ง จำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงทุนต่างๆ ที่อยู่ภายใต้ความร่วมมือและได้ใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นก่อน ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ส่งผลให้เกิดทุนที่สำคัญที่ได้ช่วยเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ ดังนี้

ทุนความร่วมมือ

1) **ทุนทางสังคม (social capital)** ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะทำให้เกิด ทุนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในลักษณะข้ามอาณาเขตพื้นที่การปกครองและข้ามพรมแดนของความเป็นองค์กร (bridging social capital) แล้วนั้น ยังได้สร้างให้เกิดทุนสำคัญนั่นคือ ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด ความเข้าถึงได้ และความไว้วางใจกัน (trust) ระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งเองที่อยู่ภายใต้ความร่วมมือนั้น หรือเรียกว่าเป็นทุนความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่นหนึ่งๆ (bonding social capital) อาทิ ทุนที่เกิดจากการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนกับอปท.ในการลดขยะตั้งแต่ต้นทาง หรือ ความเชื่อมั่นของชุมชนเมืองและผู้ประกอบการขนาดใหญ่ที่มั่นใจในบริการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยอบต.ขนาดเล็กเพราะเป็นภาคีความร่วมมือ และความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นมากขึ้นที่เกิดจากการได้ผ่านกิจกรรมต่างๆ ในการร่วมหาแนวทางการจัดการกรใช้น้ำร่วมกันระหว่างชุมชนด้วยกันเองและกับอปท. ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐานสำคัญของความสำเร็จและความต่อเนื่องที่ยั่งยืนในการจัดบริการสาธารณะแบบร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (a shared waste management services) ของทุกกรณีศึกษา

2) **ทุนมนุษย์ (Human Capital)** โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงบทบาทการเป็นผู้ประสานความร่วมมือ (boundary spanner) มีวิสัยทัศน์และกล้าเสี่ยง เข้าใจความแตกต่างและข้อจำกัดของแต่ละองค์กรภาคี รู้วิธีการใช้เครือข่าย/ความสัมพันธ์กับตัวแสดงภายนอกในการริเริ่มความร่วมมือและขับเคลื่อนความร่วมมือ ด้วยมุมมองว่าองค์กรตนเองคือพี่ใหญ่ที่ควรแสดงบทบาทผู้นำความร่วมมือในพื้นที่ มีการทำตัวเองให้เป็นตัวอย่าง ด้วยการลงพื้นที่ด้วยตัวเองสร้างขวัญกำลังใจให้เจ้าหน้าที่และประชาชน รวมถึงเป็นการแสดงถึงความเอาใจจริงเอาใจในการดำเนินการว่ามีใช่เป็นเพียงข้อตกลงร่วมในเอกสารเท่านั้น นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะนั้นๆ ได้รับการยกระดับศักยภาพขึ้นทั้งด้านความรู้และทักษะที่เกิดจากการสร้างความร่วมมือ ซึ่งทุนมนุษย์เป็นทุนสำคัญสำหรับการจัดบริการสาธารณะ ดังตัวอย่างที่ว่า อปท.บางแห่งมีระดับเพลิงเป็นของตัวเองก็จริงแต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ไม่มีบุคลากร และไม่มีคนที่มีความรู้และทักษะเรื่องการดับเพลิง เมื่อเกิดเหตุจัดการไม่ได้ ที่พูดอย่างนี้หมายถึง มันไม่ใช่แค่เรื่องข้อจำกัดงบประมาณหรือวัสดุอุปกรณ์ แต่ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในศูนย์ฯ ทำให้เกิดการอบรมและพัฒนาความรู้และทักษะไปด้วยกัน

3) **ทุนกายภาพ (Physical Capital)** ในกรณีความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำได้ทำให้เกิดการส่งสมทุนทางกายภาพทั้งที่เป็นวัสดุอุปกรณ์และโครงสร้างพื้นฐานในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งได้มาจากการสนับสนุนทรัพยากรของภาคีความร่วมมือ อาทิ ครุภัณฑ์ที่ใช้ในความร่วมมือการบริหารจัดการน้ำ ได้แก่ เครื่องสูบน้ำ ท่อส่งน้ำ และความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำยังนำไปสู่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนนที่เป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างอบต.ค้อทองและอบต.ฟ้าห่วนเพื่อการสัญจรไปมาของเกษตรกรเพื่อไปยังพื้นที่การเกษตร การขุดลอกคูคลองแหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อใช้ทำ

การเกษตร เป็นต้น ในกรณีความร่วมมือภายใต้ศูนย์ความร่วมมือในการบริหารจัดการขยะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสามารถใช้บ่อกำจัดขยะร่วมกัน ซึ่งถือเป็นทุนกายภาพสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดต้นทุนในการบริหารจัดการขยะ ทั้งในแง่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเองไม่ต้องสร้างบ่อขยะของตนเองซึ่งใช้เงินลงทุนและงบประมาณในการบริหารจัดการสูง และโดยเฉพาะการใช้บ่อขยะร่วมกันซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ให้บริการกล่าวคืออยู่ห่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะทางไป-กลับไม่เกิน 10 กิโลเมตร ทำให้ลดภาระด้านค่าน้ำมันและค่าสึกหรอ ค่าซ่อมบำรุงรถขนขยะ และในกรณีความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ส่งสมทุนกายภาพคือวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นและมีศักยภาพทั้งที่มีไว้ประจำอปท.แต่ละแห่งและที่ประจำที่ศูนย์ความร่วมมือซึ่งสามารถใช้ร่วมกันได้ ต่างจากที่ หากไม่มีความร่วมมือ อบต.ขนาดเล็กย่อมไม่มีงบประมาณเพียงพอในการจัดซื้อหรือลงทุนกับอุปกรณ์ศักยภาพสูงและจำนวนที่เพียงพอได้ เป็นต้น

4) ทุนทางการเงิน (Financial Capital) ภายใต้แนวคิดแบบดั้งเดิมที่มักมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะก็ต่อเมื่อมีทุนที่เป็นตัวเงินหรืองบประมาณที่เพียงพอในการจัดสาธารณะนั้น แนวทางความร่วมมือได้แสดงให้เห็นในนัยที่ต่างออกไปว่า ทุนที่เป็นตัวเงินในการจัดบริการสาธารณะไม่จำเป็นต้องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่นั้นแห่งเดียวเท่านั้น หากแต่สามารถใช้งบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนจากองค์กรภาคีภายใต้ความร่วมมือ หรือแนวทางการลงขัน/นำงบประมาณมารวมกัน (pooled money) เพื่อจัดบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองประเด็นปัญหาของประชาชนได้ นอกจากนี้ความร่วมมือที่มีการบูรณาการงบประมาณ หรือการอุดหนุนเงินจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไปยังศูนย์ความร่วมมือ ทำให้มีงบประมาณที่สามารถใช้ได้ร่วมกันในการจัดบริการสาธารณะได้มากกว่าการดำเนินการเพียงลำพัง อาทิ วัสดุอุปกรณ์หลายอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดียวไม่สามารถจัดซื้อได้ด้วยข้อจำกัดงบประมาณของตนเอง ด้วยพลังของศูนย์ความร่วมมือที่มีการบูรณาการทรัพยากรด้านการเงิน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเหล่านั้น มีทุนกายภาพเพื่อจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น

5) ทุนทางทรัพยากร (Natural Capital) ในกรณีของความร่วมมือในการบริหารจัดการใช้น้ำ ความร่วมมือที่เกิดขึ้น เกิดจากมีการแหล่งน้ำ คือ แม่น้ำชี, หนองน้ำธรรมชาติ และบึง ที่เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น การร่วมมือกันพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทุนทางทรัพยากรที่มีจึงก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเกษตรกรทั้งสองพื้นที่

โอกาสในการต่อยอดทุนความร่วมมือหรือความเป็นไปได้ในการควมรวม

กรณีลำปาง ด้วยทุนภายใต้ความร่วมมือที่ส่งสมมาจากการทำงานร่วมกันทั้งระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ และการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบข้ามพรมแดนเอง โดยเฉพาะทุนทางสังคมที่หมายถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและความไว้วางใจระหว่างกันดังกล่าว ดังนั้น จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า การควมรวมจึงอาจสลายทุนทางสังคมที่เกิดขึ้น

และสิ่งสมมนั้นซึ่งเป็นทุนสำคัญที่ทำให้เกิดการต่อยอดพัฒนาและยกระดับศักยภาพในการจัดบริการ สาธารณะที่เริ่มต้นจากเรื่องจัดการขยะร่วมกันและนำไปสู่การขยายผลเป็นความร่วมมือเพื่อยกระดับ ประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะด้านอื่นอีกดังเช่น เรื่องจัดการดูแลผู้สูงอายุ

ดังนั้น ในกรณีลำปาง แนวทางที่เป็นเสียงสะท้อนจากพื้นที่คือ **ความต้องการยกระดับความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะที่มีอยู่** โดยการขยายความร่วมมือจากระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ไปสู่ความร่วมมือกับภาคเอกชนในการบริหารจัดการขยะ ทั้งนี้ ปัจจุบันมีความ พยายามในการยกระดับความร่วมมือภายใต้ศูนย์ความร่วมมือด้านการบริหารจัดการขยะ คือ การให้เอกชน เข้ามาดำเนินการจัดการขยะที่บ่อกำจัดขยะ เป็น “โรงงานกำจัดขยะโดยเอกชน” ซึ่งเทศบาลตำบลเกาะคา เป็นผู้ริเริ่มโดยใช้โมเดลเดียวกับที่อ.เถิน จ.ลำปาง โดยที่ศูนย์ความร่วมมือฯ ได้ทำเรื่องขอใช้ที่ดินบริเวณบ่อ กำจัดขยะซึ่งเป็นที่ดินราชพัสดุและอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลศาลาเพื่อดำเนินการโมเดลดังกล่าว ทว่า ยัง ไม่ได้รับการอนุมัติ ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีแต่ละแห่งมี ความต้องการยกระดับความร่วมมือไปในแนวทางนี้ เนื่องจากเห็นว่าเป็นแนวทางที่จะทำให้การจัดบริการ สาธารณะด้านการจัดการขยะร่วมกันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดต้นทุนในการบริหารจัดการและเป็น แนวทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมากขึ้น

