

ปัจจัยความสำเร็จในการทำงานแบบร่วมมือกันตามมาตรการลดฝุ่นละออง
ขนาดเล็ก พีเอ็ม 2.5 ของจังหวัดอุดรธานี

Success Factors in Collaborative Implementation of PM2.5
Reduction Measures: A Case Study of Udon Thani Province

[Received : September 8, 2024; Revised : November 16, 2024; Accepted : December 4, 2024]

จิระวัฒน์ ชันโททอง

นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ปานปิ่น รonghanam

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Jirawat Krantothong

Master of Public Administration Program,
College of Local Administration,
Khon Kaen University

Panpun Ronghanam

College of Local Administration,
Khon Kaen University

CORRESPONDING AUTHOR

Panpun Ronghanam, College of Local Administration, Khon Kaen University, Thailand.

Email: panpro@kku.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบและกระบวนการการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในการดำเนินมาตรการลดฝุ่น PM 2.5 ของจังหวัดอุดรธานี และวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในการแก้ปัญหาฝุ่น PM 2.5 การวิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์ คณะทำงานติดตามสถานการณ์ไฟฟ้า หมอกควัน และฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) จังหวัดอุดรธานี โดยกลุ่มตัวอย่างคือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดอุดรธานีหรือผู้แทนที่ดำรงตำแหน่งในคณะทำงานดังกล่าวในปี 2566-2567 จำนวนทั้งสิ้น 10 คน ผลการวิจัยพบว่า การบูรณาการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดอุดรธานีแบ่งเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) การประสานงานกัน (Co-ordination) ซึ่งมีการประสานข้อมูลเบื้องต้นเพื่อสนับสนุนการทำงานร่วมกัน 2) การประสานความร่วมมือ (Co-operation) ที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการสนับสนุนระหว่างหน่วยงาน และ 3) การเข้ามามีส่วนร่วมกันทำงาน (Collaboration) ที่มีความเข้มข้นในการทำงานร่วมกัน ลงพื้นที่ และสนับสนุนทั้งทรัพยากรและบุคลากร โดยพบว่าการทำงานในรูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมกันทำงาน (Collaboration) มีบทบาทสำคัญที่สุดในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จประกอบด้วย การแลกเปลี่ยนข้อมูลและความเชี่ยวชาญระหว่างหน่วยงาน การมีแผนงานที่ชัดเจน และปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ จากผลการวิจัย มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้ 1) ควรส่งเสริมการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางที่ทุกหน่วยงานสามารถเข้าถึงและอัปเดตได้แบบเรียลไทม์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการตัดสินใจ 2) ควรจัดให้มีการอบรมและแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในบทบาทของแต่ละหน่วยงานและเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงาน 3) ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยพัฒนาเครือข่ายอาสาสมัครในชุมชนเพื่อช่วยเฝ้าระวังและรายงานสถานการณ์ PM 2.5 ในพื้นที่ และ 4) ควรมีการประเมินประสิทธิภาพของมาตรการต่างๆ อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาแนวทางแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การนำข้อเสนอแนะเหล่านี้ไปปฏิบัติจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในการแก้ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ : พีเอ็ม 2.5; การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน; มาตรการลดฝุ่นละออง;
จังหวัดอุดรธานี

Abstract

This research aims to examine the patterns and processes of collaborative governance in implementing PM 2.5 reduction measures in Udon Thani Province, Thailand, and to analyze factors contributing to the success of collaborative governance in addressing PM 2.5 issues. The study employed interviews with the Provincial Working Group on Forest Fire, Smog, and PM 2.5 Situation Monitoring. The sample group consisted of 10 government agency heads or their representatives who held positions in the working group during 2023-2024. The findings revealed three patterns of integrated operations among various agencies in Udon Thani Province: 1) Co-ordination, involving basic information sharing to support joint operations; 2) Co-operation, characterized by information exchange and inter-agency support; and 3) Collaboration, featuring intensive joint operations, field work, and resource and personnel support. The study identified collaboration as the most crucial pattern for effective operations. Key success factors included information and expertise exchange between agencies, clear and consistent action plans, participatory management, and network building. Based on the research findings, the following policy recommendations are proposed: 1) Promote the development of a central database system accessible to all agencies with real-time updates to enhance information exchange and decision-making efficiency; 2) Organize regular training and knowledge exchange sessions between agencies to strengthen understanding of each agency's role and improve coordination efficiency; 3) Promote public participation through developing community volunteer networks to help monitor and report PM 2.5 situations in local areas; and 4) Implement systematic and continuous evaluation of various measures to develop more effective problem-solving approaches. The implementation of these recommendations will strengthen collaborative governance in addressing PM 2.5 issues sustainably.

Keywords: PM 2.5; Collaborative Governance; Dust Reduction Measures; Udon Thani Province

บทนำ

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจากการพัฒนาเมืองในหลาย ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือเทคโนโลยีต่าง ๆ ทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 ที่มีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลกระทบต่อทางตรงและทางอ้อมต่อประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยปัญหาที่ชัดเจนที่สุดคือ ด้านสุขภาพการเจ็บป่วยของประชาชนจากการได้รับฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 ซึ่งจากข้อมูลการศึกษาภาระโรคขององค์การอนามัย ปี 2562 พบว่า คนไทยเสียชีวิตจากฝุ่นละอองในบรรยากาศ จำนวนรวม 31,081 ราย โดยมีสาเหตุจากโรคหัวใจขาดเลือด (Ischemic heart disease) 11,408 ราย โรคหลอดเลือดสมอง (Stroke) 7,274 ราย โรคปอดอุดกั้นเรื้อรัง (COPD) 3,043 ราย และมะเร็งปอด 2,464 ราย (กรมอนามัย, 2566) นอกจากนี้ รายงานการเจ็บป่วยโรคจากมลพิษทางอากาศของคลังข้อมูลสุขภาพกระทรวงสาธารณสุข พบว่า การเจ็บป่วยจากมลพิษทางอากาศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีรวมถึงโรคมะเร็งปอด ซึ่งในปี 2565 พบรายงานผู้ป่วยมะเร็งปอดถึง 189,713 ราย คิดเป็น 291.18 ต่อแสนประชากร และนอกเหนือจากนี้ยังส่งผลถึงปัญหาด้านอื่น ๆ ของประชาชนอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการใช้ชีวิตที่เปลี่ยนไป เช่น การสวมใส่หน้ากากอนามัย การหลีกเลี่ยงการออกนอกอาคารเพื่อลดการสัมผัสฝุ่น การงดกิจกรรมกลางแจ้งต่าง ๆ เป็นต้น (กรมอนามัย , 2566)

จากรายงานติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศ ภาพรวมปริมาณ PM 2.5 ในประเทศไทยพบเกินค่ามาตรฐาน 31 จังหวัด (ไทยพีบีเอส, 2567) ซึ่งจังหวัดอุดรธานีเป็นหนึ่งในจังหวัดที่มีปริมาณฝุ่น PM 2.5 เกินมาตรฐานระดับสีส้มถึงสีแดง โดยสาเหตุหลักของฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 เกิดจากมลพิษข้ามแดน ประเทศเพื่อนบ้านอย่างลาว และเวียดนาม ที่มีการเผาถ่านหินมาก ประกอบกับจังหวัดอุดรธานีมีจุดความร้อนที่เกิดจากการเผาอยู่ในอันดับ 21 ของประเทศ ส่งผลให้จังหวัดอุดรธานีมีคุณภาพอากาศที่แยกลง โดยคุณภาพอากาศของอุดรธานีเริ่มมีผลกระทบต่อสุขภาพมาตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2567 และอยู่ในโซนสีแดง ในวันที่ 3 และ 4 เมษายน 2567 ซึ่งยังคงมีค่าฝุ่น PM 2.5 อยู่ที่ 75.6 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร หรือ 201 AQI จนต้องมีการนำเครื่องอุป 60 ออกมาติดตั้งเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว (ไทยรัฐ, 2567) ประกอบกับจังหวัดอุดรธานีเป็น 1 ใน 4 เมืองใหญ่ในภาคอีสานที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสถานที่ท่องเที่ยวมากมาย และทางอ้อมด้วยจังหวัดอุดรธานี ให้ครองอันดับ 1 ในการท่องเที่ยวที่คึกคักที่สุดอีกด้วย (ทีมข่าวครูพอเรท-การตลาด กรุงเทพธุรกิจ, 2567) ด้วยเหตุนี้จึงนำมาซึ่งอีกหนึ่งปัจจัยของการสะสมของฝุ่น PM 2.5 มากมาย เช่น การจราจรที่แออัด และการใช้งานรถยนต์มากขึ้นยังส่งผลให้ฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 สะสมในบริเวณที่มีการจราจรมาก เช่น ในชั้นของตึกระดับต่ำ หรือในถนนที่คับแคบทำให้ฝุ่น PM 2.5 ติดตัวอยู่ในอากาศมากขึ้นอีกด้วย

จังหวัดอุดรธานีได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง” ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2562 มาตรการที่ 1 การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ มีขั้นปฏิบัติการทั้งหมด 4 ขั้นได้แก่ ระดับที่ 1 ฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) ไม่เกิน 50

มคก./ลบ.ม. หน่วยงานดำเนินการกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ มีอยู่ ระดับที่ 2 ฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) อยู่ระหว่าง 51-75 มคก./ลบ.ม. หน่วยงานดำเนินการ เพิ่มและยกระดับ มาตรการต่าง ๆ ให้เข้มข้นยิ่งขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ ส่วนราชการอื่น ๆ สนับสนุนการปฏิบัติระดับที่ 3 ฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) อยู่ระหว่าง 76-100 มคก./ลบ.ม.

