



การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา  
โดยองค์กรปกครองท้องถิ่น บนฐานเครือข่ายความร่วมมือ  
กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด  
จังหวัดร้อยเอ็ด

โดย

นายศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)  
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา  
โดยองค์กรปกครองท้องถิ่น บนฐานเครือข่ายความร่วมมือ  
กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด  
จังหวัดร้อยเอ็ด

โดย

นายศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)  
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

COLLABORATIVE DEVELOPMENT OF QUALITY OF LIFE FOR  
CHILDREN AND YOUTHS OUTSIDE THE EDUCATIONAL  
SYSTEM BY THE ROI ET MUNICIPALITY LOCAL  
GOVERNMENT, MUEANG ROI ET DISTRICT,  
ROI ET PROVINCE, THAILAND.

BY

SAKSIT KARNLERD

AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF  
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF  
MASTER OF POLITICAL SCIENCE (POLITICS AND GOVERNMENTS)  
PROGRAM IN POLITICS AND GOVERNMENTS FOR EXECUTIVE  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE  
THAMMASAT UNIVERSITY  
ACADEMIC YEAR 2016  
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นายศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ

เรื่อง

การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นบนฐาน  
เครือข่ายความร่วมมือ กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด  
จังหวัดร้อยเอ็ด

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

เมื่อ วันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2560

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ

  
\_\_\_\_\_  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิตา กมลเวชช)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ

  
\_\_\_\_\_  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์)

คณบดี

  
\_\_\_\_\_  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลย์)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น บนฐานเครือข่ายความร่วมมือ กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด
ชื่อผู้เขียน	นายศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์
ปีการศึกษา	2559

### บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบและวิธีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ และปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่า รูปแบบและวิธีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือมีการริเริ่มเครือข่ายความร่วมมือร่วมกัน มีตัวแสดงในเครือข่ายความร่วมมือจากทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน ตัวแสดงในเครือข่ายความร่วมมือมีบทบาททั้งในด้านการวางแผน ตัดสินใจ ลงมือปฏิบัติ แลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากร มีการจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการและภาคีเครือข่าย มีการตัดสินใจร่วมกันแบบผสมผสานทั้งโดยผู้บริหารและโดยคณะกรรมการในเครือข่าย และมีเป้าหมายร่วมกัน คือ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดให้ดีขึ้น ส่วนปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ คือ ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคลและความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กร

**คำสำคัญ:** เด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา, องค์กรปกครองท้องถิ่น, เครือข่ายความร่วมมือ

Independent Study Title	COLLABORATIVE DEVELOPMENT OF QUALITY OF LIFE FOR CHILDREN AND YOUTHS OUTSIDE THE EDUCATIONAL SYSTEM BY THE ROI ET MUNICIPALITY LOCAL GOVERNMENT, MUEANG ROI ET DISTRICT, ROI ET PROVINCE, THAILAND.
Author	Mr. Saksit Karnlerd
Degree	Master of Political Science (Politics and Governments)
Major Field/Faculty/University	Program in Politics and Governments for Executive Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Assistant Professor. Wasan Luangprapat, Ph.D.
Academic Years	2016

### ABSTRACT

Factors and processes towards creating a collaborative network to development quality of life for children and youths outside the educational system by the Roi Et Municipality, Mueang Roi Et District, Roi Et Province, northeast Thailand, were analyzed. A qualitative method was used through in-depth interviews and documentary analysis. Results were that a joint initiative formed a collaborative network from government, private, and community sectors formed a collaborative network for planning and decision-making, operating and mobilizing resources. The collaborative network structure consisted of joint, unincorporated committees. Mixed decision-making was done by an administrator and the committee with a common goal of developing quality of life for children outside the educational system. Key success factors included individual and organizational collaborative capacities.

**Keywords:** Children and youth outside the educational system, Local government, Collaborative

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงได้ ข้าพเจ้าต้องขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและภาคีเครือข่ายความร่วมมือโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ดังปรากฏในรายการอ้างอิง ขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ ผู้เป็นที่ปรึกษาหลักในการศึกษาค้นคว้าวิจัยในครั้งนี้ ขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทิวดา กมลเวช และรองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ ผู้มีส่วนสำคัญในการตรวจสอบและอนุมัติงานวิจัยชิ้นนี้ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขอขอบคุณครูอาจารย์ทุกท่านที่มอบองค์ความรู้แก่ข้าพเจ้ามา จนสามารถนำมาเป็นฐานคิดเพื่อประยุกต์สร้างงานวิจัยชิ้นนี้ขึ้นมาได้ ขอขอบคุณเพื่อนร่วมชั้นเรียนที่ร่วมแลกเปลี่ยนและให้ข้อเสนอแนะต่องานวิจัยชิ้นนี้ระหว่างดำเนินการศึกษาค้นคว้า ขอขอบคุณ สุนทรชัย ซอบยศ และสุจิตรา ภูลายขาว เพื่อนร่วมอุดมการณ์ที่คอยให้กำลังใจ และชักชวนให้ข้าพเจ้าต้องตระหนักต่อการนำวิชาการออกไปขับเคลื่อนพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตยต่อไป

เหนือสิ่งอื่นใด ข้าพเจ้าขอขอบคุณครอบครัวของข้าพเจ้า ที่คำจุนหนุนส่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตของข้าพเจ้าด้วยดีเสมอมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะนายวีระพันธ์ ฆารเลิศ และนางบุญชวน ฆารเลิศ ผู้เป็นบิดาและมารดาของข้าพเจ้า และท้ายที่สุด ข้าพเจ้าหวังว่า งานวิจัยชิ้นนี้คงจะมีประโยชน์ต่อวงวิชาการด้านการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นในบ้านเราได้บ้าง ไม่นานก็น้อย

นายศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(2)
กิตติกรรมประกาศ	(3)
สารบัญตาราง	(7)
สารบัญภาพ	(8)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 วิธีการศึกษา	4
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	6
2.1.1 แนวคิดที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย	6
2.1.2 แนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่าย ความร่วมมือ	17
2.1.3 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	31
2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	34
2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย	40



บทที่ 3 จากสถานะสิทธิเด็กและเยาวชน สู่อารักขาทำทนายขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย ถึง โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	44
3.1 ว่าด้วยสิทธิเด็กและเยาวชนในกฎหมายและนโยบายของไทย	44
3.2 ว่าด้วยปัญหาการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาของ องค์กรปกครองท้องถิ่นไทย	51
3.3 ว่าด้วยบริบทเบื้องต้นโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชน นอกระบบการศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	54
บทที่ 4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล	56
4.1 ผลการวิจัย	56
4.1.1 รูปแบบและวิธีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในโครงการพัฒนา คุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	57
4.1.1.1 การริเริ่มเครือข่ายความร่วมมือ	57
4.1.1.2 ตัวแสดงในเครือข่ายความร่วมมือ	63
4.1.1.3 บทบาทของตัวแสดงในเครือข่ายความร่วมมือ	64
4.1.1.4 การจัดโครงสร้างการทำงานในเครือข่ายความร่วมมือ	69
4.1.1.5 การตัดสินใจในเครือข่ายความร่วมมือ	70
4.1.1.6 เป้าหมายของการทำงานในเครือข่ายความร่วมมือ	71
4.1.2 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในโครงการพัฒนา คุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	72
4.1.2.1 ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล	72
4.1.2.2 ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กร	77
4.2 อภิปรายผล	84
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	96
5.1 สรุปผลการวิจัย	96
5.2 ข้อเสนอแนะ	101

(6)

รายการอ้างอิง

102

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก แนวคำสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

109

ประวัติผู้เขียน

110



## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 แสดงจุดเน้นที่เปลี่ยนไปจากการปกครอง (Government) สู่การบริหารจัดการ ปกครอง (Governance)	20
4.1 ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน	64
4.2 บทบาทของตัวแสดงด้านการแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากร	68



## สารบัญภาพ

ภาพที่

2.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

หน้า

43



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นท่ามกลางกระแสแห่งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกระแสของกระบวนการทำให้การเมืองการปกครองเป็นประชาธิปไตย (Democratization) กระแสความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) กระแสความเปลี่ยนแปลงของชุมชนไปเป็นเมือง (Urbanization)<sup>1</sup> ล้วนเป็นสาเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องปรับตัวเพื่อการอยู่รอดและพัฒนาได้อย่างยั่งยืน โดยเฉพาะกระแสความต้องการเป็นประชาธิปไตยในสังคม ที่เชื่อว่าการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดูแลบ้านเมืองมากขึ้นนั้น จะเป็นรากฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศ เพราะนอกจากเราจะให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยแบบระบบผู้แทน (Representative Democracy) ในระดับชาติแล้ว เรายังต้องใส่ใจและให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการดูแลและบริหารกิจการบ้านเมืองด้วยตนเองให้มากขึ้น (Self-Government Democracy)<sup>2</sup> ขณะที่การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยถูกขับเคลื่อนด้วยระบบราชการเป็นหลัก การพัฒนาระบบบริหารราชการจึงต้องหันมาให้ความสำคัญกับการนำแนวคิดหลักการกระจายอำนาจและหลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Decentralization and Subsidiarity) มายุกต์ใช้<sup>3</sup> โดยเฉพาะการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น ซึ่งขณะที่ประเทศไทยกำลังก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุจากการมีโครงสร้างประชากรที่วัยสูงอายุเพิ่มขึ้น วัยเด็กและวัยแรงงานลดลง คนไทยได้รับการพัฒนาศักยภาพทุกช่วงวัยแต่มีปัญหาคุณภาพการศึกษา และระดับสติปัญญาของเด็กและเยาวชน พฤติกรรมเสี่ยงต่อสุขภาพ และผลิตภาพแรงงานต่ำ

<sup>1</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ทิศทางทางการเมืองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ : วิทยุชุมชน, 2546), 25-26.

<sup>2</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 1-2.

<sup>3</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์, *การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป* (กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า, 2559), 76-77.

แม้ประชาชนได้รับการคุ้มครองทางสังคมเพิ่มขึ้นและมีการจัดสวัสดิการทางสังคมในหลายรูปแบบ แต่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมได้อย่างทั่วถึง ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประชากรและโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรยังเป็นปัญหาการพัฒนาประเทศ อีกทั้งสังคมไทยกำลังเผชิญกับวิกฤตความเสื่อมถอยด้านคุณธรรมและจริยธรรม และมีการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่หลากหลาย รวมถึงเผชิญปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดและการเพิ่มขึ้นของการพนันโดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชน<sup>4</sup> ซึ่งพัวพันกันอย่างแนบแน่นกับปัญหาความจน และปัญหาความยากจนเองก็เป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญให้เกิดปัญหาเด็กนักเรียนออกจากโรงเรียนกลางคัน ซึ่งในประเทศไทยภาคอีสานเป็นภูมิภาคที่เด็กและเยาวชนมีโอกาสได้เรียนมัธยมศึกษาน้อยที่สุดและออกกลางคันมากที่สุด<sup>5</sup> ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าห่วงและควรได้รับการแก้ไข ทั้งในมิติปัญหาส่วนบุคคลและภาระทางสังคม อันจะนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ อีกตามมามากมาย อาทิ ปัญหาคุณภาพแรงงานไทย ปัญหาอาชญากรรม ปัจจุบันองค์กรปกครองท้องถิ่นแม้จะไม่ใช่งานหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนโดยตรง แต่ด้วยการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยภายใต้กรอบของกฎหมาย ได้กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนเช่นกัน ดังที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้กำหนดไว้ว่า ให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองด้านการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส<sup>6</sup> ซึ่งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชน เนื่องจากในบริบทพื้นที่ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเองยังมีอีกหลายครอบครัวที่มีพื้นฐานฐานะที่ยากจน ทำให้ประชาชนในพื้นที่ใช้เวลาส่วนมากในการประกอบอาชีพทำมาหากิน ไม่มีเวลาที่จะอบรมลูกหลาน และส่วนใหญ่ไม่มีค่านิยมในการส่งเสริมลูกหลานให้เรียนหนังสือ เพราะไม่มีค่าใช้จ่ายในการส่ง

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (2555-2559)” [http://www.nesdb.go.th/download/article/article\\_20160323112431.pdf](http://www.nesdb.go.th/download/article/article_20160323112431.pdf). (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2559).

<sup>5</sup> วิทยากร เชียงกุล, *การสังเคราะห์การศึกษาของประเทศ ฟินแลนด์ นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร จีน เวียดนาม และไทย* (กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2553), 119-120.

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2542, มาตรา 13, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 116 ตอนที่ 114 (17 พฤศจิกายน 2552): 48.

ลูกหลานเล่าเรียน ดังจะเห็นได้จากการสำรวจปัญหาดังกล่าวของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในปี พ.ศ. 2553 จำนวน 20 ชุมชน มีประชากรทั้งสิ้น 33,360 คน มีเด็กช่วงอายุระหว่าง 15-18 ปี จำนวนกว่า 2,000 คน พบว่า มีเด็กและเยาวชนที่หลุดออกนอกระบบการศึกษามีจำนวนกว่า 400 คน คิดเป็นร้อยละ 20 ของเด็กและเยาวชนช่วงอายุระหว่าง 15-18 ปี ทั้งหมด ซึ่งนับว่าเป็นตัวเลขที่น่าเป็นห่วง เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จึงได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และได้ดำเนินโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จนทำให้เด็กและเยาวชนผู้เข้าร่วมโครงการบางส่วนมีทักษะอาชีพติดตัว สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองและครอบครัวได้ บางส่วนกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาได้อย่างเป็นปกติ และทั้งหมดมีคุณธรรมจริยธรรมในการดำรงชีวิตมากขึ้น ไม่เป็นปัญหาของสังคมอีกต่อไป ตลอดจนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและสามารถเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นได้ นับเป็นโครงการสำคัญที่สร้างความสำเร็จด้านการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือให้กับเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ดังจะเห็นได้จากที่ผ่านมา (พ.ศ. 2553 – ปัจจุบัน) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ดำเนินโครงการได้สำเร็จด้วยเพราะมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือที่เข้มแข็งจากทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน<sup>7</sup>

ดังนั้น โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษานบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด นับว่ามีความสอดคล้องกับหลักการและแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมืออย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากการที่สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นสถาบันวิชาการชั้นนำด้านการพัฒนาประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญและคุณค่าในการดำเนินโครงการดังกล่าว จึงได้มอบรางวัลพระปกเกล้าทองคำ ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม ให้แก่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด<sup>8</sup> เพื่อเป็นเครื่องหมายแห่งการยกย่อง เป็นขวัญและกำลังใจในการทำงานตลอดจนในฐานะการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผลผลิตของการกระจายอำนาจของรัฐไทยที่ควรค่าแก่การเป็นแบบอย่างให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ต่อไป

<sup>7</sup> เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, รายงานผลการดำเนินโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด พ.ศ. 2553 – พ.ศ. 2558 (ร้อยเอ็ด : เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 2558).

<sup>8</sup> สถาบันพระปกเกล้า, “องค์กรปกครองท้องถิ่น ที่ได้รางวัลพระปกเกล้าทองคำ,” <http://sv1.bizidea.co.th/team/fon/award.kpi/award-detail/136>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2559).

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษารูปแบบและวิธีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

## 1.3 วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น บนฐานเครือข่ายความร่วมมือ กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษารูปแบบและวิธีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นการวิจัยแบบกรณีศึกษา (Case Study) โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Analysis)

สำหรับแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าแหล่งข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิและทุติยภูมิ กล่าวคือ ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจและเกี่ยวข้องกับ “โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด” และข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับ “โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – พ.ศ. 2559

สำหรับประชากรและกลุ่มตัวอย่าง กล่าวคือ ด้านประชากร คือ ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจและเกี่ยวข้องกับ “โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด” โดยจำแนกประชากรที่ใช้ในการศึกษาออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มภาครัฐ 2) กลุ่มภาคธุรกิจเอกชน 3) กลุ่มภาคประชาชน ส่วนด้านกลุ่มตัวอย่าง เป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบไม่อาศัยทฤษฎีความน่าจะเป็น (Non-Probability sampling) โดยใช้วิธีการแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสม และตรงตามเป้าประสงค์ของการศึกษาวิจัย



สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล กล่าวคือ เป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structure Interview) โดยมุ่งเน้นสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ตามกรอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยและกรอบแนวคิดในการวิจัย ว่าด้วยเรื่องรูปแบบและวิธีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล กล่าวคือ เป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) และการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Analysis) มาสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Induction) แล้วเรียบเรียงนำเสนอในลักษณะพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) โดยนำเสนอประเด็นการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ ประเด็นที่ 1 รูปแบบและวิธีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และประเด็นที่ 2 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ตามลำดับ



## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น บนฐานเครือข่ายความร่วมมือ กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ในครั้งนี้ ผู้วิจัยสามารถค้นคว้าแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 แนวคิดที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

2.1.2 แนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารจัดการการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ

2.1.3 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

#### 2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

##### 2.1.1 แนวคิดที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองนับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ด้วยกระแสของกรอบคิดการพัฒนาให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) ในโลกตะวันตกนับแต่ทศวรรษที่ 1960 ที่เริ่มวิพากษ์วิจารณ์ความล้มเหลวของรัฐที่รวมศูนย์ ต่อมากรอบคิดเรื่องการกระจายอำนาจจึงเริ่มมีความชัดเจนขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1970 - 1980 โดยเริ่มในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว<sup>1</sup>

สำหรับรัฐไทยนั้น แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ปี 2475 แต่ก็ยังมีการรัฐประหารยึดอำนาจ

<sup>1</sup> วุฒิสาร ตันไชย, *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), 11-13.

เกิดขึ้นด้วย บางช่วงมีระยะเวลายาวนานกว่า 10 ปี อาทิ ในปี 2501 – 2516 การที่รัฐไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการ จึงส่งผลให้การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นหยุดชะงักบ้าง<sup>2</sup>

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจมุ่งหวังต่อการปรับโครงสร้างอำนาจความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับท้องถิ่น ในทิศทางที่มุ่งลดการรวมศูนย์ของส่วนกลาง กระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง เพิ่มอำนาจในการกำหนดทิศทางและจัดการตนเองทั้งในมิติทางการเมือง การปกครอง การบริหาร กฎหมาย สังคมและวัฒนธรรมแก่ท้องถิ่น<sup>3</sup>

สำหรับการกระจายอำนาจในประเทศไทยมีพัฒนาการที่สามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วงใหญ่ ๆ คือ 1. การกระจายอำนาจในช่วงก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2. การกระจายอำนาจหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังนี้

1) การกระจายอำนาจในช่วงก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กล่าวคือ การกระจายอำนาจถือได้ว่าเริ่มมีการก่อรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 เนื่องจากมีการปฏิรูปโครงสร้างและระบบราชการตามแบบสมัยใหม่ในปี พ.ศ. 2435 ผ่านการยุบและยกเลิกการบริหารแบบจตุสดมภ์ ยกเลิกระบบการปกครองแบบหัวเมือง ยกเลิกระบบขุนนางแบบกินเมือง และได้มีการจัดตั้งกระทรวง กรม มีการจัดตั้งระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล ทั้งหมดมีระบบการบริหารแบบราชการให้ข้าราชการมีเงินเดือนและค่าตอบแทนประจำ ดังนั้นจึงเป็นแนวโน้มการกระจายอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางที่ยังส่งผลมาจนถึงปัจจุบัน<sup>4</sup> อย่างไรก็ตามในสมัยนั้น รัฐได้ริเริ่มและเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามาร่วมกับรัฐในการดูแลกิจการการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ระดับหมู่บ้าน ตำบล โดยการทดลองให้ราษฎรในหมู่บ้านในตำบลบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นผู้เลือกผู้นำตามธรรมชาติให้เป็น “ผู้ใหญ่บ้าน” และให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกตนเองเป็น “กำนัน” ทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรแทนราชการที่ไม่มีกำลังคนเพียงพอที่จะลงไปดูแลถึงในระดับหมู่บ้าน ตำบล การให้ประชาชนในหมู่บ้านเลือกผู้นำตามธรรมชาติขึ้นเป็นผู้ปกครองตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แทน ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมทางการเมืองการบริหารแบบ “รัฐให้ราษฎรร่วมดูแลทุกข์สุข” อย่างมากในยุคสมัยนั้น<sup>5</sup> ต่อมาในปี พ.ศ. 2440 มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ และในปี พ.ศ. 2448

<sup>2</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ, *การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น* (กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง, 2545), 56.

<sup>3</sup> วุฒิสสาร ตันไชย, *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*, 13-17.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, 29.

<sup>5</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, *การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), 150-151.

มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ณ ตำบลท่าฉลอม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร ต่อมา มีการออกพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) เพื่อจัดตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองทั่วไปเทศ โดยกำหนดให้มีสุขาภิบาลหัวเมืองและสุขาภิบาลตำบล ทั้งนี้ก็เพื่อทำหน้าที่รักษาความสะอาด บุรณะ จำทำสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในชุมชน อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารและคณะทำงานองค์กรปกครองท้องถิ่นในสมัยนั้นยังเป็นข้าราชการประจำเสียทั้งสิ้น จึงมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local-state government) มากกว่าการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local-self-government) ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 มีการริเริ่มให้มีการศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นจากต่างประเทศเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลและได้ยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเสนอต่อที่ประชุมเสนาบดีสภาเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2473 โดยที่ประชุมได้เห็นชอบในหลักการ แต่ภายหลังร่างกฎหมายมิได้ประกาศใช้แต่อย่างใด<sup>6</sup>

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 จากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) มาเป็นรัฐประชาธิปไตย ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างระบบการเมืองการปกครอง มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 โดยจัดแบ่งการบริหารราชการออกเป็นส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น<sup>7</sup> ต่อมา มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 กำหนดให้มีเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยยกฐานะจากสุขาภิบาลเดิมและจัดตั้งเพิ่มเติม มีโครงสร้างการทำงานทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา อย่างไรก็ตาม ระหว่างปี พ.ศ. 2475 - 2488 มีการจัดตั้งเทศบาลได้เพียง 117 แห่ง จนถึงปี พ.ศ. 2534 ยังมีการจัดตั้งเทศบาลได้เพียง 131 แห่ง ด้วยเพราะการปกครองในรูปแบบของเทศบาลประสบปัญหาสำคัญเกี่ยวกับบุคคลในท้องถิ่นที่จะเข้ามาบริหารเทศบาล ทำให้ต้องมีการ “แต่งตั้ง” บุคคลเข้ามาร่วมในการบริหารงานเทศบาล ซึ่งก็มักไม่พ้นข้าราชการที่อยู่ในท้องถิ่น จนดูเหมือนว่าเทศบาลที่รัฐจัดให้มีขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลนั้นมีจุดมุ่งหมายให้เป็นการฝึกหัดราษฎรให้ได้รับรู้จักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภามากกว่าที่จะมุ่งให้สามารถบริหารท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นเอง เนื่องจากเทศบาลที่มีอยู่นั้นมีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณที่ใช้ในการบริหารท้องถิ่นมากทีเดียว จนทำให้ไม่สามารถบริหารงานได้อย่างที่ควรจะเป็นไป ขณะที่สภาพทางเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นขณะนั้นที่ยังขาดความเจริญอยู่มาก ดังนั้นการมีทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นจากการจัดเก็บรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้ย่อมเป็นไปได้ยาก ประกอบกับรัฐบาลก็ได้กระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นมากนัก จึงเป็นสาเหตุทำให้การจัดตั้งเทศบาลประสบปัญหาไม่สามารถจัดตั้งเทศบาลได้จำนวนมากนัก ต่อมา มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด

<sup>6</sup> วุฒิสาร ตันไชย, การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย, 30.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, 30.

พ.ศ. 2481 ซึ่งกำหนดให้มีตัวแทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ “กรมการจังหวัด” อย่างไรก็ตาม สภาจังหวัดมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่ใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด เป็นเพียงองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนได้เรียนรู้วิธีการที่จะไปสู่การปกครองตนเองในท้องถิ่นเท่านั้น ต่อมาได้มีการรื้อฟื้นองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลขึ้นใน พ.ศ. 2495 โดยมีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2549 อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารและคณะทำงานก็ยังเป็นข้าราชการประจำเสียส่วนใหญ่ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 เพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งมีการจัดตั้งสภาตำบลตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยเพื่อเป็นเสมือนโรงเรียนฝึกสอนประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ แต่ก็ยังเป็นเพียงเชิงโครงสร้างเท่านั้นเนื่องจากการกระจายอำนาจกลับมิได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง อาทิ เพราะมีข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอเข้าไปเป็นหัวหน้าฝ่ายประจำในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลายเป็นกลไกของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในทางปฏิบัติ แม้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดโดยประชาชนก็ตาม จวบจนถึง พ.ศ. 2540 เมื่อมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก่อนมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงในระยะต่อมา หรือกรณีการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลใน พ.ศ. 2515 ด้วยเหตุผลที่ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ประชาชนและสมาชิกสภาไม่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และขาดรายได้ในการบริหารงานแต่ให้มีสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 พร้อมทั้งให้มีการปรับปรุงรูปแบบสภาตำบลเหลือเพียงรูปแบบเดียว ซึ่งก็เป็นที่เข้าใจได้ดีว่า จุดจบขององค์การบริหารส่วนตำบลก็น่าจะเป็นเช่นนี้ เพราะเป็นรูปแบบการปกครองตนเองที่เกิดขึ้นจากความต้องการของผู้นำทางการเมืองในระดับชาติ มิได้เกิดขึ้นจากความต้องการหรือการเรียกร้องของประชาชนในตำบลแต่ประการใด ต่อมาใน พ.ศ. 2514 รัฐบาลคณะรัฐประหารได้รวมจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกันเป็นจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี มีผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีซึ่งมาจากการแต่งตั้งและรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 จังหวัดเข้าด้วยกันเป็นองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และรวมเทศบาลทั้งสองเข้าด้วยกันเป็นเทศบาลนครหลวง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นนายกเทศมนตรีนครหลวงโดยตำแหน่ง การรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลของทั้งสองจังหวัดเข้าด้วยกันก็เพียงเหตุผลว่า ทั้งสองจังหวัดนี้มีลักษณะที่พิเศษต่างจากจังหวัดอื่นเพราะเป็นที่ตั้งของราชการส่วนกลาง และประชาชนก็ได้รับบริการจากหน่วยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นร่วมกันมาโดยตลอดเหมือนเป็นจังหวัดเดียวกัน และประชาชนมีความผูกพันต่อการใช้ชีวิตประจำวันเหมือนอยู่ในจังหวัดเดียวกันตลอดมา

จนในปีถัดมา รัฐบาลก็ได้จัดรูปแบบการบริหารนครหลวงใหม่เป็น “กรุงเทพมหานคร” ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ให้รวมราชการบริหารส่วนภูมิภาคคือ จังหวัดนครหลวง กรุงเทพมหานคร ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลนครหลวง องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพมหานคร สุขาภิบาลในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองรูปแบบเดียว อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครในสมัยนั้นก็เป็นเพียงการกระจายอำนาจบริหาร ไม่ใช่การกระจายอำนาจการเมืองสู่ท้องถิ่น เนื่องจากผู้บริหารกรุงเทพมหานครมาจากการแต่งตั้ง เป็นอาทิ<sup>8</sup> จนในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการเปลี่ยนสถานะของกรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยมีฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งของประชาชน ต่อมาได้มีตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และได้จัดตั้งเมืองพัทยาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษในรูปของผู้จัดการเมือง (city manager) ขึ้น ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ให้มีรูปแบบที่ฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (Strong Executive Form) ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์กำหนดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และมีการจัดตั้งเพิ่มเติม ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคล ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาจากการเลือกตั้งของประชาชน และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภา ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เคยดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายฉบับนี้<sup>9</sup>

ประธาน สุวรรณมงคล<sup>10</sup> ได้เสนอไว้อย่างน่าสนใจว่า การกระจายอำนาจหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีลักษณะสภาพการณ์ที่กระบวนทัศน์ของผู้มีอำนาจทางการเมืองในอดีต ซึ่งมาจากข้าราชการทหารหรือแม้แต่พลเรือน ให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคง การพัฒนา ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองในภาพรวมมาก และเห็นว่าจำเป็นต้องมีการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง เพื่อให้เกิดเอกภาพในการปกครองบ้านเมืองทำให้การกระจายอำนาจเป็นเพียงการมีสัญลักษณ์ของประชาธิปไตยบ้าง แต่ยังคงสาระสำคัญของความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างแท้จริง การก่อเกิดองค์กรปกครองท้องถิ่นล้วนมาจากความต้องการของผู้มีอำนาจทางการเมืองในส่วนกลางทั้งสิ้น หรือแบบบนลงสู่ล่าง (top-down) มิได้เกิดมาจากความต้องการหรือการเรียกร้อง

<sup>8</sup> ประธาน สุวรรณมงคล, การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย, 152-159.

<sup>9</sup> วุฒิสาร ตันไชย, การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย, 35.

<sup>10</sup> ประธาน สุวรรณมงคล, การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย, 160-162.

ของประชาชนในท้องถิ่นแต่ประการใด ทำให้ประชาชนไม่ตระหนักถึงความสำคัญ ความจำเป็นของการปกครองตนเองเท่าที่ควร ข้าราชการในส่วนกลางยังไม่เห็นความสำคัญหรือเชื่อมั่น ศรัทธาในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น แม้มืองค์กรปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นแต่ก็ถูกดูแลเสมือนเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง มากกว่าที่จะเป็นหน่วยการปกครองตนเองที่ประชาชนได้เลือกตั้งผู้บริหารสมาชิกสภาท้องถิ่นมาเป็นตัวแทนประชาชนในระดับท้องถิ่นดังจะเห็นจากการมีกฎหมาย ฎ ระเบียบ ที่ไม่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจที่ยังดำรงอยู่ การเมืองไทยต้องเผชิญกับการทวงคืนอำนาจจากฝ่ายอำมาตยาธิปไตยโดยการรัฐประหาร และการกบฏหลายครั้ง ทำให้การกระจายอำนาจไม่สามารถดำรงไปได้อย่างต่อเนื่องเพราะต้องหยุดชะงักไปหรือชะงักตัวไปในช่วงของการรัฐประหาร สังคมไทยไม่สามารถปฏิเสธปัญหาและแก้ไขปัญหาการซื้อเสียงเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้เท่าที่ควร และกลายเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการคอร์รัปชัน เพราะการเข้าสู่ทางการเมืองนั้นมีต้นทุนที่สูง ทำให้การกระจายอำนาจจากส่วนกลางออกไปสู่ท้องถิ่นก็เป็นเรื่องยากขึ้นไปด้วย

2) การกระจายอำนาจในช่วงหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กล่าวคือ สำหรับประเทศไทยการกระจายอำนาจมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพราะมีการรับรองเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญครั้งแรกในประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 78 กำหนดให้ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนจังหวัดนั้น”<sup>11</sup> และมีหมวด 9 ที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 282-290 ที่กำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้ องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 78, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม 2540): 16.

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง และให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณสุขระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสิ่งสำคัญ องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ แต่คำร้องขอต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย องค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น<sup>12</sup> ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจก็มีอุปสรรคอยู่มาก อาทิ การกระจายอำนาจทางการคลังของท้องถิ่นยังมีสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาครวมกัน กล่าวคือ ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สัดส่วนรายได้ของส่วนกลางมีถึงร้อยละ 93 แต่ส่วนท้องถิ่นมีเพียงร้อยละ 7 เท่านั้น<sup>13</sup>

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 282-290, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม 2540): 73-76.

<sup>13</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย, 162-163.



แม้หลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดูเหมือนว่าการดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมามีให้เห็นความสำเร็จในภาพรวมของการทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถมีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นอย่างมาก แต่การเพิ่มขึ้นของรายได้ส่วนใหญ่มาจากการจัดสรรรายได้ประเภทต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ในรูปของภาษีจัดสรรหรือเงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งยังไม่สามารถถือเป็นความสำเร็จที่แท้จริงของการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังที่ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้ จึงสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นยังไม่สามารถพึ่งตนเองในทางการเงินการคลังได้เลย ที่สำคัญยิ่งกว่านั้น ยังส่งผลต่อปัญหาความสามารถในการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนส่งผลต่อความคิดสร้างสรรค์ในการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ ๆ ที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ขณะที่รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีอัตราการเติบโตที่ลดลงและพึ่งพิงเงินจากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ทำให้เห็นได้ว่าการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังที่ผ่านมามีไม่ได้ส่งเสริมความเป็นอิสระทางการเงินการคลังแต่อย่างใด ซึ่งเป็นโจทย์สำคัญว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะเพิ่มการเติบโตของรายได้ให้เพียงพอกับความต้องการบริการสาธารณะที่มีแนวโน้มสูงขึ้นได้อย่างไร เพราะหากขีดความสามารถทางรายได้ยังไม่มากกว่าเดิม เพียงแค่จำนวนประชากรที่มากขึ้นก็อาจกดดันให้เกิดสภาวะการขาดดุลการคลังของท้องถิ่นตามมา ขณะที่รัฐบาลจะยังสามารถจัดสรรเงินเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทำงานต่อไปได้อีกนานเพียงใด ในเมื่อภาระทางการเงินการคลังของรัฐบาลมีแต่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ที่ผ่านมามีแนวคิดในการแบ่งรายได้จากภาษีให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้นแต่ก็ยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมและไม่มีการตัดสินใจร่วมจากองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งจากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต รวมไปถึงจากภาษีที่ดิน เป็นต้นภายใต้สภาวะการดังกล่าว ย่อมสุ่มเสี่ยงที่จะทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสูญเสียความมีอิสระและความหลากหลายในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ซึ่งหากละเลยปัญหาความขาดแคลนรายได้ที่เพียงพอย่อมเป็นการลดทอนการพัฒนาการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น และการจัดการตนเองเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอย่างเหมาะสมตามความต้องการย่อมเป็นไปได้ยาก<sup>14</sup> ขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีรายได้สำคัญอยู่ 4 ประเภท ประเภทที่หนึ่ง รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ 1. รายได้จากภาษีอากร ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ และอากรรังนกอีแอ่น 2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้เบ็ดเตล็ด ประเภทที่สอง รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุราและเบียร์ ภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน อสังหาริมทรัพย์ ภาษีการพนัน ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม อื่น ๆ (รวมรายได้ตาม

<sup>14</sup> วุฒิสภา ต้นไชย และคณะ, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558)

กฎหมายอุทยาน ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อาชญาบัตรประมง) ประเภทที่สาม รายได้รัฐบาลแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประเภทที่สี่ เงินอุดหนุน ได้แก่ ทั่วไป ทั่วไป กำหนดวัตถุประสงค์ (ถูกยุบรวมเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551) เฉพาะกิจ<sup>15</sup> ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สำคัญมาจากที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุน ส่วนรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองกลับมี สัดส่วนที่น้อยมากถ้าเทียบกับรายได้รวมทุกประเภท

ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อาทิ มีการยกเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ สุขาภิบาล โดยมีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 มีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมี ฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่แยกออกจากส่วนกลางและส่วน ภูมิภาค มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 10) เป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 11) เป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 12) เพิ่มอำนาจให้เทศบาลก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ จัดตั้งสหการ ร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 เป็นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) เป็นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 5) ให้สมาชิกสภาจากการเลือกตั้งทั้งหมด นายองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรง จากประชาชน มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2482 เป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 4) ให้ผู้มีสิทธิ เลือกตั้งเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และสามารถลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภา กรุงเทพมหานครหรือผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้ และมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เพื่อยกเลิกระบบการจัดการแบบผู้จัดการเมือง ให้นายกมาจากการ เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน<sup>16</sup> ต่อมาได้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 โดยมีเป้าหมาย คือ ให้มีการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กร ปกครองท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอน

<sup>15</sup> สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, *วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), 21-22.

