

แนวทางจัดอุปสรรคและยกระดับความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อน

การพัฒนาจังหวัดบึงกาฬแบบบูรณาการ¹

สมหวัง อารีย์เอื้อ² และสุรียานนท์ พลสม³

วันที่รับบทความ: 28 ตุลาคม 2565

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 30 มกราคม 2566

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 6 กุมภาพันธ์ 2566

บทคัดย่อ

การประสานความร่วมมือได้กลายมาเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารจัดการสาธารณะในยุคปัจจุบัน นำมาสู่ความสนใจของการศึกษาวิจัยขึ้นนี้ซึ่งมุ่งวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นๆ ในจังหวัดบึงกาฬและวิเคราะห์แนวทางยกระดับความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการของสำนักงานจังหวัดบึงกาฬ โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสมระหว่างเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ มีกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 78 คน แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารภาครัฐและผู้บริหารภาคเอกชน 38 คน และกลุ่มประชาชนใน 8 อำเภอ ครอบคลุมทั้งจังหวัดบึงกาฬรวม 40 คน โดยใช้ Microsoft Excel ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณและใช้ Atlas.ti ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่าระดับของการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชนในบึงกาฬอยู่ในระดับปานกลาง โดยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเองมีความเป็นหนึ่งเดียวกันสูง แต่ความร่วมมือระหว่างประชาชนกับราชการอยู่ในระดับปานกลาง และความร่วมมือระหว่างเอกชนกับราชการอยู่ในระดับที่ต่ำ อีกทั้งบทความชิ้นนี้ยังพบปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการทำงานร่วมกันในจังหวัดบึงกาฬ ประกอบด้วย 9 ปัจจัยหลัก ได้แก่ ขาดการส่งเสริมจากภาครัฐ ประชาชนในจังหวัดยังตื่นตัวน้อย ความเห็นต่างทางการเมือง ขาดตัวกลางในการเชื่อมโยงความร่วมมือ ความตระหนักรู้ของประชาชน สถานภาพทางเศรษฐกิจของประชาชน แรงงานไปทำงานต่างถิ่น การสื่อสารที่ไม่มีประสิทธิภาพ และปัญหา

¹ บทความนี้พัฒนาเพิ่มเติมมาจากงานศึกษาวิจัยในหลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ 78 สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2565

² หัวหน้าสำนักงานจังหวัดบึงกาฬ ศูนย์ราชการจังหวัดบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ 38000
อีเมล: somwang_aeree@hotmail.com

³ อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40002
อีเมล: suripho@kku.ac.th

ด้านการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายตำแหน่งงานของข้าราชการ ตลอดจนงานวิจัยนี้ยังได้วิเคราะห์แนวทางเพื่อยกระดับความร่วมมือในบึงกาฬออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ การพัฒนากลไกกลางเพื่อประสานความร่วมมือโดยเฉพาะ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างครอบคลุม การส่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการทำงานร่วมกัน และนโยบายที่เน้นการสร้างอาชีพและรายได้ให้กับประชาชน

คำสำคัญ การประสานความร่วมมือ, ภาครัฐบาล, การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ, จังหวัดบึงกาฬ

Breaking Barriers: A Study on Collaboration and Integrated Development in Bueng Kan Province, Thailand

Somwang Areeaue⁴ and Suriyanon Pholsim⁵

Received: 28 October 2022

Revised: 30 January 2023

Accepted: 6 February 2023

Abstract

Collaboration has recently become an integral part of public management. In this study, we examine the obstacles to collaborative actions among the public, private, and civic sectors in Bueng Kan. It also examines ways to promote collaborative actions and integrated development for the Bueng Kan Provincial Office. This study employs a mixed research methodology involving interviews as well as questionnaires, with 78 samples taken from the targeted population. There are two groups of samples: the first group includes 38 governmental and private executives interviewed, and the second group includes 40 citizens surveyed from 8 districts across the province. The authors use Microsoft Excel to analyze quantitative data and apply Atlas.ti. to analyze qualitative data. The results show that Bueng Kan has a moderate level of collaboration among its public, private, and civic sectors, as evidenced by strong collaboration between government agencies, a moderate collaboration between citizens and government, and significantly low levels of collaboration between the private and public sectors. Additionally, this study identifies nine barriers to collaboration in Bueng Kan, including the lack of support from public agencies, citizens' inactivity, political prejudice, low civic awareness, the absence of intermediary entities to facilitate collaboration, individual economic conditions, labor

⁴ Director of Bueng Kan Governor's Office, Bueng Kan Provincial Center, Bueng Kan 38000.
E-mail: somwang_aree@hotmail.com

⁵ Lecturer, College of Local Administration, Khon Kaen University, Khon Kaen 40002.
E-mail: suripho@kku.ac.th

migration, ineffective public communication, as well as the issue of official rotation. This study offers four methods to advance collaborative action in Bueng Kan, including the establishment of a central mechanism for collaboration, the integration of technology to facilitate holistic participation, the development of policies that promote job and income opportunities for citizens in Bueng Kan, and the increasing role and awareness of civic and private sectors regarding the importance of their collaborations.

Keywords Collaboration, Collaborative Governance, Integrated Provincial Development, Bueng Kan Province

1. บทนำ

บึงกาฬได้รับการยกฐานะให้เป็นจังหวัดใหม่ของประเทศไทยเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่น่าสนใจและยังเป็นจังหวัดตั้งใหม่ที่มีศักยภาพในหลายด้านไม่ว่าจะเป็นด้านการท่องเที่ยว ความสมบูรณ์ของระบบนิเวศ ตำแหน่งภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองชายแดนเชื่อมโยงสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และสาธารณรัฐประชาชนจีน (ตอนใต้) ซึ่งมีความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์สูงในด้านโลจิสติกส์และการค้าชายแดน รวมไปถึงยังมีความโดดเด่นในภาคการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมยางพาราซึ่งบึงกาฬเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ปลูกและผลิตรายพาราสูงเป็นอันดับ 8 ของประเทศและอันดับ 1 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งนับตั้งแต่ตั้งบึงกาฬเป็นจังหวัดใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา ระดับการเติบโตของโครงสร้างพื้นฐาน อุตสาหกรรมการเกษตร การท่องเที่ยว และการลงทุนก็ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง (สุรียานนท์ พลสิม, 2566ก) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่ได้รับการพัฒนาอย่างรอบด้านภายในระยะเวลาเพียง 11 ปี ไม่ว่าจะเป็นสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 5 (บึงกาฬ – บอลิคำไซ) โครงการก่อสร้างสนามบินบึงกาฬ ทางด่วนมอเตอร์เวย์จากอุดรธานีไปบึงกาฬ ระบบสาธารณสุขูปโภค สาธารณูปการต่างๆ รวมไปถึงการผลักดันให้บึงกาฬเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในอนาคตอีกด้วย

แม้ว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่กำลังขยายตัวอย่างรอบด้าน แต่ความตระหนักรู้และบทบาทของประชาชน เอกชน หรือภาคส่วนอื่นๆ ต่อปัญหาของพื้นที่และการทำงานเพื่อขับเคลื่อนงานพัฒนาจังหวัดร่วมกันกลับอยู่ในระดับต่ำ ดังเช่นงานวิจัยของโพธิ์คิน ขาวอูนหล้า และปัทมา จรูญโรจน์ ณ อยุธยา (2563) ที่สะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวบึงกาฬส่วนใหญ่เกิดขึ้นในรูปแบบของการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น รวมถึงงานศึกษาของ Pholsim และ Inaba (2022) ยังพบว่าแบบแผนการพัฒนาจังหวัดบึงกาฬส่วนใหญ่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 จนถึงปัจจุบันก็เกิดขึ้นในลักษณะที่มีภาครัฐเป็นตัวนำการพัฒนา (Public-Driven Approach) ในขณะที่ประชาชนหรือภาคส่วนอื่นๆ เป็นเพียงผู้รับการพัฒนาจากรัฐ (Passive Actor) ซึ่งในอนาคตอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านประสิทธิภาพและความยั่งยืนของการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาเชิงพื้นที่ได้ ดังนั้น การประสานความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐกับภาคส่วนอื่นๆ (Collaborative Governance) จึงมีความสำคัญอย่างมากเพราะนอกจากจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกระบวนการทางประชาธิปไตยและยกระดับประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐจากกลไกความร่วมมือฐานรากของพื้นที่แล้ว การประสานความร่วมมือยังจะทำให้