เมื่อดำเนินการระดับ 2 แล้ว สถานการณ์ยังมีแนวโน้มสูงขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเข้าควบคุมแหล่งกำเนิด/หยุดกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ และมีคณะกรรมการควบคุมมลพิษให้ข้อเสนอแนะ ระดับที่ 4 ฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) มากกว่า 100 มคก./ลบ.ม. เมื่อดำเนินการระดับ 3 แล้ว สถานการณ์ไม่มีแนวโน้มลดลง ให้มีการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นกรณีเร่งด่วนพิเศษ เพื่อพิจารณาถ่วงดุลแนวทางในการแก้ไขปัญหา และนำเรียนนายกรัฐมนตรีเป็นการเร่งด่วน เพื่อพิจารณาสั่งการ โดยจังหวัดอุดรธานี อยู่ในระดับที่ 3 จังหวัดอุดรธานีได้ดำเนินการตามแนวทางแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้กฎหมายที่มีอยู่เข้าไปควบคุมพื้นที่ หรือควบคุมแหล่งกำเนิดที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือมีผลกระทบต่อประชาชนเพื่อระงับยับยั้งสถานการณ์ค่าฝุ่นละออง ในฐานะผู้อำนวยการจังหวัด อาศัยอำนาจตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ออกประกาศเขตพื้นที่ห้ามเผาในที่โล่งทุกชนิด ใช้บังคับในพื้นที่จังหวัดอุดรธานี และจังหวัดยังได้กำหนดมาตรการลดมลพิษที่แหล่งกำเนิดทั้ง 4 แหล่ง (การคมนาคม ก่อสร้าง อุตสาหกรรม เผาในพื้นที่เกษตรกรรม)

ตารางที่ 1 สถิติตค่าฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 ปี2566 และ ปี2567

เดือน	ค่าเฉลี่ยรายเดือนปี2566	ค่าเฉลี่ยรายเดือนปี2567
มกราคม	25	19
กุมภาพันธ์	36	37
มีนาคม	49	42
เมษายน	48	50
พฤษภาคม	27	21
ผลรวมเฉลี่ย 5 เดือน	37	33.8

จากสถิติตค่าฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 เมื่อเฉลี่ยภาพรวมเดือน มกราคม ถึง พฤษภาคม เปรียบเทียบกันพบว่า ปี2566 มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 37 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ปี2567 มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 33.8 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร การลดลงของค่าเฉลี่ย PM 2.5 จาก 37 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรในปี 2566 เหลือ 33.8 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรในปี 2567 แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จอย่างชัดเจนของคณะทำงาน

ติดตามสถานการณ์ไฟฟ้า หมอกควัน และฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) จังหวัดอุดรธานี ในการดำเนินมาตรการลดฝุ่น

จึงเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจในการวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จดังกล่าว การศึกษานี้จึงมุ่งเน้นวิเคราะห์กลไกการทำงานและความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดอุดรธานี โดยใช้กรอบแนวคิดทฤษฎี Collaborative governance เป็นเครื่องมือในการอธิบายปรากฏการณ์นี้

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) รูปแบบและกระบวนการการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในการดำเนินมาตรการลดฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ของคณะทำงานติดตามสถานการณ์ไฟฟ้า หมอกควัน และฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) จังหวัดอุดรธานี ปี2567
- 2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในการแก้ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 ปี2567

แนวคิดและทฤษฎี

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative governance)

Collaborative Governance หมายถึง กระบวนการที่หน่วยงานรัฐและหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ (เช่น องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาชน) มาร่วมมือกันในกระบวนการตัดสินใจนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน ผ่านกระบวนการเจรจาและสร้างฉันทามติ (Ansell & Gash, 2008)

การสร้าง Collaborative Governance ประสบความสำเร็จได้จากการสร้างความเชื่อมั่นระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สร้างความเข้าใจร่วมกัน และความสามารถในการเจรจาต่อรองเพื่อหาทางออกที่เป็นฉันทามติ (Emerson et al., 2012)

ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อ Collaborative Governance

1. โครงสร้างและสถาบัน: ระบอบการปกครอง นโยบาย กฎหมาย และทรัพยากร เช่น งบประมาณ ความรู้ และเทคโนโลยี ล้วนเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อความร่วมมือ หรืออาจเป็นอุปสรรค หากไม่จัดการอย่างเหมาะสม (Booher, 2004)
2. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย: ความเป็นผู้นำ ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและภาษาของผู้เข้าร่วม การรักษาคู่อำนาจระหว่างรัฐและหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ ส่งผลต่อความสำเร็จของความร่วมมือ (Ansell & Gash, 2008)

3. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย: การสร้างความเชื่อมั่น การสร้างความชอบธรรม และการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้กระบวนการ Collaborative Governance สำเร็จลุล่วง (Huxham & Vangen, 2008)

การกำหนดเป้าหมายร่วมกันเป็นความท้าทายที่สำคัญในกระบวนการร่วมมือ โดยเฉพาะในกรณีที่มีหลายองค์กรเข้าร่วม เนื่องจากแต่ละองค์กรมีผลประโยชน์และความต้องการที่หลากหลาย จึงทำให้การหาข้อตกลงร่วมกันเป็นเรื่องยาก นอกจากนี้ บางองค์กรอาจพยายามครอบงำหรือกำหนดวาระการทำงานร่วมกัน ซึ่งทำให้การสร้างความไว้วางใจระหว่างกลุ่มเป็นไปได้อย่างลำบาก แนวทางแก้ไขที่แนะนำคือ เริ่มต้นด้วยการทำงานร่วมกันในภารกิจเล็ก ๆ ก่อน แล้วจึงค่อยขยายไปสู่กิจกรรมที่ซับซ้อนมากขึ้น (Huxham & Vangen, 2008)

นางสาวศศิธร ทองจันทร์ (2559) ได้ให้ความหมาย Collaborative governance) ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนเป็นกรอบการร่วมมือระหว่างภาครัฐและหน่วยงานสาธารณะต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่สาธารณะโดยไม่จำกัดอยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการเพียงองค์เดียว เนื่องจากสภาพการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองปัจจุบันมีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องโดยต้องพึ่งพาการร่วมมือระหว่างหลายฝ่ายที่มีบทบาทและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะหน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือชุมชน เพื่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงกับความต้องการและเป้าหมายของทุกภาคส่วนในสังคม ในบริบทของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง การบริหารงานภาครัฐจึงต้องเกิดการร่วมมือระหว่างหลายภาคส่วนที่มีบทบาทและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และสามารถดำเนินการผ่านตัวแทนที่ไม่ใช่รัฐ โดยการร่วมมือของบุคคลหลายฝ่ายและองค์กรต่าง ๆ เพื่อสร้างผลสัมฤทธิ์ที่สอดคล้องกับความต้องการและเป้าหมายของการบริหารจัดการในทุกภาคส่วนของสังคม มี 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การประสานงานกัน (Co-ordination)
2. การประสานความร่วมมือ (Co-operation)
3. การเข้ามามีส่วนร่วมกันทำงาน (Collaboration)

การประสานงาน (Co-ordination) เป็นรูปแบบของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับองค์กร โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง การประสานงานนี้สามารถเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ ทั้งภายในหน่วยงานเดียวกันและระหว่างองค์กรต่างสังกัดหรือต่างภาคส่วนความร่วมมือในลักษณะนี้อาจเกิดขึ้นระหว่างสององค์กรหรือมากกว่า โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นองค์กรในภาคส่วนเดียวกันหรือต่างภาคส่วนกัน การปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบของการประสานงานนี้มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับใช้ได้กับหลากหลายสถานการณ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทและความต้องการของแต่ละองค์กรที่เข้าร่วมการประสานงานอาจรวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูล การวางแผนร่วมกัน หรือการดำเนินกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน

โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและลดความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นหรือโครงการเดียวกัน (ศศิธร ทองจันทร์ ,2559)

นอกจากนี้ ปันตดา กลกลาง (2561) ได้ให้ความหมายอีกนัยหนึ่งว่า การประสานงาน (Co-ordination) หมายถึง การจัดระเบียบวิธีการทำงาน เพื่อให้บุคลากรร่วมมือปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เพื่อลดข้อขัดแย้งในองค์กร และทำให้งานดำเนินไปได้อย่างราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการทำงานร่วมกัน หรือการติดต่อสื่อสารเพื่อให้เกิดความคิด ความเข้าใจตรงกันในการร่วมมือปฏิบัติงานให้สอดคล้องทั้งเวลา และกิจกรรมที่จะต้องกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ การประสานงานจึงเป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารและการปฏิบัติงานในหน่วยงานหรือองค์กร ความสำเร็จของการประสานงานขึ้นอยู่กับบทบาทและความสามารถของบุคลากร การประสานงานเกิดจากความต้องการให้งานที่ทำประสบผลสำเร็จ โดยผู้ปฏิบัติจะต้องมีความรับผิดชอบที่จะทำงานเหล่านั้น ให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดและจะต้องมีความสอดคล้องกันอย่างเหมาะสม มีการสื่อสารที่ตรงกันอย่างรวดเร็วและราบรื่นโดยจะต้องทำให้ทุกฝ่าย เข้าร่วมทำงานอย่างมีจุดหมายเดียวกัน การประสานงาน (Co-ordination) เป็นจึงกระบวนการที่สำคัญในทุกแง่มุมของการบริหารจัดการ โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางที่ช่วยให้กิจกรรมต่างๆ ในองค์กรสามารถทำงานร่วมกันอย่างสอดคล้องและเป็นระเบียบเรียบร้อย ถึงแม้องค์กรจะมีทรัพยากรครบถ้วน แต่หากแต่ละหน่วยงานทำงานโดยไม่คำนึงถึงหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และไม่มีการประสานงานที่ดี ก็จะทำให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุปคือ การประสานงาน (Co-ordination) เป็นการปฏิสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงในระดับองค์กร โดยมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ การประสานความร่วมมือสามารถเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานย่อยภายในองค์กรเดียวกันหรือระหว่างองค์กรต่างสังกัด ทั้งนี้เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่นและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ การประสานงานยังหมายถึงการจัดระเบียบวิธีการทำงานและการสื่อสารเพื่อให้บุคลากรร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพ ลดข้อขัดแย้งและบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้การประสานความร่วมมือ (Co-operation)

การประสานความร่วมมือ (Co-operation) เป็นการปฏิสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงทางสถาบันทางสังคม ในลักษณะการประสานความร่วมมือในการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มเครือข่ายองค์กรที่อยู่ต่างภาคส่วนกัน ได้แก่ องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคธุรกิจเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม/ชุมชน การประสานความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่างภาคส่วนนี้ มักจะดำเนินไปโดยอาศัยกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองระดับชาติ เช่น ระเบียบ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น (ศศิธร ทองจันทร์ ,2559)

อีกทั้ง O'Leary, Gerard, and Bingham (2006, p.7) ให้ความหมายไว้ว่า การร่วมดำเนินงาน และร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วม ด้วยการงานข้ามขอบเขตในลักษณะของความสัมพันธ์แบบข้าม ภาคส่วน

(Working across boundaries in multisector relationships) ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวต้องอยู่ บนฐานของการต่างตอบแทนจากความหมายของการประสานความร่วมมือ (Co-operation) สามารถสรุปได้ว่า การประสานความร่วมมือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนสังคมและแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อน ด้วยการผนึกกำลังจากหลายภาคส่วน เพื่อสร้างผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากกว่าการทำงานแยกส่วน ทั้งนี้ ความสำเร็จของการประสานความร่วมมือขึ้นอยู่กับความเข้าใจในเป้าหมายร่วม การสื่อสาร ที่มีประสิทธิภาพ และความไว้วางใจระหว่างภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องการเข้ามาร่วมมือกันทำงาน (Collaboration)

UNCG Collaborative Capacity Work Group (2012) ได้ให้นิยามว่า การจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน หมายถึง แนวคิดของกระบวนการที่มีการจัดตั้ง ควบคุมทิศทาง อำนาจความสะดก ปฏิบัติการ และกำกับติดตามที่ก้าวข้ามความเป็นภาคส่วนขององค์กร เพื่อจัดการกับปัญหาทางนโยบายสาธารณะ ที่ไม่สามารถแก้ไขได้ง่ายโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ซึ่งรูปแบบการจัดการปกครองนี้จะเน้นประเด็นสาธารณะ โดยการดึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากหลากหลายภาคส่วนเข้ามาสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมในลักษณะของการแสวงหาแนวทางการตัดสินใจแบบฉันทามติในการแก้ไขปัญหาเพื่อยกระดับความสามารถ สร้างลักษณะความเป็นเฉพาะ และยังมีการใช้ทรัพยากรร่วมกันอีกด้วย ประกอบกับ คอรี การ์จิ (2561) ได้ให้ความหมายของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (collaborative governance) หมายถึง กระบวนการและโครงสร้างของการตัดสินใจกำหนด การนำไปปฏิบัติและการจัดการนโยบายหรือโครงการ ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของกลุ่ม/องค์กรที่ก้าวข้ามขอบเขตของหน่วยงานภาครัฐ ระดับการปกครอง หรือความเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อร่วมมือกันดำเนินงานร่วมกันให้นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของปัญหาสาธารณะที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่ง

จากความหมายของการเข้ามาร่วมมือกันทำงาน (Collaboration) สามารถสรุปได้ว่า การเข้ามาร่วมมือกันทำงาน (Collaboration) คือการทำงานร่วมกันระหว่างบุคคลจากต่างองค์กรหรือภาคส่วน โดยมีการจัดตั้งโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ เช่น การจัดตั้งคณะทำงานหรือทีมงานโครงการ เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ การจัดการแบบร่วมมือกันนี้เน้นการดึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากหลายภาคส่วนมาร่วมแก้ไขปัญหาทางนโยบายสาธารณะ โดยใช้การตัดสินใจแบบฉันทามติและการใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อยกระดับความสามารถในการแก้ไขปัญหาที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่สามารถทำได้โดยลำพัง

ทั้งนี้ การประสานงานกัน (Co-ordination) และการประสานความร่วมมือ (Co-operation) อาจเกิดขึ้นได้ โดยเป็นส่วนหนึ่งของช่วงริเริ่มในกระบวนการเข้ามาร่วมมือกันทำงาน (Collaboration) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเข้ามาร่วมมือกันทำงานเป็นกระบวนการบูรณาการการที่มีช่วงเวลายาวนานกว่า (ปัญจรัตน์ เดชกุญชร , 2563)

กล่าวโดยสรุปว่า Co-ordination คือการจัดระบบการทำงานร่วมกัน โดยมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ และลำดับขั้นตอนการทำงานอย่างชัดเจน เน้นการสื่อสารและการจัดการเพื่อให้งานดำเนินไปอย่าง

ราบรื่น Co-operation เป็นการทำงานร่วมกันโดยแต่ละฝ่ายยังคงมีเป้าหมายและความรับผิดชอบของตนเอง แต่พร้อมที่จะช่วยเหลือและสนับสนุนซึ่งกันและกัน มีการแบ่งปันทรัพยากรและข้อมูลเพื่อประโยชน์ร่วมกัน Collaboration คือการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด โดยทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย วางแผน และรับผิดชอบผลลัพธ์ร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ทักษะ และทรัพยากรอย่างเข้มข้นเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่หรือแก้ปัญหาที่ซับซ้อน ความแตกต่างหลักอยู่ที่ระดับของการมีส่วนร่วมและการบูรณาการการทำงาน โดย Co-ordination มีระดับต่ำสุด Co-operation อยู่ระดับกลาง และ Collaboration มีระดับสูงสุด

2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5

Particulate matter with diameter of less 2.5 micron เป็นฝุ่นละอองที่มีขนาดไม่เกิด 2.5 ไมครอน โดยสามารถ ผ่านการกรองของขนจมูกและเข้าสู่ชั้นในสุดของปอดได้ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดฝุ่นละออง PM 2.5 สามารถแบ่งออกเป็น 3 ปัจจัยด้วยกัน ได้แก่ แหล่งกำเนิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 การพัดพาและแปรสภาพของมลพิษ และสภาพของผู้รับมลพิษ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2563)

