

**แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ศึกษากรณี: การส่งเสริมให้เกิดการลดการใช้ถุงพลาสติก
ในจังหวัดขอนแก่น**

**An Approach for Integrated Action Planning of Local
Administrative Organization,
Case Study : The Use of Plastic in Khon Kaen Province**

สถาพร เริงธรรม¹ และ พิณฑร นิตยสุทธิ²

Sataporn Roengtam¹ and Pitundorn Nityasutddhi²

^{1,2}คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

^{1,2}Faculty of Humanities and Social Sciences

^{1,2}มหาวิทยาลัยขอนแก่น

^{1,2}Khon Kaen University

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการในการจัดทำแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการเพื่อรณรงค์การลดใช้ถุงพลาสติกของจังหวัดขอนแก่น และเพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติงานแบบบูรณาการสำหรับนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษานี้จะใช้วิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) ในการดำเนินการวิจัย โดยผู้วิจัยจะเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกับกลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยจะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสนทนากลุ่มเฉพาะ ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมการจัดทำแผนปฏิบัติการได้มีการดำเนินงานแบบบูรณาการ

ในด้านต่างๆ ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายร่วมกัน การออกแบบการทำงานร่วมกัน การติดต่อสื่อสารระหว่างกัน และการประกาศใช้แผนปฏิบัติการ สำหรับปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดกระบวนการบูรณาการในการจัดทำแผนได้แก่ การมีข้อตกลงในการทำงานร่วมกัน การกำหนดให้ทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบในการจัดทำแผนฯ และทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบในการประกาศใช้แผนปฏิบัติการ

คำสำคัญ: แผนปฏิบัติการแบบบูรณาการ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การเข้าร่วมรับผิดชอบ, ความเป็นหุ้นส่วน, การจัดการการปกครองท้องถิ่น

Abstract

This study aims to explain the process of creating an integrated action plan for the campaign to reduce the use of plastic bags in Khon Kaen province and to study the guidelines for the development of an integrated operational planning process of the local government organization. Participatory action research methods (PAR) methods is applied in conducting research. Data collection methods are participatory observation and specific group discussions with local administrative organizations that participate in the implementation of the action plan. This study found that there are integrated operations in various areas, including common goal setting, collaborative design, communication between each other, and the announcement of the action plan. The factors that promote the integration process in the plan are an agreement to work together, the co-determination of all parties and the co-responsibility for announcing plans.

Keywords: integrated action plan, local government, engagement, partnership, local governance

บทนำ

ถึงแม้เจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะระบุไว้อย่างชัดเจนว่า จะต้องมีการดำเนินงานเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่เป็นหลักสำคัญ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ยังคงพบว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ยังคงไม่สามารถสร้างผลสัมฤทธิ์ได้ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งดังกล่าว¹ ทั้งนี้ เนื่องมาจากที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับแบบแผนการทำงานโดยยึดเอาเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นหลัก ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการทำงานแบบบูรณาการ (Integration Approach) ซึ่งให้ความสำคัญกับการยึดโยงการทำงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ มาก เท่าใดนัก ถ้าพิจารณาถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุให้เกิดสภาพปัญหาดังกล่าวนั้น จะพบว่า เกิดขึ้นได้หลายปัจจัยด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางด้านการบริหารองค์กรภายในที่ยึดติดกับแบบแผนการทำงานของระบบราชการอย่างเคร่งครัด และการที่มีพฤติกรรมการทำงานตามกรอบอำนาจหน้าที่ของตนเอง ซึ่งปัจจัยทั้งหลายเหล่านี้ สร้างอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายประสงค์ของการจัดตั้งตามที่คาดหวังไว้ ซึ่งถ้าหากสามารถแก้ไขอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากปัจจัยเหล่านี้ได้ ก็มีความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จเพิ่มขึ้นได้

การศึกษานี้ค้นพบว่า ปัจจัยทางด้านนโยบายและแผนนั้นว่ามีความเป็นไปได้มากที่สุดในการศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาแนวทางการพัฒนาการบริหารงานแบบบูรณาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม ทั้งนี้เพราะเป็นเพียงปัจจัยเดียวที่สามารถนำมาพัฒนาได้โดยไม่ได้สร้างความแปลกแยกจากการปฏิบัติของข้าราชการและคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก เนื่องจาก กระบวนการจัดทำนโยบายและแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถูกกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการ

¹ รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น สภาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น" 2559 หน้า 5 เข้าถึงเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2560 http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d070559-02.pdf

ดำเนินงานเป็นประจำทุกปี ซึ่งนับว่า เป็นเรื่องที่ต้องครปครองส่วนท้องถิ่นถูกบังคับ
โดยกฎหมายต้องปฏิบัติอยู่แล้วโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การศึกษาเพื่อการพัฒนาการ
บริหารงานแบบบูรณาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้ปัจจัยดังกล่าวนี้
จึงน่าจะมีโอกาสที่จะทำการศึกษาให้สำเร็จได้ดีที่สุด เพราะไม่ได้เป็นการเพิ่มภาระ หรือ
ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเท่าใดนัก

เพราะฉะนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว การศึกษานี้ จะทำการศึกษาเพื่อพัฒนาการ
บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามแนวทางการบูรณาการ
เพิ่มมากขึ้น โดยจะทำการศึกษาถึงแนวทางในการพัฒนาระบบการจัดทำแผนปฏิบัติ
การในการรณรงค์เพื่อลดการใช้ถุงพลาสติก ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ต้องอาศัยการทำงาน
ร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะ
เป็นกิจกรรมที่ไม่สามารถดำเนินงานได้เพียงองค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น แต่ต้องอาศัย
ความร่วมมือในการทำงานของทุกภาคส่วนโดยพร้อมเพรียงกันจึงจะสามารถ
ประสบความสำเร็จได้ ซึ่งการศึกษาดังกล่าวนอกจากจะช่วยให้ได้แนวทางการ
พัฒนาการจัดทำแผนที่สามารถนำไปใช้ปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน
ในพื้นที่ให้ได้มากที่สุดแล้ว ยังสามารถที่จะช่วยในการปรับปรุงและพัฒนาระบบการ
บริหารงานเชิงบูรณาการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ ได้เป็นอย่างดี
อีกประการหนึ่งด้วย