ยุทธศาสตร์การพัฒนาของหน่วยงานราชการและความต้องการของประชาชนในพื้นที่บรรลุเป้าหมายได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืนมากขึ้นด้วย แม้ว่าตัวเจ้าหน้าที่รัฐจะสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปตามวาระการดำรงตำแหน่งแต่หากกลไกความร่วมมือในพื้นที่ยังคงมีความเข้มแข็งก็จะส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาด้านต่างๆ สามารถดำเนินไปได้อย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม บริบทของกลไกความร่วมมือในจังหวัดบึงกาฬปัจจุบันยังมีข้อจำกัดหลายด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนยังเข้ามามีบทบาทขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดร่วมกันค่อนข้างน้อย โดยทั่วไปประชาชนมีส่วนร่วมผ่านกลไกการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น (โพธิ์คิน ชาวอุบลฯ และปัทมา จรูญโรจน์ ณ อยุธยา, 2563, น. 354-367) ส่วนการเข้าไปมีบทบาทในเชิงติดตามตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เป็นหุ้นส่วนการพัฒนา ระดมทุนร่วมกันเพื่อพัฒนาจังหวัด การจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง หรือการก่อตั้งองค์กรภาคประชาสังคมระดับจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนงานพัฒนาจังหวัดบึงกาฬร่วมกันที่เห็นเป็นรูปธรรมยังเกิดขึ้นน้อยมากในบึงกาฬ (สุริยานนท์ พลสิม, 2566ก; ภูมิพัฒน์ พลราช, 2556) หรือบางมิติแทบจะไม่มีเลย เช่น การระดมทุนร่วมกันของภาคเอกชนจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง หรือการจัดตั้งเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมขนาดใหญ่ในบึงกาฬ แต่ความเคลื่อนไหวเหล่านี้พบเห็นได้ทั่วไปในหลายจังหวัด เช่น การระดมทุนร่วมกันของภาคเอกชนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองทำงานร่วมกันกับหน่วยงานราชการ 18 จังหวัดทั่วประเทศไทย (ปุ่น เทียงบุญธรรม, ศุภวัฒน์กร วงศ์นวสุ, ฐานปนา บุญยประวิตร, สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย, และสุริยานนท์ พลสิม, 2564) หรือการจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคมระดับจังหวัดในขอนแก่นและเชียงใหม่ เช่น มูลนิธิขอนแก่นทศวรรษหน้า ภาคีคนฮักเชียงใหม่ ชมรมชาวนิมนานเหมินทร์ ฯลฯ นำมาสู่ประเด็นคำถามหลักของงานศึกษาชิ้นนี้ว่า “เพราะเหตุใดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ประชาชน และภาคส่วนอื่นๆ ในบึงกาฬจึงอยู่ในระดับต่ำ และทำอย่างไรจึงจะสามารถยกระดับความร่วมมือเพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ สามารถขับเคลื่อนการทำงานเพื่อพัฒนาจังหวัดบึงกาฬร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ” บทความชิ้นนี้มุ่งศึกษาวิจัยในประเด็นดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ รวมไปถึงแนวทางการส่งเสริมหรือยกระดับความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชนในบึงกาฬเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดร่วมกันให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อวิเคราะห์สาเหตุที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดบึงกาฬร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน หรือภาคส่วนอื่นๆ ในจังหวัดบึงกาฬ
- (2) เพื่อวิเคราะห์แนวทางยกระดับความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดบึงกาฬให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ทบทวนวรรณกรรม

งานศึกษาชิ้นนี้เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือหรือภาคีภิบาล (Collaborative Governance) ซึ่งกำลังขยายตัวอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา โดยมีรากฐานทฤษฎีมาจากแนวคิดการจัดการปกครองแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) และการจัดการแบบเครือข่าย (Network) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าบทบาทของรัฐกำลังเปลี่ยนไป จากเดิมที่รัฐเป็นผู้ถือครองอำนาจในการกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ เพียงฝ่ายเดียวได้ปรับลดบทบาทของตนเองลงอย่างต่อเนื่อง (Osborne, 2010 & 2018; Laegreid, 2015; Hood, 1991) โดยภาครัฐได้เริ่มปรับบทบาทมาเป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกหรือความร่วมมือเพื่อจัดบริการสาธารณะร่วมกันกับหลายภาคส่วนมากยิ่งขึ้น ซึ่งไม่ได้จำกัดแค่หุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่เน้นความร่วมมือแบบปิดระหว่างรัฐกับเอกชนเท่านั้น (Closed System) เพราะแนวทางนี้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นวิธีการที่เอื้อให้เกิดประโยชน์เฉพาะกลุ่มและลดทอนคุณค่าของการมีส่วนร่วมในระบบบริหารงานภาครัฐลงเพราะการจัดการภาครัฐแนวใหม่เน้นการสร้างความคุ้มค่าเชิงการจัดการของรัฐเพียงอย่างเดียว (Efficacy Maximization) และเน้นความร่วมมือแบบปิดระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเท่านั้นโดยปิดกั้นและลดทอนความสำคัญของประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ ที่อยู่ในสังคมในการเข้าไปร่วมบริหารกิจการสาธารณะกับภาครัฐ (Hood, 1991; Laegreid, 2015) ในทางตรงกันข้ามแนวคิดการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ ตระหนักต่อความสำคัญของบทบาทและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการทำงานร่วมกันกับรัฐอย่างรอบด้าน ไม่ได้จำกัดเฉพาะบทบาทของภาคเอกชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงภาควิชาการ สื่อสารมวลชน องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร หรือภาคประชาสังคมด้วย

ในยุคการจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิมมักจะพบการใช้คำว่า “government” (การปกครอง) ที่สะท้อนแบบแผนการทำงานของรัฐบาลตามระบบราชการดั้งเดิม (Weberian Bureaucracy) ซึ่งเป็นคำที่เน้นย้ำความสำคัญและบทบาทของภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจหลักในการจัดบริการสาธารณะ แต่ในปัจจุบันมีการใช้คำว่า “governance” อย่างแพร่หลาย ซึ่งเป็นคำที่สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการเชื่อมโยง (Connect) หน่วยงานของรัฐบาลกับสังคมเข้าด้วยกันโดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐบาลกับสังคมมีความใกล้ชิดกันมากขึ้นผ่านกลไกการจัดการปกครองแบบใหม่ ที่เปิดกว้างไปยังผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนในสังคม ดังนั้น การจัดการปกครองแนวใหม่ จึงเปลี่ยนจุดเน้นเชิงการบริหารของรัฐบาล โดยรัฐบาลได้ปรับลดบทบาทและการใช้ทรัพยากรลงแต่เสริมสร้างอำนาจ (Empower) ให้กลุ่มคนจากหลายภาคส่วนมาเชื่อมโยงทรัพยากร เป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบาย และขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันกับรัฐบาลอย่างรอบด้านมากขึ้นในลักษณะที่เรียกว่าเป็นการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ หรือ “ภาคีภิบาล” (Collaborative Governance) นั้นเอง (Huxham, 2003; Ansell & Gash, 2007; Greenwood, Singer, & Willis, 2022; สุรียานนท์ พลสิม, 2566) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือในระดับการกำหนดนโยบาย การสานเสวนา การระดมทรัพยากรร่วมกัน และการนำนโยบายไปขับเคลื่อนในระดับปฏิบัติการ ดังนั้น การจัดการปกครองแนวใหม่จึงมุ่งเน้นการสร้างคุณค่าทางสังคมให้เกิดขึ้นผ่านกลไกการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ตลอดจนมุมมองของรัฐบาลที่มีต่อประชาชนก็เปลี่ยนไป จากเดิมภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ รัฐมองว่าประชาชนเป็นลูกค้า หรือผู้รับบริการจากรัฐ (Customer) ได้เปลี่ยนเป็นการมองประชาชนในฐานะ “ผู้ร่วมจัดบริการสาธารณะ (Co-producer)” ร่วมกันกับรัฐบาลที่มีบทบาทสำคัญทั้งในระดับกำหนดนโยบาย การจัดการทรัพยากร และการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น (Greenwood et al, 2022; Sorrentino, Sicilia, & Howlett, 2018; O’Leary, 2015)

แม้ว่าความร่วมมือจะกลายมาเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้หน่วยงานของรัฐบาลสามารถขับเคลื่อน นโยบายต่างๆ เพื่อจัดบริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นก็จริง แต่การทำงานร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่ายต่างๆ ไม่ใช่ยาวิเศษที่จะแก้ปัญหาทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะโดยธรรมชาติของการทำงานร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงานย่อมมีความท้าทายหรือปัญหาที่อาจเกิดขึ้นตามมาได้ จากการทำงานร่วมกันของกลุ่มคนหรือองค์กรที่มีค่านิยมการทำงานที่แตกต่างกัน ซึ่งในหลายกรณีการทำงานร่วมกันกลับสร้างปัญหาหรือผลลัพธ์อันไม่พึงประสงค์ให้เกิดขึ้นในหลายๆ ด้าน และสามารถลดทอนประสิทธิภาพของการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรด้วยหากกระบวนการความร่วมมือดังกล่าวไม่ได้รับการออกแบบหรือจัดการความสัมพันธ์อย่างเหมาะสม (Bryson, Crosby, & Stone, 2006,

pp. 44-45) ดังนั้น ความสนใจของงานวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มคนจากหลายภาคส่วนและวิเคราะห์แนวทางในการจัดการที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดกลไกประสานความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพเกิดขึ้นในจังหวัดบึงกาฬ โดยพิจารณาตัวแปรสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อการยกระดับความร่วมมือในจังหวัดบึงกาฬ ซึ่งที่ผ่านมามีงานวิจัยของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) ได้นำเอาแนวคิดการจัดการเครือข่ายมาใช้ศึกษาการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพบว่าปัจจัยเชิงสถาบัน ศักยภาพในการบริหารงานของผู้บริหาร รวมถึงบริบททางการเมืองในพื้นที่มีผลต่อการสร้างเครือข่ายเพื่อขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันด้วย เช่นเดียวกับงานศึกษาของ ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ, สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย และสุรียานนท์ พลสม (2564) ซึ่งได้ศึกษาการพัฒนาเมืองของจังหวัดขอนแก่นจนเกิดเป็น “ขอนแก่นโมเดล” พบว่าปัจจัยด้านการสร้างความเข้าใจและเป้าหมายร่วม การระดมทุนร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ การมีกลไกกลางเพื่อประสานความร่วมมือโดยเฉพาะ รวมถึงปัจจัยด้านการสานเสวนาในพื้นที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความสำเร็จของการสร้างความร่วมมือในระดับจังหวัด