ค่า PM 2.5 ตามมาตรฐานขององค์การอนามัยโลกแนะนำระดับค่าเฉลี่ยรายวันไม่ควรเกิน 25 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่าเฉลี่ยรายปีไม่ควรเกิน 10 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร แต่ในประเทศไทย กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดค่าเฉลี่ยรายวันไม่ควรเกิน 50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่าเฉลี่ยรายปีไม่ควรเกิน 25 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้เห็นชอบกำหนดมาตรฐานฝุ่น PM 2.5 ใหม่ จากค่ามาตรฐานเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ไม่เกิน 50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร (มคก./ลบ.ม.) ปรับลดลงเป็น 37.5 มคก./ลบ.ม. มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มิถุนายน 2566 และค่าเฉลี่ยรายปีจากเดิม 25 มคก./ลบ.ม. ปรับลดลงเป็น 15 มคก./ลบ.ม. โดยจะมีผลบังคับใช้ในวันที่นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ตารางที่ 2 เกณฑ์ระดับฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 ไว้ 5 ระดับโดยใช้สัญลักษณ์แบ่งเกณฑ์เป็นสี

สีฟ้า	0 – 15 (มคก./ลบ.ม.)	อยู่ในเกณฑ์ ดีมาก
สีเขียว	15.1 – 25 (มคก./ลบ.ม.)	อยู่ในเกณฑ์ ดี
สีเหลือง	25.1 – 37.5 (มคก./ลบ.ม.)	อยู่ในเกณฑ์ ปานกลาง
สีส้ม	37.6 – 75 (มคก./ลบ.ม.)	อยู่ในเกณฑ์ เริ่มมีผลกระทบต่อสุขภาพ
สีแดง	มากกว่า 75.1 (มคก./ลบ.ม.)	อยู่ในเกณฑ์ มีผลกระทบต่อสุขภาพ

ธีรวัฒน์ น้ำคำ และเริงชัย ต้นสุชาติ (2564) ได้ศึกษาผลกระทบของฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 ต่อจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่และกรุงเทพมหานคร ได้สรุปปัญหาการเกิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 ไว้ว่า แต่ละภูมิภาคของประเทศไทยประสบปัญหามลพิษที่มีต้นเหตุแตกต่างกัน ในภาคเหนือมลภาวะทางอากาศส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการกระทำของมนุษย์ โดยเฉพาะการเผาในที่โล่ง ส่วนในเขตกรุงเทพมหานคร แหล่งกำเนิดหลักของมลพิษทางอากาศมาจากภาคอุตสาหกรรมและการขนส่ง ซึ่งเป็นปัญหาที่สั่งสมมานานและมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ จึงต้องมีการแก้ไขอย่างเร่งด่วนและจริงจังนอกจากนี้ ภาคการท่องเที่ยวซึ่งเป็นอุตสาหกรรมสำคัญของประเทศก็ได้รับผลกระทบจากปัญหาหมอกควันทางอากาศเช่นกัน ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในภาคการท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น เพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันและความยั่งยืนของอุตสาหกรรมนี้ การแก้ไขปัญหาหมอกควันในแต่ละภูมิภาคจึงต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแหล่งกำเนิดมลพิษในพื้นที่นั้น ๆ และผลกระทบที่มีต่อภาคส่วนต่าง ๆ ของเศรษฐกิจ โดยต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการดำเนินมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างบูรณาการ

ชนิษฐา ชัยรัตนาวรรณ และณัฐพศุทธิ์ ภัทธีราสินสิริ (2563) ศึกษาแหล่งกำเนิดผลกระทบและแนวทางการจัดการฝุ่นละออง PM 2.5 บริเวณภาคเหนือของประเทศไทย โดยได้สรุปผลกระทบจาก PM 2.5 ไว้ดังนี้ PM 2.5 ส่งผลต่อสุขภาพและเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างรุนแรง ฝุ่นละอองขนาดเล็กนี้มีผลกระทบต่อการมองเห็นและทำให้ลดระยะทางการมองเห็นผ่านอากาศ โดยมีการลดลงถึง 25-45% ส่งผลให้รายได้จากการท่องเที่ยวลดลง และมีผลต่อสุขภาพโดยเฉพาะกลุ่มเด็กและผู้หญิงที่มีครรภ์ ทั้งนี้ยังส่งผลกระทบต่อระบบหายใจและสุขภาพโดยรวมของประชาชนในระยะสั้นและยาวนาน การควบคุม PM 2.5 อาจช่วยลดอัตราการเสียชีวิตและการเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเนื่องจากโรคที่เกี่ยวข้องกับฝุ่นละอองขนาดเล็กนี้ได้ โดยเฉพาะกลุ่มเสี่ยงเช่นผู้สูงอายุและเด็ก การจัดการปัญหานี้จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องให้ความสำคัญในการวางแผนและดำเนินนโยบายในอนาคต

3. มาตรการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กจังหวัดอุดรธานี ปี 2566

ปัญหาการเกิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 ที่เกิดขึ้นทำให้จังหวัดอุดรธานีได้ตระหนักถึงความสำคัญของการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตามคำสั่งกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดอุดรธานี ที่ 480/2566 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2566 จังหวัดอุดรธานีจึงมีมาตรการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. จัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ไฟป่าหมอกควัน และฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) จังหวัดอุดรธานี เพื่อบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหา รวมทั้งการรวบรวมและบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน การประสานการปฏิบัติ และการสนับสนุน การปฏิบัติตามแผนเผชิญเหตุไฟป่า หมอกควันและฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) จังหวัดอุดรธานี

2. จัดทำแผนเผชิญเหตุไฟป่า หมอกควัน และฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) จังหวัดอุดรธานี โดยการปรับปรุงข้อมูล พื้นที่เสี่ยง (พื้นที่ป่า พื้นที่การเกษตร พื้นที่ริมทาง และพื้นที่ชุมชน/เมือง) ข้อมูลกลุ่มเปราะบาง ข้อมูลทรัพยากรเครื่องจักรกลสาธารณภัยของหน่วยงาน แนวทางปฏิบัติในแต่ละระดับตามการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ การแบ่งมอบพื้นที่ และการมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานในแต่ละพื้นที่

3. จัดประชุมคณะทำงานติดตามสถานการณ์ไฟป่า หมอกควัน และฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) จังหวัดอุดรธานี เพื่อติดตามสถานการณ์ กำชับให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมาตรการลดมลพิษที่แหล่งกำเนิด ทั้ง 4 แหล่ง (การคมนาคม ก่อสร้าง อุตสาหกรรม เผาในพื้นที่เกษตรกรรม) อย่างต่อเนื่องทุกสัปดาห์มีการกำหนดประชุมทุกวันอังคารของสัปดาห์จนกว่าสถานการณ์จะคลี่คลาย (กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดอุดรธานี, 2566) โดยแบ่งการดำเนินการได้ดังนี้

1) มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดจากเผาในที่โล่ง โดยมีหน่วยงาน ที่รับผิดชอบได้คือ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดอุดรธานี (สนง.ปภ.อุดรธานี)

2) รายงานสภาพอากาศและสถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) โดยมีหน่วยงาน ที่รับผิดชอบ ได้คือ สถานีอุตุนิยมวิทยาอุดรธานี ,สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดอุดรธานี (สนง.ปภ.อุดรธานี) และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุดรธานี (สนง.ทสจ.อุดรธานี)

3) ศูนย์ข้อมูลประชาสัมพันธ์ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบได้คือ สำนักงานประชาสัมพันธ์ จังหวัดอุดรธานี

4) ศูนย์ประสานการปฏิบัติ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบได้คือ ที่ทำการปกครองจังหวัด อุดรธานี

5) ส่วนปฏิบัติการ โดยแบ่งออกเป็น 6 ชุดปฏิบัติการได้แก่

5.1 ชุดปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่ง โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบได้คือ สำนักงานขนส่งจังหวัดอุดรธานี ตำรวจภูธรจังหวัดอุดรธานี

5.2 ชุดปฏิบัติการควบคุมการเผา โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบได้คือ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 6 อุดรธานี (สจป.6) สำนักงานบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 10 (สบอ.10) สำนักงานเกษตร จังหวัดอุดรธานี (สนง.กษจ.อุดรธานี) สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดอุดรธานี (สนง.กษ.อุดรธานี) สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุดรธานี (สนง.สสจ.อุดรธานี) แขวงทางหลวงอุดรธานีที่ 1 แขวงทางหลวงชนบทอุดรธานี

