

แนวทางการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบในการบริหารจัดการท้องถิ่น ผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม¹

วัลย์พร ชินศิริ² และศุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ³

วันที่รับบทความ: 5 มีนาคม 2567

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 28 พฤษภาคม 2567

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 4 มิถุนายน 2567

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาและวิเคราะห์ถึงกลไกการสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านงบประมาณแบบมีส่วนร่วม 2) เพื่อวิเคราะห์และแสวงหาแนวทางในการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านงบประมาณแบบมีส่วนร่วม เป็นการศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยเทคนิคการวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal: PRA) ด้วยเครื่องมือการสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบกับการจัดเสวนากลุ่มย่อย การสังเกตแบบมีส่วนร่วม โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำชุมชนในเขตพื้นที่ศึกษา เครือข่ายภาคประชาชน/ภาคประชาสังคม เครือข่ายภาคธุรกิจเอกชน เครือข่ายภาครัฐ เครือข่ายทางวิชาการและสถาบันการศึกษา รวมเป็น 60 คน ผลการศึกษาพบว่า กลไกที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาตัวแบบเพื่อสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ คือ 1) มีระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวย 2) การมีผู้นำความร่วมมือ 3) มีความเข้มแข็งของภาคประชาชน 4) มีภาคีเครือข่ายความร่วมมือ 5) มีทุนความร่วมมือ 6) มีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ 7) มีความต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการ ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย ควรส่งเสริมให้เกิดทุนความร่วมมือที่มีอยู่ผ่านภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน และดำเนินกิจกรรมความร่วมมือผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมด้วยการขับเคลื่อนของผู้นำความร่วมมือ

คำสำคัญ เครือข่ายความร่วมมือ, การบริหารจัดการท้องถิ่น, การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ปี พ.ศ. 2565

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจักษ์สุตรรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยนานาชาติแสตมฟอร์ด วิทยาเขตหัวหิน จังหวัดเพชรบุรี 76120 อีเมล: walai11@hotmail.com

³ รองศาสตราจารย์ ดร. คณະมนุชยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี 76000 อีเมล: supanut.sub@mail.pbru.ac.th

Guidelines for Developing Mechanisms and Models for Local Governance through Participatory Budgeting

Walaiporn Chinnasri⁴ and Supanut Subnavin⁵

Received: 5 March 2024

Revised: 28 May 2024

Accepted: 4 June 2024

Abstract

This research article aims to: 1) study the creation of a mechanism to strengthen the network cooperation in local government management through participatory budgeting and 2) study the guidelines for creating a mechanism and developing a model to strengthen the network cooperation in local government management through participatory budgeting. This study employed qualitative research methods using participatory community analysis techniques (Participatory Rural Appraisal: PRA) with in-depth interviews and small group discussions. The key informants were local government organization leaders, community leaders in the study area, public sector/civil society network, private network, government network, and academic and educational institution network totaling 60 people. The results of the study revealed that the mechanisms for developing the model to strengthen network cooperation comprised 1) supportive rules and regulations, 2) cooperative leader, 3) strong public sector, 4) collaborative network, 5) participatory budgeting, 6) sufficient budget support, and 7) activity or project continuity. Additionally, the research results suggested that the existing collaborative funds should be promoted through network partners in all sectors, whereas the cooperative activities should be implemented through participatory budgeting with the execution of collaborative leaders.

Keywords Network Collaboration, Local Governance, Participatory Budgeting

⁴ Assistant Professor. Dr., Public Administration Program, Stamford International University Hua Hin Campus, Phetchaburi 76120. E-mail: walai11@hotmail.com

⁵ Associate Professor. Dr., Faculty of Humanities and Social Sciences, Phetchaburi Rajabhat University, Phetchaburi 76000. E-mail: supanut.sub@mail.pbru.ac.th

1. บทนำ

จากนโยบายการกระจายอำนาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีบทบาทและภารกิจในการจัดให้มีบริการสาธารณะมากยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันก็เป็นหน่วยงานที่ต้องมีการปรับตัวตามกระแสของการเปลี่ยนโลกในยุคศตวรรษที่ 21 การทำงานในแบบเดิมๆ นั้นก่อให้เกิดการทำงานที่ล่าช้า การยึดติดระเบียบกฎเกณฑ์และวิธีการ อันไม่ก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมใหม่ๆ ไม่เกิดการเรียนรู้และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนไม่พึงพอใจในคุณภาพของบริการที่รัฐจัดให้ ประกอบกับความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมที่เรียกร้องและมีส่วนร่วมกับการจัดการภาครัฐมากขึ้น ดังนั้น การปกครองท้องถิ่น (Local Government) จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานของตนเองเช่นเดียวกัน โดยเปลี่ยนไปเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นแนวคิดที่รองรับต่อปรากฏการณ์ อันเนื่องมาจากปัญหาความซับซ้อนของงานสาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก และปัญหาข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรของท้องถิ่นเอง รวมทั้งความเข้มแข็งและความกระตือรือร้นของภาคประชาสังคมได้ทำให้พื้นที่สาธารณะกำลังเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมจากภาคีเครือข่ายต่างๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Loffler, 2005, p. 166)

นอกจากนี้ ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ยังมีปัญหาที่เกิดจากการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง คือ 1) มีแนวคิด (Conceptualization) ที่แตกต่างกันระหว่างความคิดที่ว่าป็นองค์กรที่มีความอิสระหรืออยู่ในกำกับดูแลมากนักอยู่เพียงใด 2) ปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการแบ่งแยกหน้าที่กันระหว่างระดับบนระดับล่างไม่ชัดเจน ระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยน ขาดความสอดคล้อง การบริหารงานที่มีแนวโน้มเป็นราชการมากขึ้นจึงขาดความคล่องตัว ปัญหาบุคลากร เช่น การแต่งตั้งไม่เป็นธรรม ข้าราชการท้องถิ่นไม่สามารถแสดงศักยภาพได้อย่างเต็มที่ ปัญหาวิธีปฏิบัติราชการส่วนใหญ่ขาดผู้มีความรู้ ขาดประสบการณ์ผู้นำ เป็นต้น 3) ปัญหาจากปัจจัยที่ส่งเสริมระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ระบบปฏิรูประบบคลังท้องถิ่น ศักยภาพของท้องถิ่น 4) ปัญหาจากสภาพแวดล้อม (Externals Factor) อาทิ ภาคราชการ ในเรื่องการปฏิรูประบบราชการ การสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบราชการ ภูมิภาค (CEO) การปฏิรูปวิธีปฏิบัติราชการภาคการเมืองในเรื่องการถูกแทรกแซงด้วยการเมืองระดับชาติ นโยบายรัฐบาลในเรื่องนโยบายลักษณะมุ่งดำเนินการกับประชาชนโดยตรงที่กำหนดเป็นวาระแห่งชาติ อาทิ นโยบายด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ เป็นต้น รวมถึงขาดความ

ชัดเจนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น 5) ปัญหาการบริหารแผนการกระจายอำนาจ ได้แก่ การขาดเอกภาพในการมองเห็นทั้งระบบก่อนถ่ายโอน การแก้ปัญหาในระดับจังหวัด การมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาก การมีปัจจัยแทรกซ้อนอื่นๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้ เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร, 2557)

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นหลักการนำไปสู่ประเด็นความสนใจในประสิทธิภาพ และศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีบริการสาธารณะ ตลอดจนข้อกังวลเกี่ยวกับความโปร่งใสของระบบบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ดังนั้น จึงมีการขับเคลื่อนการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามากำกับดูแล ตรวจสอบและดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดสำคัญที่ว่า 1) ไม่มีใครรู้ปัญหาและความต้องการในการพัฒนาดีไปกว่าประชาชนผู้เป็นเจ้าของปัญหาและพื้นที่ดำเนินงาน 2) การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่เสนอจากประชาชนอยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่เป็นจริง นำไปสู่การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่ตรงกับความเป็นจริง 3) การใช้จ่ายงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดเป็นไปด้วยความประหยัดและมีประสิทธิภาพ 4) การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง จากพื้นฐานแนวคิดดังกล่าวข้างต้น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติโดยคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นจึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการเสนอให้แก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชนโดยไม่ต้องให้ประชาชนร้องขอ เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม (คณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559)

ดังนั้น ในการศึกษาแนวทางการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบในการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม สำหรับการจัดให้มีบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งนี้ มีคำถามการวิจัยคือ กลไกการสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นอย่างไร และจะมีแนวทางอย่างไรในการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ อันเป็นการป้องกันการกระจุกตัวของอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเอื้ออำนวยต่อการสนับสนุนบทบาทของชุมชนและภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการตนเองให้มากที่สุด เพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และพันธกิจของแผนการกระจายอำนาจ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทตัดสินใจในกิจกรรมสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ เกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของประชาชน การเสริมสร้างความเข้มแข็งดังกล่าวจึงจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือในการบริหารงานภาครัฐ โดยการพัฒนารูปแบบและวิธีการในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting: PB) ซึ่งเป็นแนวคิดที่โด่งดังและแพร่หลายในประเทศต่างๆ ทั่วโลก แนวคิดการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นอีกหนึ่งนวัตกรรมประชาธิปไตยที่ถูกเลือกนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐในหลายประเทศ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการใช้ทรัพยากรและความพร้อมรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีฐานคิดมาจากประชาธิปไตยทางตรง ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจผ่านกระบวนการงบประมาณ และต้องการให้ประชาชนจำนวนมากได้มีโอกาสเรียนรู้การทำงานของภาครัฐ ซึ่งการที่ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในเรื่องประโยชน์สาธารณะ ส่งผลต่อการปรับปรุงผลการดำเนินงานของภาครัฐ ลดระบบอุปถัมภ์ ระบบเครือญาติ และแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (Shah, 2007, p. 1) อันจะเป็นแนวทางและเป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- (1) ศึกษาและวิเคราะห์ถึงกลไกการสร้างเสริมความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านงบประมาณแบบมีส่วนร่วม
- (2) เพื่อวิเคราะห์และแสวงหาแนวทางในการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

3. การทบทวนวรรณกรรม

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายความร่วมมือ

ภายใต้สภาพการณ์ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ส่งผลให้เส้นแบ่งขอบเขตการแสดงบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ และตัวแสดงที่มีใช้ภาครัฐ เกิดความไม่ชัดเจนดังเช่นในอดีตอีกต่อไป เพื่อรับมือกับสิ่งท้าทายที่มีมากขึ้น บริบททางสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลาย และมีความสลับซับซ้อนยิ่งกว่าในอดีต การบริหารงานของภาครัฐจำเป็นต้องเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง ซึ่งการทำงานแบบเครือข่ายนั้นเป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจำนวนหลายแห่งเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถจัดการ

กับปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง (Agranoff & McGuire, 2003, p. 4) ทั้งนี้ เครือข่ายจะเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการประสานงาน เพื่อให้เกิดการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรร่วมกันระหว่างภาคีสมาชิกเครือข่าย เครือข่ายความร่วมมือ เป็นชุดความสัมพันธ์ของความร่วมมือเชิงสถาบันหรือองค์กรในการทำงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคี/ภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่างๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน (Bevir, 2010; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550) ซึ่งต่อไปการบริหารงานแบบเครือข่ายมีให้เห็นมากขึ้น และคาดว่าจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต จากอดีตที่ผ่านมาการมีสายการบังคับแบบแนวตั้ง และรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลาง เดียว ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารงานในการบริหารจัดการท้องถิ่น แนวคิดเรื่องเครือข่ายความร่วมมือจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายนโยบาย เครือข่ายประชาธิปไตย เครือข่ายชุมชน ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดการเชื่อมโยงกันของประชาชนในทุกๆ ภาคส่วนเป็นการระดมสรรพกำลังเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายหรืองานอื่นๆ ของภาครัฐ (วลัยพร ชินศรี, 2565, น. 91-122)

ในการศึกษาครั้งนี้จึงเป็นการใช้แนวคิดเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ในแง่ที่เป็นชุดความสัมพันธ์ของความร่วมมือเชิงสถาบันหรือองค์กรในการทำงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคี/ภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่างๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกันเครือข่ายนั้นเป็นการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจำนวนหลายแห่ง เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างทุกๆ ภาคส่วนนั่นเอง

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นบนฐานความร่วมมือ (Collaborative Local Governance)

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และในขณะเดียวกันก็เป็นหน่วยงานที่ต้องมีการปรับตัวตามกระแสของการเปลี่ยนแปลงในยุคศตวรรษที่ 21 การจัดการภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ไม่สามารถใช้แนวคิดและหลักการแบบเดิมๆ อีกต่อไป ทั้งนี้ เมื่อหันกลับไปมองการจัดการภาครัฐแบบรวมศูนย์

อำนาจ โดยใช้แนวคิดแบบระบบราชการของ Max Weber แล้ว ก็จะพบปัญหาว่าเป็นการบริหารงานตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchical Command) และทำงานภายใต้ระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการอันซับซ้อน (Formalization) นั้นก่อให้เกิดการทำงานที่ล่าช้า การยึดติดระเบียบกฎเกณฑ์และวิธีการ อันไม่ก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมใหม่ๆ ไม่เกิดการเรียนรู้และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนไม่พึงพอใจในคุณภาพของบริการที่รัฐจัดให้ และไม่พอใจที่รัฐให้บริการแก่ประชาชนอย่างเชื่องช้าและไม่ทั่วถึง (Cheema, 2005, p. 21)

สำหรับการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนพื้นฐานเครือข่ายความร่วมมือนั้น (Collaborative Local Governance) โดยความร่วมมือ (Collaborative) และการบริหารจัดการแบบความร่วมมือ (Collaborative Governance) คือการประสานความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของภาครัฐที่มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ (พัชรภา ดันตราจิน, 2563) เช่นเดียวกับ Ansell and Gash (2008, p. 544) ที่กล่าวว่า การบริหารจัดการแบบความร่วมมือ คือ “การบริหารจัดการภาครัฐโดยที่หน่วยงานภาครัฐแห่งหนึ่งหรือมากกว่านั้นดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ภาครัฐ เพื่อดำเนินการร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจที่เป็นทางการแบบมีฉันทมติร่วมกัน และผ่านการปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หรือเพื่อบริหารจัดการโครงการภาครัฐหรือทรัพย์สินสาธารณะต่างๆ”

ส่วน Emerson, Nabatchi, and Balogh (2012, p. 2) ให้ความหมาย การบริหารจัดการแบบความร่วมมือว่าหมายถึง “กระบวนการและโครงสร้างการตัดสินใจด้านนโยบายสาธารณะ เพื่อเชื่อมความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างสร้างสรรค์แบบข้ามพรมแดน ในระดับภาคประชาชน หน่วยงานของรัฐ และหรือภาคเอกชน พลเมือง ทั้งนี้ เพื่อดำเนินนโยบายของรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะร่วมกัน” ดังนั้น จากนิยามข้างต้น บริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนพื้นฐานเครือข่ายความร่วมมือ จึงหมายถึงการทำงานของตัวแสดงต่างๆ อย่างเข้มข้นและต่อเนื่องเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน ชี้แจงความรับผิดชอบและหน้าที่ของผู้เข้าร่วมแต่ละรายในเครือข่าย และแสดงให้เห็นถึงลำดับและการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีหรือทรัพยากรสารสนเทศระหว่างผู้เข้าร่วมแต่ละรายอย่างชัดเจน เข้าใจบทบาทที่เหมาะสมของผู้เข้าร่วมที่สำคัญเหล่านี้ในเครือข่ายและประเมินความสามารถของเครือข่าย เพื่อให้บรรลุผลที่ต้องการ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการทำงานอย่างเปิดเผย เพื่อพิจารณาข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาอย่างทั่วถึงและรอบด้าน ความสำเร็จของเครือข่ายความร่วมมือขึ้นอยู่กับตัวแสดงต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในการให้

ความร่วมมือและความช่วยเหลือและความรับผิดชอบในการดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทเป็นผู้บูรณาการเพื่อให้จุดแข็งและความแตกต่างของตัวแสดงที่แตกต่างกันเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับเป้าหมายร่วมกันของเครือข่าย อย่างไรก็ตาม รูปแบบเครือข่ายไม่มีรูปแบบหรือหลักการที่ตายตัวและไม่ใช้สิ่งที่ดีที่สุด แต่ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของปัญหาและสิ่งแวดล้อม ตามเงื่อนไขที่ดำรงอยู่ของตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่าย ส่วนเครือข่ายการทำงานจะดำรงอยู่ในระยะสั้นหรือระยะยาวนั้นก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะตามสถานการณ์ที่เมื่อสามารถแก้ไขปัญหาสำเร็จแล้วเครือข่ายการทำงานก็หมดความจำเป็นลง หรือปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำที่ต้องอาศัยการกำกับดูแลอย่างสม่ำเสมอ (Regulatory-Based) ต้องอาศัยความร่วมมืออย่างต่อเนื่องในระยะยาว (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550)

นอกจากนี้ ปัจจัยเสริมสร้างความสำเร็จให้กับเครือข่าย คือ การเจรจา (Negotiation) ความยืดหยุ่น (Flexibility) ความไว้วางใจ (Trust) และความร่วมมือร่วมใจระหว่างสมาชิกเครือข่าย (Collaboration) โดยเครือข่ายในที่นี้คือความร่วมมือเชิงสถาบันหรือองค์กร เนื่องจากแต่ละองค์กรมีจุดอ่อนและจุดแข็งแตกต่างกันจึงเป็นการเสี่ยงที่องค์กรหนึ่งๆ จะทำงานได้ทั้งหมดอย่างไรข้อบกพร่อง ดังนั้น จึงควรมีการแบ่งงานกันทำตามความถนัดโดยใช้ทักษะและทรัพยากรที่ตนเองมีอยู่พร้อมทั้งทำงานด้วยความด้วยความไวเนื้อเชื่อใจในกันและกัน (Bevir, 2010, pp. 184-187) ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ เป็นความพยายามพัฒนาและจัดการนโยบายที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดงทางการเมืองอื่นๆ มากกว่าการมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในการพูดคุยกันเกี่ยวกับนโยบายที่พัฒนาขึ้นโดยเฉพาะหน้าไม่เพียงเท่านั้นแต่รวมถึงธุรกิจหรือองค์กรเอกชน ภาคประชาสังคมและกลุ่มประชาชนที่ต้องการสร้างผลกระทบทางนโยบายด้วย ซึ่งมีแนวโน้มที่จะนำมาปฏิบัติมากกว่าการกำหนดนโยบายแบบปิด และเพื่อให้ผลของนโยบายเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่น (Bevir, 2010, pp. 184-187) สำหรับบวสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ (2557, น. 403-404) ได้เสนอ Collaborative Governance Model โดยใช้ชื่อเรียกเป็นภาษาไทยว่า “ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน” หมายถึง การจัดรูปแบบกลไกการบริหารสาธารณะในลักษณะที่เปิดให้องค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงานสามารถถึงตัวแสดงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับภารกิจหรือนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ เข้ามาร่วมกันเป็นภาคีในกระบวนการตัดสินใจอย่างเป็นทางการ โดยมุ่งเน้นเจรจาหารือ เพื่อร่วมกันพิจารณาไตร่ตรองทางเลือกการตัดสินใจและสร้างฉันทานุมติในการทำงานภายใต้เป้าหมายร่วมกันให้บรรลุผล

ดังนั้น การบริหารจัดการท้องถิ่นบนฐานของความร่วมมือจึงเป็นการบริหารจัดการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการทำงานจากการอาศัยกลไกการควบคุมสั่งการ มาสู่การแสวงหาเทคนิคและเครื่องมือทางการบริหารรูปแบบใหม่ เป็นการเปิดกว้างให้ภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการในพื้นที่ได้เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจ โครงการหรือกิจกรรม และจัดการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยผ่านการประสานความร่วมมือระหว่างกันเป็นการทำงานโดยร่วมมือกันระหว่างหลายตัว แสดงดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น หรือร่วมมือกันระหว่างองค์กรทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีจุดเน้นที่สำคัญ คือ มีประเด็น กิจกรรม/โครงการที่สนใจร่วมกัน ต้องการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน และมีเป้าหมายที่ต้องการบรรลุร่วมกัน

3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting)

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นนวัตกรรมเชิงสถาบันเพื่อส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงในระบอบประชาธิปไตย เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน โดยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีการใช้จ่ายบางส่วนหรือทั้งหมดของเงินทุนรัฐบาลที่มีอยู่ เช่นเดียวกับแนวคิดที่กว้างขึ้นของประชาธิปไตยเพื่อให้ PB มีประสิทธิผล จำเป็นต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องที่เกี่ยวข้องกับการสร้างขีดความสามารถของพลเมืองและโครงสร้างพื้นฐาน (Hartz-Karp, 2012) มีการริเริ่มการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมครั้งแรกใน Port Alegre ประเทศบราซิลในปี ค.ศ. 1989 มีความชัดเจนทำให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมและช่วยกันแก้ปัญหาคความเดือดร้อนและความไม่เท่าเทียมทางสังคมของประชาชน (Baiochhi, 2001) และการคอร์รัปชันที่เป็นปัญหาธรรมาภิบาล (Wampler & Avritzer, 2005) ความพยายามเริ่มแรกในปอร์ตูอาแลกรี Port Alegre ได้กลายมาเป็นสถาบันที่นั่น (แม้ว่าจะไม่ได้อยู่ในกฎหมาย) ซึ่งเรียกกันว่าการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้แพร่กระจายไปทั่วโลก รวมถึงอเมริกาใต้ ยุโรป จีน สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เกาหลีใต้ ตุรกี แคนาดา และออสเตรเลีย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการใช้ทรัพยากรและความพร้อมรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีฐานคิดมาจากประชาธิปไตยทางตรง ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจผ่านกระบวนการงบประมาณ และต้องการให้ประชาชนจำนวนมากได้มีโอกาสเรียนรู้การทำงานของรัฐบาล ซึ่งการที่ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทดังกล่าวนี้ ทำให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในเรื่องประโยชน์สาธารณะ ส่งผลต่อการปรับปรุงผลการดำเนินงานของรัฐบาลลดระบบอุปถัมภ์ ระบบเครือญาติ และการทุจริตคอร์รัปชัน (Shah, 2007, p. 1)

ในประเทศที่กำลังพัฒนาอื่นๆ ได้มีการนำแนวคิดงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปสู่การปฏิบัติอย่างแพร่หลายทั่วโลก รวมมากกว่า 1,500 แห่ง (Baez & Hernandez, 2012) เพราะวาทะนโยบายนี้สามารถแก้ปัญหาได้อย่างหลากหลายทั้งจากปัญหาการคอร์รัปชัน ความเฉยเมยต่อการไปใช้สิทธิ์ของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งและความไม่เท่าเทียมกัน ในกรณีศึกษาของประเทศบราซิลวัตถุประสงค์เฉพาะของกรงบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ และเป็นนโยบายที่นิยมในหมู่ประชาชนทั่วไป (Hamilton, 2014) นอกจากนี้ ยังมีองค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง ไม่ว่าจะเป็นองค์การสหประชาชาติ (UN) ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้กำหนดให้การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์ของพวกเขา โดยแนวคิดนี้เริ่มมาจากการประเทศบราซิลซึ่งแต่เดิมมีปัญหาในเรื่องของการเมืองที่เป็นระบอบทหาร เศรษฐกิจที่มีความเหลื่อมล้ำอย่างสูงระหว่างประชาชนผู้ยากจนและร่ำรวย และปัญหาความล้มเหลวของระบบราชการที่มีทั้งการทุจริตคอร์รัปชัน การเล่นพรรคเล่นพวกด้วยระบบอุปถัมภ์ จนกระทั่งพรรคแรงงาน (PT) ชนะการเลือกตั้งและนำไปสู่การนำแนวคิดงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางในประเทศบราซิล

ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในเมืองโปรตุเกาแลกรีมมีการกำหนดขั้นตอนและลักษณะที่สำคัญของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมไว้หลายประการ คือ ในขั้นตอนแรก ประมาณเดือนมีนาคมถึงมิถุนายน เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย งบประมาณ และการเลือกตั้งตัวแทน โดยมีการประชุมตัวแทนระดับภูมิภาค รอบแรก เพื่อแจ้งเหตุการณ์และประเด็นให้ทราบก่อนที่จะนำเสนองบประมาณแบบมีส่วนร่วมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เตรียมตัวชี้วัดคุณภาพชีวิต ข้อมูลทางการเงิน เสนอโครงการเพื่ออนุมัติ ส่วนสุดท้ายเป็นการถามตอบ มีการวิเคราะห์ระดับการใช้ทรัพยากรในภูมิภาค ส่วนการประชุมประชาคมเป็นการประชุมเพื่อเสนอข้อมูลรายละเอียดเชิงเทคนิค มีการวิเคราะห์ทางการเงิน อภิปรายโครงการในรายละเอียด จัดลำดับความสำคัญสำหรับเทศบาลและเลือกโครงการในเบื้องต้น การประชุมตัวแทนภูมิภาครอบที่สองจัดขึ้นในช่วงเดือนมิถุนายนถึงกันยายนเป็นการกำหนดร่างประมาณการต้นทุนเบื้องต้นสำหรับโครงการที่จะนำเสนอ มีการเผยแพร่สารสนเทศในแต่ละเขต ติดตามสภาพเทศบาลด้านงบประมาณ ส่วนการประชุมประชาคมครั้งที่สอง จะมีเจ้าหน้าที่ทำงานอย่างใกล้ชิดกับคณะกรรมการ มีการวางแผนด้านเทคนิค เพื่อนำเสนอเข้าสู่สภาเทศบาล (Wampler, 2000)

ดังนั้น สำหรับการศึกษานี้ เพื่อหาแนวทางการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบในการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่ได้รับการออกแบบมาเพื่อจะนำประชาชนในท้องถิ่นให้เข้ามาในกระบวนการจัดทำนโยบาย และ

เป็นระบบการจัดทำงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้มีการรับฟังข้อมูล และความคิดเห็นจากประชาชนและภาคีเครือข่ายอื่นๆ อย่างกว้างขวางในรูปแบบต่างๆ และเปิดโอกาสให้ประชาชนภาคีเครือข่ายมีส่วนในการตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้นว่าจะจัดความสำคัญเร่งด่วนของนโยบายและแผนงานต่างๆ (Wampler, 2000, p. 1) อย่างไรก็ตาม ควรมีการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณให้กับแผนงานหรือโครงการต่างๆ มากน้อยเพียงใด และควรมีการกระจายภาระภาษีอากรที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นใด ตลอดไปจนถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการนำแผนงานและโครงการไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และร่วมตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานเหล่านี้ ทั้งนี้ การเข้าร่วมของประชาชนและภาคีเครือข่ายในขั้นตอนต่างๆ มิได้เกิดขึ้นเพราะถูกขี้นจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น พบว่า จากการที่ประเทศไทยมีนโยบายการกระจายที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการท้องถิ่น ที่มีผลต่อความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่นและเป็นรากฐานสำคัญต่อประชาธิปไตยในระดับชาติ ทำให้ประชาชนและภาคีเครือข่ายได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของภาครัฐ อีกทั้งยังช่วยลดภาระทางการคลังและลดการรวมศูนย์อำนาจลงอีกด้วย (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2534, น. 6; ลิขิต ธีรเวคิน, 2535, น. 3; วุฒิสาร ตันไชย, 2557; Pierre & Peters, 2000, pp. 83-91) ซึ่งจากการที่มีการกระจายอำนาจและระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวยจึงทำให้การจัดบริการสาธารณะบนฐานของความร่วมมือเกิดขึ้นได้ จากการทบทวนวรรณกรรมที่กล่าวมา ผู้เขียนใช้แนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นบนฐานของความร่วมมือใน 3 ลักษณะ (พัชรภา ตันตราจิน, 2563; Ansell & Gash, 2008, p. 544; Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012, p. 2) คือ 1) การตัดสินใจในกิจกรรมสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การบริหารจัดการท้องถิ่นแบบความร่วมมือกันในกิจกรรม/โครงการต่างๆ ของประชาชนและภาคีเครือข่าย 3) การปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อกำหนดกิจกรรม/โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้ตัวแบบของ Agranoff and McGuire (2003, p. 4), Bevir (2010), และวีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) ในประเด็นเรื่องจัดการนโยบายที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดงทางการเมืองอื่นๆ มากกว่าการมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐ เครือข่ายจะเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการประสานงาน เพื่อให้เกิดการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ และเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรร่วมกันระหว่างภาคีสมาชิกเครือข่าย และเครือข่ายความร่วมมือ

