

ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะ พื้นที่ภาคตะวันออก:
พัฒนาการและรูปแบบการทำงานร่วมกันของภาคีสมาชิก

The Inter-local Government Cooperation for Provide Public Services in Eastern:
The Evolution and a Form of Collaboration.

วิทวัส ศิรินทร์^{1*}

Vidhavas Kirin^{1*}

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาพัฒนาการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคตะวันออก (2) ศึกษารูปแบบความร่วมมือตามกิจกรรมที่ร่วมกันทำภายในหน่วยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคตะวันออก โดยศึกษาใน 2 พื้นที่ คือ จังหวัดฉะเชิงเทราและจังหวัดชลบุรี ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องและสัมภาษณ์ด้วยแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยผู้บริหาร/ข้าราชการส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ และข้าราชการกรมส่งเสริมฯ จำนวนรวม 26 คน ผลการศึกษา พบว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทราและจังหวัดชลบุรี เกิดจากการริเริ่มโดยหน่วยงานภายนอก เพื่อเป็นพื้นที่สาธิตและทดลองความร่วมมือฯ รูปแบบความร่วมมือในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทราและจังหวัดชลบุรี มีรูปแบบความร่วมมือมีจุดร่วมที่เหมือนกัน คือ การทำงานเพื่อการบูรณาการการแผนพัฒนาท้องถิ่น ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกัน และมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นที่ตั้งสำนักงานทำหน้าที่บริหารเครือข่ายความร่วมมือฯ และดำเนินกิจกรรมในโดยภาพรวม ตลอดจนให้การสนับสนุนงบประมาณและช่วยเหลือในกิจกรรมที่เกินกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ส่วนจุดที่แตกต่าง คือ จังหวัดชลบุรี มีรูปแบบความร่วมมือในลักษณะการบริหารงานร่วมกัน พร้อมกับแบ่งบทบาทหน้าที่ให้ภาคีสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งรับผิดชอบฝ่ายงานต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนงาน แต่ความร่วมมือของจังหวัดฉะเชิงเทราได้มีลักษณะดังกล่าว

คำสำคัญ: ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาการ รูปแบบการทำงานร่วมกัน

¹ นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

* Corresponding author, E-mail: vit_kirin_tu51@hotmail.com

Abstract

This article aims (1) To study the evolution of collaboration between local governments in the Eastern (2) To study a form of collaboration based activities together of Inter-local government cooperation in eastern areas in the study; Chachoengsao and Chonburi. Using the methodology of qualitative research through the analysis of documents and interviews with management / local government officials, academics and officials of the Department. The research findings show (1) The evolution of collaboration between local governments in Chachoengsao and Chon Buri. The initiative by external agencies as a demonstration area and experimental collaborations. (2) The form of collaboration in Chachoengsao and Chon Buri. There are various forms of collaboration. The same is to work for the integration of collaboration in the planning and development through the establishment of the commission and the exchange of experiences. The difference in Chon Buri is a form of partnership in a joint administration.

Keyword: Inter-local government cooperation, Evolution, A Form of Collaboration

บทนำ

ประเทศไทยกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น (decentralization) เพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพ.ศ. 2550 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่เชิงภารกิจที่เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ขณะที่แนวทางการยุบรวมเกิดขึ้นได้ยากด้วยข้อจำกัดต่างๆ ดังงานศึกษาของนรินทร์ เศรษฐบุตร (2545, น. (4-30) –(4-31)) เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทประเทศไทย พบว่า มาตรการการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันอาจประสบปัญหาหลายประการ เช่น ชัดผลประโยชน์ของผู้นำท้องถิ่น ประชาชนเล็งเห็นถึงความสะดวกรวดเร็วในการทำงานของท้องถิ่นขนาดเล็กและมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า และการยึดมั่นในเอกลักษณ์ของท้องถิ่นตนเอง เป็นต้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาแนวคิดการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากกรทบทวนวรรณกรรม (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2549; สาโรช คัชมาตย์, 2550) พบว่า เดิมมีการกล่าวถึงองค์ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในกฎหมายการปกครองท้องถิ่น 3 ฉบับให้สามารถร่วมมือกันและจัดตั้งองค์ความร่วมมือที่มีฐานะเป็น “นิติบุคคล” ทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 (มาตรา 58) ในการจัดตั้งสหการได้มีความคล้ายคลึงกับกรณีของฝรั่งเศส ซึ่งเป็นความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปมาร่วมกันจัดบริการสาธารณะ โดยเริ่มมีความร่วมมืออย่างเป็นทางการผ่านกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล ค.ศ. 1890 จำนวนวัตถุประสงค์ความร่วมมืออาจเป็นเฉพาะอย่างหรือหลายอย่างก็ได้ นอกจากนี้ กรณีของประเทศไทยมี พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 (มาตรา 69) ได้วางหลักการให้เมืองพัทยาสามารถจัดตั้งองค์ความร่วมมือกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และกรณี พ.ร.บ.กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (มาตรา 94) ที่วางหลักการให้กรุงเทพมหานครสามารถร่วมมือกับส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น จัดตั้งสหการได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 1 แห่งเท่านั้น (คมกฤษ อภารัตน์วิไล, 2539 , น. 59) และปัจจุบันยกเลิกไปแล้ว ข้อสังเกตคือ องค์การสหการไม่ได้มีการระบุไว้ใน พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ. 2537 และพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ มีเหตุผลหลายประการที่ไม่สามารถจัดตั้งสหการได้อาติ ข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย ทำให้สหการเทศบาลจำกัดเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเพียงอย่างเดียว ปัญหาดังกล่าวได้นำไปสู่การกำหนดความเป็นไปได้มากขึ้นเมื่อมีการออก พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ตาม มาตรา 21 วรรค 2 ได้เปิดช่องให้สามารถกระทำได้โดยไม่ระบุเงื่อนไขหรือข้อจำกัดมากนัก (สารโรช คัชมาตย์, 2550, น. 52-78)

พื้นที่ภาคตะวันออกของไทย มีความสำคัญในฐานะต่อเศรษฐกิจทั้งในระดับสากลและภูมิภาคอาเซียน เพราะมีเส้นทางการคมนาคมขนส่งสำคัญตามเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจด้านใต้ (Southern Economic Corridor: SEC) (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (สำนักอาเซียน), 2550, น.15) และเป็นพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมสำคัญของประเทศผ่านแผนการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Sea Board) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา มีการพัฒนาระบบโครงสร้างและสาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ การส่งเสริมการลงทุนโดยให้สิทธิพิเศษต่างๆ การพัฒนาท่าอากาศยานเชิงพาณิชย์ การปรับปรุงทัศนียภาพท่องเที่ยว และงานด้านชุมชน สังคมและสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เป็นต้นพร้อมกับเร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม ระบบชุมชนเมืองเพื่อรองรับการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเคลื่อนย้ายประชากรและครอบครัวจากกรุงเทพฯ และภาคอื่นๆ เข้ามาทำงานและอยู่อาศัยอย่างถาวร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่, 2558, www.manopkong.tripod.com/data/data1.htm.)