กรณีร้อยเอ็ด เนื่องจากประเด็นสำคัญที่เป็น entry point ของกรณีศึกษาครั้งนี้ คือการที่ ลักษณะโดยธรรมชาติของ การจัดการบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต้องมีลักษณะ เป็น ‘subsidiarity’ นั่นคือต้องระงับเหตุโดยหน่วยจัดการที่ใกล้ที่สุด ต้องจัดบริการสาธารณะให้ใกล้ชิด ชาวบ้านและพื้นที่มากที่สุด ซึ่งกรณีร้อยเอ็ดนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีพื้นที่ค่อนข้าง กว้างและกระจัดกระจาย มีทั้งพื้นที่เป็นเมือง กำลังกลายเป็นเมือง และพื้นที่ชนบทและการเกษตร ดังนั้น การรวบรวมให้เป็นขนาดใหญ่ และมีหน่วยบริการอยู่แห่งเดียว ณ จุดให้บริการเดียวจึงไม่ตอบสนองต่อ บริการสาธารณะประเภทนี้

ผลการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองมีความต้องการในการพัฒนาที่ สอดคล้องกับแนวทางข้างต้น นั่นคือ **มีความพยายามในการยกระดับหรือต่อยอดทุนความร่วมมือ โดยเฉพาะด้านทุนมนุษย์ที่ได้รับการยกระดับศักยภาพมาจากความร่วมมือที่มีมากกว่าทศวรรษ** โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการพัฒนาศักยภาพกระทั่งสามารถ จัดบริการสาธารณะด้านนี้ได้อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพแล้ว ยกระดับตนเองเพื่อเป็นผู้นำความร่วมมือ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตพื้นที่ใหม่ หรือ สร้างโหนด/node ใหม่ขึ้น โดยใช้โมเดลหรือ แนวทางเดียวกับที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้เป็นผู้นำริเริ่มความร่วมมือกับอบต.อื่นเมื่อปี 2550 ทั้งนี้ ใน กรณีศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สั่งสมทุนและพัฒนาจนเข้มแข็ง พร้อมเป็นผู้นำ ตัวหลัก สำคัญในการสร้าง node ใหม่และเป็นพี่เลี้ยงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโหนดใหม่ คือ องค์การ บริหารส่วนตำบลเหนือเมือง อย่างไรก็ตาม การยกระดับความร่วมมือในลักษณะของการพัฒนาพื้นที่โหนด ใหม่หรือ node ใหม่ดังกล่าว จำเป็นต้องมีผู้นำความร่วมมือที่เข้มแข็งดังที่ได้กล่าวไปในส่วนที่ว่าด้วย

บทเรียนของความร่วมมือของกรณีศึกษาในบทที่ 3 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ในกรณีบริการด้านการป้องกันสาธารณภัยโอกาสที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะและศักยภาพเท่ากันเองอาจไม่เกิดหรือเป็นไปได้ยาก

ดังนั้น ความพยายามในการสร้าง node ใหม่ของความร่วมมือของอบต.เหนือเมือง ที่จะมียอบต.เหนือเมืองทำหน้าที่เป็นผู้นำของความร่วมมือ ในลักษณะเดียวกับที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้แสดงบทบาทสำคัญในการเป็นผู้นำริเริ่มและชักชวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงทำความร่วมมือนั้น อาจไม่สามารถเกิดขึ้นหรือไม่ประสบความสำเร็จหากเกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างโดยการควบรวบแบบสั่งการเกิดขึ้นในพื้นที่ อาทิ อบต.เหนือเมืองต้องไปรวมกับเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ซึ่งปัจจุบันความเป็นเมืองได้แผ่ขยายจากเขตเทศบาลครอบคลุมมายังพื้นที่อบต.เหนือเมืองกระทั่งเสมือนเป็นพื้นที่เดียวกันจนแยกไม่ออกความเป็นเทศบาลเมืองกับพื้นที่อบต. หรือ ในกรณีที่อบต.เหนือเมืองต้องไปควบรวบกับอบต.หนองแขว ซึ่งมีพื้นที่ติดกันและอบต.เหนือเมืองตั้งใจจะไปชวนเป็นภาคีความร่วมมือ

กรณีอุบลฯ พบว่า การควบรวบองค์กรมีใช้คำตอบ ทว่า โอกาสในการต่อยอดความร่วมมือคือการยกระดับให้ความร่วมมือเข้มข้นและเป็นทางการมากขึ้น เนื่องจากกรอบความร่วมมือเดิมเคยกำหนดร่วมกันไว้ใน MOU ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมลงนาม 4 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าห่วน องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ตั้งแต่ปี พ.ศ.2556 นั้นเป็นเพียงกรอบกว้างๆ ดังนั้น การพิจารณาในการทำ MOU ฉบับใหม่เพื่อยกระดับความร่วมมือนั้นหมายถึงต้องมีการกำหนดรายละเอียดในเชิงการปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้น กำหนดบทบาทของแต่ละภาคี และทรัพยากรที่ต้องนำมาแลกเปลี่ยนหรือใช้ร่วมกัน เป็นต้น

8.5.3 ผลการวิเคราะห์ความเห็นประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นในพื้นที่ตามแนวทางความร่วมมือและการควบรวบ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจาก 1,080 กลุ่มตัวอย่าง จากทั้ง 3 กรณีศึกษา พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มองว่าความร่วมมือจะช่วยยกระดับศักยภาพท้องถิ่นได้ค่อนข้างมาก และการรู้จักใกล้ชิดกับผู้นำเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ในขณะที่มองว่าการควบรวบจะไม่ได้ส่งผลต่อการเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่นในเรื่องคุณภาพการให้บริการสาธารณะ ทว่า การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจว่าจะได้รับการช่วยเหลืออย่างทั่วถึง และประชาชนคิดว่าการมีส่วนร่วมในโครงการ/กิจกรรมสาธารณะจะทำได้ยากขึ้นเมื่ออปท.มีขนาดใหญ่ นอกจากนี้ผู้ที่ผูกพันกับท้องถิ่นและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นเชื่อว่าความร่วมมือจะช่วยให้อปท.จัดการบริการสาธารณะได้มีคุณภาพมากขึ้น และผู้ที่ภาคภูมิใจในภูมิปัญญา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ในเขตอปท.ตนกังวลเป็นพิเศษว่าการควบรวบจะทำให้ถูกทอดทิ้ง

8.6 ข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือในเชิงปฏิบัติการสำหรับการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืน และการควมรวมที่เข้มแข็ง

ข้อค้นพบข้างต้นได้นำไปสู่การพัฒนาเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย และคู่มือเชิงปฏิบัติการฯ ที่มีได้มุ่งเสนอให้ผู้กำหนดนโยบาย หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งในการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารจัดการท้องถิ่นในลักษณะเป็นทางเลือกแบบแยกส่วน ทว่า มุ่งเสนอทางเลือกเชิงนโยบายที่เป็นพัฒนาการต่อเนื่องกัน ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (inter-local collaboration) การควมรวมเชิงภารกิจหรือควมรวมบริการสาธารณะ (a shared services) และ การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (amalgamation) ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบ ที่ว่า ความร่วมมือและทุนความร่วมมือย่อมเป็นฐานหรือเงื่อนไขสำคัญก่อนการพัฒนาไปสู่การควมรวม

8.6.1 ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยความร่วมมือกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ควรปรับเปลี่ยนแนวทางการประเมินสัมฤทธิ์ผล (performance) ของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากนำเดี่ยว (ผลงานขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง) มาเป็นนำร่วม (ผลงานร่วม) มากขึ้น (2) มีนโยบายจูงใจ เช่น ให้เงินอุดหนุนเป็นตัวตั้งต้นสำหรับ อปท.ที่สมัครใจสร้างความร่วมมือ หรือ มอบรางวัลท้องถิ่นที่สร้างความร่วมมือได้โดดเด่นประจำปี (และอาจผลักดันให้เป็นนวัตกรรมการบริหารจัดการ) (3) ปรับแก้กฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตั้งบริษัทได้เช่นเดียวกับ กทม. (4) สนับสนุนให้จัดทำและเผยแพร่ต้นแบบการสร้างความร่วมมือที่โดดเด่นให้สามารถสร้างแรงบันดาลใจในวงกว้างได้ และเกิดการต่อยอด (knowledge transfer) /ให้มี forum เป็นประจำ เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่น เพื่อเรียนรู้ประเด็นท้าทาย ข้อจำกัดและวิธีการแก้ปัญหาของคนอื่น (5) ส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาในพื้นที่สร้างหลักสูตรฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างความรู้และทักษะหรือแม้กระทั่งเป็นเวที/พื้นที่ ให้กับผู้นำท้องถิ่นได้เรียนรู้ร่วมกันเพื่อสามารถริเริ่ม ขับเคลื่อนความร่วมมือหรือยกระดับความร่วมมือได้ (6) จัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์การสร้างความร่วมมือระหว่างผู้นำท้องถิ่น และจัดทำเอกสารถอดบทเรียนทั้งกรณีสำเร็จ และติดขัด โดยจัดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อยปีละครั้ง เพื่อกระตุ้นเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง (7) จัดทำ online platform เพื่อรวบรวมและเผยแพร่องค์ความรู้ ตั้งแต่แนวคิด วิธีการ และตัวอย่างประสบการณ์จากกรณีจริง เพื่อสนับสนุนและกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มความร่วมมือได้ เช่น การมี interactive map ที่รวบรวมกรณีตัวอย่าง เพื่อให้เห็นทั้งจำนวนความร่วมมือและตัวอย่างเรื่องราวของความร่วมมือ รวมถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการสร้างแรงบันดาลใจและการนำไปต่อยอดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (8) นอกจากนี้ ท่ามกลางกระแสการส่งเสริมนวัตกรรม รัฐบาล (ผ่านกระทรวงมหาดไทย) ควรกระตุ้นการสร้างความร่วมมือและการควมรวมภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเป็นนวัตกรรมรูปแบบหนึ่ง คือ นวัตกรรมการบริหารจัดการในภาครัฐ