การศึกษานี้ จึงเสนอว่า การที่จะสามารถทำให้เกิดการบูรณาการในการจัดทำ
แผนปฏิบัติการดังกล่าว ให้สามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา และตอบสนองต่อ
ความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง จำเป็นที่จะต้องพัฒนาบนฐานคิดใหม่
นั่นคือ จะต้องพยายามในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ที่อยู่บนพื้นฐานของการบูรณาการ
ปัญหา และความต้องการของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องด้วยกัน และ
จัดทำเป็นปฏิบัติการที่ทุกองค์กรฯ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำขึ้นตั้งแต่ต้น
ของกระบวนการจัดทำ หรืออาจจะเรียกได้ว่า เป็นการจัดทำแผนปฏิบัติการเชิงบูรณา
การรูปแบบใหม่ภายใต้แนวคิด “1 ประเด็น 1 แผนพัฒนา” (One Topic One Plan:
OTOP) ซึ่งจะเป็นการปฏิเสธแนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบที่ผ่านมา

ที่เป็นแบบ “1 หน่วยงาน/องค์กร 1 แผนพัฒนา” (One Office One Plan) ซึ่งเมื่อแต่ละฝ่ายได้จัดทำแผนของตนเองเสร็จแล้วจึงนำเอาแผนฯ ทั้งหมดมาบูรณาการเข้าด้วยกัน ซึ่งที่ผ่านมามักจะสามารถทำได้เพียงแค่การบูรณาการแผนพัฒนาต่างๆ ในลักษณะของการเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในพื้นที่เท่านั้น ทว่าในส่วนของการมุ่งให้เกิดการนำเอาโครงการ และกิจกรรมต่างๆ ในแผนฯ ที่ถูกบูรณาการนั้นกลับไม่ค่อยได้รับการตอบรับนำไปใช้ปฏิบัติงานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ แต่อย่างใด ซึ่งข้อติดขัดดังกล่าวนี้ มีผลทำให้แผนพัฒนาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการบูรณาการแผนฯ ของแต่ละภาคส่วนเข้าด้วยกัน ไม่สามารถที่จะสร้างผลสัมฤทธิ์ได้ตรงตามความต้องการของประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มากเท่าใดนัก

ด้วยแนวคิดดังกล่าวทั้งหมดข้างต้น การศึกษานี้ จะนำเอาแนวคิดการบริหารการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) ที่ให้ความสำคัญกับ “การสร้างพื้นที่กลางหรือพื้นที่สาธารณะ” ที่ทุกฝ่ายในท้องถิ่นจะสามารถเข้ามาร่วมกันปฏิบัติงาน และรับผิดชอบร่วมกัน โดยนำเอาแนวคิดดังกล่าวมาทำเป็น “กรอบแนวทางการปฏิบัติ” (Framework) ในการพัฒนากระบวนการฯ และต้องการที่จะนำเอากรอบแนวทางฯ ดังกล่าวไปทดลองใช้โดยคณะผู้วิจัยและคณะผู้เข้าร่วมงานวิจัยจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการวิจัยตั้งแต่เริ่มต้น นั่นคือ การออกแบบกรอบแนวทางการปฏิบัติ การนำเอากรอบแนวทางฯ ไปทดลองใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อติดตามผลการใช้ การประเมินผลการใช้ และการร่วมกันปรับปรุง และพัฒนาผลการทดลองใช้ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่เป้าหมายของการศึกษาคั้งนี้ สามารถจัดทำแผนปฏิบัติงานแบบบูรณาการที่นำไปใช้เพื่อการรณรงค์ลดการใช้ถุงพลาสติกในพื้นที่ได้ดียิ่งขึ้น ผู้วิจัยคาดหวังว่า ผลที่ได้รับจากการศึกษาจะนำไปสู่การจัดทำเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาการจัดทำแผนแบบบูรณาการสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนำไปเป็นกรอบการประยุกต์ใช้ในกรณีการปฏิบัติงานด้านอื่นๆ ได้ต่อไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษากระบวนการในการจัดทำแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการเพื่อรองรับการลดใช้ถุงพลาสติกของจังหวัดขอนแก่น
2. เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติงานแบบบูรณาการสำหรับนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ขอบเขตการวิจัย

1. ด้านพื้นที่

จะทำการศึกษากิจกรรมการจัดทำแผนแบบบูรณาการที่ดำเนินการร่วมกันระหว่างกลุ่มหน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง จำนวน 3 กลุ่ม 7 หน่วยงาน/องค์กรด้วยกัน กลุ่มแรกคือ กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลตำบลสำราญ เทศบาลตำบลเมืองเก่า กลุ่มที่สองคือ องค์กรประชาสังคม ได้แก่ มูลนิธิชุมชนขอนแก่นทศวรรษหน้า กลุ่มที่สามคือ หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบโดยตรง ได้แก่ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดขอนแก่น และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภาคที่ 10

สำหรับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรประชาสังคมของการศึกษานี้คือ ต้องเป็นองค์กรที่มีผลงานทางด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมกับองค์กรและหน่วยงานราชการต่างๆ เป็นอย่างดีเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

2. ขอบเขตด้านประชากร

จะทำการศึกษาจากประชากร 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ กลุ่มข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ หัวหน้ากองแผนงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหัวหน้ากองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเทศบาลฯ ทั้ง 3 แห่ง กลุ่มข้าราชการในผู้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภาคที่ 10 และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดขอนแก่น และผู้แทนของมูลนิธิชุมชนขอนแก่น ทศวรรษหน้า รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ทั้งสิ้น 20 คน

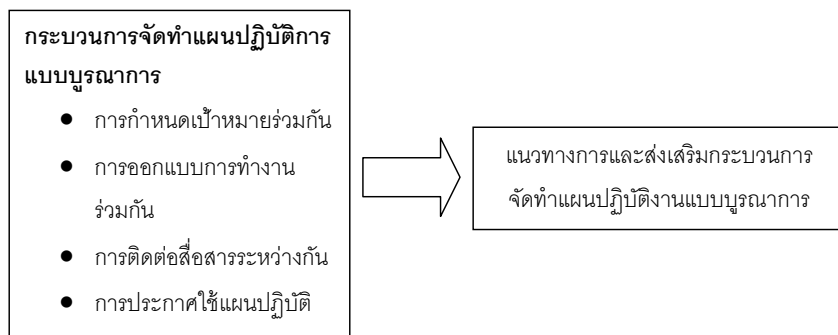
3. การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษานี้จะใช้วิธีการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group) ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ครั้ง ได้แก่ ช่วงเริ่มต้นการจัดทำแผนแบบบูรณาการ และเมื่อจัดทำแผนแล้วเสร็จ จากนั้นจะนำเอาข้อมูลที่ได้รับมาทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ตามกรอบแนวคิดการวิจัยเพื่อระบุถึงขั้นตอนการดำเนินงาน องค์ประกอบ และปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้สามารถจัดทำแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการให้ประสบความสำเร็จ

กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษานี้มีข้อตกลงเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการว่า จะเป็นการนำเอาแนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance) ซึ่งให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนพัฒนา “แบบเปิด” (Open System) นั่นคือ การเปลี่ยนกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการจากเดิมที่ขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นหลัก มาเป็นการจัดทำแผนฯ ที่อยู่ใน “พื้นที่สาธารณะ” (Public sphere) เพื่อให้ได้แผนพัฒนาท้องถิ่นที่สร้างประโยชน์ให้กับทุกภาคส่วน โดยมุ่งส่งเสริมให้ต้องเป็นการดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามาร่วมมือกันอย่างแท้จริงตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการจัดทำแผนฯ ไม่ใช่เป็นการที่แต่ละหน่วยงาน/องค์กรเอาแผนฯ ของตนเองมารวมกันแล้วประกาศว่าเป็นการบูรณาการกันแล้วแต่อย่างใด ดังนั้น ภายใต้อัตนัยข้อตกลงเบื้องต้นดังกล่าวผู้วิจัยจึงได้นำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยที่ต้องการจะนำเสนอให้เห็นว่า กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการรณรงค์ลดการใช้ถุงพลาสติกในจังหวัดขอนแก่นของการศึกษานี้ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องมีบทบาทหน้าที่ที่รับผิดชอบและมีการร่วมกันดำเนินงานอย่างไร โดยสามารถนำเสนอกรอบแนวคิดภายใต้อัตนัยข้อตกลงเบื้องต้นได้ดังกล่าวได้ดังแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย



วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้จะใช้วิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) ในการดำเนินการวิจัย โดยผู้วิจัยจะเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนกรจัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกับกลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อให้สามารถจัดทำแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการเกิดขึ้นได้ โดยในระหว่างที่ดำเนินการจัดทำแผนฯ ผู้วิจัยจะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participatory Observation) และการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group) โดยจะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลตามกรอบแนวคิดการวิจัย จากนั้นจะนำเอาข้อมูลทั้งหมดที่เก็บรวบรวมได้มาทำวิเคราะห์เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 กำหนดด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์เชิงบรรยาย (Descriptive Analysis) จากนั้นจะนำเอาข้อมูลที่ได้รับการวิเคราะห์แล้วทั้งหมดมาทำการสังเคราะห์ (Synthesis) เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดทำแผนปฏิบัติงานแบบบูรณาการตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ต่อไป

ผลการศึกษา

1. กระบวนการในการจัดทำแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการเพื่อรองรับการลดใช้ถุงพลาสติกของจังหวัดขอนแก่น

สำหรับการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวทั้งหมดข้างต้น การศึกษานี้จะจำแนกตามปัจจัยหลักของการวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดที่กำหนด ดังนี้

1.1 การมีเป้าหมายร่วมกัน

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งฐานคิดคล้ายคลึงกัน นั่นคือ มีความต้องการส่งเสริมเกิดการลดใช้ถุงพลาสติกมากขึ้น โดยคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งตระหนักว่า ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความร่วมมือซึ่งกันและกันการดำเนินงานดังกล่าวก็จะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้ยาก คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่เข้าร่วมโครงการจึงมีแนวคิดว่า ต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งสามารถทำงานเคียงคู่กันไปเพื่อแก้ไขปัญหาพร้อมกันผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาการรณรงค์การลดใช้ถุงพลาสติกโดยได้นำเอาแนวทางการดำเนินงานของโครงการ “ทำความดีด้วยหัวใจ ลดรับ ลดให้ ลดใช้ถุงพลาสติก” ที่มีสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 10 และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดขอนแก่นเป็นผู้รับผิดชอบโครงการมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างการมีส่วนร่วมและการบูรณาการการทำงานร่วมกัน

ภายใต้แนวคิดดังกล่าว ได้ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมกันในการกำหนดเป้าหมายในดำเนินงานร่วมกันได้เป็นอย่างดีโดยนำมาใช้ผ่านการประชุมร่วมกันเพื่อทำความร่วมมือถึงเป้าหมายของโครงการ ซึ่งช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้แสดงความคิดเห็นและตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางการรณรงค์ร่วมกันจนสามารถทำให้เกิดการรับรู้และความเข้าใจร่วมกันถึงเป้าหมายของการดำเนินงานซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวนี้ มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดโอกาสในการร่วมตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินภารกิจนั้นๆ ซึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างการบูรณาการการทำงานร่วมกันในการจัดทำแผนการลดการใช้ถุงพลาสติกของประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะจะช่วยให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นมีเป้าหมายร่วมกันที่ชัดเจนและสามารถนำไปใช้เป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมจัดทำแผนฯ ร่วมกันได้ต่อไป

การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการเข้าร่วมรับผิดชอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาจึงเป็นเรื่องจำเป็น เพื่อที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีสิทธิ และโอกาสในการเลือกดำเนินการในสิ่งที่พวกเขาเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการรณรงค์ลดการใช้ถุงพลาสติกในพื้นที่ต่างๆ ได้มากที่สุด ซึ่งจะดีกว่าการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งกำหนดกันขึ้นมาเองโดยไม่มีกระบวนการทำงานเพื่อสร้างความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกัน ซึ่งอาจทำให้ความเข้าใจในสถานการณ์ต่างๆ ในพื้นที่เกิดความผิดพลาด หรือคลาดเคลื่อน ซึ่งส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการดำเนินงานได้ดียิ่งขึ้น²

1.2 การออกแบบการทำงานร่วมกันและมีความรับผิดชอบอย่างเท่าเทียมกัน

ก่อนที่จะเริ่มการจัดทำแผนปฏิบัติการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการประชุมเพื่อร่วมแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในรูปแบบกิจกรรมการดำเนินงานกำหนดหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละกิจกรรมจากนั้นจะร่วมกันสรุปว่า แผนปฏิบัติการดังกล่าวจะมีแนวทางการจัดทำร่วมกันอย่างไรก่อนที่จะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำเอาข้อสรุปนี้ไปจัดทำแผนปฏิบัติการต่อไป

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กระบวนการต้นแบบนี้ให้ความสำคัญและเคารพในความแตกต่างหลากหลาย ต้องยอมรับว่าในสังคมประกอบด้วยพื้นที่ต่างๆ หลายระดับ แต่ละพื้นที่จะมีอัตลักษณ์ที่แตกต่างกัน มีความเป็นพหุลักษณะ การปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินในลักษณะของการเอื้อให้เกิดการปลดปล่อยพลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้ส่วนเสียให้สามารถ

² Sancino, Alessandro, Voluntas. 2016. 'The Meta Co-production of Community Outcomes: Towards a Citizens' Capabilities Approach'. International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations. February. Vol. 27. Issue 1.