ทั้งนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า มีการศึกษาโดยใช้แนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือกันในหลายๆ มิติและหลากหลายตัวแบบตามแต่ละบริบท

และความสนใจของผู้ศึกษา แต่ยังไม่ค่อยมีในมิติที่ว่าด้วยเรื่อง การบริหารจัดการท้องถิ่น บนฐานความร่วมมือผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบ การศึกษาโดยใช้ตัวแบบและแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการบนฐานของความร่วมมือในประเด็น เรื่อง การแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา (Covid-19) การบริหารจัดการแบบ ร่วมมือด้านแก้ไขความยากจน ด้านการจัดบริการสาธารณะ การท่องเที่ยว ด้านการจัดการ ทรัพยากรน้ำ ด้านสวัสดิการสังคม ด้านผู้สูงอายุ ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม การสร้าง ความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น เป็นต้น (วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2557; วสันต์ ศรีสมพงศ์, 2559; ฉัตรทิพย์ ชัยกรรจ์ และดารารัตน์ คำเป็ง, 2560; พบสุข ชำชอง, ปิยะพงษ์ บุขบงก์, และศิริพร จันทนสกุลวงศ์, 2562; ปิยะพงษ์ บุขบงก์, สุนทรชัย ขอบยศ, พบสุข ชำชอง, วชิรวัตต์ อาริยะสิริโชติ, อลงกรณ์ อรรคแสง, และวนิดา พรหมหล้า, 2560; ชัชวรินทร์ ตันติเวชวานิชย์, 2559; นพพล อัครชาติ และคณะ, 2562; สุนทรชัย ขอบยศ, 2558) จากการศึกษาดังกล่าวส่วนมากจะใช้ตัวแบบของ Ansell and Gash (2008) และตัวแบบของ Emerson, Nabatshi, and Balogh (2012) โดยกำหนดเป็นตัวแบบของการบริหารจัดการ ท้องถิ่นแบบร่วมมือมีดังนี้ในเรื่อง 1) เจือปนใจเริ่มต้น 2) การออกแบบสถาบัน 3) กระบวนการ ร่วมคิดร่วมทำ 4) ภาวะผู้นำเสริมสร้างความร่วมมือ และใช้ตัวแบบของ Wampler (2000) ในเรื่องงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ตั้งแต่การให้ข้อมูลข่าวสาร การประชุมร่วมกัน การอนุมัติ งบประมาณ และการตรวจสอบติดตามผล ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้สร้างเป็นกรอบแนวทางในการ วิจัยได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1 แนวทางในการศึกษา (Conceptual Framework)



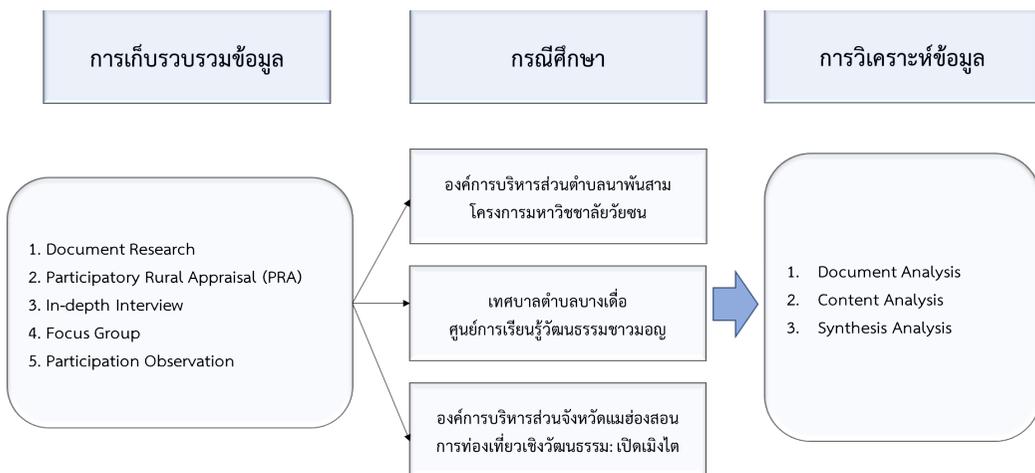
ที่มา: สรุปและพัฒนาโดยผู้เขียน

จากแผนภาพ 1 จากการศึกษาในประเทศไทยมีนโยบายการกระจายที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีผลต่อความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่นและเป็นรากฐานสำคัญต่อประชาธิปไตยในระดับชาติ ทำให้ประชาชนและภาคีเครือข่ายได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของภาครัฐ อีกทั้งยังช่วยลดภาระทางการคลังและลดการรวมศูนย์อำนาจลงอีกด้วย ซึ่งจากการที่มีการกระจายอำนาจและระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวยจึงทำให้การจัดบริการสาธารณะบนฐานของความร่วมมือเกิดขึ้นได้ การบริหารจัดการแบบความร่วมมือ คือ การประสานความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของภาครัฐที่มีความสลับซับซ้อน

ยิ่งขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือที่ทำการศึกษ ได้แก่ เครือข่ายภาคประชาชน/ภาคประชาสังคม เครือข่ายภาคธุรกิจเอกชน เครือข่ายภาครัฐ เครือข่ายทางวิชาการและสถาบันการศึกษา ทั้งนี้ ท้ายที่สุดของกระบวนการศึกษาจะต้องได้แนวทางการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบในการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย การมีระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวย การมีผู้นำความร่วมมือ การมีความเข้มแข็งของภาคประชาชน การมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือ การมีทุนความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น การมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และการมีความต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการ

4. ระเบียบวิธีวิจัย

แผนภาพที่ 2 การออกแบบการวิจัย (Research Design)



ที่มา: จากการสรุปและสังเคราะห์โดยผู้เขียน

จากแผนภาพ 2 แสดงการออกแบบการวิจัย (Research Design) การศึกษาคั้งนี้เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ทั้งเอกสารที่เป็นกฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และเอกสารที่ไม่ใช่กฎหมาย ได้แก่ รายงานการวิจัย หนังสือ

บทความ วารสารและข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เพื่อใช้กำหนดกรอบแนวทาง ปัญหา และวัตถุประสงค์ในการศึกษา ตามมาด้วยการวิจัยภาคสนาม โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal: PRA) ด้วยเครื่องมือการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth Interview) เพื่อให้ทราบถึงกลไกในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ประสบการณ์จากต่างประเทศ โดยใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างเป็นคำถามแบบปลายเปิด (Opened-Ended Questions) คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ อาทิ การมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือสามารถก่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนและท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร ท่านได้เข้าร่วมกิจกรรมหรือโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้นอย่างไร (ระดับของความร่วมมือ ความต่อเนื่องของความร่วมมือ บทบาทในความร่วมมือ) การจัดเสวนากลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อรวบรวมองค์ความรู้โดยภาพรวมของหน่วยที่ทำการศึกษา และแสวงหาแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมร่วมกันของทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหัวข้อในการสนทนา อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนของท่านมีรูปแบบในการสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร โดยผ่านโครงการหรือกิจกรรมอะไร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนของท่านมีกลไกหรือเครื่องมือใดบ้างที่สามารถสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participation Observations) เป็นวิธีการเก็บข้อมูลวิจัยเชิงคุณภาพที่ผู้เขียนเป็นเครื่องมือเอง เนื่องจากผู้เขียนจะกลายเป็นผู้ร่วมคนหนึ่งในกระบวนการสังเกตและสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสถานการณ์นั้นๆ ซึ่งจะช่วยให้เข้าถึงข้อมูลได้อย่างหลากหลายและเสรีในสถานการณ์ทางสังคมของผู้มีส่วนร่วม อาทิ การวิจัยในเทศบาลตำบลบางเตือ อำเภอมือ จังหวัดปทุมธานี ผู้เขียนได้เข้าร่วมในกิจกรรมและประเพณีของชาวมอญ รับประทานอาหารแบบมอญ ฝึกพูดและฟังภาษามอญ ดูการแสดง และการละเล่นแบบมอญ แต่งกายแบบชาวมอญ เป็นต้น

(2) กรณีศึกษา โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษา คือ 1) องค์กรบริหารส่วนตำบลนาพันสาม จังหวัดเพชรบุรี 2) เทศบาลตำบลบางเตือ จังหวัดปทุมธานี 3) องค์กรบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน และมีเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ดังต่อไปนี้ คือ 1) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลสถาบันพระปกเกล้าหรือรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี 10 ปีย้อนหลัง 2) เป็นองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่มีการรวมกลุ่มและเครือข่ายภาคประชาชนอย่างชัดเจน (จากการลงสำรวจพื้นที่เบื้องต้นของนักวิจัย อาทิ เป็นกิจกรรมที่ทำกันต่อเนื่องทุกปี บางกิจกรรมก็ได้รับรางวัลจากหน่วยงานภายนอก หรือบางกิจกรรมก็เป็นข่าวของจังหวัดที่มีการเชิญชวนประชาชนให้เข้าร่วมกิจกรรม) 3) มีกิจกรรมหรือโครงการที่สามารถประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมได้ คือ การให้ประชาชนเข้าร่วมในการเสนอปัญหาและ/หรือโครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในชุมชนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการติดตาม/ตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) มีบุคลากร/หรือประชาชนที่พร้อมจะเป็นนักวิจัยของท้องถิ่น โดยมีคุณสมบัติคือ เป็นผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไป และมีประสบการณ์ด้านการทำวิจัยมาก่อน สังกัดในหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสนใจและสบายใจที่จะเป็นนักวิจัยในโครงการนี้จำนวนอย่างน้อยหน่วยงานละหนึ่งท่าน กลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์ คือ ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำชุมชนในเขตพื้นที่ศึกษา จำนวน 12 คน เครือข่ายภาคประชาชน/ภาคประชาสังคม เครือข่ายภาคธุรกิจเอกชน เครือข่ายภาครัฐ เครือข่ายทางวิชาการและสถาบันการศึกษา ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละ 20 คน รวมเป็น 60 คน (รายละเอียดตามตาราง 1) ทั้งนี้ ผู้เขียนทำการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบไม่ใช่หลักทฤษฎีความน่าจะเป็น (Non probability Sampling) ด้วยวิธีการเลือกตัวอย่างตามสะดวก (Convenience sample) การเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) และการเลือกตัวอย่างแบบก้อนหิมะ (Snowball Sampling)

(3) การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยเรียนรู้ไปกับการเก็บข้อมูลตามหลักการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยผู้เขียนจะทำการตรวจสอบข้อมูลก่อนทำการวิเคราะห์เพื่อให้ผลการวิจัยมีความแม่นยำและมีความน่าเชื่อถือของข้อมูล มีการเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้จากแหล่งต่างๆ จากผู้ให้ข้อมูล จากนั้นใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา โดยการตีความจากข้อมูลเบื้องต้นให้เป็นข้อมูลที่สื่อความหมายของผู้ให้ข้อมูล ด้วยการแยกประเภทและการลดทอนข้อมูลเพื่อจัดเป็นหมวดหมู่เพื่อนำมาตีความและสร้างข้อสรุปโดยนำผลการสรุปต่างๆ มาเชื่อมโยงจนเกิดเป็นโครงสร้างของข้อสรุปที่สามารถตอบปัญหาได้ตามวัตถุประสงค์ในการวิจัย โดยจากการเก็บรวบรวมข้อมูลตามขั้นตอนข้างต้น อันได้แก่ การสังเคราะห์งานวิจัย การสังเคราะห์การวิจัยเชิงคุณภาพเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยดำเนินการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี ตำรา งานวิจัย บทความ วิทยานิพนธ์ในระดับปริญญาโทและปริญญาเอก ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของงานวิจัย วิธีการที่ใช้ในการวิจัย ผลของการวิจัย เป็นต้น อันจะสามารถนำไปสร้างเป็นรูปแบบและแนวทางเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย การวิเคราะห์ผ่าน

เอกสาร และวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยผู้เขียนสามารถนำข้อมูลที่ได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์โดยการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย ตามที่ พิซิต พิทักษ์เทพสมบัติ (2551, น. 45) ได้อธิบายว่าการสร้างข้อสรุปเชิงอุปนัย (Induction) เป็นการสร้างข้อเสนหรือข้อวินิจฉัยโดยอาศัยการให้เหตุผลของผู้เขียนเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปจากหลักฐาน ที่เป็นที่ทราบกันหรือบางสิ่งบางอย่างที่รู้ว่าเป็นจริงโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสังเกตหรือข้อเท็จจริงโดยเฉพาะสอดคล้องกับที่ สุรางค์ จันทวานิช (2556, น. 131-132) ได้อธิบายว่าในการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัยนั้นเป็นวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพที่เน้นการสร้างข้อสรุปทั่วไปที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างตัวแปรตั้งแต่สองตัวขึ้นไป โดยใช้กรณีหรือแหล่งข้อมูลเฉพาะจำนวนหนึ่งเป็นหลักแล้วกล่าวอ้างความจริงทั่วไปขึ้นจากความจริงเฉพาะของข้อมูลชุดดังกล่าว โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาเชื่อมโยงกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งที่จะตอบโจทย์ของวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