8.6.2 ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อแนวทางการรวบรวมเชิงภารกิจ

บทบาทของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยความร่วมมือกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) กำหนดให้ “การรวบรวมภารกิจ (a shared services)” เป็น “นวัตกรรมการบริหารจัดการในภาครัฐ (public sector innovation)” สำหรับการจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่อปท.ขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินการได้ลำพัง อาทิ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการจัดการขยะ (2) สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทุนความร่วมมือมาแล้วอย่างเข้มแข็งและต้องการต่อยอดหรือยกระดับความร่วมมือ พัฒนาสู่การรวบรวมภารกิจ ในฐานะเป็นทางเลือกการพัฒนาท้องถิ่นที่นอกเหนือจากการรวบรวมหรือยุบรวมองค์กร ซึ่งการรวบรวมภารกิจถือเป็นแนวทางที่ยืดหยุ่นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมือกับความเปลี่ยนแปลงได้มากกว่า (resilient) เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงสามารถเลือกที่จะเข้า (opt in) หรือออก (opt out) จากภารกิจนั้นๆ ที่รวบรวมกันได้ ต่างจากการรวบรวม/ยุบรวมองค์กร ที่เป็นกระบวนการที่ทั้งใช้เวลา มีต้นทุนและความเสี่ยงสูง กระทั่งเป็นโครงสร้างตายตัวไม่ยืดหยุ่นรับมือกับความเปลี่ยนแปลง และ (3) ในการส่งเสริมการริเริ่มแนวคิดใหม่ไม่ว่าจะเป็นแนวทางการร่วมมือในรูปแบบใหม่ๆ ที่นอกเหนือไปจากการทำ MOU ระหว่างกันให้บริการสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือนวัตกรรมการรวบรวมภารกิจนั้น ให้ สดง. เน้นพิจารณาธรรมชาติของความร่วมมือ (มีความโปร่งใสและไม่มีประเด็นทุจริต) โดยเน้นให้เอื้อต่อความร่วมมือหรือการรวบรวมภารกิจที่เกิดขึ้น (เน้นการมีโมโนทัศน์/ทัศนคติเชิงบวกร่วมกันทุกภาคส่วนว่า ความร่วมมือและการรวบรวมภารกิจเป็นนวัตกรรม ซึ่งหมายถึงการต้องมีการทดลองผิดลองถูกเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ได้ ทว่า ยังคงต้องอยู่ภายใต้ธรรมาภิบาล) (4) ปลดล็อกข้อจำกัดความร่วมมือในประเด็นจัดซื้อจัดจ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดซื้อจัดจ้างร่วมกันได้ หรือให้ส่งเสริมผลักดันแนวทางตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้ออกประกาศไว้เรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) แก้ไขกฎหมายเรื่อง สหการ กล่าวคือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ สามารถดำเนินการจัดตั้งสหการได้ โดยไม่จำกัดเฉพาะว่าต้องเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับเทศบาลเท่านั้น (6) ส่งเสริมและผลักดันให้ **องค์กรบริหารส่วนจังหวัด** ทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานความร่วมมือโดยสมัครใจโดยไม่บังคับสั่งการ (forced collaboration) ดังที่ปรากฏในประเด็นการจัดการขยะในหลายพื้นที่ (7) ส่งเสริมและผลักดันให้ **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่** ทั้งในแง่ของชั้น (tier) ที่สูงกว่าหรือแห่งของทรัพยากรการบริหารจัดการที่มีมากนั้น แสดงบทบาทเป็นผู้เริ่มต้นในการแสวงหาความร่วมมือกับอปท.ขนาดเล็ก (boundary spanner) ในฐานะที่มีทรัพยากรมากกว่า และ/หรือมีความพร้อมมากกว่าในการจัดบริการสาธารณะ

บทบาทองค์การบริหารส่วนจังหวัด

หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางควรผลักดันให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แสดงบทบาทในการเป็นผู้ริเริ่มและสนับสนุนการจัด Zone ความร่วมมือการจัดบริการสาธารณะบางประเภทให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยที่ไม่ครอบงำ (must not be a dominate partner) ทั้งนี้เนื่องจากอบจ.มีอำนาจหน้าที่และภารกิจในการจัดบริการสาธารณะที่ครอบคลุมในระดับจังหวัด รวมถึงมีทรัพยากรสนับสนุนการดำเนินการ อาทิ การจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ทั้งนี้ อบจ. ต้องแสดงบทบาท “การเป็นตัวกลางในการหารือ” และ “การอำนวยความสะดวก” ในการจัดบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ร่วมกันนั้น โดยตั้งอยู่บนฐานสำคัญเรื่อง “ความสมัครใจ” และพิจารณา “ทุนการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะที่มีอยู่เดิมในพื้นที่นั้นๆ” ด้วย ดังเช่นที่งานวิจัยชิ้นนี้ได้สะท้อนให้เห็น นั่นคือต้องไม่เป็นการจัดโซนแบบบังคับร่วมมือโดยไม่พิจารณาทุนความร่วมมือที่มีอยู่เดิมในพื้นที่

8.6.3 ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อแนวทางการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งดใช้หลักเกณฑ์การบังคับควรรวมตามกรอบการพิจารณาที่จำนวนประชากรและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแทนที่ด้วยหลักเกณฑ์ที่เปิดช่องให้กับแนวทาง “การควรรวมเชิงภารกิจ (เฉพาะภารกิจบางภารกิจโดยไม่มีการยุบรวมตัวองค์กร)” และ “การควรรวมแบบสมัครใจ”

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยความร่วมมือกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดทำการศึกษา เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอเรื่องการควรรวมที่ไม่ใช่การควรรวมแบบปกติ กล่าวคือ มิใช่ควรรวมแล้วก็ยังเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบธรรมดาที่มีอยู่ ทว่า อาจเสนอให้มีการควรรวมเพื่อให้เกิดเป็น อปท.รูปแบบพิเศษ สำหรับบางพื้นที่ที่มีความจำเป็นเฉพาะ เพื่อให้สามารถเอาอำนาจหน้าที่บางอย่างของส่วนราชการมาดำเนินการได้ให้ตอบสนองกับพื้นที่นั้น เพื่อให้อปท.ที่เกิดมาจากการควรรวมนี้ สามารถทำหน้าที่ได้ไม่เป็นแค่อปท.แบบปกติ

ทั้งนี้ ในการควรรวมแบบสมัครใจ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยความร่วมมือกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ควรแสดงบทบาทโดยการตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นต่อ “ข้อเสนอการควรรวมโดยสมัครใจ” ซึ่งมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีความร่วมมือกันมาแล้วอย่างเข้มแข็งกระทั่งเกิดความต้องการในการยกระดับความร่วมมือมาสู่การควรรวม ทั้งนี้ โดยมีแนวทางดำเนินการคือ (1) เปิดให้มีการส่งข้อเสนอการควรรวม จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสมัครใจ (2) จัดทำและเผยแพร่แนวทาง (guideline) ของการจัดทำข้อเสนอการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครใจจะควรรวมกันสามารถดำเนินการได้ (3) ให้ความเห็นต่อข้อเสนอ และอำนวยความสะดวกการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ทั้งนี้ การพิจารณาให้ดำเนินการควรรวมหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการดำเนินการตามแนวทางและเกณฑ์ต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจสุดท้ายต้องขึ้นอยู่กับผลการลงประชามติของประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้ข้อเสนอการควรรวมนั้น เพื่อสะท้อนว่าการควรรวมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

8.6 สรุป

ในการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นไม่ควรเลือกดำเนินการแนวทางใดแนวทางหนึ่ง (รวมมือหรือควบรวม) ในลักษณะที่เลือกที่จะใช้แนวทางหนึ่งและปฏิเสธความเป็นไปได้ของอีกแนวทางหนึ่ง ทว่า ต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสริมสร้างศักยภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่นในลักษณะพัฒนาการ ซึ่งข้อค้นพบดังกล่าว นำไปสู่การพัฒนา “ข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการ” ที่มีใช้การมุ่งให้ผู้กำหนดนโยบายและขับเคลื่อนนโยบายสนับสนุน “ความร่วมมือ” “การควบรวมเชิงภารกิจ” และ “การควบรวมองค์กร” อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นทางเลือกแบบแยกส่วนจากกัน ทว่า ต้องเริ่มต้นที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มการสร้างความร่วมมือระหว่างกัน บนฐานของความสมัครใจ ความจำเป็น และความเหมาะสมของภารกิจและบริการสาธารณะนั้นๆ และเมื่อเกิดการสั่งสมทุนความร่วมมือที่ใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างเข้มแข็ง อปท.ในความร่วมมืออาจพิจารณากระดับไปที่การควบรวมเชิงภารกิจ และหากมีความจำเป็นมากขึ้นอาจพิจารณาใช้แนวทางการควบรวม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการควบรวมไม่ว่าจะรูปแบบใดต้องเป็นการต่อยอดจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง การจะยกระดับความสัมพันธ์ไปสู่การควบรวมต้องวิเคราะห์ทุนความร่วมมือที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ และต้องให้ประชาชนเป็นผู้แสดงเจตจำนงด้วยการลงประชามติ

ในการริเริ่มความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นผู้ริเริ่มโดยสมัครใจ ไม่ควรเป็นการบังคับขีดเส้นแบ่งโซน หรือบังคับจับคู่ความร่วมมือ ทว่าต้องเกิดขึ้นทั้งจากความสมัครใจและต้องสอดคล้องกับลักษณะธรรมชาติของประเด็นปัญหาหรือบริการสาธารณะนั้นๆ ที่ทำให้จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกัน การริเริ่มและขับเคลื่อนความร่วมมือให้สำเร็จและต่อเนื่องมักต้องมีผู้นำความร่วมมือที่เข้มแข็ง ซึ่งหมายถึงการมีอปท.ที่มีศักยภาพมากกว่าองค์กรอื่นในเครือข่ายที่จะสามารถช่วยองค์กรภาคีพัฒนาศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะได้ อันสอดคล้องกับวัฒนธรรมแบบพี่ใหญ่ช่วยน้องของไทย ทั้งนี้ เมื่อความร่วมมือมีความเข้มข้นเป็นทางการมากขึ้นจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการความร่วมมือที่ชัดเจน อาทิ มีการใช้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือเป็นลายลักษณ์อักษร ตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อตัดสินใจ ตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อขับเคลื่อนภารกิจ เป็นต้น