นอกจากนี้ ยังมีงานศึกษาวิจัย Ansell และ Gash (2007) ที่ได้พัฒนาตัวแบบเพื่ออธิบายเงื่อนไข ที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของระบบความร่วมมือหนึ่งๆ ประกอบด้วย 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่ 1) ปัจจัยตั้งต้น (Starting Conditions) ที่เกี่ยวข้องกับแรงบันดาลใจ อุดมการณ์ในการเข้ามาทำงานร่วมกัน 2) ปัจจัยด้านภาวะความเป็นผู้นำ (Leadership) ในการกระตุ้นส่งเสริม หรือขับเคลื่อนความร่วมมือให้มีประสิทธิภาพ 3) ปัจจัยด้านการออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) ที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบโครงสร้างการดำเนินงาน กฎ ระเบียบปฏิบัติ หรือบทบาทความรับผิดชอบของภาคีเครือข่าย และ 4) ปัจจัยกระบวนการในการทำงานร่วมกัน (Collaborative Process) ระหว่างองค์กรภาคี สอดคล้องกับงานศึกษาวิจัยของ Pholsim และ Inaba (2021) ที่ได้ทำการศึกษากลไกความร่วมมือในการพัฒนาเมืองของญี่ปุ่นซึ่งพบว่า ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนในท้องถิ่น ศักยภาพในการจัดการองค์กรของภาคประชาสังคมในท้องถิ่น และกลไกการระดมทุนร่วมกันระหว่างภาครัฐกับเอกชน มีอิทธิพลอย่างมากต่อการขับเคลื่อนกลไกความร่วมมือเพื่อพัฒนาเมืองให้ประสบความสำเร็จ

ข้อค้นพบจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสะท้อนให้เห็นว่า การจะสร้างกลไกความร่วมมือให้สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องให้ความสำคัญกับการออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบัน ภาวะผู้นำ กลไกการจัดการทรัพยากรอย่างมีส่วนร่วม บริบทแวดล้อมที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ตลอดจนกระบวนการสานเสวนาเพื่อสร้างความเข้าใจและเป้าหมายร่วมระหว่างภาคีเครือข่าย อย่างไรก็ตาม งานศึกษาเหล่านี้ยังไม่ได้สะท้อนให้เห็น

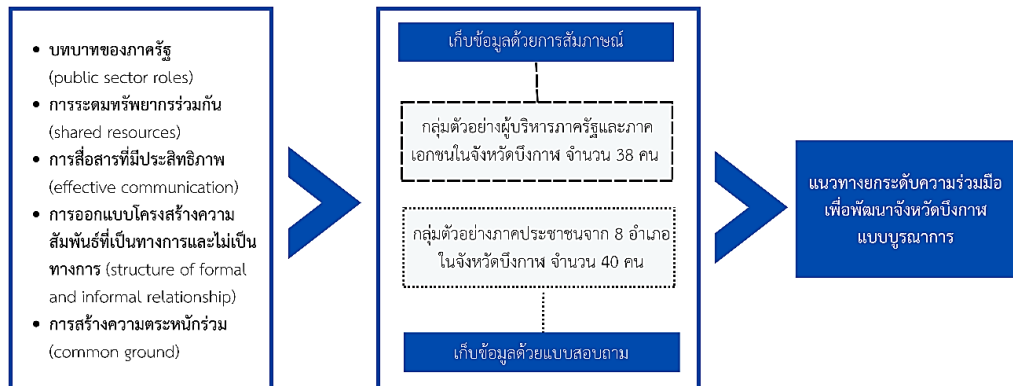
ตัวแบบที่อธิบายเงื่อนไขเชิงเหตุและผล (Casual Relations) ว่าในบริบททางการเมืองและสังคมเฉพาะหนึ่งๆ นั้น ตัวแปรเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการประสานความร่วมมือในพื้นที่นั้นๆ ในระดับที่แตกต่างกันอย่างไรบ้าง นำมาสู่ความสนใจของงานศึกษาชิ้นนี้ที่ผู้วิจัยมุ่งนำเอาตัวแปรที่ได้จากงานศึกษาวิจัยข้างต้นมาพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดเพื่ออธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลสำหรับศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการประสานความร่วมมือในบริบทของจังหวัดบึงกาฬ

กรอบกลุ่ม 5 มิติหลัก ได้แก่ มิติด้านบทบาทของภาครัฐ ด้านการระดมเงินลงทุนร่วมกัน การสื่อสาร การออกแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และมิติด้านการสร้าง ความตระหนักร่วมในหมู่ประชาชน เพื่อตอบประเด็นปัญหาของงานวิจัยที่ว่า “เพราะเหตุใดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ประชาชน และภาคส่วนอื่นๆ ในบึงกาฬจึงอยู่ในระดับต่ำ และทำอย่างไรจึงจะสามารถยกระดับความร่วมมือเพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ สามารถขับเคลื่อนการทำงานเพื่อพัฒนาจังหวัดบึงกาฬร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ” ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่าตัวแปรทั้ง 5 มิติดังกล่าวมีอิทธิพลโดยตรงต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการยกระดับความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดบึงกาฬ

4. กรอบแนวคิดและระเบียบวิธีในการวิจัย

งานศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยแบบผสม (Mixed Research Method) โดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือหลักเพื่อรวบรวมข้อมูลกับกลุ่มเป้าหมายในจังหวัดบึงกาฬ โดยผู้วิจัยออกแบบกรอบวิจัยตามแนวคิดการจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ ซึ่งพิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่ได้จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมแล้วนำมาออกแบบตัวแปรสำคัญเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการยกระดับความร่วมมือในจังหวัดบึงกาฬกรอบกลุ่ม 5 ปัจจัยหลัก ได้แก่ 1) บทบาทของภาครัฐ 2) การระดมเงินลงทุนร่วมกัน 3) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ 4) การออกแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และ 5) การสร้างความตระหนักร่วมในหมู่ประชาชน (Common Ground) ดังรายละเอียดในแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



5. วิธีการศึกษา

5.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษารวมทั้งสิ้น 78 คน โดยใช้วิธีการสุ่มเลือกตัวอย่างประชากรแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Selection) ซึ่งใช้วิธีการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) แบ่งเป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) กลุ่มผู้บริหารภาครัฐและภาคเอกชนในจังหวัดบึงกาฬ จำนวน 38 คน ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการจังหวัด หัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารภาคเอกชน นายอำเภอทุกอำเภอ และ 2) กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาจังหวัดซึ่งเป็นประชาชนใน 8 อำเภอ อำเภอละ 5 คน ครอบคลุมทั้งจังหวัด รวม 40 คน โดยเกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารภาครัฐใช้การคัดเลือกกลุ่มที่มีบทบาทและความรับผิดชอบโดยตรงในการขับเคลื่อนงานพัฒนาในจังหวัดบึงกาฬมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ส่วนเกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใช้การคัดเลือกโดยเป็นประชาชนที่มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในพื้นที่อำเภอนั้นๆ โดยมีความหลากหลายของกลุ่มตัวอย่างครอบคลุมจากทุก 8 อำเภอทั่วทั้งจังหวัดบึงกาฬ

5.2 เครื่องมือในการวิจัย

งานศึกษาชิ้นนี้มีเครื่องมือวิจัยหลัก 2 เครื่องมือคือแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ปลายเปิด โดยแบบสอบถามใช้สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนใน 8 อำเภอทั่วทั้งจังหวัดบึงกาฬ ประกอบไปด้วย 7 ส่วน ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม อุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการทำงานร่วมกันในจังหวัด บัณฑิตเพื่อส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่าง

ภาคส่วนต่างๆ ความเป็นไปได้ในการทำงานร่วมกันกับจังหวัดบึงกาฬในอนาคต ความพึงพอใจต่อการพัฒนาบึงกาฬในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ความต้องการหรือความคาดหวังเชิงการพัฒนาต่างๆ ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในจังหวัดในรอบ 10 ปีข้างหน้า และข้อเสนอแนะอื่นๆ สำหรับเครื่องมือที่เป็นแบบสัมภาษณ์คำถามปลายเปิดใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารภาครัฐและเอกชน ประกอบด้วยโครงสร้างหลัก 4 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 คือ ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล ส่วนที่ 2 เป็นความคิดเห็นที่มีต่อปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดบึงกาฬ และส่วนที่ 3 คือ มุมมองต่อแนวทางการทำงานของจังหวัดบึงกาฬในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างรอบด้านระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่และส่วนที่ 4 คือ ความคิดเห็นต่อการพัฒนาจังหวัดบึงกาฬในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาและ 10 ปีข้างหน้า

5.3 การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับแบบสอบถามใช้เก็บข้อมูลในกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนใน 8 อำเภอ ทั้งจังหวัดบึงกาฬรวม 40 คน ส่วนแบบสัมภาษณ์ใช้เก็บข้อมูลกับกลุ่มผู้บริหารภาครัฐและภาคเอกชนรวม 38 คน โดยข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามนำไปวิเคราะห์แจกแจงหาค่าความถี่และค่าเฉลี่ยด้วยโปรแกรม Microsoft Excel ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ถูกนำเข้าสู่การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรม Atlas.ti โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ตีความหมายที่ได้จากสัมภาษณ์ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง และรายงานผลการศึกษาด้วยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

