



การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การบริหารเชิงกลยุทธ์แบบบูรณาการผ่านกลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายเพื่อความยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย*

PARADIGM SHIFT IN INTEGRATED STRATEGIC MANAGEMENT THROUGH COLLABORATIVE NETWORK MECHANISMS FOR THE SUSTAINABILITY OF THAI LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS

วิไลลักษณ์ เรืองสม

Wilailuk Ruangsom

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

ปทุมธานี ประเทศไทย

Faculty of Humanities and Social Sciences, Valaya Alongkorn Rajabhat University Under the Royal Patronage,

Pathum Thani, Thailand

*Corresponding author E-mail: wilailuk@vru.ac.th

*Tel: 083-992-0894

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดสำคัญของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไทย 3 ประการ ได้แก่ โครงสร้างองค์กรที่ขาดการบูรณาการ ข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากรที่พึ่งพิงส่วนกลางสูง และการยึดติดกับกฎระเบียบมากกว่าผลสัมฤทธิ์ต่อคุณภาพชีวิตประชาชน พร้อมทั้งนำเสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การบริหารจัดการผ่านกลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่ายท่ามกลางสถานะผันผวนและเปราะบางของโลกยุค BANI World ที่ทำให้รูปแบบการบริหารราชการแนวตั้งและการทำงานแบบแยกส่วนในปัจจุบันเริ่มถึงทางตัน ใช้วิธีการสังเคราะห์เอกสารและแนวคิด โดยคัดเลือกตำราบทความวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ทฤษฎีการบริหารจัดการแบบร่วมมือ และโมเดลภาคีนวัตกรรม จากแหล่งวิชาการในและต่างประเทศ วิเคราะห์เนื้อหาเชิงคุณภาพเพื่อสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดสำหรับการบริหารเชิงกลยุทธ์ของอปท.ไทย ผลการวิเคราะห์พบว่า อปท. ไทยเผชิญข้อจำกัดสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ โครงสร้างองค์กรที่ขาดการบูรณาการ ข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากรที่พึ่งพิงส่วนกลางสูง และการยึดติดกับกฎระเบียบมากกว่าผลสัมฤทธิ์ต่อคุณภาพชีวิตประชาชน จึงเสนอแนวทาง “การบริหารเชิงกลยุทธ์แบบบูรณาการผ่านกลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่าย” เปลี่ยนบทบาทของอปท. จากผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยลำพัง สู่ “ผู้อำนวยความสะดวกและประสานพลัง” ผ่านภาคี 5 ประสาน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ควบคู่กับการพัฒนาภาวะผู้นำเชิงเครือข่ายของผู้บริหารท้องถิ่น ข้อเสนอแนะความสำเร็จของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์นี้ มุ่งสู่ความยั่งยืนเชิงสถาบัน เศรษฐกิจ และสังคมของท้องถิ่น อาศัยการปลดล็อกข้อจำกัดทางกฎหมาย การพัฒนาทักษะผู้นำยุคใหม่ในการบริหารเครือข่าย และการสร้างระบบนิเวศข้อมูลเปิดเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ที่แม่นยำ

คำสำคัญ: การบริหารเชิงกลยุทธ์, การบริหารจัดการแบบร่วมมือ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย, ภาคีเครือข่าย, ความยั่งยืน

Abstract

This academic article aims to analyze three key constraints in the management of Thai Local Administrative Organizations (LAOs) - organizational structures that lack integration, budgetary and resource limitations arising from heavy dependence on the central government, and an attachment to rules and regulations rather than to outcomes affecting citizens' quality of life - and to present an approach for shifting the management paradigm through collaborative network mechanisms, amid the volatile and fragile conditions of the BANI World, which have pushed the current vertical bureaucratic governance model and siloed working practices toward a dead end. The article employs documentary and conceptual synthesis, selecting textbooks, academic articles, and research related to new public management concepts, collaborative governance theory, and innovation partnership models, drawn from both domestic and international academic sources, and analyzing the content qualitatively to synthesize a conceptual framework for the strategic management of Thai LAOs. The analysis finds that Thai LAOs face three key constraints: organizational structures that lack integration, budgetary and resource limitations arising from heavy dependence on the central government, and an attachment to rules and regulations rather than to outcomes affecting citizens' quality of life. The article therefore proposes an approach of “Integrated Strategic Management through Collaborative Network Mechanisms,” shifting the role of LAOs from sole providers of public services to “facilitators and integrators” through five-helix partnership - the public sector, the private sector, academia, civil society, and citizens - coupled with the development of network leadership among local executives. The recommendations note that the success of this paradigm shift, which aims toward institutional, economic, and social sustainability at the local level, depends on unlocking legal constraints, developing the skills of a new generation of leaders in network management, and establishing an open-data ecosystem to support precise strategic decision-making.