เข้าร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะโดยรวม ซึ่งจะส่งผลให้กลายเป็นกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นเจ้าของร่วมกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสนับสนุนและส่งเสริมให้กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการที่ถูกขับเคลื่อนโดยประชาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

ด้วยแนวทางการปฏิบัติงานดังกล่าว การทำให้กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการกลายเป็นพื้นที่สาธารณะที่เปิดกว้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมโดยไม่ได้ยึดติดว่า จะต้องเป็นแผนฯ ของแต่ละพื้นที่เท่านั้น ซึ่งจะสามารถสร้างแผนปฏิบัติการที่สามารถนำไปใช้ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ดีกว่า ทั้งนี้เพราะการเข้าร่วมรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน จะทำให้สามารถสร้างทางเลือกที่จะนำไปใช้ในการจัดทำแผนฯ ได้ดีกว่า รวมถึงทำให้แผนปฏิบัติการฯ สามารถถูกนำไปปฏิบัติ ติดตามกำกับและประเมินผลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าอีกด้วย³

กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการได้มีการปรับปรุงและพัฒนาให้สามารถใช้ในการดำเนินงานในแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มขึ้น โดยคำนึงถึงความสำคัญของการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องภาค “เข้าร่วมรับผิดชอบ” (Engagement) ดำเนินกระบวนการจัดทำแผนฯ ในทุกขั้นตอน โดยได้ลดอำนาจรวมศูนย์ในการดำเนินกระบวนการจัดทำแผนฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยการใช้ประเด็นการดำเนินงาน นั่นคือ การลดใช้ถุงพลาสติกของประชาชนในพื้นที่ เป็นแกนหลักในการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งร่วมกันใช้อำนาจที่แต่ละองค์กรมีอยู่แล้ว เพื่อตัดสินใจจัดทำแผนปฏิบัติการผ่านการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกันในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนการทำงานกันให้เพิ่มมากขึ้น แทนที่การจัดทำแผนแบบรวมศูนย์อำนาจแบบที่ผ่านมา ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างก็ใช้อำนาจที่มีอยู่จัดทำแผน

³ Ibid.

ปฏิบัติการของตนเองเท่านั้น โดยไม่สนใจที่จะหันมาให้ความสำคัญกับการจัดทำแผน
ปฏิบัติการร่วมกันแต่อย่างใด⁴

1.3 การติดต่อสื่อสารระหว่างกัน

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดช่องทางการ
ติดต่อสื่อสารระหว่างกันที่มีความหลากหลาย รวมไปถึงการใช้โซเชียลมีเดียมาใช้เป็น
เครื่องมืออีกด้วย ซึ่งได้ช่วยให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีส่วนร่วมในการคิด
สร้างกิจกรรมได้อย่างสะดวกเพิ่มมากขึ้น

การให้ความสำคัญในการติดต่อสื่อสารในลักษณะดังกล่าว ได้ส่งผล
อย่างสำคัญในการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความตื่นตัวอย่างสูงในการ
พร้อมที่จะเข้าร่วมรับผิดชอบในการร่วมกันในการเสนอความคิดเห็น การให้ข้อเสนอ
แนะในการพัฒนาแผนปฏิบัติงานตั้งแต่การเริ่มต้นจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรม
เพื่อรวบรวมและจัดทำเป็นแผนฯ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ประสานงาน
และสนับสนุนการดำเนินงานซึ่งกันและกันในทุกขั้นตอน กระบวนการจัดทำแผนพัฒนา
ท้องถิ่นตามแนวคิดนี้ จึงเป็นการส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ ให้มีการความพร้อมที่จะ “บริหารจัดการร่วมกัน” บนพื้นฐาน
ของความเสมอภาคในการกระจายและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่จะเป็นประโยชน์
ต่อกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการ

ด้วยเงื่อนไขสำคัญดังกล่าว ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่
เหล่านี้ ได้ทำการปรับปรุงแก้ไขหน่วยงานของตนให้มีความสำคัญกับการปรับเปลี่ยน
บทบาทจากการเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาปฏิบัติงานในพื้นที่ของตนเอง
เป็นหลัก มาเป็นผู้ปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ โดยร่วมกัน
มุ่งสร้างพื้นที่กลางในการพูดคุย และปรึกษาหา เพื่อให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้
และสร้างความร่วมมือกัน และเพื่อร่วมกันในการแสดงออกถึงแนวทางในการป้องกัน
และแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เพื่อให้สามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติที่จะสามารถนำมาใช้

⁴ Mervio, Mika Markus. 2015. Management and Participation in the Public Sphere. Hershey.
PA: Information Science Reference.

ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาได้อย่างสอดคล้องกับสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้⁵

1.4 การประกาศใช้แผนปฏิบัติการ

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งได้ร่วมมือกันในการประกาศใช้แผนปฏิบัติการ โดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดการยอมรับร่วมกันในแผนปฏิบัติการที่ถูกจัดทำขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งหนึ่งที่แสดงออกถึงการบูรณาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะที่ผ่านมา การประกาศใช้แผนพัฒนาต่างๆ จะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเท่านั้นผ่านการใช้กลไกการทำงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งร่วมกันจัดตั้งขึ้นที่ประกอบด้วยสมาชิกประกอบด้วยกลุ่มนักวิชาการและผู้แทนจากองค์กรภาคีเครือข่ายการพัฒนาที่มีความเข้มแข็งทำหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการประกาศใช้แผนปฏิบัติการร่วมกัน โดยคณะทำงานดังกล่าวจะทำหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานราชการต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานเหล่านี้ได้รับรู้และเข้าใจในแผนปฏิบัติการที่ได้จัดทำขึ้นและได้ร่วมมือกันในการทำบันทึกความเข้าใจ (MoU) ที่เป็นข้อตกลงว่า จะเข้ามาร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน และประชาชนทั่วไปในการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการต่อไป

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าว จะส่งเสริมให้เกิด “พื้นที่กลาง” ให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กัน เพื่อดำเนินกระบวนการนโยบายที่จะส่งผลให้เกิดการร่วมตัดสินใจระหว่างภาคส่วนต่างๆ อย่างเท่าเทียมเสมอภาค โดยใช้ “พื้นที่สาธารณะ” (Public Sphere) ที่อยู่ตรงกลางระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็น “ตัวแสดง” (Actor) ในการเข้ามามีร่วมกันรับผิดชอบดำเนินงานในพื้นที่ทางนโยบาย หรือกลายเป็น “สนาม” ในการเข้ามาทำกิจกรรมเพื่อขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันอย่างอิสระ และ

⁵ Moore, M., 1995, Creating Public Value: Strategic Management in Government, Cambridge: Harvard University Press.