<sup>16</sup> วุฒิสสาร ตันไชย, *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*, 38-39.

อำนาจหน้าที่และภารกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถจะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี ให้้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายใน พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในเขตขององค์กรปกครองท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองท้องถิ่น จัดระบบการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ ซึ่งจากแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ทำให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจ 245 ภารกิจจากหน่วยงานของรัฐจำนวน 57 กรมจาก 15 กระทรวง และ 1 ส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ลงไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยครอบคลุมภารกิจสำคัญ 6 ด้าน ได้แก่ ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น<sup>17</sup> ต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับรองเรื่องการกระจายอำนาจไว้ในหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 มาตรา 78 มาตรา 80 และหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 281-290 โดยได้ขยายอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น เกิดดุลยภาพระหว่างการทำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นและความเป็นอิสระ มีการพัฒนาระบบดำเนินงานและบริหารงานภายในองค์กรปกครองท้องถิ่น มีการเปิดพื้นที่ให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่น สร้างการขับเคลื่อนผ่านการบัญญัติให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น มีการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่น อาทิ การมีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2552 (ฉบับที่ 13) การมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2552 (ฉบับที่ 2) การมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 7) การมีพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 11)<sup>18</sup> ต่อมาได้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 เพื่อกำหนดกรอบทิศทางและ

<sup>17</sup> ปธาน สุวรรณมงคล. การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย, 165-167.

<sup>18</sup> วุฒิสสาร ตันไชย, การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย, 39-41.

แนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น สามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป และมีการเรียนรู้จาก ประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ และภาครัฐบาล กับองค์กรปกครองท้องถิ่นในการทำงานร่วมกัน เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอน ภารกิจที่ ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับ องค์กรปกครองท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และดำเนินการร่วมกันในรูปแบบ ของสหการ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครอง ท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจ ปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในเชิงรุกเพื่อสร้าง ความพร้อมในการปฏิบัติ โดยมุ่งในเชิงส่งเสริมเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น<sup>19</sup>

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมายังมีปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจและการรับการถ่ายโอน ภารกิจ อาทิ ภารกิจด้านการจัดการศึกษา เนื่องจากข้าราชการที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการส่วนใหญ่ คัดค้านการถ่ายโอนภารกิจการศึกษาไปยังองค์กรปกครองท้องถิ่น และไม่พร้อมขององค์กรปกครอง ท้องถิ่นเอง ขณะที่การเมืองภาคตัวแทนยังไม่สามารถทำให้เกิดประชาธิปไตยท้องถิ่นและการปกครอง ตนเองขึ้นได้อย่างเต็มที่ เพราะนักการเมืองท้องถิ่นจำนวนหนึ่งที่เข้ามาสู่อำนาจทางการเมืองท้องถิ่น โดยการซื้อเสียงและเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องโดยอาศัยความเป็นตัวแทนบัง หน้าจนกลายเป็นปัญหาในการบริหารท้องถิ่น ในขณะที่การเมืองภาคพลยังมีข้อจำกัดอยู่มากในการมี บทบาทและมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น เพราะระบบอุปถัมภ์ยังทรงอิทธิพลอยู่มากในเขตชนบท ทำให้ประชาชนในชุมชนกลายเป็นส่วนหนึ่งในระบบอุปถัมภ์ของนักการเมืองท้องถิ่นไป ทำให้การ ตรวจสอบ ถ่วงดุลการเมืองภาคตัวแทนโดยการเมืองภาคพลเมืองอ่อนด้อยไป ขณะที่เจตคติของ ข้าราชการประจำที่มีต่อการกระจายอำนาจอำนาจยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดกระจายอำนาจ<sup>20</sup>

<sup>19</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย, 170-171.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, 172-175.

## 2.1.2 แนวคิดว่าด้วยการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ

### 2.1.2.1 ว่าด้วยการบริหารจัดการปกครอง (Governance)

คำว่า “Governance” เป็นคำศัพท์ที่เคยถูกใช้ในฝรั่งเศสนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 14 เป็นต้นมา ซึ่งในยุคนั้นหมายถึง ข้าราชการในสำนักราชวัง โดยคำว่า Governance มาจากคำภาษากรีก คือคำว่า kubernan ซึ่งหมายถึง นำทาง นำร่อง ชี้นำ ซึ่งเพลโต (Plato) นำมาใช้อธิบายถึงการออกแบบระบบของการควบคุมการปกครอง ต่อมามีการสร้างคำใกล้เคียงขึ้นเป็นภาษาลาตินในยุคกลาง คือคำว่า gubernare ซึ่งหมายถึง การนำร่อง การสร้างระเบียบ การชี้นำ และมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า government ซึ่งหมายถึง การกระทำหรือกระบวนการใช้อำนาจอธิปไตยในการควบคุม สั่งการ ชี้นำการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบาย สำหรับในภาษาไทย มีผู้ให้คำนิยามคำว่า Governance ไว้เช่นกัน ซึ่งคำนิยามนั้นครอบคลุมทั้งการบริหาร (Administration) การจัดการ (Management) การปกครอง (Government)<sup>21</sup> ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอใช้คำว่า Governance ในภาษาไทยว่า “การบริหารจัดการปกครอง” เพื่อความครอบคลุมและเหมาะสมต่อการอธิบายเชิงวิชาการ

สำหรับแนวคิด Governance หรือ การบริหารจัดการปกครอง มีนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้อธิบายถึงสาระสำคัญไว้และถูกนำไปศึกษาต่ออย่างแพร่หลายในวงวิชาการ อาทิ อัมพร อารงลักษณ์ ที่ได้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการว่า นับแต่การมีกระแสคลื่นการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในยุโรปตะวันตกในทศวรรษที่ 1980 ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐกิจเอกชนมาใช้กับภาครัฐ มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมากขึ้น มีการเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการจัดการสาธารณะมากขึ้น ประชาชนมีความตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการผลประโยชน์สาธารณะมากขึ้น<sup>22</sup>

หรือ เอก ตังทรัพย์วัฒนา ได้เสนอถึงนิยามของ Governance หรือ การบริหารจัดการปกครองไว้ว่า เป็นคำที่เกิดขึ้นพร้อมกับการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐช่วงทศวรรษ 1990 เป็นการวางแนวทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองของภาครัฐใหม่เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้าง และกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแสดงนอกภาครัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมใน

<sup>21</sup> อัมพร อารงลักษณ์, *การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 ใน การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 22.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, 23.

การปกครองมากยิ่งขึ้น และเปลี่ยนแปลงจากอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาล ให้กระจายออกไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้เกิดองค์กรท้องถิ่นที่ปกครองตัวเอง และลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลงเพื่อความคล่องตัว<sup>23</sup>

ขณะที่ พิชรี สิโรรส<sup>24</sup> ได้อธิบายถึงแนวคิด Governance หรือ การบริหารจัดการปกครอง ไว้ค่อนข้างกระชับ ละเอียด และเข้าใจง่าย โดยเขาอธิบายไว้ว่า ช่วงทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา แนวคิดการบริหารจัดการปกครอง หรือ Governance ได้ถูกให้ความสำคัญอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ในฐานะเป็นแนวคิดที่เปิดให้ภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมปรึกษาหารือกัน และมีกระบวนการกำหนดนโยบายแนวนอน (Horizontal Dimension of Policymaking) เน้นการประสานงานระหว่างตัวแสดงนโยบายที่มาเข้าร่วม ทั้งนี้การบริหารจัดการปกครองมีความหมายมากกว่าการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Citizen Participation) หากแต่ยังมีนัยถึงบทบาทอำนาจรัฐ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เอกชน ประชาสังคม ประชาชน อย่างไรก็ตาม Governance จะดีหรือไม่ดีไม่ได้อยู่ที่ความหมายของคำ หากแต่ขึ้นอยู่กับตัวแปรอื่น ๆ ประกอบกัน และคำว่า Governance ได้ถูกใช้อธิบายสภาวะการณ์เสื่อมถอยของการปกครองแบบลำดับชั้นบังคับบัญชา (Decline of Hierarchical Government) เพื่อต้องการเคลื่อนตัวไปสู่การปกครองแนวระนาบ (Horizontal Governing) มากขึ้น ซึ่งไม่ได้ผูกขาดการดำเนินการอยู่ที่ภาครัฐเพียงส่วนเดียว คำว่า Governance จึงมีความหมายกว้างกว่า คำว่า Government ในขณะที่ Government เป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งของ Governance และไม่ว่าจะเป็นการลดขนาดของรัฐ (Minimal State) บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public management : NPM) ธรรมาภิบาล (Good Governance) ระบบการเชื่อมโยงทางสังคมแบบไซเบอร์ (Cybernetic System) เครือข่ายขององค์การที่จัดการดูแลได้ด้วยตนเอง

<sup>23</sup> เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, “Governance: การจัดการปกครอง/วิธีการปกครองและการจัดการปกครองที่ดี/ธรรมาภิบาล,” ใน *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย*, บรรณาธิการโดย เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา สิริพรรณ นกสวน และ ม.ร.ว.พฤษทิสาน ชุมพล, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550) 134-135.

<sup>24</sup> พิชรี สิโรรส, “การศึกษาการจัดการปกครองในมิตินโยบายศึกษา: ทำความเข้าใจการจัดการปกครอง (Governance) เครือข่ายของการจัดการปกครอง (Governance Network) และอภีเครือข่ายการจัดการปกครอง (Metagovernance),” ใน *เปิดกล่องนโยบายสาธารณะ (Unpacking Public Policy) : หลากมุมมองในการศึกษานโยบายสาธารณะร่วมสมัย*, บรรณาธิการโดย วสันต์ เหลืองประภัสร์, พิชราภา ตันตราจิน และธีรพัฒน์ อังศุขवाल, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2558), 82-96.

(Self-Organizing Network) ล้วนเป็นลักษณะหนึ่งของ Governance ทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตาม ทุกกรอบคิดต่างก็มีจุดร่วมที่สำคัญ คือ การพึ่งพากันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใช่อำนาจรัฐ อันส่งผลให้เส้นแบ่งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคมไม่ชัดเจน สมาชิกในเครือข่ายของการบริหารจัดการปกครองนี้มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง ด้วยความจำเป็นในด้านต่าง ๆ เช่น การแลกเปลี่ยนความรู้ ทรัพยากร การเจรจาประนีประนอมเป้าหมายระหว่างกัน อยู่บนฐานของความไวเนื้อเพื่อใจกัน ปฏิบัติตามกติกาที่มาจากข้อตกลงร่วมกัน มีอิสระทางการบริหารจัดการจากรัฐ แต่รัฐจะเป็นผู้กำกับดูแลอย่างห่าง ๆ เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อทุกคนต่างก็ต้องร่วมมือกันจัดการปกครอง กรอบคิดเรื่องผู้ปกครอง (Governors) และผู้ถูกปกครอง (Governed) ก็จะไม่เฉาจนลง ซึ่งลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการปกครองคือ มีจุดเน้นที่มีมิติความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในการกำหนดนโยบาย การบริการสาธารณะ การพึ่งพากันระหว่างองค์กร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนโยบาย และการบริการสาธารณะ มีลักษณะการกำกับดูแลแบบแนวนอน ใช้ความรู้จากตัวแสดงภาคประชาชนเพื่อปรับปรุงคุณภาพของนโยบายและบริการสาธารณะ ใช้ข้อมูลที่หลากหลายจากตัวแสดงต่าง ๆ การให้ตัวแสดงต่าง ๆ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชน เข้ามาร่วมตั้งต้นเพื่อความชอบธรรมในการตัดสินใจ ทั้งนี้ เครือข่ายการบริหารจัดการปกครอง (Governance Network) ถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารจัดการปกครอง (Governance) โดยเครือข่ายการบริหารจัดการปกครอง คือ เครือข่ายนโยบายที่ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เข้ามาร่วมในเครือข่ายมีลักษณะเป็นแนวนอนแต่ละตัวแสดงที่เข้ามา มีสถานะที่เป็นอิสระ และสามารถประกอบกิจกรรมในเครือข่ายอย่างอิสระแม้จะต้องพึ่งพากันและกันในหมู่ตัวแสดงก็ตาม ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นทำผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองมีกระบวนการเสวนา (Deliberative Process) ในการพูดจาของสมาชิกเครือข่ายเพื่อสร้างความเข้าใจ การเรียนรู้และการทำร่วมกัน อันนำมาซึ่งความไว้วางใจ และรู้สึกผูกพันต่อเครือข่ายและเป็นฐานนำไปสู่การตัดสินใจแบบประนีประนอมและสมานฉันท์ การเจรจาต่อรองเกิดขึ้นภายใต้กรอบกติกาดำเนินการตามกฎหมาย และตามธรรมเนียมประเพณีที่เคยปฏิบัติ ตามการรับรู้เข้าใจ และตามจินตนาการ แต่ไม่จำเป็นต้องอยู่ในบรรยากาศที่กลมเกลียว เห็นสอดคล้องกันตลอดเวลา มีลักษณะของการกำกับดูแลตนเอง (Self-Regulating) มีการสร้างกรอบกติกาของตนเองขึ้นมาในกลุ่ม ซึ่งมาจากความคิดเห็นและข้อตกลงของสมาชิกในกลุ่ม มีการพิจารณาถึงทรัพยากร ศักยภาพของกลุ่ม ที่มีได้จำกัดอยู่ที่กติกาของรัฐ การสร้างกติกาของตนเองขึ้นมา มีความจำเป็นเพื่อให้เครือข่ายสามารถเปลี่ยนผ่านจากการมีความสัมพันธ์แนวตั้งมาเป็นแนวนอน มีวัตถุประสงค์ไปสู่เป้าหมายเพื่อสาธารณะภายในนโยบายนั้น ๆ เครือข่ายที่มีได้มุ่งไปสู่เป้าหมายสาธารณะหรือทำไปเพื่อประโยชน์ของกลุ่มตนเท่านั้น ย่อมไม่ถือว่าเป็นเครือข่ายการบริหารจัดการปกครอง นอกจากนี้ พัชรี ลิโรส ยังชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของเครือข่ายการบริหารจัดการปกครองว่าเป็นการช่วยระบุนุประเด็นปัญหาใหม่ ๆ และช่วยหาทางแก้ไขปัญหานั้นได้อย่างยืดหยุ่นและ

เป็นไปได้มากขึ้น กระบวนการตัดสินใจมีคุณภาพเพราะมีการประเมินและตรวจสอบโดยสมาชิกในกลุ่มโดยปริยาย เป็นฐานแห่งความสมานฉันท์ เป็นการจัดการความขัดแย้งไปในตัว เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน ลดการต่อต้านในกระบวนการนโยบาย

ตารางที่ 2.1 แสดงจุดเน้นที่เปลี่ยนไปจากการปกครอง (Government) สู่อการบริหารจัดการปกครอง (Governance)<sup>25</sup>

Government	Governance
รัฐ	รัฐ และประชาสังคม (Civil Society)
ภาคส่วนสาธารณะ	ภาคส่วนสาธารณะ เอกชน และภาคส่วนที่ 3 (ไม่แสวงหากำไร หรือ “Third Sector”)
สถาบัน	กระบวนการ
โครงการองค์การ	นโยบาย ผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes)
ความเป็นเอกภาพ (Homogeneity) ความเป็นแบบเดียวกัน (Uniformity)	ความแตกต่างหลากหลาย (Diversity) การแตกกระจาย (Fragmentation)
การจัดทำให้ (Providing) การพายเรือ (Rowing)	การให้สิทธิ/การมอบอำนาจ (Enabling) การกุมหางเสือ/ทิศทาง (Steering)
การสั่งการ การควบคุม การออกคำสั่ง	การนำ การอำนวยความสะดวก การร่วมมือ การเจรจาต่อรอง
ลำดับชั้นบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่	ความเป็นหุ้นส่วน เครือข่าย ภารกิจงาน และการข้ามสายงาน

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าเครือข่ายการบริหารจัดการปกครองจะมีความสัมพันธ์กับการที่จำเป็นต้องมีเครือข่ายนโยบาย (Policy Networks) เพราะปัจจุบันการกำหนดนโยบายตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องมีความทันสมัยเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประชาชน ท่ามกลางสังคมที่หลากหลายและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังซับซ้อนมากขึ้น การบริหารจัดการในลักษณะความร่วมมือและมีความยืดหยุ่นแบบเครือข่ายนโยบายจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน

<sup>25</sup> เรืองเดียวกัน, 86.



ทั้งนี้มันักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้เสนอแนวคิดดังกล่าวไว้ อาทิ Mark Bevir<sup>26</sup> ได้เสนอไว้ว่า เครือข่ายนโยบายประกอบไปด้วยตัวแสดงทางการเมืองและทางสังคมซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและกันที่ก่อรูปให้เกิดนโยบาย การปฏิสัมพันธ์จึงเกี่ยวกับการปรึกษาหารือกันในแรกเริ่ม โดยตัวแสดงต่างมีการพึ่งพากัน ประสานร่วมมือกัน ผู้เข้าร่วมจะแบ่งปันและเปลี่ยนเรียนรู้สร้างความเข้าใจระหว่างกันในค่านิยม ความเชื่อ และความพึงพอใจ จะพบกันเป็นประจำ ผู้เข้าร่วมต่างมีทรัพยากรที่สำคัญแต่มีระดับอำนาจที่ไม่เท่ากัน

หรือ แก้วคำ ไกรสรพงษ์<sup>27</sup> ได้เสนอไว้ว่า เครือข่ายนโยบาย คือ รูปแบบของความสัมพันธภาพทางสังคมที่ค่อนข้างจะมั่นคงระหว่างตัวแสดงที่พึ่งพิงอิงกัน โดยเป็นความสัมพันธ์ที่ก่อตัวรายล้อมอยู่กับปัญหา นโยบายหรือโครงการนโยบาย เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นอยู่กับการกระทำร่วม (Collective action) ของตัวแสดงของนโยบายที่อยู่ในความสนใจ หรือ เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายที่มาจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

ขณะที่ พัทรี สีโรรส<sup>28</sup> ได้เสนอไว้ว่า เครือข่ายนโยบาย คือ การพึ่งพาอาศัยกันระหว่างสมาชิกในเครือข่าย (Interdependency) กล่าวคือ สมาชิกมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร จึงต้องพึ่งทรัพยากรของสมาชิกอื่น ๆ ในเครือข่าย เพื่อให้สามารถไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ การพึ่งพาอาศัยจะไม่ตายตัว สามารถปรับตามสถานการณ์และเปลี่ยนแปลงได้โดยสมาชิกที่ร่วมในความสัมพันธ์พึ่งพิงนั้น เครือข่ายนโยบายจะมีการบวนการ (Processes) ที่ตัวแสดง (Actors) ที่เข้าร่วมมีความหลากหลาย กล่าวคือ มิได้มีตัวแสดงเดียวที่จะคอยกำหนดการดำเนินงานให้กับตัวแสดงอื่น ๆ แต่ละตัวแสดงมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลประโยชน์ของตนเอง นโยบายเป็นผลมาจากการรวมปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าตัวแสดงต่าง ๆ จะมีอำนาจเท่ากันในกระบวนการ นั้น ๆ เพราะอำนาจจะขึ้นอยู่กับว่าตัวแสดงนั้นมีทรัพยากรที่ในเครือข่ายเห็นว่ามีค่าและเป็นที่ต้องการในขณะนั้น เครือข่ายนโยบายจะมีลักษณะเป็นสถาบัน (Institutions) กล่าวคือ การพึ่งพากันระหว่างตัวแสดงจะมีผลต่อลักษณะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้น

<sup>26</sup> Bevir Mark, *Key concepts in governance* (London : SAGE,2009), 156.

<sup>27</sup> แก้วคำ ไกรสรพงษ์, “เครือข่ายนโยบาย” ใน *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย*, เล่ม 2, บรรณาธิการโดย ม.ร.ว.พฤษถีสถิติน ชุมพล และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), 228.

<sup>28</sup> พัทรี สีโรรส, *พลวัตนโยบายสาธารณะ : จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน : ประมวลผลงานทางวิชาการของ รองศาสตราจารย์ ดร. พัทรี สีโรรส* (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ/มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, 2557), 42-43.

บ่อยและคงทนไม่สลายไปง่าย ๆ มีการสร้างกติกาการปฏิบัติ (Rules of Conduct) ที่ทำให้ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวมีความหมายและคุณค่า และดำรงอยู่ได้

นอกจากนี้ R.A.W. Rhodes<sup>29</sup> ได้เสนอไว้ว่าน่าสนใจว่า เครือข่ายนโยบาย คือ การจัดกลุ่มองค์การต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อน และมีความเชื่อมโยงกันในการพึ่งพาทรัพยากร ซึ่งเครือข่ายนโยบายมี 5 ประเภท ดังนี้ 1) ชุมชนนโยบาย กล่าวคือ มีคุณลักษณะของเครือข่ายที่มีเสถียรภาพ การเป็นสมาชิกอย่างเข้มงวด มีการพึ่งพาอาศัยตามแนวดิ่ง การเชื่อมต่อตามแนวนอนอย่างจำกัด 2) เครือข่ายอาชีพ กล่าวคือ มีคุณลักษณะของเครือข่ายที่มีเสถียรภาพ การเป็นสมาชิกอย่างเข้มงวด มีการพึ่งพาอาศัยตามแนวดิ่ง การเชื่อมต่อตามแนวนอนอย่างจำกัด สนองตอบต่อผลประโยชน์ของอาชีพ 3) เครือข่ายองค์กรภาครัฐระดับต่าง ๆ กล่าวคือ มีคุณลักษณะของเครือข่ายที่มีสมาชิกน้อย การพึ่งพาอาศัยตามแนวดิ่งอย่างจำกัด การเชื่อมต่อตามแนวนอนอย่างกว้างขวาง 4) เครือข่ายผู้ผลิต กล่าวคือ มีคุณลักษณะของเครือข่ายที่ การเป็นสมาชิกอย่างผันแปร การพึ่งพาอาศัยตามแนวดิ่งอย่างจำกัด สนองตอบต่อผลประโยชน์ของผู้ผลิต 5) เครือข่ายประเด็น กล่าวคือ มีคุณลักษณะของเครือข่ายที่ ขาดเสถียรภาพ มีจำนวนสมาชิกมาก การพึ่งพาอาศัยตามแนวดิ่งอย่างจำกัด ซึ่งชุมชนนโยบายจะมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นมากที่สุด ขณะที่เครือข่ายประเด็นนโยบายจะมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นน้อยสุดหรือมีความสัมพันธ์แบบหลวม ๆ

ดังนั้น การบริหารจัดการปกครองจึงมีความสัมพันธ์กันกับเครือข่ายเชิงนโยบายอย่างแนบแน่น เนื่องจาก เครือข่ายเชิงนโยบาย คือ ชุดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงด้วยกันที่พึ่งพาอาศัยกันตามสถานการณ์ และมีการสร้างกติกาการปฏิบัติ โดยแต่ละตัวแสดงมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลประโยชน์ของตนเอง นโยบายเป็นผลมาจากการรวมปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ เนื่องจากในบางสถานการณ์สมาชิกมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร จึงต้องพึ่งทรัพยากรของสมาชิกอื่น ๆ ในเครือข่าย เพื่อให้สามารถไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ ทั้งนี้อำนาจของแต่ละตัวแสดงจะขึ้นอยู่กับมีทรัพยากรที่ตัวแสดงนั้น ๆ มี และเครือข่ายเห็นว่ามีค่าและเป็นที่ต้องการสำหรับเครือข่ายในขณะนั้น ๆ

กล่าวโดยสรุป การบริหารจัดการปกครอง (Governance) คือ การวางแผนทาง และจัดความสัมพันธ์ในการปกครองของภาครัฐใหม่ เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้างและกระจายอำนาจมากขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแสดงนอกภาครัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น และเปลี่ยนแปลงจากอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาล ให้กระจายออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นปกครองตนเองได้ และลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลงเพื่อความคล่องตัว

<sup>29</sup> R.A.W. Rhodes, *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability* (Maidenhead: Open University Press, 2003), 38.

### 2.1.2.2 ว่าด้วยการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance)

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้นว่า การบริหารจัดการปกครอง (Governance) คือ การวางแผนทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองของภาครัฐใหม่ เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้างและกระจายอำนาจมากขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแสดงนอกภาครัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น และเปลี่ยนแปลงจากอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาล ให้กระจายออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นปกครองตนเองได้ และลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลงเพื่อความคล่องตัว ดังนั้น แนวคิดการบริหารจัดการปกครอง (Governance) จึงถูกผลักดันให้นำไปใช้กับระบอบท้องถิ่นมากขึ้น จึงนำไปสู่แนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นขึ้น (Local Governance)

มีนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้อธิบายถึงสาระสำคัญของแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นไว้ และถูกนำไปศึกษาต่ออย่างแพร่หลายในวงวิชาการ อาทิ ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้เสนอไว้ว่า Local Governance หรือ การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น มีรูปแบบการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการของส่วนรวมที่มีให้บุคคลหรือกลุ่มคนใดผูกขาดการตัดสินใจ แต่เป็นภาคีเครือข่ายที่หลากหลายเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในฐานะหุ้นส่วน เพราะท้องถิ่นไม่ใช่สมบัติของบุคคลหรือกลุ่มคนใด แต่ท้องถิ่นเป็นของทุกคน การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นไม่ใช่เป็นไปตามระบบบังคับบัญชาแบบราชการ ไม่ใช่การสั่งการจากบนสู่ล่าง ไม่ใช่ความเป็นทางการที่เคร่งครัด ความสัมพันธ์ของเครือข่ายทั้งในรูปของบุคคล กลุ่มคน องค์กร มีลักษณะเปิดเผย ไม่ตายตัว การตัดสินใจเป็นผลจากการเจรจาต่อรองด้วยความเชื่อถือไว้วางใจกัน<sup>30</sup>

หรือ วุฒิสาร ตันไชย ได้เสนอไว้ว่า Local Governance หรือ การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น คือ กระบวนการหรือกิจกรรมของการบริหารปกครองท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวข้องกับสถาบันที่เป็นทางการของรัฐและตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ เข้ามามีบทบาทหรือเกี่ยวพันกับการบริหารหรือประเด็นปัญหาที่สลับซับซ้อน โดยการบริหารปกครองจะเน้นเรื่องความร่วมมือ การประนีประนอม และเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายมากกว่าการออกคำสั่งและหลักปฏิบัติที่ตายตัวของสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ<sup>31</sup>

<sup>30</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, *ทฤษฎีและแนวคิดการปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2551) 71-75.

<sup>31</sup> วุฒิสาร ตันไชย, *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*, 18.

ขณะที่ ดำรง วัฒนา<sup>32</sup> ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับ Good Local Governance หรือ การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดี โดยได้เสนอไว้ว่า การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดี มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1) ยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักของความร่วมมือ หลักของความรับผิดชอบและหลักของความคุ้มค่า เพื่อเป็นกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โดยภาครัฐ ควรมีการปรับบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่มีความโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพไปสู่ประชาชน มีค่านิยม ทศนคติและวิธีการทำงานที่ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็น จุดมุ่งหมายในการทำงาน และสามารถทำงานร่วมกับประชาชนได้อย่างราบรื่น ภาคธุรกิจเอกชน ควรมีกติกาการทำงานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ และเป็นธรรมกับลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบการตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานการให้บริการ สามารถร่วมทำงานกับภาครัฐ และประชาชนอย่างราบรื่น ภาคประชาชน ควรตั้งระดับปัจเจกชนและระดับกลุ่มประชาคม ตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการบริหารจัดการที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล

2) ให้ความสำคัญกับเครือข่าย โดยความสัมพันธ์ของเครือข่ายต่าง ๆ ในท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ (Public Services) ครอบคลุมทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Non-State Actors) เช่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน โดยแต่ละภาคส่วน จะมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กันอย่างต่อเนื่อง มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) เพราะแต่ละภาคในท้องถิ่นมีความต้องการที่จะแลกเปลี่ยนทรัพยากรและเป้าหมายกันอยู่ตลอดเวลา โดยมีรากฐานจากการเชื่อใจกัน (Trust) และการใช้กฎเกณฑ์ที่มีอยู่ร่วมกันเพื่อการต่อรองและตกลงกัน และความสัมพันธ์ดังกล่าวมีความเป็นอิสระจากรัฐในระดับหนึ่ง เนื่องจากเครือข่ายดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่รัฐสร้างขึ้น แต่เป็นการก่อตัวขึ้นมาเองโดยอิสระ และสัมพันธ์กันในแนวราบ เหตุที่รัฐไม่มีอำนาจเหนือเครือข่าย จึงทำให้รัฐไม่สามารถชี้ทิศทางของเครือข่ายได้ทั้งหมด (imperfectly) แต่จะใช้วิธีทางอ้อมในการกระตุ้นและส่งเสริม เช่น ปรึกษาหารือข้อตกลง การสนับสนุนงบประมาณให้ทำหน้าที่เสริม เป็นต้น

<sup>32</sup> ดำรงค์ วัฒนา และคณะ, “ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น,” ใน รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเบื้องต้นเรื่อง (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนวิจัย, 2544), 290-292.

3) องค์กรปกครองท้องถิ่น มีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ศักยภาพและขีดความสามารถ บุคลากร มาตรฐานทางจริยธรรมและศีลธรรม ที่สอดคล้องและเหมาะสมกับการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นตามหลักบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักของความร่วมมือ หลักของความรักชอบและหลักของความคุ้มค่า การกระจายอำนาจและการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่ดี กล่าวคือ ท้องถิ่นควรมีการจัดแบ่งภารกิจที่ชัดเจนระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยทั้งสามส่วนจะต้องมีความสัมพันธ์ที่เหมาะสม สนับสนุนซึ่งกันและกัน ท้องถิ่นควรมีฐานภาษีที่พอเพียง หรือมีเงินโอนที่พอเพียง หรือสามารถใช้ประโยชน์จากระบบภาษีที่มีอยู่ เพื่อเป็นการรับประกันขีดความสามารถด้านการเงินของท้องถิ่น และขณะเดียวกัน ระบบเงินโอนหรือเงินอุดหนุนควรช่วยแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นหรือระหว่างภาคต่าง ๆ ท้องถิ่นควรมีระบบการเงิน การบริหารของท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ (Autonomous) โดยมีการกำหนดแหล่งรายได้ หรือเงินโอน/เงินอุดหนุนที่แน่นอนและคาดการณ์ได้ ท้องถิ่นมีอำนาจเต็มในการใช้รายได้ของท้องถิ่น และท้องถิ่นมีการบริหารงานที่ยืดหยุ่น ท้องถิ่นควรมีท้องถิ่นมีระบบการรับประกันความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ในรูปของการกำหนดความโปร่งใสและมาตรฐานด้านศีลธรรม รวมทั้งความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และผู้ใช้บริการ ท้องถิ่นควรมีการกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาและบริการที่มีผลต่อคนจนและผู้ด้อยโอกาส ท้องถิ่นควรมีการพัฒนาขีดความสามารถในเชิงสถาบัน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน การพัฒนาทักษะและความชำนาญการ การสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากร การต่อต้านการคอร์รัปชัน และการใช้เทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ ท้องถิ่นควรมีความสามารถผสมผสานการมีส่วนร่วมของผู้ใช้บริการในกระบวนการวางแผน กลไกการกำหนดราคา และการจัดบริการ ท้องถิ่นควรมีการกำหนดมาตรฐานการบริการที่มีประสิทธิภาพและยุติธรรม เช่น กรณีของประเทศญี่ปุ่น มีความชัดเจนในหลักการให้บริการว่า คุณภาพและระดับการให้บริการของท้องถิ่นทุกแห่งต้องเหมือนกันทั่วทั้งประเทศ ท้องถิ่นควรมีความสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันในการจัดบริการโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการประมูล การบริหารสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพ ท้องถิ่นควรมีการพัฒนากระบวนการจัดทำงบประมาณ ระบบบัญชี การตรวจสอบ การประเมินก่อนดำเนินโครงการ การติดตามและประเมินผล การเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ และเครื่องมือในกระบวนการสรรหาและพัฒนาบุคลากร ท้องถิ่นควรมีกฎและระบบการตรวจสอบโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน สื่อมวลชน ประชาชน เครือข่ายประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการถ่วงดุล (Check & Balance)

4) มีการก่อตัวและสร้างเครือข่ายภายในท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยภาคีต่าง ๆ ได้แก่ ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรวมทั้งชุมชนดั้งเดิม ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน

สถาบันการศึกษา เพื่อเป็นภาคีในการพัฒนาท้องถิ่น โดยการสนับสนุนของภาครัฐ เช่น การให้คำปรึกษา สนับสนุนเทคนิควิชาการ เทคโนโลยี งบประมาณสำหรับการทำหน้าที่แทนภาครัฐ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) คือ กระบวนการวางแผนทาง จัดความสัมพันธ์ บริหารจัดการ ในงานปกครองท้องถิ่นเพื่อบริการสาธารณะด้วยระบบการเมืองที่เปิดกว้าง กระจายอำนาจ และส่งเสริมให้ตัวแสดงทั้งภาครัฐและที่ไม่ใช่รัฐ อาทิ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน สามารถเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำและร่วมตัดสินใจ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

### 2.1.2.3 ว่าด้วยการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Local Governance)

ดังที่กล่าวไปแล้วในข้างต้นว่า การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) คือ กระบวนการวางแผนทาง จัดความสัมพันธ์ บริหารจัดการ ในงานปกครองท้องถิ่นเพื่อบริการสาธารณะด้วยระบบการเมืองที่เปิดกว้าง กระจายอำนาจ และส่งเสริมให้ตัวแสดงทั้งภาครัฐและที่ไม่ใช่รัฐ อาทิ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน สามารถเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำและร่วมตัดสินใจเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้น “เครือข่ายความร่วมมือ” จึงเป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญของการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ เครือข่ายความร่วมมือในฐานะทางเลือกใหม่ของการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นในยุคปัจจุบันที่บริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องเป็น “การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ” (Collaborative Local Governance)

สำหรับแนวคิดที่ว่าด้วย “Collaborative หรือ เครือข่ายความร่วมมือ” นั้น มีนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้อธิบายถึงสาระสำคัญแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นไว้ และถูกนำไปศึกษาต่ออย่างแพร่หลายในวงวิชาการ อาทิ วีระศักดิ์ เครือเทพ<sup>33</sup> ได้เสนอถึง Collaborative Model ซึ่งเขาใช้ในภาษาไทยว่า เครือข่ายร่วมปฏิบัติการ โดยเขาได้อธิบายไว้ว่า Collaborative เป็นความร่วมมือในการทำงานของตัวแสดงต่าง ๆ อย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่าง ๆ ภายในเครือข่ายจะมีความชัดเจน มีการระบุถึงระดับการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี หรือข้อมูลข่าวสารระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อให้ตัวแสดงเหล่านี้เข้าใจถึง

<sup>33</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ, *เครือข่าย : นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550), 89-91.

บทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมในการทำงานเป็นเครือข่าย และเพื่อให้สามารถประเมินถึงขีดความสามารถของเครือข่ายในการบรรลุผลลัพธ์ตามที่ต้องการ มีการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของเครือข่ายอย่างปึกกว้าง เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาได้รับการพิจารณาอย่างทั่วถึงและรอบด้าน ความสำเร็จของการทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือจึงขึ้นอยู่กับตัวแสดงต่าง ๆ ในการให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือแก่เครือข่าย และขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบการดำเนินงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทในฐานะผู้ประสาน (Integrator) จุดแข็งและความแตกต่างของตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกันกับเป้าหมายที่วางไว้ร่วมกันของเครือข่าย ทั้งนี้ เครือข่ายการทำงานไม่ได้มีรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่ตายตัวว่าดีที่สุด หากแต่ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมกับสภาพปัญหาและบริบทแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไป ขณะเดียวกันรูปแบบเครือข่ายสามารถปรับเปลี่ยนได้ (Fluid) ตามแต่ลักษณะของปัญหา ตามบริบทแวดล้อม ตามเงื่อนไขที่ดำรงอยู่ของตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่าย ส่วนเครือข่ายการทำงานจะดำรงอยู่ในระยะสั้นหรือระยะยาวนั้นก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะตามสถานการณ์ที่เมื่อสามารถแก้ไขปัญหาสำเร็จแล้วเครือข่ายการทำงานก็หมดความจำเป็นลง หรือ ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำ (Recurring) ที่ต้องอาศัยการกำกับดูแลอย่างสม่ำเสมอ (Regulatory-Based) ต้องอาศัยความร่วมมืออย่างต่อเนื่องในระยะยาว

ขณะที่ Bevir<sup>34</sup> ได้เสนอว่า ปัจจัยเสริมสร้างความสำเร็จให้กับเครือข่าย คือ การเจรจา (Negotiation) ความยืดหยุ่น (Flexibility) ความไว้วางใจ (Trust) และ ความร่วมมือร่วมใจระหว่างสมาชิกเครือข่าย (Collaboration) โดย Collaboration ในที่นี้ คือ ความร่วมมือเชิงสถาบันหรือองค์กร เนื่องจากแต่ละองค์กรมีจุดอ่อนและจุดแข็งแตกต่างกัน จึงเป็นการเสี่ยงที่องค์กรหนึ่ง หนึ่ง ๆ จะทำงานได้ทั้งหมดอย่างไร้ข้อบกพร่อง การแบ่งงานกันทำตามความถนัดโดยใช้ทักษะและทรัพยากรที่ตนมีอยู่ด้วยความเชื่อใจ

ดังนั้น จึงสามารถนิยามอย่างกระชับได้ว่า เครือข่ายความร่วมมือ คือ ชุดความสัมพันธ์ของความร่วมมือเชิงสถาบันหรือองค์กรในการทำงานระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด แลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดง ต่าง ๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน ทั้งนี้รูปแบบเครือข่ายสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามแต่ลักษณะของปัญหาและบริบทแวดล้อม

<sup>34</sup> Bevir, Mark, *Democratic Governance* (Princeton, N.J : Princeton University Press, 2553), 184-187.

สำหรับแนวคิดที่ว่าด้วย “การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ” (Collaborative Local Governance) มีนักวิชาการได้เสนอแนวคิดนี้ไว้อย่างน่าสนใจ อาทิ Mark Bevir<sup>35</sup> ได้ให้นิยาม Collaborative Governance ไว้ว่า เป็นการพยายามที่จะสร้างและจัดการนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของตัวแสดงทางการเมืองที่ไม่ใช่รัฐ การพยายามที่จะนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความสัมพันธ์กันมาอภิปรายแบบเผชิญหน้ากันในเรื่องของนโยบายที่ถูกพัฒนาขึ้นมา โดยตัวแสดงที่เกี่ยวข้องนั้นไม่ใช่มีแค่เพียงภาคธุรกิจเอกชนหรือองค์กรใด ๆ แต่ยังรวมถึงภาคประชาสังคมหรือกลุ่มประชาชนที่ต้องรับผลกระทบจากนโยบาย ซึ่งจะมีขอบธรรมในการนำไปใช้มากกว่ากำหนดนโยบายแบบปิด และเพื่อให้ผลของนโยบายมีความเหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น

ขณะที่ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ ได้เสนอ Collaborative Governance Model ไว้อย่างน่าสนใจ โดยใช้ในภาษาไทยว่า “ตัวแบบการบริการกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน” โดยเขาได้อธิบายไว้ว่า การบริการกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน หมายถึง การจัดรูปแบบกลไกการบริหารสาธารณะในลักษณะที่เปิดให้องค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงานสามารถดึงตัวแสดงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับภารกิจหรือนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ เข้ามาร่วมกันเป็นภาคีในกระบวนการตัดสินใจอย่างเป็นทางการ โดยมุ่งเน้นเจรจาหารือเพื่อร่วมกันพิจารณาไตร่ตรองทางเลือกการตัดสินใจและสร้างฉันทานุมติในการทำงานภายใต้เป้าหมายร่วมกันให้บรรลุผล<sup>36</sup>

โดย วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ ได้เสนอไว้ว่า เงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญของการบริการกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน คือ

1) การริเริ่มความร่วมมือ กล่าวคือ เป็นการเปิดพื้นที่การทำงานร่วมกันที่ริเริ่มโดยหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ โดยวัตถุประสงค์ของการที่หน่วยงานภาครัฐริเริ่มการร่วมมือกันทำงานกับภาคส่วนอื่น ๆ ก็เป็นไปเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน หรือเป็นการแสดงบทบาทร่วมกันกับตัวแสดงอื่น ๆ ตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้

<sup>35</sup> Bevir Mark, *Key concepts in governance* (London : SAGE, 2009), 47.

<sup>36</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน,” *รายงานฉบับสมบูรณ์* (Final Report),เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ภายใต้การสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 403-404.



2) ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ตัวแสดงที่เข้าร่วมในกระบวนการต้องประกอบด้วยตัวแสดงภาครัฐ และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารภารกิจหรือนโยบายสาธารณะ ฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการจึงครอบคลุมทั้งภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการงานของภาครัฐ ในฐานะพลเมือง หรือกลุ่มทางสังคม หรือองค์กร

3) การแสดงบทบาท กล่าวคือ ภาคีที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต้องสามารถแสดงบทบาทร่วมตัดสินใจกับตัวแสดงภาครัฐได้โดยตรง มิใช่มีบทบาทเพียงให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานภาครัฐ โดยทุกฝ่ายต้องมีการพบปะเจรจาหารือกันอย่างต่อเนื่อง มีการแลกเปลี่ยน รับฟัง โต้แย้ง เสนอแนะและตัดสินใจร่วมกัน ตัวแสดงที่มีใช้ภาครัฐต้องมีส่วนในการตัดสินใจในกิจการของภาครัฐหรือนโยบายสาธารณะของภาครัฐได้ในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ แม้อำนาจตัดสินใจสุดท้ายจะอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐก็ตาม

4) การจัดโครงสร้างการทำงาน กล่าวคือ ต้องมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการที่ทำให้ทุกฝ่ายเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกัน กลไกการทำงานร่วมกันภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการควรเกิดจากการตกลงวางกรอบกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ร่วมกันของทุกฝ่าย เป็นการทำงานร่วมกันโดยมีกระบวนการบริหารจัดการรูปแบบเฉพาะที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น โดยผ่านการวางกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่เป็นทางการ เพื่อรองรับการขับเคลื่อนการจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ

5) การตัดสินใจ กล่าวคือ การทำงานร่วมกันต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อเปิดให้ทุกฝ่ายเข้ามาตัดสินใจร่วมกันบนฐานของการแสวงหาทางออกที่สะท้อนฉันทานุมัติของทุกฝ่าย ซึ่งเป็นทางเลือกที่เอื้อให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกัน กระบวนการตัดสินใจในการทำงานร่วมกันต้องไม่ใช่การต่อรอง ประนีประนอม หรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ แม้หน่วยงานภาครัฐจะถือครองอำนาจหน้าที่การตัดสินใจในการดำเนินภารกิจ แต่เป้าหมายในการดำเนินภารกิจนั้นต้องตั้งอยู่บนฐานของฉันทานุมัติที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น การตัดสินใจในบางกรณีอาจจะไม่สามารถสร้างความเห็นพ้องตรงกันได้ทั้งหมด แต่อย่างน้อยก็ต้องเป็นการตัดสินใจที่มีข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

6) เป้าหมายของการทำงานร่วมกัน กล่าวคือ ต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือนโยบายสาธารณะเท่านั้น ต้องเป็นการร่วมมือกันทำงานที่มุ่งขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหรือภารกิจของภาครัฐเป็นสำคัญ มิใช่การอาศัยกลไกการบริหารของภาครัฐเพื่อสร้างพื้นที่เจรจาต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ภาคธุรกิจเอกชนเฉพาะกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ<sup>37</sup>

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, 406-407.

นอกจากนี้ วัตสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ ได้เสนอไว้ว่า ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของการบริการกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน คือ<sup>38</sup>

1) ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล ซึ่งมี 2 ลักษณะควบคู่กัน คือ ความสามารถในการเป็นผู้ประสานเชื่อมโยงภาคี และความสามารถในการเป็นผู้สร้างเครือข่าย ทั้งนี้ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและผู้สร้างเครือข่ายต้องมีความสามารถในการรับรู้และเล็งเห็นถึงความต้องการจากจุดยืนที่แตกต่างกันของแต่ละฝ่าย ในขณะที่เดียวกันก็สามารถมองเห็นผลลัพธ์ในภาพกว้างของการประสานความร่วมมือ สามารถเข้าใจถึงการเชื่อมโยงบทบาทที่แตกต่างกันของภาคีแต่ละฝ่ายในกระบวนการขับเคลื่อนเป้าหมายร่วมให้บรรลุผล เข้าใจถึงสภาพข้อจำกัดและโอกาสขององค์กรภาคี ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรในแต่ละองค์กร เป็นผู้ที่มีใจเปิดกว้าง พร้อมที่จะยอมรับ และเข้าใจผู้อื่น มีมุมมองสร้างสรรค์ในการตั้งศักยภาพที่มีอยู่ของแต่ละฝ่ายเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาและแบ่งปันความเสี่ยงต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย มีภาวะผู้นำ มีบทบาทริเริ่มก่อตั้งความร่วมมือ เอื้ออำนวยให้กระบวนการสร้างความร่วมมือดำเนินไปอย่างราบรื่น เป็นตัวเชื่อมระหว่างองค์กรภาคีฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยทักษะในการเจรจา สื่อสาร ทักษะในการประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาคี ทักษะการบริหารจัดการองค์กร ทักษะการเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยหาทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน ทักษะการจัดการปัญหา ทักษะการจัดการความเสี่ยง มีวิสัยทัศน์เล็งเห็นโอกาสของการพัฒนาความร่วมมือ สำหรับการแสดงบทบาทของประสานเชื่อมโยงภาคีและผู้สร้างเครือข่ายจำสำเร็จได้นั้นมักขึ้นอยู่กับ การได้รับความไว้วางใจ และการได้รับการยอมรับ

2) ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กร ได้แก่ การมีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกับผู้อื่น การมีกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ การมีผู้นำองค์กรที่พร้อมสนับสนุนการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น และการได้รับความไว้วางใจจากองค์กรอื่นและยึดมั่นในหลักเกณฑ์การทำงานร่วมกัน

ดังนั้น ในบริบทของการพัฒนาท้องถิ่น จากกรอบคิดแบบ Collaborative Governance สู่กรอบคิดแบบ Collaborative Local Governance ซึ่งผู้วิจัยได้ใช้ในภาษาไทยว่า “การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ” ควรจะเป็นทางเลือกใหม่ที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Local Governance) คือ การวางแผนทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้างและกระจายอำนาจให้แก่ตัวแสดงภาคธุรกิจเอกชน

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, 428-431.

ภาคประชาสังคมและชุมชนมากขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแสดงที่มีใช้รัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการริเริ่มความร่วมมือ ตัดสินใจ และร่วมทำงานเพื่อท้องถิ่นบนฐานความสัมพันธ์แบบร่วมมือกัน ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด แลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่าง ๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน ทั้งนี้รูปแบบเครือข่ายสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามแต่ลักษณะของปัญหาและบริบทแวดล้อม

### 2.1.3 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2479 มีพื้นที่เขตเทศบาล 4.5 ตารางกิโลเมตร โดยมีสำนักงานเป็นอาคารไม้ชั้นเดียวยกพื้นสูงตั้งอยู่บนศาลาจตุรมุขในเกาะกลางบึงปลาญชัย ต่อมาปี พ.ศ. 2499 ได้ก่อสร้างสำนักงานแห่งใหม่ เป็นอาคารคอนกรีตสองชั้นตามแบบแปลนการก่อสร้างสำนักงานเทศบาลทั่วประเทศ ตั้งอยู่ที่ถนนเทวภิบาลบนเนื้อที่ 4 ไร่เศษ ต่อมาเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้น และชุมชนหนาแน่นมากขึ้น จึงได้ทำการขยายเขตเทศบาลออกไปเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2509 ทำให้มีพื้นที่ 11.63 ตารางกิโลเมตร (พระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 23 ตอนที่ 21 วันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2509) และเพื่อพัฒนาและรองรับการบริหารและบริการประชาชนให้มีความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ได้ก่อสร้างอาคารสำนักงานเพิ่มเติมอีก 1 หลัง เป็นอาคารคอนกรีต 3 ชั้น ต่อเชื่อมด้านหลังของอาคารหลังเดิม ในปี พ.ศ. 2542 และในปี พ.ศ. 2553 ได้ก่อสร้างอาคารศูนย์บริการร่วมเบ็ดเสร็จเปิดให้บริการเกี่ยวกับงานการให้บริการประชาชน โดยเปิดให้บริการเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 โดยที่ตั้งและอาณาเขตของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลเหนือเมือง อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด โดยมีแนวเขตเริ่มต้นจากริมลำห้วยเหนือ ฝั่งทิศเหนือ บริเวณพิกัด U C 533763 ไปทางทิศตะวันออกตามริมลำห้วยเหนือ ฝั่งทิศเหนือ ระยะทางประมาณ 2.7 กิโลเมตร ถึงบริเวณพิกัด U C 559762 ไปทางทิศเหนือ ระยะทางประมาณ 0.2 กิโลเมตร ถึงบริเวณพิกัด U C 558764 ไปทางทิศตะวันออกตามแนวขนานกับริมลำห้วยเหนือ ระยะทางประมาณ 1.5 กิโลเมตร สิ้นสุดที่ริมถนนเพลินจิต ฟากทิศตะวันตก ห่างจากคูเมือง ระยะทางประมาณ 0.2 กิโลเมตร บริเวณพิกัด U C 571764 รวมระยะทางด้านทิศเหนือประมาณ 4.4 กิโลเมตร ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลรอบเมือง อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด โดยมีแนวเขตเริ่มต้นจากบริเวณพิกัด U C 606724 ไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ระยะทางประมาณ 0.60 กิโลเมตร ถึงบริเวณพิกัด U C 603718 ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ระยะทางประมาณ 3.8 กิโลเมตร ถึงบริเวณพิกัด U C 570741 ไปทางทิศตะวันตก ระยะทางประมาณ 0.4 กิโลเมตร ถึงบริเวณพิกัด U C 566741 ไปทางทิศใต้ ระยะทางประมาณ 0.4 กิโลเมตร ถึงบริเวณพิกัด U C 567737 ไปทางทิศตะวันตก ระยะทางประมาณ 1 กิโลเมตร ถึงบริเวณพิกัด U C 557736 ไปทางทิศใต้ตามแนวขนานถนนสาย

ร้อยเอ็ด - จตุรพักตรพิมาน ระยะทางประมาณ 1.2 กิโลเมตร ถึงบริเวณพิกัด U C 554725 ไปทางทิศตะวันตก ระยะทางประมาณ 0.4 กิโลเมตร สิ้นสุดที่บริเวณพิกัด U C 550726 รวมระยะทางด้านทิศใต้ประมาณ 7.2 กิโลเมตร ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลเหนือเมือง ตำบลรอบเมือง อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด โดยมีแนวเขตเริ่มต้นจากริมถนนเพลินจิต ฟากทิศตะวันตก ห่างจากคูเมือง ระยะทางประมาณ 0.2 กิโลเมตร บริเวณพิกัด U C 571764 ไปทางทิศใต้ตามเส้นขนานของคูเมือง ระยะทางประมาณ 1.2 กิโลเมตร ถึงบริเวณพิกัด U C 571751 ไปทางทิศตะวันออกตามเส้นขนานกับทางหลวงแผ่นดิน สายร้อยเอ็ด - ยโสธร ระยะทางประมาณ 1.4 กิโลเมตร ถึงบริเวณพิกัด U C 585752 ไปทางทิศใต้ ระยะทางประมาณ 0.4 กิโลเมตร ถึงบริเวณที่ดินโรงพยาบาลกรุงเทพจุรีเวช บริเวณพิกัด U C 585748 ไปทางทิศตะวันตกตามเส้นขนานถนนสายร้อยเอ็ด - ยโสธร ระยะทางประมาณ 1 กิโลเมตร ถึงบริเวณพิกัด U C 575748 ไปทางทิศใต้ ระยะทางประมาณ 0.4 กิโลเมตร ถึงบริเวณพิกัด U C 575744 ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ตามแนวขนานกับถนนสายร้อยเอ็ด - อาจสามารถ ระยะทางประมาณ 3.5 กิโลเมตร ผ่านบริเวณพิกัด U C 590737 ผ่านบริเวณพิกัด U C 603726 สิ้นสุดที่บริเวณพิกัด U C 606724 รวมระยะทางด้านทิศตะวันออกประมาณ 8.3 กิโลเมตร ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลรอบเมือง ตำบลดงลาน อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด โดยมีแนวเขตเริ่มต้นจากบริเวณพิกัด U C 550726 ไปทางทิศเหนือตามเส้นขนานกับถนนสายร้อยเอ็ด - จตุรพักตรพิมาน ระยะทางประมาณ 1 กิโลเมตร ถึงบริเวณพิกัด U C 553736 ไปทางทิศตะวันตก ระยะทางประมาณ 0.7 กิโลเมตร ถึงบริเวณพิกัด U C 548735 ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ระยะทางประมาณ 0.7 กิโลเมตร ถึงริมถนนสายร้อยเอ็ด - วาปีปทุม ฟากทิศตะวันตก มุมทางแยกไปเหล่าสมบุรณ์ บริเวณพิกัด U C 546743 ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ระยะทางประมาณ 0.8 กิโลเมตร ถึงบริเวณพิกัด U C 543751 ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือตามแนวขนานถนนสายร้อยเอ็ด - มหาสารคาม ระยะทางประมาณ 1.5 กิโลเมตร ถึงริมลำห้วยเหนือฝั่งทิศตะวันตก บริเวณพิกัด U C 532757 ไปทางทิศเหนือตามลำห้วยเหนือ ฝั่งทิศตะวันตก ระยะทางประมาณ 0.9 กิโลเมตร ผ่านบริเวณพิกัด U C 533758 สิ้นสุดที่ริมลำห้วยเหนือฝั่งทิศตะวันตก บริเวณพิกัด U C 533763 รวมระยะทางด้านทิศตะวันตกประมาณ 5.6 กิโลเมตร ส่วนลักษณะภูมิอากาศโดยทั่วไป มีฝนตกเฉลี่ยประมาณ 1,400 มิลลิเมตรต่อปี อุณหภูมิเฉลี่ยต่ำสุดประมาณ 14.4 องศาเซลเซียส และสูงสุดประมาณ 40.5 องศาเซลเซียส ฤดูกาลประกอบด้วย 3 ฤดู คือ ฤดูร้อน : เริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ไปจนถึงเดือนพฤษภาคม ฤดูฝน : เริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคมไปจนถึงเดือนตุลาคม ฤดูหนาว : เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคมไปจนถึงเดือนกุมภาพันธ์ สำหรับประชากรมีประมาณ 75,000 คน ทั้งนี้ ชุมชนในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มี 20 ชุมชน แบ่งออกเป็น 3 เขต ดังนี้ เขตที่ 1 จำนวน 6 ชุมชน ประกอบด้วย 1. ชุมชนวัดป่าเรไร 2. ชุมชนวัดคุ้ม 3. ชุมชนวัดเหนือ 4. ชุมชนท่านคร 5. ชุมชนวัดบึง 6. ชุมชนศิริมงคล เขตที่ 2 จำนวน 8 ชุมชน ประกอบด้วย

1. ชุมชนพระอารามหลวง 2. ชุมชนรอบเมือง 3. ชุมชนวัดเวฬุวัน 4. ชุมชนศรีอุดม 5. ชุมชนบ้านหนองหญ้าม้า
  6. ชุมชนทุ่งเจริญ 7. ชุมชนพิพิธภัณฑ 8. ชุมชนมั่นคงพัฒนา เขตที่ 3
- จำนวน 6 ชุมชน ประกอบด้วย 1. ชุมชน บ.ช.ส. 2. ชุมชนตลาดหนองแคน 3. ชุมชนจันทร์เกษม 4. ชุมชนโรงเรียนเมือง 5. ชุมชนราษฎรอุทิศ 6. ชุมชนโรงพยาบาล

สำหรับการเมืองการบริหาร กล่าวคือ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด แบ่งส่วนการบริหาร ออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 18 คน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น นายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกเทศมนตรี ได้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี จำนวน 3 คน ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล ตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามหลักเกณฑ์ นายกเทศมนตรีได้แต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน และเลขานุการนายกเทศมนตรี จำนวน 2 คน ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ นายกเทศมนตรี จะทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยการบริหารงานเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาฯ ตลอดจนแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ พนักงานเทศบาลทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่คณะผู้บริหารกำหนดไว้ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ได้แบ่งส่วนการบริหารออกเป็น ดังนี้ 1) สำนักปลัดเทศบาล 2) กองคลัง 3) กองช่าง 4) กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 5) กองวิชาการและแผนงาน 6) สำนักการศึกษา (มีโรงเรียนในสังกัดเทศบาล 8 แห่งและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 2 แห่ง) 7) กองสวัสดิการสังคม 8) หน่วยงานตรวจสอบภายใน 9) สถานธนาบาล (โรงรับจำนำ) 1 แห่ง<sup>39</sup>

อย่างไรก็ตาม ความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการที่คนจีนเข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่จนขยายตัวเป็นย่านการค้า แล้วขยายกิจการออกไปเรื่อย ๆ ส่วนคนในชุมชนดั้งเดิมก็ย้ายออกไปตั้งบ้านเรือนอยู่ตามแนวถนนที่ตัดใหม่และย้ายออกไปอยู่ที่ทุ่งนาบ้าง เพื่อสะดวกในการประกอบอาชีพการเกษตร ต่อมาเมื่อมีถนนรองรับการขยายตัวของชุมชนทำให้การใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ได้เพิ่มขึ้น สามารถติดต่อภายในชุมชนและต่างชุมชนได้สะดวกรวดเร็ว เอกชนและเทศบาล สร้างตลาดสดและสถานีส่งรถโดยสารเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดชุมชนการค้าและบริการขยายตัวออกไป มีโรงพยาบาล มีสถานศึกษา และศาสนสถานเกิดขึ้นใหม่ ทำให้ประชากรอพยพจากชนบทเข้ามาอยู่ใน

<sup>39</sup> เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, *แผนพัฒนาสามปี พ.ศ. 2559 - พ.ศ. 2561* (ร้อยเอ็ด : เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 2559).

เมืองและชานเมืองเพื่อให้บริการมากขึ้น ขณะที่ในมิติภาครัฐในเขตเทศบาล ได้มีการปรับปรุง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ให้บริการสาธารณะที่ดี ส่วนในมิติภาคเอกชน พ่อค้าชาวจีนมีบทบาท สำคัญมากในทางเศรษฐกิจ โดยพ่อค้าชาวจีนได้ขยายกิจการร้านค้า โรงงาน ออกไปตั้งในเขตชานเมือง เนื่องจากต้องการพื้นที่ในปริมาณมากไว้ทำประโยชน์ทางธุรกิจ ประกอบกับราคาที่ดินเขตชานเมือง ราคาที่ไม่สูงมากในอดีต และที่สำคัญกลุ่มพ่อค้าชาวจีนได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากระบบธนาคาร ของไทย ขณะที่โครงสร้างระบบการบริการและการคมนาคมขนส่งจัดได้ดีและมีคุณภาพ ทำให้การ ติดต่อกันระหว่างชุมชนกับเมืองอื่น ๆ ได้สะดวก<sup>40</sup> ดังนั้น พ่อค้าชาวจีนจึงเป็นกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่สุดในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยมีทั้งกลุ่มธุรกิจก่อสร้าง กลุ่มสินค้าเบ็ดเตล็ดและห้างสรรพสินค้า กลุ่มค้าหนังสือ เครื่องเขียน แบบเรียน และคอมพิวเตอร์ กลุ่มค้าทองคำเครื่องประดับ กลุ่มค้าอุปกรณ์ ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ กลุ่มค้ารถยนต์และจักรยานยนต์ กลุ่มค้าผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม กลุ่มคมนาคม ขนส่ง กลุ่มบริการถ่ายรูป กลุ่มสถานบันเทิงและโรงแรม กลุ่มค้าพืชไร่ข้าวเปลือกและของป่า กลุ่มธุรกิจการเงิน เป็นอาทิ<sup>41</sup> ดังนั้น ความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจของทั้ง 20 ชุมชน ที่อยู่ใน ความรับผิดชอบของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนั้นจึงส่งผลให้ความสัมพันธ์ในสังคมมีความสลับซับซ้อน มากขึ้น และย่อมเพิ่มความความยุ่งยากต่อการจัดบริการสาธารณะและรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้น ตามมา ด้วยเหตุดังนั้นเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดยังต้องมีการพัฒนาระบบและกลไกการบริหารจัดการ ปกครองท้องถิ่นต่อไป

## 2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาโดยองค์กร ปกครองท้องถิ่น บนฐานเครือข่ายความร่วมมือ กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ในครั้งนี้ มีงานวิจัยชิ้นสำคัญที่ผู้วิจัยค้นพบแล้วนำมาอภิปรายเสริมประเด็นสาระที่ สำคัญเพื่อยืนยันความน่าเชื่อถือเชิงวิชาการ ดังนี้

<sup>40</sup> สังคม ค้อชากุล, “การขยายตัวของชุมชนเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดระหว่างปี พ.ศ. 2480-2541,” (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาไทยคดีศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2543), 102-104.

<sup>41</sup> ธาณี พันแสง, “บทบาทด้านเศรษฐกิจและการเมืองของชาวจีนในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด พ.ศ. 2398 ถึง พ.ศ. 2540,” (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาไทยคดีศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2544), 135-136.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ<sup>42</sup> ได้ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย พบว่า นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การกระจายอำนาจในประเทศไทยที่ผ่านมานั้นถือได้ว่าประสบความสำเร็จ กล่าวคือ ในมิตินโยบายกระจายอำนาจ มีนโยบายที่ชัดเจนในช่วงเริ่มต้น มีกฎหมายและแผนปฏิบัติการที่รองรับแนวปฏิบัติด้านกระจายอำนาจ ในมิติการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนงานการกระจายอำนาจ และมีส่วนราชการที่ตั้งใจส่งเสริม ผลักดันการกระจายอำนาจในยุคแรก (พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2544) ในมิติบริบทแวดล้อมของนโยบายกระจายอำนาจ มีกระแสปฏิรูปและการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคม กระแสการกระจายอำนาจในระดับสากล และการผลักดันขององค์กรระหว่างประเทศต่อการกระจายอำนาจ ในมิติผลผลิตจากการกระจายอำนาจ มีกฎหมายแผนงานรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร กฎหมาย งบประมาณให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น มีการถ่ายโอนเกิดขึ้นด้านภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีการดำเนินนโยบาย มาตรการ กฎระเบียบที่รองรับการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่นปรับตัวและมีการพัฒนาด้านการบริหารจัดการ บุคคล กฎหมาย งบประมาณ และทำงานแบบมีส่วนร่วมกับประชาชน องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะได้หลากหลายมากขึ้น รวดเร็ว เข้าถึงสำหรับประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ในมิติผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจ ประชาชนส่วนใหญ่พึงพอใจต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น และสะท้อนว่าได้รับบริการสาธารณะที่รวดเร็วขึ้น มีคุณภาพมากขึ้น และเข้าถึงบริการได้ง่ายขึ้น ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะกับองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ประชาชนกลุ่มยากจนมีโอกาสเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นมากขึ้น และมีความพึงพอใจสูงต่อบริการขององค์กรปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การกระจายอำนาจในประเทศไทยที่ผ่านมายังมีจุดอ่อนที่ต้องแก้ไขเช่นกัน กล่าวคือ ในมิตินโยบายกระจายอำนาจ ประสบกับความไม่ต่อเนื่องของนโยบายตามการเปลี่ยนแปลงของฝ่ายการเมือง ขาดความตั้งใจจริงที่จะผลักดันการกระจายอำนาจ ในมิติการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ เกิดสภาวะแตกแยกและสภาวะคอขวดในการขับเคลื่อนนโยบายขาดเอกภาพในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างส่วนราชการเพื่อการกระจายอำนาจ

<sup>42</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, “สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย,” ใน *โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย*, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558).

มีการดำเนินการหรือการตีความการกระจายอำนาจที่แตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายกระจายอำนาจ ในมิติบริบทแวดล้อมของนโยบาย ประสบกับความไม่มีเสถียรภาพของฝ่ายการเมืองในระดับชาติ ระบอบรัฐส่วนกลางที่เข้มแข็งและยังคงต้องการรักษาอำนาจ ทักษะคดีหรือกระแสสังคมในทางลบที่ไม่หนุนเสริมการกระจายอำนาจ ในมิติผลผลิตจากการกระจายอำนาจ การถ่ายโอนภารกิจ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ถ่ายโอนบุคลากร และงบประมาณ ไม่คืบหน้าตามกฎหมายหรือแผนการกระจายอำนาจ หน่วยขับเคลื่อน หน่วยงานราชการขาดระบบงานรองรับการถ่ายโอนภารกิจอย่างจริงจัง ขาดระบบงานในการพัฒนามาตรฐานและศักยภาพการทำงานให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มีการสร้างเงื่อนไข กฎระเบียบ การใช้เทคนิคการมอบอำนาจตามกฎหมาย หรือประเด็นการตีความ ทำให้กลายเป็นข้อจำกัดในการทำงานอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น การพัฒนาศักยภาพในการทำงานและบริหารจัดการขึ้นอย่างจำกัด โดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก เกิดการเลือกทำงานง่ายหรืองานดั้งเดิมขององค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ไม่ทำงานยากหรืองานใหม่ ๆ ที่ตอบสนองต่อปัญหาท้าทายที่เกิดขึ้นในชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่นขาดแรงจูงใจที่จะขยายขอบเขตการให้บริการ เนื่องจากติดขัดอุปสรรคทางกฎหมาย บุคลากร เครื่องมือ งบประมาณ และอำนาจหน้าที่ และขาดแรงกระตุ้นจากภาคประชาชน ในมิติผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจ ประชาชนส่วนใหญ่และสังคมยังคงเคลือบแคลงสงสัยในด้านความโปร่งใสสุจริตขององค์กรปกครองท้องถิ่น บริการสาธารณะบางด้านขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีขอบเขตการให้บริการที่จำกัด จึงไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ชัดเจนต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

ดำรงค์ วัฒนา และคณะ<sup>43</sup> ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น พบว่า การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) ควรจะมีลักษณะสำคัญคือ 1. ยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักของความร่วมมือ หลักของความรับผิดชอบและหลักของความคุ้มค่า เพื่อเป็นกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โดยภาครัฐควรมีการปรับบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่มีความโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพไปสู่ประชาชน มีค่านิยม ทักษะคดีและวิธีการทำงานที่ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน และสามารถทำงานร่วมกับประชาชนได้อย่างราบรื่น ภาคธุรกิจเอกชน ควรมีกติกาการทำงานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อสังคม ซื่อสัตย์ และเป็นธรรมกับลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบการตรวจสอบ

<sup>43</sup> ดำรงค์ วัฒนา และคณะ, “ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น,” *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเบื้องต้นเรื่อง* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนวิจัย, 2544).



ที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานการให้บริการ สามารถร่วมทำงานกับภาครัฐและประชาชนอย่างราบรื่น ภาคประชาชน ควรทั้งระดับปัจเจกชนและระดับกลุ่มประชาคม ตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการบริหารจัดการที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล 2. ให้ความสำคัญกับเครือข่าย โดยความสัมพันธ์ของเครือข่ายต่าง ๆ ในท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ (Public Services) ครอบคลุมทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Non-State Actors) เช่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน โดยแต่ละภาคส่วนจะมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กันอย่างต่อเนื่อง มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) เพราะแต่ละภาคในท้องถิ่นมีความต้องการที่จะแลกเปลี่ยนทรัพยากรและเป้าหมายกันอยู่ตลอดเวลา โดยมีรากฐานจากการเชื่อใจกัน (Trust) และการใช้กฎเกณฑ์ที่มีอยู่ร่วมกันเพื่อการต่อรองและตกลงกัน และความสัมพันธ์ดังกล่าวมีความเป็นอิสระจากรัฐในระดับหนึ่ง เนื่องจากเครือข่ายดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่รัฐสร้างขึ้น แต่เป็นการก่อตัวขึ้นมาเองโดยอิสระ และสัมพันธ์กันในแนวนราบ เหตุที่รัฐไม่มีอำนาจเหนือเครือข่าย จึงทำให้รัฐไม่สามารถชี้ทิศทางของเครือข่ายได้ทั้งหมด (imperfectly) แต่จะใช้วิธีทางอ้อมในการกระตุ้นและส่งเสริม เช่น ปรีกษาหาข้อตกลง การสนับสนุนงบประมาณให้ทำหน้าที่เสริม เป็นต้น 3. องค์กรปกครองท้องถิ่น มีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ศักยภาพและขีดความสามารถ บุคลากร มาตรฐานทางจริยธรรมและศีลธรรม ที่สอดคล้องและเหมาะสมกับการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น ตามหลักบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักของความร่วมมือร่วมใจ หลักของความรับผิดชอบต่อสังคมและหลักของความคุ้มค่า การกระจายอำนาจและการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่ดี กล่าวคือ ท้องถิ่นควรมีการจัดแบ่งภารกิจที่ชัดเจนระหว่าง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยทั้งสามส่วนจะต้องมีความสัมพันธ์ที่เหมาะสม สนับสนุนซึ่งกันและกัน ท้องถิ่นควรมีฐานภาษีที่พอเพียง หรือมีเงินโอนที่พอเพียง หรือสามารถใช้ประโยชน์จากระบบภาษีที่มีอยู่ เพื่อเป็นการรับประกันขีดความสามารถด้านการเงินของท้องถิ่น และขณะเดียวกัน ระบบเงินโอนหรือเงินอุดหนุน ควรช่วยแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นหรือระหว่างภาคต่าง ๆ ท้องถิ่นควรมีระบบการเงิน การบริหารของท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ (Autonomous) โดยมีการกำหนดแหล่งรายได้ หรือเงินโอน/เงินอุดหนุนที่แน่นอนและคาดการณ์ได้ ท้องถิ่นมีอำนาจเต็มในการใช้รายได้ของท้องถิ่น และท้องถิ่นมีการบริหารงานที่ยืดหยุ่น ท้องถิ่นควรมีท้องถิ่นมีระบบการรับประกันความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ในรูปของการกำหนดความโปร่งใสและมาตรฐานด้านศีลธรรม รวมทั้งความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และผู้ใช้บริการ ท้องถิ่นควรมีการกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาและบริการที่มีผลต่อคนจนและผู้ด้อยโอกาส ท้องถิ่นควรมีการพัฒนาขีดความสามารถในเชิงสถาบัน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน การพัฒนาทักษะและความชำนาญการ

การสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากร การต่อต้านการคอร์รัปชัน และการใช้เทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ ท้องถิ่นควรมีความสามารถผสมผสานการมีส่วนร่วมของผู้ให้บริการในกระบวนการวางแผน กลไกการกำหนดราคา และการจัดบริการ ท้องถิ่นควรมีการกำหนดมาตรฐานการบริการที่มีประสิทธิภาพและ ยุติธรรม เช่น กรณีของประเทศญี่ปุ่น มีความชัดเจนในหลักการให้บริการว่า คุณภาพและระดับการ ให้บริการของท้องถิ่นทุกแห่งต้องเหมือนกันทั่วทั้งประเทศ ท้องถิ่นควรมีความสามารถพัฒนาขีด ความสามารถในการแข่งขันในการจัดบริการโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการประมูล การบริหารสัญญา อย่างมีประสิทธิภาพ ท้องถิ่นควรมีการพัฒนากระบวนการจัดทำ งบประมาณ ระบบบัญชี การตรวจสอบ การประเมินก่อนดำเนินโครงการ การติดตามและประเมินผล การเข้าถึงเทคโนโลยี สารสนเทศสมัยใหม่ และเครื่องมือในกระบวนการสรรหาและพัฒนาบุคลากร ท้องถิ่นควรมีกฎและ ระบบการตรวจสอบโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน สื่อมวลชน ประชาชน เครือข่ายประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการถ่วงดุล (Check & Balance) และ 4. มีการก่อตัวและสร้างเครือข่ายภายในท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยภาคีต่าง ๆ ได้แก่ ประชาชนใน ท้องถิ่น ซึ่งรวมทั้งชุมชนดั้งเดิม ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา เพื่อเป็น ภาคีในการพัฒนาท้องถิ่น โดยการสนับสนุนของภาครัฐ เช่น การให้คำปรึกษา สนับสนุนเทคนิค วิชาการ เทคโนโลยี งบประมาณสำหรับการทำหน้าที่แทนภาครัฐ เป็นต้น

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ<sup>44</sup> ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับแนวทาง/รูปแบบและวิธีการในการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมใน การจัดทำบริการสาธารณะ พบว่า การบริหารกิจการสาธารณะในปัจจุบัน เป็นกระบวนการที่ ดำเนินการภายใต้การประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาค ประชาสังคมทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีแบบแผนที่ชัดเจน ยังขาดกลไกการบริหาร กลไกเชิงสถาบัน กลไกทางกฎหมาย เพื่อรองรับการแสดงบทบาทของภาค ประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับภาครัฐ ดังนั้นควรมีโครงการนำร่องโดยการวิจัยเชิง ปฏิบัติการ

<sup>44</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “รายงานสรุปผล การศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ แนวทาง/รูปแบบและวิธีการในการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ จัดทำบริการสาธารณะ,” ใน *โครงการศึกษาและพัฒนาระบบและวิธีการทำงานเพื่อส่งเสริมการมี ส่วนร่วมของประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ*, เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555).