Keywords: Strategic Management, Collaborative Governance, Thai Local Administrative Organizations, Networks, Sustainability

บทนำ

ในยุคสมัยที่โลกเผชิญกับสภาวะความผันผวน ความไม่แน่นอน ความซับซ้อน และความคลุมเครือ (VUCA World) ผนวกกับการก้าวเข้าสู่โลกยุค BANI ที่เปราะบาง วิดกกังวล อยู่นอกเส้นทางที่คาดเดา และเข้าใจยาก ส่งผลให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ต้องเผชิญกับความท้าทายที่ทวีความรุนแรงขึ้น ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การบริหารงานภายใต้โครงสร้างอำนาจนิยมเดิมและการทำงานแบบแยกส่วน (Silo Working) เริ่มถึงทางตันและไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาที่มีลักษณะเป็น “ปัญหาที่ยากจะแก้ไข” (Wicked Problems) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Head, B. W. & Alford, J., 2015)

บริบทของการบริหารราชการไทยในปัจจุบันกำลังก้าวสู่จุดเปลี่ยนสำคัญ เมื่อทรัพยากรภาครัฐมีจำกัดมากขึ้น ขณะที่ความต้องการของประชาชนมีความหลากหลายและซับซ้อน การบริหารเชิงกลยุทธ์แบบดั้งเดิมที่เน้นการวางแผนจากบนลงล่าง (Top-down Planning) และการพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว



จึงไม่เพียงพอต่อการสร้างความยั่งยืนในระดับพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ การปรับเปลี่ยน “กระบวนทัศน์การบริหารเชิงกลยุทธ์แบบบูรณาการ” (Integrated Strategic Management Paradigm Shift) จึงเป็นประเด็นเร่งด่วนที่อปท. ไทยต้องให้ความสำคัญ หัวใจของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์นี้ คือการเปลี่ยนบทบาทของ อปท. จากการเป็น “ผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยลำพัง” (Sole Provider) สู่การเป็น “ผู้อำนวยความสะดวกและประสานพลัง” (Facilitator and Integrator) โดยใช้กลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่าย (Collaborative Governance Mechanism) เป็นแรงขับเคลื่อนหลัก (Ansell, C. & Gash, A., 2008) การผสมผสานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และประชาชน ผ่านโมเดล Quintuple Helix (Carayannis, E. G. & Campbell, D. F. J., 2010) จะช่วยให้เกิดการแบ่งปันทรัพยากร การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ และการสร้างนวัตกรรมเชิงพื้นที่

ช่องว่างขององค์ความรู้ (Research Gap) งานศึกษาเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่ผ่านมามีอยู่จำนวนมาก แต่ส่วนใหญ่ยังคงมุ่งเน้นแต่ละประเด็นแยกจากกัน เช่น การกระจายอำนาจทางการคลังและงบประมาณท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2565); (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2565) หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่น โดยมักใช้กรอบทฤษฎีเดียวในการวิเคราะห์ ยังไม่ปรากฏงานที่บูรณาการแนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือ (Collaborative Governance) โมเดลภาคีนวัตกรรม (Quintuple Helix) และสมรรถนะพลวัต (Dynamic Capabilities) เข้าด้วยกันเป็นกรอบเดียวสำหรับวิเคราะห์และออกแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ของ อปท. ไทยในบริบทของโลกยุค BANI ซึ่งเป็นช่องว่างสำคัญที่บทความนี้มุ่งเติมเต็ม บทความนี้มีคุณูปการหลักในการเชื่อมโยงแนวคิดการบริหารจัดการแบบร่วมมือ (Collaborative Governance) โมเดล Quintuple Helix และกรอบสมรรถนะพลวัต (Dynamic Capabilities) เข้าด้วยกันเป็นกรอบบูรณาการเดียวสำหรับการบริหารเชิงกลยุทธ์ของ อปท. ไทย ซึ่งแตกต่างจากงานศึกษาเดิมที่มักพิจารณาแต่ละแนวคิดแยกส่วนกัน บทความจึงมีลักษณะเป็นการสังเคราะห์แนวทางเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติ (Theoretical and Practical Synthesis) มากกว่าการนำเสนอทฤษฎีใหม่ทั้งหมด โดยมุ่งให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและปฏิบัติที่นำไปใช้ได้จริงสำหรับผู้บริหารและภาคีเครือข่ายท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การสร้างความร่วมมือที่ยั่งยืนนั้นไม่ใช่เพียงการลงนามความร่วมมือ (MOU) ตามระเบียบราชการ แต่คือการสร้างระบบนิเวศแห่งความไว้วางใจ (Trust-based Ecosystem) และการมีเป้าหมายร่วมกัน (Shared Purpose) (Emerson, K. et al., 2012); (Vangen, S. et al., 2015) บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของ อปท. ไทยในบริบทของโลกยุค BANI และระบุสาเหตุหลักที่ทำให้รูปแบบการบริหารแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำเสนอกรอบแนวทาง “การบริหารเชิงกลยุทธ์แบบบูรณาการผ่านกลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่าย” (Collaborative Governance) โดยอาศัยโมเดล Quintuple Helix เป็นฐานคิดในการเปลี่ยนบทบาทของ อปท. ไทย และเสนอข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติแก่ผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหาร อปท. และภาคีเครือข่ายในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงสู่ความยั่งยืนเชิงสถาบัน เศรษฐกิจ และสังคม