5.3 ชุดปฏิบัติการควบคุมการก่อสร้าง โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบได้คือ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดอุดรธานี แขวงทางหลวงอุดรธานีที่ 1 แขวงทางหลวงชนบทอุดรธานี

5.4 ชุดปฏิบัติการภาคอุตสาหกรรม โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบได้คือ สำนักงาน อุตสาหกรรมจังหวัดอุดรธานี สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 9 อุดรธานี

5.5 ชุดปฏิบัติการทำความสะอาดและลดฝุ่นละออง โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบได้คือ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 14 อุดรธานี

5.6 ชุดปฏิบัติการชุดปฏิบัติการป้องกันและลดผลกระทบต่อสุขภาพ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบได้คือ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุดรธานี

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ฉันทวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2567) ได้ศึกษา การบริหารปกครองแบบร่วมมือในการดำเนินงานศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ที่มีภาวะพึ่งพิง องค์การบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ขับเคลื่อนการปกครองแบบร่วมมือ ได้แก่ การพึ่งพาซึ่งกันและกัน ผู้นำที่ริเริ่ม และแรงจูงใจของหน่วยงาน และหลักการทำงานร่วมกัน ประกอบด้วยการจัดกระบวนการและสถาบัน ภาวะผู้นำ โดยส่งผลให้วิสัยทัศน์ของหน่วยงานบรรลุ และไม่พบปัญหาที่มีนัยสำคัญต่อความร่วมมือ

สรัญพัทธ์ เอี้ยวเจริญ และสงคราม สมณวัฒนา (2565) ได้ศึกษา บทบาทของรัฐที่เปลี่ยนไป : บทวิเคราะห์จากภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะกับแนวคิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน จากการศึกษาพบว่า การดำเนินภารกิจในรูปแบบการประสานความร่วมมือต้องพิจารณาบทบาทของหน่วยงานภาคีและเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ ความสำเร็จในการจัดทำบริการสาธารณะแบบประสานความร่วมมือจะต้องพิจารณาควบคู่กับปัจจัยในการจัดการปกครองที่ร่วมมือกัน การจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะนี้จะช่วยปรับบทบาทของรัฐให้มีการสร้างเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับความเชื่อถือและศรัทธามากขึ้น ขณะเดียวกันกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายจะยังคงความศักดิ์สิทธิ์และเป็นที่ยอมรับ นอกจากนี้ยังช่วยแก้ไขหรือลดปัญหา ข้อพิพาท และข้อขัดแย้งที่รัฐไม่สามารถจัดการได้เพียงลำพัง รวมถึงลดข้อถกเถียงเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือละเว้นตามนโยบาย และปัญหาการสูญเสียศรัทธาของประชาชนต่อการบริหารได้

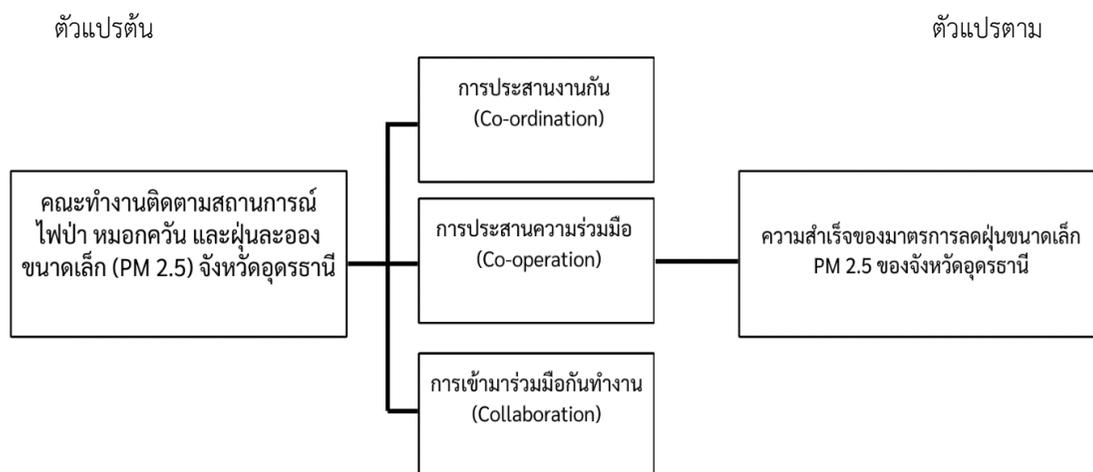
เดชา พวงงาม และเปชาน สุวรรณมงคล (2563) ได้ศึกษา การสร้างเครือข่ายการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการพัฒนาทุนมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากการศึกษาพบว่า กระบวนการ/วิธีการในการสร้างเครือข่ายการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการพัฒนาทุนมนุษย์ของ อบจ. ประกอบด้วย 1) การจัดให้มีการเจรจาหรือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างพร้อมหน้า 2) การสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน 3) การสร้างความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกันของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง 4) การสร้างความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้องให้ตรงกัน และ 5) การสร้างผลลัพธ์ของความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน ทั้งนี้โดย ปัจจัยอันเป็นมูลเหตุให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาเป็นภาคีความร่วมมือกันเพื่อการดังกล่าวโดยสรุปเกิดจาก 1) การที่แต่ละฝ่ายมีอำนาจหน้าที่ ทักษะ และศักยภาพแตกต่างกัน 2) สิ่งจูงใจที่ทำให้เข้าร่วมดำเนินการ 3) ภูมิหลังที่เคยมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันมาก่อน 4) การมีโครงสร้างที่เปิดกว้างเอื้อให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมมือ และ 5) ความประทับใจในบทบาทของผู้นำในการสร้างความร่วมมือ ส่วนปัจจัยสำคัญๆ ที่มีผลทำให้การบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการพัฒนาทุนมนุษย์ของ อบจ. ประสบผลสำเร็จ ประกอบด้วย 1) บุคลิกลักษณะและความ

มุ่งมั่นตั้งใจจริงของบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการประสานความร่วมมือ 2) ความเข้มแข็งของทีมงานผู้ประสานความร่วมมือ 3) ศักยภาพขององค์กรหลักที่ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือ 4) ความร่วมมืออย่างแข็งขันของภาคีความร่วมมือหลัก และ 5) การให้ความร่วมมือของภาคีเครือข่ายสนับสนุน

นพพล อัครชาติ (2022) ได้ศึกษา เจ็อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารจัดการแบบร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตโควิด 19: วิเคราะห์จากผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองระดับ จากผลการศึกษาพบว่า เจ็อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารจัดการแบบร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ประกอบด้วย: เจ็อนไขการก่อเกิดความร่วมมือ ได้แก่ (1) อำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่แตกต่างกันของภาคีที่เกี่ยวข้อง (2) แรงจูงใจในการสร้างความร่วมมือของภาคีที่เกี่ยวข้อง และ (3) ภูมิหลังของการร่วมมือกันของภาคีที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย เจ็อนไขด้านการพัฒนาความเป็นสถาบัน ของภาคีที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย เจ็อนไขด้านภาวะผู้นำ ในการอำนวยความสะดวกในการระดมความร่วมมือของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ

กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้กรอบแนวคิด Collaborative Governance ซึ่งเน้นที่การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อจัดการปัญหาสาธารณะ โดยเฉพาะในบริบทของ PM 2.5 อ้างอิงจากแนวคิดการบริหารแบบร่วมมือกันของ Ansell & Gash (2008) ซึ่งจำแนกระดับการทำงานร่วมกันใน 3 ระดับ ได้แก่ 1.การประสานงาน 2.การประสานความร่วมมือ 3.การเข้ามามีส่วนร่วมกันทำงาน: มีการกำหนดกรอบแนวคิด ดังภาพประกอบ



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้การสัมภาษณ์ คณะทำงานติดตามสถานการณ์ไฟฟ้า หมอกควัน และฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) จังหวัดอุดรธานี โดยสอบถามถึงการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ และนำข้อมูลมาวิเคราะห์รูปแบบการบูรณาการตามแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative governance)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดอุดรธานีหรือผู้แทน ที่ดำรงตำแหน่งเป็นคณะทำงานติดตามสถานการณ์ไฟฟ้า หมอกควัน และฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) จังหวัดอุดรธานี ปี 2566-2567 จำนวน 10 คน โดยสุ่มจากการแบ่งกลุ่มคณะทำงานของจังหวัดอุดรธานี จำนวน 10 กลุ่ม คือ 1. ด้านกฎหมายและการควบคุม 2.ด้านข้อมูลและรายงานสถานการณ์ 3.ด้านประชาสัมพันธ์ 4.ด้านการประสานงาน 5.ชุดปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่ง 6.ชุดปฏิบัติการด้านการเผา 7.ชุดปฏิบัติการด้านควบคุมการก่อสร้าง 8.ชุดปฏิบัติการด้านอุตสาหกรรม 9.ชุดปฏิบัติการด้านทำความสะอาดและลดฝุ่นละออง 10.ชุดปฏิบัติการด้านป้องกันและลดผลกระทบต่อสุขภาพ