6. ผลการศึกษา

6.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

จากการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 71 คือ ผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในบึงกาฬ ส่วนอีกร้อยละ 29 เป็นกลุ่มคนต่างถิ่นที่ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในบึงกาฬแต่มาพำนักอาศัยเพื่อทำงานในจังหวัด โดยบุคคลที่ตอบแบบสอบถามเหล่านี้มากกว่าร้อยละ 70 อาศัยอยู่ในบึงกาฬมากกว่า 10 ปี ดังนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามโดยส่วนใหญ่จึงเข้าใจบริบทปัญหาหรือการพัฒนาในพื้นที่เป็นอย่างดี ทำให้ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามในกลุ่มตัวอย่างเหล่านี้เป็นข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือสูง นอกจากนี้ ยังพบว่าประชากรที่ตอบแบบสอบถามร้อยละ 90 เคยมีบทบาททำงานร่วมกับอบต./เทศบาล/อบจ. อำเภอหรือจังหวัดด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยร่วมงานกับหน่วยงานราชการเหล่านี้ ส่วนใหญ่ร้อยละ 83 ร่วมงานในฐานะ “ผู้เข้าร่วมกิจกรรม” เท่านั้น ในขณะที่มีผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยร่วมงานในฐานะ

“ผู้นำร่วมจัดกิจกรรมโครงการ” กับภาครัฐคิดเป็นเพียงร้อยละ 11 รองลงมาคือกลุ่มคนที่รับราชการและประสานงานกับหน่วยงานราชการอีกร้อยละ 6 ที่น่าสนใจก็คือว่า ไม่มีกลุ่มตัวอย่างใดเลยที่เคยร่วมงานในฐานะผู้สนับสนุนงบประมาณหรือสิ่งของในการดำเนินกิจกรรมร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น จึงพบว่าประชาชนส่วนใหญ่เข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานกับหน่วยงานราชการในเชิงภาพแบบ “ผู้เข้าร่วมงาน” หรือผู้รับบริการจากรัฐเป็นหลัก ไม่ได้เป็นกลุ่มริเริ่มผลักดันโครงการเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงให้กับจังหวัดหรือการพัฒนาในระดับพื้นที่เท่าใดนัก

6.2 ภาพรวมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชนในจังหวัดบึงกาฬ

จากการศึกษาพบว่า อยู่ในระดับปานกลาง ดังจะเห็นได้จากประชากรร้อยละ 65 มองว่าความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ เหล่านี้อยู่ในระดับปานกลาง อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาพบว่า ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเองในจังหวัดบึงกาฬมีความเป็นหนึ่งเดียวกันค่อนข้างสูง ส่วนบทบาทการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนกับหน่วยงานราชการในพื้นที่ยังอยู่ในระดับปานกลาง และที่สำคัญไปกว่านั้น การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการกับภาคเอกชนยังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก โดยประชากรกว่าร้อยละ 37.5 มองว่าภาคเอกชนในจังหวัดยังมีบทบาทน้อยมากต่อการขับเคลื่อนงานพัฒนาจังหวัดร่วมกันกับหน่วยงานราชการ ดังนั้น ผลการศึกษาภาพรวมความร่วมมือในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในบึงกาฬพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง ในลักษณะที่บทบาทของภาคราชการมีความร่วมมือและเป็นหนึ่งเดียวกันค่อนข้างสูง ในขณะที่ประชาชนยังเข้ามามีบทบาททำงานร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐในระดับปานกลาง นอกจากนี้ยังพบว่าบทบาทและความร่วมมือจากภาคเอกชนในการขับเคลื่อนงานพัฒนาจังหวัดร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดบึงกาฬยังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก ดังนั้น บทบาทของภาคประชาชนและภาคเอกชนจึงควรได้รับการผลักดันให้เข้าไปขับเคลื่อนงานพัฒนาร่วมกันกับหน่วยงานรัฐมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนราชการของจังหวัด

ตารางที่ 1 ระดับการการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดบึงกาฬ

รายละเอียด	จำนวน	ร้อยละ
การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการกับ “ภาคเอกชน” ในจังหวัดบึงกาฬ		
▪ ภาคเอกชนยังมีบทบาทน้อยมาก	15	37.5
▪ ภาคเอกชนมีบทบาทปานกลาง	18	45
▪ ภาคเอกชนมีส่วนร่วมอย่างรอบด้าน	7	17.5
▪ ไม่ตอบ	0	0
การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการกับ “ภาคประชาชน” ในจังหวัดบึงกาฬ		
▪ ประชาชนยังมีส่วนร่วมน้อยมาก	2	5
▪ ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง	24	60
▪ ประชาชนทำงานร่วมกับภาครัฐอย่างรอบด้าน	7	17.5
▪ ไม่ตอบ	7	17.5
การทำงานร่วมกันระหว่าง “หน่วยงานราชการด้วยตนเอง” ในจังหวัดบึงกาฬ		
▪ ยังทำงานร่วมกันน้อยมาก	0	0
▪ ทำงานร่วมกันในระดับปานกลาง	20	50
▪ ทำงานร่วมกันอย่างรอบด้าน	20	50
▪ ไม่ตอบ	0	0
ภาพรวมการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ เอกชน และภาคประชาชนเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัด		
▪ ทำงานร่วมกันน้อยมาก	2	5
▪ ทำงานร่วมกันในระดับปานกลาง	26	65
▪ ทำงานร่วมกันอย่างรอบด้าน	12	30
▪ ไม่ตอบ	0	0

ผลการศึกษาในตารางข้างต้นสอดคล้องกับงานวิจัยหลายชิ้นที่สะท้อนให้เห็นว่าความร่วมมือจากภาคประชาชนและภาคเอกชนในบึงกาฬยังอยู่ในระดับต่ำ (โพธิ์คิน ชาวอุบลและปัทมา จรูญโรจน์ ณ อยุธยา, 2563, น. 354-367; สุริยานนท์ พลลิ้ม, 2566ก; ภูมิพัฒน์ พลราช, 2556) ในขณะที่การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการด้วยตนเองมีความเป็นหนึ่งเดียวกันสูง อย่างไรก็ตาม ความท้าทายที่เกิดในการประสานความร่วมมือ

ระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเองในบริบทของจังหวัดบึงกาฬ คือ “การสับเปลี่ยนหรือโอนย้ายตำแหน่งของข้าราชการ” ที่ส่วนใหญ่ย้ายมาทำงานในบึงกาฬเพียงระยะเวลาสั้นๆ เพื่อมารับตำแหน่งที่สูงขึ้นเท่านั้น เมื่อได้ตำแหน่งแล้วก็โอนย้ายไปทำงานยังพื้นที่อื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานส่วนราชการ ส่งผลให้กลไกการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารหน่วยงานเพื่อประสานการทำงานร่วมกันในพื้นที่ที่ไม่มีเสถียรภาพและขาดความต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม จากงานศึกษาของ สุรียานนท์ พลสมิ (2566ก) พบว่าปัจจัยเหนี่ยวนำทางการเมืองของพื้นที่ มีผลต่อการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันของผู้บริหารหน่วยงานราชการเพื่อขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันในบึงกาฬตามโมเดลความร่วมมือแบบสามประสาน (Tripartite Collaboration) ซึ่งศักยภาพของผู้แทนทางการเมืองระดับชาติสามารถสร้างความเป็นหนึ่งเดียวในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานส่วนราชการในจังหวัดบึงกาฬได้ ดังนั้น ผลการศึกษาที่ปรากฏในตารางข้างต้นจึงสอดคล้องและยืนยันถึงแบบแผนการบริหารงานเชิงพื้นที่ในจังหวัดบึงกาฬที่เกิดขึ้นโดยมีภาครัฐเป็นตัวนำการพัฒนาหลัก (Public-driven Approach)

6.3 ผลการศึกษาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดบึงกาฬ

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 50 มองว่าอุปสรรคสำคัญที่ไม่เอื้อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพคือยังขาดการสนับสนุนจากภาครัฐที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการทำงานร่วมกัน อีกทั้ง พบว่าประชาชนในจังหวัดยังตื่นตัวค่อนข้างน้อยที่จะเข้ามาทำงานร่วมกันกับภาครัฐ ดังนั้น คุณลักษณะของประชากรในบึงกาฬยังตื่นตัวค่อนข้างน้อยที่จะเข้ามาขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดร่วมกัน อีกทั้งยังพบว่าประชาชนส่วนใหญ่มองว่าความร่วมมือควรเกิดขึ้นจากการผลักดัน การสนับสนุน หรือการริเริ่มจากหน่วยงานรัฐเป็นหลัก ดังนั้น บทบาทของภาครัฐในบึงกาฬจึงมีสถานะเป็นตัวเหนี่ยวนำให้เกิดความร่วมมือในพื้นที่ ต่างจากหลายจังหวัด เช่น ขอนแก่นหรือเชียงใหม่ ที่ภาคประชาชนมีความตื่นตัวค่อนข้างสูง มีกลุ่มองค์กรภาคประชาชนเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เช่น มูลนิธิขอนแก่นทศวรรษหน้า กลุ่มองค์กรเศรษฐกิจ 20 บริษัทในขอนแก่น กลุ่ม 24 องค์กรเงินขอนแก่น (เพิ่มเติมใน ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และคณะ, 2564) หรือภาคประชาสังคมในเชียงใหม่ที่มีมากถึง 9 กลุ่ม (สำนักข่าวอิศรา, 2559) เช่น ภาคีคนฮักเมืองเชียงใหม่ มูลนิธิสถาบันพัฒนาเมือง โฮงเฮียนสืบสานล้านนา ภาคีพื้นบ้าน ย่าน เวียงเชียงใหม่ เครือข่ายชุมชนเมืองรักเชียงใหม่ ชมรมชาวนิมนานเหมินทร์ หรือกลุ่มสถาปนิก คนใจบ้าน ฯลฯ กลุ่มภาคประชาสังคมเหล่านี้ริเริ่มโครงการพัฒนาเมืองอย่างรอบด้านโดยไม่จำเป็นต้องรอคอยการ

กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือจากรัฐ ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกันรองลงมาคือ กลุ่มตัวอย่างมากกว่าร้อยละ 45 มองว่ายังมีประเด็นเรื่องความเห็นต่างทางการเมือง และร้อยละ 40 มองว่าบึงกาฬยังขาดตัวกลางในการเชื่อมโยงความร่วมมือเพื่อทำงานร่วมกันในพื้นที่ ดังนั้น จังหวัดบึงกาฬควรมีการออกแบบหรือพัฒนากลไกกลางขึ้นมาเพื่อเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ และประสานความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความเห็นต่างทางการเมืองในพื้นที่ ดังเช่น ข้อคิดเห็นผู้ให้สัมภาษณ์รหัส B43 ที่มองว่าความร่วมมือในจังหวัดบึงกาฬยังขาดตัวกลางในการทำหน้าที่ประสานความร่วมมือหรือขับเคลื่อนการพัฒนาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังคำให้สัมภาษณ์ไว้ว่า *“...ความร่วมมือดี แต่ขาดแกนในการขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน...”* (หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 มิถุนายน 2565)

นอกจากนี้ จากผลการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหารภาครัฐและภาคเอกชน จำนวน 38 คน พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาคภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในบึงกาฬสามารถจำแนกได้เป็น 8 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) ความตระหนักและความรู้ของประชาชน 2) สถานภาพทางเศรษฐกิจของประชาชน 3) บริบททางการเมืองในพื้นที่ 4) ความตระหนักของภาคเอกชน 5) ขาดกลไกกลางในการประสานความร่วมมือในพื้นที่ 6) แรงงานไปทำงานต่างถิ่น 7) การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และ 8) ประเด็นปัญหาด้านความคุ้นชินกับการเปลี่ยนแปลง ตำแหน่งงานของข้าราชการที่มารับตำแหน่งที่สูงขึ้นในบึงกาฬ โดยกลุ่มคนเหล่านี้ย้ายเข้ามาปฏิบัติงานไม่นานก็ย้ายออกไปทำงานยังพื้นที่อื่น ซึ่งส่งผลกระทบอย่างมากต่อการสร้างความร่วมมือของส่วนราชการและความต่อเนื่องในการพัฒนาจังหวัดบึงกาฬ ดังเช่นข้อคิดเห็นของ B23 ที่บอกว่า

“...อีกหนึ่งประเด็นปัญหาสำคัญ คือ ความเคยชินต่อการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลง โยกย้าย บุคลากรภาครัฐที่เข้ามาทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาในพื้นที่ของแต่ละส่วนราชการที่สับเปลี่ยนหมุนเวียนอยู่ประจำ โดยเฉพาะระดับหัวหน้าส่วนราชการที่ย้ายมาและไม่นานก็ย้ายไปรับตำแหน่งที่สูงขึ้น ทำให้ขาดความต่อเนื่องของการดำเนินงานขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่และทำให้ประชาชนรู้สึกชินกับการโยกย้ายดังกล่าว จนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาในภาพรวม ใส่ใจกับปากท้องตนเองดีกว่าเพราะมีความคิดว่าเปลี่ยนคนมาก็เปลี่ยนวิธีการหรือนโยบายอีก...” (หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 มิถุนายน 2565)

ตลอดจน งานศึกษาวิจัยนี้ยังพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านสถานภาพทางเศรษฐกิจของปัจเจกบุคคลมีผลกระทบต่อความตระหนักของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อขับเคลื่อนงานพัฒนาด้านต่างๆ ร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐด้วย โดยพบว่าหนึ่งในสาเหตุที่ความร่วมมือจากประชาชนในบึงกาฬอยู่ในระดับต่ำ มาจากการที่ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้น้อยแต่ค่าครองชีพในบึงกาฬกลับอยู่ในระดับสูงจึงส่งผลให้ชาวบ้านมุ่งเน้นประกอบอาชีพเพื่อหารายได้มาเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวเป็นหลักและรู้สึกว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกิจงานด้านต่างๆ ของภาครัฐอาจทำให้เสียเวลาและมีผลกระทบต่อรายได้หรือการประกอบอาชีพของตนเอง ดังเช่น ข้อคิดเห็นของ B35 ที่บอกว่าสถานภาพทางเศรษฐกิจและรายได้ของประชาชนเป็นเงื่อนไขที่สำคัญมากต่อความร่วมมือ ดังคำกล่าวที่ว่า

“...ปัญหาด้านเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญเป็นลำดับแรกๆ เมื่อปากท้องไม่อิ่ม รายได้ไม่เพียงพอในการเลี้ยงดูครอบครัวและปัญหาด้านพื้นที่ของจังหวัดบึงกาฬห่างไกลจากจังหวัดใกล้เคียงในทุกทิศทาง ล้วนส่งผลให้ทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชนต้องดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของตนเองในจังหวัด...” (หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 มิถุนายน 2565)

เช่นเดียวกับความคิดเห็นของ B3 ที่ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า

“...จากปัญหาเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทำให้ผู้คนคิดถึงปากท้องของตนเองมาก่อนเป็นอันดับแรก จึงให้ความสำคัญกับสิ่งอื่นน้อยลง ให้ความร่วมมือผู้อื่นลดน้อยลง...” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดบึงกาฬ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มิถุนายน 2565)

ดังนั้น สถานภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนจึงเป็นอีกหนึ่งเงื่อนไขที่ส่งผลต่อระดับความร่วมมือในพื้นที่หนึ่งๆ ด้วย

จากผลการศึกษาที่ได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด จึงสามารถสรุปปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการประสานความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในบึงกาฬได้เป็น 9 ปัจจัยหลัก ประกอบด้วย 1) ขาดการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ 2) ประชาชนในจังหวัดยังตื่นตัวค่อนข้างน้อย 3) ปัจจัยด้านอุดมการณ์และความเห็นต่างทางการเมืองในพื้นที่ 4) ไม่มีกลไกกลางในการประสานความร่วมมือระดับจังหวัด 5) ปัญหาด้านความตระหนักของประชาชนที่จะเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาจังหวัดร่วมกับภาครัฐ 6) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจของประชาชน 7) ปัจจัยด้านการย้ายถิ่นฐานของวัยแรงงาน 8) ขาดระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และ 9) ปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลง

โยกย้ายตำแหน่งงานของข้าราชการที่มาปฏิบัติราชการในจังหวัดบึงกาฬเพื่อมารับตำแหน่งที่สูงขึ้นหรือมาทำงานในระยะเวลาสั้นๆ แล้วก็ย้ายไปปฏิบัติงานในจังหวัดอื่น

6.4 ปัจจัยเกื้อหนุนต่อการสร้างความร่วมมือในจังหวัดบึงกาฬ

จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เกื้อหนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการในจังหวัดบึงกาฬ 5 อันดับแรก ได้แก่

(1) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารภาครัฐและการจัดกิจกรรมที่ทำให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมีโอกาสพบปะหรือแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งประชากรมากกว่าร้อยละ 40 มองว่าทัศนคติและภาวะผู้นำของผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการส่งเสริมให้ภาคีเครือข่ายได้มีโอกาสพบปะและแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันอยู่เป็นประจำคือปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การทำงานร่วมกันมีประสิทธิภาพมากที่สุด

(2) ปัจจัยด้านเงินลงทุนที่เกิดจากการระดมทุนร่วมกันระหว่างภาคเอกชน ภาครัฐ และประชาชนเพื่อนำไปใช้พัฒนาจังหวัด ซึ่งประชาชนมากกว่าร้อยละ 37.5 มองว่า เงินที่ระดมทุนร่วมกันระหว่างภาคเอกชน ภาครัฐ และประชาชนจะเป็นปัจจัยสำคัญในระดับมากที่สุดที่ทำให้การพัฒนาจังหวัดบึงกาฬเกิดขึ้นอย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(3) ปัจจัยด้านทัศนคติ กล่าวคือ ประชาชน ร้อยละ 35 มองว่าทัศนคติของประชาชน/ เอกชนที่ตื่นตัวต่อการพัฒนาจังหวัด รวมไปถึงทัศนคติที่เปิดกว้างของข้าราชการต่อภาคเอกชน และประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการทำงานร่วมกันเพื่อพัฒนาจังหวัดบึงกาฬอย่างบูรณาการได้

(4) บทบาทการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่ 4.1) ปัจจัยด้านการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ 4.2) การลดข้อจำกัด/ความยุ่งยากด้านกฎเกณฑ์ของราชการ 4.3) การจัดตั้งหรือมอบหมายให้องค์กรหนึ่งๆ รับผิดชอบในการกิจด้านการประสานความร่วมมือโดยตรง และ 4.4) ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ เช่น การทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงานร่วมที่เป็นทางการ