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการสั่งสมของทุนต่างๆ ที่ใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มากกว่าเฉพาะทุนที่เป็นตัวเงินเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทุนทางสังคมที่หมายถึงทั้งความไว้วางใจเชื่อใจกันทั้งระหว่างอปท.และชุมชนในแต่ละพื้นที่ (ประชาชนเชื่อมั่นในศักยภาพของอปท.มากขึ้น) และระหว่างแต่ละอปท.เอง (ผู้นำ เจ้าหน้าที่ และชุมชนที่ทำงานร่วมกัน) ซึ่งพัฒนาขึ้นจากการทำงานร่วมกันผ่านช่วงระยะเวลาหนึ่ง และทุนมนุษย์ซึ่งหมายถึง ศักยภาพของทั้งผู้นำ เจ้าหน้าที่และชุมชนเอง (โดยเฉพาะในอปท.ขนาดเล็ก) ในการดำเนินการกิจหรือจัดบริการสาธารณะใดบริการหนึ่ง ที่ได้รับการเสริมสร้างขึ้นจากการได้เข้าร่วมในความร่วมมือนั้นๆ ซึ่งด้วยทุนต่างๆ เหล่านี้ในบางกรณีถึงขั้นทำให้อปท.ขนาดเล็กบางแห่งสามารถพัฒนาตนเองขึ้นเป็นผู้นำใน node ความร่วมมือใหม่ ขยายแนวทางการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกไปได้

ในการยกระดับจากความร่วมมือไปสู่การควมรวมเชิงภารกิจหรือการควมรวมองค์กร จึงมิใช่ทางเลือกที่ควรกระโดดข้ามเข้าไปเลือกได้ และไม่ควรบังคับแบ่งโซนความร่วมมือหรือควมรวมทว่า ทว่าต้องเป็นการพัฒนาต่อยอดจากการวิเคราะห์ทุนความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในพื้นที่ อาทิ ในบางกรณีพบว่าทุนความร่วมมือได้ต่อยอดให้ออปท.หนึ่งสามารถขยาย node ออกไปสร้างความร่วมมือวงใหม่กับอปท.เล็กๆ ข้างเคียงได้ แต่ความร่วมมือนั้นจะเกิดขึ้นมิได้เลยหากถูกการบังคับควมรวมหรือแบ่งโซนความร่วมมือให้แบบขาดความเข้าใจทุนความร่วมมือที่มีอยู่ในพื้นที่ หรือการจัดบริการสาธารณะบางอย่างที่ต้องมีลักษณะเป็น ‘subsidiarity’ นั่นคือต้องระงับเหตุโดยหน่วยจัดบริการที่ใกล้ที่สุดและทันท่วงทีมากที่สุด อาทิ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งการควมรวมให้เป็นขนาดใหญ่และมีหน่วยบริการอยู่แห่งเดียว ณ จุดให้บริการเดียวจึงไม่ตอบสนองต่อบริการสาธารณะประเภทนี้

เอกสารอ้างอิง

- พบสุข ชำชอง. (2560). เหตุผลของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสากล. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 13 (2), 161-185.
- พบสุข ชำชอง. (2561). ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสากล: เหตุผล รูปแบบ และเงื่อนไขความสำเร็จ. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 11(3), 1-22.
- ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และคณะ. (2560). *การสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น: สำนักรวบรวมปฏิบัติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- Agranoff, R. and McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Allan, P. (2003). Why Smaller Councils Make Sense. *Australian Journal of Public Administration*, 62, 74-81.
- Allers, A.M. and Geetsema, B.J. (2016). *The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Boundary Reform*. Groningen: Faculty of Economics & Business, University of Groningen
- Andrews, R. and Boyne, G. A. (2009). Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities. *Urban Studies*, 46(4), 739-759.
- Andrews, R. (2013). Local Government Amalgamation and Financial Sustainability: the Case of England and Wales. *Public Finance and Management*, 13(2), 124-141.
- Aulich, C., Sansom, G. and McKinlay, P. (2014). A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia. *Local Government Studies*, 40(1), 1-20.
- Bailey, D. and Koney, K. M. (2000). *Strategic Alliances among Health and Human Services Organizations: From Affiliations to Consolidations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Bogason, P. and Musso, J.A. (2006). The Democratic Prospects of Network Governance. *American Review of Public Administration*, 36(1): 3-18.
- Benton, J.E. (2013). Local Government Collaboration: Considerations, Issues, and Prospects. *State and Local Government Review*, 45(4), 220-223.
- Blaire, R. and Janousek, C.L. (2013). Collaborative Mechanism in Interlocal Cooperation: A Longitudinal Examination. *State and Local Government Review*, 45(4), 268-282.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.

- Chamchong, P. (2016). *The Initiation and Sustainability of Collaboration between Small Local Governments: A Comparative Analysis of England and Thailand*. (PhD thesis). University of Birmingham, Birmingham, England. Retrieved from <http://etheses.bham.ac.uk/6529/>
- Chen, Yu-Che, and Thurmaier, K. (2009). Interlocal Agreements as Collaborations: An Empirical Investigation of Impetuses, Norms, and Success. *American Review of Public Administration*, 39, 536-552.
- Chhotray, V. and Stoker, G. (2009). *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Chisholm, M. (2004). Reorganizing Two-Tier Local Government for Regional Assemblies. *Public Money & Management*, 24(2), 113-120.
- Clarke, M. and Stewart, J. (1997). Handling the Wicked Issues - A Challenge for Government. INLOGOV Discussion Paper. Birmingham: University of Birmingham.
- Dafflon, B. (2012). *Voluntary Amalgamation of Local Governments: the Swiss Debate in the European Context*. International Center for Public Policy Working Paper 12-04. Retrieved from: icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1204.pdf
- Dahl, R. and Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Denters, B. (2002). Size and Political Trust: Evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom. *Environment and Planning: Government and Policy*, 20(6), 793-812.
- Department for Communities and Local Government (2010). Pickles Stops Unitary Councils in Exeter, Norwich and Suffolk. GOV.UK, 26th May. Available from: <https://www.gov.uk/government/news/pickles-stops-unitary-councils-in-exeter-norwich-and-suffolk> [Accessed 25 March 2013]
- DeVries, M.S. and Sobis, I. (2013). *Consolidation in Local Government: An International Comparison of Arguments and Practices*. Paper for the 21st NISPAccc Annual Conference "Regionalisation and Inter-regional Cooperation", 16-18 May, Belgrade.
- DiMaggio, P. and Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 148-160.

- Dollery, B., Byrnes, J. and Allen, P. (2007). Optimal Structural Reform in Australia Local Government: An Empirical Analysis of Economies of Scale by Council Function in New South Wales. *Urban Policy and Research*, 25, 473-486.
- Dollery, B., Byrnes, J. and Crase, L. (2008). Australian Local Government Amalgamation: A Conceptual Analysis Population Size and Scale Economies in Municipal Service Provision. *Australasian Journal of Regional Studies*, 14, 167-175.
- Dollery, B., Akimov, A. and Byrnes, J. (2009). Shared Services in Australian Local Government: Rationale, Alternative Models and Empirical Evidence. *The Australian Journal of Public Administration*, 68: 208–219. doi:10.1111/j.1467-8500.2009.00635.x.
- Dollery, B., Grant, B. and Kortt, M. A. (2012). *Councils in Cooperation: Shared Services in Australian Local Government*. Sydney: Federation Press.
- Drew, J. and Dollery, B. (2014). Keeping It In-house: Households versus Population as Alternative Proxies for Local Government Output. *Australian Journal of Public Administration*, 73(2), 235-246.
- Drew, J., Kortt, M. and Dollery, B. (2014). Economies of Scale and Local Government Expenditure: Evidence from Australia. *Administration & Society*, 46(6), 632-653.
- Drew, J., Grant, B. and Campbell, N. (2016). Progressive and Reactionary Rhetoric in the Municipal Reform Debate in New South Wales Australia. *Australian Journal of Political Science*, DOI: 10.1080/10361146.2016.1154926.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, 14(4): 532-550
- Eisenhardt, K. M. and Graebner, M. E. (2007) Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges. *The Academy of Management Journal*, 50 (1): 25-32
- Fahey, G., Drew, J. and Dollery, B. (2016). Merger Myths: A Functional Analysis of Scale Economies in New South Wales Local Government. *Public Finance and Management*, 16(4), 362-382.
- Faulk, D. and Grassmuck, G. (2012). City-county Consolidation and Local Government Expenditures. *State and Local Government Review*, 44(3), 196-205.
- Faulk, D., Schaal, P. and Taylor, C.D. (2013). How Does Local Government Amalgamation Affect Spending? Evidence from Louisville, Kentucky. *Public Finance & Management*, 13(2), 80-98.