เสมอภาค ระหว่างผู้เล่นต่างๆ ที่จะเข้าไปใช้สนามดังกล่าว โดยมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ ผลประโยชน์ส่วนรวม⁶

กระบวนการเปลี่ยนกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการไปสู่การเป็นกระบวนการ ที่อยู่ใน “พื้นที่สาธารณะ” (Public sphere) เพื่อให้ได้แผนฯ ที่สร้างประโยชน์ให้กับ ทุกภาคส่วน และทุกพื้นที่ได้อย่างเป็นธรรม และเท่าเทียมกัน นั่นคือ ต้องเปิดโอกาส ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งได้เข้าร่วมกันรับผิดชอบในกระบวนการจัดทำ แผนฯ นับแต่ขั้นตอนของการกำหนดประเด็นปัญหา การริเริ่ม การวิเคราะห์ การสร้าง ทางเลือก ไปจนถึงการประกาศใช้แผนฯ⁷

2. แนวทางในการพัฒนากระบวนการจัดทำแนวปฏิบัติงานแบบ บูรณาการสำหรับนำไปประยุกต์ใช้

จากการศึกษาพบว่า สาเหตุสำคัญที่ค้นพบจากการจัดทำแผนปฏิบัติการ แบบบูรณาการเพื่อการลดใช้ถุงพลาสติกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ข้างต้น สามารถนำมาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการนำไปประยุกต์ใช้ในการ ดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

2.1 การมีข้อตกลงในการทำงานร่วมกัน

ปัจจัยสำคัญประการแรกคือ ภายใต้แนวคิดการจัดทำแผนปฏิบัติการ นี้ สามารถทำให้เกิดการประสานเชื่อมโยงความต้องการขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นทุกแห่งที่เข้าร่วมโครงการได้อย่างเหมาะสมจนนำไปสู่แนวทางการพัฒนาการ บริหารงานแนวใหม่ที่เกิดขึ้นจากการมีข้อตกลงร่วมกันในการดำเนินงานเพื่อการ จัดทำแผนฯ ระหว่างหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทุกฝ่ายจะร่วมกัน จัดทำข้อตกลงร่วมกันขึ้นมาเพื่อกำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระจาย ความรับผิดชอบในการตัดสินใจดำเนินการจัดทำแผนฯ ภายใต้การร่วมสนับสนุน

⁶ Ibid.

⁷ Korkut, Umut, Mahendran, Kesi, Bucken-Knapp, Gregg, Cox and Robert Henry. 2015. Discursive Governance in Politics, Policy, and the Public Sphere. New York, NY: Palgrave Macmillan.

งบประมาณ เทคนิควิธีการปฏิบัติงาน และความรู้ทางวิชาการ โดยข้อตกลงดังกล่าว จะกำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะช่วยสนับสนุนให้เกิดกระบวนการ ทำแผนร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ และจะร่วมกันติดตาม และรายงานผลการดำเนินงาน ให้กับกระผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ

จากแนวทางการดำเนินงานดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันในรูปแบบใหม่ที่เน้นให้มีบทบาทหน้าที่ รับผิดชอบร่วมกันในการจัดทำแผนปฏิบัติการให้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นรูปแบบ ที่สามารถส่งเสริมให้เกิดการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีกระบวนการสร้างข้อตกลงร่วมกันด้วยเหตุผล และข้อตกลงดังกล่าวจะต้องถูกนำไป ปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเชิงบูรณาการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ มีความร่วมมือในการทำงานกันอย่างใกล้ชิดเพิ่มมากขึ้น

การพัฒนาารูปแบบการร่วมรับผิดชอบในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวทางนี้ จึงเป็นการทำข้อตกลง ร่วมกันเพื่อช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น⁸ การพัฒนา กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามแนวทางนี้ จึงเป็นการสร้างความสมดุลให้ เกิดขึ้น โดยจะเน้นการตัดสินใจร่วมกันมากกว่าการตัดสินใจแทนทั้งหมดขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเพียงอย่างเดียว⁹

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้มีการติดต่อประสานงานกัน อย่างใกล้ชิด และมีการตัดสินใจร่วมกันในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานในพื้นที่ สิ่ง ที่จำเป็นในอนาคตคือ การพัฒนารูปแบบการบูรณาการในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ โดยใช้รูปแบบการทำข้อตกลงร่วม กันในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการของแต่ละท้องถิ่น หรือสังคมโดยรวม¹⁰

⁸ United Nations. 2007. Civic Engagement in Public Policies: A Toolkit. New York: United Nations Publications.

⁹ Verba, Sidney. 2006. Fairness, equality, and democracy: three big words. Social Research. Summer. Vol. 73. Issue 2.

¹⁰ United Nations. 2007. Civic Engagement in Public Policies: A Toolkit. New York: United Nations Publications.

2.2 การกำหนดให้ทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบในการจัดทำแผน

ปัจจัยสำคัญประการที่สอง ได้แก่ การมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานในระบบเปิดเพิ่มมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสามารถทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งเริ่มให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกันที่จะช่วยให้การบูรณาการในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นนั่นคือเริ่มทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเล็งเห็นถึงความสำคัญของการเปิดโอกาสให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมกันในการจัดทำแผนปฏิบัติการ สำหรับเครื่องมือสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาใช้ในการปรับแนวทางการบริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้แก่ การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ และบริหารแผนปฏิบัติการของตนเองทั้งหมดมาเป็นการดำเนินงานส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการ แล้วจึงร่วมกันรับรองแผนฯ จากนั้นจึงเสนอแผนดังกล่าวต่อคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนำไปดำเนินการตามแผนฯ ที่ได้รับการอนุมัติต่อไป ซึ่งนับว่า เป็นการส่งเสริมกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมในลักษณะ “ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมเรียนรู้” โดยการส่งเสริมให้เกิดการสร้าง “พื้นที่กลาง” (Core Area) ที่ส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และช่วยให้เกิดการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการพัฒนาชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมาใช้จัดทำแผนปฏิบัติการที่สามารถนำไปใช้งานในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวความคิดนี้จึงมุ่งส่งเสริมให้เกิดการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเดิมที่เอาหน่วยงานของตนเองเป็นตัวตั้งมาเป็นการเอาพื้นที่เป็นตัวตั้งในการจัดการกับปัญหาและความต้องการภายในท้องถิ่นของตนเองร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ โดยจะต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการจัดทำ

แผนปฏิบัติงานในกรณีที่ต้องเป็นความรับผิดชอบร่วมกันในการดำเนินงาน
เพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น¹¹