ปัญหาของ อปท. ไทยในบริบทโลกยุค BANI

โลกยุค BANI World และผลกระทบต่อการบริหารท้องถิ่น

แนวคิด BANI World เป็นกรอบอธิบายบริบทสังคมและการทำงานที่เต็มไปด้วยความพลิกผันอย่างคาดไม่ถึง โดยพัฒนาต่อมาจากแนวคิด VUCA World ประกอบด้วย 4 ลักษณะสำคัญ ดังนี้ B-Brittle (ความเปราะบาง): ระบบหรือองค์กรสามารถแตกหัก ล่มสลาย หรือหยุดชะงักได้ง่ายกว่าที่คิด การสร้างระบบจึงต้องเน้น “ความยืดหยุ่นและการปรับตัว” (Resilience and Adaptability) มากกว่าแค่ประสิทธิภาพ A-Anxious (ความวิตกกังวล): ความไม่แน่นอนทำให้เกิดความเครียด ความกลัวในการตัดสินใจ และความรู้สึกสูญเสียการ

ควบคุม การบริหารจัดการต้องเน้นการสร้างความโปร่งใส (Transparency) และการสื่อสารที่ชัดเจน N-Non-linear (ความไม่เป็นเส้นตรง): เหตุการณ์ต่างๆ ไม่เชื่อมโยงกันอย่างสมเหตุสมผล สาเหตุเล็กๆ อาจสร้างผลกระทบมหาศาล (หรือในทางกลับกัน) ผู้นำจึงต้องใช้นวัตกรรมและการทดลอง (Innovation and Experimentation) เพื่อรับมือกับสิ่งใหม่ๆ I-Incomprehensible (ความเข้าใจยาก): ข้อมูลมากมายมหาศาลเกินกว่าจะประมวลผลได้ด้วยวิธีดั้งเดิม จนบางครั้งดูไร้เหตุผล องค์กรต้องก้าวข้ามการตัดสินใจแบบเดิม และอาศัยการมองไปข้างหน้า (Visionary and Future Scanning) โดยเฉพาะในบริบทของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร วิฤตสภาพภูมิอากาศ และการพัฒนาทางดิจิทัลที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและพร้อมกัน

BANI World กับการบริหารท้องถิ่นไทย Johansen (2020) — ต้นแบบ / ดัดแปลงสู่บริบท อบต.		
มิติ BANI	ผลกระทบต่อ อบต.	แนวทางรับมือ (Quintuple Helix)
B — Brittle เปราะบาง ล้มเหลวฉับพลัน ขาดความยืดหยุ่น	- งบประมาณถูกตัดกะทันหัน - บุคลากรขาดแคลน/ลาออก - โครงสร้างพื้นฐานชำรุด - วิกฤตสาธารณภัยไม่คาดคิด - ระบบ IT ล้มเหลว	- สร้าง Resilience Plan ร่วมกับภาคเอกชน (Helix 2) - กองทุนสำรองฉุกเฉินท้องถิ่น - เครือข่าย อบต. ช่วยเหลือกัน - Redundancy ระบบสำคัญ
A — Anxious วิตกกังวล ไม่มั่นคง ตัดสินใจยาก	- ผู้บริหารกลัวผิดพลาด/ถูกร้องเรียน - ประชาชนไม่ไว้วางใจ อบต. - ข้าราชการชะลองาน - ข่าวปลอมสร้างความตื่นตระหนก - ความขัดแย้งทางการเมือง	- Open Data เพิ่มความโปร่งใส - เวทีประชาเสวนา (Helix 3) - การสื่อสารเชิงรุกกับประชาชน - ระบบรับเรื่องร้องเรียนออนไลน์ - Empathy Leadership
N — Non-linear ไม่เป็นเส้นตรง ผลลัพธ์คาดเดายาก เหตุ-ผลไม่สัมพันธ์	- นโยบายส่วนกลางส่งผลข้างเคียง - โครงการล้มเหลวโดยไม่รู้สาเหตุ - การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ - เทคโนโลยีรบกวนตลาดแรงงาน - ผลกระทบเชิงระบบซับซ้อน	- Systems Thinking วางแผน - มหาวิทยาลัยวิจัยร่วม (Helix 4) - Scenario Planning 3-5 ปี - Adaptive Policy ปรับได้รวดเร็ว - ใช้ข้อมูล Big Data ช่วยตัดสินใจ
I — Incomprehensible เข้าใจยาก ข้อมูลท่วมท้น	- ระเบียบกฎหมายซับซ้อนมาก - ข้อมูลท้องถิ่นกระจัดกระจาย - AI/เทคโนโลยีใหม่เข้าใจยาก - บุคลากรขาดทักษะดิจิทัล - ข้อมูลขัดแย้งกันในแต่ละหน่วยงาน	- GovTech / Smart City Platform - พัฒนาทักษะดิจิทัลบุคลากร - ความร่วมมือ สก. + มหาวิทยาลัย - Single Data Platform ท้องถิ่น - Simplification กฎระเบียบ