- Ferguson, C. E. (1969). *Neoclassical Theory of Production and Distribution*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldsmith, S. and Eggers, D.W. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Hakim, C. (2000). *Research Design: Successful Designs for Social and Economic Research*. 2nd ed. Oxon: Routledge
- Hanes, N. (2014). Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures in Sweden. *Local Government Studies*, 41, 63-77.
- Hansen, W. S. (2015). The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government. *Political Studies*, 63, 373-389.
- Himmelman, A.T. (1996). On the Theory and Practice of Transformational Collaboration: From Social Service to Social Justice. In Huxham, C. (ed.) *Creating Collaborative Advantage*. (pp. 19-43). London: Sage.
- Hoffman, G. and Talbot, M. (2013). Amalgamation: The Queensland experience to date - Learnings, Outcomes and Sustainability? Paper for 2013 Future of Local Government National Summit, Melbourne, 22-23 May, Retrieved from: <http://www.mav.asn.au/events/Pages/2013-folg-national-summit-22052013.aspx>
- Hogue, T. (1993). *Community-based Communication: Community Wellness Multiplied*. Oregon State University, Oregon Center for Community Leadership. Retrieved from: <http://www.uvm.edu/extension/community/ncco/collab/framework.html>
- Holcombe, R. and Williams, D. (2009). Are there Economies of Scale in Municipal Government Expenditures? *Public Finance and Management*, 9(3), 416-438.
- Hulst, R. and Van Montfort, A. (2007). Inter-Municipal Cooperation: A Widespread Phenomenon. In Hulst, R. and Van Montfort, A. (eds.) *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer. pp. 1-21.
- Hulst, R. and van Montfort, A. (2011). Institutional Features of Inter-Municipal Cooperation: Cooperative Arrangements and Their National Contexts. *Public Policy and Administration*, 27(2), 121-144.
- Hulst, R., van Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen, J. and Kelly, J. (2009). Institutional Shifts in Inter-Municipal Service Delivery: An Analysis of Developments in Eight Western European Countries. *Public Organization Review*, 9, 263-285.

- John, P. (2011). Larger and Larger: The Endless Search for Efficiency in the UK. In H. Baldersheim and L. Rose, eds. *Territorial Choice in Europe*. Basingstoke: Palgrave, 101-117.
- John, P. (2014). The Great Survivor: The Persistence and Resilience of English Local Government. *Local Government Studies*, 40(5), 687-704.
- Kelleher, C. and Lowery, D. (2004). Political Participation and Metropolitan Institutional Contexts. *Urban Affairs Review*, 39(6), 720-757
- Klijn, E.H., Edelenbos, J. and Steijn, B. (2010). Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes. *Administration and Society*, 42(2): 193-221.
- Kortt, M.A., Dollery, B. and Drew, J. (2015). Municipal Mergers in New Zealand: An Empirical Analysis of the Proposed Amalgamation of Hawke's Bay Councils. *Local Government Studies*, 42(2), 1-20.
- Kortt, M. and Klijn, E.H. (2013). Public-Private Partnerships in Urban Regeneration: Democratic Legitimacy and Its Relationship with Performance and Trust. *Local Government Studies*, 39(1): 89-106.
- Krueathep, W., Riccucci, N.M., and Suwanmala, C. (2010). Why Do Agencies Work Together? The Determinants of Network Formation at the Subnational Level of Government in Thailand. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1): 157-185.
- Labianca, M. (2014). Inter-Municipal Cooperation: From Cooperation through Rules to Cooperation through Networks: Empirical Evidence from Puglia. *Regional Studies, Regional Science*, 1(1), 184-206.
- Lassen, D. and Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105(2), 238-258.
- Local Government Association of Queensland. (2005). *Size, Shape and Sustainability of Queensland Local Government: a Discussion Paper*. Retrieved from: <http://www.lgaq.asn.au/portal/dt?action=content&provider=JSPTabContainer>
- Local Government Centre, AUT University. (2008). *The Future Governance of Auckland Region. A Discussion Paper on Amalgamation: Lessons from International Experience*. Retrieved from: <http://www.waitakere.govt.nz/havsay/pdf/royalcommissi> on/amalgamation.pdf [Accessed 25 March 2017]

- Lowndes, V. and Skelcher, C. (1998). The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*, 76: 313-333.
- Local Government NSW (2015). *Amalgamation: To Merge or Not to Merge? A Background Paper Prepared for the LGNSW Learning Solutions workshop*. Retrieved from: <https://www.lgnsw.org.au>
- Mandell, M. and Steelman, T. (2003). Understanding What Can Be Accomplished through Interorganizational Innovations: The Importance of Typologies, Context, and Management Strategies. *Public Management Review*, 5(2): 197-224.
- McDavid, J. (2002). The Impacts of Amalgamation on Police Services in the Halifax Regional Municipality. *Canadian Public Administration*, 45(4), 538-565.
- McKinlay Douglas Ltd (2006). *Local Government Structure and Efficiency*, Local Government New Zealand, Wellington. Retrived from: http://www.lgnz.co.nz/library/files/store_015/LocalGovernmentStructureandEfficiencyReport.pdf
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66: 33-43.
- Miyazaki, T. (2014). Municipal Consolidation and Local Government Behavior: Evidence from Japanese Voting Data on Merger Referenda. *Econ Gov*, 15, 387 – 410.
- Morgan, G. and Smircich, L. (1980). The Case Study Research. *The Academy of Management Review*, 5(4), 491-500.
- Morgan, D.R. and Hirlinger, M.W. (1991). Intergovernmental Service Contracts – a Multivariate Explanation. *Urban Affairs Review*, 27(1): 128-144.
- Oborn, E., Barrett, M. and Exworthy, M. (2011). Policy entrepreneurship in the development of public sector strategy: the case of the London Health reform. *Public Administration*, 89(2): 325-44.
- O'Toole, L. J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1): 45-52.
- Raine, J. and Watt, P. (2013). Budgetary Models, Motivation and Engagement in Financial Collaborations. *Public Management Review*, 15(6): 878-898.
- Reingewertz, Y. (2012). Do Municipal Amalgamation Work? Evidence from Municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72 (2-3), 240-251.
- Rittel, Horst W.J. and Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4: 155-169.

- Roesel, F. (2016). *Do Mergers of Large Local Governments Reduce Expenditures? Evidence from Germany Using the Synthetic Control Method*. Working Paper, No. 224. Retrived from: <http://hdl.handle.net/10419/149546>
- Sancton, A. (2000). *Merger Mania*. Quebec: McGill-Queens University Press.
- Silverman, D. (2000). *Doing Qualitative Research: A Practical Handbook*. London: Sage
- Stoner, J.E. (1964). *Interlocal Governmental Cooperation: A Study of Five States*. Agriculture Report No. 10. US Department of Agriculture: Economic Research Service.
- Sullivan, H. (2014). *Collaboration as 'the New Normal'*. Paper presented at Policy & Politics Conference 2014, College Green, Bristol 16 -17 September 2014.
- Sullivan, H. and Skelcher, C. (2002). *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Swianiewicz, P. (2002). Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local services: International Context and Theoretical Framework. In Swianiewicz, P. (ed.) *Consolidation or Amalgamation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute. pp.1-29.
- Swianiewicz, P. (2010). *Territorial Consolidation: Reform in Europe*. Open Society Institute Budapest.
- Teles, F. (2016). *Local Governance and Inter-Municipal Cooperation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tiley, I. (2013). *Divided We Fall: An Insider's Perspective on Local Government Amalgamations*. XLibris Corporation.
- Warm, D. (2011). Local Government Collaboration for a New Decade: Risk, Trust, and Effectiveness. *State and Local Government Review*, 43(1), 60-65.
- Warm, D. (2011). Local Government Collaboration for a New Decade: Risk, Trust, and Effectiveness. *State and Local Government Review*, 43(1), 60-65.
- Warner, M.E. (2006). Inter-municipal Cooperation in the U.S.: A Regional Governance Solution? *Urban Public Economics Review*, 6, 221-239.
- Webb, A. (1991). Co-ordination: A Problem in Public Sector Management. *Policy and Politics*, 19(4), 229-241.
- Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, 80(1), 103-124.

- Williams, P. and Sullivan, H. (2007). *Working in Collaboration: Learning from Theory and Practice*. Cardiff: National Leadership and Innovation Agency for Healthcare.
- Williams, P. (2013). We are All Boundary Spanners Now? *International Journal of Public Sector Management*, 26(1): 17-32.

ภาคผนวก ก.

เครื่องมือในการเก็บข้อมูล



แบบสอบถามประชาชนทั่วไป

โครงการวิจัย เรื่อง

การเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นตามแนวทางการสร้างความร่วมมือและการควมรวม :

ข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการ

ภายใต้ทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว)

สำหรับผู้เก็บข้อมูลเป็นผู้กรอก

ชื่อหมู่บ้าน

เขต อบต./เทศบาล.....

ข้อมูลทั่วไป

1. อาชีพ.....
2. ระยะเวลาในการอาศัยอยู่ในพื้นที่.....ปี
3. ระยะทางจากบ้าน ไป อบต. หรือเทศบาล ในพื้นที่ ประมาณ.....กิโลเมตร (เช่น 1.5 กิโลเมตร)
4. ความถี่ในการไปติดต่อ อบต. หรือเทศบาล ในพื้นที่ เฉลี่ยปีละประมาณ..... ครั้ง

ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. โดยภาพรวมแล้ว ท่านมั่นใจในศักยภาพของ อบต.หรือเทศบาล ในพื้นที่ของท่านในการจัดบริการสาธารณะหรือไม่อย่างไร

- ☐ **มั่นใจ** ว่าสามารถจัดบริการสาธารณะในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ประหยัดและรวดเร็ว)
- ☐ **มั่นใจในระดับหนึ่ง** แต่จะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นหรือมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง (เช่น ยุบรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น)
- ☐ **ไม่มั่นใจเท่าใดนัก** บริการสาธารณะส่วนหนึ่งควรให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการมากกว่า
- ☐ **ไม่มั่นใจเลย** บริการสาธารณะแทบทั้งหมดควรให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการมากกว่า

ข้อคำถาม	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
6. ท่านรู้จักนายก อบต. หรือ นายกเทศมนตรี ในพื้นที่				
7. ท่านรู้จัก ส.อบต. หรือ สท. ในพื้นที่				
8. ท่านรู้จักเจ้าหน้าที่ใน อบต. หรือ เทศบาลในพื้นที่				
9. ท่านมั่นใจว่าจะได้รับความช่วยเหลืออย่างทันท่วงทีจาก อบต. หรือ เทศบาลในพื้นที่เมื่อประสบปัญหา				
10. ท่านมีส่วนร่วมกับโครงการ/กิจกรรมที่จัดโดย อบต.หรือเทศบาลในพื้นที่				