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ<sup>45</sup> ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาและรวบรวมตัวอย่าง การบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนและชุมชน พบว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนและชุมชน มีรูปแบบการร่วมมือกันอยู่ 3 ลักษณะ คือ 1. การประสานงานกัน (Co-ordination) เป็นปฏิสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงในระดับองค์กร การประสานการทำงานมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินการบางอย่างร่วมกัน การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรนั้นปรากฏในหลายลักษณะ มีทั้งที่เป็นการประสานงานระหว่างหน่วยย่อยภายในองค์กรเดียวกัน การประสานระหว่างองค์กรต่างสังกัดหรือต่างภาคส่วนกัน จำนวนภาคีที่เข้ามาประสานการทำงานร่วมกันอาจเป็นการประสานการทำงานระหว่าง 2 องค์กร หรือ การประสานการทำงานระหว่างหลายองค์กร การปฏิสัมพันธ์ในรูปการประสานความร่วมมือในระดับองค์กรนี้ อาจเกิดขึ้นระหว่างองค์กรจากต่างภาคส่วนกัน หรือระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ในภาคส่วนเดียวกันของสังคม 2. การประสานความร่วมมือ (Co-operation) เป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเชิงสถาบันทางสังคม ในลักษณะการประสานความร่วมมือในการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มเครือข่ายองค์กรที่อยู่ต่างภาคส่วนกัน ไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนและชุมชน การประสานความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างสถาบันหรือองค์กรต่างภาคส่วนนี้ มักดำเนินไปโดยอาศัยกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองระดับชาติ เช่น กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น และ 3. การเข้ามามีความร่วมมือกันทำงาน (Collaboration) เป็นปฏิสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงระหว่างบุคคล กลุ่มคนที่เข้ามามีความร่วมมือกันทำงานนั้น ประกอบด้วยบุคลากรจากต่างองค์กร หรือคนละภาคส่วนกัน การเข้ามามีความร่วมมือกันดำเนินการกิจดำเนินไปภายใต้การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์และการจัดองค์กรที่เป็นทางการ เช่น การเข้ามามีร่วมกันจัดตั้งเป็นคณะทำงาน เป็นทีมงานโครงการ ที่ประกอบขึ้นจากตัวแทนจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้น

<sup>45</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนและชุมชน,” *รายงานฉบับสมบูรณ์* เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ภายใต้การสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างสุขภาพ (สสส.) (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ<sup>46</sup> ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองท้องถิ่น พบว่า ปัญหาสำคัญในการดำเนินภารกิจด้านสิทธิเด็กขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น มิได้เกิดจากการที่รัฐไทยและกลไกที่เกี่ยวข้องนั้นไม่รับรู้หรือขาดความตระหนักถึงความสำคัญ ในทางตรงข้าม แนวคิดการส่งเสริมด้านสิทธิเด็กนั้นได้มีกระบวนการตระหนักและยอมรับในเชิงหลักการ (rationalization) แล้ว ซึ่งได้ปรากฏออกมาทั้งในฐานะที่เป็นวาระแห่งชาติ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายสำคัญต่าง ๆ แต่ประเด็นปัญหาสำคัญนั้นอยู่ที่กระบวนการผลักดันให้เกิดผลเป็นรูปธรรม (materialization) ซึ่งต้องเผชิญกับกรอบข้อกำหนดและจารีตปฏิบัติในเชิงกฎหมาย สถาบันที่เป็นอุปสรรคหรือไม่เกื้อหนุนต่อการส่งเสริมให้การดำเนินภารกิจด้านสิทธิเด็กในระดับท้องถิ่นเกิดการบูรณาการและมีการดำเนินงานด้านนี้อยู่ต่อเนื่องถาวร

### 2.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาอยู่ 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่ 1 รูปแบบและวิธีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และประเด็นที่ 2 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ “ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือเป็นกรอบในการวิเคราะห์” ใน 2 ประเด็น ดังกล่าว ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือเป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่ออธิบายถึงรูปแบบและวิธีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ภายใต้กรอบคิดเกี่ยวกับ การริเริ่มความร่วมมือ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง บทบาทของตัวแสดงที่เป็นภาคีความร่วมมือ การจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกัน การตัดสินใจร่วมกัน และการมีเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน กล่าวคือ

<sup>46</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, “การปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” รายงานวิจัย, เสนอต่อ กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).

1) การริเริ่มความร่วมมือ กล่าวคือ เป็นการเปิดพื้นที่การทำงานร่วมกันที่ริเริ่มโดยหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ โดยวัตถุประสงค์ของการที่หน่วยงานภาครัฐริเริ่มการร่วมมือกันทำงานกับภาคส่วนอื่น ๆ ก็เป็นไปเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน หรือเป็นการแสดงบทบาทร่วมกันกับตัวแสดงอื่น ๆ ตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้

2) ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ตัวแสดงที่เข้ามาร่วมในกระบวนการต้องประกอบด้วย ตัวแสดงภาครัฐ และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารภารกิจหรือนโยบายสาธารณะ ฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการจึงครอบคลุมทั้งภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการงานของภาครัฐ ในฐานะพลเมือง หรือกลุ่มทางสังคม หรือองค์กร

3) บทบาทของตัวแสดงที่เป็นภาคีความร่วมมือ กล่าวคือ ภาคีที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต้องสามารถแสดงบทบาทร่วมตัดใจกับตัวแสดงภาครัฐได้โดยตรง มิใช่มีบทบาทเพียงให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานภาครัฐ โดยทุกฝ่ายต้องมีการพบปะเจรจาหารือกันอย่างต่อเนื่อง มีการแลกเปลี่ยน รับฟัง โต้แย้ง เสนอแนะและตัดสินใจร่วมกัน ตัวแสดงที่มีใช่ภาครัฐต้องมีส่วนในการตัดสินใจในกิจการของภาครัฐหรือนโยบายสาธารณะของภาครัฐได้ในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ แม้อำนาจตัดสินใจสุดท้ายจะอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐก็ตาม

4) การจัดโครงสร้างการทำงาน กล่าวคือ ต้องมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการที่ทำให้ทุกฝ่ายเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกัน กลไกการทำงานร่วมกันภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการควรเกิดจากการตกลงวางกรอบกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ร่วมกันของทุกฝ่าย เป็นการทำงานร่วมกันโดยมีกระบวนการบริหารจัดการรูปแบบเฉพาะที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น โดยผ่านการวางกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่เป็นทางการ เพื่อรองรับการขับเคลื่อนการจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ

5) การตัดสินใจร่วมกัน กล่าวคือ การทำงานร่วมกันต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อเปิดให้ทุกฝ่ายเข้ามาตัดสินใจร่วมกันบนฐานของการแสวงหาทางออกที่สะท้อนฉันทานุมัติของทุกฝ่าย ซึ่งเป็นทางเลือกที่เอื้อให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกัน กระบวนการตัดสินใจในการทำงานร่วมกันต้องไม่ใช้การต่อรอง ประนีประนอม หรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ แม้หน่วยงานภาครัฐจะถือครองอำนาจหน้าที่การตัดสินใจในการดำเนินภารกิจ แต่เป้าหมายในการดำเนินภารกิจนั้นต้องตั้งอยู่บนฐานของฉันทานุมัติที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น การตัดสินใจในบางกรณีอาจจะไม่สามารถสร้างความเห็นพ้องตรงกันได้ทั้งหมด แต่อย่างน้อยก็ต้องเป็นการตัดสินใจที่มีข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

6) เป้าหมายของการทำงานร่วมกัน กล่าวคือ ต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือนโยบายสาธารณะเท่านั้น ต้องเป็นการร่วมมือกันทำงานที่มุ่งขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหรือภารกิจของภาครัฐเป็นสำคัญ มิใช่การอาศัยกลไกการบริหารของภาครัฐเพื่อสร้างพื้นที่เจรจาต่อรอง

ผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ภาคธุรกิจเอกชนเฉพาะกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ

ประเด็นที่ 2 ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือเป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดภายใต้กรอบคิดเกี่ยวกับ ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล และความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กร กล่าวคือ

1) ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล ซึ่งเป็นความสามารถในการเป็นผู้ประสานเชื่อมโยงภาคี และความสามารถในการเป็นผู้สร้างเครือข่าย ต้องมีความสามารถในการรับรู้และเล็งเห็นถึงความต้องการจากจุดยืนที่แตกต่างกันของแต่ละฝ่าย ในขณะเดียวกันก็สามารถมองเห็นผลลัพธ์ในภาพกว้างของการประสานความร่วมมือ สามารถเข้าใจถึงการเชื่อมโยงบทบาทที่แตกต่างกันของภาคีแต่ละฝ่ายในกระบวนการขับเคลื่อนเป้าหมายร่วมให้บรรลุผล เข้าใจถึงสภาพข้อจำกัดและโอกาสขององค์กรภาคี ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงานของคุณภาพในแต่ละองค์กร เป็นผู้ที่มีใจเปิดกว้าง พร้อมที่จะยอมรับ และเข้าใจผู้อื่น มีมุมมองสร้างสรรค์ในการตั้งศักยภาพที่มีอยู่ของแต่ละฝ่าย เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาและแบ่งปันความเสี่ยงต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย มีภาวะผู้นำ มีบทบาทริเริ่มก่อตั้งความร่วมมือ เอื้ออำนวยให้กระบวนการสร้างความร่วมมือดำเนินไปอย่างราบรื่น เป็นตัวเชื่อมระหว่างองค์กรภาคีฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยทักษะในการเจรจาสื่อสาร ทักษะในการประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาคี ทักษะการบริหารจัดการองค์กร ทักษะการเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยหาทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน ทักษะการจัดการปัญหา ทักษะการจัดการความเสี่ยง มีวิสัยทัศน์เล็งเห็นโอกาสของการพัฒนาความร่วมมือ สำหรับการแสดงบทบาทของประสานเชื่อมโยงภาคีและผู้สร้างเครือข่ายจำสำเร็จได้นั้นมักขึ้นอยู่กับ การได้รับความไว้วางใจ และการได้รับการยอมรับ

2) ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กร ซึ่งเป็นการมีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกับผู้อื่น การมีกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ การมีผู้นำองค์กรที่พร้อมสนับสนุนการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น และการได้รับความไว้วางใจจากองค์กรอื่น และยึดมั่นในหลักเกณฑ์การทำงานร่วมกัน

ทั้งนี้ สำหรับกรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ครั้งนี้ ผู้วิจัยสามารถอธิบายผ่านแผนภาพได้ดังภาพประกอบที่ 2.1 ดังนี้

ภาพที่ 2.1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย



### บทที่ 3

## จากสถานะสิทธิเด็กและเยาวชน สู่งานรณรงค์ทำทนายขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย ถึงโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

3.1 ว่าด้วยสิทธิเด็กและเยาวชนในกฎหมายและนโยบายในประเทศไทย

3.2 ว่าด้วยปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา  
ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

3.3 ว่าด้วยบริบทภาพรวมเบื้องต้นของโครงการพัฒนาศักยภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

#### 3.1 ว่าด้วยสิทธิเด็กและเยาวชนในกฎหมายและนโยบายของไทย

สิทธิเด็กได้รับความสำคัญในฐานะสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ สิทธิมนุษยชน (Human Rights) คือ สิทธิซึ่งประกาศว่าเป็น “สิทธิอันมีอาจล่วงละเมิดได้ อันเป็นสิทธิที่ได้มาด้วยการเป็นมนุษย์เท่านั้น” และเป็นสิทธิที่เป็นสากลและเท่าเทียมกันสำหรับทุกคน อาจเป็นได้ทั้งสิทธิโดยธรรมชาติหรือสิทธิทางกฎหมาย และอาจได้รับการรับรองจากกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายแห่งรัฐ<sup>1</sup>

ซึ่งนับตั้งแต่การที่สหประชาชาติประกาศกฎบัตรสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 1946 และมีปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในปี ค.ศ. 1948 มีอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นตามมา และหนึ่งในอนุสัญญาที่สำคัญ คือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC) ลงนามรับรองในปี ค.ศ. 1989 ประเทศภาคีให้สัตยาบันครบตามจำนวนที่กำหนดในกติกาหรืออนุสัญญาในปี ค.ศ. 1990<sup>2</sup>

<sup>1</sup> สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, “สิทธิมนุษยชน,” ใน *คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่* (กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ทแห่งประเทศไทย, 2557), 178.

<sup>2</sup> ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, “ข้อถกเถียงทางการเมืองด้านกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียน,” ใน *วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช* ปีที่ 1, ฉบับที่ 2 (เดือนมีนาคม – สิงหาคม 2558) : 43-44.



โดยสำหรับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กนั้นมีสาระสำคัญ คือ การห้ามเลือกปฏิบัติต่อเด็ก การให้ความสำคัญแก่เด็กทุกคนเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของเด็กในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ชาติพันธุ์หรือสังคม ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ การเกิด หรือสถานะอื่น ๆ ของเด็ก หรือบิดามารดาหรือผู้ปกครองทางกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้เด็กมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน การกระทำหรือการดำเนินการทั้งหลายต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นอันดับแรก สิทธิในการมีชีวิต การอยู่รอดและการพัฒนาทางด้านจิตใจ อารมณ์ สังคม สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของเด็ก และการให้ความสำคัญกับความคิดของเด็ก<sup>3</sup>

ทั้งนี้ การที่รัฐต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นภาคีในกติกาและอนุสัญญาของสหประชาชาติในด้านสิทธิมนุษยชนมากขึ้น นั้นหมายความว่า รัฐนั้น ๆ ตกลงจะทำหน้าที่เรื่องการเคารพสิทธิ การคุ้มครองสิทธิ และการทำให้เกิดการเข้าถึงสิทธิ กล่าวคือ การเคารพสิทธิ (Respect) หมายถึง รัฐต้องเคารพและไม่ดำเนินการใด ๆ ที่ขัดกับสิทธิที่กำหนดไว้ในกติกาหรืออนุสัญญาที่รัฐได้เข้าเป็นภาคี การคุ้มครองสิทธิ (Protect) หมายถึง รัฐต้องดำเนินการเพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิ ต้องมีกลไกเพื่อคุ้มครองสิทธิในรูปของกฎหมาย มีกระบวนการที่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐ มีกลไกการป้องกันการละเมิดสิทธิ และมีมาตรการเยียวยาเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิ และ การทำให้เข้าถึงสิทธิ (Fulfil) หมายถึง รัฐมีหน้าที่มากกว่าการป้องกัน โดยต้องมีกฎหมายเพื่อส่งเสริมและรณรงค์ให้ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิ มีงบประมาณที่เพียงพอในการดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชน<sup>4</sup>

ปัจจุบันประชาคมโลกได้ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนมากขึ้น ซึ่งแม้แต่ประชาคมอาเซียนเราก็ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก ในปี ค.ศ. 2010 ได้เกิดกลไกกรรมาธิการอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นภายใต้ชื่อ ASEAN Inter – governmental Commission on Human Rights (AICHR) แต่ก็ยังเป็นกลไกระดับภูมิภาคย่อยอยู่ดี โดยมีสมาชิกด้วยกัน 10 รัฐสมาชิก แต่การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ยังขึ้นอยู่กับรัฐบาลของรัฐสมาชิก นอกจากนี้ ASEAN

<sup>3</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก,” คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, <http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-human-rights.aspx#crc>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2559).

<sup>4</sup> อมรา พงศาพิชญ์, “เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษในโครงการฝึกอบรมวิทยากรกระบวนการด้านสิทธิมนุษยชน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”, ระหว่างวันที่ 10 – 14 พฤศจิกายน 2557, ณ โรงแรมนาซาบุรี รีสอร์ท จังหวัดอุดรธานี, (โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประเทศไทย, 2557), 3.

ยังได้จัดให้มีกรรมาธิการด้านสตรีและเด็กขึ้นภายใต้ชื่อ ASEAN Commission on Women and Children (ACWC) และเตรียมที่จะจัดตั้งกรรมาธิการด้านแรงงานข้ามชาติขึ้นภายใต้ชื่อ ASEAN Commission on Migrant Workers (ACMW) ส่วนกลไกระดับชาติในอาเซียนนั้น ปัจจุบันอาเซียนมีสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในอาเซียนอยู่ 5 ประเทศ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1987 อินโดนีเซีย ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1993 มาเลเซีย ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1999 ไทย ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1999 และพม่า ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2012<sup>5</sup>

ดังนั้น ด้วยกระแสโลกที่เกิดขึ้น ประเทศไทยจึงมีความพยายามที่จะปรับตัวให้สอดคล้องและทันต่อสภาวะการณ์โลกเช่นกัน โดยนับตั้งแต่ได้ลงนามรับรองอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายเพื่อการเคารพสิทธิเด็ก การคุ้มครองสิทธิเด็ก และการทำให้เกิดการเข้าถึงสิทธิของเด็ก กล่าวคือ ปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่มีสาระสำคัญใน มาตรา 40 ได้กำหนดให้ ในกระบวนการยุติธรรม เด็ก ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ มาตรา 52 ได้กำหนดให้ เด็กและเยาวชน มีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ เด็ก เยาวชน มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ให้ปราศจากการใช้ความรุนแรง และการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว การแทรกแซง และการจำกัดสิทธิของเด็ก เยาวชน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อสงวนและรักษาไว้ซึ่งสถานะของครอบครัวหรือประโยชน์สูงสุดของบุคคลนั้น เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ มาตรา 80 ได้กำหนดให้ รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดู และให้การศึกษাপฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย ส่งเสริมและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และ จัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ มาตรา 84 ได้กำหนดให้ รัฐต้องคุ้มครองแรงงานเด็ก จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ มาตรา 152 ได้กำหนดให้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก

<sup>5</sup> เวทเทอบี, โดแนลด์ อี, *อาเซียน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*, แปลโดย เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, (กรุงเทพฯ : แสงดาว, 2556), 407.

หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด ทั้งนี้ โดยมีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน<sup>6</sup> ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่แสดงถึงความพยายามที่จะผลักดันให้มีการเคารพลิทธิเด็ก การคุ้มครองสิทธิเด็ก และการทำให้เกิดการเข้าถึงสิทธิของเด็กไว้ในกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และขณะเดียวกัน ก็ได้มีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนทั้งโดยตรงและโดยอ้อม อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 กฎกระทรวงกำหนดความประพฤติของนักเรียนและนักศึกษา พ.ศ. 2548 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดกิจกรรมในการแนะแนว ให้คำปรึกษาและฝึกอบรมแก่เด็ก นักเรียน นักศึกษาและผู้ปกครอง พ.ศ. 2548 กฎกระทรวงกำหนดแนวทางการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กหรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเด็ก พ.ศ. 2549 กฎกระทรวงกำหนดเด็กที่เสี่ยงต่อการกระทำผิด พ.ศ. 2549 กฎกระทรวงกำหนดเด็กที่อยู่ในสภาพที่จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ พ.ศ. 2549 กฎกระทรวงกำหนดเด็กที่อยู่ในสภาพที่จำเป็นต้องได้รับการสงเคราะห์ พ.ศ. 2549 กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอนและพัฒนาเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแล พ.ศ. 2549 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานรับเลี้ยงเด็ก พ.ศ. 2549 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนหรือองค์กรชุมชนด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิควบคุมดูแลเด็ก

---

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 40 มาตรา 52 มาตรา 80 มาตรา 84 มาตรา 152, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550).

พ.ศ. 2555 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติ การป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุภักในวัยรุ่น พ.ศ. 2559<sup>7</sup>

ทั้งนี้ นอกจากจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนแล้ว รัฐไทยยังมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนด้วยเช่นกัน อาทิ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ซึ่งมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญอยู่ 2 ยุทธศาสตร์ ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิเด็ก ได้แก่ ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม และยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน กล่าวคือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างความเป็นธรรมในสังคม ได้กำหนดให้มีการเสริมสร้างเจตคติ ด้านความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย เพื่อให้เด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไปทั้งผู้หญิงและผู้ชายมีเจตคติบนพื้นฐานของความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย โดยการประสานความร่วมมือระหว่างครอบครัว สถานศึกษา สถาบันศาสนา และสื่อในการปลูกฝังค่านิยมและเจตคติที่ยอมรับและส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ และการไม่กระทำความรุนแรงต่อผู้หญิง รวมถึงการเพิ่มโอกาสการก้าวสู่ระดับบริหารและระดับการตัดสินใจทั้งทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน โดยการเสริมสร้างศักยภาพผู้หญิงให้มีความพร้อม ความรู้ ความเข้าใจ ปลูกจิตสำนึกอุดมการณ์ ค่านิยม จริยธรรม วัฒนธรรมประชาธิปไตย และธรรมาภิบาล เพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของสตรีในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ เสริมสร้างพลังทางสังคมให้ทุกคนสามารถแสดงออกทางความคิดอย่างสร้างสรรค์โดยเรียนรู้ เข้าใจ และปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดชอบในฐานะพลเมืองที่ดีของประเทศ มีค่านิยมไม่ยอมรับการกระทำผิดและการคอร์รัปชัน ส่งเสริมการเปิดพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างในทางสร้างสรรค์และการเข้ามีส่วนร่วมในองค์กรเพื่อการพัฒนาในระดับต่าง ๆ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ การกำหนดแนวทางและการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติและร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐและภาคีการพัฒนาต่าง ๆ รวมทั้งการสร้างโอกาสการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มเด็กและเยาวชน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ได้กำหนดให้วางเป้าหมายให้สถาบันทางสังคม โดยเฉพาะสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา และสถาบันชุมชน มีบทบาทในการบ่มเพาะและหล่อหลอมเด็ก เยาวชนและคนไทยให้เป็นคนดีมีคุณธรรมและจริยธรรมอย่างเข้มแข็งมากขึ้น พัฒนาเด็กวัยเรียนให้มีความรู้ทางวิชาการ และสติปัญญา

<sup>7</sup> กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, “กฎหมายเด็กและเยาวชน,” [http://dcy.go.th/webnew/main/law\\_list.php?s\\_page=0&id=23](http://dcy.go.th/webnew/main/law_list.php?s_page=0&id=23). (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2559).

ทางอารมณ์ที่เข้มแข็งสามารถศึกษาหาความรู้และต่อยอดองค์ความรู้ได้ด้วยตนเอง โดยพัฒนาหลักสูตรและปรับกระบวนการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการพัฒนาผู้เรียนอย่างรอบด้านที่เชื่อมโยงกับภูมิสังคม โดยบูรณาการการเรียนรู้ให้หลากหลายทั้งด้านวิชาการ ทักษะชีวิต และนันทนาการที่ครอบคลุมทั้งศิลปะ ดนตรี กีฬา วัฒนธรรม ศาสนา ประชาธิปไตย ความเป็นไทย และเรื่องอาเซียน ศึกษา ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ในห้องเรียนและการเรียนรู้นอกห้องเรียน และสร้างนิสัยใฝ่รู้มีทักษะในการคิด วิเคราะห์ แก้ปัญหาเฉพาะหน้าและรับฟังความเห็นของผู้อื่น และการต่อยอดสู่ความคิดสร้างสรรค์ ตลอดทั้งการจัดกิจกรรมอาสาสมัครเพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยเฉพาะกิจกรรมลูกเสือ เนตรนารี และอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุในชุมชน เป็นต้น ค้นหาเด็กที่มีอัจฉริยภาพและผู้มีความสามารถพิเศษด้านต่าง ๆ อาทิ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ศิลปกรรม หัตถกรรม การกีฬา ดนตรี เป็นต้น ให้ได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาศักยภาพให้มีความเป็นเลิศ สามารถแสดงศักยภาพในเชิงสร้างสรรค์ได้อย่างเต็มที่และต่อเนื่อง ส่งเสริมการใช้และการอนุรักษ์ภาษาท้องถิ่น การใช้ภาษาไทยอย่างถูกต้อง ควบคู่กับการเรียนรู้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาต่างประเทศหลัก รวมทั้งการเรียนรู้ภาษาสากลอื่นที่เหมาะสม และภาษาประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนการเรียนรู้วัฒนธรรม และสร้างความเข้าใจในวิถีชีวิตของคนในกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน เน้นครูผู้สอนให้มีวุฒิตรงตามวิชาที่สอน มีระบบ กระบวนการผลิตและพัฒนาครูที่มีคุณภาพ สามารถดึงดูดคนเก่งและดี มีจิตวิญญาณความเป็นครู โดยให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการสนับสนุน และยกย่องครูเพื่อศิษย์และหรือครูสอนดี เพื่อเป็นต้นแบบให้แก่ครูอื่น ๆ จัดให้มีระบบจูงใจให้ครูพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ควบคู่กับการปรับวิธีประเมินสมรรถนะที่สะท้อนประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอนและการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญ รวมทั้งปรับระบบการส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนในการจัดการศึกษาที่เน้นคุณภาพมาตรฐานอย่างจริงจัง เสริมสร้างทักษะชีวิตและพฤติกรรมสุขภาพที่เหมาะสมและถูกต้องให้แก่เด็กโดยเฉพาะการสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่น สามารถจัดการ ควบคุม ดูแลอารมณ์ได้อย่างเหมาะสม มีความรู้ความเข้าใจในหลักโภชนาการ การออกกำลังกาย และใช้เวลาอย่างสร้างสรรค์และมีคุณภาพ ตลอดจนมีการพัฒนาสุขภาพ วิทยาลัย โดยจัดโรงเรียนให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยจากโรค การเจ็บป่วย หรืออุบัติเหตุต่าง ๆ สร้างกระแสสังคมให้การเรียนรู้เป็นหน้าที่ของคนไทยทุกคน มีนิสัยใฝ่รู้ รักการอ่านตั้งแต่วัยเด็ก พัฒนาและเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากแหล่งเรียนรู้ทั่วไป อาทิ สถานศึกษา ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ ศูนย์การเรียนรู้ ศูนย์กีฬาและนันทนาการ รวมทั้งเปิดพื้นที่หรือเวทีสาธารณะให้เป็นศูนย์รวมการแลกเปลี่ยนให้กับนักคิด และนำเสนอผลงานเชิงสร้างสรรค์ โดยกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันเริ่มตั้งแต่วัยเด็ก เยาวชน และประชาชนให้เข้าถึงอย่างสะดวกและใช้บริการได้เต็มศักยภาพมีการผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นและความรู้สมัยใหม่ที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์เชิง

พาณิชย์ได้ สร้างโอกาสในการเรียนรู้และการพัฒนาคนทุกคนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเด็กเยาวชน และประชาชนที่อยู่นอกระบบ ทั้งที่เป็นเด็กในวัยเรียนที่ออกกลางคัน เด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส เพื่อส่งต่อเข้าสู่ระบบการศึกษาหรือให้ได้เรียนรู้ตามศักยภาพและตามสภาพแวดล้อม รวมทั้งประชาชนที่ต้องการทักษะเพิ่มเติมในการประกอบสัมมาอาชีพ โดยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในระดับจังหวัดและในระดับท้องถิ่นในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่อยู่นอกระบบและการบริหารจัดการให้เกิดการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เข้มแข็งและสามารถสร้างภูมิคุ้มกันให้คนในชุมชน โดยส่งเสริมการขยายผลและพัฒนาศักยภาพของคนสามวัย เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้และสร้างความเข้าใจที่จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตในการอยู่ร่วมกับครอบครัว ชุมชนอย่างอบอุ่นและเข้มแข็งควบคู่กับการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชนกับเครือข่ายภาคประชาสังคม และภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนาระบบเฝ้าระวังปัญหาทางด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชนในชุมชน พื้นที่พบเทาของสถาบันศาสนาในการส่งเสริมศีลธรรมและเป็นที่พักใจในวิถีชีวิต โดยสนับสนุนให้สถาบันศาสนาเผยแพร่แก่นของศาสนาที่ถูกต้องและจัดพื้นที่ในการปฏิบัติธรรมอย่างทั่วถึง รวมทั้งมีการสร้างนวัตกรรมและกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ของเด็กและเยาวชนให้มีศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรมตามหลักศาสนาทางศาสนา<sup>8</sup>

สำหรับหน่วยงานที่เป็นกลไกในการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนั้น ถือได้ว่ามีอย่างหลากหลาย หากเป็นระดับกระทรวง ก็ถือได้ว่าทุกกระทรวงได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนทั้งสิ้น ซึ่งเกี่ยวข้องมากน้อยแตกต่างกันไป โดยกระทรวงที่มีบทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนค่อนข้างชัดเจนนั้น อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนยังมีปัญหาและอุปสรรคอีกมากมาย ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่น ดังนั้น หากพิจารณาบนพื้นฐานของแต่ละท้องถิ่นแล้วนั้น ปัจจุบันปัญหาต่าง ๆ ได้ถูกเรียกร้องให้องค์กรที่อยู่ในท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ ซึ่งปัจจุบันปฏิเสธไม่ได้ว่า หนึ่งในองค์กรที่มีบทบาทมากที่สุดในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นคือ “องค์กรปกครองท้องถิ่น” ซึ่งแม้แต่ปัญหาและการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนที่องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีส่วนเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ด้วยศักยภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่น

<sup>8</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (2555-2559)”, [http://www.nesdb.go.th/download/article/article\\_20160323112431.pdf](http://www.nesdb.go.th/download/article/article_20160323112431.pdf). (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2559).

เอง และปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบราชการของประเทศไทยเอง ย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยอย่างปฏิเสธไม่ได้ ดังจะกล่าวต่อไป

### 3.2 ว่าด้วยปัญหาการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย

ดังได้กล่าวไปแล้วในข้างต้นว่า การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคทั้งจากข้อจำกัดในศักยภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นเอง และปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบราชการของประเทศไทย ดังที่ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ได้เสนอไว้อย่างน่าสนใจว่า สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการกิจด้านสิทธิเด็ก มีทั้งสภาพปัญหาในระดับรัฐ และสภาพปัญหาในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ

ในระดับรัฐ กล่าวคือ งานด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนั้น แม้นโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์ แต่ก็ขาดการนำไปปฏิบัติจริง ถึงมีการนำไปปฏิบัติ แต่ก็ขาดความต่อเนื่อง ขาดการติดตามและประเมินผลอย่างจริงจัง ขาดระบบการประสานงานเพื่อสร้างภาคีเครือข่ายการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่บุคลากรที่ทำงานด้านเด็กยังขาดความรู้ความสามารถและทักษะเฉพาะทาง การบริหารจัดการยังมีข้อจำกัดด้านข้อมูลสารสนเทศ ขณะที่รูปแบบการจัดทำภารกิจด้านเด็กและเยาวชนโดยส่วนใหญ่ยังไม่สามารถรองรับและตอบสนองปัญหาและความต้องการได้อย่างแท้จริง เป็นแต่เพียงการเยียวยา และไม่มีการพัฒนาเชิงรุก<sup>9</sup>

ดังนั้น หากการเมืองการปกครองระดับรัฐมีปัญหา ย่อมส่งผลกระทบต่อพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่นไปด้วย ดังที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า การเมืองการปกครองทั้งระดับรัฐส่วนกลาง ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นมีความพัวพันกันอย่างแนบแน่น ผู้ใดต้องการเป็นผู้ชำนาญการปกครองท้องถิ่นอย่างถ่องแท้ ผู้นั้นจำเป็นต้องศึกษาการเมืองการ

<sup>9</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, “การปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” *รายงานวิจัย* เสนอต่อ กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 84-85.