(5) ถือเป็นปัจจัยที่มีความน่าสนใจอย่างมากเพราะเป็นปัจจัยเดียวที่ประชาชนส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 42.5 มองว่ามีความสำคัญต่ำที่สุดจากบรรดาค่าเฉลี่ยของปัจจัยทั้งหมด นั่นก็คือ ปัจจัยด้านการตระหนักต่อปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่ ซึ่งชาวบึงกาฬส่วนใหญ่มองว่ามีความสำคัญในระดับปานกลางเท่านั้น ในขณะที่ปัจจัยอื่นๆ ทั้ง 11 ปัจจัยดังกล่าวไปข้างต้น กลับมีความสำคัญระดับมากหรือมากที่สุดแต่มีเพียงปัจจัยด้านการตระหนักต่อปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่ที่ได้รับการจัดอันดับต่ำสุด ซึ่งเป็นดัชนีชี้วัดสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่าประชากรส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญต่อ “การตระหนักถึงปัญหาในบ้านเกิดของตนเองร่วมกัน” จึงทำให้

ความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายร่วม (Common Goals) ของคนในพื้นที่ไม่พบเห็นได้มากนัก

ตารางที่ 2 ผลวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนต่อปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน ในจังหวัดบึงกาฬ

ปัจจัย	ระดับความสำคัญต่อการทำงานร่วมกัน				
	น้อยมาก (1)	น้อย (2)	ปานกลาง (3)	มาก (4)	มากที่สุด (5)
ทัศนคติและภาวะผู้นำของผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ	0	7.5	22.5	30	40
การส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ	0	2.5	17.5	47.5	32.5
เงินลงทุนที่เกิดจากการระดมทุนร่วมกันระหว่างภาคเอกชน ภาครัฐ และประชาชนเพื่อนำไปใช้พัฒนาจังหวัด	2.5	5	20	35	37.5
การสื่อสารกับสังคมที่มีประสิทธิภาพและทั่วถึง	0	0	22.5	42.5	35
การลดข้อจำกัด/ความยุ่งยากด้านระเบียบ กฎเกณฑ์ของราชการ	0	2.5	20	45	32.5
การจัดกิจกรรมที่ทำให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมีโอกาสพบปะหรือแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันอย่างต่อเนื่อง	0	10	20	30	40
การจัดตั้งหรือมอบหมายให้หน่วยงานหนึ่งๆ ทำหน้าที่รับผิดชอบในการกิจด้านการประสานและส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือเพื่อพัฒนาจังหวัดโดยตรง	0	5	27.5	45	22.5
การตระหนักต่อปัญหาด้านต่างๆ ร่วมกันของคนในพื้นที่	0	2.5	42.5	22.5	32.5
ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ เช่น การทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงานร่วมที่เป็นทางการ	0	2.5	35	42.5	30
ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ	0	10	40	30	20
ทัศนคติของประชาชน/เอกชน ที่ตื่นตัวต่อการพัฒนาจังหวัด	2.5	2.5	30	30	35
ทัศนคติที่เปิดกว้างของข้าราชการต่อภาคเอกชนและประชาชน	2.5	2.5	35	25	35

6.5 แนวทางในการยกระดับความร่วมมือเพื่อพัฒนาจังหวัดบึงกาฬ

ผลการศึกษาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการยกระดับความร่วมมือในจังหวัดบึงกาฬ แบ่งได้เป็น 8 แนวทางหลัก ได้แก่

(1) การพัฒนาบทบาทของภาครัฐซึ่งควรปรับเปลี่ยนให้เป็นการทำงานเชิงรุกมากขึ้น และตระหนักต่อบทบาทของตนเอง ที่จะต้องบูรณาการการทำงานร่วมกันกับทุกภาคส่วนอย่างรอบด้านมากขึ้น เปิดช่องทาง และสร้างกลไกกลางในการประสานความร่วมมือในระดับพื้นที่ให้เกิดขึ้น

(2) บทบาทภาคเอกชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมและตระหนักต่อผลประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้น ดังเช่นความคิดเห็นของ B37 มองว่า

“...องค์กรภาคเอกชนต้องมีความเสียสละมากกว่าที่เป็นอยู่และจับกลุ่มกันในการพัฒนาจังหวัดให้มากกว่านี้...” (หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 มิถุนายน 2565)

(3) สร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้ให้กับประชาชนในจังหวัด โดยควรมุ่งการสร้างอาชีพให้กับประชาชน การพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร รวมถึงการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของ B16 มองว่า

“...พัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาอาชีพ เมื่อกินดีอยู่ดี การมีส่วนร่วมกับทางราชการก็จะดีขึ้น...” (ผู้บริหารสถาบันการศึกษาในจังหวัดบึงกาฬ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มิถุนายน 2565)

ดังนั้น หากประชาชนมีสถานภาพทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นก็อาจส่งผลต่อการยกระดับความร่วมมือในพื้นที่ได้ด้วย

(4) การส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว ควรเน้นให้ความสำคัญกับการสร้างอัตลักษณ์บึงกาฬ เรื่องราวความเชื่อ ส่งเสริมการท่องเที่ยวชุมชน และการฟื้นฟูวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมี “ทางเลือก” ในการสร้างอาชีพและรายได้มากขึ้น

(5) การสร้างเอกภาพทางการเมืองโดยทุกฝ่ายต้องหยุดการแก่งแย่งทางการเมืองและสร้างกิจกรรมที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีเพื่อให้ทุกขั้วการเมืองในพื้นที่ประสานเป็นหนึ่งเดียวกัน

(6) การพัฒนามหาวิทยาลัย โดยประชาชนมองว่ามหาวิทยาลัยเป็นกลไกที่สามารถขับเคลื่อนกิจกรรมความร่วมมือในระดับพื้นที่ได้ ดังเช่นความคิดเห็นของ B12 ที่กล่าวว่า

“...จังหวัดบึงกาฬควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ได้มาตรฐานนานาชาติ เพื่อดึงดูดให้เกิดการเรียนรู้ของเยาวชนในพื้นที่ ที่เกิดการจ่ายเงินภายในจังหวัดและกระตุ้นเศรษฐกิจ และจะก่อให้เกิดอาชีพใหม่ๆ ภายในจังหวัด และควรพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความหลากหลายในการลงทุนมากขึ้น เพื่อดึงดูดให้ภาคส่วนต่างๆ หันมาให้ความสนใจและร่วมลงทุน และเร่งพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐาน ความสะอาด สะอาด ปลอดภัย และคุ้มค่า เพื่อดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวในจังหวัด ทำให้เกิดรายได้ และส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชนในพื้นที่อีกด้วย...” (หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 มิถุนายน 2565)

(7) การสร้างความตระหนักรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมแบบองค์รวม โดยควรสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนกลับมาทำงานที่บึงกาฬและมาพัฒนาบ้านเกิดของตนเอง และควรสร้างการมีส่วนร่วมแบบองค์รวมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการสื่อสารกับสังคม

(8) การจัดการความรู้สึกเคยชินต่อการเปลี่ยนแปลงหรือการย้ายตำแหน่งงานของข้าราชการ ซึ่งควรสร้างเงื่อนไขที่จะทำให้ข้าราชการซึ่งย้ายมารับตำแหน่งสูงขึ้นที่บึงกาฬสามารถทำงานได้แบบต่อเนื่อง โดยไม่ควรย้ายมาทำงานในระยะสั้นๆ แล้วย้ายไปที่อื่น ดังนั้นข้าราชการที่ประสงค์จะย้ายเข้ามารับตำแหน่งสูงขึ้นในบึงกาฬนั้น ควรแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการพัฒนาบึงกาฬจริงๆ และจังหวัดบึงกาฬควรกำหนดเงื่อนไขบางอย่าง เช่น กำหนดให้คนที่เข้ามารับตำแหน่งที่สูงขึ้นปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างน้อย 2 หรือ 3 ปี ถึงจะสามารถโอนย้ายไปทำงานยังพื้นที่อื่นได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมองว่า ประเด็นสำคัญเร่งด่วนที่จังหวัดบึงกาฬควรดำเนินการเพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาจังหวัดอย่างบูรณาการได้อย่างเป็นรูปธรรม คือ การพัฒนากลไกกลางเพื่อประสานความร่วมมือในระดับจังหวัด (Collaboration Centre: CC) ขึ้นมา ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญเพราะการมีกลไกกลางเพื่อประสานความร่วมมือในพื้นที่เป็นเงื่อนไขความสำเร็จของการพัฒนาเมืองทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการพัฒนาจังหวัดขอนแก่น (ศุภวัฒนากร วงศ์วนสุ และคณะ, 2564) กรณีการฟื้นฟูย่านเศรษฐกิจของเมืองในญี่ปุ่น (Pholsim & Inaba, 2021) กรณีการพัฒนาเมืองอัจฉริยะของญี่ปุ่นและเนเธอร์แลนด์ (กรภรณ์ เรืองวิชา และคณะ, 2564) กรณีการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะของเมืองคริสเตียนซานด์ในประเทศนอร์เวย์ (Lindseth & Reitan, 2007) หรือกรณีการประสานความขัดแย้งในการจัดการภัยพิบัติของรัฐโอเรกอนในสหรัฐอเมริกา (Greenwood, Singer, & Willis, 2021) ซึ่งเมืองเหล่านี้ล้วนประสบความสำเร็จได้ด้วยการทำงานของ “กลไกกลาง” ที่ทำหน้าที่เสมือนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