ความเกื้อกูลกันในชุมชน

ข้อคำถาม	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
11. ท่านรู้จักเพื่อนบ้าน				
12. ท่านได้ร่วมกิจกรรมในท้องถิ่นทั้งงานประเพณีและงานอื่นๆ				
13. ท่านรู้สึกผูกพันต่อท้องถิ่น (เขต อบต./เทศบาล) ของท่าน				
14. ท่านสามารถขอความช่วยเหลือคนในชุมชนของท่าน (เช่น เมื่อเจ็บป่วย เมื่อประสบเหตุ การให้वानกำลังแรงงาน ฯลฯ)				
15. ท่านสามารถหยิบยืมเงินหรือสิ่งของจากคนในชุมชนของท่าน				
16. ท่านเคยให้หรือได้รับการแบ่งปัน กับคนในชุมชน (เช่น อาหาร ผลผลิตจากการเกษตร ฯลฯ)				

ข้อความคำถาม	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
17. ท่านเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือเครือข่ายต่างๆในชุมชน (เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มออมทรัพย์ อสม. อปพร.)				
18. ท่านมองว่ามีภูมิปัญญา วัฒนธรรม หรือประเพณีในเขต อบต./เทศบาลของท่านที่แตกต่างจากที่อื่น				

มุมมองต่ออนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อ อบต./เทศบาลของท่าน “ร่วมมือ” กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ข้อความคำถาม	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
19. ท่านมั่นใจในคุณภาพการให้บริการสาธารณะ (เช่น การจัดการขยะ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการน้ำ ฯลฯ)				
20. ท่านมองว่าประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะจะดีขึ้น (ประหยัดและรวดเร็ว)				
21. ท่านมองว่าท้องถิ่นจะมีศักยภาพเพิ่มขึ้น (บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การจัดการ)				
22. ท่านมองว่าความร่วมมือ ไม่จำเป็นต้องระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดกัน				
23. ท่านมองว่าความต่อเนื่องของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับผู้นำท้องถิ่น				

หากอบต./เทศบาลในพื้นที่ของท่านต้องถูก “ยุบรวม” กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ข้อความคำถาม	ระดับความคิดเห็น			
	มาก	ค่อนข้างมาก	ค่อนข้างน้อย	น้อย
24. ท่านจะมั่นใจในคุณภาพการให้บริการสาธารณะ (เช่น การจัดการขยะ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการน้ำ ฯลฯ)				
25. ท่านมองว่าประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะจะดีขึ้น (ประหยัดและรวดเร็ว)				
26. ท่านมองว่าท้องถิ่นจะมีศักยภาพเพิ่มขึ้น (บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การจัดการ)				
27. ท่านมองว่าความห่างเหินกับนักการเมืองท้องถิ่นจะเพิ่มมากขึ้น				
28. ท่านมองว่าโอกาสในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของท่านจะลดลง				
29. ท่านคิดว่าการเดินทางไปติดต่อสำนักงาน อบต./เทศบาลจะยากขึ้น				
30. ท่านมองว่าการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนของท่านจะยากขึ้น				
31. ท่านคิดว่าชุมชนของท่านจะถูกทอดทิ้งจากการพัฒนา				

แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured interview)

โครงการวิจัย เรื่อง

การเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นตามแนวทางการสร้างความร่วมมือและการควมรวม:

ข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการ

ภายใต้ทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)



ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์

กรณีศึกษา.....

ชื่อ-สกุล.....

ตำแหน่ง.....

หน่วยงาน.....

บทบาทในความร่วมมือ.....

วันที่สัมภาษณ์.....

สถานที่.....

แบบสัมภาษณ์นี้ แบ่งออกเป็น 4 ส่วน

1. วิเคราะห์บทเรียนความร่วมมือในมิติต่างๆ จากกรณีที่เกิดขึ้นในบริบทไทย อันจะนำไปสู่ความเข้าใจเงื่อนไขของการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืน
 - (Guide: วิเคราะห์ทุนในความร่วมมือ ตามกรอบการวิเคราะห์ Livelihood Assets)
2. วิเคราะห์โอกาสการต่อยอดทุนความร่วมมือไปสู่ความเป็นไปได้ของการสร้างการควมรวมที่เข้มแข็งจากฐานความร่วมมือนั้น
 - (Guide: วิเคราะห์ฉากอนาคตว่าหากต้องมีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุนความร่วมมือที่มีอยู่จะส่งผลต่อการควมรวม – positive effect หรือ ทุนความร่วมมือจะเปลี่ยนแปลงอย่างไรหากมีการควมรวม – negative effect)
3. วิเคราะห์เกณฑ์/เงื่อนไขที่ต้องพิจารณาเป็นพิเศษหากต้องมีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (Guide: นอกจากเกณฑ์การควมรวมที่พิจารณาเฉพาะรายได้ของอปท. + จำนวนประชากร แล้ว ทุนตัวไหนหรือเงื่อนไขใดบ้างที่ต้องพิจารณาใส่ใจเป็นพิเศษสำหรับพื้นที่กรณีศึกษา)
4. ประเด็นอื่นๆ เพื่อเติมเต็มความสมบูรณ์ของข้อมูล

Note for researchers:

- ถ้ามถึงตัวอย่างให้เห็นภาพชัดเจนให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้
- ยอมและเน้นให้ประเด็นใหม่ๆ หรือ surprise เกิดขึ้นเสมอ (ไม่จำกัดด้วยกรอบ เน้นธรรมชาติของกรณีศึกษา)
- ขอเอกสารเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์ของข้อมูล และอาจใช้ snowball technique ควบคู่ไปด้วย

Decoding Inter-local Collaboration Assets through Livelihood Assets

ทุนทางสังคม (Social Capital)

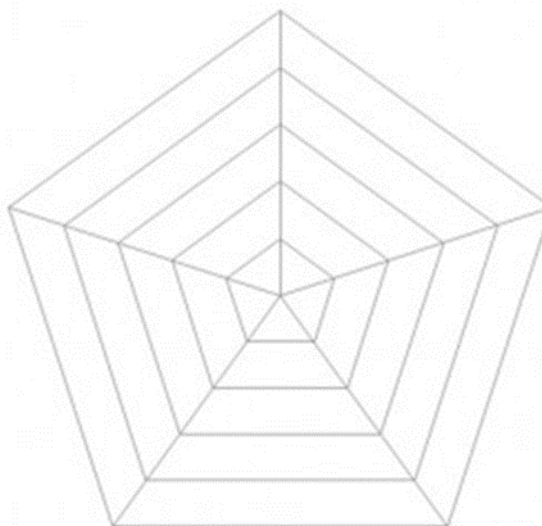
- เครือข่ายและเส้นสาย (ใช้แผนภาพกราฟฟิคอธิบาย) + (ปักหมุดใน Google map)
 - ความร่วมมือนี้มีเครือข่ายในพื้นที่ (ทางภูมิศาสตร์) กับใครบ้าง (อปท.ทั้งหมดด้วยกันเอง/กลุ่มชุมชน/เอกชน/มูลนิธิ/ท้องถิ่น ฯลฯ)
 - ความร่วมมือนี้มีเครือข่ายนอกพื้นที่ (ทางภูมิศาสตร์) กับใครบ้าง (มหาวิทยาลัย/สกว./หน่วยงานรัฐ/อบจ.)
 - ความสัมพันธ์ส่วนตัว (ไม่เป็นทางการ) ระหว่างตัวแสดงในความร่วมมือที่ช่วยเอื้อให้ความร่วมมือไปได้ดี
- ความไว้วางใจใจกัน
 - Trust ในความร่วมมือเกิดจากอะไรและอย่างไร เชื่อตัวคน (ผู้นำ), เชื่อองค์กร (อบจ./สกว./ ฯลฯ), เชื่อกลไกที่ใช้ govern ความร่วมมือ (MOU?), เชื่อเพราะผ่านการทำงานร่วมกันมาภายใต้ความร่วมมือนี้ ฯลฯ
- การสนับสนุนและเกื้อกูลกันในพื้นที่
 - ความร่วมมือที่มี ขยายไปสู่การสนับสนุน/ช่วยเหลือกันในเรื่องอื่นๆ หรือไม่ อย่างไร
- การมีผู้นำที่เข้มแข็ง
 - ผู้นำที่เป็นตัวหลักของความร่วมมือนี้ คือใคร แสดงบทบาทอย่างไรในการสนับสนุนความร่วมมือ
- การมีกลไกที่สร้างการมีส่วนร่วม
 - เช่น กำหนดไว้ใน MOU หรือ เอกสารอื่นๆ ถึงการทำประชาคม, การจัดประชุม คณะกรรมการร่วม เพื่อตัดสินใจเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการภายใต้ความร่วมมือ
- ศูนย์รวมใจที่ยึดมั่นร่วมกัน ที่สร้าง sense of belongings ให้กับอปท.ในความร่วมมือนั้น (ตัวสลาย boundary)
- ทุนวัฒนธรรมที่มีร่วมกัน

ทุนทางทรัพยากร (Natural Capital)

- ทุนทรัพยากรที่โดดเด่นในพื้นที่คืออะไร
- การใช้ประโยชน์ที่ดิน ทรัพยากรน้ำ พืชผลทางการเกษตร ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการบริการทางสิ่งแวดล้อมอื่นๆ (ถ้ามี)

ทุนทางการเงิน (Financial Capital)

- งบประมาณที่ใช้ร่วมกันในความร่วมมือ
- งบประมาณที่แต่ละอปท.ต้องนำมา pool กัน
- มีงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นที่มีข้อปท. หรือไม่ (เช่น เอกชน มูลนิธิ เงินรางวัล ภาครัฐฯลฯ) เป็นจำนวนเท่าไร
- แหล่งที่มาของงบประมาณ แหล่งใดสำคัญที่สุดสำหรับการขับเคลื่อนและความต่อเนื่องของความร่วมมือ (ถ้าเป็นของอปท.ด้วยกันเอง ใครจ่ายเงินเยอะสุด)



ทุนมนุษย์ (Human Capital)

- **Leadership:** ผู้นำที่เป็น Boundary spanners (คนที่เป็น glue)
- **Staff:** เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในความร่วมมือ
 - เจ้าหน้าที่ที่เป็น boundary spanners (ตัวหลักที่มีศักยภาพ ทักษะ ความรู้เฉพาะในการทำงานเรื่องความร่วมมือนี้)
 - เจ้าหน้าที่ที่ถูกจ้างโดยศูนย์ความร่วมมือ
 - ขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ (ทั้งที่ทำงานในความร่วมมือ และเจ้าหน้าที่อื่นๆ)

ทุนกายภาพ (Physical Capital)

- ทรัพยากรที่ใช้ในความร่วมมือ (บ่อขยะ? รถบรรทุกสาธารณะ? อาคารสถานที่เป็นศูนย์บริหารจัดการร่วม?)
 - ใช้เงินส่วนกลางซื้อและเอาไว้ใช้ร่วมกัน
 - ต่างคนต่างซื้อ แต่สามารถเอามาสนับสนุนการทำงานภายใต้ความร่วมมือ
 - ownership, hire, sharing, etc.
- โครงสร้างพื้นฐาน
 - transport, roads, vehicles
 - local markets
 - water supply, energy, communications
 - health services – โรงพยาบาล, ศูนย์เด็กเล็ก ฯลฯ
- เทคโนโลยีที่ใช้สนับสนุนการทำงานร่วมกัน (เทคโนโลยีอะไร ใช้ทำอะไร/ ownership, hire, sharing, etc.)