ข้อมูลและแหล่งข้อมูล

ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยเก็บรวบรวมจากกลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูล

ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ รายงานถอดบทเรียนการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟฟ้า หมอกควัน และฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM2.5) ปี 2566 - 2567 จังหวัดอุดรธานี และรายงานการประชุมคณะทำงานติดตามสถานการณ์ไฟฟ้า หมอกควัน และฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM2.5) จังหวัดอุดรธานี ปี 2566 – 2567

วิธีการและเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์คณะทำงานจำนวน 10 คนด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) โดยมีคำถามแบบเฉพาะเจาะจง ได้แก่

1. หน่วยงานของคุณมีส่วนทำอะไรบ้างในการแก้ปัญหา PM 2.5
2. มีการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นอย่างไร
3. ได้ทำงานนอกเหนือจากหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือไม่

โดยเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์ที่ออกแบบไว้ล่วงหน้า ซึ่งประกอบด้วยคำถามเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับบทบาทในการแก้ปัญหา PM 2.5 การบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น และการปฏิบัติงานนอกเหนือจากหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้ด้วยการวิเคราะห์แก่นสาระ (Thematic Analysis) โดยแยกแยะ วิเคราะห์ และรายงานผลในรูปแบบแก่นสาระ โดยวิเคราะห์ว่ากลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลัก มีการกล่าวถึงประเด็นใดเหมือนกันบ้าง ซึ่งไม่ได้ขึ้นอยู่กับการนับจำนวน แต่ขึ้นอยู่กับว่าแก่นสาระนั้นสามารถจับบางสิ่งที่สำคัญที่สัมพันธ์กับคำถามการวิจัย

ผลการวิจัย

จากผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการเกิดฝุ่นละออง PM 2.5 ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการใช้ชีวิตของผู้คนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ การเจ็บป่วยของประชาชน รวมถึงด้านการใช้ชีวิตประจำวันอื่นๆอีกด้วย ซึ่งจังหวัดอุดรธานีเป็นหนึ่งในจังหวัดที่มีปริมาณ ฝุ่น PM 2.5 เกินระดับมาตรฐาน จังหวัดอุดรธานีจึงได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง” ภายใต้การบูรณาการการทำงานร่วมกัน (Collabarative governance) โดยการบูรณาการการทำงานร่วมกัน เป็นการดำเนินงานภายใต้ความร่วมมือของทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน หรือหน่วยงานสาธารณะต่างๆ เพื่อบริหารจัดการแก้ไขปัญหามลพิษ สาธารณะ ภายใต้เป้าหมายเดียวกันของทุกภาคส่วนในสังคม เนื่องจากสภาพการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง การบริหารงานภาครัฐจึงต้องพึ่งพาการร่วมมือจากหลายภาคส่วน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและเป้าหมายของทุกภาคส่วน การบูรณาการการทำงานร่วมกัน (Collabarative governance) ของหน่วยงานต่างๆในจังหวัดอุดรธานีนั้นเป็นการบริหารงานระหว่างหลายภาคส่วนที่มีบทบาทและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยการบริหารจัดการในทุกภาคส่วนของสังคมแบ่งเป็น 3 ลักษณะ ซึ่งประกอบไปด้วย

1. การประสานงานกัน (Co-ordination) เป็นการร่วมมือระหว่างองค์กรหรือหน่วยงาน เพื่อให้ดำเนินงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหน่วยงานในจังหวัดอุดรธานีที่ใช้หลักการร่วมมือกันแบบการประสานงานกัน ได้แก่ กลุ่มคณะทำงานฯ ด้านกฎหมายและการควบคุม (สนง.ป.ก.จังหวัดอุดรธานี) และด้านประชาสัมพันธ์ (สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดอุดรธานี) โดยทั้ง 2 กลุ่มคณะทำงานฯปฏิบัติงานโดยนำข้อมูลจากการปฏิบัติงานของคณะทำงานฯในอื่น ๆ มาสรุปเป็นประเด็นเพื่อนำเสนอในการประชุม

2. การประสานความร่วมมือ (Co-operation) เป็นการผนึกกำลังจากหลายภาคส่วน เพื่อสร้างผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากกว่าการทำงานแยกส่วน ซึ่งหน่วยงานในจังหวัดอุดรธานีที่ใช้หลักการร่วมมือกันแบบการประสานความร่วมมือ ได้แก่ กลุ่มคณะทำงานด้านข้อมูลและรายงานสถานการณ์ (สถานีอุตุนิยมวิทยาอุดรธานี , สนง.ป.ก.อุดรธานี , สนง.ทสจ.อุดรธานี , สจป.6 , สบอ. 10) โดยคณะทำงานฯหรือกลุ่มงานที่มีการประสานความร่วมมือในรูปแบบ Co-operation นั้นเป็นการบูรณาการกันในรูปแบบที่เข้มข้นขึ้นจาก Co-ordination คือมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน และสนับสนุนข้อมูลกันเพื่อให้หน่วยงานที่บูรณาการร่วมกันได้นำข้อมูลมาใช้ลงพื้นที่ปฏิบัติงานของตนเอง เช่น สนง.ทสจ.อุดรธานี บูรณาการร่วมกับ สจป.6 ใน

การส่งต่อข้อมูลสถิติจุดความร้อน และร่วมลงพื้นที่เพื่อศึกษาพื้นที่เกิดการเผาพร้อมกัน โดยหน่วยงานที่กล่าวมาข้างต้นจะนำข้อมูลมาเสนอให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ได้ทราบในที่ประชุม เพื่อวางแผนร่วมกัน

3. การเข้ามามีส่วนร่วมร่วมกันทำงาน (Collaboration) เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างบุคคลจากต่างองค์กรหรือภาคส่วน โดยมีการจัดตั้งโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ ซึ่งหน่วยงานในจังหวัดอุดรธานีที่ใช้หลักการร่วมมือกันแบบ ได้แก่ กลุ่มคณะทำงานฯ ด้านการประสานงาน (ที่ทำการปกครองจังหวัดอุดรธานี) ด้านชุดปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่ง (สำนักงานขนส่งจังหวัดอุดรธานี, ตำรวจภูธรจังหวัดอุดรธานี) ด้านควบคุมการเผา (สจป.6, สบอ.10, สนง.กษจ.อุดรธานี, สนง.ส.ด.จ.อุดรธานี, แขวงทางหลวงอุดรธานีที่ 1 แขวงทางหลวงชนบทอุดรธานี) ด้านควบคุมการก่อสร้าง (สำนักงานโยธาธิการ และผังเมืองจังหวัดอุดรธานี แขวงทางหลวงอุดรธานีที่ 1 แขวงทางหลวงชนบทอุดรธานี) ด้านอุตสาหกรรม (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดอุดรธานี สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 9 อุดรธานี) ด้านทำความสะอาดและลดฝุ่นละออง (ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 14 อุดรธานี) ด้านป้องกันและลดผลกระทบต่อสุขภาพ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุดรธานี) โดยหน่วยงานที่กล่าวมาข้างต้นมีการบูรณาการกันอย่างเข้มข้นซึ่งไม่เพียงแต่แลกเปลี่ยนข้อมูลกันเท่านั้น แต่ละหน่วยงานมีการลงพื้นที่ร่วมกันปฏิบัติการ สนับสนุนเครื่องมือ และบุคลากรในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยจากการบูรณาการการทำงานร่วมกันที่กล่าวมา ไม่ว่าจะในรูปแบบใดก็ตาม ย่อมส่งผลให้มาตรการลดฝุ่นละอองขนาดเล็กของจังหวัดอุดรธานีลดลง ซึ่งแต่ละหน่วยงานได้นำความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางมาประสานกัน ทำให้เกิดแนวทางการแก้ปัญหาที่ครอบคลุมทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นการติดตามปัญหาสุขภาพของประชาชน การรายงานคุณภาพอากาศ หรือการส่งเสริมการเกษตรให้ปลอดการเผา การลงพื้นที่ติดตามอย่างใกล้ชิดเพื่อป้องกันการเผาและรับมือกับการเผาได้อย่างทันที่ทั้งนี้ นอกจากการประสานงานร่วมกันแล้ว ยังมีแผนงานที่ชัดเจนและปฏิบัติตามแผนงานอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดให้แต่ละหน่วยงานที่อยู่ในคณะทำงานฯ ให้มีการบูรณาการงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด เข้มข้นมากกว่าปีที่ผ่านมา จึงทำให้การดำเนินงานเนไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จ การเปิดโอกาสให้แต่ละหน่วยงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินงาน ทำให้เกิดความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหา การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ ช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้และพัฒนากระบวนการการทำงานร่วมกัน