ทั้งนี้ โดยผลการศึกษาที่ได้จากการวิจัยเชิงคุณภาพในครั้งนี้ ผู้เขียนได้นำมาใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์ถึงกลไกการสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ในกระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย และสุดท้ายได้ข้อเสนอแนะถึงแนวทางในการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านงบประมาณแบบมีส่วนร่วม องค์กรประกอบที่เสริมสร้างบทบาทของประชาชนและภาคีเครือข่ายต่างๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วม รวมถึงแนวทางในการนำแนวคิดการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมมาประยุกต์ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ดังนั้น กระบวนการของงานวิจัยชิ้นนี้ผู้เขียนจึงพยายามแสวงหาคำตอบโดยการพยายามให้เหตุผลในเชิงอุปนัยเพื่อสร้างข้อสรุปเป็นภาพรวมและให้ได้มาซึ่งข้อสรุปจากหลักฐาน (Premise) (จุมพล หนิมพานิช, 2550, น. 395-404)

ตารางที่ 1 จำนวนหน่วยงานและจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ของแต่ละหน่วยงาน

หน่วยงาน	ผู้เข้าร่วมใน โครงการวิจัย	ประเภท	เกณฑ์ในการคัดเลือก
หน่วยงานส่วนท้องถิ่น แห่งละ 12 คน รวม 3 อปท. เท่ากับ 36 คน			
1) องค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม อ. เมือง จ. เพชรบุรี 2) เทศบาลตำบลบางเต็ อ. เมือง จ. ปทุมธานี 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน จ. แม่ฮ่องสอน	ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิก / ปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น / หัวหน้าส่วนราชการ / ครูของศูนย์เด็กเล็ก/หรือผู้ที่อปท. มอบหมายเพื่อมาให้ข้อมูล	ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ/ลูกจ้างประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> ▪ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การกำหนดให้มีกิจกรรม และโครงการที่สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วม และส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งของภาคีเครือข่ายขึ้นในท้องถิ่น และชุมชนผ่านระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม
เครือข่ายอื่นๆ เครือข่ายละ 2 คน รวม 8 คน คุณดวย 3 แห่ง เท่ากับ 24 คน			
1) เครือข่ายภาครัฐ 2) เครือข่ายภาคประชาสังคม/ภาคประชาชน 3) เครือข่ายทางวิชาการ/สถาบันการศึกษา 4) เครือข่ายภาคธุรกิจเอกชน	กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ่อค้า ประชาชน นักธุรกิจ ครู-อาจารย์ ประชาชนชาวบ้าน ผู้ปกครองเด็กเล็ก	ตัวแทนเครือข่ายที่เข้าร่วมในกิจกรรม/โครงการที่ศึกษาวิจัย	<ul style="list-style-type: none"> ▪ เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในการกิจกรรม/โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น ▪ หรือมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือนำเสนอกิจกรรม/โครงการ เพื่อแก้ปัญหาของชุมชนและท้องถิ่น
รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 60 คน			

ที่มา: ผู้เขียน

5. ผลการศึกษา

5.1 กลไกการสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

ด้วยนโยบายการกระจายอำนาจ (Decentralization) ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องใช้ทรัพยากร รายได้ และกำลังคนมากขึ้นในการแก้ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร ซึ่งส่งผลให้การบริหารต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือ การแบ่งปัน หรือแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกัน ที่มักจะวัดจากค่าเฉลี่ยและผลิตบริการสาธารณะเป็นหน่วย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยส่วนใหญ่มีลักษณะกระจายกระจายเป็นหน่วยเล็กจำนวนมาก อย่างเช่นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีมากถึง 5,300 แห่งทั่วประเทศ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563) หากไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จะส่งผลให้เกิดการจัดการบนฐานของความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคส่วนอื่นๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งสังเกตได้จากผลการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นก่อนสร้างความร่วมมือ และนำมาเปรียบเทียบกับหลังความร่วมมือพบว่าการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบร่วมมือกันส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานมากกว่า ดังนั้น จากการศึกษากลไกและพัฒนาตัวแบบการสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมทั้งสามพื้นที่ พบว่า กลไกที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาตัวแบบเพื่อสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) มีระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวย ตัวบทกฎหมายและความเป็นราชการสูง ความถูกต้องชอบธรรมทางกฎหมาย (Legitimacy) ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือโครงการความร่วมมือ ซึ่งประเด็นนี้จะต้องปรากฏอยู่ในทุกขั้นตอนไม่เฉพาะการดำเนินกิจกรรมเท่านั้น ทั้งนี้ โดยส่วนใหญ่แล้วนอกเหนือจากความชอบธรรมเรื่องอำนาจหน้าที่หรือการรับรองทางกฎหมาย พบว่าการมีส่วนร่วมในโครงการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจะต้องให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนจะช่วยลดความเสี่ยงต่อความล้มเหลวลงได้ แต่บางครั้งตัวบทกฎหมายเองก็นำมาซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการคิดค้นหรือสร้างสรรค์กิจกรรม/โครงการดีๆ เนื่องจากเต็มไปด้วยข้อห้ามและยังมีความเป็นราชการ/เป็นทางการสูง ขาดความยืดหยุ่นทำให้ภาคีเครือข่ายในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าถึงหรือไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้ (ตัวแทนผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 มีนาคม 2566)

ดังนั้น กฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนดต่างๆ ควรกำหนดลักษณะ อำนาจ หน้าที่ และ การใช้ทรัพยากรของความร่วมมือกันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ขอบเขต ของเสรีภาพในการตัดสินใจ รวมถึงเหตุผลที่ต้องเสริมสร้างขีดความสามารถ อาทิ การบริการ สาธารณะ การบริหาร การควบคุม การเงินการคลัง และการกำกับดูแลในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนดต่างๆ ที่ชัดเจนจะช่วยเพิ่มโอกาสในการทำงาน แบบร่วมมือกันที่ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น และการมีกฎหมายที่กำหนดลักษณะเฉพาะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรับทราบและกำหนดเงื่อนไขให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ แต่ในบางครั้งก็พบว่า กฎหมายก็ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการทำงานและ มีความเป็นทางการ มีความเป็นราชการสูงทำให้ประชาชนและภาคีเครือข่ายไม่สามารถเข้ามา ให้ความร่วมมือได้ ซึ่งกฎหมาย หรือระเบียบในที่นี้หมายถึงข้อบัญญัติท้องถิ่น เทศบัญญัติ หรือ กฎหมายสูงสุดอย่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

(2) การมีผู้นำความร่วมมือ ความร่วมมือที่มีความต่อเนื่องจำเป็นต้องมีบทบาทของ ผู้นำเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ แม้บางครั้งผู้ริเริ่ม แรงจูงใจ และความคาดหวังต่อประโยชน์ที่ได้รับ ของภาคีสมาชิกแต่ละแห่งมีความแตกต่างออกไป (ทั้งนี้ คำว่า ผู้นำ อาจจะมีทั้งผู้นำที่เป็น ทางการอย่างเช่นนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำที่ไม่เป็นทางการ อาทิ ปราชญ์ชุมชน ผู้สูงอายุ ผู้นำกลุ่มสตรี หรือกลุ่มแกนนำอื่นๆ เป็นต้น) ผู้นำที่ร่วมมือ (Collaborative Leaders) จะต้องเป็นผู้นำด้วยวิสัยทัศน์ที่มีร่วมกัน เน้นผลประโยชน์ที่ ได้รับจากความร่วมมือและมองข้ามความขัดแย้งทางการเมืองที่อาจแตกต่างกันออกไป การมีวิสัยทัศน์ที่เน้นสาธารณประโยชน์เป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้เกิดความสำเร็จในการ ผลิตบริการสาธารณะซึ่งเป็นเป้าหมายของความร่วมมือ และผู้นำต้องให้ความสำคัญกับเรื่องนั้น อย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้ว่าความเป็นผู้นำมีความสำคัญและปรากฏเป็นทั้งปัจจัยในความสำเร็จ และความยั่งยืนของหน่วยความร่วมมือ ในกระบวนการทำงานของเรานั้น (อบจ. แม่ฮ่องสอน) เรามีผู้นำที่เข้มแข็ง และเน้นการทำงานเป็นทีม ทำตามกระบวนการขั้นตอน และทำตาม นโยบาย (ประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 มีนาคม 2566) ในส่วนของ อบต. นาพันสาม เรามีการวิเคราะห์ จุดอ่อนคืออะไร จุดแข็ง ของ อบต. ว่าคืออะไร และมีเครือข่ายความร่วมมือที่เรียกว่า ‘บวร.ร.’ ประกอบด้วย บ้าน วัด โรงเรียน และรัฐ/ราชการ (หน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยราชการ) และมีผู้นำความร่วมมือที่มี ความเข้มแข็งจากทุกเครือข่าย (ตัวแทนประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มกราคม 2566)

จากการศึกษา พบว่า ในหลายกรณีผู้นำอาจเป็นสาเหตุสำคัญหรือผลกระทบต่อ ผลประโยชน์ของกลุ่ม โดยเฉพาะความร่วมมือในการจัดตั้งสาธารณูปโภคหรือจุดให้บริการร่วม

ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและความยั่งยืนของหน่วยความร่วมมือ กลไกและเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน คือ การมีงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากเทศบาล การมีผู้นำ (ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภา ราษฎรชาวบ้าน กลุ่มจิตอาสา กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มนางรำมอญ) และผู้นำที่มีลักษณะอันเป็นผู้นำแบบธรรมชาติที่มีความรู้ ทักษะ ความเชี่ยวชาญมาช่วยถ่ายทอดความรู้สู่เยาวชนคนรุ่นหลัง และสิ่งสำคัญ คือ ความร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจของคนในชุมชน ต่างคนต่างรู้หน้าที่และมีการแบ่งงานกันทำ โดยไม่ใช้เรื่องเงินมาเป็นตัวตั้ง (ประชาชนในเทศบาลตำบลบางเตือ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566) บทบาทของผู้นำความร่วมมือจึงต้องสร้างความเชื่อมั่นให้กับสมาชิกและประชาชนทั่วไปว่าผลประโยชน์จะเกิดขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีข้อดีหรือข้อเสีย กลไกการตัดสินใจที่ลดความขัดแย้งมักเกิดจากการคำนึงถึงเหตุและผลเพื่อหาข้อสรุปโดยความเห็นพ้องต้องกันเป็นสำคัญ ดังนั้น การมีภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นทั้งศูนย์รวมจิตใจ ศูนย์รวมเครือข่ายและทรัพยากรการบริหาร ทำให้มีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการหาข้อมูลเชิงลึกเพื่อนำข้อคิดเห็นและปัญหามากำหนดเป็นนโยบาย อาศัยการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆ เพื่อการทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน (ประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 มีนาคม 2566)

(3) การมีความเข้มแข็งของภาคประชาชน โดยผ่านสภาพความร่วมมือรูปแบบต่างๆ ความเข้มแข็งของพลเมืองและการรวมกลุ่มกันของภาคประชาชน กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม จากการสัมภาษณ์ พบว่า ‘เป็นเวลากว่าสิบสามปีแล้วที่เรามี “สภากาแพ” ที่เป็นแหล่งพบปะพูดคุยกัน แลกเปลี่ยนความคิดเห็น รับฟังปัญหาและหาทางออกร่วมกัน โดยพวกเราได้ร่วมแรงกายแรงใจ (มาด้วยกาย ทำด้วยใจ) กำลังทางสติปัญญา กำลังทรัพย์ หรือแม้แต่การสนับสนุนข้าวปลาอาหารและอุปกรณ์อื่นๆ โดยมีหลายภาคส่วนเข้าร่วม อาทิ ประชาชน ภาคเอกชนผู้ประกอบการค้าในชุมชน ครูอาจารย์ ผู้ปกครองนักเรียน เป็นต้น’ (ตัวแทนประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มกราคม 2566)

โดยสรุป คือ การเมืองภาคประชาชนหรือการรวมกลุ่มกันของประชาชนเป็นภาคีเครือข่ายมีอยู่มากมายในท้องถิ่นไทย ทั้งที่เป็นทางการและเป็นการรวมกลุ่มกันเฉพาะกิจ และความเข้มแข็งแกร่งของกลุ่มจะทำให้มีบทบาทและมีอำนาจในการต่อรองกับภาครัฐมากขึ้น แต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ศึกษาล้วนแต่มีการรวมกลุ่มกันของประชาชน อาทิ กลุ่มเครือข่ายเยาวชน กลุ่มสภากาแพ กลุ่มอาสาสมัคร กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุและคนพิการ เป็นต้น ซึ่งการจัดกิจกรรมและโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัย

ความเข้มแข็งของกลุ่มประชาชนในการนำเสนอโครงการ/ความต้องการ และร่วมมือกันดำเนินงาน ซึ่งเป็นการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น