ระดมความร่วมมือ ประสานความขัดแย้ง เชื่อมโยงทรัพยากรระหว่างหน่วยงาน หรือขับเคลื่อนผลประโยชน์ร่วม (Collaborative Advantages) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายให้เกิดขึ้นอย่างสมดุล อีกทั้งการมีกลไกกลางในการประสานความร่วมมือระดับจังหวัดยังถือเป็นเงื่อนไขตั้งต้นสำคัญ (Starting Condition) ที่จะทำให้เกิดการสร้างค่านิยมร่วม (Collectivism) และกระบวนการสั่งสมการเรียนรู้ทางสังคมร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ได้เล็งเห็นความสำคัญของการเข้าไปทำงานพัฒนาบึงกาฬร่วมกับภาครัฐในพื้นที่อันจะทำให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคเอกชนถูกยกระดับให้มีความเข้มแข็งอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

7. สรุปและอภิปรายผล

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์สาเหตุที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ในจังหวัดบึงกาฬ และวิเคราะห์แนวทางในการยกระดับความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาบึงกาฬให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการศึกษาเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ซึ่งมีกลุ่มประชากรตัวอย่าง 2 กลุ่ม รวม 78 คน ประกอบด้วยกลุ่มแรกคือ กลุ่มผู้บริหารภาครัฐและภาคเอกชนในบึงกาฬ จำนวน 38 คน โดยในกลุ่มนี้ใช้แบบสัมภาษณ์ในการเก็บข้อมูล ส่วนกลุ่มที่สองคือ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาจังหวัดบึงกาฬซึ่งเป็นประชาชนใน 8 อำเภอ รวม 40 คน โดยกลุ่มเป้าหมายที่สองนี้ใช้แบบสอบถามในการเก็บข้อมูล ซึ่งผลการศึกษาพบว่าภาพรวมการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชนในบึงกาฬอยู่ในระดับปานกลาง โดยแบบแผนของความร่วมมือในจังหวัดบึงกาฬเกิดขึ้นในลักษณะที่ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเอง (Intergovernmental Relations) มีความเป็นหนึ่งเดียวกันสูง ในขณะที่ความร่วมมือระหว่างประชาชนกับราชการ (Public-and-civic Relations) อยู่ในระดับปานกลาง และความร่วมมือระหว่างเอกชนกับราชการ (Public-and-private Relations) อยู่ในระดับที่ต่ำ โดยภาคเอกชนยังเข้ามามีบทบาทในงานพัฒนาจังหวัดร่วมกับภาครัฐค่อนข้างน้อย อีกทั้งประชาชนในบึงกาฬยังมีคุณลักษณะของการเป็นผู้รอรับบริการจากรัฐและมีบทบาทในการเป็นผู้นำเพื่อขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันกับภาครัฐน้อยมาก ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัดบึงกาฬของ โพธิ์คิน ชาวอุบลฯ และปัทมา จรูญโรจน์ ณ อยุธยา (2563) ที่พบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในบึงกาฬเกิดขึ้น ในรูปแบบของการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ส่วนบทบาทการมีส่วนร่วมด้านอื่นๆ ยังมีน้อยมาก เช่นเดียวกับงานศึกษาของ ภูมิพัฒน์ พลราช (2556) ที่พบว่าบทบาทของประชาชนชาวบึงกาฬในการติดตามและตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอยู่ในระดับที่ต่ำมาก ประชาชนยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญ

ของตนเองในการเข้าไปร่วมจัดการทรัพยากรของจังหวัดและให้ข้อเสนอแนะว่าชาวบึงกาฬควรได้รับการกระตุ้นและปลูกฝังจิตสำนึกในการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาหรือจัดการทรัพยากรในพื้นที่ให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ด้วย รวมถึงงานศึกษาของ ปาลกฤษณ์ นาคะปักษิณ (2555) ซึ่งพบว่าแม้ทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดจะมีความพร้อมเพื่อยกระดับการพัฒนาต่อยอดในด้านต่างๆ แต่ความเข้มแข็งของชุมชนในบึงกาฬที่จะขับเคลื่อนงานพัฒนาต่อยอดการจัดการทรัพยากรของพื้นที่ยังอยู่ในระดับต่ำ อย่างไรก็ตาม นอกจากข้อค้นพบจากงานวิจัยเหล่านี้ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวบึงกาฬซึ่งอยู่ในระดับต่ำแล้ว ผลการศึกษาวิจัยในบทความนี้ยังพบว่าบทบาทของภาคเอกชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดบึงกาฬยังอยู่ในระดับต่ำด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมองว่าผลการศึกษาที่สะท้อนถึงระดับความร่วมมือจากภาคประชาชนและภาคเอกชนที่ต่ำในบึงกาฬนั้น อาจเป็นเพราะงานวิจัยชิ้นนี้เกิดขึ้นในช่วงระยะแรกๆ ของการสร้างเมือง บึงกาฬมาได้เพียง 11 ปีเท่านั้น บทบาทของหน่วยงานรัฐจึงต้องเป็นตัวนำขับเคลื่อนงานพัฒนา ในขณะที่กระบวนการทางสังคมของประชาชนและภาคเอกชนในพื้นที่ยังไม่สามารถก่อตัวได้อย่างเข้มแข็งมากนักเพราะอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านและสังคมกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม จึงทำให้ความตระหนักและบทบาทของภาคประชาชนและภาคเอกชนในการเข้ามาทำงานร่วมกันกับภาครัฐยังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งผู้วิจัยมองว่าในอนาคตควรมีงานศึกษาเพิ่มเติมเพื่อพิสูจน์สมมติฐานนี้ โดยควรเป็นงานศึกษาเปรียบเทียบเชิงพัฒนาการตามลำดับเวลาระดับความร่วมมือของภาคประชาชนและภาคเอกชนในการพัฒนาบึงกาฬช่วง 10 ปีแรกกับช่วง 10 ปีต่อจากนี้ เกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้างหรือมีความเข้มแข็งมากขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปจากงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้สะท้อนให้เห็นว่าสาเหตุที่ทำให้การทำงานร่วมกันระหว่างประชาชน ภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดบึงกาฬอยู่ในระดับต่ำมาจาก 9 ปัจจัยหลัก ได้แก่ 1) ขาดการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ 2) ประชาชนในจังหวัดยังตื่นตัวค่อนข้างน้อย 3) ความเห็นต่างทางการเมือง 4) ขาดตัวกลางในการเชื่อมโยงความร่วมมือภายในพื้นที่ 5) ความตระหนักรู้ของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำ 6) สถานภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนซึ่งส่วนใหญ่มีรายได้น้อยจึงมุ่งเน้น การประกอบอาชีพเพื่อหารายได้มาเลี้ยงดูครอบครัวมากกว่าที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัด 7) แรงงานไปทำงานต่างถิ่น 8) การสื่อสารที่ไม่มีประสิทธิภาพ และ 9) ปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงานของข้าราชการที่มาทำงานในบึงกาฬในระยะสั้นๆ เพื่อรับตำแหน่งที่สูงขึ้นเท่านั้น

นอกจากนี้ งานศึกษาวิจัยนี้ยังได้จำแนกแนวทางเพื่อยกระดับความร่วมมือในจังหวัดบึงกาฬออกเป็น 8 แนวทางหลัก ได้แก่ 1) บทบาทของภาครัฐกับการทำงานเชิงรุกมากขึ้น

2) บทบาทภาคเอกชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมและตระหนักต่อผลประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้น
 3) แผนนโยบายที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสร้างรายได้ให้ประชาชน 4) การส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว 5) การสร้างเอกภาพทางการเมือง 6) การพัฒนามหาวิทยาลัยให้เกิดขึ้นในพื้นที่ 7) การสร้างความตระหนักรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมแบบองค์รวม และ 8) การขจัดความรู้สึกเคยชินต่อการเปลี่ยนแปลงหรือย้ายตำแหน่งงานของข้าราชการ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมองว่าสาเหตุที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดบึงกาฬอยู่ในระดับปานกลางนั้นเนื่องจากขาด “กลไกกลาง” เพื่อประสานความร่วมมือภายในพื้นที่ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมองว่าการประสานความร่วมมือในบึงกาฬจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรมีการจัดตั้งกลไกกลางในระดับจังหวัดขึ้นมา โดยกลไกกลางดังกล่าวนี้ไม่ควรเป็นกลไกที่เกิดขึ้นตามโครงสร้างของหน่วยงานราชการแบบทั่วไปแต่ควรถูกจัดตั้งมาจากการตั้งเป้าหมายร่วม ระหว่างภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาควิชาการ และหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ ในลักษณะที่อาจจะก่อตั้งเป็นเพียงคณะทำงาน สมาคม สถาบัน หรือเกิดขึ้นในลักษณะองค์กรนิติบุคคลใหม่ เช่น การจัดตั้งสถาบันคลังสมองของพื้นที่ ศูนย์ประสานงานหรือคณะทำงานเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ หรือองค์กรเพื่อการพัฒนาเมืองบึงกาฬรูปแบบต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นมาโดยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งจากงานศึกษาความร่วมมือในการพัฒนาจังหวัดขอนแก่นของ ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ และคณะ (2564) รวมถึงงานศึกษาความร่วมมือเพื่อพัฒนาเมืองอัจฉริยะในญี่ปุ่นและเนเธอร์แลนด์ ของภาภรณ์ เรืองวิชา, ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ, และสุริยานนท์ พลสิม (2564) พบว่าการมีองค์กรกลางทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในพื้นที่หนึ่งๆ มีความสำคัญอย่างมากต่อการยกระดับความร่วมมือและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกันของคนในพื้นที่ ดังนั้น จังหวัดบึงกาฬจึงควรจัดตั้งกลไกกลางบางอย่างซึ่งทำหน้าที่ประสานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาจังหวัดโดยเฉพาะขึ้นมา ซึ่งกลไกกลางดังกล่าวควรเป็นองค์กรรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วนในพื้นที่ มีความยืดหยุ่นสูง มีภารกิจหรือจุดเน้นในการทำงานเฉพาะของตนเอง และที่สำคัญก็คือกลไกกลางนี้ต้องสามารถเชื่อมโยงกับกลุ่มคนจากภายนอกและภายในจังหวัดได้ ทุกกลุ่มไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน มหาวิทยาลัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกลุ่มเครือข่ายทางการเมืองที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันให้เข้ามาทำงานเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดร่วมกันได้

8. ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอที่ได้จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์และข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

8.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

สำหรับข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์เพื่อยกระดับความร่วมมือในการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของสำนักงานจังหวัดบึงกาฬนี้ ประกอบด้วย 4 ประเด็นหลัก คือ

(1) การออกแบบหรือสร้างกลไกที่เป็นตัวกลางประสานความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชนในจังหวัดบึงกาฬให้เกิดขึ้น ดังเช่น กรณีของจังหวัดขอนแก่น ภูเก็ต เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน หรือชลบุรี ที่ได้มีการจัดตั้งบริษัท พัฒนาเมือง วิสาหกิจพัฒนาเมืองของจังหวัด หรือ “องค์กรตัวกลาง” ในระดับจังหวัดขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนความร่วมมือให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาจังหวัดร่วมกัน

(2) การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจและส่งเสริมการพัฒนาในพื้นที่ (Decision and Development Support System) และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อยกระดับประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด รวมถึงระบบการสื่อสารแบบองค์รวมที่มีประสิทธิภาพครอบคลุมการสื่อสารทุกช่องทางและทุกรูปแบบ

(3) การส่งเสริมและกระตุ้นให้ภาคเอกชนต้นตัวที่จะเข้ามาทำงานร่วมกันหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของสำนักงานจังหวัดในการประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนและส่วนราชการในพื้นที่ อำนวยความสะดวกด้านการบริหารระเบียบของทางราชการที่จะเกื้อหนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างบริษัทเอกชนและประชาชนในท้องถิ่น เป็นไปด้วยความราบรื่นมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลักดันให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนงานพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า และการท่องเที่ยวในจังหวัดร่วมกัน

(4) แนวนโยบายที่มีจุดเน้นในการแก้ไขปัญหาความยากจน สร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้กับประชาชน เพราะจากผลการศึกษาพบว่าระดับความร่วมมือมีส่วนแปรผันตามปัจจัยด้านสถานภาพทางเศรษฐกิจและรายได้ของประชาชนในพื้นที่ เมื่อประชาชนมีความยากจน รายได้น้อย แต่ค่าครองชีพสูงก็จะทำให้ประชาชนไม่สนใจที่จะสละเวลาให้ความร่วมมือเพื่อมาพัฒนาจังหวัดร่วมกันกับภาครัฐ เพราะต้องเอาเวลาไปทำงานหารายได้มาเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวก่อนเป็นอันดับแรก ดังนั้น การสร้างงาน สร้างรายได้ที่เพียงพอให้กับประชาชน จึงเป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่จะช่วยยกระดับความร่วมมือในบึงกาฬได้

8.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

สำหรับข้อเสนอแนะงานวิจัยในอนาคตมี 2 ประเด็นคือ

(1) การพัฒนางานวิจัยเพื่อศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ระหว่างจังหวัดที่ประชาชนมีค่าเฉลี่ยรายได้สูงและจังหวัดที่ประชาชนมีค่าเฉลี่ยรายได้ต่ำกับผลกระทบต่อระดับความร่วมมือภายในเมืองหนึ่งๆ ว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไรบ้าง เพื่อเป็นการพิสูจน์ (Falsify) ข้อค้นพบที่ได้จากงานวิจัยชิ้นนี้ และอาจนำไปสู่การค้นพบประเด็นการศึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อการวิชาการในด้านอื่นๆ เพิ่มเติมได้

(2) งานศึกษาวิจัยเปรียบเทียบระดับความร่วมมือในบึงกาฬช่วง 10 ปีต่อจากนี้ว่ามีความร่วมมือที่สูงขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้างเพื่อพิสูจน์สมมติฐานของผู้วิจัยที่ตั้งสมมติฐานไว้ในบทความนี้ว่าหนึ่งในสาเหตุสำคัญของระดับความร่วมมือจากภาคประชาชนและภาคเอกชนที่ต่ำนั้น อาจเป็นเพราะงานวิจัยนี้เกิดขึ้นในช่วงระยะแรกๆ ของการสร้างเมืองบึงกาฬจึงทำให้หน่วยงานภาครัฐต้องมีบทบาทมากในการขับเคลื่อนงานพัฒนาจังหวัด

8.3 ข้อจำกัดของงานวิจัย

งานศึกษานี้เกิดขึ้นในช่วงวิกฤติการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19 ซึ่งส่งผลต่อการเก็บข้อมูลภาคสนามโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสัมภาษณ์ผู้บริหารส่วนราชการบางหน่วยงานเกิดขึ้นในรูปแบบการสัมภาษณ์ออนไลน์หรือการสัมภาษณ์ระยะไกล ทำให้มีข้อจำกัดในการใช้เทคนิคการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม (Participatory Observation) ระหว่างนักวิจัยกับกลุ่มตัวอย่างได้น้อยกว่าการสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัวในหน่วยงานขององค์กรนั้นๆ อย่างไรก็ตามในขณะที่ทำการสัมภาษณ์นักวิจัยได้ตระหนักถึงข้อจำกัดด้านนี้และพยายามเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคำถามวิจัยและบริบทแวดล้อมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสนใจของงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ให้ครอบคลุมมากที่สุด

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ปาลกฤษณ์ นาคะปักชิน. (2555). *ศักยภาพและความพร้อมด้านการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวของจังหวัดบึงกาฬ* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ปุ่น เทียงบุรณธรรม, ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ, ฐานปนา บุญยประวิตร, สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย, และสุรียานนท์ พลสมิ. (2563). *กิจการพัฒนาเมืองของไทย: ความคิด ความหวัง และความพยายาม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม.
- โพธิ์คิน ชาวอุบลลา, และปัทมา จรูญโรจน์ ณ อยู่ธยา. (2563). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในจังหวัดบึงกาฬ. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี*, 12(2), 354-367.
- ภาภรณ์ เรืองวิชา ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ, และสุรียานนท์ พลสมิ. (2564). การพัฒนาเมืองอัจฉริยะ: บทเรียนจากต่างแดนสู่ข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย. *วารสารการบริหารนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น*, 6(4), 165-180.
- ภูมิพัฒน์ พลราช. (2556). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำกุดทิง จังหวัดบึงกาฬ* (วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต), สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). *เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ, สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย, และสุรียานนท์ พลสมิ. (2564). *ขอนแก่น โมเดล* (พิมพ์ครั้งที่ 3). ขอนแก่น: คลังน่านวิทยา.
- สำนักข่าวอิศรา. (2559, 14 มีนาคม). *เชียงใหม่โมเดล Timeline ปัจจัยความสำเร็จ ของประชาสังคมในเมือง*. สืบค้นเมื่อ 11 มกราคม 2566, จาก https://www.isranews.org/content-page/item/45527-timeline_45527.html
- สุรียานนท์ พลสมิ. (2566ก). *1 ทศวรรษบึงกาฬ: ครบรอบ 10 ปีแห่งการพัฒนา* (พิมพ์ครั้งที่ 2). บึงกาฬ: สำนักงานจังหวัดบึงกาฬ.
- สุรียานนท์ พลสมิ. (2566ข). ภาควิชา: แนวคิดและทฤษฎีการศึกษาวิจัยในอนาคต. *วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์*, 40(2), 196-218.

ภาษาอังกฤษ

- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(S1), 44-55.
- Greenwood, S., Singer, L., & Willis, W. (2021). *Collaborative Governance: Principles, Processes, and Practical Tools*. New York: Routledge.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(3), 3-19.
- Huxham, C. (2003). Theorizing Collaboration Practice. *Public Management Review*, 5(3), 401-423.
- Laegreid, P. (2015). Christopher Hood, "Public Management for All Seasons?". In Lodge, M., & Page E., C., & Balla, S. J. (Eds.). *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration* (pp. 541-558). New York: Oxford University Press.
- Lindseth, G., & Reitan, M. (2007). The Urban Governance of Transport and the Environment in the City of Kristiansand. *Journal of Environmental Planning and Management*, 50(1), 135-151.
- O'Leary, R. (2015). From Silos to Networks: Hierachy to Heterachy. In Guy, M. E., & Rubin, M. N. (Eds.). *Public Administration Evolving: From Foundations to the Future* (pp. 84-101). New York: Routledge.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Osborne, S. P. (2018). From Public Service-dominant Logic to Public Service Logic: are Public Service Organizations Capable of Co-production and Value Co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225-231.
- Pholsim, S., & Inaba, Y. (2022). Roles of Policy Brokers in Collaborative Governance: Evidence from Khon Kaen and Bueng Kan Cities in Thailand. *Asian Politics and Policy*, 14(3), 1-14
- Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, M. (2018). Understanding Co-Production as a New Public Governance Tool. *Policy and Society*, 37(3), 277-293.