ในปัจจุบันยังไม่มีรายงานการศึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงลึกในภูมิภาคเดียวกัน ในพื้นที่ของภาคตะวันออกของไทยในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา ได้เกิดความท้าทายและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การย้ายถิ่นฐานของอันเป็นลักษณะของการขยายตัวของเมือง (urbanization) ทำให้พื้นที่ดังกล่าวต้องเผชิญกับสภาพปัญหาของความแออัด มลพิษ ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม การเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะและน้ำเสีย การรั่วไหลและแพร่กระจายของมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม และเผชิญผลกระทบการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและการกัดเซาะชายฝั่งทะเล การลดลงของความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น ปัจจัยดังกล่าวนี้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผสมผสานความร่วมมือ สรรพกำลังและทรัพยากรต่างๆ ภายใต้รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐร่วมกันแบบเครือข่ายเพื่อจัดการและเตรียมความพร้อมมากยิ่งขึ้น ขณะที่ภาพรวมของประเทศไทยต่างมีแนวโน้มความเป็นเมืองสูงขึ้น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (สำนักข่าวอิสรา, 2559, http://www.isranews.org/isranews-article/item/45253-fued_23154.html) เช่นเดียวกับภาคตะวันออก การศึกษาในภูมิภาคดังกล่าว จึงมีประโยชน์ให้พื้นที่อื่นๆ ได้ศึกษาเรียนรู้ และนำมาสร้างมาตรการเตรียมความพร้อมต่อไป

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้วิจัยจึงใคร่สนใจศึกษาเกี่ยวกับ ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคตะวันออก โดยมุ่งความสนใจเกี่ยวกับ (1) การศึกษาพัฒนาการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคตะวันออก (2) การศึกษารูปแบบความร่วมมือตามกิจกรรมที่ร่วมกันทำภายในหน่วยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคตะวันออก

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. เพื่อศึกษารูปแบบความร่วมมือตามกิจกรรมที่ร่วมกันทำภายในหน่วยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิด

1. แนวคิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 ความหมายของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Inter-local Government Cooperation) หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ร่วมมือกันในการดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการ ซึ่งกิจการนั้นอาจเป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพังหรือหากดำเนินการได้ ก็ต้องอาศัยทรัพยากรต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก อันเป็นการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยลักษณะของความร่วมมือนี้อาจเป็นไปได้ในลักษณะของความร่วมมือผ่านการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในลักษณะขององค์กรความร่วมมือที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายก็ได้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551, น.2) อย่างไรก็ตาม บางกรณี นิยามดังกล่าวยังหมายรวมถึงการร่วมมือที่ไม่จำกัดเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Governments) ซึ่งเป็นสถาบันการปกครองของรัฐเพียงภาคส่วนเดียวเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการเข้าร่วมกับภาคส่วนอื่น เช่น ภาคธุรกิจ (Private Sector) ภาคประชาสังคม (Civil Society) และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐอื่นๆ เป็นต้น (Osterrieder, 2006, p. 12)

1.2 รูปแบบความร่วมมือ: การจำแนกโดยยึดกิจกรรมที่จัดกระทำร่วมกันของภาคีสมาชิก

รูปแบบหรือลักษณะความร่วมมือที่แตกต่างกันมีนัยสำคัญหลายประการ ในแง่หนึ่งนั้นอาจมองได้ว่ารูปแบบเหล่านั้นเป็นผลผลิตของบริบทสภาพแวดล้อมภายนอก (External Factors) เช่น กฎหมายของรัฐ ข้อจำกัด โอกาส หรือมาตรการจูงใจ สภาพปัญหา ความต้องการ ขณะเดียวกัน รูปแบบของความร่วมมือที่แตกต่างกันอาจเป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากสภาพภายใน (Internal Factors) เช่น ภารกิจ เป้าหมาย ประสบการณ์ องค์ความรู้ หรือกลยุทธ์ของสมาชิก วิสัยทัศน์ และข้อจำกัดบางประการเช่นกัน โดยทั่วไปความร่วมมือในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (Informal Type) ระดับต่ำที่สุด เรียกว่า “Handshake Agreements” มีความยั่งยืนน้อยกว่าความร่วมมือในรูปแบบที่เป็นทางการ (Formal Type) (Governor's Centre For Local Government Services, 2002, pp.7-8) เช่น บริษัท หรือสหภาพนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ในที่นี้ ผู้วิจัยได้จำแนกประเภทความร่วมมือโดยยึดตามกิจกรรมร่วมกันขององค์กรความร่วมมือ (Organizational Modalities) หลักเกณฑ์นี้จะพิจารณาความแตกต่างกันของรายละเอียดกิจกรรม/กระบวนการทำงานร่วมกันขององค์กรความร่วมมือ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 8 ประเภท (Osterrieder, 2006, pp.19-26) ได้แก่

- 1) การร่วมกันจัดบริการสาธารณะ (Joint-Service Provision) เป็นการจัดตั้งหน่วยบริการเฉพาะผ่านบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ เพื่อแก้ไขปัญหาศักยภาพไม่เพียงพอหรือขาดประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

- 2) การบริหารงานร่วมกัน (Joint Administration) การบริหารจัดการร่วมกันเฉพาะอย่าง เช่น ทรัพยากรมนุษย์ การเงิน และการจัดซื้อ มีสำนักงานร่วมกันหรือใช้ของสมาชิกหน่วยหนึ่งๆ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกำกับดูแล
- 3) การบูรณาการความร่วมมือเพื่อการวางแผนและพัฒนา (Joint Planning and Development) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกร่วมกันประเมิน วางแผน วิเคราะห์ และกำหนดทิศทางการพัฒนาร่วมกันเพียงด้านหนึ่งหรือหลายด้าน
- 4) การจัดซื้อบริการ (Purchase of Services) เป็นการซื้อขายบริการระหว่างกัน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งทำหน้าที่ขายบริการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากหน่วยงานผู้ใช้บริการ
- 5) การลงทุนร่วมกัน (Joint Funding of Investments) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันระดมงบประมาณเพื่อให้เพียงพอให้บริการสาธารณะที่ต้องลงทุนสูง เช่น การจัดซื้อรถแบริศโฮ รถบัลโรงเรียน โดยส่วนใหญ่ผู้อำนวยการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะแตกต่างกันตามสัดส่วนการลงทุน
- 6) การร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์ (Exchange of Experience) เป็นการปรึกษาหารือร่วมกัน การสนับสนุนเชิงเทคนิค รูปแบบการทำงาน องค์ความรู้ ทักษะ ข้อมูล ฯลฯ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 7) การร่วมกันจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใหม่ (Creation of a New Tier of Government) เป็นการสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ อยู่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างกับราชการส่วนภูมิภาคหรือมลรัฐ ภาคีสมาชิกจะถ่ายโอนอำนาจหน้าที่บางประการให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ทำหน้าที่แทนตนเอง
- 8) ความร่วมมือหลายรูปแบบ (Multiple Modalities) เป็นการนำตัวแบบต่างๆ ในข้างต้นมาผสมผสานร่วมกัน ซึ่งสมาชิกต้องมีความยืดหยุ่นและใจกว้างเพียงพอต่อการทำงานที่หลากหลาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) เช่น หนังสือ วารสาร นิตยสาร บทความ เอกสารราชการ เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงาน เอกสารบันทึกรายงานการประชุม หนังสือพิมพ์ กฎหมาย ระเบียบของทางราชการ ฯลฯ เพื่อใช้ในการเป็นแนวทางสร้างเครื่องมือในการศึกษาภาคสนาม และเป็นข้อมูลประกอบการสรุปและอภิปรายผลการศึกษา ควบคู่กับการศึกษาภาคสนาม (Field Study) โดยผู้วิจัยได้สร้างเครื่องมือแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interviews) เพื่อทำการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องสำคัญ (Key Informants) 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมจำนวน 20 คน 2) กลุ่มข้าราชการและอดีตข้าราชการสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความร่วมมือฯ จำนวน 3 คน และ 3) กลุ่มนักวิชาการและนักวิจัยที่มีประสบการณ์การศึกษาความร่วมมือฯ จำนวน 3 คน รวมจำนวน 26 คน ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่ภาคสนาม ทั้งเอกสาร