(4) การมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือ จากการศึกษา พบว่า มีภาคีเครือข่ายความร่วมมือเข้าร่วมกิจกรรม/โครงการต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาครัฐ และภาคการศึกษา/วิชาการ ทั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลบางพื้นที่ เทศบาลตำบลบางเพื่อและองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน มากน้อยแตกต่างกันออกไป แต่ทุกแห่งที่ศึกษามีการมีส่วนร่วมและการบูรณาการของหลายๆ ภาคส่วน อีกทั้งยังมีการเปิดโอกาสให้และเชิญชวนหรือสร้างความตระหนักรู้ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอีกด้วย ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของหลักธรรมาภิบาลที่ดีทั้งด้านความโปร่งใสและด้านการมีส่วนร่วม คนในชุมชนควรเป็นเจ้าของชุมชน ดังนั้น จึงต้องมีการประสานความร่วมมือจากทั้งรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนและภาคีเครือข่ายอื่นๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือ-ต่อยอด-งานออกมาดี-และนำไปสู่การพัฒนาในที่สุด ในความเป็นหน่วยงานรัฐนั้นบางครั้งก็ติดขัดในข้อกฎหมาย ทำให้ขาดความคล่องตัว การมีเวทีรับฟังความคิดเห็นทั้งที่เป็นทางการ (เวทีประชาคม) และเวทีที่ไม่เป็นทางการ ทำให้มีการระดมความคิดเห็นและเป็นความร่วมมือจากทุกภาคส่วน (ตัวแทนประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 มีนาคม 2566)

เครือข่ายความร่วมมือในรูปแบบของสภาภาคแพชอง องค์การบริหารส่วนตำบลบางพื้นที่ สิบเอ็ดปี จะมีความยาวนานมากกว่าสิบปี จะมีหลวงพ่อบุญเจ้าอาวาสวัดนาพรมเป็นศูนย์รวมจิตใจผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ ผู้นำหมู่บ้าน ประชาชนชาวบ้าน และส่วนงานเครือข่ายอื่นๆ มาร่วมเสนอปัญหาและหาทางออกของปัญหาร่วมกัน ร่วมสร้างสรรค์นวัตกรรมต่างๆ ทั้งเรื่องของการแปรรูปอาหาร การอนุรักษ์ประเพณีวัฒนธรรม เรามีการจัดบันทึกการประชุมทุกครั้ง สิ่งสำคัญคือ การมีวัฒนธรรมที่ให้ความเท่าเทียมกันของคนทุกคนและการให้เกียรติซึ่งกันและกัน (ตัวแทนประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลบางพื้นที่ 3 และ 4, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มกราคม 2566 และ 13 มีนาคม 2566) ดังนั้น การให้ความร่วมมือยังรวมถึงเจ้าหน้าที่ส่วนอื่นๆ ของรัฐในท้องถิ่นด้วย ไม่ใช่แค่ันักการเมืองหรือผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น นอกจากนี้ประชาชนและภาคีเครือข่ายความร่วมมือหลายภาคส่วนยังมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมวัฒนธรรมที่มีความหลากหลายและการบูรณาการทางสังคม และช่วยสร้างทุนทางสังคม (Social Capital) ที่สูงขึ้นด้วย

(5) การมีทุนความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ทุนความร่วมมือเป็นกลไกส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดความสำเร็จ ซึ่งประกอบไปด้วย ทุนทางการเงิน (Financial Capital) คือเงินงบประมาณที่สนับสนุนให้เกิดกิจกรรม/โครงการ

ต่างๆ อาทิ การสนับสนุนงบประมาณของเทศบาลตำบลบางเตือเพื่อให้เป็นทุนตั้งต้นของ ศูนย์การเรียนรู้วัฒนธรรมชาวมอญ ต่อมาคือทุนมนุษย์ (Human Capital) หมายถึง การศึกษา ความรู้ทักษะ ประสบการณ์ สุขภาพอนามัย โภชนาการ ความสามารถในการทำงาน และความสามารถในการปรับตัวของผู้คน รวมถึงผู้ที่เป็นตัวแสดงที่แสดงผลต่อศักยภาพท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้นำทางการเมือง บุคลากรท้องถิ่น ผู้นำโดยธรรมชาติ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ อาทิ ประชาชนชาวบ้าน หรือผู้ที่คนในชุมชนให้ความเคารพนับถือ เป็นต้น จากการสัมภาษณ์ประชาชนในเทศบาลตำบลบางเตือ พบว่า ศูนย์การเรียนรู้วัฒนธรรมชาวมอญ ของเทศบาลตำบลบางเตือ ประกอบไปด้วยทุนมนุษย์ผู้มีประสบการณ์ และองค์ความรู้เกี่ยวกับ วิถีชีวิตชาวมอญ อาทิ ปรากฏของชุมชน ผู้นำในชุมชน กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ ที่มีความรู้ ทักษะในเรื่องเพลงชาวมอญ การละเล่นแบบมอญ ภาษามอญ อาหารการกินและการแต่งกาย แบบชาวมอญ ข้าวของเครื่องใช้ และความเชื่อวัฒนธรรมประเพณีที่สืบทอดกันมา (ตัวแทน ประชาชนในเทศบาลตำบลบางเตือ 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

ทุนความร่วมมืออีกประการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญมาก คือ ทุนทางสังคม คือ การมี เครือข่ายความร่วมมือและสมัครพรรคพวก ความน่าเชื่อถือและการได้รับความเชื่อถือ การมี กติกาและบทลงโทษทางสังคมต่างๆ ร่วมกัน การมีศูนย์รวมใจที่ยึดมั่นร่วมกัน การมีกลไกที่ สร้างการมีส่วนร่วม และทุกๆ องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจะมีทุนทางกายภาพ (Physical Capital) คือ ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานและฐานเทคโนโลยีต่างๆ กรณีศึกษาที่ไปเก็บ ข้อมูลที่มีทุนทางธรรมชาติ (Natural Capital) คือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรดินและสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน พืชผลทางการเกษตร ป่าไม้ ภูเขา ความหลากหลายทางชีวภาพ แหล่งท่องเที่ยว และการบริการทางด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ส่วนทุนทางปัญญา (Intellectual Capital) หมายถึง ความรู้ ความสามารถในการเรียนรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ทักษะและประสบการณ์ที่มนุษย์สะสมไว้ และสุดท้ายทุนทางวัฒนธรรม (Cultural Capital) คือ ทุนที่ใช้ไปในการผลิตสินค้าและบริการของชุมชนที่มีนัยทางวัฒนธรรม ซึ่งได้แก่ ภูมิปัญญาในด้านสถาปัตยกรรม หัตถกรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การจัดระเบียบ ของชุมชน ศิลปะ ความเชื่อ ประเพณี พิธีกรรมและวิถีชีวิต อาทิ ศูนย์การเรียนรู้วัฒนธรรม ชาวมอญ ของเทศบาลตำบลบางเตือ มีทุนทางวัฒนธรรมคือ ภูมิปัญญาด้านหัตถกรรม และ มีการจัดระเบียบของชุมชนด้วยศิลปะ ความเชื่อ ประเพณี พิธีกรรมและวิถีชีวิตแบบชาวมอญ (ตัวแทนเครือข่ายวิชาการในเทศบาลตำบลบางเตือ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

(6) การมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ โปร่งใส ตรวจสอบได้ งบประมาณถือเป็น ปัจจัยสำคัญในการจัดโครงการหรือกิจกรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษา

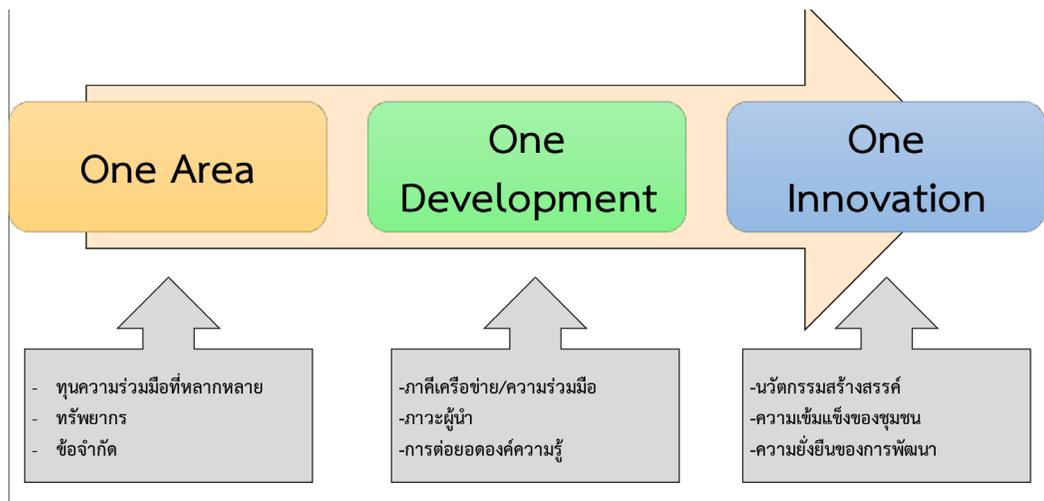
พบว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งงบประมาณที่เพียงพอและชัดเจน ซึ่งจะช่วย
ให้สามารถจัดกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ได้และการใช้งบประมาณควรอยู่ในรูปแบบของ
การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะช่วยให้พลเมืองและภาคีเครือข่ายในแต่ละภาคส่วน
มีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดไปเพื่อบริการสาธารณะ
อะไรบ้าง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังไม่มีกฎหมายระบุให้มีการจัดทำงบประมาณ
แบบมีส่วนร่วม เป็นเพียงการร่วมจัดทำงบประมาณในรูปแบบของการทำประชาคมเท่านั้น
ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็น PB แบบไทยๆ จากการสัมภาษณ์ พบว่า เทศบาลตำบลบางเตือ
มีการจัดทำและบริหารงบประมาณ ดังนี้ ประชาชนเสนอโครงการผ่านการทำประชาสังคม
รวมทุกชุมชนในเขตเทศบาลตำบลบางเตือ ชาวเทศบาลบางเตือมีการปรึกษาหารือและ
แสดงความคิดเห็นนำเสนอโครงการศูนย์การเรียนรู้และอนุรักษ์วัฒนธรรมชาวมอญ และมีการ
เลือกตั้งตัวแทนคณะกรรมการกำกับดูแล สภาเทศบาลบางเตือประชุมและพิจารณาอนุมัติ
งบประมาณตามที่มีการเสนอโครงการ ผู้บริหารเทศบาลจัดทำโครงการตามที่สภาเทศบาล
ได้อนุมัติงบประมาณให้ และถูกนำไปปฏิบัติโดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และมีการติดตามประเมินผล
เป็นระยะๆ เพื่อสานต่อโครงการ หรือปรับปรุงโครงการ/กิจกรรม หากมีข้อบกพร่อง (ตัวแทน
บุคลากรและผู้บริหารในเทศบาลตำบลบางเตือ 1, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2566)

(7) การมีความต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการ จากผลการศึกษา พบว่า ทั้งใน
องค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม เทศบาลตำบลบางเตือ และองค์การบริหารส่วนจังหวัด
แม่ฮ่องสอน จะสร้างกระบวนการทำงานที่ต่อเนื่องในแต่ละกิจกรรม/โครงการ อาทิ งานเปิด
เมิ่งไตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้มีการจัดต่อเนื่องยาวนานมาเป็นเวลากว่า
15 ปี จากการสัมภาษณ์ พบว่า พวกเขาเข้าร่วมงานเปิดเมิ่งไตทุกปี เป็นเวลา 15 ปีแล้ว ร่วมงาน
ทั้ง 5 วัน เป็นคณะแสดงดนตรีพื้นบ้านไทยใหญ่ เป็นการส่งเสริมและรักษาวัฒนธรรมชนเผ่า
ไทยใหญ่ อีกทั้งยังทำให้สมาชิกในกลุ่มมีรายได้อีกด้วย (ตัวแทนคณะวงดนตรีในงานเปิดเมิ่งไต
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน 2, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 มีนาคม 2566)
การให้ความร่วมมือผ่านสภาภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสามใช้เวลายาวนาน
มาถึง 12 ปี ซึ่งความต่อเนื่องนี้เป็นสิ่งสำคัญในการขับเคลื่อนหรือกระตุ้นความร่วมมือให้
สามารถดำเนินกิจกรรมและสร้างความต่อเนื่องได้ในอนาคตต่อไปอีก ไม่ว่าจะเป็นกลไก
การประชุม อาทิ สภาภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสามมีการกำหนดเวลาการ
ประชุมปรึกษาหารือเป็นประจำทุกวันๆ 12 ของเดือน มีการจัดลำดับความสำคัญของเรื่องที่จะ
ประชุมกันอย่างเหมาะสม การใช้บุคลากรที่มีความสามารถในการอำนวยความสะดวก
ขับเคลื่อนการประชุมได้อย่างราบรื่นโดยมีหลวงพ่เจ้าอวาสาวัตนาพรมเป็นประธานใน
ที่ประชุม กำหนดเวลาการประชุมครั้งถัดไปอย่างชัดเจน (คือทุกๆ วันที่ 12 ของเดือน)

(ตัวแทนประชาชนและเครือข่ายในองค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม 5 และ 6, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 มกราคม 2566 และ 13 มีนาคม 2566) นอกจากนี้ ยังมีการบันทึกรายงานการประชุมและส่งให้สมาชิกเครือข่ายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายรับทราบและอนุมัติ รวมทั้งจัดทำรายงานโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ เพื่อทำความเข้าใจกับงานที่ผ่านมาและลดข้อสงสัยในประเด็นต่างๆ และกระบวนการทำงานที่สำคัญ เพราะข้อมูลการเตรียมรายงานจะช่วยสรุป/ประเมินสถานการณ์หรือสภาพปัญหาได้ แนวโน้มและทิศทางในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งนำไปสู่โอกาสสำหรับผู้มีอำนาจตัดสินใจในการใช้ข้อมูลนั้นในการวางแผนและกำหนดกลยุทธ์ที่จำเป็นและเหมาะสมในอนาคต ส่วนอีกด้านหนึ่งก็ถือเป็นการได้รับฟังและเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นร่วมกัน พร้อมทั้งหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่หลากหลายไปพร้อมๆ กัน

แผนภาพที่ 3 พัฒนาการการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนภาพ 3 แสดงพัฒนาการการบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่มา: พัฒนาและสรุปโดยผู้เขียน