ปกครองระดับชาติหรือระดับรัฐอย่างจริงจังก่อน และความพยายาม ใด ๆ ที่จะปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้ได้ผลย่อมหลีกเลี่ยงการแก้ไขระบบและกลไกการเมืองการปกครองที่ระดับชาติไม่ได้<sup>10</sup>

ในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ งานด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก มักอยู่ภายใต้ระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจ ขณะที่โครงสร้างภายในระบบบริหารราชการไทยเองก็มีปัญหา อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสำหรับดำเนินภารกิจด้านเด็กจะกระจุกตัวอยู่ที่ราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะกรม แต่ถึงแม้กรมต่าง ๆ จะมีอำนาจหน้าที่ด้านนี้ แต่ก็ไม่ค่อยมีการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และ โอนอำนาจ (devolution) ไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกของรัฐที่ใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด อีกทั้งกรมต่าง ๆ เหล่านี้เองก็ขาดกลไกการทำงานในลักษณะบูรณาการในเชิงนโยบายร่วมกัน จึงเป็นผลให้เกิดสภาพการณ์ต่างคนต่างทำ ด้วยสภาพการณ์ดังกล่าว ทำให้การส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการทำงานด้านสิทธิเด็กจึงเกิดข้อจำกัดค่อนข้างมาก ขณะที่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐก็มักแต่แย้งชิงประโยชน์ หรือทรัพยากรต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่แต่ละหน่วยงานล้วนมีเป้าหมายที่ปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนเหมือน ๆ กันอยู่แล้ว จึงเป็นผลให้การทำงานด้านนี้เกิดสภาพกระจายกระจายทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การดำเนินพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนจึงมีลักษณะเป็นกิจกรรมเฉพาะกิจ (Ad hoc activities) ในรูปของโครงการขนาดเล็กและไม่ต่อเนื่อง อีกทั้ง กลไกการทำงานด้านเด็กขาดความเป็นสถาบัน (lack of institutionalization) อาทิ การทำงานในรูปของคณะกรรมการร่วมไม่ค่อยประสบความสำเร็จนักเนื่องจากภายใต้โครงสร้างดังกล่าว ภาคีที่เข้าร่วมในคณะกรรมการมักจะไม่ถือว่าภารกิจที่ต้องดำเนินงานร่วมกันนี้เป็นภารกิจหลัก (Core functions) ของหน่วยงานตน และที่สำคัญภาระงานที่เกิดขึ้นก็ได้สัมพันธ์โดยตรงกับระบบการประเมินผลงานทั้งในส่วนของบุคลากรและหน่วยงาน รูปแบบการทำงานในรูปของคณะกรรมการจึงเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการสร้างทางออกให้กับสภาพปัญหา นอกจากนี้ การมีตัวแสดง (Actors) ที่หลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งที่เป็นภาครัฐและไม่ใชรัฐ แต่ละตัวแสดงก็มักจะทำงานไปตามอำนาจหน้าที่หรือกรอบนโยบายของตนเอง ไม่ประสานเชื่อมโยงกัน นำไปสู่ปัญหาด้านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) ในระดับท้องถิ่นเอง จึงนำมาซึ่งการขาดเจ้าภาพที่จะเป็นผู้นำแห่งการสร้างความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการ

<sup>10</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (ปทุมธานี : สถาบันคลังปัญญาค้นหายุทธศาสตร์เพื่ออนาคตไทย มหาวิทยาลัยรังสิต, 2557), 12-13.



ดำเนินนโยบาย ดังนั้น ปัญหาเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการดำเนินนโยบายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนในสังคมไทย<sup>11</sup>

อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่า ผู้นำท้องถิ่นและภาคประชาชนในท้องถิ่นก็เป็นส่วนหนึ่งของปัญหานี้เช่นกัน ดังที่ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล ได้กล่าวไว้ว่า นักการเมืองท้องถิ่นไม่ได้แสดงบทบาทที่เด่นชัดมากนักในการผลักดันและเรียกร้องให้กระบวนการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นมีความก้าวหน้า ทั้ง ๆ ที่นักการเมืองท้องถิ่นจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากระบบการกระจายอำนาจด้วยเช่นกัน ขณะที่กลุ่มผู้นำท้องถิ่นเองก็ยังขาดกลไกในการประสานงานกันในภาพใหญ่ จึงขาดพลังต่อรองกับการเมืองระดับชาติ ขณะที่ภาคประชาชนก็เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ไม่มากนัก เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้นได้กำหนดเงื่อนไขที่ยู่งยากในการนำไปปฏิบัติ<sup>12</sup>

ทั้งนี้ แม้การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย จะต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น จึงทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยไม่สามารถดำเนินงานด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาให้สำเร็จได้ง่าย ๆ และก็ไม่ค่อยมีองค์กรปกครองท้องถิ่นใดทำได้สำเร็จ อย่างไรก็ตาม การที่กล่าวได้ว่าไม่สำเร็จได้ง่าย ๆ และไม่ค่อยมีใครทำได้สำเร็จ ไม่ได้แปลว่า ไม่มีใครทำได้สำเร็จเลย นั่นก็เพราะว่า ยังมีองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ทำได้สำเร็จอยู่นั่นเอง ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นข้างเผือกเชือกที่เวลานี้ คือ “เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด” ซึ่งได้ดำเนินการกิจโครงการโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา ได้อย่างสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ และควรค่าแก่การเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ดังจะกล่าวต่อไป

<sup>11</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, “การปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” *รายงานวิจัย* เสนอต่อ กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 85-94.

<sup>12</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน* (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), 212-213.

### 3.3 ว่าด้วยบริบทเบื้องต้นโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคทั้งจากข้อจำกัดในศักยภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นเองและปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบราชการทั้งในระดับรัฐและในระดับท้องถิ่น แต่นั่นก็ไม่ได้ทำให้เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดลดความพยายามที่จะดำเนินโครงการให้สำเร็จและก็สามารถทำได้สำเร็จ ซึ่งความสำเร็จที่ว่านี้ อย่างน้อยที่สุดก็ได้รับการยกย่องจากองค์กรทางวิชาการที่มีชื่อเสียงด้านการปกครองท้องถิ่นและประชาธิปไตยอย่างสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นองค์กรที่เริ่มให้รางวัลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ดีเด่นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา ซึ่งถือว่าเป็นรางวัลที่มีมายาวนาน มีความน่าเชื่อถือ ได้รับการยอมรับระดับประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2557 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำ ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม ซึ่งโครงการการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนี้เอง ที่มีบทบาทสำคัญที่ทำให้เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้รับรางวัลดังกล่าว ดังที่สถาบันพระปกเกล้า ได้ให้ข้อมูลไว้ว่า เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ยึดหลักการทำงานแบบมีส่วนร่วมทั้งจากเจ้าหน้าที่ภายในเทศบาล รวมถึงประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่ให้เกิดการพัฒนาาร่วมกัน ทำให้เกิดภาคีเครือข่ายการทำงานจากทุกภาคส่วน ทุกระดับ ที่ร่วมกันคิด ร่วมกันขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ทำให้ปัจจุบันภาคีเครือข่ายในพื้นที่เขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีความเข้มแข็งและหลากหลาย เช่น เครือข่ายสุขภาพ เครือข่ายประชาชน เครือข่ายกลุ่มอาชีพ เครือข่ายการศึกษา เครือข่ายสวัสดิการ ทุกเครือข่ายมีสมาชิกจากภาครัฐ เอกชนและประชาสังคม มีการกำหนดโครงสร้างและการบริหารจัดการของเครือข่ายที่ชัดเจน อีกทั้งยังมีการประสานเครือข่ายสามารถช่วยแก้ไขและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นได้อย่างเป็นองค์รวมและมีความเป็นเอกภาพ อันจะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนอย่างยั่งยืน<sup>13</sup> ดังนั้น จึงสะท้อนให้เห็นว่า ท่ามกลางข้อจำกัดด้านการดำเนินงานภายใต้ระบบราชการไทยในยุคเศรษฐกิจ สังคม การเมืองแบบเสรีนิยมใหม่นั้น เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้หาทางออกด้วยการปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น และสร้างนวัตกรรมการทำงานในลักษณะที่สามารถเรียกได้ว่าเป็นการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Local

<sup>13</sup> สถาบันพระปกเกล้า, “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รางวัลพระปกเกล้าทองคำ,” <http://sv1.bizidea.co.th/team/fon/award.kpi/award-detail/136>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2559).

Governance) คือ การวางแผนทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้างและกระจายอำนาจให้แก่ตัวแสดงภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนมากขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแสดงที่มีใช้รัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการริเริ่มความร่วมมือ ตัดสินใจและร่วมทำงานเพื่อท้องถิ่นบนฐานความสัมพันธ์แบบร่วมมือกัน ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด แลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่าง ๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน ทั้งนี้รูปแบบเครือข่ายสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามแต่ลักษณะของปัญหาและบริบทแวดล้อม ทั้งนี้ โครงการการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนั้น ได้เริ่มต้นดำเนินโครงการฯ นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 - ปัจจุบัน (เป็นโครงการต่อเนื่อง) โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดทุกปี ปีละ 200,000 บาท และในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2553 - พ.ศ. 2555 ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) จำนวน 500,000 บาท โดยทยอยจ่ายสนับสนุนงบประมาณเป็นงวด ๆ ไป โดยโครงการดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาอาชีพให้แก่เด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เพื่อปลูกจิตสำนึกทางด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่เด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เพื่อให้เด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาสามารถกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาได้ และอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป เทศบาลร้อยเอ็ดจึงได้เสนอโครงการเพื่อขออนุมัติ ประชุมคณะกรรมการดำเนินงาน แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิบัติงาน ประสานงานกับผู้นำชุมชน ผู้ปกครอง เด็กและเยาวชนในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดที่สมัครใจจะเข้าร่วมโครงการ ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและที่จะให้ความร่วมมือช่วยเหลือ ประชาสัมพันธ์โครงการฯ ดำเนินงานตามแผนงานที่วางไว้ และสรุปผลและประเมินผล โดยภาพรวมของผลการดำเนินโครงการตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน สิ่งที่ได้คือ เด็กและเยาวชนผู้เข้าร่วมโครงการมีคุณธรรมและจริยธรรมมากขึ้น เด็กและเยาวชนผู้เข้าร่วมโครงการมีความรู้ความสามารถและทักษะอาชีพที่ตนเองชอบ และได้รับวุฒิบัตรการผ่านการฝึกอบรมอาชีพจากหน่วยงานภาคีเครือข่าย เพื่อนำไปประกอบการหางานทำ เด็กและเยาวชนบางส่วนกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาได้ และอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข และสำหรับเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้มีภาคีเครือข่ายการทำงานเพื่อบริการสาธารณะมากขึ้น<sup>14</sup> ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการลดข้อจำกัดในการกิจการบริการสาธารณะต่อไป

<sup>14</sup> เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, “นวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม” ใน *เอกสารประกอบการตรวจประเมินของคณะกรรมการคัดเลือกรางวัลพระปกเกล้าทองคำ* (ร้อยเอ็ด : เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 2558), 121-173.

## บทที่ 4

### ผลการวิจัยและอภิปรายผล

การศึกษาเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น บนฐานเครือข่ายความร่วมมือ กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ในครั้งนี้ ผู้วิจัยสามารถนำเสนอผลการวิจัยและอภิปรายผลได้ ดังนี้

#### 4.1 ผลการวิจัย

4.1.1 รูปแบบและวิธีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มีดังนี้

4.1.1.1 การริเริ่มความร่วมมือ

4.1.1.2 ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในความร่วมมือ

4.1.1.3 บทบาทของตัวแสดงที่เป็นภาคีความร่วมมือ

4.1.1.4 การจัดโครงสร้างการทำงานในความร่วมมือ

4.1.1.5 การตัดสินใจร่วมกัน

4.1.1.6 การมีเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน

4.1.2 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มีดังนี้

4.1.2.1 ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล

4.1.2.2 และความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กร

#### 4.2 อภิปรายผล

#### 4.1 ผลการวิจัย

จากวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่มุ่งศึกษาถึงรูปแบบและวิธีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ผู้วิจัยสามารถนำเสนอผลการวิจัยได้ ดังนี้

#### 4.1.1 รูปแบบและวิธีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มีดังนี้

##### 4.1.1.1 การริเริ่มเครือข่ายความร่วมมือ

การริเริ่มความร่วมมือมีจุดเริ่มต้นจากสภาพการณ์ในพื้นที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด นั้นมีปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา ซึ่งมีจำนวนที่น่าเป็นห่วง ดังปรากฏในหลักการและเหตุผลของโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลร้อยเอ็ด ที่ได้ระบุถึงสภาพปัญหาว่า ในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มีชุมชนอยู่ 20 ชุมชน มีประชากรประมาณ 33,360 คน มีเด็กและเยาวชนที่มีช่วงอายุระหว่าง 15-18 ปี จำนวนกว่า 2,000 คน จากการสำรวจข้อมูลโดยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด พบว่า มีเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา จำนวนกว่า 400 คน คิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ของเด็กและเยาวชนทั้งหมดที่มีช่วงอายุระหว่าง 15-18 ปี ขณะที่ปัญหาดังกล่าวก็เป็นหนึ่งในต้นเหตุของปัญหาอาชญากรรม ตลอดจนปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม<sup>1</sup>

การริเริ่มผลักดันแนวทางการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาในช่วงแรกมาจากการนำเสนอของผู้ทำท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ซึ่งมีจิตสำนึกรักบ้านเกิด ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการที่จะมีโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนในชุมชนบ้านเกิดของตนเอง เพราะปัญหาดังกล่าวสามารถส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นทุกภาคส่วน ซึ่งที่ผ่านมาชุมชนท้องถิ่นเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีบทเรียนด้านการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาที่มักไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก หากเทียบกับสิ่งที่ลงทุนลงแรงไป กล่าวคือ ที่ผ่านมากการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมักจะกระทำผ่านหน่วยงานทางทหารหรือตำรวจ ภาพที่ออกมาจึงดูราวกับว่ากลุ่มเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาเป็นผู้กระทำผิดร้ายแรงที่ต้องมีบทลงโทษ ซึ่งการแก้ไขปัญหาในลักษณะดังกล่าว ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าเป็นแนวทางแก้ไขและพัฒนาที่ไม่ประสบผลสำเร็จและไม่ยั่งยืน เพราะเป็นการแก้ไขปัญหาและพัฒนาที่อยู่ภายใต้สภาพบังคับและกดดันไร้ซึ่งความสมัครใจของกลุ่มเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาที่เข้าร่วมโครงการ ดังนั้น เพื่อเป็นการขัดเกลาทางสังคมสำหรับเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในรูปแบบใหม่ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจึงอาสาเป็นเจ้าภาพหลักในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอก

<sup>1</sup> เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, เอกสารโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด พ.ศ. 2553 - พ.ศ. 2558 (ร้อยเอ็ด : เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 2558).

ระบบการศึกษาผ่านการสร้างระบบและกลไกเครือข่ายความร่วมมือจากทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนในชุมชนท้องถิ่น โดยได้เสนอแนวคิดในการริเริ่มโครงการและได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และได้เริ่มดำเนินการในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 กล่าวคือ ในช่วงปี พ.ศ. 2553 ผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ซึ่งมีจิตสำนึกรักบ้านเกิด ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการที่จะมีโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนในบ้านเกิดของตนเองเป็นทุนเดิม ประกอบกับในช่วงเวลานั้น สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) ได้มีนโยบายสนับสนุนงบประมาณด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กและเยาวชนแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้เล็งเห็นโอกาสที่ดีที่จะได้รับความร่วมมือด้านงบประมาณสนับสนุนจากสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจึงได้จัดทำโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เพื่อเสนอของบประมาณจากสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) ซึ่งทางสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) ก็ได้ให้ความร่วมมือและสนับสนุนด้านงบประมาณมา จากนั้นจึงได้ประชุมแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินโครงการซึ่งประกอบด้วยทุกฝ่ายงานของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และหน่วยงานที่จะสร้างเป็นภาคีเครือข่ายความร่วมมือทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เพื่อดำเนินโครงการ โดยในปี พ.ศ. 2553 - พ.ศ. 2555 โครงการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) จำนวน 500,000 บาท และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จำนวน 200,000 บาท นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 จนถึงปัจจุบัน ดังนั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 จนถึงปัจจุบัน โครงการดังกล่าวนี้ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จำนวน 200,000 บาท เท่านั้น อย่างไรก็ตาม การได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) ซึ่งเป็นองค์กรภาคีภายนอกชุมชนท้องถิ่นที่เข้ามาร่วมระดมทรัพยากรในโครงการดังกล่าวนี้ ถือเป็นองค์กรภาคีที่มีส่วนสำคัญในการริเริ่มความร่วมมือด้วยเช่นกัน<sup>2</sup>

ในระยะแรกของการดำเนินโครงการนั้น เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นตัวหลักในการประสานความร่วมมือให้หน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ที่ต่างก็มีทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ เข้ามาร่วมเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารจัดการโครงการ โดยทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเริ่มประสานความร่วมมือกันภายในเทศบาลระหว่างฝ่ายงานต่าง ๆ

<sup>2</sup> บรรจง โฆษิตจिरนนท์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท., 21 พฤศจิกายน 2559.

ก่อน จากนั้นก็ประสานความร่วมมือกับภาคประชาชนในชุมชน ภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน ตามลำดับ ดังคำสัมภาษณ์ของ นายอนุชากร มาศมมาตล (รองนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด) ที่ว่า

ในเดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2553 หลังจากที่ได้โครงการได้รับอนุมัติแล้วนั้น ผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ประสานความร่วมมือระหว่างฝ่ายงานต่าง ๆ ของเทศบาลเอง จากนั้น ประสานขอความร่วมมือจากผู้นำชุมชนหรือตัวแทนชุมชน อาทิ คณะกรรมการหมู่บ้าน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน เพื่อเชิญให้เข้ามาร่วมประชุมหารือ พร้อมกับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการดำเนินโครงการ โดยในระยะแรกเป็นการดำเนินงานด้านการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนและตัวตนของเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ขอความร่วมมือกับผู้นำชุมชนหรือตัวแทนชุมชนให้สำรวจและคัดเลือกกลุ่มนักร้องของแต่ละชุมชนจากทั้ง 20 ชุมชนเข้าร่วมโครงการ<sup>3</sup>

นอกจากนี้ ทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดยังได้ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอข้อมูล แลกเปลี่ยนข้อมูล ตลอดจนข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา อาทิ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดร้อยเอ็ด พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสร้างฐานข้อมูลเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในท้องถิ่น ดังคำสัมภาษณ์ของ นางสาวภัทรพร เจริญสะอาด (นักพัฒนาชุมชนเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด) ที่ว่า

ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2554 ทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ได้ประสานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อขอความอนุเคราะห์ข้อมูลเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาที่อยู่ในความดูแลของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดร้อยเอ็ด และมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เพื่อทางเทศบาลจะได้ให้คณะกรรมการดำเนินงานประสานผู้ปกครองเพื่อขอความร่วมมือให้เด็กได้เข้าร่วมโครงการ โดยทางสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดร้อยเอ็ดก็ได้ให้ความร่วมมือมาเป็นอย่างดี ซึ่งข้อมูลจากสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดร้อยเอ็ดขณะนั้นระบุว่า มีเด็กและเยาวชนที่พ้นจากสถานพินิจแล้วกลับสู่

<sup>3</sup> อนุชากร มาศมมาตล, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 21 พฤศจิกายน 2559.

ชุมชนท้องถิ่นแล้ว 18 ราย และนอกจากนี้ ยังมีการประสานขอข้อมูลที่เกี่ยวข้อง จากพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดร้อยเอ็ดเพิ่มเติม เพื่อจะสามารถประเมินสถานการณ์เด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในพื้นที่ได้<sup>4</sup>

ซึ่งในช่วงแรก ๆ นั้น กองสวัสดิการสังคมเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เป็นหน่วยงานหลักในการรวบรวมข้อมูลเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2554 การสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนและตัวตนของเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้มีความครอบคลุมและชัดเจนพอที่จะสามารถนำกลุ่มเป้าหมายเข้าร่วมโครงการได้<sup>5</sup> ต่อมา ในช่วงเดือนสิงหาคม – กันยายน พ.ศ. 2554 ได้มีการนำผู้เข้าร่วมโครงการ รุ่นที่ 1 เป็นเด็กและเยาวชนอายุ 15-20 ปี จำนวน 28 คน โดยมีระยะเวลาในการดำเนินโครงการจาก เดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 ถึง เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 (15 เดือน) โดยเป็นการดำเนินกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ สนทนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อปรับทัศนคติในเชิงบวก ละลายพฤติกรรม พร้อมอบรมคุณธรรม จริยธรรมในการดำเนินชีวิตในสังคม<sup>6</sup> นอกจากนี้ ในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 ยังได้มีการจัดตั้งชมรมต้นกล้าสาเกตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษากลุ่มนำร่องอีกด้วย<sup>7</sup> ต่อมา ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับวิทยาลัยการอาชีพร้อยเอ็ด ชมรมช่างผสมเสริมสวยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ร้านเสริมสวยคิดดีบิวตี้ซาลอน ห้างหุ้นส่วนจำกัดปรีชาพาณิชย์ ห้างหุ้นส่วนจำกัดไพศาลยนต์ กองช่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เพื่อให้หน่วยงานที่เข้าร่วมลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ถ่ายทอดวิชาชีพให้กับผู้เข้าร่วมโครงการ ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานดังกล่าวก็จะมีพนักงานมาช่วยงานเพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องจ่ายค่าจ้าง เนื่องจากทางเทศบาลร้อยเอ็ดจะเป็นผู้จ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงให้กับผู้เข้าร่วมโครงการที่ไปฝึกวิชาชีพแทน<sup>8</sup> และในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 นี้เอง

<sup>4</sup> ภัทรพร เจริญสะอาด, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.

<sup>5</sup> ประสงค์ โพธิ์เนียม, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 22 พฤศจิกายน 2559.

<sup>6</sup> วิชัย พรหมเกตุ, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 22 พฤศจิกายน 2559.

<sup>7</sup> รังศิมนต์ จุฑางกูร, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 25 พฤศจิกายน 2559.

<sup>8</sup> ชำนาญ วัชรกิตติ, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 24 พฤศจิกายน 2559.



ที่เริ่มดำเนินการอบรมวิชาชีพแก่ผู้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งเป็นหลักสูตรระยะสั้น 75 ชั่วโมง อาทิสานาช่างเครื่องยนต์ สาขาคหกรรม สาขาช่างเสริมสวย<sup>9</sup> ต่อมา ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 ได้ดำเนินกิจกรรมพาผู้เข้าร่วมโครงการไปทัศนศึกษา เพื่อเรียนรู้การดำเนินชีวิตตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยสถานที่ไปทัศนศึกษา อาทิสูนย์วิถีนิเวศน์ชุมชนบ้านกุตรอง หมู่ที่ 5 ตำบลท่าขอนยาง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม<sup>10</sup>

และหลังจากดำเนินโครงการใน รุ่นที่ 1 ซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนอายุ 15-20 ปี จำนวน 28 คน โดยมีระยะเวลาในการดำเนินโครงการจากเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 (15 เดือน) ทางเทศบาลได้ดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่อง โดยมี รุ่นที่ 2 ต่อ ซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนอายุ 15-20 ปี จำนวน 30 คน โดยมีระยะเวลาในการดำเนินโครงการจากเดือนตุลาคม พ.ศ. 2556 ถึง เดือนธันวาคม พ.ศ. 2557 และมีต่อเนื่องมาถึง รุ่นที่ 3 ต่อ ซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนอายุ 15-20 ปี จำนวน 20 คน โดยได้ดำเนินโครงการนับแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2558 ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน<sup>11</sup> ซึ่งจากการติดตามและประเมินผลเด็กและเยาวชนที่เข้าร่วมโครงการพบว่า มีทั้งส่วนที่กลับเข้าสู่ระบบการศึกษา ประกอบอาชีพหรือมีอาชีพเป็นของตนเอง และกลับไปช่วยงานผู้ปกครองได้เป็นปกติ<sup>12</sup> นอกจากนี้ ทางโครงการยังได้มอบใบประกาศนียบัตรหลักสูตรระยะสั้นให้กับผู้เข้าร่วมโครงการ เพื่อใช้ประกอบการสมัครงานเพื่อหาอาชีพที่ตนเองถนัดและสุจริตทำ<sup>13</sup>

ต่อมาในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2558 ได้มีการบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับเครือข่ายภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนอีกครั้ง โดยเป็นการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ครั้งที่ 2 ซึ่งเดิมที่การลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ครั้งที่ 1 ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับวิทยาลัยการอาชีพร้อยเอ็ด ชมรมช่างผมเสริมสวยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ร้านเสริมสวยคิตตี้บิวตี้ซาลอน

<sup>9</sup> วิชัย พรหมเกต, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 22 พฤศจิกายน 2559.

<sup>10</sup> ชนินทร์ ปาลอินทร์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.

<sup>11</sup> จิรภัทร เหมะรัตน์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.

<sup>12</sup> นุชากร มาศฉมาตล, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 21 พฤศจิกายน 2559.

<sup>13</sup> รังคิมนต์ จูทางกูร, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 25 พฤศจิกายน 2559.

ห้างหุ้นส่วนจำกัดปรีชาพาณิชย์ ห้างหุ้นส่วนจำกัดไพศาลยนต์ กองช่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ครั้งที่ 2 นั้น มีสมาชิกภาคีเครือข่ายเพิ่มขึ้น อาทิ ร้านศรีพลาญชัยการไฟฟ้า ร้านผดุงธรรมการไฟฟ้า โรงเรียนเทศบาลวัดเวฬุวัน โรงเรียนเทศบาลวัดสระทอง ซึ่งถือเป็นการขยายเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในปีต่อ ๆ ไป อย่างต่อเนื่อง จนกว่าปัญหาดังกล่าวจะหมดไป<sup>14</sup>

ขณะที่โครงการได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดก็ได้มุ่งเน้นให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าว ลงพื้นที่ชุมชนเพื่อพบปะผู้นำชุมชนและกลุ่มประชาชนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อถ่ายทอดแนวคิดการเป็นเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกัน และสร้างการรับรู้ในประโยชน์ของการเป็นเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกัน อันเป็นการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวเกิดความคิดสร้างสรรค์ในการให้บริการแก่ประชาชน ตลอดจนการพัฒนาองค์กรของตนเอง ดังนั้น ความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายความร่วมมือจึงถูกกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการ จึงนำไปสู่ความไว้วางใจระหว่างกันในภาคีเครือข่ายความร่วมมือ และเห็นความสำคัญของการเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายความร่วมมือมากขึ้นเรื่อย ๆ<sup>15</sup>

กล่าวโดยสรุป การริเริ่มความร่วมมือเกิดจากความสลับซับซ้อนของสภาพปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมและความเหลื่อมล้ำในสังคมตามมา ขณะที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดไม่สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาได้เพียงลำพังเนื่องจากขาดแคลนบุคลากรในการดำเนินงานเฉพาะทาง ขาดแคลนอุปกรณ์เครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ขาดแคลนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในชุมชนท้องถิ่น ขาดแคลนองค์ความรู้และประสบการณ์ในการพัฒนาวิชาชีพแก่เด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา ขณะเดียวกันปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาสามารถส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนในท้องถิ่นทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ดังนั้น เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญ และได้จัดทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในท้องถิ่นของตน ผ่านกลไกการทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐ

<sup>14</sup> นุชากร มาศมมาตล, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ชารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 21 พฤศจิกายน 2559.

<sup>15</sup> จิรภัทร เหมะรัตน์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ชารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.

ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนในท้องถิ่น โดยเริ่มดำเนินการในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 จนถึงปัจจุบัน

#### 4.1.1.2 ตัวแสดงในเครือข่ายความร่วมมือ

สำหรับตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในความร่วมมือของโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด พบว่า นับตั้งแต่มีการดำเนินโครงการในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 จนถึงปัจจุบัน มีภาคีเครือข่ายความร่วมมือทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ดังนี้

ภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.), สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดร้อยเอ็ด, ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด, ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดร้อยเอ็ด, พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดร้อยเอ็ด, วิทยาลัยเทคนิคร้อยเอ็ด, วิทยาลัยอาชีวศึกษาร้อยเอ็ด, วิทยาลัยการอาชีพร้อยเอ็ด, โรงเรียนเทศบาลวัดเวฬุวัน, โรงเรียนเทศบาลวัดสระทอง<sup>16</sup>

ภาคธุรกิจเอกชน ได้แก่ ห้างหุ้นส่วนจำกัดปรีชาพาณิชย์, ห้างหุ้นส่วนจำกัดไพศาลยนต์, ร้านศรีพลาญชัยการไฟฟ้า, ร้านผดุงธรรมการไฟฟ้า<sup>17</sup>

ภาคประชาชน ได้แก่ คณะกรรมการชุมชน, อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.), เด็กที่เคยเข้าร่วมโครงการ, ผู้ปกครองเด็กที่เคยเข้าร่วมโครงการ, สภาเด็กและเยาวชนจังหวัดร้อยเอ็ด, ชมรมช่างผสมสวยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, ชมรมนวดแผนไทยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด<sup>18</sup>

ดังจะสามารถแสดงรายละเอียดตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนเป็นตารางได้ ในตารางที่ 4.1

<sup>16</sup> นุชากร มาศฉมาตล, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ชวารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 21 พฤศจิกายน 2559.

<sup>17</sup> ชำนาญ วิษระกิตติ, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ชวารเลิศ, ม.ป.ท, 24 พฤศจิกายน 2559.

<sup>18</sup> จิรภัทร เหมะรัตน์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ชวารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.

ตารางที่ 4.1 ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน

ภาคส่วนของตัวแสดง	ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในความร่วมมือ
ภาครัฐ	สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.), สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดร้อยเอ็ด, ศูนย์การศึกษานอกกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด, ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดร้อยเอ็ด, พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดร้อยเอ็ด, วิทยาลัยเทคนิคร้อยเอ็ด, วิทยาลัยอาชีวศึกษาร้อยเอ็ด, วิทยาลัยการอาชีพร้อยเอ็ด, โรงเรียนเทศบาลวัดเวฬุวัน, โรงเรียนเทศบาลวัดสระทอง
ภาคส่วนของตัวแสดง	ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในความร่วมมือ
ภาคธุรกิจเอกชน	ห้างหุ้นส่วนจำกัดปรีชาพาณิชย์, ห้างหุ้นส่วนจำกัดไพศาลยนต์, ร้านศรีพลาญชัยการไฟฟ้า, ร้านผดุงธรรมการไฟฟ้า
ภาคประชาชน	คณะกรรมการชุมชน, อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.), เด็กที่เคยเข้าร่วมโครงการ, ผู้ปกครองเด็กที่เคยเข้าร่วมโครงการ, สภาดูแลและเยาวชนจังหวัดร้อยเอ็ด, ชมรมช่างผสมสีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, ชมรมนวดแผนไทยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

กล่าวโดยสรุป ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในความร่วมมือ ในโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด นับตั้งแต่มีการดำเนินโครงการในปี พ.ศ. 2553 จนถึงปัจจุบันนั้น ภาคีเครือข่ายความร่วมมือประกอบด้วยทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน

#### 4.1.1.3 บทบาทของตัวแสดงในเครือข่ายความร่วมมือ

สำหรับบทบาทของตัวแสดงที่เป็นภาคีความร่วมมือ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) การวางแผนและตัดสินใจ กล่าวคือ เป็นการร่วมกันคิด กำหนดแนวทาง มาตรการ ให้เหมาะสมกับการบริหารจัดการโครงการ เพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (2) การลงมือปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นการดำเนินงานตามแผนงาน ที่ภาคีเครือข่ายกำหนดขึ้นร่วมกัน (3) การแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากร กล่าวคือ เป็นการแลกเปลี่ยนหรือระดมทรัพยากร อาทิ เงิน อุปกรณ์เครื่องมือ เทคโนโลยี บุคลากร องค์ความรู้และประสบการณ์ จากภาคีเครือข่าย เพื่อแสดงถึงบทบาทของตน ในฐานะตัวแสดงที่เป็น

ภาคีความร่วมมือ ดังคำสัมภาษณ์ของ นายบรรจง โฆษิตจิรนนท์ (นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด) ที่ว่า “บทบาทของภาคีที่เข้ามาร่วมมือมีทั้งที่เข้ามาช่วยกันวางแผนและร่วมตัดสินใจ ร่วมกันปฏิบัติงาน ตลอดจนร่วมแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากรเพื่อดำเนินงาน”<sup>19</sup>

สำหรับด้านการวางแผนและตัดสินใจ พบว่า หน่วยงานที่เข้าร่วมในการวางแผนร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูล ร่วมให้คำปรึกษา ตลอดจนร่วมตัดสินใจ ในช่วงริเริ่มโครงการคือ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และผู้แทนชุมชนในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยมีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นแกนหลักในการประสานความร่วมมือทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์กร ซึ่งหน่วยงานย่อยของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดที่มีบทบาทสำคัญในการประสานความร่วมมือคือ กองสวัสดิการสังคมเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และสำนักการศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด<sup>20</sup> ต่อมา หลังมีการบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ได้มีตัวแสดงที่เข้ามาร่วมมีบทบาทในการวางแผนและตัดสินใจขยายเป็นวงกว้างมากขึ้น ดังคำสัมภาษณ์ของ นายอนุชากร มาศฉมาตล (รองนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด) ที่ว่า

เมื่อมีการบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) หน่วยงานที่ได้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) อาทิ วิทยาลัยการอาชีพร้อยเอ็ด ชมรมช่างผสมเสริมสวยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ร้านเสริมสวยคิดดีบิวตี้ซาลอน ห้างหุ้นส่วนจำกัดปรีชาพาณิชย์ ห้างหุ้นส่วนจำกัดไพศาลยนต์ กองช่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ร้านศรีพลาญชัยการไฟฟ้า ร้านผดุงธรรมการไฟฟ้า โรงเรียนเทศบาลวัดเวฬุวัน โรงเรียนเทศบาลวัดสระทอง ได้เข้ามาร่วมมีบทบาทในการวางแผนร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูล ร่วมให้คำปรึกษา ตลอดจนร่วมตัดสินใจ เนื่องจากหน่วยงานที่ได้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) นั้นต้องลงมือปฏิบัติหรือดำเนินงานตามแผนงานที่เข้าไปกำหนดขึ้นร่วมกัน<sup>21</sup>

สำหรับด้านการลงมือปฏิบัติ พบว่า หน่วยงานที่ลงมือปฏิบัติหรือดำเนินงานตามแผนงานที่เข้าไปกำหนดขึ้นร่วมกันอย่างต่อเนื่อง สม่่าเสมอ จนทำให้โครงการประสบผลสำเร็จและเป็นที่ยอมรับต่อสาธารณะชน คือ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ผู้แทนชุมชนในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด วิทยาลัยการอาชีพร้อยเอ็ด ชมรมช่างผสมเสริมสวยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ห้างหุ้นส่วนจำกัดปรีชาพาณิชย์ ห้างหุ้นส่วนจำกัดไพศาลยนต์ กองช่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ร้านศรีพลาญชัยการไฟฟ้า

<sup>19</sup> บรรจง โฆษิตจิรนนท์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท., 21 พฤศจิกายน 2559.

<sup>20</sup> ธนาภรณ์ กุลจิตรตรี, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท., 24 พฤศจิกายน 2559.

<sup>21</sup> อนุชากร มาศฉมาตล, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 21 พฤศจิกายน 2559.

ร้านผดุงธรรมการไฟฟ้า โรงเรียนเทศบาลวัดเวฬุวัน โรงเรียนเทศบาลวัดสระทอง ส่วนหน่วยงานที่เข้าร่วมเพียงบางขั้นตอน แต่ก็ยังเป็นขั้นตอนที่นับได้ว่าสำคัญ อาทิ ในด้านการช่วยสนับสนุนงบประมาณ ได้แก่ สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) ในด้านการช่วยสนับสนุนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา ได้แก่ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดร้อยเอ็ด และพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดร้อยเอ็ด ในด้านการช่วยสนับสนุนบุคลากรมาเป็นวิทยากรอบรมคุณธรรมจริยธรรม ได้แก่ ศูนย์การศึกษาครอบครัวและ การศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด และสภาเด็กและเยาวชนจังหวัดร้อยเอ็ด ในด้านการช่วยสนับสนุนบุคลากรมาเป็นวิทยากรอบรมความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ ได้แก่ ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดร้อยเอ็ด วิทยาลัยเทคนิคร้อยเอ็ด และวิทยาลัยอาชีวศึกษาร้อยเอ็ด<sup>22</sup>

สำหรับด้านการแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากร พบว่า หน่วยงานภาคีเครือข่ายที่ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ คือ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยให้การสนับสนุนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 จนถึงปัจจุบัน และสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) โดยให้การสนับสนุนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – พ.ศ. 2555<sup>23</sup> หน่วยงานภาคีเครือข่ายที่ให้การสนับสนุนด้านข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา ได้แก่ กองสวัสดิการสังคมเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด , สำนักงานศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดร้อยเอ็ด, พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดร้อยเอ็ด, คณะกรรมการชุมชน, อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.), ผู้ปกครองเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา<sup>24</sup> หน่วยงานภาคีเครือข่ายที่สนับสนุนด้านสถานที่ อุปกรณ์เครื่องมือ เทคโนโลยีในการจัดอบรมคุณธรรมจริยธรรม ได้แก่ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ส่วนหน่วยภาคีเครือข่ายที่สนับสนุนด้านสถานที่ อุปกรณ์เครื่องมือ เทคโนโลยีในการจัดอบรมเพื่อถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ ได้แก่ กองช่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, วิทยาลัยการอาชีพร้อยเอ็ด, ห้างหุ้นส่วนจำกัดปรีชาพาณิชย์, ห้างหุ้นส่วนจำกัดไพศาลยนต์, ร้านศรีพลาญชัยการไฟฟ้า, ร้านผดุงธรรมการไฟฟ้า, ชมรมช่างผสมเสริมสวยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด,

<sup>22</sup> จิรภัทร เหมะรัตน์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.