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative governance)

การบูรณาการการทำงานของคนทำงานฯ แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหา PM 2.5 อย่างเป็นระบบ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มแข็ง ซึ่งสะท้อนถึงแนวคิดของ Collaborative Governance ในการจัดการปัญหาที่ซับซ้อนและต้องการความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ซึ่งสามารถแบ่งการระดับการร่วมมือกันได้ดังนี้

ตารางที่ 3 ระดับการร่วมมือ

กลุ่มคณะทำงานฯ	การประสานงานกัน (Co-ordination)	การประสานความร่วมมือ (Co-operation)	การเข้ามามีส่วนร่วม ทำงาน (Collaboration)
ด้านกฎหมายและการ ควบคุม (สนง.ปภ.อุดรธานี)	✓		
ด้านข้อมูลและรายงาน สถานการณ์ (สถานีอุตุนิยมวิทยา อุดรธานี , สนง.ปภ.อุดรธานี , สนง.ทสจ.อุดรธานี , สจป.6 , สบอ. 10)		✓	
ด้านประชาสัมพันธ์ (สำนักงานประชาสัมพันธ์ จังหวัดอุดรธานี)	✓		
ด้านการประสานงาน (ที่ทำการปกครองจังหวัด อุดรธานี)			✓
ชุดปฏิบัติการด้านคมนาคม ขนส่ง (สำนักงานขนส่งจังหวัด อุดรธานี , ตำรวจภูธร จังหวัดอุดรธานี)			✓
ชุดปฏิบัติการด้านควบคุม การเผา (สจป.6 , สบอ.10 , สนง.กษจ.อุดรธานี , สนง.กษ.อุดรธานี , สนง.สธ.จ.อุดรธานี , แขวง			✓

กลุ่มคณะทำงานฯ	การประสานงานกัน (Co-ordination)	การประสานความร่วมมือ (Co-operation)	การเข้ามามีส่วนร่วม ทำงาน (Collaboration)
ทางหลวงอุดรธานี ที่ 1 แขวงทางหลวงชนบท อุดรธานี)			
ชุดปฏิบัติการด้านควบคุม การก่อสร้าง (สำนักงานโยธาธิการและผัง เมืองจังหวัดอุดรธานี แขวง ทางหลวงอุดรธานีที่ 1 แขวง ทางหลวงชนบทอุดรธานี			✓
ชุดปฏิบัติการด้าน อุตสาหกรรม (สำนักงานอุตสาหกรรม จังหวัดอุดรธานี สำนักงาน สิ่งแวดล้อมและควบคุม มลพิษที่ 9 อุดรธานี)			✓
ชุดปฏิบัติการด้าน ทำความสะอาดและลดฝุ่น ละออง (ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสา ธารณภัยเขต 14 อุดรธานี)			✓
ชุดปฏิบัติการด้านป้องกัน และลดผลกระทบต่อ สุขภาพ (สำนักงานสาธารณสุข จังหวัดอุดรธานี)			✓

ตารางนี้แสดงผลการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดอุดรธานี โดยแบ่งระดับความร่วมมือออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การประสานงานกัน (Co-ordination), การประสานความร่วมมือ

ร่วมมือ (Co-operation) และการเข้ามามีส่วนร่วมกันทำงาน (Collaboration) ซึ่งแต่ละระดับมีความเข้มข้นของการทำงานร่วมกันที่แตกต่างกัน

การประสานงานกัน (Co-ordination) :

เป็นระดับความร่วมมือที่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน แต่ยังไม่ได้มีการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด ได้แก่ : ด้านกฎหมายและการควบคุม (สนง.ปภ.อุดรธานี) , ด้านข้อมูลและรายงานสถานการณ์ (สถานีอุตุนิยมวิทยาอุดรธานี, สนง.ปภ.อุดรธานี, สนง.ทสจ.อุดรธานี, สนง.6, สนอ.10) หน่วยงานเหล่านี้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสานงานกัน แต่อาจยังไม่ได้มีการทำงานร่วมกันอย่างเต็มรูปแบบ

การประสานความร่วมมือ (Co-operation):

เป็นระดับที่มีความร่วมมือมากขึ้น มีการทำงานร่วมกันในบางส่วน ได้แก่ :ด้านประชาสัมพันธ์ (สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดอุดรธานี) แสดงให้เห็นว่าการประชาสัมพันธ์มีการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานมากขึ้น แต่อาจยังไม่ถึงขั้นบูรณาการอย่างเต็มรูปแบบ

การเข้ามามีส่วนร่วมกันทำงาน (Collaboration):

เป็นระดับความร่วมมือที่สูงที่สุด มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด พบในหลายด้าน ได้แก่: ด้านการประสานงาน (ที่ทำการปกครองจังหวัดอุดรธานี) ,ชุดปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่ง (สำนักงานขนส่งจังหวัดอุดรธานี, ตำรวจภูธรจังหวัดอุดรธานี) ,ด้านควบคุมการเผา (สนง.6, สนอ.10, สนง.กษจ.อุดรธานี, สนง.กจ.อุดรธานี, สนง.สสจ.อุดรธานี, แขวงทางหลวงอุดรธานีที่ 1 แขวงทางหลวงชนบทอุดรธานี) ,ด้านควบคุมการก่อสร้าง (สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดอุดรธานี แขวงทางหลวงอุดรธานีที่ 1 แขวงทางหลวงชนบทอุดรธานี) ด้านอุตสาหกรรม (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดอุดรธานี สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 9 อุดรธานี) , ด้านทำความสะอาดและลดฝุ่นละออง (ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 14 อุดรธานี) ด้านป้องกันและลดผลกระทบต่อสุขภาพ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุดรธานี)

สรุปและอภิปรายผล

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบและกระบวนการการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในการดำเนินมาตรการลดฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ของคณะกรรมการติดตามสถานการณ์ไฟฟ้า หมอกควัน และฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) จังหวัดอุดรธานี ปี2567 และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในการแก้ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 ปี2567ผลการวิจัยพบว่ากระบวนการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดอุดรธานีแบ่งเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การประสานงานกัน (Co-ordination), การประสานความร่วมมือ (Co-operation), และการเข้ามามีส่วนร่วมกันทำงาน (Collaboration) แต่ละรูปแบบมีระดับความเข้มข้นของการบูรณาการที่ต่างกัน ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จได้แก่ การแลกเปลี่ยนข้อมูลและความเชี่ยวชาญระหว่างหน่วยงาน, การมีแผนงานที่ชัดเจนและต่อเนื่อง, การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม, และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ จากผลการศึกษาพบว่า

การบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดอุดรธานีมีบทบาทสำคัญในการลดปริมาณฝุ่น PM 2.5 อย่างมีประสิทธิภาพ ในระดับการประสานงานกัน (Co-ordination) การสื่อสารและการจัดการข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ ถือเป็นขั้นตอนเริ่มต้นที่สำคัญ ตามแนวคิดของ Ansell & Gash (2008) ซึ่งเน้นการสร้าง ความเข้าใจและการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อการดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น จากการวิจัยพบว่าการประสานงานกันในระดับนี้ช่วยให้หน่วยงานต่างๆ สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่พบคือการขาดความต่อเนื่องและไม่มีการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน ในระดับการประสานความร่วมมือ (Co-operation) การทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ มีความเข้มข้นมากขึ้น มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความเชี่ยวชาญระหว่างกันตามแนวคิดของ Booher (2004) แต่ยังคงมีความท้าทายในการวางแผนและการประเมินผลร่วมกันอย่างเป็นระบบ ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าการประสานความร่วมมือในจังหวัดอุดรธานียังต้องการการพัฒนามากขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ในระดับการเข้ามาร่วมมือกันทำงาน (Collaboration) การบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างเต็มที่และการสร้างความไว้วางใจระหว่างหน่วยงานตามแนวคิดของ Emerson et al. (2012) เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ ผลการวิจัยพบว่าการเข้ามาร่วมมือกันทำงานในจังหวัดอุดรธานีมีการบูรณาการอย่างเข้มข้น แต่ยังคงมีความท้าทายในการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีจำกัด และการสร้างความไว้วางใจระหว่างหน่วยงานที่ยังคงต้องพัฒนาเพิ่มเติม การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยการสร้าง ความเชื่อมั่นระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สร้างความเข้าใจร่วมกัน และการเจรจาต่อรองเพื่อหาทางออกที่เป็นฉันทามติ (Emerson et al., 2012) ในการวิจัยนี้พบว่าการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการให้การสนับสนุนกำลังพล รวมถึงการร่วมกันลงพื้นที่ในเชิงลึกระหว่างหน่วยงานเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ข้อจำกัดคือการขาดระบบข้อมูลกลางที่สามารถเข้าถึงและใช้งานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ การมีแผนงานที่ชัดเจนและต่อเนื่องช่วยให้การดำเนินงานมีทิศทางที่ชัดเจน แต่การปรับปรุงและพัฒนาแผนงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันยังคงเป็นความท้าทาย ที่ต้องเผชิญ การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การสร้าง ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของทุกภาคส่วนยังคงต้องพัฒนาเพิ่มเติม