จากแผนภาพข้างต้น ในพื้นที่หนึ่ง (One Area) ในบทความนี้หมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้เขียนทำการศึกษา ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลนาพันสาม จังหวัดเพชรบุรี, เทศบาลตำบลบางเดื่อ จังหวัดปทุมธานี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน

มีข้อจำกัดของทรัพยากรในพื้นที่จึงต้องอาศัยทุนของความร่วมมือที่หลากหลาย (อาทิ ทุนทางการเงิน ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทางกายภาพ ทุนทางธรรมชาติ ทุนทางปัญญา และทุนทางวัฒนธรรม) เพื่อจะนำไปสู่หนึ่งการพัฒนา (One Development) พื้นที่/องค์กร/ชุมชนของตนเองให้ดีขึ้นโดยอาศัยเครือข่ายที่หลากหลาย (อาทิ เครือข่ายภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน ภาคการศึกษา/วิชาการ การมีส่วนร่วมและบูรณาการหลายภาคส่วน (Participation and social integration)) และผู้นำความร่วมมือ (ผู้นำอาจจะมิทั้งผู้นำที่เป็นทางการอย่าง อาทิ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำที่ไม่เป็นทางการ อาทิ ประชาชน ชุมชน ผู้สูงอายุ ผู้นำกลุ่มสตรี หรือกลุ่มแกนนำอื่นๆ เป็นต้น)

นอกจากนี้ หนึ่งการพัฒนา กิจกรรมหรือโครงการใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ การมีแหล่งที่มาของงบประมาณที่ชัดเจน สามารถพิจารณาได้ในเบื้องต้นจากการระดมทุนของภาคีสมาชิกด้วยกัน หรือมาจากเงินงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอนุมัติให้จัดกิจกรรมหรือโครงการ การมีความต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการ การสร้างกระบวนการทำงานมีความต่อเนื่อง ก็มีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนหรือสร้างแรงกระตุ้น ให้ความร่วมมือสามารถดำเนินกิจกรรมและสร้างความต่อเนื่องต่อไปในอนาคตเช่นกัน การมีผู้นำความร่วมมือ ความร่วมมือที่มีความต่อเนื่อง จำเป็นต้องมีบทบาทของผู้นำเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ แม้บางครั้งผู้ริเริ่ม แรงจูงใจ และความคาดหวังต่อประโยชน์ที่ได้รับของภาคีสมาชิกแต่ละแห่งมีความแตกต่างออกไป ผู้นำความร่วมมือจะเป็นผู้นำวิสัยทัศน์ร่วมกันที่จะมุ่งเน้นถึงผลประโยชน์อันเกิดจากความร่วมมือ และมองข้ามประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองที่อาจแตกต่างกันแต่ละพื้นที่ การมีความเข้มแข็งของภาคประชาชนผ่านสภาความร่วมมือรูปแบบต่างๆ ความเข้มแข็งของพลเมืองและการรวมกลุ่มกันของภาคประชาชน การเมืองภาคประชาชนหรือการรวมกลุ่มกันของประชาชนเป็นภาคีเครือข่ายมีอยู่มากมายในท้องถิ่นไทย ทั้งที่เป็นทางการและเป็นการรวมกลุ่มกันเฉพาะกิจ มีระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวย กฎหมายควรมีการระบุชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะการจัดตั้งความร่วมมือ อำนาจหน้าที่ ภารกิจ การใช้ทรัพยากร อีสาระในการตัดสินใจ รวมไปถึงเหตุผลความจำเป็นในการเสริมสร้างขีดความสามารถการบริหารสาธารณะ การบริหารงาน การควบคุม การเงิน การกำกับดูแลของรัฐ เป็นต้น กระทั่งเกิดการส่งต่อและถ่ายทอดองค์ความรู้ทำให้เกิดหนึ่งนวัตกรรมการบริหารจัดการ (One Innovation) ที่สามารถสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาที่ยั่งยืนได้

5.2 แนวทางในการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบเพื่อสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

แนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย ผู้นำให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง ความร่วมมือที่มีความต่อเนื่องจำเป็นต้องมีบทบาทของผู้นำเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ แม้บางครั้งผู้ริเริ่ม แรงจูงใจ และความคาดหวังต่อประโยชน์ที่ได้รับของภาคีสมาชิกแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันออกไป ซึ่งเห็นได้ว่าผู้นำมีความสำคัญจะปรากฏอยู่ทั้งในฐานะปัจจัยแห่งความสำเร็จและความยั่งยืนของหน่วยความร่วมมือได้ ซึ่งอาจส่งผลต่อความสำเร็จและยั่งยืนของหน่วยความร่วมมือได้ บทบาทของผู้นำหรือผู้จัดการหน่วยความร่วมมือจึงต้องสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนและภาคีสมาชิก หรือสาธารณชนว่าประโยชน์ที่ได้จะเกิดขึ้นอย่างเท่าเทียม ไม่เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกลไกการตัดสินใจที่ช่วยลดความขัดแย้งจึงมักเกิดขึ้นจากการพิจารณาเชิงเหตุและผลเพื่อหาข้อสรุปผ่านการทำฉันทมติร่วมกันเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ความต่อเนื่องยาวนานหรือการดำรงไว้การขับเคลื่อนงานกรณีศึกษา โครงการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม (งานเปิดเม็งไต) มีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนหรือสร้างแรงกระตุ้นให้ความร่วมมือสามารถดำเนินกิจกรรมและสร้างความต่อเนื่องต่อไปในอนาคต ดังนั้น ข้อเสนอแนะและแนวทางในการสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนได้เสนอโครงการอันเป็นความต้องการของคนในชุมชนผ่านไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายละเอียดตามตารางด้านล่าง) และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดสรรงบประมาณมาช่วยเหลือในกิจกรรม/โครงการให้สามารถขับเคลื่อนไปได้พร้อมกับความร่วมมือจากหลายภาคส่วนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ตารางที่ 2 การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การประชุม/กิจกรรม	การนำไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)
	ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม
1. ประชุมรวมทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้ข้อมูลและนำเสนอโครงการในปีที่ผ่านมา นำเสนองบประมาณปัจจุบัน และอธิบายถึงกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม	ประชาชนเสนอโครงการผ่านการทำประชาสังคัมรวมทุกชุมชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ประชุมในแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชน ปรึกษาหารือ, แสดงความคิดเห็น, นำเสนอโครงการเลือกตัวแทนคณะกรรมการกำกับดูแล	ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรึกษาหารือและแสดงความคิดเห็นนำเสนอโครงการ และมีการเลือกตัวแทนคณะกรรมการกำกับดูแล
3. ประชุมสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting Council) กำหนดลำดับความสำคัญของโครงการและงบประมาณที่ใช้โหวตเลือกโครงการที่สมบูรณ์แล้ว	ไม่มีสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วม
4. ประชุมฝ่ายบริหาร (Mayor's Offices) จัดทำโครงสร้างงบประมาณจากคำแนะนำของสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วม และที่ไม่ใช่โครงการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม	สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งประชุมและพิจารณาอนุมัติงบประมาณตามที่มีการเสนอโครงการ
5. ประชุมสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาเรื่องงบประมาณและโครงการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม อภิปรายและหาข้อสรุปเรื่องงบประมาณ	ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำโครงการตามที่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อนุมัติงบประมาณให้ และถูกนำไปปฏิบัติโดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
6. การก่อสร้างและการกำกับดูแลโครงการ ความก้าวหน้าและความรับผิดชอบของโครงการ ผลการดำเนินงานตามโครงการ	ดำเนินงานตามโครงการที่ได้รับการอนุมัติ มีการติดตามความก้าวหน้า แต่งตั้งผู้รับผิดชอบ
7. ประชุมติดตามประเมินผลโครงการ รับทราบผลสำเร็จ/ปัญหาและอุปสรรค/ความโปร่งใส	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการติดตามประเมินผลเป็นระยะๆ เพื่อสานต่อโครงการ หรือปรับปรุงโครงการหากมีข้อบกพร่อง และเพื่อความโปร่งใสตรวจสอบได้ของโครงการ

ที่มา: จากการสรุปและสังเคราะห์ของผู้เขียน

จากตารางข้างต้น เป็นการแสดงให้เห็นมาของการบูรณาการกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผนวกเข้ากับกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่ได้จากการสังเคราะห์งานวิจัย ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีกระบวนการที่ใกล้เคียงกันอยู่หลายอย่าง อาทิ การประชุมรวมทั้งหมดในท้องถิ่น การให้ข้อมูลและนำเสนอโครงการในปีที่ผ่านมา นำเสนองบประมาณปัจจุบัน ถ้าเป็นกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมก็จะมีกรอธิบายถึงกระบวนการของแนวคิดนี้ด้วย ประชุมฝ่ายบริหาร (Mayor's Offices) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำโครงสร้างงบประมาณจากคำแนะนำของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการประชุมสภาท้องถิ่นพิจารณาเรื่องงบประมาณและโครงการเพื่ออภิปรายและหาข้อสรุปเรื่องงบประมาณ โดยแทรกเรื่องของงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเข้าไปในกระบวนการดังกล่าวที่มีการปฏิบัติอยู่แล้วด้วย

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ จึงต้องมีการบูรณาการให้สอดคล้องกับหลักปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วทั้งจากแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเมื่อผสมผสานกันแล้วจึงได้กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการประชุมรวมทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการให้ข้อมูล นำเสนอโครงการในปีที่ผ่านมา นำเสนองบประมาณปัจจุบัน และต้องมีการอธิบายถึงกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม ได้แก่ ประชาชน ภาคประชาสังคม NGOs และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 2 ประชุมแต่ละชุมชน หมู่บ้าน และในแต่ละอำเภอในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเพื่อปรึกษาหารือ แสดงความคิดเห็น นำเสนอโครงการ และเลือกตัวแทนคณะกรรมการกำกับดูแลโดยมีประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่ในแต่ละชุมชน หมู่บ้าน และในแต่ละอำเภอ เป็นผู้เข้าร่วมประชุม

ขั้นตอนที่ 3 ประชุมสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting Council) เพื่อกำหนดลำดับความสำคัญของโครงการและงบประมาณที่ใช้ โหวตเลือกโครงการที่สมบูรณ์แล้ว โดยมีผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชน หมู่บ้าน เจ้าหน้าที่รัฐ และทำการเลือกตัวแทนงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (ซึ่งในประเทศไทยไม่มีสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วม (PB Council) เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดหรือให้อำนาจไว้ แต่มีการจัดลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการในแต่ละหมู่บ้าน แต่ละอำเภอด้วยความที่มิงบประมาณอย่างจำกัด)

ขั้นตอนที่ 4 ประชุมฝ่ายบริหาร (Mayor's Offices) เพื่อจัดทำโครงสร้างงบประมาณ จากคำแนะนำของสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วมและที่ไม่ใช่โครงการใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยมีฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมประชุม คือ นายก รองนายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะทำงาน และที่ปรึกษา

ขั้นตอนที่ 5 ประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อพิจารณาเรื่องงบประมาณและโครงการที่ใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม อภิปรายและหาข้อสรุปเรื่องงบประมาณ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมคือ สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ตัวแทนสภา PB (PB Council) และประชาชนผู้สนใจทั่วไป

ขั้นตอนที่ 6 การก่อสร้างและการกำกับดูแลโครงการ เพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าของโครงการ ความรับผิดชอบ และการดำเนินงานตามโครงการ โดยมีผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบคือ สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ตัวแทนสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วม และประชาชนผู้สนใจทั่วไป

ขั้นตอนที่ 7 ประชุมติดตามประเมินผลโครงการ เพื่อรับทราบผลสำเร็จ ปัญหาและอุปสรรคและความโปร่งใส โดยมีผู้เข้าร่วมคือสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ตัวแทนสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วม และประชาชนผู้สนใจทั่วไป

หมายเหตุ: ในการประชุมและในสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีสภางบประมาณแบบมีส่วนร่วม เนื่องจากไม่มีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้ แต่จะมีการประชุมกันที่เรียกว่า “การทำประชาคม”

6. การอภิปรายผล

แนวทางการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบเพื่อความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม สามารถอภิปรายผลการศึกษาดังได้เป็น 3 ด้านดังนี้ 1) กลไกด้านกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องจากรัฐบาลกลาง 2) กลไกด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) กลไกด้านประชาชนและภาคีเครือข่ายความร่วมมือ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) กลไกด้านกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องจากรัฐบาลกลาง กฎหมายควรกำหนดลักษณะความสามารถความรับผิดชอบและการใช้ทรัพยากรของความร่วมมืออย่างชัดเจน เสรีภาพในการตัดสินใจรวมถึงเหตุผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการให้บริการ สาธารณะการบริหารการควบคุมการเงินและการกำกับดูแลของรัฐ สอดคล้องกับแนวคิดของ Ansell and Gash (2008, p. 561) ได้กล่าวว่า องค์กรความร่วมมือที่มีบทบาทและอำนาจ