<sup>23</sup> นุชากร มาคณมาตล, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 21 พฤศจิกายน 2559.

<sup>24</sup> ประสงค์ โพธิ์เนียม, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 22 พฤศจิกายน 2559.

ชมรมนวดแผนไทยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, โรงเรียนเทศบาลวัดเวฬุวัน, โรงเรียนเทศบาลวัดสระทอง<sup>25</sup> หน่วยภาคีเครือข่ายที่ให้การสนับสนุนด้านบุคลากรที่จะมาเป็นวิทยากรถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์วิชาชีพให้กับเด็กและเยาวชนที่เข้าร่วมโครงการ ได้แก่ กองช่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, วิทยาลัยเทคนิคร้อยเอ็ด, วิทยาลัยอาชีวศึกษาร้อยเอ็ด, โรงเรียนเทศบาลวัดเวฬุวัน, โรงเรียนเทศบาลวัดสระทอง, ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดร้อยเอ็ด<sup>26</sup> หน่วยภาคีเครือข่ายที่ให้การสนับสนุนด้านบุคลากรเพื่อมาเป็นวิทยากรอบรมคุณธรรมจริยธรรม ได้แก่ สำนักงานการศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, ศูนย์การศึกษาอนุบาลและการศึกษาตามอัธยาศัย อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด, พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดร้อยเอ็ด, สภาเด็กและเยาวชนจังหวัดร้อยเอ็ด<sup>27</sup>

ดังจะสามารถแสดงรายละเอียดบทบาทของตัวแสดงที่เป็นภาคีความร่วมมือในด้านการแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากรเป็นตารางได้ ในตารางที่ 4.2

---

<sup>25</sup> จิรภัทร เหมะรัตน์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.

<sup>26</sup> วิชัย พรหมเกตุ, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 22 พฤศจิกายน 2559.

<sup>27</sup> จิรภัทร เหมะรัตน์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.

ตารางที่ 4.2 บทบาทของตัวแสดงด้านการแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากร

บทบาทของตัวแสดงด้านการแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากร	ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง
หน่วยงานภาคีเครือข่ายที่ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ	เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยให้การสนับสนุนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 จนถึงปัจจุบัน และสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) โดยให้การสนับสนุนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – พ.ศ. 2555
หน่วยงานภาคีเครือข่ายที่ให้การสนับสนุนด้านข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา	กองสวัสดิการสังคมเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, สำนักงานศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดร้อยเอ็ด, พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดร้อยเอ็ด, คณะกรรมการชุมชน, อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.), ผู้ปกครองเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา
หน่วยภาคีเครือข่ายที่สนับสนุนด้านสถานที่ อุปกรณ์ เครื่องมือ เทคโนโลยีในการจัดอบรมเพื่อถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์วิชาชีพ	กองช่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, วิทยาลัยการอาชีพร้อยเอ็ด, ห้างหุ้นส่วนจำกัดปริชาพาณิชย์, ห้างหุ้นส่วนจำกัดไพศาลยนต์, ร้านศรีพลาญชัยการไฟฟ้า, ร้านผดุงธรรมการไฟฟ้า, ชมรมช่างผสมสีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, ชมรมนวดแผนไทยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, โรงเรียนเทศบาลวัดเวฬุวัน, โรงเรียนเทศบาลวัดสระทอง
หน่วยภาคีเครือข่ายที่สนับสนุนด้านสถานที่ อุปกรณ์ เครื่องมือ เทคโนโลยีในการจัดอบรมคุณธรรมจริยธรรม	เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด
หน่วยภาคีเครือข่ายที่ให้การสนับสนุนด้านบุคลากรที่จะมาเป็นวิทยากรถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์วิชาชีพให้กับเด็กและเยาวชนที่เข้าร่วมโครงการ	กองช่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, วิทยาลัยเทคนิคร้อยเอ็ด, วิทยาลัยอาชีวศึกษาร้อยเอ็ด, โรงเรียนเทศบาลวัดเวฬุวัน, โรงเรียนเทศบาลวัดสระทอง, ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดร้อยเอ็ด
หน่วยภาคีเครือข่ายที่ให้การสนับสนุนด้านบุคลากรเพื่อมาเป็นวิทยากรอบรมคุณธรรมจริยธรรม	สำนักงานศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด, พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดร้อยเอ็ด, สภาเด็กและเยาวชนจังหวัดร้อยเอ็ด



กล่าวโดยสรุป บทบาทของตัวแสดงที่เป็นภาคีความร่วมมือ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) ส่วนที่เป็นการวางแผนและตัดสินใจ ในโครงการนี้มีหน่วยงานที่เข้าร่วมในการวางแผน ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูล ร่วมให้คำปรึกษา ตลอดจนร่วมตัดสินใจทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน (2) ส่วนที่เป็นการลงมือปฏิบัติ ในโครงการนี้มีทั้งหน่วยงานทั้ง จากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ที่ลงมือปฏิบัติหรือดำเนินงานตามแผนงานที่เข้าไป กำหนดขึ้นร่วมกันอย่างต่อเนื่อง สม่่าเสมอ จนทำให้โครงการประสบผลสำเร็จ และเป็นที่ยอมรับต่อ สาธารณะชน และหน่วยงานที่เข้าร่วมเพียงบางขั้นตอน แต่ก็ยังเป็นขั้นตอนที่นับได้ว่าสำคัญ (3) การแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากร ในโครงการนี้มีทั้งการแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากรด้าน เงินงบประมาณ ข้อมูลข่าวสาร อุปกรณ์เครื่องมือ เทคโนโลยี สถานที่ บุคลากร ความรู้ และประสบการณ์ ทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน

#### 4.1.1.4 การจัดโครงสร้างการทำงานในเครือข่ายความร่วมมือ

สำหรับการจัดโครงสร้างการทำงานในความร่วมมือ ในโครงการนี้ พบว่า มีการจัด โครงสร้างการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ และรูปแบบภาคีเครือข่ายการทำงานร่วมกัน ดังคำสัมภาษณ์ของ นายอนุชากร มาศฉมาตล (รองนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด) ที่ว่า

มีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินโครงการซึ่งเป็นคณะกรรมการร่วมที่ไม่มี สถานะนิติบุคคล ที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานทุกฝ่ายของเทศบาล เมืองร้อยเอ็ดเอง และผู้แทนจากหน่วยงานภาคีทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน นอกจากนี้ ได้มีการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปแบบ ภาคีเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดกับหน่วยงาน ภาคีทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน กล่าวคือ ได้มีการร่วมกันลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) อย่างเป็นทางการ เพื่อเป็น กติกาในการทำงานร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ในโครงสร้างการทำงานร่วมกันนั้น การประสานความร่วมมือระหว่างกันจะมีทั้งความสัมพันธ์ในรูปแบบที่เป็น ทางการและไม่เป็นทางการผสมกันไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความ เหมาะสม<sup>28</sup>

<sup>28</sup> อนุชากร มาศฉมาตล, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 21 พฤศจิกายน 2559.

กล่าวโดยสรุป การจัดโครงสร้างการทำงานในความร่วมมือ ในโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนั้น มีการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ และรูปแบบภาคีเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดกับหน่วยงานภาคีทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน มีการประสานความร่วมมือกันทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการผสมกันไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความเหมาะสม

#### 4.1.1.5 การตัดสินใจในเครือข่ายความร่วมมือ

สำหรับการตัดสินใจร่วมกัน ในโครงการนี้ พบว่า มีลักษณะการตัดสินใจทั้งในรูปแบบการตัดสินใจโดยผู้บริหารของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และรูปแบบการตัดสินใจผ่านคณะกรรมการหรือตัวแทนภาคีเครือข่าย โดยสำหรับการตัดสินใจโดยผู้บริหารของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด กล่าวคือ เนื่องจากโครงการดังกล่าวนี้ เป็นโครงการที่ริเริ่มโดยผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ในฐานะผู้นำท้องถิ่น ดังนั้น รูปแบบการตัดสินใจก็มักจะมีลักษณะเปิดโอกาส รับฟังความคิดเห็นของภาคีเครือข่ายจากภาคส่วนต่าง ๆ แต่หากเป็นเรื่องจำเป็นหรือต้องเร่งด่วนตามสถานการณ์ ผู้ที่ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายก็มักจะเป็นผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ในฐานะผู้นำท้องถิ่น<sup>29</sup> โดยปัจจัยเกื้อหนุนให้เกิดการตัดสินใจโดยผู้บริหารของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด คือ การมีจำนวนตัวแสดงที่เกี่ยวข้องหรือภาคีเครือข่ายที่ไม่มากเท่าใดนัก ทำให้สามารถปรึกษาหารือ เสร็จจ่าต่อรองได้รวดเร็วไม่ยืดเยื้อ<sup>30</sup> และผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเอง ก็มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ และที่สำคัญกล้าคิดกล้าตัดสินใจในการทำงาน<sup>31</sup> ส่วนการตัดสินใจผ่านคณะกรรมการหรือตัวแทนภาคีเครือข่าย กล่าวคือ เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มีลักษณะเป็นชุมชนเมือง ประชาชนในพื้นที่จึงมีข้อจำกัดในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ดังนั้น กิจกรรมสาธารณะบางอย่างที่มีความเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นโดยตรง จึงจำเป็นที่จะมีการจัดตั้งระบบและกลไกแบบตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามาเป็นคณะกรรมการโครงการสาธารณะเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจร่วมกับตัวแสดงอื่น ๆ ในระบบภาคีเครือข่าย โดยมีกระบวนการตัดสินใจที่อาศัยกลไกการประชุมคณะกรรมการดำเนินโครงการ โดยยึดมติของเสียงส่วนใหญ่ในที่ประชุมเป็นที่สิ้นสุด<sup>32</sup>

<sup>29</sup> สมจิตร พันธไชย, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 29 พฤศจิกายน 2559.

<sup>30</sup> รัตน์ศรี ไพบูลย์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 24 พฤศจิกายน 2559.

<sup>31</sup> ชำนาญ วัชรกิตติ, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 24 พฤศจิกายน 2559.

<sup>32</sup> นุชากร มาศมมาตล, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 21 พฤศจิกายน 2559.

กล่าวโดยสรุป การดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มีการตัดสินใจร่วมกัน 2 รูปแบบ คือ การตัดสินใจโดยผู้บริหารของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และมีการตัดสินใจผ่านคณะกรรมการหรือตัวแทนภาคีเครือข่าย

#### 4.1.1.6 เป้าหมายของการทำงานในเครือข่ายความร่วมมือ

สำหรับการมีเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน ในโครงการนี้ พบว่า ภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนต่างมีเป้าหมายร่วมกัน คือ การแก้ไขปัญหาเด็กนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดให้ลดลง เพื่อป้องกันการก่อเกิดปัญหาอาชญากรอื่น ๆ ตามมา ตลอดจนเพื่อพัฒนาเด็กนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดให้มีการศึกษาที่เหมาะสม มีคุณธรรม จริยธรรม มีอาชีพที่สุจริต และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นจากเดิม<sup>33</sup> นอกจากนี้ เป้าหมายที่สำคัญประการหนึ่งคือ เพื่อให้เกิดวัฒนธรรมความร่วมมือกันในกลุ่มชนท้องถิ่นทุกภาคส่วน โดยเฉพาะความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ดังคำสัมภาษณ์ของ นายบรรจง โฆษิตจิรนนท์ (นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด) ที่ว่า

การบริหารท้องถิ่นด้วยเครือข่ายความร่วมมือ จะทำให้สามารถระดม แบ่งปัน และแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่จำเป็นต่อกันและกันได้ อาทิ เงินงบประมาณ ข้อมูลข่าวสาร อุปกรณ์เครื่องมือ เทคโนโลยี องค์กรความรู้และประสบการณ์ ภายใต้การวางข้อตกลงและกติการ่วมกัน เพื่อร่วมกันบริการสาธารณะ และร่วมกันแก้ไขปัญหาสาธารณะอื่น ๆ ได้อันจะเอื้อประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและตรงจุดความต้องการ<sup>34</sup>

กล่าวโดยสรุป การมีเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน ในโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เข้ามาเป็นภาคีเครือข่ายความร่วมมือ คือ ต้องการแก้ไขปัญหาเด็กนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดให้ลดลง เพื่อป้องกันการก่อเกิดปัญหาอาชญากรอื่น ๆ ตามมา และเพื่อให้เด็กนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นจากเดิม และเพื่อสร้างวัฒนธรรมความร่วมมือกันในกลุ่มชนท้องถิ่นระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

<sup>33</sup> บุญเอื้อ เอกณรงค์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 25 พฤศจิกายน 2559.

<sup>34</sup> บรรจง โฆษิตจิรนนท์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 21 พฤศจิกายน 2559.

#### 4.1.2 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือใน โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

ผู้วิจัยสามารถอธิบายข้อค้นพบตามกรอบคิดว่าด้วยความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล และความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กร ได้ดังนี้

##### 4.1.2.1 ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล

สำหรับปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ด้านความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล พบว่า มีลักษณะสำคัญ คือ

การมีภาวะผู้นำในระบบเครือข่ายความร่วมมือ กล่าวคือ ภาวะผู้นำเกิดขึ้นทั้งในผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด บุคลากรระดับปฏิบัติการ ผู้นำชุมชน และกลุ่มภาคประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้ สำหรับในมิติของผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มประกอบสร้าง ผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงาน ตลอดจนคอยเอื้ออำนวยให้เกิดการต่อยอดด้านความร่วมมืออยู่เสมอ เนื่องจากต้องการที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา เพราะเล็งเห็นถึงข้อจำกัดในการดำเนินการกิจการเพียงลำพัง ขณะเดียวกัน ผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดก็มีกลไกการทำงานที่เป็นทางการของตนเอง มีทรัพยากรที่พร้อมระดับหนึ่ง<sup>35</sup>

ผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีทักษะความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้ภาคีเครือข่ายมีความสมัครใจที่จะให้ความร่วมมือหรือทำตามข้อตกลงที่ร่วมกันจัดทำขึ้นด้วยความเต็มใจได้ และสามารถเป็นผู้ทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยงตัวแสดงต่าง ๆ หรือภาคีจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีภารกิจและเป้าหมายที่สอดคล้องกันในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา โดยกระทำการเจรจาต่อรอง และการสื่อสารที่เข้าใจง่ายและมีความชัดเจนต่อภาคีเครือข่าย จึงทำให้ภาคีเครือข่ายรู้และตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเองได้อย่างชัดเจน<sup>36</sup>

ผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีความสามารถในการเป็นผู้นำเพื่อสร้างเครือข่ายการทำงาน โดยสามารถที่จะเชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันของสมาชิกภาคีเครือข่าย ด้วยการประสานจุดแข็งของสมาชิกภาคีเครือข่ายให้กลายเป็นศักยภาพองค์กรรวมเพื่อบริหารจัดการโครงการ ขณะเดียวกันผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดก็รู้และตระหนักในข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของภาคีเครือข่าย

<sup>35</sup> จิรภัทร เหมะรัตน์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.

<sup>36</sup> สุตใจ ดวงตั้ง, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 24 พฤศจิกายน 2559.

ด้วย พร้อมกับการชี้แจงถึงข้อจำกัดของแต่ละสมาชิกเครือข่ายให้เป็นที่รับทราบกันถ้วนหน้าในภาคีเครือข่าย จึงทำให้การขอความร่วมมือและการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันในภาคีเครือข่ายดำเนินไปได้โดยไม่เกิดการคับข้องใจระหว่างกัน เนื่องจากสมาชิกภาคีสามารถยอมรับความแตกต่างในศักยภาพของสมาชิกภาคีเครือข่ายด้วยกันได้ ผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดยังมีทักษะในการเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยหาทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันได้เสมอ เมื่อต้องการเพิ่มเติมกิจกรรมเสริมใหม่ ๆ เข้ามาในโครงการ<sup>37</sup>

อนึ่ง ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีภาวะผู้นำจนสามารถประสาน เชื่อมโยง และสร้างเครือข่ายการทำงานได้ คือ การมีประสบการณ์ในตำแหน่งการบริหารท้องถิ่นเป็นระยะเวลายาวนาน ดังคำสัมภาษณ์ของ นายสมจิตร์ พันธไชย (รองผู้อำนวยการวิทยาลัยการอาชีพร้อยเอ็ด) ที่ว่า

การที่ผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีความสามารถในการเป็นผู้นำเพื่อสร้างเครือข่ายการทำงานได้ เพราะมีประสบการณ์การทำงานอย่างต่อเนื่องที่ยาวนาน นั่นคือ คณะผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดชุดนายบรรจง โฆษิตจรีนันท์ ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดตั้งแต่ พ.ศ. 2538 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นเวลากว่าสองทศวรรษ หรือราว 5 สมัยแห่งวาระการเลือกตั้ง) ดังนั้น เมื่อนโยบายต่อเนื่องการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือก็ย่อมทำได้<sup>38</sup>

อีกทั้ง ผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มีความตระหนักและให้ความสำคัญกับความต่อเนื่องของกิจกรรมโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา จึงได้มีการกำหนดโครงการดังกล่าวนี้ไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดทุกปี นับแต่เริ่มดำเนินโครงการ ดังนั้นโครงการนี้จึงมีแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรรองรับ และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานที่มุ่งให้ทุกฝ่ายงานในเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีส่วนร่วมรับผิดชอบร่วมกันอย่างครอบคลุมและทั่วถึง ซึ่งถือเป็นวิธีการจัดการความเสี่ยงด้านความต่อเนื่องและความสำเร็จของโครงการอีกด้านหนึ่งมาโดยตลอดระยะเวลาที่ดำเนินโครงการ ทั้งนี้เนื่องจากกิจกรรมโครงการดังกล่าวนี้ จะเกี่ยวข้องกับการ

<sup>37</sup> วิชัย พรหมเกตุ, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 22 พฤศจิกายน 2559.

<sup>38</sup> สมจิตร์ พันธไชย, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 29 พฤศจิกายน 2559.

ประเมินผลการทำงานของทั้งระดับฝ่ายงานขององค์กรและบุคคล<sup>39</sup> ดังคำสัมภาษณ์ของ นายอนุชากร มาศฉมาดล (รองนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด) ที่ว่า

โครงการนี้ เราได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันทุกฝ่ายงานในเทศบาล จึงได้มีคำสั่งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานให้ ครอบคลุมทุกฝ่ายงานของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเอง เพื่อจัดการความเสี่ยง ของการดำเนินโครงการไปในตัว โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นประธาน มีรองนายกเทศมนตรีทั้ง 3 ท่านเป็นรองประธาน มีประธานสภา รองประธานสภา ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม ผู้อำนวยการกองคลัง ผู้อำนวยการกองช่าง ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล ผู้จัดการสถานธนาณูปการ ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดเทศบาล หัวหน้าฝ่าย การศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย เป็นกรรมการ ซึ่งในระดับ ปฏิบัติภาคสนามก็จะมีบุคลากรของแต่ละฝ่ายงานเข้ามาร่วมปฏิบัติงาน<sup>40</sup>

ดังนั้น หากเกิดกรณีที่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองชุดนี้ ซึ่งเป็นชุดที่เป็นตัวแสดงหลักใน การริเริ่มผลักดันโครงการดังกล่าวนี้ ไม่ได้รับเลือกให้อยู่ต่อในตำแหน่งผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด การดำรงอยู่และความต่อเนื่องของโครงการก็ยังสามารถดำเนินการต่อไปได้เช่นเดิม และไม่ว่าจะมีการ เลือกตั้ง แล้วเปลี่ยนผู้บริหารชุดอื่น ๆ หรือชุดใดก็ตาม โครงการนี้ก็ยังคงได้รับความสำคัญและจะ ได้รับการสานต่อดังเช่นเดิม เนื่องจากเป็นโครงการที่ฝ่ายสภา ฝ่ายข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่ทุก ประเภทในองค์กรได้มีความสมัครใจ ตระหนัก และให้ความสำคัญกับกิจกรรมโครงการนี้มาอย่างสำ เสมอ และมีแนวโน้มจะให้ความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากกิจกรรมโครงการนี้มีความสอดคล้อง กับกระของปัญหาและกระแสนโยบายระดับประเทศ และที่สำคัญโครงการนี้เป็นโครงการที่ตรงกับ ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นต้นทุน และโครงการนี้ก็ถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาของ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมาอย่างยาวนาน จนผู้ปฏิบัติงานรู้สึกเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ต้องพัฒนาร่วมกัน หรืออีกนัยหนึ่ง โครงการนี้ได้สร้างสำนึกร่วมให้กับผู้ปฏิบัติงานในเครือข่ายการทำงานในการแก้ไข

<sup>39</sup> บรรจง โฆษิตจिरนนท์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท., 21 พฤศจิกายน 2559.

<sup>40</sup> อนุชากร มาศฉมาดล, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 21 พฤศจิกายน 2559.

ปัญหาและพัฒนาเพื่อลูกหลานในชุมชนท้องถิ่นของพวกเขาเอง<sup>41</sup> อีกทั้ง บุคลากรในระดับปฏิบัติการมีข้อมูลเกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ มากกว่านักการเมืองที่เข้ามาเป็นฝ่ายบริหารองค์กร บุคลากรระดับปฏิบัติการย่อมรู้ดีว่าการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ มีข้อจำกัด และอุปสรรคอย่างไร<sup>42</sup>

สำหรับในมิติของบุคลากรระดับปฏิบัติการ กล่าวคือ เนื่องจากการดำเนินโครงการ ได้มีกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่บุคลากรระดับปฏิบัติการภายในเครือข่ายค่อนข้างมาก เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ดังนั้น ภาวะผู้นำที่เกิดขึ้นไม่ได้กระจุกตัวอยู่ที่ผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเพียงฝ่ายเดียว หากแต่ปรากฏการณ์ภาวะผู้นำเกิดขึ้นกับบุคลากรระดับปฏิบัติการในระบบเครือข่ายด้วย ดังคำสัมภาษณ์ของ นายบรรจง โฆษิตจिरนนท์ (นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด) ที่ว่า

ผลของการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้กับบุคลากรระดับปฏิบัติการ ทำให้บุคลากรระดับปฏิบัติการในภาคีเครือข่ายมีเข้มแข็งทั้งทางร่างกายและจิตใจ ไม่หวั่นไหว ไม่ว่าจะตกอยู่ในสถานการณ์อย่างใดก็ตาม กล้าที่จะรับทั้งผิดและรับทั้งชอบ มีความเชื่อมั่นในตนเอง เชื่อมั่นในเพื่อนร่วมงาน และเชื่อมั่นในหน่วยงานของตน มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีวิสัยทัศน์ คิดในสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม รู้จักพูด เพื่อถ่ายทอดความคิดให้ผู้อื่นได้รับทราบและปฏิบัติตามได้ถูกต้อง ตลอดจนมีความขยันอดทนในการทำงาน<sup>43</sup>

สำหรับในมิติของผู้นำชุมชน กล่าวคือ ผู้นำชุมชนที่เข้ามาเป็นภาคีเครือข่ายนั้น เป็นบุคคลที่ประชาชนในชุมชนให้การยอมรับ มีความตื่นตัว ตระหนัก และให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตน ดังนั้น เมื่อผู้นำชุมชน เป็นบุคคลที่ประชาชนในชุมชนให้การยอมรับ การขับเคลื่อนให้เกิดความร่วมมือจากประชาชนกลุ่มเป้าหมายของโครงการ ก็สามารถทำได้โดยไม่มีอุปสรรคเท่าใดนัก<sup>44</sup>

<sup>41</sup> ประสงค์ โปธิ์เนียม, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 22 พฤศจิกายน 2559; วิชัย พรหมเกตุ, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 22 พฤศจิกายน 2559.

<sup>42</sup> จิรภัทร เหมะรัตน์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.

<sup>43</sup> บรรจง โฆษิตจिरนนท์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 21 พฤศจิกายน 2559.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน.

สำหรับในมิติของกลุ่มภาคประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการ ได้เล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับ ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับโครงการ การทำงานแบบเครือข่ายได้เปิดโอกาสให้กลุ่มประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการเกิดการเรียนรู้จากวัฒนธรรมการทำงานแบบเครือข่ายจนนำไปสู่การมีภาวะผู้นำในตัวเองขึ้นได้<sup>45</sup>

ดังนั้น การมีภาวะผู้นำของผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด บุคลากรระดับปฏิบัติการ ผู้นำชุมชน และกลุ่มภาคประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ ส่งผลให้สมาชิกภาคีในเครือข่ายด้วยกันและประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่างก็มีความไว้วางใจ เชื่อถือ และยอมรับในตัวองค์กรภาคีเครือข่าย อีกทั้ง ที่ผ่านมา องค์กรภาคีที่ถูกเลือกสรรให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายความร่วมมือต่างก็มีผลงานในการบริการสาธารณะเป็นที่พอใจต่อสมาชิกภาคีด้วยกันและประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น จึงทำให้การประสานความร่วมมือระดับบุคคลในโครงการนี้บรรลุผลเป็นรูปธรรมได้<sup>46</sup>

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ด้านความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคลนั้น มีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้ กล่าวคือ การมีภาวะผู้นำในระบบเครือข่ายความร่วมมือ ซึ่งการมีภาวะผู้นำเกิดขึ้นทั้งในผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด บุคลากรระดับปฏิบัติการ ผู้นำชุมชน และกลุ่มภาคประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ โดยลักษณะภาวะผู้นำของผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนั้น จะมีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม ประกอบสร้าง ผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงาน ตลอดจนคอยเอื้ออำนวยให้เกิดการต่อยอดด้านความร่วมมือ มุ่งบริหารจัดการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาโครงการ สามารถเล็งเห็นถึงข้อจำกัดในการดำเนินการกิจเพียงลำพัง มีทักษะความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้ภาคีเครือข่ายมีความสมัครใจที่จะให้ความร่วมมือหรือทำตามข้อตกลงที่ร่วมกันจัดทำขึ้นด้วยความเต็มอกเต็มใจได้ สามารถเป็นผู้นำที่ประสานเชื่อมโยงตัวภาคีจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีภารกิจและเป้าหมายที่สอดคล้องกับโครงการ สามารถเจรจาต่อรอง และการสื่อสารได้เข้าใจง่ายและมีความชัดเจนต่อภาคีเครือข่าย ทำให้ภาคีเครือข่ายรู้และตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเองได้อย่างชัดเจน สามารถการเป็นผู้นำเพื่อสร้างเครือข่ายการทำงาน โดยสามารถที่จะเชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันของสมาชิกภาคีเครือข่ายด้วยการผสมผสานจุดแข็งของสมาชิกภาคีเครือข่ายให้กลายเป็นศักยภาพองค์รวมเพื่อบริหารจัดการโครงการ สามารถรู้และตระหนักในข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของภาคีเครือข่ายด้วย สามารถชี้แจงถึงข้อจำกัดของแต่ละสมาชิกเครือข่ายให้เป็นที่รับทราบกันถ้วนหน้าในภาคีเครือข่าย จึงทำให้การขอ

<sup>45</sup> บุญเอื้อ เอกณรงค์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 25 พฤศจิกายน 2559.

<sup>46</sup> สมจิตร พันธไชย, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 29 พฤศจิกายน 2559.



ความร่วมมือและการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันในภาคีเครือข่ายดำเนินไปได้โดยไม่เกิดการคับข้องใจระหว่างกัน เนื่องจากสมาชิกภาคีสามารถยอมรับความแตกต่างในศักยภาพของสมาชิกภาคีเครือข่ายด้วยกันได้ มีทักษะในการเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยหาทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันได้เสมอ เมื่อต้องการเพิ่มเติมกิจกรรมเสริมใหม่ ๆ เข้ามาในโครงการ มีประสบการณ์ในตำแหน่งการบริหาร ท้องถิ่นเป็นระยะเวลายาวนาน มีความตระหนักและให้ความสำคัญกับความต่อเนื่องของกิจกรรมโครงการ ดำเนินโครงการโดยมีแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรรองรับ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานที่มุ่งให้ทุกฝ่ายงานมีส่วนร่วมรับผิดชอบร่วมกันอย่างครอบคลุมและทั่วถึง ซึ่งถือเป็นวิธีการจัดการความเสี่ยงในการดำเนินโครงการ และกำหนดให้การดำเนินโครงการเชื่อมโยงกับการประเมินผลการทำงานของทั้งระดับฝ่ายงานขององค์กรและบุคคล สำหรับลักษณะภาวะผู้นำของบุคลากรระดับปฏิบัติการนั้น จะมีเข้มแข็งทั้งทางร่างกายและจิตใจ ไม่หวั่นไหว ไม่ว่าจะตกอยู่ในสถานการณ์อย่างใดก็ตาม กล่าวที่จะรับทั้งผิดและรับทั้งชอบ มีความเชื่อมั่นในตนเอง เชื่อมั่นในเพื่อนร่วมงาน และเชื่อมั่นในหน่วยงานของตน มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีวิสัยทัศน์ คิดในสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม รู้จักพูด เพื่อถ่ายทอดความคิดให้ผู้อื่นได้รับทราบและปฏิบัติตามได้ถูกต้องตลอดจนมีความขยันอดทนในการทำงาน สำหรับภาวะผู้นำของผู้นำชุมชนนั้น จะเป็นบุคคลที่ประชาชนในชุมชนให้การยอมรับด้วยดี มีความตื่นตัว ตระหนัก และให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตน เมื่อมีการขับเคลื่อนให้เกิดความร่วมมือจากประชาชนกลุ่มเป้าหมายของโครงการ ก็สามารถทำได้โดยไม่มีอุปสรรคเท่าใดนัก สำหรับภาวะผู้นำของกลุ่มภาคีประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการนั้น จะคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับ ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับโครงการ มีทัศนคติที่ดีและเปิดใจกับการเรียนรู้วัฒนธรรมการทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือ และพร้อมที่จะให้ความร่วมมือเพื่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นเสมอ ดังนั้น ทั้งสมาชิกภาคีในเครือข่ายด้วยกันและประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่างก็มีความไว้วางใจ เชื่อถือ และยอมรับเครือข่ายความร่วมมือการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

#### 4.1.2.2 ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กร

สำหรับปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ด้านความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กร พบว่า มีลักษณะสำคัญ คือ

มีหน่วยงานหลักที่มีความพร้อมคอยทำหน้าที่ประสานงานและเชื่อมโยงสมาชิกในเครือข่ายด้วยกัน ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการตามสถานการณ์และความเหมาะสม กล่าวคือ ในการประสานความร่วมมือระดับองค์กรนั้น ที่ผ่านมามหาวิทยาลัยร้อยเอ็ดเป็นหน่วยงานภาคีหลักของเครือข่าย ที่มีบทบาทในการเป็นตัวแสดงหลักที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงตัวแสดงอื่น ๆ ด้วยการ

ประสานความร่วมมือทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งเทศบาลร้อยเอ็ดมีศักยภาพที่สามารถทำได้ เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีอำนาจรัฐรองรับในการขับเคลื่อน ถูกต้องตามกฎหมาย มีทรัพยากรทางการเงินและบุคลากรที่เพียงพอต่อการทำหน้าที่ดำเนินประสานงานกับภาคีเครือข่าย<sup>47</sup> ซึ่งหน่วยงานที่เป็นแกนหลักในภาคีเครือข่ายก็มีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นต้นทุน กล่าวคือ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเอง ยังมีวัฒนธรรมองค์กรที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือหรือการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อร่วมกันบริการสาธารณะ ซึ่งที่ผ่านมา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ได้มีการบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างหลากหลาย<sup>48</sup> ดังคำสัมภาษณ์ของ นายบรรจง โฆษิตจิรนนท์ (นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด) ที่ว่า

ที่ผ่านมา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ได้มีการบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างหลากหลาย อาทิ ในปี พ.ศ. 2552 ได้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับคณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม เพื่อพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของเด็กที่มีความต้องการพิเศษ สามารถจัดกิจกรรมการเรียนการสอนได้ถูกต้อง และเหมาะสมกับนักเรียนพิเศษแต่ละประเภท ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 ได้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับองค์กรปกครองท้องถิ่นข้างเคียง ได้แก่ อบต.เหนือเมือง อบต.รอบเมือง อบต.ดงลาน อบต.ขอนแก่น เพื่อจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย โดยมุ่งเน้นให้บริการขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้านบรรเทาสาธารณภัย ดำเนินการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร่วมกันป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง ภัยที่เกิดจากสารเคมีและวัตถุอันตรายรั่วไหล และสาธารณภัยอื่น ๆ ต่อมา ในปี พ.ศ. 2556 ได้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อความร่วมมือทางวิชาการ ได้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด เพื่อการพัฒนาการเรียนสู่อาเซียน ได้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ศูนย์วิจัยและพัฒนาการศึกษา เพื่อพัฒนาการเรียนการสอน ตั้งแต่ระดับการศึกษาปฐมวัยจนถึงระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้พัฒนากระบวนการ

<sup>47</sup> บรรจง โฆษิตจิรนนท์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ชวารเลิศ, ม.ป.ท., 21 พฤศจิกายน 2559.

<sup>48</sup> ธนาภรณ์ กุลจิตรตรี, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ชวารเลิศ, ม.ป.ท., 24 พฤศจิกายน 2559; สุดใจ ดวงตั้ง, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ชวารเลิศ, ม.ป.ท., 24 พฤศจิกายน 2559.