จากและการสัมภาษณ์ จะนำมาเรียบเรียงเพื่อวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descript Analysis) และการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative Analysis) เพื่อหาจุดร่วมและข้อแตกต่างในแต่ละประเด็นการศึกษาต่อไป

การพิจารณาเลือกกรณีศึกษาความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคตะวันออก ผู้วิจัยใช้วิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกเบื้องต้น 4 ประการ คือ 1) มุ่งเน้นเฉพาะความร่วมมือที่เป็นทางการ (Formal Type) 2) ความแตกต่างเชิงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิก 3) สภาพแวดล้อมการเมืองท้องถิ่น (โอบาร ถิ่นบางเตียว, 2553, น. 184-209) และ 4) สภาพทางเศรษฐกิจสังคม รายละเอียดดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การพิจารณาหลักเกณฑ์เลือกพื้นที่จังหวัดและหน่วยความร่วมมือเพื่อศึกษาวิจัย

จังหวัด	รูปแบบ/ ระดับชั้น ท้องถิ่น	สภาพแวดล้อม (environment)		ภาคีภาคส่วน (ตามเอกสาร)	หน่วยความร่วมมือ
		การเมือง	สังคมเศรษฐกิจ		
ฉะเชิงเทรา	- ทางกร - ความร่วมมือ ระหว่าง อบจ.- เทศบาล-อบต.)	สองชั้นอำนาจ (ตระกูลฉายแสง- ตระกูลตันเจริญ)	กิ่งอุตสาหกรรม กิ่งเกษตรกรรม	- อบท. - ราชการส่วนภูมิภาค	ศูนย์ความร่วมมือ ระหว่างท้องถิ่นด้าน การส่งเสริมการ ท่องเที่ยวจังหวัด ฉะเชิงเทรา
ชลบุรี	- ทางกร - ความร่วมมือ ระหว่าง อบจ.- เทศบาล-อบต และเมืองพัทยา	ชั้นอำนาจเดียว (ตระกูลคุณปลื้ม)	อุตสาหกรรม	- อบท. - ราชการส่วนภูมิภาค - สถาบันวิชาการ - หน่วยงานระหว่าง ประเทศ - สมาคมวิชาชีพ ฯลฯ	โครงการจัดการ ชายฝั่งแบบบูรณา การจังหวัดชลบุรี (IMC ชลบุรี)

ผลการศึกษา

ผู้วิจัยขอนำเสนอผลการศึกษาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดบริการสาธารณะในพื้นที่ภาคตะวันออก จำแนกออกตามวัตถุประสงค์การศึกษา ดังนี้

ตอนที่ 1 พัฒนาการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคตะวันออก

1. พัฒนาการของศูนย์ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา

ศูนย์ความร่วมมือฯ ดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นหน่วยความร่วมมือนำร่องภายใต้ “โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ” เกิดจากการผลักดันของคณะที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วย 3 หน่วยงาน คือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วัตถุประสงค์ของโครงการดังกล่าวเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นแกนหลักภายใต้บริบทท้องถิ่นไทย มีการลงนามความร่วมมือในรูปแบบเอกสารบันทึกความเข้าใจ (MOU) เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 พันธกิจของศูนย์ความร่วมมือฯ มี 4 ข้อ ได้แก่ 1) ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว 2) การสร้างเส้นทางเครือข่ายและกิจกรรมการท่องเที่ยว 3) การฟื้นฟูปรับปรุงทรัพยากรการท่องเที่ยวเพื่อเพิ่มมูลค่าและความยั่งยืน และ 4) การเตรียมความพร้อมในการให้บริการและดูแลความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว

ระยะแรก มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกกับทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราเพียง 6 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา เทศบาลตำบลเทพราช เทศบาลตำบลบางคล้า เทศบาลตำบลนครเนื่องเขต องค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้ว องค์การบริหารส่วนตำบลบางตลาด ภายหลังการลงนามได้มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอีกแห่งแสดงเจตจำนงเข้าร่วม คือ องค์การบริหารส่วนตำบลสองคลอง เนื่องจากเห็นว่าการเข้าร่วมดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยวในพื้นที่ ส่งผลให้การขับเคลื่อนงานในระยะแรก มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นสมาชิกจำนวน 7 แห่ง ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างแต่ละแห่งต่างมีแหล่งท่องเที่ยว ทรัพยากรการท่องเที่ยวอื่น ๆ อยู่เดิม

ระยะที่สอง การขับเคลื่อนงานศูนย์ความร่วมมือฯ (พ.ศ. 2553-2556) ซึ่งมีความสำคัญต่อการดำรงอยู่และโอกาสในการแสวงหาเครือข่ายสมาชิก หากการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเห็นผลงานเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ การขับเคลื่อนงานในระยะนี้ ช่วงแรกมีการปรับเปลี่ยนหมุนเวียนให้สมาชิกได้มีโอกาสจัดเตรียมสถานที่ในพื้นที่ของตนเอง และมีการประชุมร่วมกันในลักษณะ “การประชุมสัญจร” และการทำกิจกรรมร่วมกันของผู้นำและเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกอย่างสม่ำเสมอ

ระยะที่สาม: การขยายภาคีสมาชิกและขับเคลื่อนงานต่อเนื่อง (พ.ศ. 2557-2560) เมื่อการขับเคลื่อนความร่วมมือในระยะก่อนหน้าเห็นผลงานเป็นรูปธรรม องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีในนามศูนย์ความร่วมมือฯ ได้มีการจัดทำหนังสือเชิญชวนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างในจังหวัดฉะเชิงเทรา เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก ต่อมาได้มีการลงนามเพื่อดำเนินกิจกรรมระยะที่สอง เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2557 เพื่อขยายระยะเวลาดำเนินการต่อไปอีก 3 ปี คือ ระหว่างปี พ.ศ. 2557 ถึง 2560 โดยมีจำนวนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลง จำนวน 18 แห่ง และภายหลังเข้าร่วมเพิ่มเติม 1 แห่ง รวมจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 19 แห่ง การขับเคลื่อนความร่วมมือในระยะนี้ พบว่า ไม่แตกต่างไปจากการขับเคลื่อนงานในระยะก่อนหน้ามากนัก กล่าวคือ สมาชิกศูนย์ความร่วมมือฯ ยังคงเน้นการทำงานภายใต้บริบทความเหมาะสมของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งหากภารกิจในภาพรวมหรือเกินกว่าศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง จะเป็นบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา เข้าไปสนับสนุนงบประมาณ หรือให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ และบางครั้งก็ขอรับการสนับสนุนจากสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดฉะเชิงเทรา

2. พัฒนาการของโครงการจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการ จังหวัดชลบุรี

โครงการจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการจังหวัดชลบุรี (Integrated Coastal Management of Chonburi) เป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนงานโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้โครงการสร้างพันธมิตรในการจัดการสิ่งแวดล้อมแห่งทะเลเอเชียตะวันออก (Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia: PEMSEA) ซึ่งเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศทำหน้าที่ดูแลสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งในระดับภูมิภาค เกิดขึ้นจากความร่วมมือของกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility: GEF) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Program: UNDP) และองค์การทางทะเลระหว่าง

ประเทศ (International Maritime Organization: IMO) PEMSEA จึงเป็นสร้างกลไกเครือข่ายระดับภูมิภาค ครอบคลุมพื้นที่ 14 ประเทศ ปัจจุบันโครงการ ICM ได้สร้างพันธมิตรและมีการขับเคลื่อนไปแล้วในพื้นที่กว่าร้อยละ 14 ซึ่งมีเป้าหมายที่ร้อยละ 25 ภายในปี ค.ศ. 2021 การขับเคลื่อนงานโครงการอยู่ภายใต้มนต์ของบูรณาการ เพื่อการบริหารจัดการร่วมกันหลายภาคส่วน (Integrated management approach) ทั้งนี้ โครงการจัดการชายฝั่ง ทะเลแบบบูรณาการ จังหวัดชลบุรี สามารถแบ่งช่วงพัฒนาการออกได้เป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 การก่อตัวเครือข่ายและเป็นพื้นที่โครงการสาธิต (พ.ศ. 2543-2547) ช่วงริเริ่ม กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานประสานงาน (Focal Point) กับ PEMSEA เรื่องความปลอดภัยทางทะเล (ต่อมา ในปี พ.ศ. 2547 ได้เปลี่ยนบทบาทเป็นกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง) ในประเทศไทยพื้นที่สาธิตเพื่อการขับเคลื่อนงานนั้น กรมเจ้าท่าและกระทรวงมหาดไทย ได้พิจารณาคัดเลือกพื้นที่จังหวัดชลบุรีเป็นพื้นที่สาธิต (Demonstration Area) ด้วยเหตุผลเรื่องศักยภาพและประสบการณ์การทำงานด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความโดดเด่นมาก่อนหน้าส่วนหนึ่ง ในระหว่างปี พ.ศ. 2543-2544 ได้มีกระบวนการเจรจาประสานงาน และปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมเจ้าท่า กรมการปกครอง จังหวัดชลบุรี หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ผู้แทนจาก PEMSEA และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจังหวัดชลบุรีได้เรียกประชุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการขับเคลื่อนงานด้านสิ่งแวดล้อมมาก่อนหน้า คือ เทศบาลเมืองศรีราชา รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นที่มีศักยภาพส่วนหนึ่ง และในที่สุดผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 แห่ง ตัดสินใจเข้าร่วมเป็นพื้นที่สาธิต ได้แก่ เทศบาลเมืองศรีราชา เทศบาลเมืองแสนสุข เทศบาลตำบลแหลมฉบัง เทศบาลตำบลเกาะสีชัง และเทศบาลตำบลเจ้าพระยาสุรศักดิ์ จนกระทั่งมีการลงนามในบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่าง จังหวัดชลบุรี กับ PEMSEA ในปี พ.ศ. 2544 โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นผู้ลงนามแทนในนาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลงนามใน สนธิสัญญาหรือข้อตกลงทางกฎหมายกับหน่วยงานระหว่างประเทศได้โดยตรง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคี สมาชิกได้ลงนามในฐานะสักขีพยาน

ระยะที่ 2 การรับรองแผนยุทธศาสตร์ และขยายเครือข่าย (2548-2553) ภายหลังจากเสร็จสิ้นการดำเนินโครงการพื้นที่สาธิต ตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงเรียบร้อยแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 แห่งดังกล่าว จึงได้มีการลงนามร่วมกันใน “หนังสือรับรองยุทธศาสตร์การจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการ จังหวัดชลบุรี” ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2547 เพื่อนำแนวทางการพัฒนาของ PEMSEA สู่อำนาจและนำมาใช้ กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ และกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการร่วมกัน ประกอบด้วย 1) การให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างความตระหนักและเกิดการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มรดกทางวัฒนธรรมและสังคม 3) การบรรเทาและปกป้องระบบนิเวศวิทยา ความเสี่ยงต่อผลกระทบที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ไม่สมดุล และ 4) การพัฒนาเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถให้มีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม อุตสาหกรรม โดยคำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่เดิม

ระยะที่ 3 การขับเคลื่อนต่อเนื่องและเป็นต้นแบบสำหรับพื้นที่อื่น (พ.ศ. 2554-ปัจจุบัน) เพื่อรองรับยุทธศาสตร์การจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการจังหวัดชลบุรี ยังคงมีการจัดประชุมเพื่อรวบรวมแผนงานและประเมินผลประจำปี โดยใช้งบประมาณของแต่ละท้องถิ่นออกแบบโครงการและกิจกรรมให้มีความสอดคล้องกันผ่าน

แผนพัฒนาท้องถิ่นแต่ละแห่ง ส่วนการบริหารโครงการในภาพรวมใช้งบประมาณในการขับเคลื่อนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ในปี พ.ศ. 2551 มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีเป็นผู้จัดการโครงการ โดยมีสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีเป็นที่ตั้งของสำนักงานโครงการฯ และกองเลขานุการโครงการฯ ปัจจุบันโครงการจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการจังหวัดชลบุรีเป็นพื้นที่ต้นแบบ และมีการขับเคลื่อนในพื้นที่ชายฝั่งทะเลของประเทศไทยทุกจังหวัด โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นหน่วยงานให้การส่งเสริม ปัจจุบันอยู่ระหว่างการเตรียมเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (ครม.) เพื่อขยายออกไปสู่จังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดระยอง จันทบุรี และตราด

ตอนที่ 2 ศึกษาแบบความร่วมมือตามกิจกรรมที่ร่วมกันทำภายในหน่วยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคตะวันออก

1. รูปแบบความร่วมมือตามกิจกรรมที่ร่วมกันทำของศูนย์ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา

ศูนย์ความร่วมมือฯ มีลักษณะการดำเนินกิจกรรมการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ และทิศทางการดำเนินกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวร่วมกันระหว่างภาคีสมาชิก โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) เป็นผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน (Coordinator) และผู้อำนวยการความสะดวก (Facilitator) ดำเนินการจัดประชุมเพื่อบูรณาการแผนงานให้แต่ละท้องถิ่นมีความสอดคล้องเป็นในทิศทางเดียวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของศูนย์ความร่วมมือฯ ทั้งนี้ บุคลากร งบประมาณ พัสดุและครุภัณฑ์ต่างๆ ในการดำเนินการเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างสมาชิก ดังนี้

1) ด้านการประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว หากเป็นกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวในภาพรวมหรือเกินกว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง จะเป็นบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา เช่น การทำป้ายบอกทางแหล่งท่องเที่ยว การจัดจ้างรายการโฆษณาทางโทรทัศน์ การจัดทำแผนพับหรือคู่มือการท่องเที่ยว และการจัดทำแอปพลิเคชันเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในจังหวัด ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวต้องอาศัยงบประมาณค่อนข้างสูง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างยังสามารถประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวตามศักยภาพและความเหมาะสมกับพื้นที่ รวมทั้งสามารถขอรับการสนับสนุนด้านการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบสิ่งของ เช่น แผ่นพับ หรือคู่มือการท่องเที่ยว เป็นต้น

2) ด้านการสร้างเครือข่ายเส้นทางท่องเที่ยว หากเป็นการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สะพาน ถนน ที่เกินกว่าศักยภาพ หรือเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่จะเป็นบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสามารถจัดทำได้เองก็ไม่จำเป็นต้องขอการสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3) ด้านการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยว พบว่า กิจกรรมการท่องเที่ยวของสมาชิกศูนย์ความร่วมมือฯ มี 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) กิจกรรมที่ใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราเพียงแห่งเดียว 2) กิจกรรมที่ใช้งบประมาณของสมาชิกแต่ละแห่ง และ 3) กิจกรรมที่ใช้งบประมาณของสมาชิกและรับการอุดหนุนเพิ่มเติมจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งดำเนินการในนามศูนย์ความร่วมมือฯ บ่อยครั้งพบว่า ผู้บริหารและบุคลากรได้เข้าร่วมกิจกรรมในพื้นที่สมาชิกอื่นๆ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และถือเป็นการติดตามผลการ

ดำเนินกิจกรรมตามแผนงานของศูนย์ความร่วมมือฯ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนในพื้นที่

4) ด้านการฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว พบว่า การฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวโดยทั่วไปหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพเพียงพอ จะเป็นบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เสนอขอให้มีการจัดสรรงบประมาณกับสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในบางกรณี เช่น การเขียนโครงการเสนอจัดทำร้านค้าชุมชนวัดโพรงอากาศในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพรงอากาศ เป็นต้น

5) การเตรียมความพร้อมการให้บริการและดูแลรักษาความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยว พบว่า ศูนย์ความร่วมมือฯ ได้มีการตกลงร่วมกันให้เป็นบทบาทหน้าที่ของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างแต่ละแห่งทำหน้าที่ดังกล่าว โดยพิจารณาตามความเหมาะสมของพื้นที่ตนเองเป็นสำคัญ

หากพิจารณาตามกรอบแนวคิดการจำแนกประเภทโดยยึดตามกิจกรรมร่วมกันขององค์การความร่วมมือ พบว่า ในภาพรวมนั้น ศูนย์ความร่วมมือฯ ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะในรูปแบบผสมผสานหรือหลากหลายรูปแบบ (Multiple Modalities) ระหว่างการบูรณาการความร่วมมือเพื่อการวางแผนและพัฒนา (Joint Planning and Development) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกันประเมินวางแผน วิเคราะห์ กำหนดแผนยุทธศาสตร์ และตัดสินใจร่วมกัน มีการมอบหมายให้บุคลากรฝ่ายพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา ทำหน้าที่บริหารเครือข่ายความร่วมมือฯ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีหน้าที่ให้การสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แหล่งท่องเที่ยว และกิจกรรมที่เกินกว่าศักยภาพของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง นอกจากการบูรณาการความร่วมมือเพื่อการวางแผนและพัฒนาแล้ว พบว่า ความร่วมมือมีกิจกรรมการร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์ (Exchange of Experience) ผ่านเวทีการประชุม การทำกิจกรรมร่วมกันของภาคีสมาชิก และเอกสารต่างๆ แต่การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ยังไม่ได้มีการจัดทำระบบการจัดการองค์ความรู้โดยใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศเท่าที่ควร มีเฉพาะการไหลเวียนของข้อมูลผ่านเอกสารการประชุม รายงานสรุปผลการดำเนินงาน แผนยุทธศาสตร์ และเว็บไซต์สื่อสังคมออนไลน์เท่านั้น ทั้งที่ระบบการจัดการองค์ความรู้ผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศมีส่วนสำคัญต่อการแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมและเพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ความร่วมมือฯ ได้มากยิ่งขึ้น

2. รูปแบบความร่วมมือตามกิจกรรมที่ร่วมกันทำของโครงการจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการจังหวัดชลบุรี

แนวคิดการจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการ (Interbed Coastal Management Approach: ICM) เป็นแนวคิดที่โครงการจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการจังหวัดชลบุรินำมาใช้ ทั้งยังเป็นแนวคิดพื้นฐานของยุทธศาสตร์การจัดการชายฝั่งทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียง (SDS-SEA) ที่ PEMSEA นำมาใช้ในการขับเคลื่อนงานในระดับท้องถิ่นและภาคส่วนอื่นๆ หากพิจารณาตามแนวคิดกลไกการออกแบบกิจกรรมร่วมกันอย่างคร่าวๆ จะพบว่าเป็นการบูรณาการความร่วมมือเพื่อการวางแผนและพัฒนา (Joint Planning and Development) เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณารายละเอียด ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า เครือข่ายเมืองค้ำประกอบกิจกรรมที่ซับซ้อน และมีความหลากหลายค่อนข้างสูง โดยเฉพาะการบูรณาการแนวทางการพัฒนาร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแนวคิดการจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการและยุทธศาสตร์ (SDS-SEA) มาปรับใช้ในแผนยุทธศาสตร์สามปี และหนึ่งปี เพื่อแปลงสู่แผนการปฏิบัติ และมีการออกแบบกลไกการทำงานร่วมกันไม่เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ได้มี

การระดมสรรพกำลังจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยคำนึงถึงบทบาทหน้าที่และภารกิจที่แตกต่างกัน ทำให้ผลการดำเนินงานมีทั้งองค์ประกอบที่เป็นหน่วยงานของรัฐในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้ามากำกับดูแลการขับเคลื่อนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก กำกับดูแล ให้คำปรึกษาแนะนำ และกำหนดแนวทางการดำเนินโครงการ ขณะเดียวกันจากบริบทด้านภูมิศาสตร์กายภาพที่การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสินค้าสาธารณะที่ไม่สามารถจัดการโดยหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพังได้ จำเป็นต้องบริหารจัดการเชิงบูรณาการภาคส่วนและพื้นที่ (Cross Areas and Sectors) เพื่อให้การขับเคลื่อนงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเกิดความเป็นเอกภาพ (Unity) รวมทั้งเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