ฉะนั้น การพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยการส่งเสริมให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ ได้เข้ามามีรับผิดชอบจึงนับเป็นการปรับสมดุล
ของการดำเนินงานทางด้านนี้ และมีความสอดคล้องกับหลักการบูรณาการการทำงาน
ซึ่งการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการในทิศทางนี้ ย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง
บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่เกี่ยวข้อง จึงนับว่า
เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ที่ให้ความสำคัญ
กับการจัดความสัมพันธ์เป็นแนวราบมากขึ้น¹²

ดังนั้น การพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตามแนวทางนี้
จึงเป็นการสร้างการบูรณาการให้เกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบ
แนวทางการบริหารงานที่แตกต่างหลากหลาย โดยจะเน้นที่การส่งเสริมให้เกิดการ
ตัดสินใจร่วมกันมากกว่าการตัดสินใจแทนทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
แห่งใดแห่งหนึ่งเพียงฝ่ายเดียว¹³

หลักการพื้นฐานที่สำคัญดังที่เสนอข้างต้นคือ การยอมรับในการในการทำงาน
ร่วมกันในฐานะ “ความเป็นหุ้นส่วน” (Partnership) ในกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติ
การอย่างเท่าเทียมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่เข้าร่วม เป็นการปรับ
สมดุลของอำนาจภายในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง¹⁴

¹¹ ไพรดุด Stoker, G., 2006, 'Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?', American Review of Public Administration, 36 (1), pp. 41– 57.

¹² Wildemeersch, Danny; Bouverne-De Bie, Maria; Biesta, Gert. Dordrecht. 2014. Civic Learning, Democratic Citizenship and the Public Sphere. Springer.

¹³ Verba, Sidney. 2006. Fairness, equality, and democracy: three big words. Social Research. Summer. Vol. 73. Issue 2.

¹⁴ Smith, Zachary A.; DeShazo, Jessica L. Lanham. 2015. Developing Civic Engagement in Urban Public Art Programs. Rowman & Littlefield Publishers.

2.3 ทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบในการประกาศใช้แผนฯ

ปัจจัยสำคัญประการที่สาม ได้แก่ การส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนได้ร่วมกันประกาศใช้แผนปฏิบัติการ จากการศึกษาพบว่า ภายหลังจากที่แผนพัฒนาท้องถิ่นได้ถูกจัดทำจนเสร็จสิ้นแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ การทำให้แผนฯ นี้ได้รับการรับรู้ รับทราบและยอมรับจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมถึงประชาชนทั่วไป ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการส่งเสริมให้ทุกฝ่ายเข้าร่วมในการประกาศใช้แผนปฏิบัติการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำข้อตกลงร่วมกับประชาชนและหน่วยงานราชการว่า จะร่วมมือกันดำเนินงานของแผนฯ และรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงาน รวมถึงกับร่วมกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดตามประเมินผลแผนปฏิบัติงานเสนอให้กับคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสังคมทราบต่อไป

ภายใต้แนวคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการวิจัย ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารงานของตนเอง โดยเริ่มจากการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และวิธีคิดเกี่ยวกับการความหมายของแผนปฏิบัติการ นั่นคือ เป็นผลของการร่วมกันกระทำกิจเพื่อส่วนรวม หรือแก้ปัญหาให้ส่วนรวม ผ่านการประสานผลประโยชน์ขององค์กรตนเองเข้ากับผลประโยชน์ขององค์กรอื่นๆ กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแนวคิดนี้ จึงมีความเชื่อมโยงกับการพัฒนากระบวนการทำงานแบบบูรณาการ เพื่อที่จะสามารถสร้างระบบที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานเพื่อการลดการใช้ถุงพลาสติกในพื้นที่เข้าร่วมรับผิดชอบ (Engagement) ในการตัดสินใจจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกันให้ได้มากที่สุด

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งได้ทำการปรับเปลี่ยนคุณภาพในการดำเนินงานจัดทำแผนปฏิบัติการรณรงค์ลดการใช้ถุงพลาสติกภายในพื้นที่ให้สอดคล้องและสอดคล้องกันดังกล่าวนี้นี้ จึงเป็นการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการปรับบทบาทของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งเน้นการบูรณาการการทำงานร่วมกันเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ ที่ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น แต่จะต้องเป็นประโยชน์สาธารณะที่จะกระจายตัวอย่างทั่วถึงทั้งสังคม และเป็นประโยชน์สาธารณะที่เป็นธรรมสำหรับประชาชนทุกกลุ่มที่อาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง จึงไม่ได้มีเพียงหน้าที่ในการหน้าที่ผูกขาดการทำงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่จะทำหน้าที่สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความไว้วางใจและร่วมมือกันในการทำงานเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามที่ทุกฝ่ายในสังคมต้องการบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติงานแบบบูรณาการ จึงต้องทำหน้าที่ในการช่วยเหลือและสนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดการเชื่อมต่อวิสัยทัศน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเข้าด้วยกัน เพื่อดำเนินกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการที่สามารถนำไปใช้ในการรณรงค์ลดการใช้ถุงพลาสติกในชุมชนให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง¹⁵

สรุปและอภิปรายผล

จากการนำเสนอผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ผลของการจัดทำแผนปฏิบัติงานแบบบูรณาการเพื่อรณรงค์ลดการใช้ถุงพลาสติกของประชาชนในพื้นที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในพื้นที่วิจัยสามารถที่จะพัฒนาการปฏิบัติงานของตนให้มีความใกล้ชิดกันมากขึ้น เนื่องจากการได้มีการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการปฏิบัติงาน โดยได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเข้ามาร่วมรับผิดชอบภารกิจในการจัดทำปฏิบัติการตั้งแต่จุดเริ่มต้นของกระบวนการ ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวทำให้เกิดการปรับปรุงรูปแบบแนวทางการปฏิบัติงาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่มาเป็นผู้การดำเนินงานในลักษณะของความเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างกัน ซึ่งมีเป้าหมายร่วมกันคือดำเนินการกิจจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์

¹⁵ Ventriss, Curtis. 2016. 'Investing in People: Toward a Co-Possibility Model for Citizen Engagement'. International Journal of Public Administration. November. Vol. 39. Issue 13.