จัดการเรียนการสอนในสถานศึกษาที่สังกัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ได้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อพัฒนาการจัดการเรียนรู้ระดับปฐมวัย ให้กับโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ให้เหมาะสมกับความต้องการของผู้เรียน ตลอดจนพัฒนาครูผู้สอนให้สามารถจัดกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นองค์กรที่มีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกับผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่น ๆ ย่อมเป็นแรงเสริมที่ส่งผลในเชิงบวกให้การบริหารจัดการโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนี้ไปด้วย<sup>49</sup>

ขณะเดียวกัน วัฒนธรรมการเครือข่ายความร่วมมือยังถูกผลักดันเพื่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ เรื่องเครือข่ายความร่วมมือได้กำหนดหรือระบุไว้ในนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นแผนพัฒนาของระดับองค์กร ดังจะเห็นได้จาก แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2559 – พ.ศ. 2561) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเอง ที่กำหนดให้เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดต้องพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือ อาทิ เครือข่ายศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย เครือข่ายกลุ่มอาชีพ เครือข่ายสถานศึกษา เครือข่ายสุขภาพในชุมชน เครือข่ายป้องกันโรคอ้วน เครือข่ายผู้สูงอายุ เครือข่ายชมรมช่างผสมเสริมสวย เครือข่ายอาสาสมัครชุมชนด้านการทะเบียนราษฎร เครือข่ายองค์กรประชาชน ตลอดจนเครือข่ายชุมชน เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมเพื่อการสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง<sup>50</sup> ดังนั้น ไม่ว่าจะในเชิงนโยบายขององค์กร หรือวัฒนธรรมขององค์กร เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดก็มักจะยึดมั่นในหลักเกณฑ์การทำงานร่วมกันไว้เป็นที่ตั้ง เนื่องจากว่าการบริการสาธารณะไม่ใช่งานของขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง หากแต่เป็นงานของทุก ๆ องค์กรในท้องถิ่นเดียวกันที่ต้องร่วมด้วยช่วยกันทำ<sup>51</sup> ประกอบกับเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเองก็มีความมุ่งมั่นในการสร้างเครือข่ายการทำงานของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เนื่องจากการสร้างเครือข่ายการทำงาน ถือเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่สำคัญของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในฐานะองค์กรภาครัฐ ที่พยายามจะโน้มน้าวตัวแสดงจากภาคส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่น ให้เห็นด้วยกับนโยบายของตน โดยเฉพาะบางตัวแสดงที่เคยไม่เห็นด้วยกับนโยบายต่าง ๆ ของทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ให้หันเข้ามามีส่วนร่วม มีบทบาท และเห็นด้วยกับสิ่ง

<sup>49</sup> บรรจง โฆษิตจिरนนท์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 21 พฤศจิกายน 2559.

<sup>50</sup> เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, แผนพัฒนาสามปี (2559-2561) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด, (ร้อยเอ็ด : เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 2559).

<sup>51</sup> บรรจง โฆษิตจिरนนท์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 21 พฤศจิกายน 2559.

ที่ได้เข้าร่วมดำเนินการกับเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อันเป็นการช่วยลดกระแสการต่อต้านการดำเนินนโยบายของทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเอง<sup>52</sup>

ขณะที่องค์กรภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรภาคประชาชน ก็มีการตื่นตัวด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง กล่าวคือ เกิดความตื่นตัวด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเองทั้งความตื่นตัวของภาคธุรกิจเอกชน และความตื่นตัวของภาคประชาชน ดังนั้น ปัญหากลุ่มเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาจึงมีทั้งภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนต่างก็ต้องการที่จะเข้ามาให้ความร่วมมือและช่วยเหลือภาครัฐ<sup>53</sup> ซึ่งการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนนั้น เกิดขึ้นตั้งแต่ระยะเริ่มต้นจนถึงช่วงแห่งความสำเร็จเป็นรูปธรรมของโครงการ<sup>54</sup> ขณะที่องค์กรสมาชิกภาคีเครือข่ายก็มีจำนวนที่เหมาะสม เหมาะกับการประสานความร่วมมือ<sup>55</sup> อีกทั้งแต่ละองค์กรสมาชิกภาคีเครือข่ายก็มีความใกล้ชิดในด้านสถานที่ ที่ตั้ง ระหว่างองค์กรสมาชิกภาคีเครือข่ายด้วยกัน หนุนเสริมให้เกิดจิตสำนึกร่วมในชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากปัญหาสาธารณสุขที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ย่อมส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนในพื้นที่ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมไม่มากก็น้อย ดังนั้นปัญหาที่เกิดจากกลุ่มเด็กนอกระบบการศึกษาในพื้นที่ จึงกลายเป็นปัญหาที่องค์กรสมาชิกภาคีเครือข่ายเล็งเห็นถึงความสำคัญที่จะเข้าร่วมมือกันแก้ไขและพัฒนา<sup>56</sup> และแต่ละองค์กรสมาชิกภาคีเครือข่ายก็มีความต้องการที่จะมีชื่อเสียงของแต่ละองค์กรสมาชิกภาคีเอง เพื่อเป็นการหนุนเสริมให้องค์กรของตนได้รับการยอมรับจากประชาชนมากขึ้น ก็เป็นแรงจูงใจให้องค์กรภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายความร่วมมือ หรืออีกนัยหนึ่ง การมีผลประโยชน์เชิงสร้างสรรค์ร่วมกัน ถือเป็นแรงจูงใจที่สำคัญที่ทำให้สมาชิกภาคีเครือข่ายเข้ามาร่วมคิดร่วมทำจนโครงการนี้สำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม<sup>57</sup>

<sup>52</sup> สูดใจ ดวงตั้ง, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 24 พฤศจิกายน 2559.

<sup>53</sup> บรรจง โฆษิตจिरนนท์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 21 พฤศจิกายน 2559.

<sup>54</sup> นุชากร มาศมมาตล, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 21 พฤศจิกายน 2559.

<sup>55</sup> จิรภัทร เหมะรัตน์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.

<sup>56</sup> พรชนก เชิงหอม, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 28 พฤศจิกายน 2559.

<sup>57</sup> บรรจง โฆษิตจिरนนท์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 21 พฤศจิกายน 2559.

ในระบบเครือข่ายการทำงาน การระดมทรัพยากรเกิดขึ้นทั้งภายในชุมชนท้องถิ่น และภายนอกชุมชนท้องถิ่น<sup>58</sup> แต่ละองค์กรสมาชิกภาคีมีเป้าหมายการทำงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน มีการกำหนดเป้าหมาย บทบาทหน้าที่รับผิดชอบ และความคาดหวังที่เครือข่ายมีต่อสมาชิกจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างเปิดเผยและชัดเจน กล่าวคือ องค์กรสมาชิกภาคีเครือข่ายต่างก็รับรู้ในเป้าหมายร่วม บทบาทหน้าที่รับผิดชอบและความคาดหวังที่เครือข่ายมีต่อตน ดังนั้น การทำงานจึงไม่มีปัญหาเรื่องการดำเนินงานซ้ำซ้อนกันภายในเครือข่าย เพราะมีการแบ่งงานกันทำอย่างลงตัวและชัดเจน<sup>59</sup> ประกอบมีการเลือกสรรองค์กรที่จะเข้าร่วมเป็นองค์กรสมาชิกภาคีเครือข่ายโดยพิจารณาจากจุดแข็งที่องค์กรเหล่านี้มีอยู่ได้อย่างลงตัว<sup>60</sup> แต่ละองค์กรสมาชิกภาคีมีความรู้เขารู้เราอย่างเข้าอกเข้าใจกันภายในเครือข่าย กล่าวคือ องค์กรสมาชิกภาคีเครือข่ายแต่ละภาคส่วนเองก็มีการรับรู้และยอมรับในความแตกต่างทางศักยภาพที่มีอยู่ของแต่ละองค์กรสมาชิกภาคีเครือข่ายด้วยกัน ยอมรับในรูปแบบการบริหารจัดการโครงการ ตลอดจนวัฒนธรรมองค์กรของแต่ละสมาชิกองค์กรภาคีเป็นต้น กิจกรรมที่ขอความร่วมมือจากแต่ละองค์กรสมาชิกในภาคีเครือข่าย จึงเป็นกิจกรรมที่แต่ละสมาชิกองค์กรภาคีมีศักยภาพทำได้ และมีความถนัดในกิจกรรมนั้น ๆ อยู่แล้ว<sup>61</sup> และองค์กรสมาชิกภาคีเครือข่ายก็สามารถสร้างสมดุลทางอำนาจต่อรองเพื่อพึ่งพาอาศัยกันและกันได้ กล่าวคือ ในการร่วมกันดำเนินงาน แต่ละองค์กรสมาชิกภาคีเครือข่าย ยังคงมีตัวตนที่มีความเป็นเอกลักษณ์และมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่น ๆ ในเครือข่ายด้วยกัน อาทิ ความอิสระในการใช้ดุลพินิจเพื่อพัฒนางานที่ตนเองรับผิดชอบ ไม่มีองค์กรสมาชิกหนึ่งองค์กรสมาชิกใดที่จะมีอำนาจควบคุมหรือสั่งการให้ตัวแสดงอื่น ๆ ปฏิบัติตามความต้องการของตนได้ โดยมีได้รับการยอมรับอย่างสมัครใจจากองค์กรสมาชิกภาคีเครือข่ายด้วยกัน ดังนั้น การดำเนินงานจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานความสมัครใจและการยอมรับของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ<sup>62</sup> และแต่ละองค์กรสมาชิกที่เข้ามาเป็นภาคีเครือข่ายมีผู้นำองค์กรที่ให้การ

<sup>58</sup> บรรจง โขจิตจिरนนท์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 21 พฤศจิกายน 2559.

<sup>59</sup> สมจิตร พันธไชย, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 29 พฤศจิกายน 2559.

<sup>60</sup> นุชากร มาศฉมาดล, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 21 พฤศจิกายน 2559.

<sup>61</sup> นุชากร มาศฉมาดล, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 21 พฤศจิกายน 2559.

<sup>62</sup> สมจิตร พันธไชย, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 29 พฤศจิกายน 2559.

สนับสนุนการทำงานในรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือ<sup>63</sup> และเป็นองค์กรที่ได้รับความไว้วางใจจากองค์กรภาคีเครือข่ายด้วยกันและประชาชนในท้องถิ่น<sup>64</sup>

อีกทั้ง แต่ละองค์กรสมาชิกภาคีมีการสื่อสารระหว่างกันภายในเครือข่ายที่มีความคล่องตัว รวดเร็ว และยืดหยุ่น กล่าวคือ การสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรสามารถดำเนินการได้ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังนั้น ความสัมพันธ์ขององค์กรภาคีเครือข่ายในโครงการนี้จึงมีลักษณะทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทำให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็ว และยืดหยุ่นในการติดต่อประสานงานกันเพื่อบริหารจัดการโครงการ<sup>65</sup> มีการจัดระบบข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายร่วมกันได้ เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในเครือข่ายระหว่างกันอย่างกว้างขวางและเป็นระบบ จนสามารถพัฒนาไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ และเกิดความชำนาญในการทำงานในรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือ<sup>66</sup> มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรที่มีความถูกต้อง แม่นยำ ครบถ้วน และตรงตามวัตถุประสงค์ของเครือข่ายความร่วมมือต้องการ<sup>67</sup>

ทั้งนี้ โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษายังเป็นโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมหรือชุมชนโดยรวม<sup>68</sup> ขณะเดียวกันก็เป็นโครงการที่มีความโปร่งใส กล่าวคือ ภาคประชาชนที่อยู่นอกเครือข่ายสามารถสอดส่อง ให้ข้อเสนอแนะ ตรวจสอบการทำงานของเครือข่ายการทำงานในโครงการนี้ได้อย่างใกล้ชิด อาทิ กรณีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนั้น ได้มีการส่งเสริมการทำงานเพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใส ดังจะเห็นได้จากการเผยแพร่หรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวนี้ต่อประชาชนในพื้นที่ทั้งทางเว็บไซต์ วารสาร บอร์ดประชาสัมพันธ์ อีกทั้งประชาชนในท้องถิ่นสามารถร้องทุกข์ ร้องเรียน แสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของเทศบาลบาลได้อีกด้วย<sup>69</sup>

<sup>63</sup> บรรจง โฆษิตจिरนนท์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 21 พฤศจิกายน 2559.

<sup>64</sup> สุกใจ ดวงตั้ง, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 24 พฤศจิกายน 2559.

<sup>65</sup> บรรจง โฆษิตจिरนนท์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 21 พฤศจิกายน 2559.

<sup>66</sup> นุชากร มาศฉมาดล, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 21 พฤศจิกายน 2559.

<sup>67</sup> จิรภัทร เหมะรัตน์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.

<sup>68</sup> ธนาภรณ์ กุลจิตรตรี, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 24 พฤศจิกายน 2559.

<sup>69</sup> สุกใจ ดวงตั้ง, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 24 พฤศจิกายน 2559.

และที่สำคัญในระบบเครือข่ายการทำงาน มีกระบวนการตัดสินใจร่วมกันที่เป็นประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่ายมีส่วนร่วมอย่างเปิดกว้างเป็นพื้นฐาน<sup>70</sup> มีการตรวจสอบ ติดตามผลการดำเนินงาน และรายงานผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้สมาชิกภาคีเครือข่ายได้รับรู้ถึงความก้าวหน้าร่วมกัน<sup>71</sup>

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ด้านความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กรนั้น มีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้ กล่าวคือ มีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นหน่วยงานหลักที่มีความพร้อมคอยทำหน้าที่ประสานงานและเชื่อมโยงสมาชิกในเครือข่ายด้วยกัน และเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในฐานะหน่วยประสานงานหลักก็เป็นองค์กรที่มีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นต้นทุน และการมุ่งมั่นสร้างเครือข่ายการทำงานก็ถือเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่สำคัญของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในฐานะองค์กรภาครัฐ ที่พยายามจะโน้มน้าวตัวแสดงจากภาคส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่นให้เห็นด้วยกับนโยบายของตน ขณะที่องค์กรภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรภาคประชาชนก็มีการตื่นตัวด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งการมีจำนวนภาคีเครือข่ายที่เหมาะสมและความใกล้ชิดในด้านสถานที่ตั้งของแต่ละองค์กรภาคี ก็มีส่วนหนุนเสริมให้เกิดจิตสำนึกร่วมในชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากปัญหาเด็กและเยาวชนเป็นปัญหาสาธารณะที่สามารถส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนในพื้นที่ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ขณะเดียวกันแต่ละองค์กรสมาชิกภาคีเครือข่ายก็มีความต้องการที่จะมีชื่อเสียงและการยอมรับจากประชาชนให้มากขึ้น จึงเป็นแรงจูงใจให้องค์กรภาคีใส่ใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายความร่วมมือ การระดมทรัพยากรเกิดขึ้นทั้งภายในชุมชนท้องถิ่นและภายนอกชุมชนท้องถิ่น แต่ละองค์กรสมาชิกภาคีมีเป้าหมายการทำงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน มีการกำหนดเป้าหมาย บทบาทหน้าที่รับผิดชอบ และความคาดหวังที่เครือข่ายมีต่อภาคีอย่างเปิดเผยและชัดเจน ประกอบกับมีการเลือกสรรองค์กรภาคีจากจุดแข็งที่แต่ละองค์กรภาคีมีอยู่ได้อย่างลงตัว และแต่ละองค์กรภาคีต่างก็มีความรู้เขารู้เราอย่างเข้าอกเข้าใจกันภายในเครือข่ายในระบบเครือข่ายสามารถสร้างความสมดุลทางอำนาจต่อรองเพื่อพึ่งพาอาศัยกันและกันได้ องค์กรภาคีในเครือข่ายต่างก็เป็นองค์กรที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นต้นทุน การสื่อสารระหว่างกันภายในเครือข่ายที่มีความคล่องตัว รวดเร็ว และยืดหยุ่น สามารถดำเนินการได้ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีการจัดระบบข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่อย่างกระจัด

<sup>70</sup> สมจิตร พันธไชย, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 29 พฤศจิกายน 2559.

<sup>71</sup> จิรภัทร เหมะรัตน์, สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.

กระจายร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในเครือข่ายระหว่างกันอย่างกว้างขวางและเป็นระบบ จนสามารถพัฒนาไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน เกิดความชำนาญในการทำงานในรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรก็มีความถูกต้องแม่นยำ ครบถ้วน และตรงตามวัตถุประสงค์ของเครือข่ายความร่วมมือต้องการ ขณะเดียวกัน โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาก็เป็นโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมหรือชุมชนโดยรวม เป็นโครงการที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ และที่สำคัญในระบบเครือข่ายการทำงานมีระบบการตัดสินใจร่วมกันที่เป็นประชาธิปไตย

#### 4.2 อภิปรายผล

เด็กและเยาวชนคืออนาคตของประเทศชาติ เด็กและเยาวชนในวันนี้ คือผู้ใหญ่ในวันหน้า เด็กและเยาวชนจึงเป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่งของประเทศชาติ ดังนั้น เพื่อสร้างเด็กและเยาวชนให้เป็นพลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติชาติให้เจริญและมั่นคง การเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กจึงเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนที่อยู่นอกระบบการศึกษาหรือเด็กด้อยโอกาสที่รัฐต้องเอาใจใส่เป็นพิเศษ ดังนั้น โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ที่ได้เริ่มดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 จนถึงปัจจุบันนั้น นับเป็นโครงการบริการสาธารณะที่อยู่ในยุคแห่งการกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นของรัฐไทย ดังนั้น โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จึงถือเป็นผลผลิตที่เป็นรูปธรรมของการกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นในรัฐไทย ด้วยเพราะผลลัพธ์ที่สะท้อนให้เห็นว่า หลังการกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถปรับตัวและพัฒนาระบบและกลไกด้านการบริหารจัดการด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านระเบียบกฎหมาย ตลอดจนด้านการเข้าถึงภาคประชาชนในชุมชนท้องถิ่น สามารถสร้างเครือข่ายความร่วมมือในท้องถิ่นได้ จนมีศักยภาพพอที่จะบริการสาธารณะได้อย่างหลากหลายและมากขึ้น ดังจะสอดคล้องกับข้อค้นพบของ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ<sup>72</sup>

<sup>72</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, “สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย” ใน *โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น), (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558).*



ที่ได้ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย แล้วพบว่า นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การกระจายอำนาจในประเทศไทยที่ผ่านมานั้นถือได้ว่าประสบความสำเร็จ กล่าวคือ ในมตินโยบายกระจายอำนาจ มีนโยบายที่ชัดเจนในช่วงเริ่มต้น มีกฎหมายและแผนปฏิบัติการที่รองรับแนวปฏิบัติด้านกระจายอำนาจ ในมิติการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนงานการกระจายอำนาจ และมีส่วนราชการที่ตั้งใจส่งเสริม ผลักดันการกระจายอำนาจ ในมิติบริบทแวดล้อมของนโยบายกระจายอำนาจ มีกระแสปฏิรูปและการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคม กระแสการกระจายอำนาจในระดับสากล และการผลักดันขององค์กรระหว่างประเทศต่อการกระจายอำนาจ ในมิติผลผลิตจากการกระจายอำนาจ มีกฎหมาย แผนงานรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร กฎหมาย งบประมาณให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น มีการถ่ายโอนเกิดขึ้นด้านภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีการดำเนินนโยบาย มาตรการ กฎระเบียบที่รองรับการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่นปรับตัวและมีการพัฒนาด้านการบริหารจัดการ บุคคล กฎหมาย งบประมาณ และทำงานแบบมีส่วนร่วมกับประชาชน องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะได้หลากหลายมากขึ้น รวดเร็ว เข้าถึงสำหรับประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ในมิติผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจ ประชาชนส่วนใหญ่พึงพอใจต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น และสะท้อนว่าได้รับบริการสาธารณะที่รวดเร็วขึ้น มีคุณภาพมากขึ้น และเข้าถึงบริการได้ง่ายขึ้น ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะกับองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ประชาชนกลุ่มยากจนมีโอกาสเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นมากขึ้น และมีความพึงพอใจสูงต่อบริการขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ขณะที่การวิจัยเรื่อง “การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น บนฐานเครือข่ายความร่วมมือ กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ” ครั้งนี้มีข้อค้นพบที่น่าสนใจเกี่ยวกับการริเริ่มความร่วมมือ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง บทบาทของตัวแสดงที่เป็นภาคีความร่วมมือ การจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกัน การตัดสินใจร่วมกัน และการมีเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน กล่าวคือ มิติด้านการริเริ่มความร่วมมือ พบว่า การริเริ่มความร่วมมือเกิดจากความสลับซับซ้อนของสภาพปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาที่เป็นอยู่จริงในท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดไม่สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาได้เพียงลำพัง อีกทั้งยังขาดแคลนบุคลากรในการดำเนินงานเฉพาะทาง ขาดแคลนอุปกรณ์เครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ขาดแคลนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในท้องถิ่น ขาดแคลนองค์ความรู้และประสบการณ์ในการพัฒนาวิชาชีพสำหรับเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา ขณะเดียวกันปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา มีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ

ในท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมด้วยเช่นกัน อีกทั้งปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาอาจนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ในท้องถิ่นตามมา ดังนั้น ผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญ และได้จัดทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในท้องถิ่นของตน ผ่านกลไกการทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนในท้องถิ่น โดยเริ่มในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 จนถึงปัจจุบัน มิติด้านตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง พบว่า ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในความร่วมมือในโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด นับตั้งแต่มีการดำเนินโครงการในปี พ.ศ. 2553 จนถึงปัจจุบันนั้น ภาคีเครือข่ายความร่วมมือประกอบด้วยทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน มิติด้านบทบาทของตัวแสดงที่เป็นภาคีความร่วมมือ พบว่า บทบาทของตัวแสดงที่เป็นภาคีความร่วมมือ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) ส่วนที่เป็นการวางแผนและตัดสินใจ ในโครงการนี้มีหน่วยงานที่เข้าร่วมในการวางแผนร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูล ร่วมให้คำปรึกษา ตลอดจนร่วมตัดสินใจทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน (2) ส่วนที่เป็นการลงมือปฏิบัติ ในโครงการนี้มีทั้งหน่วยงานที่ลงมือปฏิบัติหรือดำเนินงานตามแผนงานที่เข้าไปกำหนดขึ้นร่วมกันอย่างต่อเนื่อง สม่าเสมอ จนทำให้โครงการประสบผลสำเร็จ และเป็นที่ยอมรับต่อสาธารณชน และหน่วยงานที่เข้าร่วมเพียงบางขั้นตอน แต่ก็ยังเป็นขั้นตอนที่นับได้ว่าสำคัญ (3) การแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากร ในโครงการนี้มีทั้งการแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากรด้านเงินงบประมาณ ข้อมูลข่าวสาร อุปกรณ์เครื่องมือ เทคโนโลยี สถานที่ บุคลากร ความรู้ และประสบการณ์ มิติด้านการจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกัน พบว่า การจัดโครงสร้างการทำงานในความร่วมมือ ในโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนั้น มีการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ และมีการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปแบบภาคีเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดกับหน่วยงานภาคีทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โดยภายใต้โครงสร้างการทำงานมีทั้งความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มิติด้านการตัดสินใจร่วมกัน พบว่า การตัดสินใจร่วมกัน ในโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มีการตัดสินใจโดยผู้บริหารของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และมีการตัดสินใจผ่านคณะกรรมการหรือตัวแทนภาคีเครือข่าย มิติด้านการมีเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน พบว่า การมีเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน ในโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เข้ามาเป็นภาคีเครือข่ายความร่วมมือ คือ ต้องการแก้ไขปัญหาเด็กนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดให้ลดลง เพื่อป้องกันการก่อเกิดปัญหาอาชญากรรมอื่น ๆ ตามมา และเพื่อให้เด็กนอกระบบการศึกษาในเขต

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเอ็ดมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นจากเดิม อีกทั้งยังเป็นไปเพื่อส่งเสริมกระบวนการความร่วมมือกับตัวแสดงอื่น ๆ ทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน

นอกจากนี้ การวิจัยครั้งนี้ยังพบอีกว่า ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด คือ ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล และความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กร กล่าวคือ มิติด้านความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล พบว่า ในการดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มีสิ่งที่สะท้อนถึงความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล คือ ผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ในฐานะผู้นำท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มและผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงาน คอยเอื้ออำนวยให้เกิดการต่อยอดด้านความร่วมมืออยู่เสมอ ผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีทักษะความสามารถในการเป็นผู้ประสานเชื่อมโยงและเป็นผู้ดำเนินการสร้างเครือข่ายผ่านการเจรจาสื่อสารที่เข้าใจง่ายและชัดเจน อีกทั้งผู้นำของภาคีเครือข่ายจะรู้ในศักยภาพและข้อจำกัดของสมาชิกในเครือข่าย และความไว้วางใจ เชื่อถือ และยอมรับในตัวผู้นำของภาคีเครือข่ายด้วยกัน ดังนั้น ภาวะผู้นำของผู้นำภาคีเครือข่ายจึงเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล มิติด้านความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล พบว่า ในการดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มีสิ่งที่สะท้อนถึงความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กร คือ เนื่องจากเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ จึงมีทรัพยากรทางการเงินและบุคลากรที่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการ ดังนั้นจึงสามารถที่จะทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ได้ อีกทั้งยังมีศักยภาพที่จะแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นในการประสานงานและการดำเนินโครงการ และที่สำคัญเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เป็นองค์กรที่มีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นต้นทุน ตลอดจนมีกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ อยู่เสมอ จึงได้รับความไว้วางใจ เชื่อถือ และยอมรับจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เข้ามาร่วมงาน และที่สำคัญเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมักยึดมั่นในหลักเกณฑ์การทำงานร่วมกันมาอย่างน้อยสองทศวรรษแล้ว สอดคล้องกับ สุเมธ แสงนันทนวล<sup>73</sup> ที่ได้เสนอไว้อย่างน่าสนใจว่า ภาวะผู้นำ เป็นการสร้างศิลปะในการทำให้ผู้อื่นทำในสิ่งที่ผู้นำต้องการให้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความเต็มใจของเหล่าผู้ปฏิบัติ ซึ่งผู้นำต้องเป็นคนเข้มแข็งทั้งทางร่างกายและจิตใจ ไม่หวั่นไหว ไม่ว่าจะตกอยู่ในสถานการณ์อย่างใดก็ตาม ต้องกล้ารับทั้งผิดและรับทั้งชอบ

<sup>73</sup> สุเมธ แสงนันทนวล, ภาวะผู้นำกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นันทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2552), 10-14.

จะรับอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียวไม่ได้ ซึ่งเป็นที่มาของคำว่า ความรับผิดชอบ ต้องมีศรัทธาในตัวเองก่อน ว่าเราเป็นคนมีความรู้ มีความสามารถ สิ่งใดที่ผู้อื่นทำได้ เราก็ต้องทำได้ และพยายามทำให้ดีกว่า ต้องศรัทธาเพื่อนร่วมงาน รู้จักให้เกียรติผู้อื่น เห็นความสำคัญและความสามารถของผู้อื่น ตลอดจนเข้าใจถึงวิธีการทำงานเป็นทีม ต้องศรัทธาหน่วยงานหรือองค์กรที่เราสังกัดอยู่ เพราะผู้นำคือตัวแทนของหน่วยงาน เพราะถ้าหากขาดสำนักแห่งศรัทธาต่อหน่วยงานของตนเอง ย่อมไม่สามารถจูงใจให้ผู้อื่นตามอีกทีมที่จะทำงานให้ประสบความสำเร็จได้ ต้องมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีวิสัยทัศน์ไม่หยุดนิ่ง คิดในสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและอยู่ในกรอบของคุณธรรม ต้องรู้จักพูดเพื่อถ่ายทอดความคิดให้ผู้อื่นได้รับทราบและปฏิบัติตามได้ถูกต้อง พูดเพื่อให้เกิดผลในทางบวกเพื่อให้เกิดความศรัทธาในองค์กร เกิดความสามัคคีระหว่างเพื่อนร่วมงาน เกิดความเห็นอกเห็นใจผู้ที่มีตำแหน่งต่ำกว่า และเกิดแรงจูงใจที่จะทำงานให้สำเร็จ ต้องมีการตัดสินใจที่เด็ดขาดมั่นคง โดยผ่านการไตร่ตรองด้วยเหตุผลมาอย่างดี และเมื่อตัดสินใจแล้ว ผลจะออกมาถูกหรือผิด ต้องรับผิดชอบแต่โดยดี ไม่ปิดความผิดไปให้ผู้อื่น ต้องกระทำการใด ๆ อย่างห้าวหาญ เป็นตัวอย่าง มีความขยันหมั่นเพียรมากกว่าผู้อื่น มีความอดทนมากกว่าผู้อื่น ตลอดจนยึดหลักความถูกต้องและคุณธรรมมากกว่าผู้อื่น ต้องรู้จักการวางแผนงาน จะทำอะไรต้องคิดไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร อย่างไร โดยใคร และการมอบหมายงานควรคำนึงอยู่เสมอว่า ต้องวิธีจูงใจให้คนอื่นมาทำงานจนสำเร็จ และเมื่อมอบหมายงานแล้ว ก็ต้องรู้จักติดตามงาน ตรวจสอบ ว่างานที่มอบให้ผู้อื่นไปทำนั้นได้ผลประการใด มีปัญหาอุปสรรคหรือไม่ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การควบคุมงาน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการควบคุมงานอย่างดีแล้วก็ตาม การทำงานในปัจจุบัน ไม่ได้กระทำร่วมกับคน ๆ เดียวหรือหน่วยงานเดียว การประสานงาน จึงเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น ผู้นำต้องมีการพัฒนาคนและพัฒนางานของตนอยู่ตลอดเวลา

หากพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ได้สะท้อนให้เห็นถึงการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Local Governance) ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ เป็นการวางแผนทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้างและกระจายอำนาจให้แก่ตัวแสดงภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนมากขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแสดงที่มีใช้รัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการริเริ่มความร่วมมือ ตัดสินใจ และร่วมทำงานเพื่อท้องถิ่นบนฐานความสัมพันธ์แบบร่วมมือกัน ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด แลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่าง ๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน ทั้งนี้รูปแบบเครือข่ายสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามแต่ลักษณะของปัญหาและบริบทแวดล้อม

ทั้งนี้ การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ การประสาน เชื่อมโยงและเป็นผู้ดำเนินการสร้างเครือข่ายเป็นเรื่องที่สำคัญ หากต้องการจะบรรลุผลอย่างเป็น รูปธรรม ดังจะสอดคล้องกับข้อค้นพบของ ดำรงค์ วัฒนา และคณะ<sup>74</sup> ที่ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบ การบริหารจัดการท้องถิ่น แล้วพบว่า องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารจัดการ ปกครองท้องถิ่น (Local Governance) คือ การให้ความสำคัญกับเครือข่าย โดยความสัมพันธ์ของ เครือข่ายต่าง ๆ ในท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ (Public Services) ครอบคลุมทั้งองค์กร ปกครองท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Non-State Actors) เช่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชน โดยแต่ละภาคส่วนจะมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กันอย่างต่อเนื่อง มีการพึ่งพาซึ่งกันและ กัน (Interdependence) เพราะแต่ละภาคในท้องถิ่นมีความต้องการที่จะแลกเปลี่ยนทรัพยากรและ เป้าหมายกันอยู่ตลอดเวลา โดยมีรากฐานจากการเชื่อใจกัน (Trust) และการใช้กฎเกณฑ์ที่มีอยู่ร่วมกัน เพื่อการต่อรองและตกลงกัน และความสัมพันธ์ดังกล่าวมีความเป็นอิสระจากรัฐในระดับหนึ่ง เนื่องจากเครือข่ายดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่รัฐสร้างขึ้น แต่เป็นการก่อตัวขึ้นมาเองโดยอิสระ และสัมพันธ์กัน ในแนวราบ เหตุที่รัฐไม่มีอำนาจเหนือเครือข่าย จึงทำให้รัฐไม่สามารถชี้ทิศทางของเครือข่ายได้ทั้งหมด (imperfectly) แต่จะใช้วิธีทางอ้อมในการกระตุ้นและส่งเสริม เช่น ปรึกษาหารือตกลง การสนับสนุน งบประมาณให้ทำหน้าที่เสริม เป็นต้น และมีการก่อตัวและสร้างเครือข่ายภายในท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยภาคีต่าง ๆ ได้แก่ ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรวมทั้งชุมชนดั้งเดิม ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา เพื่อเป็นภาคีในการพัฒนาท้องถิ่น โดยการสนับสนุนของ ภาครัฐ เช่น การให้คำปรึกษา สนับสนุนเทคนิควิชาการ เทคโนโลยี งบประมาณสำหรับการทำหน้าที่ แทนภาครัฐ เป็นต้น อีกทั้งยังสอดคล้องกับข้อค้นพบของ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ<sup>75</sup> ที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนและชุมชน พบว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

<sup>74</sup> ดำรงค์ วัฒนา และคณะ, “ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น,” รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเบื้องต้นเรื่อง, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนวิจัย, 2544).

<sup>75</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาและ รวบรวมตัวอย่างการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนและชุมชน, เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ภายใต้การสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างสุขภาพ (สสส.), (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).

(Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนและชุมชน โดยการเข้ามามีส่วนร่วมกันทำงาน (Collaboration) จะเป็นปฏิสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงระหว่างบุคคล กลุ่มคนที่เข้ามามีส่วนร่วมกันทำงานนั้น ประกอบด้วยบุคลากรจากต่างองค์กร หรือคนละภาคส่วนกัน การเข้ามามีส่วนร่วมกันดำเนินการกิจดำเนินไปภายใต้การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์และการจัดองค์กรที่เป็นทางการ เช่น การเข้ามามีส่วนกันจัดตั้งเป็นคณะทำงาน เป็นทีมงานโครงการ ที่ประกอบขึ้นจากตัวแทนจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้น

ขณะเดียวกัน องค์กรประกอบที่สำคัญของการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อบริการสาธารณะอย่างยั่งยืนนั้น จะปฏิเสธบทบาทของภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมหรือชุมชนไม่ได้ เนื่องจากเป็นหน่วยความร่วมมือที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดหน่วยหนึ่ง ดังปรากฏชัดเจนในบทบาทของภาคประชาชน ที่ข้อค้นพบในโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ซึ่งข้อค้นพบได้ชี้ให้เห็นว่าภาคประชาสังคมและชุมชนมีบทบาทสำคัญในการร่วมองค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะ ดังจะสอดคล้องกับข้อค้นพบของ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ<sup>76</sup> ที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทาง/รูปแบบและวิธีการในการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ แล้วพบว่า การบริหารกิจการสาธารณะในปัจจุบันเป็นกระบวนการที่ดำเนินการภายใต้การประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคมทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งนี้ก็เพราะว่าประชาสังคมมีคุณสมบัติบางประการที่มีความเชื่อมโยงกับความเป็นสาธารณะ ดังที่ ประภาส ปิ่นตบแต่ง<sup>77</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่า คุณสมบัติสำคัญของประชาสังคมประการหนึ่งคือ ความเกี่ยวพันกับจุดมุ่งหมาย

<sup>76</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, “รายงานสรุปผล การศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทาง/รูปแบบและวิธีการในการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ” ใน โครงการการศึกษาและพัฒนาระบบและวิธีการทำงานเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ, เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2555).

<sup>77</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “การเมืองภาคประชาชน ขบวนการประชาสังคมในสังคมไทย และบทบาทต่อสังคมการเมืองไทย,” TU101 โลก อาเซียน ไทย, <http://tu101.org/wp-content/uploads/2016/02/2-01.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2552).