ขณะเดียวกัน พบว่า การออกแบบโครงสร้างกลไกการทำงานมีลักษณะการแบ่งบทบาทหน้าที่และบริหารงานร่วมกัน (Joint Administration) ไม่เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งทำหน้าที่ประสานงานหรือหน่วยธุรการ แต่จะมีการแบ่งฝ่ายต่างๆ และพิจารณาแบ่งบทบาทหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายในลักษณะของหน่วยงานประสาน (Node) รับผิดชอบ และมีหน่วยงานสมาชิกจำนวนหนึ่งเป็นทีมบริหารงานร่วมกันในแต่ละฝ่าย ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการที่ปรึกษาและผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละแห่ง นอกจากนี้ โครงการฯ ยังมีกลไกแลกเปลี่ยนเรียนรู้ผ่านการประชุมประจำปีไม่เฉพาะระหว่างสมาชิกในจังหวัดชลบุรีด้วยกันเท่านั้น แต่มีการเดินทางเพื่อไปร่วมศึกษาและแลกเปลี่ยนข้อมูลต่างพื้นที่และเวทีต่างประเทศในฐานะหุ้นส่วนหนึ่งของเครือข่าย PEMSEA เป็นประจำทุกปีอีกด้วย บางกรณีมีกิจกรรมร่วมคิดร่วมทำระหว่างสมาชิกและภาคส่วนอื่นๆ ไม่เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น จึงถือได้ว่าโครงการฯ เป็นความร่วมมือประเภทหลายรูปแบบ (Multiple Modalities) และมีความสลับซับซ้อนมากกว่ากรณีศูนย์ความร่วมมือฯ (ฉะเชิงเทรา) ค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม โครงการฯ ยังไม่มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศและยกระดับเป็นการจัดการองค์ความรู้ (Knowledge Management) เพียงแต่เป็นการรวบรวมแผนยุทธศาสตร์และผลการประเมินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเข้ามาไว้ด้วยกัน ซึ่งคล้ายกับศูนย์ความร่วมมือฯ (ฉะเชิงเทรา)

สรุปผลการศึกษาและอภิปรายผล

หากพิจารณาเชิงเปรียบเทียบถึงรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 แห่ง พบว่า กรณีของศูนย์ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดฉะเชิงเทรา และโครงการจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการจังหวัดชลบุรี ถือได้ว่ามีลักษณะที่หลากหลายหรือผสมผสานตัวแบบ (Multiple Modalities) แต่เมื่อพิจารณาเชิงลึก พบว่า ทั้งสองกรณีมีลักษณะการทำงานคล้ายคลึงและแตกต่างกันดังนี้ รูปแบบกิจกรรมที่คล้ายคลึงกันประการแรก ทั้งสองกรณีทำงานเพื่อบูรณาการความร่วมมือเพื่อการวางแผนและพัฒนา (Joint Planning and Development) เพียงแต่โครงการจัดการชายฝั่งทะเลฯ นำแนวทางปฏิบัติระดับสากล (Intergrade Coastal Management: ICM , Sustainable Development: SD และยุทธศาสตร์ SDS-SEA) มาประยุกต์ใช้ในระดับพื้นที่และสมาชิกภายใต้หลักการ Think Globally, Act Locally หรือ TGAL ขณะที่ศูนย์ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นการกำหนดทิศทางระดับจังหวัดผ่านการประชุมปรึกษาหารือระหว่างกันของสมาชิก และทั้งสองกรณีจะนำไปสู่การบรรจุในแผนพัฒนาระยะ 3 ปี และ 1 ปี ประการที่สอง ทั้งสองกรณีมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลประสบการณ์ (Exchange of Experience) ระหว่างกันผ่านเวทีการประชุมปรึกษาหารือ การร่วมกิจกรรมระหว่างพื้นที่ การจัดทำแผนงานร่วมกัน แต่โครงการจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการชลบุรีมีการร่วมกิจกรรม

แลกเปลี่ยนเรียนรู้และศึกษาดูงานไม่เฉพาะในพื้นที่สมาชิกหรือต่างจังหวัดเท่านั้น แต่กลไกของ PEMSEA ได้เปิดโอกาสให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นภาคีสมาชิกได้มีโอกาสเดินทางไปในประเทศต่างๆ ที่เป็นสมาชิกของ PEMSEA Network of Local Governments หรือ PNLG ซึ่งมีการสลับเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมแต่ละปี ทำให้สมาชิกเปิดวิสัยทัศน์และทราบถึงนวัตกรรมด้านสิ่งแวดล้อมใหม่ๆ เข้ามาขับเคลื่อนงานในพื้นที่ แต่ทั้งสองความร่วมมือฯ ยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์จากการเติบโตของเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ส่วนประเด็นเรื่องความแตกต่างในรูปแบบกิจกรรมที่กระทำร่วมกัน แม้ทั้งสองความร่วมมือจะมีการจัดตั้งหน่วยบริหารงานระหว่างสมาชิกหรือเป็นหน่วยธุรการเครือข่ายในรูปแบบของศูนย์และสำนักงานที่ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลเหมือนกัน แต่มีความแตกต่างในด้านการจัดการบุคลากรสำหรับบริหารงานภารกิจขององค์กรความร่วมมือที่จัดตั้งขึ้น กล่าวคือ ศูนย์ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดฉะเชิงเทรามอบหมายให้สมาชิกแห่งหนึ่ง (ในที่นี้คือ ฝ่ายพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว สำนักงานปลัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา) ทำหน้าที่ดังกล่าว แต่เพียงแห่งเดียว บุคลากร และงบประมาณในกิจกรรมล้วนมาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นสำคัญ ขณะที่โครงการจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการชลบุรี ได้มีการออกแบบสำนักงานบริหารโครงการฯ มีการแบ่งฝ่ายต่างๆ เพื่อรับผิดชอบบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมาชิกได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เช่น กองเลขานุการโครงการเป็นบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีเป็นหัวหน้าคณะทำงาน ฝ่ายติดตามและประเมินผลมีเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองชลบุรีเป็นหัวหน้าและให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอื่นๆ จำนวนหนึ่งเป็นสมาชิกในทีม เป็นต้น โครงการจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการชลบุรีจึงมีลักษณะการบริหารงานร่วมกัน (Joint Administration) ในด้านการบริหารงานบุคคล ด้านงบประมาณในการบริหารกิจการของสำนักงานส่วนหนึ่งมาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเช่นเดียวกับศูนย์ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวจังหวัดฉะเชิงเทรา แต่มีความแตกต่างที่บางส่วนได้รับการอุดหนุนผู้บริจาคและสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกอย่าง PEMSEA จากเดิมเงินอุดหนุนจากภายนอกได้เคยนำมาใช้เป็นค่าตอบแทนเพิ่มเติมให้เจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบในภารกิจโครงการแต่ปัจจุบันได้ยกเลิกไปเรียบร้อยแล้ว เนื่องจากระยะเวลาการให้ทุนสนับสนุนจาก PEMSEA ได้สิ้นสุดลง นอกจากนี้ ยังมีโครงสร้างการทำงานมีคณะกรรมการประสานงานฯ ระดับจังหวัดทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ และอำนวยความสะดวก