ส่วนที่ 1 ทู่นในความร่วมมือ ตามกรอบการวิเคราะห์ Livelihood Assets

Assets	Topic guide	Note (ตัวไหนเปลี่ยน และเปลี่ยนอย่างไรบ้าง)
ทุนทางการเงิน (Financial Capital)	- งบประมาณที่ใช้ร่วมกันในความร่วมมือ - งบประมาณที่แต่ละอปท.ต้องนำมา pool กัน - มีงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นที่มีใช่ อปท. หรือไม่ (เช่น เอกชน มูลนิธิ เงินรางวัล ภาครัฐการ สกว. ฯลฯ) เป็นจำนวนเท่าไร - แหล่งที่มาของงบประมาณ แหล่งใดสำคัญที่สุดสำหรับการขับเคลื่อนและความต่อเนื่องของความร่วมมือ (ถ้าเป็นงบของอปท.ด้วยกันเอง ใครจ่ายเงินเยอะสุด)	•
ทุนมนุษย์ (Human Capital)	Leadership: ผู้นำที่เป็น Boundary spanners (คนที่เป็น glue) Staff: เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในความร่วมมือ - เจ้าหน้าที่ที่เป็น boundary spanners (ตัวหลักที่มีศักยภาพ ทักษะ ความรู้เฉพาะในการทำงานเรื่องความร่วมมือ) - เจ้าหน้าที่ที่ถูกจ้างโดยศูนย์ความร่วมมือ - ขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ (ทั้งที่ทำงานในความร่วมมือ และเจ้าหน้าที่อื่นๆ)	•
ทุนทางสังคม (Social Capital)	เครือข่ายและเส้นสาย - ความร่วมมือนี้มีเครือข่ายในพื้นที่ (ทางภูมิศาสตร์) กับใครบ้าง (อปท.ทั้งหมดด้วยกันเอง/กลุ่มชุมชน/เอกชน/มูลนิธิ/ท้องถิ่น ฯลฯ) - ความร่วมมือนี้มีเครือข่ายนอกพื้นที่ (ทางภูมิศาสตร์) กับใครบ้าง (มหาวิทยาลัย/สกว./หน่วยงานรัฐ/อบจ.) - ความสัมพันธ์ส่วนตัว (ไม่เป็นทางการ) ระหว่างตัวแสดงในความร่วมมือที่ช่วยเอื้อให้ความร่วมมือไปได้ดี ความไว้วางใจเชื่อใจกัน - Trust ระหว่างตัวแสดงในความร่วมมือเกิดจากอะไรและอย่างไร เชื่อตัวคน (ผู้นำ), เชื่อองค์กร (อบจ./สกว. ฯลฯ), เชื่อกลไกที่ใช้ govern ความร่วมมือ (MOU?), เชื่อเพราะผ่านการทำงานร่วมกันมาภายใต้ความร่วมมือนี้ ฯลฯ - ประชาชน trust ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะนี้หรือไม่ อย่างไร นำมาสู่การเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่	•

Assets	Topic guide	Note (ตัวไหนเปลี่ยน และเปลี่ยนอย่างไรบ้าง)
	การสนับสนุนและเกื้อกูลกันในพื้นที่ - ความร่วมมือที่มีขยายไปสู่การสนับสนุน/ช่วยเหลือกันในเรื่องอื่นๆ หรือไม่ อย่างไร การมีผู้นำที่เข้มแข็ง - ผู้นำที่เป็นตัวหลักของความร่วมมือนี้ คือใคร แสดงบทบาทอย่างไรในการสนับสนุนความร่วมมือ การมีกลไกที่สร้างการมีส่วนร่วม - เช่น กำหนดไว้ใน MOU หรือ เอกสารอื่นๆ ถึงการทำประชาคม, การจัดประชุม คณะกรรมการร่วม เพื่อตัดสินใจเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการภายใต้ความร่วมมือ ศูนย์รวมใจที่ยึดมั่นร่วมกัน ที่สร้าง sense of belongings ให้กับอปท.ในความร่วมมือนั้น (ตัวสลาย boundary) ทุนวัฒนธรรมที่มีร่วมกัน	
ทุนทางกายภาพ (Physical Capital)	ครุภัณฑ์ที่ใช้ในความร่วมมือ (บ่อขยะ? รถบรรทุกสาธารณะ? อาคารสถานที่ที่เป็นศูนย์บริหารจัดการร่วม?) - ใช้เงินส่วนกลางซื้อและเอาไว้ใช้ร่วมกัน - ต่างคนต่างซื้อ แต่สามารถเอามาสนับสนุนการทำงานภายใต้ความร่วมมือ - ownership, hire, sharing, etc. โครงสร้างพื้นฐาน - transport, roads, vehicles - local markets - water supply, energy, communications - health services – รพสต, ศูนย์เด็กเล็ก ฯลฯ เทคโนโลยีที่ใช้สนับสนุนการทำงานร่วมกัน	●
ทุนทางทรัพยากร (Natural Capital)	ทุนทรัพยากรที่โดดเด่นในพื้นที่คืออะไร การใช้ประโยชน์ที่ดิน ทรัพยากรน้ำ พืชผลทางการเกษตร ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการบริการทางสิ่งแวดล้อมอื่นๆ (ถ้ามี)	●

ส่วนที่ 2 การเปลี่ยนแปลงของทุนความร่วมมือ กรณีมีการควมรวม

- กรณีถ้ามีการควมรวมระหว่างอปท.ในความร่วมมือนั้นด้วยกันเอง – ทุนความร่วมมือที่มีอยู่ส่งผลบวกต่อการควมรวมหรือไม่ หรือ การควมรวมจะมีทำให้ capital ของความร่วมมือที่มีอยู่ตัวไหนเปลี่ยนแปลงหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- กรณีถ้ามีการควมรวมระหว่างอปท.ในความร่วมมือกับอปท.อื่นที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ความร่วมมือนี้ – จะส่งผลต่อความร่วมมือและทุนความร่วมมือที่มีอยู่อย่างไร และ capital ตัวไหนจะมีการเปลี่ยนแปลง หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 3 เกณฑ์/เงื่อนไขที่ต้องพิจารณาเป็นพิเศษหากต้องมีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- นอกจากเกณฑ์การควมรวมที่พิจารณาเฉพาะรายได้ของอปท. + จำนวนประชากร แล้ว ทุนตัวไหนจากข้างต้น หรือเงื่อนไขใดบ้างที่ต้องพิจารณาใส่ใจเป็นพิเศษสำหรับพื้นที่กรณีศึกษา

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- ความตระหนัก ข้อกังวล ต่อประเด็นในเรื่องการควมรอมอพท.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 4 ประเด็นข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะอื่นๆ เพิ่มเติม

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



ใบชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับการวิจัยและการมีส่วนร่วมในการวิจัย

การเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นตามแนวทางการสร้างความร่วมมือและการควมรวม :
ข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการ

(The Enhancement of Local Capacity through Collaboration and
Amalgamation: Policy Recommendations and Guidelines for Practices)

การวิจัยนี้ดำเนินการโดย สถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และคณะรัฐศาสตรมหาวิทาลัยอุบลราชธานี โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) คณะผู้วิจัย ขอเชิญท่านเป็นผู้มีส่วนร่วมในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นตามแนวทางการสร้างความร่วมมือและการควมรวม: ข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการ” ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การพัฒนาทางเลือกเชิงนโยบาย (policy options) เพื่อยกระดับศักยภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อมูลและองค์ความรู้ (knowledge-based policy) และการกำหนดนโยบายที่ใส่ใจกับบริบทของแต่ละพื้นที่โดยมิใช้ลักษณะแบบเหมารวม (one-size-fits-all) รวมทั้งเป็นนโยบายที่ต่อยอดจากฐาน ‘ทุน’ เดิมที่มีอยู่ของแต่ละพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นทุนทางเศรษฐกิจหรือทุนทางการเงิน ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทางกายภาพ และทุนทางทรัพยากร และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่

เพื่อตอบวัตถุประสงค์หลักข้างต้น การวิจัยนี้ได้มุ่งศึกษาด้วยการฉายภาพอนาคต/ฉากทัศน์ (scenarios) ถึงการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่กรณีศึกษาที่มีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โดดเด่น และ มุ่งหมายที่จะสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสำคัญในพื้นที่กรณีศึกษาในประเด็นคำถามหลักดังต่อไปนี้

1. ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โดดเด่นในพื้นที่ของท่าน ได้ส่งผลให้เกิดทุนในการบริหารจัดการท้องถิ่นในด้านต่างๆ อย่างไรบ้าง ทั้งทุนทางการเงิน ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทางกายภาพ และทุนทางทรัพยากร และทุนต่างๆดังกล่าวมีผลอย่างไรต่อการขับเคลื่อนความร่วมมือให้ยั่งยืน
2. หากมีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของท่าน (ไม่ว่าจะเป็นการควมรวมระหว่างอปท.ในความร่วมมือด้วยตนเอง หรือ การควมรวมระหว่างอปท.ในความร่วมมือกับอปท.อื่นที่มีได้ อยู่ในความร่วมมือ) ท่านคิดว่าทุนความร่วมมือที่มีอยู่จะช่วยส่งเสริมการควมรวม หรือ การควมรวมจะส่งผลกระทบต่อทุนต่างๆภายใต้ความร่วมมืออย่างไรบ้าง
3. หากมีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่กำลังมีความร่วมมืออย่างโดดเด่นนี้ จำเป็นต้องพิจารณาถึงเกณฑ์/เงื่อนไข อื่นใดอีกบ้าง นอกจากเกณฑ์การพิจารณาด้านรายได้ของอปท.และจำนวนประชากร

การสัมภาษณ์ใช้เวลาประมาณไม่เกิน 1 ชั่วโมงต่อท่าน ข้อมูลที่ท่านให้จะได้รับการเก็บเป็นความลับ และข้อมูลจะถูกวิเคราะห์และเผยแพร่โดยมิให้สามารถระบุถึงตัวบุคคลผู้ให้สัมภาษณ์ คณะผู้วิจัย ขอขอบพระคุณท่านที่สละเวลาให้สัมภาษณ์ในครั้งนี้ หากท่านมีคำถามหรือข้อสงสัย สามารถติดต่อได้ที่ ดร.พบสุข ชำของ หัวหน้าโครงการสถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ pobsook.ca@hotmail.com หรือ โทร.095-3379155

ภาคผนวก ข.

ผู้ให้สัมภาษณ์

กรณีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะในจังหวัดลำปาง

ที่	ผู้ให้สัมภาษณ์	อปท.	วัน/เวลา	สถานที่
1	ผู้นำฝ่ายการเมือง	เทศบาลตำบลท่าผา	12 ธันวาคม 2561 (10.00-11.00 น.)	สำนักงานเทศบาลตำบลท่าผา
2	เจ้าหน้าที่ระดับสูง			
3	เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ			
4	ผู้นำฝ่ายการเมือง	เทศบาลตำบลเกาะคาแม่ยาว	12 ธันวาคม 2561 (13.00-14.00 น.)	สำนักงานเทศบาลตำบลเกาะคาแม่ยาว
5	เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ			
6	เจ้าหน้าที่ระดับสูง	เทศบาลตำบลน้ำโจ้	12 ธันวาคม 2561 (14.30-15.30 น.)	สำนักงานเทศบาลตำบลน้ำโจ้
7	เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ			
8	ผู้นำฝ่ายการเมือง	เทศบาลตำบลศาลา	13 ธันวาคม 2561 (10.00-11.00 น.)	สำนักงานเทศบาลตำบลศาลา
9	เจ้าหน้าที่ระดับสูง	เทศบาลตำบลเกาะคา	13 ธันวาคม 2561 (13.30-14.30 น.)	สำนักงานเทศบาลตำบลเกาะคา
10	ผู้นำฝ่ายการเมือง	เทศบาลตำบลวังพร้าว	13 ธันวาคม 2561 (14.45-15.45 น.)	สำนักงานเทศบาลตำบลวังพร้าว
11	เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ			

กรณีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัดร้อยเอ็ด

ที่	ผู้ให้สัมภาษณ์	อปท.	วัน/เวลา	สถานที่
1	เจ้าหน้าที่ระดับสูง	องค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน	17 ธันวาคม 2561 (08.00-09.00 น.)	สำนักงานอบต.ดงลาน
2	เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ			
3	เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ			
4	เจ้าหน้าที่ระดับสูง	องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง	17 ธันวาคม 2561 (10.00-11.00 น.)	สำนักงานอบต.รอบเมือง
5	เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ			
6	เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ			
7	เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ			
8	เจ้าหน้าที่ระดับสูง	องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง	17 ธันวาคม 2561 (13.00-14.00 น.)	สำนักงานอบต.เหนือเมือง
9	เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ			
10	ผู้นำฝ่ายการเมือง	เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	18 ธันวาคม 2561 (10.00-11.00 น.)	ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด
11	เจ้าหน้าที่ระดับสูง			
12	เจ้าหน้าที่ระดับสูง			
13	เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ			
14	เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ			
15	เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ			
16	เจ้าหน้าที่ระดับสูง	องค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น	18 ธันวาคม 2561 (13.00-14.00 น.)	สำนักงานอบต.ขอนแก่น

กรณีความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีกับ
จังหวัดยโสธร

ที่	ผู้ให้สัมภาษณ์	อปท.	วัน/เวลา	สถานที่
1	ผู้นำฝ่ายการเมือง	องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้าห่วน จ.ยโสธร	27 พฤศจิกายน 2561 (10.00-11.00 น.) 8 มกราคม 2562 (14.00-15.00 น.)	องค์การบริหารส่วน ตำบลฟ้าห่วน อ.ค้อวัง จ.ยโสธร
2	ผู้นำฝ่ายการเมือง	องค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง จ.อุบลราชธานี	28 พฤศจิกายน 2561 (10.00- 11.00 น.)	องค์การบริหารส่วน ตำบลค้อทอง อ.เขื่องใน จ.อุบลราชธานี
3	เจ้าหน้าที่ระดับสูง	องค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง จ.อุบลราชธานี	8 มกราคม 2562 (10.00-12.00 น.)	องค์การบริหารส่วน ตำบลค้อทอง อ.เขื่องใน จ.อุบลราชธานี
4	เจ้าหน้าที่	องค์การบริหารส่วนตำบลค้อทอง จ.อุบลราชธานี	8 มกราคม 2562 (10.00-12.00 น.)	องค์การบริหารส่วน ตำบลค้อทอง อ.เขื่องใน จ.อุบลราชธานี
5	เจ้าหน้าที่ระดับสูง	องค์การบริหารส่วนจังหวัด อุบลราชธานี	14 มกราคม 2562 (08.30-10.00 น.)	องค์การบริหารส่วน จังหวัดอุบลราชธานี
6	หัวหน้ากลุ่มเกษตรกร	กลุ่มเกษตรกรชลประทานระบบ ท่อ ต.ค้อทอง	10 มกราคม 2562 (10.00-10.45 น.)	ศาลากลางบ้านแก้งโพธิ์ ต.ค้อทอง จ. อุบลราชธานี

ภาคผนวก ค.

ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้ และกิจกรรมที่ดำเนินการมาและผลที่ได้รับตลอดโครงการ

วัตถุประสงค์	กิจกรรมที่วางแผนไว้	กิจกรรมที่ดำเนินการมา	ผลที่ได้รับ
1. เพื่อวิเคราะห์บทเรียนความร่วมมือในมิติต่างๆ อันจะนำไปสู่ความเข้าใจเงื่อนไขของการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืน	- ศึกษาเอกสาร สัมภาษณ์และประชุมกลุ่มเพื่อเข้าใจเงื่อนไขของการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืน แล้ววิเคราะห์ด้วย Radar/ Spider Diagram, Network Analysis, Visualisation, Thematic analysis และ Mapping	- ศึกษาเอกสารเกี่ยวกับกรณีศึกษา และเริ่มลงพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 3 กรณี เพื่อเก็บข้อมูลและทำความเข้าใจเกี่ยวกับกรณีศึกษาและนำมาวิเคราะห์พัฒนาการและบทเรียนความร่วมมือของแต่ละกรณีในเบื้องต้น - ลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัย ได้แก่ ผู้นำฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 21 แห่ง จากทั้ง 3 กรณีศึกษา รวมทั้งสิ้น 33 คน	ได้บทเรียนความร่วมมือ โดยเฉพาะด้านเงื่อนไขความสำเร็จและความยั่งยืนของความร่วมมือ
2. เพื่อวิเคราะห์โอกาสการต่อยอดทุนความร่วมมือไปสู่ความเป็นไปได้ของการสร้างการควมรวมที่เข้มแข็งจากฐานความร่วมมือนั้น รวมถึง วิเคราะห์เกณฑ์ที่พึงพิจารณาหากจะต้องมีการควมรวม	- สัมภาษณ์และสำรวจเพื่อมองหาโอกาสในการต่อยอดทุนความร่วมมือไปสู่ความเป็นไปได้ของการสร้างการควมรวมที่เข้มแข็ง รวมถึงแสวงหาเกณฑ์ที่พึงพิจารณาหากจะต้องมีการควมรวมแล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ด้วย Radar/ Spider Diagram, Delphi, Statistics	- นำข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์ มาวิเคราะห์พัฒนาการความร่วมมือและบทเรียนความร่วมมือ ตามแนวทาง within-case analysis ด้วย Visualisation และ Mapping และ วิเคราะห์ทุนภายใต้ความร่วมมือด้วย Network Analysis (Mapping ความสัมพันธ์ทางภูมิศาสตร์) และด้วย Thematic analysis โดยใช้โปรแกรม NVivo ช่วยวิเคราะห์ข้อมูล - ลงพื้นที่สำรวจ (แจกแบบสอบถาม) เพื่อวิเคราะห์ความตระหนักและความกังวลของประชาชนทั่วไปในท้องถิ่นเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงหากมีการควมรวม จำนวนทั้งสิ้น 1,080 กลุ่มตัวอย่าง และวิเคราะห์ทางสถิติ	ได้รู้ถึงโอกาสของการต่อยอดทุนความร่วมมือไปสู่ความเป็นไปได้ของการควมรวม และเกณฑ์ที่พึงพิจารณาหากต้องมีการควมรวม
3. เพื่อสร้างข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือในเชิงปฏิบัติการสำหรับการสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนและการควมรวมที่เข้มแข็ง	- นำข้อค้นพบมาพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบาย - นำข้อค้นพบมาออกแบบคู่มือในเชิงปฏิบัติการ	- นำข้อค้นพบมาพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบาย - นำข้อค้นพบมาออกแบบคู่มือในเชิงปฏิบัติการ	ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการในการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นตามแนวทางความร่วมมือและการควมรวม