สาธารณะมากกว่าจุดมุ่งหมายส่วนบุคคล เพราะประชาสังคมเป็นเรื่องของชีวิตสาธารณะไม่ใช่กิจการส่วนบุคคล และการขับเคลื่อนประชาสังคมไม่ได้มุ่งสู่การเข้าไปกุมอำนาจรัฐ แต่เป็นการระดมพลังและการแสดงออกซึ่งความหลากหลายของผลประโยชน์ ขณะที่ อรทัย ก๊กผล<sup>78</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีคุณูปการต่อการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่น คือ

1) เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ กล่าวคือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลสารและความคิดเห็นต่าง ๆ จะช่วยให้ได้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่ครบถ้วนรอบคอบมากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบและได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยเฉพาะการตัดสินใจที่กระทบกับประชาชนโดยตรง

2) ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา กล่าวคือ เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น รับทราบข้อมูลคำอธิบายต่าง ๆ เห็นประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับ จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ แน่ใจว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีค่าใช้จ่ายและใช้ระยะเวลา แต่เมื่อประชาชนยอมรับ การนำโครงการไปสู่การปฏิบัติจะรวดเร็วขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้จะเห็นว่าโครงการของภาครัฐที่เร่งการตัดสินใจหรือปกปิด เมื่อประชาชนทราบภายหลัง และต่อต้านบางโครงการนำไปสู่การปฏิบัติไม่ได้ ล่าช้าเป็นปี ๆ บางโครงการสามารถก่อสร้างได้เสร็จและประชาชนไม่ยอมให้เข้าไปดำเนินการ กลายเป็นอนุสาวรีย์ร้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเสียดายงบประมาณดังกล่าวสามารถนำไปสร้างคุณประโยชน์ได้มากมาย

3) การสร้างฉันทามติ กล่าวคือ สำหรับสถานการณ์ปัจจุบันการสร้างฉันทามติอาจเป็นเรื่องยาก สังคมเรากลายร่างเป็นพหุลักษณะและต้องยอมรับความหลากหลายแตกต่างทางความคิด กลไกที่ช่วยให้ความแตกต่างนั้นได้มีการแลกเปลี่ยน คือ กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางหลักการ เราเชื่อว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจช่วยป้องกันความขัดแย้งได้ แต่ในสังคมไทยที่ผ่านมา ภาครัฐมักดำเนินการตัดสินใจไปก่อน เมื่อประชาชนต่อต้านจึงจัดกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งช้าไปแล้ว หากเกิดเป็นความขัดแย้งขึ้น จำเป็นต้องใช้หลักการจัดการความขัดแย้งเข้ามาแทน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงสามารถช่วยลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4) ร่วมมือในการนำไปปฏิบัติ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเมื่อประสบความสำเร็จ จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

<sup>78</sup> อรทัย ก๊กผล, *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ : ธีรวิทย์การพิมพ์, 2552), 26-28.

5) ช่วยทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้ผู้บริหารและปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความใกล้ชิด สร้างความสัมพันธ์ที่ดี สร้างความรู้สึกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของประชาชนไม่ใช่เป็นของนักการเมืองเท่านั้น นอกจากนี้ ด้วยความใกล้ชิด ผู้บริหารท้องถิ่นจะไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชน และเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน

6) ช่วยพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจและเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน

7) ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น กล่าวคือ การมีส่วนร่วมเป็นการเพิ่มทุนทางสังคม และช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นสอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ทั้งนี้ ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะมากหรือน้อย ย่อมขึ้นอยู่กับต้นทุนในการปฏิบัติ ดังที่ อภิชาติ สถิตนิรามัย<sup>79</sup> กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีต้นทุนปฏิบัติการทางการเมือง (Political Transaction Cost) ที่ต้องเสีย หากต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองยิ่งสูงมากเพียงใด สิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองย่อมมีน้อยมากเพียงนั้น

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กและเยาวชน นอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดแล้ว เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดสามารถขยายผลเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงเพื่อร่วมมือกันพัฒนาโครงการให้ขยายเป็นวงกว้างและเป็นแบบอย่างแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ ซึ่งปัจจุบันสามารถสร้างร่วมมือได้หลายรูปแบบ ดังที่ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า<sup>80</sup> ได้เสนอถึงรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันไว้อย่างน่าสนใจว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หากเรียงตามระดับความเป็นทางการแล้ว มีรูปแบบดังนี้

<sup>79</sup> อภิชาติ สถิตนิรามัย, รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน (เชียงใหม่ : แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555), 32.

<sup>80</sup> วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้ (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2550), 17-22.



1) สหการ กล่าวคือ สหการเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดจากการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติบุคคลมหาชนอื่น มีความเป็นอิสระจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิม เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดองค์กรและการแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ในนามของสหการเอง ซึ่งในสหรัฐอเมริกา เรียกว่า Special districts ในฝรั่งเศส เรียกว่า Syndicat และในญี่ปุ่น เรียกว่า Association

2) การมอบหมายหน้าที่ (Entrustment) กล่าวคือ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถมอบหมายภาระหน้าที่ดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ปฏิบัติภารกิจตามที่ระบุไว้ได้ ความสามารถในการมอบหมายภาระหน้าที่นี้ ได้กำหนดไว้ในอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น โดยจัดทำเป็นสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ หากส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ๆ ได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดทำภารกิจหน้าที่แทนแล้ว ส่วนราชการหรือหน่วยงานเหล่านั้นสามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ดังกล่าวเสมือนเป็นภารกิจหน้าที่ของตนเอง และในทางกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มอบหมายภารกิจหน้าที่ของตนให้แก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ก็สามารถร้องขอให้คืนภารกิจหน้าที่ดังกล่าว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความพร้อมในการจัดการงานดังกล่าวได้เองแล้ว

3) การทำข้อตกลง (Agreement) กล่าวคือ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการปฏิบัติภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน โดยไม่มีความประสงค์จะให้มิข้อผูกพันทางกฎหมาย วิธีการทำข้อตกลงจึงเป็นวิธีที่ง่ายในทางปฏิบัติ โดยภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่ทำให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน ต่างจากรูปแบบการมอบหมายหน้าที่ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มอบภารกิจจะเป็นฝ่ายได้รับประโยชน์ แต่กรณีการทำข้อตกลงนั้น ทั้งสองฝ่ายอยู่ในสถานะที่ได้ประโยชน์ร่วมกัน โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมไม่มีความประสงค์จะดำเนินการตามข้อตกลงต่อไปก็สามารถที่จะยกเลิกข้อตกลงนั้นได้

4) ความร่วมมือในรูปแบบหุ้นส่วน กล่าวคือ ความร่วมมือในรูปแบบหุ้นส่วนถือว่าเป็นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่สุด โดยความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวอาจเป็นการขอความช่วยเหลือช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ หรือกำลังคน เป็นต้น โดยลักษณะเด่นของความร่วมมือในรูปแบบหุ้นส่วน คือ ไม่มีความผูกพันทางกฎหมาย โดยความร่วมมือจะอยู่ในระดับดีแคเอนั้น จะแปรผันไปตามระดับความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระดับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหล่านั้น ดังนั้น ความร่วมมือแบบหุ้นส่วนจึงมีลักษณะที่ไม่ถาวร ขาดความมั่นคงและต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงได้เมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจะประสบความสำเร็จ แต่ในอนาคตก็อาจจะต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคได้ เป็นธรรมดา ขณะเดียวกันก็ที่ยังต้องมีการพัฒนาต่อยอดไปเรื่อย ๆ ดังจะสอดคล้องกับข้อค้นพบของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ<sup>81</sup> ที่ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองท้องถิ่น แล้วพบว่า แนวคิดการส่งเสริมด้านสิทธิเด็กนั้นได้มีกระบวนการตระหนักรู้และยอมรับในเชิงหลักการ (rationalization) แล้ว ซึ่งได้ปรากฏออกมาทั้งในฐานะที่เป็นวาระแห่งชาติ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายสำคัญต่าง ๆ แต่ประเด็นปัญหาสำคัญนั้นอยู่ที่กระบวนการผลักดันให้เกิดผลเป็นรูปธรรม (materialization) บูรณาการ และดำเนินงานอยู่ได้อย่างต่อเนื่องถาวร

ดังนั้น “การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ” จึงถือเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ซึ่ง Robert Putnam ได้กล่าวไว้ว่า ทุนทางสังคมคือ รูปแบบของการบริหารจัดการที่ประกอบไปด้วยความเชื่อใจ (trust) บรรทัดฐาน (norm) และเครือข่าย (network) ที่สามารถเพิ่มโอกาสในการบรรลุเป้าหมายของสังคม เนื่องจากการจัดการกับปัญหาสาธารณะนั้น ไม่มีใครสามารถจัดการเพียงลำพังได้ ดังนั้นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างสมาชิกทั้งหลายในสังคม โดยมีทุนทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อน<sup>82</sup> ขณะที่ McGuire and Agranoff ได้เสนอแนวคิดไว้อย่างน่าสนใจว่า การทำงานแบบเครือข่าย เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงานเพื่อแก้ปัญหาที่ไม่สามารถดำเนินการได้เพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง<sup>83</sup> ดังนั้น การทำงานแบบเครือข่ายจึงจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการ

<sup>81</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, “การปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” *รายงานวิจัย*, เสนอต่อ กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF), (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).

<sup>82</sup> Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, (Princeton : Princeton University Press, 1993), p. 167.

<sup>83</sup> Robert Agranoff and Michael McGuire, “Big Questions in Public Network Management Research,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 11, no. 3 2001 : 296, <http://ipaa.ir/files/site1/pages/Big%20questions%20in%20Public%20Network%20Management%20research.pdf> (accessed December 4, 2016).

การประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อน ซึ่ง George Thomas Kurian ได้กล่าวไว้ว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) เป็นกระบวนการทางประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองในลักษณะปรึกษาหารือ ร่วมถกแถลงอภิปรายกันด้วยข้อมูลและเหตุผล อันจะนำไปสู่การเห็นพ้องต้องกันในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ตลอดจนการตัดสินใจทางการเมืองด้านอื่น ๆ<sup>84</sup> ดังนั้น กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงจำเป็นที่จะต้องมีพลเมืองที่มีบุคลิกแบบประชาธิปไตย ซึ่ง Robert A. Dahl ได้เสนอไว้ว่า บุคคลที่จะมีบุคลิกภาพแบบประชาธิปไตย (democratic personality) ต้องมีลักษณะ เชื่อในคุณค่าและเกียรติภูมิของตัวเอง เชื่อในคุณค่าและเกียรติภูมิของผู้อื่น เชื่อในความเป็นอิสระของตน ไม่มีความต้องการทั้งที่จะครอบงำผู้อื่น และไม่ให้อื่นครอบงำ มีความเปิดเผยและพร้อมเสมอที่จะยอมรับความแตกต่าง เป็นผู้ที่มีความเต็มใจที่จะประนีประนอมและยอมรับการเปลี่ยนแปลง ใฝ่หาค่านิยมหลากหลายแทนที่จะยึดติดอยู่ที่จุดหมายอย่างหนึ่งอย่างเดียว มีความพร้อมจะร่วมแบ่งปันกับคนอื่นมากกว่าจะผูกขาดเอาแต่ได้ถ่ายเดียว<sup>85</sup> ส่วนในแง่ของระบบการปกครองที่เป็นองค์รวมนั้น World Bank ได้เสนอไว้อย่างน่าสนใจว่าการปกครองที่ดีนั้น รัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน (accountability) ต้องมีความชอบธรรมทางการเมืองหรือเป็นที่ยอมรับของประชาชน (Legitimacy) ต้องมีความโปร่งใสในการทำงาน (Transparency) ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา (Participation)<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> George Thomas Kurian, *The encyclopedia of political science*, (Washington : CQ Press, 2011) p. 385.

<sup>85</sup> Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, 3<sup>rd</sup> ed, (New Delhi : Prentice-Hall of India, 1977) p. 120.

<sup>86</sup> World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, (Washington D.C. : World Bank, 1989), P. 82.

## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น บนฐานเครือข่ายความร่วมมือ กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ในครั้งนี้ ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัย และมีข้อเสนอแนะต่อเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ดังนี้

#### 5.1 สรุปผลการวิจัย

จากวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่มุ่งศึกษาถึงรูปแบบและวิธีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

##### 5.1.1 รูปแบบและวิธีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

จากการศึกษาถึงรูปแบบและวิธีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ภายใต้กรอบการศึกษาเกี่ยวกับการริเริ่มความร่วมมือ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง บทบาทของตัวแสดงที่เป็นภาคีความร่วมมือ การจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกัน การตัดสินใจร่วมกัน และการมีเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน สามารถสรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

##### 5.1.1.1 การริเริ่มความร่วมมือ

จากการศึกษาพบว่า การริเริ่มความร่วมมือเกิดจากความสลับซับซ้อนของสภาพปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมและความเหลื่อมล้ำในสังคมตามมา ขณะที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดไม่สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาได้เพียงลำพัง เนื่องจากขาดแคลนบุคลากรในการดำเนินงานเฉพาะทาง ขาดแคลนอุปกรณ์เครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ขาดแคลนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในชุมชนท้องถิ่น ขาดแคลนองค์ความรู้และประสบการณ์ในการพัฒนาวิชาชีพแก่เด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา ขณะเดียวกันปัญหาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาสามารถส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนในท้องถิ่นทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ดังนั้น เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญ

และได้จัดทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในท้องถิ่นของตน ผ่านกลไกการทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนในท้องถิ่น โดยเริ่มดำเนินการในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 จนถึงปัจจุบัน

#### 5.1.1.2 ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่า ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในความร่วมมือ ในโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด นับตั้งแต่มีการดำเนินโครงการในปี พ.ศ. 2553 จนถึงปัจจุบันนั้น ภาคีเครือข่ายความร่วมมือประกอบด้วยทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน

#### 5.1.1.3 บทบาทของตัวแสดงที่เป็นภาคีความร่วมมือ

จากการศึกษาพบว่า บทบาทของตัวแสดงที่เป็นภาคีความร่วมมือ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) ส่วนที่เป็นการวางแผนและตัดสินใจ ในโครงการนี้มีหน่วยงานที่เข้าร่วมในการวางแผน ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูล ร่วมให้คำปรึกษา ตลอดจนร่วมตัดสินใจทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน (2) ส่วนที่เป็นการลงมือปฏิบัติ ในโครงการนี้มีทั้งหน่วยงานทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ที่ลงมือปฏิบัติหรือดำเนินงานตามแผนงานที่เข้าไปกำหนดขึ้นร่วมกันอย่างต่อเนื่อง สม่่าเสมอ จนทำให้โครงการประสบผลสำเร็จและเป็นที่ยอมรับต่อสาธารณชน และหน่วยงานที่เข้าร่วมเพียงบางขั้นตอน แต่ก็ก็เป็นขั้นตอนที่นับได้ว่าสำคัญ (3) การแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากร ในโครงการนี้มีทั้งการแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากรด้านเงินงบประมาณ ข้อมูลข่าวสาร อุปกรณ์เครื่องมือ เทคโนโลยี สถานที่ บุคลากร ความรู้ และประสบการณ์ ทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน

#### 5.1.1.4 การจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกัน

จากการศึกษาพบว่า การจัดโครงสร้างการทำงานในความร่วมมือ ในโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนั้น มีการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ และรูปแบบภาคีเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดกับหน่วยงานภาคีทั้งจากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน มีการประสานความร่วมมือกันทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการผสมกันไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความเหมาะสม

### 5.1.1.5 การตัดสินใจร่วมกัน

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มีการตัดสินใจร่วมกัน 2 รูปแบบ คือ การตัดสินใจโดยผู้บริหารของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และมีการตัดสินใจผ่านคณะกรรมการหรือตัวแทนภาคีเครือข่าย

### 5.1.1.6 การมีเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน

จากการศึกษาพบว่า การมีเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน ในโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เข้ามาเป็นภาคีเครือข่ายความร่วมมือ คือ ต้องการแก้ไขปัญหาเด็กนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดให้ลดลง เพื่อป้องกันการก่อเกิดปัญหาอาชญากรรมอื่น ๆ ตามมา และเพื่อให้เด็กนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นจากเดิม และเพื่อสร้างวัฒนธรรมความร่วมมือกันในกลุ่มชนท้องถิ่นระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

## 5.1.2 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

จากการศึกษาถึงปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ภายใต้กรอบการศึกษาเกี่ยวกับความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล และความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กร สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

### 5.1.2.1 ด้านความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล

จากการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ด้านความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคลนั้น มีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้ กล่าวคือ การมีภาวะผู้นำในระบบเครือข่ายความร่วมมือ ซึ่งการมีภาวะผู้นำเกิดขึ้นทั้งในผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด บุคลากรระดับปฏิบัติการ ผู้นำชุมชน และกลุ่มภาคประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ โดยลักษณะภาวะผู้นำของผู้บริหารเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนั้น จะมีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม ประกอบสร้างผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงาน ตลอดจนคอยเอื้ออำนวยให้เกิดการต่อยอดด้านความร่วมมือ มุ่งบริหารจัดการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาโครงการ สามารถเล็งเห็นถึงข้อจำกัดในการดำเนินการกิจเพียงลำพัง มีทักษะความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้ภาคีเครือข่ายมีความสมัครใจที่จะให้ความร่วมมือหรือทำตามข้อตกลงที่ร่วมกันจัดทำขึ้นด้วยความเต็มอกเต็มใจได้ สามารถเป็นผู้นำที่ประสานเชื่อมโยงตัวภาคีจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีภารกิจและเป้าหมายที่สอดคล้องกับโครงการ สามารถเจรจาต่อรอง และการสื่อสารได้เข้าใจง่ายและมีความชัดเจนต่อภาคี

เครือข่าย ทำให้ภาคีเครือข่ายรู้และตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเองได้อย่างชัดเจน การสามารถเป็นผู้นำเพื่อสร้างเครือข่ายการทำงาน โดยสามารถที่จะเชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันของสมาชิกภาคีเครือข่าย ด้วยการผสานจุดแข็งของสมาชิกภาคีเครือข่ายให้กลายเป็นศักยภาพองค์รวมเพื่อบริหารจัดการโครงการ สามารถรู้และตระหนักในข้อจำกัดหรือจุดอ่อนของภาคีเครือข่ายด้วยสามารถชี้แจงถึงข้อจำกัดของแต่ละสมาชิกเครือข่ายให้เป็นที่รับทราบกันถ้วนหน้าในภาคีเครือข่าย จึงทำให้การขอความร่วมมือและการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันในภาคีเครือข่ายดำเนินไปได้โดยไม่เกิดการคับข้องใจระหว่างกัน เนื่องจากสมาชิกภาคีสามารถยอมรับความแตกต่างในศักยภาพของสมาชิกภาคีเครือข่ายด้วยกันได้ มีทักษะในการเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยหาทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันได้เสมอ เมื่อต้องการเพิ่มเติมกิจกรรมเสริมใหม่ ๆ เข้ามาในโครงการ มีประสบการณ์ในตำแหน่งการบริหารท้องถิ่นเป็นระยะเวลายาวนาน มีความตระหนักและให้ความสำคัญกับความต่อเนื่องของกิจกรรมโครงการ ดำเนินโครงการโดยมีแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรรองรับ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานที่มุ่งให้ทุกฝ่ายงานมีส่วนร่วมรับผิดชอบร่วมกันอย่างครอบคลุมและทั่วถึง ซึ่งถือเป็นวิธีการจัดการความเสี่ยงในการดำเนินโครงการ และกำหนดให้การดำเนินโครงการเชื่อมโยงกับการประเมินผลการดำเนินงานของทั้งระดับฝ่ายงานขององค์กรและบุคคล สำหรับลักษณะภาวะผู้นำของบุคลากรระดับปฏิบัติการนั้น จะมีเข้มแข็งทั้งทางร่างกายและจิตใจ ไม่หวั่นไหว ไม่ว่าจะตกอยู่ในสถานการณ์อย่างใดก็ตาม กล่าวที่รับทั้งผิดและรับทั้งชอบ มีความเชื่อมั่นในตนเอง เชื่อมมั่นในเพื่อนร่วมงาน และเชื่อมั่นในหน่วยงานของตน มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีวิสัยทัศน์ คิดในสิ่งที่ เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม รู้จักพูด เพื่อถ่ายทอดความคิดให้ผู้อื่นได้รับทราบและปฏิบัติตามได้ถูกต้อง ตลอดจนมีความขยันอดทนในการทำงาน สำหรับภาวะผู้นำของผู้นำชุมชนนั้น จะเป็นบุคคลที่ประชาชนในชุมชนให้การยอมรับด้วยดี มีความตื่นตัว ตระหนัก และให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตน เมื่อมีการขับเคลื่อนให้เกิดความร่วมมือจากประชาชนกลุ่มเป้าหมายของโครงการ ก็สามารถทำได้โดยไม่มีอุปสรรคเท่าใดนัก สำหรับภาวะผู้นำของกลุ่มภาคประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการนั้น จะคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับ ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับโครงการ มีทัศนคติที่ดีและเปิดใจกับการเรียนรู้วัฒนธรรมการทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือ และพร้อมที่จะให้ความร่วมมือเพื่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นเสมอ ดังนั้น ทั้งสมาชิกภาคีในเครือข่ายด้วยกันและประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่างก็มีความไว้วางใจ เชื่อถือ และยอมรับเครือข่ายความร่วมมือการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

#### 5.1.2.2 ด้านความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กร

จากการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

ด้านความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กรนั้น มีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้ กล่าวคือ มีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นหน่วยงานหลักที่มีความพร้อมคอยทำหน้าที่ประสานงานและเชื่อมโยงสมาชิกในเครือข่ายด้วยกัน และเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในฐานะหน่วยประสานงานหลักก็เป็นองค์กรที่มีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นต้นทุน และการมุ่งมั่นสร้างเครือข่ายการทำงานก็ถือเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่สำคัญของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในฐานะองค์กรภาครัฐ ที่พยายามจะโน้มน้าวตัวแสดงจากภาคส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่นให้เห็นด้วยกับนโยบายของตน ขณะที่องค์กรภาคธุรกิจ เอกชน และองค์กรภาคประชาชนก็มีการตื่นตัวด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งการมีจำนวนภาคีเครือข่ายที่เหมาะสมและความใกล้ชิดในด้านสถานที่ตั้งของแต่ละองค์กรภาคี ก็มีส่วนหนุนเสริมให้เกิดจิตสำนึกร่วมในชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากปัญหาเด็กและเยาวชนเป็นปัญหาสาธารณสุขที่สามารถส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนในพื้นที่ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ขณะเดียวกัน แต่ละองค์กรสมาชิกภาคีเครือข่ายก็มีความต้องการที่จะมีชื่อเสียงและการยอมรับจากประชาชนให้มากขึ้น จึงเป็นแรงจูงใจให้องค์กรภาคีใส่ใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายความร่วมมือ การระดมทรัพยากรเกิดขึ้นทั้งภายในชุมชนท้องถิ่นและภายนอกชุมชนท้องถิ่น แต่ละองค์กรสมาชิกภาคีมีเป้าหมายการทำงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน มีการกำหนดเป้าหมาย บทบาทหน้าที่ รับผิดชอบ และความคาดหวังที่เครือข่ายมีต่อภาคีอย่างเปิดเผยและชัดเจน ประกอบกับมีการเลือกสรรองค์กรภาคีจากจุดแข็งที่แต่ละองค์กรภาคีมีอยู่ได้อย่างลงตัว และแต่ละองค์กรภาคีต่างก็มีความรู้เขารู้เราอย่างเข้าใจกันภายในเครือข่าย ในระบบเครือข่ายสามารถสร้างความสมดุลทางอำนาจต่อรองเพื่อพึ่งพาอาศัยกันและกันได้ องค์กรภาคีในเครือข่ายต่างก็เป็นที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นต้นทุน การสื่อสารระหว่างกันภายในเครือข่ายที่มีความคล่องตัว รวดเร็ว และยืดหยุ่น สามารถดำเนินการได้ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีการจัดระบบข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในเครือข่ายระหว่างกันอย่างกว้างขวางและเป็นระบบ จนสามารถพัฒนาไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน เกิดความชำนาญในการทำงานในรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรก็มีความถูกต้อง แม่นยำ ครบถ้วน และตรงตามที่วัตถุประสงค์ของเครือข่ายความร่วมมือต้องการ ขณะเดียวกันโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาก็เป็นโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมหรือชุมชนโดยรวม เป็นโครงการที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ และที่สำคัญในระบบเครือข่ายการทำงานมีระบบการตัดสินใจร่วมกันที่เป็นประชาธิปไตย



## 5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดต้องจัดทำฐานข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดให้มีความครอบคลุมทั่วถึงและมีความเป็นปัจจุบันในทุก ๆ ปี เพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนการดำเนินโครงการในปีต่อ ๆ ไปให้ต่อเนื่องอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5.2.2 ต้องเร่งประสานความร่วมมือกับหน่วยงานใหม่ ๆ ในชุมชนท้องถิ่นทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เพื่อขยายเครือข่ายความร่วมมือ อันจะเป็นการเสริมศักยภาพต่อการดำเนินโครงการ และควรประกาศเชิญเกียรติสมาชิกภาคีเครือข่ายความร่วมมือที่เข้ามามีบทบาทร่วมคิดร่วมทำในโครงการ ผ่านสื่อต่าง ๆ ของท้องถิ่นทุกช่องทาง เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้บทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่ายความร่วมมือ อันจะเป็นการสร้างการยอมรับจากหมู่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่มีต่อภาคีเครือข่ายด้วย ตลอดจนเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการร่วมพัฒนาชุมชนท้องถิ่นร่วมกันต่อไป

5.2.3 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดต้องเร่งสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานระดับภูมิภาคและระดับประเทศที่พร้อมจะสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาหรือเด็กด้อยโอกาสในสังคม

5.2.4 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดควรจัดตั้งสภาเด็กและเยาวชนท้องถิ่นประจำเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดให้มีระบบและกลไกที่ทำงานได้จริงและเป็นรูปธรรม เพื่อเป็นศูนย์ประสานงานด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชน เพื่อเป็นการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังความรุนแรงในกลุ่มเด็กและเยาวชน ตลอดจนเป็นการปลูกฝังให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชนท้องถิ่น

5.2.5 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดต้องมีนโยบายกำหนดกฎเกณฑ์ให้ทุกกลุ่มกิจกรรมในชุมชนท้องถิ่นต้องมีตัวแทนเด็กและเยาวชนเป็นสมาชิกกลุ่มด้วย

## รายการอ้างอิง

### หนังสือและบทความในหนังสือภาษาไทย

- แก้วคำ ไกรสรพงษ์. *เครือข่ายนโยบาย ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2*. ม.ร.ว.พฤษีสาณ ชุมพล และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. *ทฤษฎีและแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก)*. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2551.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. *ทิศทาง การปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546.
- ปธาน สุวรรณมงคล. *การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- พัชรี สีโรรส. “การศึกษาการจัดการปกครองในมิติดินโยบายศึกษา : ทำความเข้าใจการจัดการปกครอง (Governance) เครือข่ายของการจัดการปกครอง (Governance Network) และอภิเครือข่ายการจัดการปกครอง (Metagovernance)” ใน *เปิดกล่องนโยบายสาธารณะ (Unpacking Public Policy) : หลากมุมมองในการศึกษานโยบายสาธารณะร่วมสมัย*. วสันต์ เหลืองประภัสร์. พัชราภา ตันตราจิน. และธีรพัฒน์ อังศุขवाल. บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2558.
- พัชรี สีโรรส และธีรพัฒน์ อังศุขवाल. *เปิดกล่องนโยบายศึกษา (Unpacking Public Studies) ว่าด้วยที่มา ที่เป็น และที่ไปของการศึกษานโยบายสาธารณะ ใน เปิดกล่องนโยบายสาธารณะ (Unpacking Public Policy) : หลากมุมมองในการศึกษานโยบายสาธารณะร่วมสมัย*. วสันต์ เหลืองประภัสร์. พัชราภา ตันตราจิน. และธีรพัฒน์ อังศุขवाल. บรรณาธิการ กรุงเทพฯ : มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2558.
- พัชรี สีโรรส. *พลวัตนโยบายสาธารณะ : จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน : ประมวลผลงานทางวิชาการของ รองศาสตราจารย์ ดร. พัทรี สีโรรส*. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ / มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, 2557.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. *การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2559.

- วิทยากร เชียงกุล. *การสังเคราะห์การศึกษาของประเทศ ฟินแลนด์ นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร จีน เวียดนาม และไทย*. กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์, 2553.
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. *ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้*. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2550.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. *เครือข่าย : นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550.
- วุฒิสาร ตันไชย. *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2557.
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. *ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- เวทเทอปี, โดนี่ลด์ อี. *อาเซียน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*. แปลโดย เกียรติชัย พงษ์พานิชย์. กรุงเทพฯ : แสงดาว, 2556.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- สกนธ์ วัลญญวัฒนา. *วิถีใหม่การพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. *สิทธิมนุษยชน ใน คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ทแห่งประเทศไทย, 2557.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย, รัฐธรรมนุญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน. เชียงใหม่ : แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.
- อมรา พงศาพิชญ์. *เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษในโครงการฝึกอบรมวิทยากรกระบวนการ ด้านสิทธิมนุษยชน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ระหว่างวันที่ 10 - 14 พฤศจิกายน 2557, ณ โรงแรมนาชาบุรี รีสอร์ท จังหวัดอุดรธานี, โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2557.
- อรทัย ก๊กผล. *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์, 2552.
- อัมพร ชำรงลักษณ์. *การบริหารจัดการปกครองสาธารณะ : การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21* กรุงเทพฯ : โครงการตำราและสิ่งพิมพ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

เอก ตั่งทรัพย์วัฒนา. *Governance: การจัดการปกครอง/วิธีการปกครองและการจัดการปกครองที่ดี/ธรรมาภิบาล ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2*. ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล และเอก ตั่งทรัพย์วัฒนา บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานประชาธิปไตย*. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น*. พิมพ์ครั้งที่ 2, ปทุมธานี : สถาบันคลังปัญญาค้นหา ยุทธศาสตร์เพื่ออนาคตไทย มหาวิทยาลัยรังสิต, 2557.

### หนังสือและบทความในหนังสือภาษาอังกฤษ

Bevir, Mark. *Democratic Governance*. Princeton, N.J : Princeton University Press, 2010.

Bevir, Mark. *Key concepts in governance*. London : SAGE, 2009.

Dahl, Robert A. *Modern Political Analysis*. 3<sup>rd</sup> ed. New Delhi : Prentice-Hall of India, 1977.

Kurian, George Thomas. *The encyclopedia of political science*. Washington : CQ Press, 2011.

Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton : Princeton University Press, 1993.

Rhodes, R.A.W. *Understanding governance : policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead : Open University Press, 2003.

World Bank. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington D.C. : World Bank, 1989.

### บทความวารสาร

ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ. “ข้อถกเถียงทางการเมืองด้านกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียน.” *วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช* ปีที่ 1, ฉบับที่ 2 (2558): 43-44.

## งานวิจัย

ดำรงค์ วัฒนา และคณะ. โครงการศึกษาเบื้องต้นเรื่อง “ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น”. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนวิจัย, 2544.

ธานี พันแสง, “บทบาทด้านเศรษฐกิจและการเมืองของชาวจีนในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด พ.ศ. 2398 ถึง พ.ศ. 2540,” การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาไทยคดีศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2544.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. “การปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบันเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. รายงานวิจัย เสนอต่อกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF). กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. “การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น”. ส่วนที่ 3. กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง, 2545.

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. “การศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทาง/รูปแบบและวิธีการในการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ”. ใน โครงการศึกษาและพัฒนาระบบและวิธีการทำงานเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะ, รายงานวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.). กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. “การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน”. รายงานวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ภายใต้การสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างสุขภาพ (สสส.). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. “15 ปี การกระจายอำนาจของไทย สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย” ใน โครงการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย, รายงานวิจัย เสนอต่อ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น). กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.

สังคม ค้อชากุล. “การขยายตัวของชุมชนเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดระหว่างปี พ.ศ. 2480-2541,” การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชาไทยคดีศึกษา คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2543.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. “สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก.” คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ <http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-human-rights.aspx#crc>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2559).

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. “การเมืองภาคประชาชน ขบวนการประชาสังคมในสังคมไทย และบทบาทต่อสังคมการเมืองไทย.” TU101 โลก อาเซียน ไทย. <http://tu101.org/wp-content/uploads/2016/02/2-01.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2552).

สถาบันพระปกเกล้า. “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รางวัลพระปกเกล้าทองคำ.” <http://sv1.bizidea.co.th/team/fon/award.kpi/award-detail/136>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2559).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (2555-2559) [http://www.nesdb.go.th/download/article/article\\_20160323112431.pdf](http://www.nesdb.go.th/download/article/article_20160323112431.pdf). (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2559).

Agranoff, Robert and McGuire Michael. “Big Questions in Public Network Management Research.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 11, no. 3 2001. 296. <http://ipaa.ir/files/site1/pages/Big%20questions%20in%20Public%20Network%20Management%20research.pdf> (accessed December 4, 2016).

### กฎหมาย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2542, มาตรา 13, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 116 ตอนที่ 114 (17 พฤศจิกายน 2552): 48.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540, มาตรา 78, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม 2540): 16.

### เอกสารอื่น ๆ

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. แผนพัฒนาสามปี พ.ศ. 2559 – พ.ศ. 2561). ร้อยเอ็ด : เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 2559. (อัดสำเนา).

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. รายงานผลการดำเนินโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด พ.ศ. 2553 – พ.ศ. 2558. ร้อยเอ็ด : เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 2558. (อัดสำเนา).

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. นวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม ใน เอกสารประกอบการตรวจประเมินของคณะกรรมการคัดเลือกรางวัลพระปกเกล้าทองคำ. ร้อยเอ็ด : เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด 2558. (อัดสำเนา).

## สัมภาษณ์

- จิรภัทร เหมะรัตน์. สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.
- ชรินทร์ ปาลอินทร์. สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.
- ชำนาญ วัชรกิตติ. สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 24 พฤศจิกายน 2559.
- ธนาภรณ์ กุลจิตรตรี. สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 24 พฤศจิกายน 2559.
- นิรันทร สมปู้. สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.
- นุชากร มาศมมาดล. สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 21 พฤศจิกายน 2559.
- บรรจง โฆษิตจirnันท์. สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 21 พฤศจิกายน 2559.
- บุญเอื้อ เอกณรงค์. สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 25 พฤศจิกายน 2559.
- ประกายมาศ ศรีโยธี. สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.
- สมจิตร พันธไชย. สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 29 พฤศจิกายน 2559.
- ประสงค์ โพธิ์เนียม. สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 22 พฤศจิกายน 2559.
- พรชนก เชียงหอม. สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 28 พฤศจิกายน 2559.
- ภัทรพร เชียงสะอาด. สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 23 พฤศจิกายน 2559.
- รังศิมนต์ จุฑางกูร. สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 25 พฤศจิกายน 2559.
- รัตนศรี ไพบูลย์. สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 24 พฤศจิกายน 2559.
- วิชัย พรหมเกตุ. สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, 22 พฤศจิกายน 2559.
- สุดใจ ดวงตั้ง. สัมภาษณ์โดย ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ, ม.ป.ท, 24 พฤศจิกายน 2559.





ภาคผนวก

## ภาคผนวก ก

### แนวคำถามสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มีแนวคำถามสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

- 1) มีการริเริ่มความร่วมมือร่วมกันอย่างไร
- 2) มีตัวแสดงใดบ้างที่เกี่ยวข้องในความร่วมมือ
- 3) ตัวแสดงที่เป็นภาคีความร่วมมือมีบทบาทอย่างไร
- 4) มีการจัดโครงสร้างการทำงานในความร่วมมืออย่างไร
- 5) มีการตัดสินใจในความร่วมมืออย่างไร
- 6) ภาคีเครือข่ายมีเป้าหมายของการทำงานร่วมกันอย่างไร

ประเด็นเกี่ยวกับปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กนอกระบบการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มีแนวคำถามสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

- 1) ในความร่วมมือมีลักษณะของความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคลอย่างไร
- 2) ในความร่วมมือมีลักษณะของความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กรอย่างไร

**ประวัติผู้เขียน**

ชื่อ	นายศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ
วันเดือนปีเกิด	2 มกราคม 2530
ตำแหน่ง	อาจารย์ประจำสาขารัฐศาสตร์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด
ประสบการณ์ทำงาน	2554 – ปัจจุบัน อาจารย์ประจำสาขารัฐศาสตร์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