ผลการศึกษาในครั้งนี้ การขยายตัวเมือง (Urbanization) ของพื้นที่ภาคตะวันออก ส่งผลต่อการเกิดขึ้นของความร่วมมือฯ หรือไม่ จำเป็นต้องแยกพิจารณาสองความร่วมมือฯ ออกจากกัน ในส่วนของจังหวัดชลบุรี การสร้างความร่วมมือเกิดขึ้นเพื่อสร้างเอกภาพบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเกิดจากการผลกระทบจากการขยายตัวของเมืองและอุตสาหกรรมภายในจังหวัดชลบุรี ช่วยสนับสนุนงานศึกษาของวสันต์ เหลืองประภัสร์ (2549, น. 175-177) ที่กล่าวถึงแนวโน้มของการเติบโตของเมืองมีความสัมพันธ์กับการสร้างความร่วมมือฯ แต่ความร่วมมือฯ ในจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นการใช้จุดแข็งของทำเลที่ตั้งในฐานะ “เมืองทางผ่าน” รวมเข้ากับทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีอยู่เดิม นำมาเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวกับพื้นที่อื่นๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ทั้งสองความร่วมมือฯ มีความสอดคล้องกับงานของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์, โกวิท พวงงาม และศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2550, น. 83-84) ที่กล่าวถึงเงื่อนไขหรือความจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมมือกัน เกิดจากข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการจัดการปัญหาที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ และความร่วมมือฯ ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนและใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ

ส่วนการริเริ่มความร่วมมือ พบว่า ทั้งสองความร่วมมือเกิดจากการกระตุ้นจากหน่วยงานภายนอก โดยกรณีของความร่วมมือฯ ในจังหวัดชลบุรี มิได้เป็นความร่วมมือที่เกิดขึ้นจากมาตรการจูงใจของรัฐ แต่เกิดจากการสนับสนุนงบประมาณจาก PEMSEA ซึ่งเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศ ขณะที่ความร่วมมือในจังหวัดฉะเชิงเทราเกิดจากปัจจัยสองประการ คือ บทบาทของคณะที่ปรึกษา อันประกอบด้วย JICA กรมส่งเสริมฯ และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เข้าไปขอความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยมีได้มีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเห็นประโยชน์จากความร่วมมือดังกล่าว และอีกส่วนหนึ่งมีคาดหวังว่าการเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกจะเพิ่มโอกาสเข้าถึงงบประมาณสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากยิ่งขึ้นที่ตัวเองมากยิ่งขึ้น ในแง่นี้ สะท้อนให้เห็นว่าในบริบทการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มาตรการจูงใจ (Motives Measures) มีผลต่อความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือฯ สอดคล้องกับกับวสันต์ เหลืองประภัสร์ (2549, น. 172-174) ที่ได้กล่าวว่าการสร้างความร่วมมือฯ จำเป็นต้องมีกรอบทางกฎหมายที่เกื้อหนุนและมาตรการจูงใจ ส่วนการทำงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองความร่วมมือ แสดงให้เห็นว่ายังไม่สามารถจัดตั้งรูปแบบองค์ความร่วมมือที่เป็นสหการหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนได้สำเร็จ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการ สอดคล้องกับวสันต์ เหลืองประภัสร์ (2549, น. 15) กล่าวว่า แม้กฎหมายและระเบียบบางประการเอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันได้ แต่ไม่มีความสมบูรณ์ครอบคลุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้สามารถร่วมมือเป็นสหการหรือนิติบุคคล เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบความร่วมมือ พบว่า มีความสอดคล้องกับ Osterrieder (2006, pp.19-26) ที่กล่าวถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างความร่วมมือระหว่างกันไม่จำกัดเพียงแค่รูปแบบเดียวแต่สามารถร่วมมือกันได้ผ่านกิจกรรมหลากหลายหรือผสมผสานตัวแบบ (Multiple Modalities) หากพิจารณารูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะที่เคยปรากฏขึ้นในต่างประเทศ พบว่า ทั้งสองความร่วมมือมีความคล้ายคลึงกับการวางผังเมืองแบบมีส่วนร่วม ในจังหวัดกุยมาวาส ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับจังหวัดและระดับล่างรวมจำนวน 5 แห่ง เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจท่องเที่ยวเชิงเกษตรกรรมร่วมกัน ระยะ 30 ปี และแบ่งเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว โดยภาคีสมาชิกจะบูรณาการยุทธศาสตร์และแผนงานเข้าด้วยกันโดยได้มีการจัดตั้งนิติบุคคล (มูลนิธิคอนราต อาเดนาัวร์, 2011, น. 91-97) หรือเพื่อสร้างเอกภาพ (Unity) และเพิ่มขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น แต่ความร่วมมือฯ ทั้งสองกรณีช่วยยืนยันงานศึกษาของสโรช ศุขมาตย์ (2550, น.56) ที่กล่าวถึงรูปแบบความร่วมมือฯ ที่มีได้เป็นนิติบุคคลเป็นลักษณะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความรับผิดชอบทุกฝ่าย และแตกต่างกันตามศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง และมีการตัดสินใจจากผู้แทนของภาคีสมาชิก เพื่อกำหนดทิศทางหลักเกณฑ์และข้อบังคับ และไม่สามารถแสวงหารายได้จากด้วยตัวเองได้ และอาศัยงบประมาณจากภาคีสมาชิกเป็นหลัก

ข้อเสนอแนะ

ประการแรก ควรเร่งสำรวจความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Survey and Codify) ผู้กำหนดนโยบาย ควรเร่งสำรวจข้อมูลสำคัญ อาทิ การกิจ รูปแบบ โครงสร้าง กระบวนการทำงาน การบริหารงบประมาณ สภาพปัญหาอุปสรรค ผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อรวบรวมและจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ มาใช้ในการวิเคราะห์ความเหมาะสม ความคุ้มค่า จุดแข็งและจุดอ่อนในแต่ละภารกิจที่ท้องถิ่นจัดทำ