หน้าที่ตามกฎหมายเป็นองค์กรความร่วมมือที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่ระบุไว้ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีการบริหารงานเป็นเอกเทศในตัวเอง ทั้งการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่เฉพาะของตนเองตามขอบเขตที่กฎหมายระบุไว้ การดำเนินภารกิจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรความร่วมมือจึงไม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการบริหารงานภายในองค์กรภาคีสมาชิก กฎหมายที่ชัดเจนจะเพิ่มโอกาสในการร่วมมือที่ประสบความสำเร็จ และการมีอยู่ของกฎหมายที่กำหนดลักษณะเฉพาะของการให้ความร่วมมือ รวมถึงรับทราบและกำหนดเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรความร่วมมือเหล่านั้นเป็นเพียงการถ่ายทอดภารกิจจากหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นสมาชิกไปยังหน่วยความร่วมมือโดยจัดทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการเท่านั้น และภาคีเครือข่ายจะไม่สามารถทำงานซ้ำซ้อนต่อไปได้และต้องโอนอำนาจบริหารไปพร้อมๆ กัน แต่บางครั้งก็พบว่า กฎหมายสร้างข้อจำกัดในการทำงานและระเบียบพิธีการ มีระบบราชการสูง ทำให้ประชาชนและภาคีเครือข่ายเข้ามาและให้ความร่วมมือได้ยากขึ้น เช่นเดียวกับการศึกษาของ ปิยะพงษ์ บุษบงก์ และคณะ (2560) ที่พบว่า เงื่อนไขหลักที่ทำให้ประสบปัญหาในการพัฒนาความร่วมมือของอปท. เป็นเรื่องของระเบียบไม่เอื้ออำนวย รองลงมาคือขาดแรงจูงใจกล่าวคือไม่เล็งเห็นประโยชน์ที่แน่ชัดจากการร่วมมือกัน ตามมาด้วยการขาดผู้นำความร่วมมือในท้องถิ่นและเมื่อเผชิญปัญหาของความร่วมมือที่ขาดการปรึกษาหารือเพื่อหาทางแก้ปัญหาด้วยกัน โดยเลือกที่จะกล่าวโทษกันหรือซ่อนความขัดแย้งภายในไว้ นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2551) ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคโดยรวมในการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยว่า ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลในอดีต ขณะเดียวกันรัฐบาลไม่เคยกระตุ้นหรือมีแนวปฏิบัติในการส่งเสริมข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถรวมตัวกันได้ และขั้นตอนที่ซับซ้อนในกรณีที่สามารถจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพียงบางประเภทเท่านั้น คือกรุงเทพมหานครและพัทยา กฎหมายเทศบาล มีความซับซ้อนเพราะต้องมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งการควมรวม แต่ก็ยังไม่มีกระบวนการและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน

(2) กลไกด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบเพื่อความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ประกอบไปด้วยทุนความร่วมมือ (Collaborative Capital) คือ 1) ทุนทางการเงิน คือเงินงบประมาณที่สนับสนุนให้เกิดกิจกรรม/โครงการต่างๆ ซึ่งในการจัดกิจกรรม/โครงการต่างๆ การมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอก็จะเป็นกลไกสำคัญที่ก่อให้เกิดความสำเร็จได้ 2) ทุนมนุษย์ หมายถึง การศึกษา ความรู้ทักษะ ประสบการณ์ สุขภาพอนามัย โภชนาการ ความสามารถในการทำงาน และความสามารถในการปรับตัวของผู้คน รวมถึงผู้ที่

เป็นตัวแสดงที่มีผลต่อศักยภาพท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้นำทางการเมือง บุคลากรท้องถิ่น ผู้นำโดยธรรมชาติ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น ประชาชนชาวบ้าน หรือผู้ที่คนในชุมชนให้ความเคารพนับถือ เป็นต้น 3) ทูทางสังคม คือ การมีเครือข่ายความร่วมมือและสมัครพรรคพวก ความน่าเชื่อถือและการได้รับความเกื้อกูล การมีกติกาและบทลงโทษทางสังคมต่างๆ ร่วมกัน การมีศูนย์รวมใจที่ยึดมั่นร่วมกัน การมีกลไกที่สร้างการมีส่วนร่วม 4) ทูทางกายภาพ คือ ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานและฐานเทคโนโลยีต่างๆ 5) ทูทางธรรมชาติ คือ ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรดินและสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน พืชผลทางการเกษตร ป่าไม้ ภูเขา ความหลากหลายทางชีวภาพ แหล่งท่องเที่ยว และการบริการทางด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ 6) ทูทางปัญญา หมายถึง ความรู้ ความสามารถในการเรียนรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ทักษะและประสบการณ์ที่มนุษย์สะสมไว้ 7) ทูทางวัฒนธรรม หมายถึง ทูที่ใช้ไปในการผลิตสินค้าและบริการของชุมชนที่มีนัยทางวัฒนธรรม ซึ่งได้แก่ ภูมิปัญญาในด้านสถาปัตยกรรม หัตถกรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การจัดระเบียบของชุมชน ศิลปะ ความเชื่อ ประเพณี พิธีกรรมและวิถีชีวิต สอดคล้องกับวสันต์ เหลืองประภัสสร (2563, น. 448-493) ที่พบว่า เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงการความร่วมมือจะมีทรัพยากรที่ตัวแสดงภาคีแต่ละภาคส่วนนำมาใช้ร่วมมือกันในฐานะที่เป็น “ทุน (Capital)” ของเครือข่าย และสอดคล้องกับการศึกษาของ พบสุข ชำของ และคณะ (2562) ที่พบว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการสั่งสมของทุนต่างๆ ที่ใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มากกว่าเฉพาะทุนที่เป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ยังมองถึงศักยภาพในเชิงที่เป็นทุนหรือสินทรัพย์ที่มีอยู่ (capital/assets) ในท้องถิ่น ดังนั้นจึงมีการวิเคราะห์ทั้งทุนทางเศรษฐกิจหรือทุนทางการเงิน ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทางกายภาพ และทุนทางทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทุนทางสังคมที่หมายถึงทั้งความไว้วางใจใจกันทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้โดยทั่วไปแล้วหากมีการสร้างความร่วมมือระยะยาวที่ไม่ผูกมัดระหว่างภาคีเครือข่าย อาทิ การช่วยเหลือโดยสมัครใจ แลกเปลี่ยนบริการ ยืมอุปกรณ์ หรือทำงานร่วมกันอย่างง่ายๆ การทำงานร่วมกันไม่ใช่เรื่องยาก ทั้งนี้ หากความร่วมมือมีผลผูกพันกับภาคีเครือข่ายในระยะยาวก็จะคำนวณสิทธิประโยชน์อันเป็นแรงจูงใจที่ได้รับจากความร่วมมือได้

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีทุนความร่วมมือดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สิ่งสำคัญในการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบเพื่อความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น คือ การมีผู้นำความร่วมมือ และต้องเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ ซึ่งจากการศึกษา พบว่า ความร่วมมือที่มีความต่อเนื่องจำเป็นต้องมีบทบาทของผู้นำเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ แม้บางครั้งผู้ริเริ่ม เป็นแรงจูงใจ เป็นศูนย์รวมจิตใจของคนในท้องถิ่น และความคาดหวังต่อประโยชน์ที่ได้รับของภาคีเครือข่ายแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันออกไป (ทั้งนี้ คำว่า ผู้นำ

อาจจะมีทั้งผู้นำที่เป็นทางการ เช่น นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำที่ไม่เป็นทางการ อาทิ ประชาชน ชุมชน ผู้สูงอายุ ผู้นำกลุ่มสตรี หรือกลุ่มแกนนำอื่นๆ เป็นต้น) ผู้นำที่มีบทบาทเอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือ สอดคล้องกับแนวคิดของ Ansell and Gash (2008, pp. 554-555) ที่ว่าผู้นำเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดึงภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ เข้ามาร่วมกันทำงาน ผลักดันเป้าหมายผ่านกระบวนการบริหารสาธารณะแบบร่วมมือกัน การเอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือ ก็คือ การลดทอนอุปสรรคในการทำงานร่วมกันอันเกิดจากสถานะอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันของภาคีเครือข่ายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาร่วมกันทำงาน ผู้นำที่ทำหน้าที่เอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือ และสอดคล้องกับการศึกษาของ ชัชวินธ์ ตันติเวชวานิชย์ (2559) ที่พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือมากที่สุดสามลำดับแรก คือ บทบาทของหน่วยงานภายนอก วิสัยทัศน์ร่วมกันของผู้นำ และตัวผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแกนกลาง เช่นเดียวกับการศึกษาของ พบสุข ชำช่อง และคณะ (2562) ที่พบว่า การริเริ่มและขับเคลื่อนความร่วมมือให้สำเร็จและต่อเนื่องมักต้องมีผู้นำความร่วมมือที่เข้มแข็ง ซึ่งหมายถึงการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพมากกว่าองค์กรอื่นในเครือข่ายที่จะสามารถช่วยองค์กรภาคีพัฒนาศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะได้ บทบาทของผู้นำความร่วมมือจึงต้องสร้างความเชื่อมั่นต่อภาคีสมาชิกและสาธารณชนว่าประโยชน์ที่ได้จะเกิดขึ้นอย่างเท่าเทียม ไม่เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกลไกการตัดสินใจที่ช่วยลดความขัดแย้งจึงมักเกิดขึ้นจากการพิจารณาเชิงเหตุและผลเพื่อหาข้อสรุปผ่านการทำฉันทมติร่วมกันเป็นสำคัญ

(3) กลไกด้านประชาชนและภาคีเครือข่ายความร่วมมือ ถือเป็นกลไกที่สำคัญไม่แพ้ส่วนอื่นๆ ที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีพลเมืองที่เข้มแข็งและกระตือรือร้น (Active Citizens) ย่อมจะมีส่วนผลักดันให้เกิดทุนความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น การมีความเข้มแข็งของภาคประชาชนและภาคีเครือข่าย ผ่านสภาพความร่วมมือรูปแบบต่างๆ ความเข้มแข็งของพลเมืองและการรวมกลุ่มกันของภาคประชาชนจากการศึกษา พบว่า การเมืองภาคประชาชนหรือการรวมกลุ่มกันของประชาชนเป็นภาคีเครือข่ายมีอยู่มากมายในท้องถิ่นไทย ทั้งที่เป็นทางการและเป็นการรวมกลุ่มกันเฉพาะกิจ และความเข้มแข็งของกลุ่มจะทำให้มีบทบาทและมีอำนาจในการต่อรองกับภาครัฐมากขึ้น แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศึกษาล้วนแต่มีการรวมกลุ่มกันของประชาชน อาทิ กลุ่มเครือข่ายเยาวชน กลุ่มสภาภาพ กลุ่มสภาพลเมือง กลุ่มอาสาสมัคร กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุและคนพิการ เป็นต้น สอดคล้องกับงานวิจัยของ วลัยพร ชินศรี (2561) ที่พบว่า ความเข้มแข็งของภาคประชาชนมีผลต่อการผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณและกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งการจัดกิจกรรมและโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยความเข้มแข็ง

ของกลุ่มประชาชนในการนำเสนอโครงการ/ความต้องการ และร่วมมือกันดำเนินงาน ร่วมตรวจสอบ ร่วมรับผลประโยชน์ ซึ่งเป็นหัวใจหลักสำคัญของการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น

แผนภาพที่ 4 การสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบเพื่อความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม



ที่มา: จากการสังเคราะห์และสรุปโดยผู้เขียน

จากแผนภาพที่ 4 แสดงทางการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบเพื่อความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย ส่วนบนสุดคือผู้นำความร่วมมือ จากผลการศึกษาทั้งสามพื้นที่ได้ข้อมูลตรงกันว่า ผู้นำความร่วมมือ (Collaborative Leadership) มีความสำคัญต่อความสำเร็จของกิจกรรม/โครงการ ทั้งผู้นำที่เป็นทางการและผู้นำธรรมชาติ เนื่องจากผู้นำคือศูนย์รวมจิตใจของคนในท้องถิ่น ผู้นำมีอำนาจมีบารมี มีความเป็นพวกพ้อง ยกตัวอย่าง หลวงพ่อเจ้าอาวาสวัดนาพรม เป็นศูนย์รวมจิตใจของชาวนาพันสาม นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอนคือผู้นำที่มีอำนาจมีบารมี มีความเป็นพวกพ้องของชาว อบจ. แม่ฮ่องสอน ผู้ใหญ่บ้านในเทศบาลตำบลบางเตือคือ ผู้นำธรรมชาติที่เสียสละพาลูกบ้านอนุรักษ์ประเพณีและวัฒนธรรมชาวมอญ เป็นต้น

รองลงมาคือภาคีเครือข่ายความมือ (Collaborative Network) ในกรณีศึกษา พบว่ามีภาคีเครือข่ายภาคประชาชน/ภาคประชาสังคม ภาคีเครือข่ายภาคธุรกิจเอกชน ภาคีเครือข่ายภาครัฐ/หน่วยงานราชการ ภาคีเครือข่ายภาคการวิชาการและสถาบันการศึกษา เครือข่ายที่เข้มแข็งจะประกอบด้วยผู้มีผู้นำที่เข้มแข็ง มีสมาชิกที่เข้าร่วมกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง มีทุนความร่วมมือที่หลากหลาย การเข้าร่วมกิจกรรมหรือโครงการขึ้นอยู่กับว่าเป็นงานด้านไหน อาทิ ถ้าเป็นงานด้านการศึกษา การฝึกอบรมการปัสโกบายมอญของเทศบาลตำบลบางเตือ ก็จะเป็นเครือข่ายด้านศึกษานอกโรงเรียนหรือวิทยาลัยฝึกออาชีพ เป็นต้น เครือข่ายความร่วมมือเป็นเหมือนหมุดเชื่อมของท้องถิ่น เพราะแต่ละเครือข่ายจะมีผู้นำเป็นของกลุ่มตน ซึ่งเวลาประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะประสานผ่านผู้นำในเครือข่ายนั้นๆ และฐานของแผนภาพคือ ทุนความร่วมมือ จากผลการศึกษา พบว่า ทุนแต่ละที่จะแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละพื้นที่ แต่ทุนคือรากฐานสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมี บางทุนถือว่าเป็นอัตลักษณ์สำคัญของท้องถิ่น อาทิ อบจ. แม่ฮ่องสอนมีทุนทางธรรมชาติที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวของจังหวัด และทุนเป็นตัวขับเคลื่อนกิจกรรม/โครงการขององค์กรให้ประสบความสำเร็จได้