ด้วยแนวคิดดังกล่าว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พยายามกำหนดรูปแบบและแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานเสียใหม่ โดยมุ่งที่จะออกแบบให้เป็นกลไกที่สามารถนำมาใช้ในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกันมากขึ้น ซึ่งช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีโอกาสในการเข้าร่วมรับรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะการเป็นหุ้นส่วน (Partnership)

ด้วยแนวทางการปฏิบัติงานดังกล่าว การทำให้กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการกลายเป็นพื้นที่สาธารณะที่เปิดกว้าง¹⁶ ฉะนั้น การพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยการส่งเสริมให้องค์กรต่างๆ และประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามาร่วมรับผิดชอบจึงนับเป็นการสร้างการบูรณาการของการดำเนินงานทางด้านนี้ โดยเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับการจัดความสัมพันธ์ในการทำงานแบบแนวราบมากขึ้นอีกด้วย¹⁷

การพัฒนากระบวนการร่วมรับผิดชอบในกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการตามแนวทางนี้ จึงเป็นการทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น¹⁸ เพราะเป็นการสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะเน้นการตัดสินใจร่วมกันมากกว่าการตัดสินใจแทนทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอย่างที่เป็นอยู่โดยทั่วไป¹⁹

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Wildemeersch, Danny; Bouverne-De Bie, Maria; Biesta, Gert. Dordrecht. 2014. Civic Learning, Democratic Citizenship and the Public Sphere. Springer.

¹⁸ United Nations. 2007. Civic Engagement in Public Policies: A Toolkit. New York: United Nations Publications.

¹⁹ Verba, Sidney. 2006. Fairness, equality, and democracy: three big words. Social Research. Summer. Vol. 73. Issue 2.

การดำเนินงานในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับหลักการทำงานแบบบูรณาการ โดยเกี่ยวกับการปรับบทบาทของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งเน้นการตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะที่ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น แต่จะต้องเป็นประโยชน์สาธารณะที่กระจายตัวไปอย่างทั่วถึงทั้งสังคม และเป็นประโยชน์สาธารณะที่เป็นธรรมสำหรับประชาชนทุกกลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โดยรวม²⁰

การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้มีเพียงหน้าที่ในการหน้าที่เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเฉพาะในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองอีกต่อไป แต่จะทำหน้าที่สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความไว้วางใจและร่วมมือกันในการทำงานเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามที่ทุกฝ่ายในสังคมต้องการ

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จึงต้องทำหน้าที่ในการช่วยเหลือและสนับสนุนให้เกิดการเชื่อมต่อดัชนีขององค์กรฯ แต่ละแห่งเข้าด้วยกัน เพื่อดำเนินกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการที่สนองตอบต่อประโยชน์สาธารณะได้อย่างแท้จริง

บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการจึงให้ความสำคัญกับ

- 1) การบริหารจัดการที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายมีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงฝ่ายเดียวเพื่อก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในแง่ของโอกาส
- 2) ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานแบบ “เครือข่ายความร่วมมือ” (Collaborative Networking) เพื่อสรรค์สร้างคามยุติธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมแก่พลเมืองทุกคน
- 3) ให้ความสำคัญกับคุณค่าของกระบวนการถกแถลง และการเข้าร่วมรับผิดชอบอย่างสร้างสรรค์เพื่อให้เกิดการกำกับ และการทำงานร่วมกัน

²⁰ Ventriss, Curtis. 2016. ‘Investing in People: Toward a Co-Possibility Model for Citizen Engagement’. International Journal of Public Administration. November. Vol. 39. Issue 13.

4) เปิดกว้างต่อการตัดสินใจอย่างมีความพร้อมที่จะรับผิดชอบร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนระหว่างกัน

การจัดทำปฏิบัติการแบบบูรณาการจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่นำไปสู่การมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการประสานงานร่วมกันเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ และเพื่อให้เกิดการรับรู้และเข้าใจถึงความต้องการระหว่างกัน

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะนี้คือ การเป็นผู้สร้างกลไกในการดำเนินกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดการร่วมมือเพื่อให้บรรลุข้อตกลงร่วมกันที่อยู่บนความชอบธรรม และคำนึงถึงประโยชน์ของชุมชนและสังคม แผนปฏิบัติการแบบบูรณาการจะต้องเกิดจากการพูดคุยและการกำหนดร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งจะทำให้แผนฯ ที่ได้จากกระบวนการดังกล่าวมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น และสังคม สามารถสร้างความไว้วางใจ และความเสมอภาคของผลประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้น

จากการศึกษาสรุปว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นพื้นที่ที่วิจัยได้เปลี่ยนบทบาทมาเป็นการสนับสนุนการเปิดพื้นที่ให้เกิดการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และร่วมตัดสินใจเพื่อสร้างมติสาธารณะร่วมกันในประเด็นสาธารณะต่างๆ ของชุมชนท้องถิ่น และสังคม การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่จำเป็นจะต้องทำหน้าที่เป็นดำเนินการด้วยตนเองทั้งหมด แต่จะเป็นการช่วยให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ สามารถเข้ามาช่วยรับผิดชอบในการทำงาน

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ที่วิจัยได้เปลี่ยนไป ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถดำเนินกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมได้เพิ่มมากขึ้น โดยได้ทำความเข้าใจกับบทบาทของตนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาปฏิบัติการเสียใหม่ว่ามีสถานะเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกระบวนการจัดทำแผนฯ ที่มีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการที่เสมอภาคกันนั่นเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนมาเป็นการปฏิบัติงานในแบบเครือข่าย

มากขึ้นโดยจะทำหน้าที่เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมต่อในการทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความคิด และตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะตามที่สังคมต้องการ และทำหน้าที่เป็นผู้มีบทบาทในการบูรณาการ และเชื่อมต่อวิสัยทัศน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ ในพื้นที่เข้าด้วยกัน เพื่อให้สามารถดำเนินกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดนี้ จึงเป็นการปฏิเสศกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบเก่าที่แบ่งแยกการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ ออกจากกัน แต่มุ่งเสริมสร้างให้ภาคีเครือข่ายต่างๆ เข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกระบวนการจัดทำแผนฯ อย่างกว้างขวางโดยการเข้าร่วมเป็นเครือข่ายนั้นจะต้องอาศัยวิธีการบริหารจัดการที่ยึดหลักการเคารพและยอมรับในความแตกต่างหลากหลายเพื่อให้สามารถประสานความร่วมมือระหว่างฝ่ายต่างๆ ตลอดจนกระตุ้นให้แต่ละฝ่ายนำทรัพยากรออกมาใช้เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของส่วนรวมในรูปแบบของ “การจัดการร่วมกัน” (Co-Management) ซึ่งเป็นความพยายามกันของทุกฝ่ายในการดำเนินกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น