ร่วมกัน เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงสังเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด และค้นหาแนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ให้พื้นที่อื่นใช้เป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ และสามารถนำข้อมูลรับทราบสภาพปัญหาการศึกษา และพิจารณาเทียบเคียงกับกรณีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ เพื่อศึกษาวิจัยเชิงวิชาการและพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประการที่สอง โครงสร้าง รูปแบบ และการบวนการทำงานที่ยืดหยุ่น (Flexible of Modalities) ผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมความร่วมมือฯ ไม่ควรกำหนดรูปแบบและโครงสร้างการทำงานที่เหมือนกันในทุกกรณี แต่ควรเปิดช่องให้เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกแบบโครงสร้างและกลไกการบริหารงานให้มีความแตกต่างหลากหลาย ขณะเดียวกัน ควรเร่งทำการศึกษาเพื่อจัดทำแนวทางปฏิบัติและข้อเสนอแนะในการสร้างความร่วมมือในแต่ละภารกิจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสร้างความร่วมมือในรูปแบบใดบ้าง แต่ละรูปแบบมีจุดเด่น-จุดด้อยแตกต่างกันอย่างไร และควรกำหนดให้ภาคส่วนใดบ้างสามารถเข้ามามีส่วนในกระบวนการหรือขั้นตอนใดบ้าง รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติอื่นๆ อาทิ การลงนามบันทึกข้อตกลงภารกิจหรือการทำงานลักษณะใดบ้างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลงนามกับหน่วยงานระหว่างประเทศ เพื่อขอรับการสนับสนุนหรือสร้างความร่วมมือได้โดยตรง และมีกรณีใดบ้างที่เป็นต้องมีการลงนามผ่านผู้แทนรัฐส่วนกลางหรือผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งกำหนดแนวทางบริหารจัดการงบประมาณร่วมกันขององค์กรความร่วมมือที่ยืดหยุ่นคล่องตัวไม่อยู่ภายใต้ระเบียบราชการโดยปกติทั่วไป

ประการที่สาม กระตุ้นและอำนวยความสะดวกโดยหน่วยงานภายนอก (Encourage and Facilitate) ข้อสังเกตจากผลการศึกษา พบว่า การริเริ่มจัดตั้งความร่วมมือในรูปแบบสำนักงานหรือศูนย์ความร่วมมือฯ เกิดจากการเข้าไปกระตุ้นจากหน่วยงานภายนอก (กรณี PEMSEA, JICA-กรมส่งเสริมฯ-มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) รวมทั้งการเห็นความสำคัญและประโยชน์ร่วมกันของผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่ซึ่งประสบความสำเร็จ ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายจึงควรเตรียมความพร้อมในการ เตรียมบุคลากรส่วนหนึ่ง เพื่อรับผิดชอบในการเข้าไปเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) เพื่อเข้าไปโน้มน้าวชักจูงและชี้ให้เห็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยมีข้อมูลเชิงบวกที่ชัดเจนและน่าเชื่อถือ ทีมดังกล่าวอาจประกอบด้วย เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) ภารกิจนั้นๆ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย/บัญชีงบประมาณ/การบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย เป็นต้น ข้อสังเกตสำคัญในบริบทของไทย ผู้วิจัยพบว่า การเข้ามาเกี่ยวข้องของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการส่วนภูมิภาคและมีอำนาจในการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งอำนาจในการปกครองพื้นที่ทั้งจังหวัด สามารถสร้างกลไกบูรณาการประสานงานในวงกว้างได้ อันเป็นประโยชน์ต่อกิจการความร่วมมือที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันหลายภาคส่วน เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว ศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาคุณภาพชีวิต ฯลฯ ในเบื้องต้นนั้น สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละจังหวัดควรมีผู้เข้าใจแนวคิด วิธีปฏิบัติ ข้อกำหนด ตลอดจนมีความสามารถในการประสานงาน โน้มน้าวชักจูงอำนวยความสะดวกในการจัดประชุมระดมความคิดเห็นอย่างน้อย 2-4 คน ทำหน้าที่ดังกล่าว

ประการที่สี่ บริบทการเมืองท้องถิ่นที่พึงระวัง (Be Careful in Local Politics) โดยทั่วไปการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นความสมัครใจ (Voluntary) และถือเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในแนวนอน (Horizontal Cooperation) แต่ในทางปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยบริบทการเมืองท้องถิ่นมีผลต่อความเป็นไปได้ในการสร้างความร่วมมือกันดังกล่าว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นพรรคพวกหรืออยู่ภายใต้โครงสร้างการเมืองท้องถิ่นชั่วคราวเดียว (เช่น ชลบุรี) การจัดตั้งและขยายสมาชิกสามารถเกิดขึ้นได้ง่าย แต่หากอยู่ในพื้นที่ที่แข่งขันกันสูง มักเกิดความร่วมมือให้เกิดขึ้นได้ยาก แม้จะมีแรงกดดันหรือสภาพปัญหาที่รุนแรง

เพียงใดก็ตาม ส่วนกรณีที่ไม่มีการแข่งขันเป็นวิชาการเมืองรุนแรงมากนัก จะมีแนวโน้มที่ความร่วมมือสามารถเกิดขึ้นได้ภายใต้บริบทปัจจัยแวดล้อมนำไปสู่การสร้างกลไกบริหารเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติเพื่อทำหน้าที่ในการจัดการสภาพปัญหาดังกล่าว (Functionalization) ผ่านการประนีประนอมและช่วยเหลือต่อกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการเกิดการสนองตอบ (Supply) นั้นเอง

เอกสารอ้างอิง

- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (สำนักอาเซียน). (2550). **แนวพื้นที่เศรษฐกิจ (Economic Corridor) และเส้นทางเศรษฐกิจที่สำคัญในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง**. กรุงเทพฯ: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ.
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2551). **คู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.
- คมกฤษ อภารัตน์วิไล. (2539). **แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, โกวิท พวงงาม และศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2550). “การจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย : สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข”. **วารสารพัฒนาท้องถิ่น** ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 มิถุนายน-กันยายน 2550, 93-94.
- นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. (2545). **โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น เรื่อง การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง.
- มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์. (2011). **คู่มือการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และถอดแบบตัวอย่างที่ดีด้านธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Textbook for the Transnational Exchange and Replication of Best Practices on Local Governance in Southeast-Asia)**. กรุงเทพฯ: สำนักงานมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2549). **แนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ**. เอกสารวิจัย เสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า.
- สาโรช คัชมาตย์. (2550). “การจัดบริการสาธารณะบนแนวคิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. **วารสารการพัฒนาท้องถิ่น** ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 มิถุนายน-กันยายน 2550, 52-78.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่). (2558). **สถานะการลงทุนอุตสาหกรรมและแนวโน้ม** (Online). <http://manopkong.tripod.com/data/data2.htm>, 15 พฤษภาคม 2558
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (สำนักข่าวอิสรา). (2559). **เอนก เหล่าธรรมทัศน์: ถึงเวลาคนไทย “เปลี่ยนกระบวนทัศน์ ใช้เมือง นครมหานคร นำประเทศ”** (Online). http://www.isranews.org/isranews-article/item/45253-fued_23154.html, 10 พฤษภาคม 2559.
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว. (2553). “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาคตะวันออกของประเทศไทย”. **วารสารร่วมพฤษภ** ปีที่ 28 ฉบับที่ 3 มิถุนายน-กันยายน พ.ศ. 2553, 184-209.



Governor's Centre for Local Government Services. (2002). **Intergovernmental Cooperation Handbook**. Commonwealth of Pennsylvania (USA) (Online). <http://www.co.armstrong.pa.us/plandevfiles/intergovernmentalcooperationhandbook.pdf>, May 10, 2016.

Osterrieder, Holger. (2006). **Joining Forces Cooperation among Municipalities – A Guide for Practitioners**. United Nations Development Program, Bratislava Regional Centre for Europe, and the Commonwealth of Independent States.