7. บทสรุป

จากการศึกษาการสร้างกลไกและพัฒนาตัวแบบการสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการปกครองท้องถิ่นผ่านกระบวนการจัดท่างบประมาณแบบมีส่วนร่วมทั้งสามพื้นที่ พบว่า กลไกที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาตัวแบบเพื่อสร้างความเข้มแข็งบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ คือ 1) การมีทุนความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น คือ ทุนทางการเงิน ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทางกายภาพ ทุนทางธรรมชาติ ทุนทางปัญญา และทุนทางวัฒนธรรม 2) การมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือ ภาคีเครือข่ายความร่วมมือเข้ามารวมในกิจกรรม/โครงการอย่างหลากหลาย ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน ภาคการศึกษา/วิชาการ การมีส่วนร่วมและบูรณาการหลายภาคส่วน อันถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของหลักการกำกับดูแลที่ดี 3) การมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ การมีแหล่งที่มาของงบประมาณที่ชัดเจน สามารถพิจารณาได้ในเบื้องต้นจากการระดมทุนของภาคีสมาชิกด้วยกัน หรือมาจากเงินงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอนุมัติให้จัดกิจกรรมหรือโครงการ 4) การมีความต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการ การสร้างกระบวนการทำงานมีความต่อเนื่อง มีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนหรือสร้างแรงกระตุ้น ให้ความร่วมมือสามารถดำเนินกิจกรรมและสร้างความต่อเนื่องต่อไปในอนาคตเช่นกัน 5) การมีผู้นำความ

ร่วมมือ ความร่วมมือที่มีความต่อเนื่องจำเป็นต้องมีบทบาทของผู้นำเข้ามาเกี่ยวข้องกับเสมอ แม้บางครั้งผู้ริเริ่ม แรงจูงใจ และความคาดหวังต่อประโยชน์ที่ได้รับของภาคีสมาชิกแต่ละแห่ง มีความแตกต่างกันออกไป ผู้นำความร่วมมือจะเป็นผู้นำมีวิสัยทัศน์ร่วมกันที่จะมุ่งเน้นถึงผลประโยชน์อันเกิดจากความร่วมมือและมองข้ามประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองที่อาจแตกต่างกันแต่ละพื้นที่ 6) การมีความเข้มแข็งของภาคประชาชนผ่านสภาความร่วมมือรูปแบบต่างๆ ผ่านสภาความร่วมมือรูปแบบต่างๆ ความเข้มแข็งของพลเมืองและการรวมกลุ่มกันของภาคประชาชน การเมืองภาคประชาชนหรือการรวมกลุ่มกันของประชาชนเป็นภาคีเครือข่ายมีอยู่มากมายในท้องถิ่นไทย ทั้งที่เป็นทางการและเป็นการรวมกลุ่มกันเฉพาะกิจ 7) มีระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวย กฎหมายควรมีการระบุชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะการจัดตั้งความร่วมมือ อำนาจหน้าที่ ภารกิจ การใช้ทรัพยากร อิสระในการตัดสินใจ รวมไปถึงเหตุผลความจำเป็นในการเสริมสร้างขีดความสามารถการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงาน การควบคุม การเงิน การกำกับดูแลของรัฐ เป็นต้น

สำหรับข้อจำกัดในการวิจัยครั้งนี้ คือ การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาโดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้ข้อค้นพบในรูปแบบของการศึกษาเฉพาะกรณีจึงมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถนำไปอ้างอิงกับกรณีอื่นๆ (Generalization) ได้หรือได้น้อย และเนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องของเวลาทำให้ผู้เขียนได้แค่เพียงประยุกต์ใช้เทคนิคในการเก็บข้อมูลแบบการวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) ไม่สามารถใช้ PAR ได้เต็มรูปแบบ ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป คือ การศึกษาครั้งต่อไปควรมีการใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณร่วมด้วย เพื่อให้สามารถกำหนดปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เชิงเหตุ-ผล ระหว่างความร่วมมือกับความเข้มแข็งของเครือข่าย หรือความเชื่อมโยงกันระหว่างเครือข่ายความร่วมมือกับการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และเพื่อให้เห็นถึงภาพรวมของกระบวนการและ/หรือระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีเครือข่ายในองค์กรปกครองท้องถิ่น และควรมีการศึกษาองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ไม่ได้รับรางวัล เพื่อที่จะให้ทราบถึงกระบวนการให้ความร่วมมือของประชาชนและภาคีเครือข่าย แล้วนำมาเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับรางวัล และนำผลที่ได้มาถอดเป็นบทเรียนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างความเข้มแข็งโดยเครือข่ายความร่วมมือของประชาชน

8. ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการเสริมสร้างทุนความร่วมมือและให้ความสำคัญกับทุนที่ท้องถิ่นตนเองมีอยู่ สร้างมูลค่าเพิ่มและต่อยอดทุนที่มีอยู่ อาทิ ทุนทางธรรมชาติที่ไม่เชื่อว่าจะมีได้ในทุกท้องถิ่น เนื่องจากในการบริหารจัดการท้องถิ่น ทุนความร่วมมือเป็นกลไกส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดความสำเร็จ ซึ่งประกอบไปด้วย 1) ทุนทางการเงิน 2) ทุนมนุษย์ 3) ทุนทางสังคม 4) ทุนทางกายภาพ 5) ทุนทางธรรมชาติ 6) ทุนทางปัญญา 7) ทุนทางวัฒนธรรม การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบว่าตนเองมีทุนด้านไหนบ้างจะสามารถเสริมสร้างอัตลักษณ์และเอกลักษณ์ที่โดดเด่นของท้องถิ่นผ่านทุนความร่วมมือดังกล่าวได้

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเสริมสร้างภาคีเครือข่ายความร่วมมือ การมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือเข้ามาร่วมในกิจกรรม/โครงการอย่างหลากหลาย ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน ภาคประชาชน ภาคการศึกษา/วิชาการ การมีส่วนร่วมและบูรณาการหลายภาคส่วน อันถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของหลักการกำกับดูแลที่ดีเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลในการทำงาน และเกิดความโปร่งใสหากนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดทำงบประมาณ ทั้งนี้ เท่าที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับจะเอื้ออำนวย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชนและภาคีเครือข่าย ผ่านสภาความร่วมมือ (Collaborative Council) รูปแบบต่างๆ ความเข้มแข็งของพลเมืองและการรวมกลุ่มกันของภาคประชาชน ส่งเสริมการเมืองภาคประชาชนหรือการรวมกลุ่มกันของประชาชนเป็นภาคีเครือข่ายมีอยู่มากมายในท้องถิ่นไทย ทั้งที่เป็นทางการและเป็นการรวมกลุ่มกันเฉพาะกิจ

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอและชัดเจน โปร่งใส การมีแหล่งที่มาของงบประมาณที่เพียงพอและชัดเจน จะทำให้สามารถจัดกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ และการใช้เงินงบประมาณนั้นก็ควรเป็นไปในรูปแบบการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม

(4) ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความต่อเนื่อง การสร้างกระบวนการในกิจกรรมหรือโครงการให้มีความต่อเนื่อง อาทิ มีการกำหนดการประชุมสม่ำเสมอ มีการบันทึกรายงานการประชุมและส่งให้ภาคีสมาชิกและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายรับทราบและรับรอง รวมถึงการจัดทำรายงานโครงการหรือกิจกรรม เพื่อรับรู้การทำงานที่ผ่านมา และลดความเคลือบแคลงสงสัยในประเด็นต่างๆ กระบวนการทำงานที่มีความสำคัญ

(5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีผู้นำความร่วมมือที่มีวิสัยทัศน์และมีความต่อเนื่อง การบริหารจัดการบนฐานความร่วมมือที่มีความต่อเนื่องจำเป็นต้องมีบทบาทของผู้นำเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ แม้บางครั้งผู้ริเริ่ม แรงจูงใจ และความคาดหวังต่อประโยชน์ที่ได้รับของภาคีสมาชิกแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันออกไป สิ่งสำคัญคือการตัดสินใจบนพื้นฐานของระบบฉันทมติ สามารถเพิ่มหลักประกันความยั่งยืนได้ การมีวิสัยทัศน์ที่มุ่งประโยชน์สาธารณะของผู้นำความร่วมมือจะเป็นตัวแปรที่จะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการผลิตบริการสาธารณะเกิดขึ้นซึ่งเป้าหมายในการร่วมมือกัน และผู้นำความร่วมมือจะต้องให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องซึ่งเห็นได้ว่าผู้นำความร่วมมือมีความสำคัญที่จะปรากฏอยู่ทั้งในฐานะปัจจัยแห่งความสำเร็จและความยั่งยืนของหน่วยความร่วมมือได้ บทบาทของผู้นำความร่วมมือจึงต้องสร้างความเชื่อมั่นต่อภาคีสมาชิกและสาธารณชนว่าประโยชน์ที่ได้จะเกิดขึ้นอย่างเท่าเทียม

(6) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวย กฎหมายควรมีการระบุชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะการจัดตั้งความร่วมมือ อำนาจหน้าที่ ภารกิจ การใช้ทรัพยากร การมีอิสระในการตัดสินใจ รวมไปถึงเหตุผลความจำเป็นในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงาน การควบคุม การเงิน การกำกับดูแลของรัฐ เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). *สรุปข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2567, จาก <https://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>
- คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร.
- จุมพล หนิมพานิช. (2550). *การวิจัยเชิงคุณภาพในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์, และดารารัตน์ คำเป็ง. (2560). *แนวทางการพัฒนาการประสานความร่วมมือ (Collaboration) ในการจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นกรณีศึกษาจังหวัดน่าน* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ชัชวินธ์ ตันติเวชวาณิชย์. (2559). *ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการบริการสาธารณะกรณีศึกษาพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ* (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, และคณะ. (2551). *คู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- นพพล อัครชาติ, และคณะ. (2562). *การพัฒนารูปแบบการจัดการเครือข่ายความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาการส่งเสริมการจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในกลุ่มชุมชนชาติพันธุ์ผู้ไทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ประธาน คงฤทธิศึกษากร. (2534). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ปิยะพงษ์ บุษบงก์, สุนทรชัย ขอบยศ, พบสุข ชำชอง, วชิรวัตต์ อาริยะสิริโชติ, อลงกรณ์ อรรคแสง, และวนิดา พรหมหล้า. (2560). *โครงการการสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น: สำรองแนวปฏิบัติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- พบสุข ชำชอง, ปิยะพงษ์ บุษบงก์, และศิริพร จันทนสกุลวงศ์. (2562). *การเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่นตามแนวทางการสร้างความร่วมมือและการควมรวม: ข้อเสนอเชิงนโยบายและคู่มือเชิงปฏิบัติการ* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

- พัชราภา ตันตราจิน. (2563). บทความปริทัศน์ การจัดการปกครองแบบร่วมคิดร่วมทำ (Collaborative Governance): ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างและนำไปปฏิบัติ. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*, 8(1), 131-154.
- พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ. (2551). *การสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่าง: ทฤษฎีและปฏิบัติ (The Sample Survey: Theory and Practice)*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- ลิขิต อีร์เวคิน. (2535). *การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วลัยพร ชินศรี. (2561). *การนำแนวคิดงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting) มาประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่นไทย (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต)*, สาขาวิชาการนโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- วลัยพร ชินศรี. (2565). อิทธิพลของแนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อการจัดการภาครัฐไทย. *รัฐสภาสาร*, 72(2), 91-122.
- วสันต์ ศรีสมพงศ์. (2559). *การบริหารจัดการแบบร่วมมือในโครงการคลองหมอนนา ตำบลราแดง อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา (วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต)*, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์, นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, และเกรียงชัย ปิงประวัตติ. (2557). *โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจกรรมบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน. สำนักกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) (รายงานการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2563). *การอภิบาลบนฐานความร่วมมือ: สภาวะสังคมไร้ศูนย์กลาง การแตกกระจายในระบบบริหารราชการแผ่นดินและแสวงหาตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). *เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทวิเคราะห์ว่าด้วยการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแนวระนาบ เพื่อการเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). *สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สุนทรชัย ขอบยศ. (2558). *การศึกษาความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการสาธารณสุข: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด*. มหาสารคาม: วิทยาลัยการเมืองการปกครองมหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2556). *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Baez, N., & Hernandez, A. (2012). Participatory Budgeting in the City: Challenging NYC's Development Paradigm from the Grassroots. *Interface*, 4(1), 316-326.
- Baiocchi, G. (2001). Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democracy Theory. *Politics and Society*. 29(1), 43-72.
- Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Cheema, G. S. (2005, May). *From Public Administration to Governance: The Paradigm Shift in the Link between Government and Citizens*. In the 6th Global Forum on Reinventing Government towards Participatory and Transparent Governance on 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.

- Hamilton, M. E. (2014). *Is Participatory Democracy the Answer?: Participatory Budgeting and Development in Brazilian Municipalities*. San Diego: University of California.
- Hartz-Karp, J. (2012). Laying the Groundwork for Participatory Budgeting – Developing a Deliberative Community and Collaborative Governance: Greater Geraldton, Western Australia. *Journal of Public Deliberation*, 8(2). <https://doi.org/10.16997/jdd.144>
- Loffler, E. (2005). Governance and Government: Networking with External Stakeholders. In Bovaird, T., & Loffler, E. (Eds.). *Public Management and Governance* (pp. 163-174). London: Taylor & Francis Group.
- Pierre J., & Peters, B. G. (2000). *Governance Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Shah, A. (2007). Overview. In Shah, A. (Ed.). *Participatory Budgeting* (pp. 1-18). Washington, DC.: The World Bank.
- Wampler, B. (2000, November). A Guide to Participatory Budgeting. In the third conference of the International Budget Project, Mumbai. Retrieved November 11, 2023, from [http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/Participatory Budgets/Wampler.pdf](http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/Participatory%20Budgets/Wampler.pdf)
- Wampler, B., & Avritzer, L. (2005). The Spread of Participatory Budgeting in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Governance. *Journal of Latin American Urban Studies*, 7, 37-52.