การดำเนินงานในรูปแบบดังกล่าว ทำให้การแบ่งแยกระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ ในการดำเนินกระบวนการจัดทำแผนฯ ต้องสิ้นสุดลง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดทำแผนจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นภาคีกับภาครัฐในรูปแบบของ “การจัดการร่วมกัน” ซึ่งหมายถึง การที่ทุกฝ่ายได้เข้ามาร่วมกันตัดสินใจในการที่จะจัดทำ ซึ่งเป็นการทำงานที่ใช้วิธีการบริหาร “แบบภาพรวม” ไม่ได้เป็นการบริหาร “แบบแยกส่วน” โดยต้องการแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ ซึ่งจะทำให้เกิดสภาวะดุลยภาพภายในเครือข่ายกระบวนการจัดทำแผนฯ ซึ่งให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างหุ้นส่วนต่างๆ ภายในเครือข่าย

ข้อเสนอแนะ

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าวนี้จึงเป็นรูปแบบใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่ภารกิจในการดำเนินกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการอันหลากหลายที่มีความสนใจผลประโยชน์ค่านิยมการรับรู้และทรัพยากรที่แตกต่างกัน กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบนี้ จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงทางความคิดจากการแบ่งแยกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากกันมาเป็นการทำให้ได้เข้าร่วมกันเป็นส่วนหนึ่งในภาคีเครือข่ายในกระบวนการจัดทำแผนฯ

ด้วยเงื่อนไขสำคัญดังกล่าว ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหล่านี้นี้ได้ทำการปรับปรุงแก้ไขหน่วยงานของตนให้มีความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นหลัก มาเป็นผู้ให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรชุมชนโดยมุ่งปรับเปลี่ยนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการสร้างพื้นที่กลางในการพูดคุย และปรึกษาหารือ เพื่อให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และสร้างความร่วมมือกันกับประชาชนในชุมชน และภายนอกชุมชน เพื่อร่วมกันในการแสดงออกถึงความต้องการ และแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้สามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติที่จะสามารถนำมาใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาได้อย่างสอดคล้องกับสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้²¹

จากการปรับปรุงแนวทางการบริหารงานดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า แนวคิดการจัดทำปฏิบัติการแบบบูรณาการนั้น สามารถที่จะช่วยให้เกิดการพัฒนา และยกระดับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะจะทำให้เกิดการ “ปรับสมดุล” ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ เนื่องจาก แนวความคิดนี้ สามารถทำให้เกิดการปรับเปลี่ยน “วิธีการ” บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้นให้เกิดการบริหารงานแบบเปิดกว้าง ซึ่งจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดทอน

²¹ Moore, M., 1995, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard University Press.

บทบาทหน้าที่ของตนเองลงในส่วน ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามาร่วมรับผิดชอบในการทำงาน ซึ่งจะส่งผลดีเนื่องจากจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทั้งในส่วนข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากรทางการบริหารเพิ่มเติมจากที่ตนเองมีอยู่ ซึ่งจะช่วยให้สามารถจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นการ “สร้างภูมิคุ้มกัน” ให้เกิดขึ้นกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่จะช่วยป้องกันให้สามารถนำเอาแผนพัฒนาฯ ไปปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ตามที่ต้องการได้เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม

นอกจากนี้ แนวความคิดนี้สามารถจะช่วยให้เกิดการปรับเปลี่ยนในระดับที่สูงขึ้นของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย กล่าวคือการ “ปรับสมดุล” ทางด้านบทบาทหน้าที่ดังกล่าวจะช่วยปรับเปลี่ยน “วิธีคิด” ในการบริหารงานจากความเชื่อที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของการบริหารงานในท้องถิ่น แต่เพียงผู้เดียวมาเป็นการสนับสนุนให้องค์กรส่วนท้องถิ่นที่เป็นเครือข่ายร่วมปฏิบัติงานได้เข้ามาร่วมรับผิดชอบในการจัดทำแผนฯ เพิ่มมากขึ้น ซึ่งด้วยการปรับเปลี่ยนวิธีคิดที่ให้ความสำคัญกับการสร้าง “ความสมดุล” ในการบริหารงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนและองค์กรชุมชนดังกล่าว สามารถที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่าง “พอประมาณ” เนื่องจากไม่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากรทั้งหมดไปในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเหมือนเช่นเดิมอีกต่อไป แต่สามารถใช้ข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรของตนเองเพียงบางส่วน ในขณะเดียวกันก็สามารถนำเอาข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ เข้ามาร่วมพิจารณาได้ ซึ่งการบริหารงานในลักษณะของการ “ปรับสมดุล” ดังกล่าวจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ทรัพยากรทางการบริหารต่างๆ ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้น แนวคิดการการจัดทำแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการที่ให้ความสำคัญกับการ “ปรับสมดุล” จึงสามารถช่วยยกระดับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพเพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยกระดับการบริหารงานทั้งภายในและภายนอกองค์กรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลไปพร้อมกัน

เอกสารอ้างอิง

- รายงานของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น สภาการ
ขับเคลื่อนการปฏิรูป
ประเทศ (2559). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น*. เข้าถึงเมื่อวันที่
9 กรกฎาคม 2560. [http://library2.parliament.go.th/giventake/content_](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d070559-02.pdf)
[nrsa2558/d070559-02.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d070559-02.pdf).
- Korkut, Umut, Mahendran, Kesi, Bucken-Knapp, Gregg, Cox and Robert
Henry. (2015). *Discursive Governance in Politics, Policy, and the
Public Sphere*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Mervio, Mika Markus. (2015). *Management and Participation in the Public
Sphere*. Hershey, PA: Information Science Reference.
- Moore, M., (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*.
Cambridge: Harvard University Press.
- Sancino, Alessandro, Voluntas. (2016). The Meta Co-production of Community
Outcomes: Towards a Citizens' Capabilities Approach. *International
Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations*. February. Vol. 27.Issue 1.
- Smith, Zachary A.; DeShazo, Jessica L. Lanham. (2015). *Developing Civic
Engagement in Urban Public Art Programs*. Rowman & Littlefield
Publishers.
- Stoker, G., (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked
Governance?. *American Review of Public Administration*, 36 (1),
pp. 41– 57.
- United Nations. (2007). *Civic Engagement in Public Policies: A Toolkit*.
New York: United Nations Publications.
- Ventriss, Curtis. (2016). Investing in People: Toward a Co-Possibility Model for
Citizen Engagement. *International Journal of Public Administration*.
November. Vol. 39. Issue 13.

- Verba, Sidney. (2006). Fairness, equality, and democracy: three big words. *Social Research. Summer*. Vol. 73. Issue 2.
- Wildemeersch, Danny; Bouverne-De Bie, Maria; Biesta, Gert. Dordrecht. (2014). *Civic Learning, Democratic Citizenship and the Public Sphere*. Springer.
- United Nations. (2007). *Civic Engagement in Public Policies: A Toolkit*. New York: United Nations Publications.