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ:

1. ควรพัฒนาระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบบูรณาการ โดยสร้างฐานข้อมูลกลางที่ทุกหน่วยงานสามารถเข้าถึงและอัปเดตแบบเรียลไทม์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตัดสินใจและดำเนินการ
2. ส่งเสริมการจัดอบรมและแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในบทบาทของแต่ละหน่วยงานและเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงาน

3. ขยายการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยสร้างเครือข่ายอาสาสมัครในชุมชนเพื่อช่วยเฝ้าระวังและรายงานสถานการณ์ PM 2.5 ในพื้นที่

4. ดำเนินการประเมินประสิทธิภาพของมาตรการต่างๆ อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาแนวทางแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย:

1. พิจารณาเพิ่มการจัดสรรงบประมาณสำหรับการแก้ไขปัญหา PM 2.5 โดยเฉพาะ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

2. กำหนดนโยบายระดับชาติที่ชัดเจนในการลดการเผาในที่โล่ง พร้อมทั้งส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีทางการเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างทางเลือกที่ยั่งยืนให้แก่เกษตรกร

3. พัฒนากฎระเบียบที่ส่งเสริมการลดมลพิษในทุกภาคส่วน พร้อมทั้งสร้างแรงจูงใจสำหรับผู้ประกอบการที่ใส่ใจสิ่งแวดล้อม

4. ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีในการตรวจวัดและจัดการ PM 2.5 โดยให้ทุนสนับสนุนแก่สถาบันการศึกษาและภาคเอกชนในการพัฒนานวัตกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างโอกาสในการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป:

1. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิภาพของมาตรการจัดการปัญหา PM 2.5 ระหว่างจังหวัดต่างๆ เพื่อค้นหาแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practices) และนำมาประยุกต์ใช้ในวงกว้าง

2. ควรมีการวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา PM 2.5 เพื่อประเมินความคุ้มค่าและผลกระทบในระยะยาว

3. ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหา PM 2.5 เพื่อพัฒนาแนวทางการสร้างความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพระหว่างภาครัฐและประชาชน

4. ควรมีการวิจัยเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาแนวทางการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานในระดับประเทศ โดยอาจศึกษาจากกรณีตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหา PM 2.5

5. ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น ปัญญาประดิษฐ์ (AI) และ Internet of Things (IoT) ในการเฝ้าระวังและจัดการปัญหา PM 2.5 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา

เอกสารอ้างอิง

กรมอนามัย . (8 มีนาคม 2566) . กรมอนามัย เผย PM2.5 กระทบปอด-เสี่ยงมะเร็ง ควรลดกิจกรรมนอก

อาคาร เมื่อค่าฝุ่นสูง. สื่омัลติมีเดียกรมอนามัย. สืบค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2567.

จาก <https://multimedia.anamai.moph.go.th/news/080366/>

- กลุ่มฝ้าระวังฝุ่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย . (2563) . เรียนรู้เกี่ยวกับ PM2.5 . สืบค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2567 .
จาก <https://www.chula.ac.th/wp-content/uploads/2019/10/chula-pm25-booklet-1.pdf>
- กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดอุดรธานี. (2566). คำสั่งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ 580/2566 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามสถานการณ์ไฟฟ้า หมอกควัน และฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM2.5) จังหวัดอุดรธานี ปี 2566–2567. วันที่ 25 ธันวาคม 2566.
- ชนิษฐา ชัยรัตนาวรรณ และณัฐพศุทธิ์ ภัทธีราสินสิริ . (2563) . ผลกระทบและแนวทางการจัดการฝุ่นละออง PM 2.5 บริเวณภาคเหนือของประเทศไทย . *วารสารสมาคมนักวิจัย* , 25(1) , 461-474.
- คอรื การีจิ . (2561) . การจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ในโครงการอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ .
- จักรวาล สุขไมตรี. (2561). “เทคนิคการประสานงานในองค์กร,” *วารสารวิชาการแพรววาทลี* 5 (2) : 263-276.
- เดชา พวงงาม,ปชาน สุวรรณมงคล. (2563). การสร้างเครือข่ายการบริหารปกครองแบบร่วมมือกันในการพัฒนาทุนมนุษย์ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด. *วารสารสิทธิบริหาร* , 21(2) , 157-167 .
- ทีมข่าวครูปอเรท-การตลาด กรุงเทพธุรกิจ. (3 เมษายน 2567) . ‘อโถงดำ’ เผยตัวเลขเที่ยวคัม 8 เมืองทั่วเอเชีย ‘อุดรธานี’ แย้งแชมป์จากขอนแก่น . กรุงเทพธุรกิจ . สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2567. จาก <https://www.bangkokbiznews.com/business/business/1120584>
- ไทยพีบีเอส. (5 กุมภาพันธ์ 2567) . เช็กค่าฝุ่น PM 2.5 ทั่วประเทศ เกินค่ามาตรฐาน 35 จังหวัด .Thai PBS News. สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2567 . จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/336670>
- ไทยรัฐ. (4 เมษายน 2567) . จ.อุดรธานี จมฝุ่น PM 2.5 พุ่งโขนแดง เร่งฉีดน้ำบรรเทา ณะประชาชนงดอยู่กลางแจ้ง .ไทยรัฐออนไลน์ .สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2567 . จาก <https://www.thairath.co.th/futureperfect/articles/2776073>
- ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์.(2567).การบริหารปกครองแบบร่วมมือในการดำเนินงานศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ที่มีภาวะพึ่งพิง องค์กรบริหารส่วนตำบลดอยหล่อ . *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (สทส.)* , 30(1) , 17-30.
- ธีรวัฒน์ น้ำคำ และเริงชัย ต้นสุชาติ . (2564) . ผลกระทบของฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 ต่อจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติในจังหวัดเชียงใหม่และกรุงเทพมหานคร . *วารสารวิจัยราชภัฏเชียงใหม่* ,22(3) , 19-35.

- นพพล อัครชาติ. (2565). เส้นใยที่นำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารจัดการแบบร่วมมือในการแก้ไขปัญหาวิกฤตโควิด 19: วิเคราะห์จากผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองระดับ. *Local Administration Journal* ,15(3) ,279-295
- ปนัดดา กลกลาง. (2561). การประสานงานที่มีประสิทธิผลกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าต่อ อำเภอ มหาราช จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. การค้นคว้าอิสระหลักสูตรทวิปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ และบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปัญญารัตน์ เดชกุญชร . (2563). กรณีศึกษาความสำเร็จการทำงานและนโยบายการบริหารกิจการสาธารณะ รูปแบบราชประสงค์โมเดล ของกลุ่มผู้ประกอบการวิสาหกิจในย่าน ราชประสงค์ และการทำงานกับ หน่วยงานภาครัฐ [การค้นคว้าอิสระ]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .
- ศศิธร ทองจันทร์ . (2559) . การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันกับการขับเคลื่อนนโยบาย ภาครัฐไทย กรณีศึกษาโครงการความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จังหวัดพิษณุโลก. [การค้นคว้าอิสระนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์] มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .
- สรัญพัทธ์ เอี้ยวเจริญ, & สงคราม สมณวัฒนา. (2565). บทบาทของรัฐที่เปลี่ยนไป : บทวิเคราะห์จากภารกิจ การจัดทำบริการสาธารณะกับแนวคิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน. *วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย*, 2(6), 49-64.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Booher, D. E. (2004). Collaborative Governance Practices and Democracy. *National Civic Review*. 93(4), 32-46.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Huxham, C. (2000). The Challenge of Collaborative Governance. *Public Management*, 2(3), 337-357.
- O' Leary, R., Gerard, C., & Bingham, L. B. (2006). Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, 66, 6-9. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00661.x
- UNCG Collaborative Capacity Work Group. (2012). Building Collaborative Capacity A Guidance Document. In Collaborative Capacity Guidance Document Draft Mar 8.docx (P.67)