ภาพที่ 1 BANI World และผลกระทบต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ในมิติของความเปราะบาง (Brittle) อบต. ไทยต้องเผชิญกับระบบงบประมาณที่พึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางสูงถึงร้อยละ 65 - 70 ของรายได้ทั้งหมด ทำให้ขาดความยืดหยุ่นทางการเงินเมื่อเกิดวิกฤตฉุกเฉิน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2565) วิฤต COVID-19 เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนว่าโครงสร้างองค์กรที่แข็งตัวและพึ่งพิงส่วนกลางอย่างเดียวนำไปสู่ความล้มเหลวฉับพลันได้ในยามวิกฤต ในมิติความวิตกกังวล (Anxious) บรรยากาศการทำงานภายใน อบต. ถูกกดทับด้วยความกลัวการถูกตรวจสอบจากองค์กรอิสระทำให้เกิดปรากฏการณ์ “risk-averse bureaucracy” ซึ่ง Peters, B. G., & Pierre, J. อธิบายว่าส่งผลให้การตัดสินใจเชิงนวัตกรรมหยุดชะงัก ในมิติของความไม่เป็นเส้นตรง (Non-linear) ผลกระทบจากนโยบายระดับชาติมักส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นในลักษณะที่คาดเดาไม่ได้ (Peters, B. G. & Pierre, J., 2004) เนื่องจากระบบสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่นมีลักษณะเป็น Complex Adaptive Systems (CAS) หรือ ระบบปรับตัวที่ซับซ้อนของ Stacey, R. D. คือระบบที่ประกอบด้วยส่วนย่อยจำนวนมากที่เชื่อมโยงกันอย่างอิสระ ส่วนย่อยเหล่านี้สามารถ



เรียนรู้ ปรับตัว และจัดระเบียบตัวเองได้จากประสบการณ์หรือการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ทำให้พฤติกรรมโดยรวมของระบบมีความยืดหยุ่นและคาดเดาได้ยาก (Stacey, R. D. , 2011) และในมิติที่เข้าใจยาก (Incomprehensible) อปท. ต้องปฏิบัติตามระเบียบกว่า 200 ฉบับจากกระทรวงมหาดไทย ควบคู่กับการหลั่งไหลของข้อมูลดิจิทัลที่เกินศักยภาพของบุคลากรที่มีอยู่ (OECD, 2020) ดังนั้น การรับมือกับ BANI World จึงต้องการแนวทางที่ก้าวพ้นจากการบริหารราชการแบบเดิม สู่การสร้างภูมิคุ้มกันเชิงระบบ (Systemic Resilience) ผ่านความร่วมมือของภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วน

ข้อจำกัดสำคัญของ อปท. ไทย 3 ประการ

1. โครงสร้างองค์กรที่ขาดการบูรณาการ

ปัญหาเชิงโครงสร้างของ อปท. ไทยมีรากฐานจากการออกแบบระบบราชการที่แบ่งงานตาม “กอง” หรือ “ฝ่าย” อย่างชัดเจน ส่งผลให้การทำงานเกิดลักษณะ Silo Working โดยแต่ละหน่วยงานต่างดำเนินงานอย่างเป็นอิสระ ขาดกลไกการสื่อสาร แบ่งปันข้อมูล และประสานงานที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ระบบอำนาจนิยมในแนวดิ่ง (Vertical Hierarchy) ทำให้การตัดสินใจกระจุกตัวอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง จากการศึกษาของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พบว่า อปท. กว่าร้อยละ 70 ยังขาดระบบการบริหารจัดการข้อมูลแบบบูรณาการ ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2565)

ปัญหาโครงสร้างดังกล่าวได้รับการยืนยันจากงานวิจัยของ Christensen, T., & Lægreid, P. ซึ่งศึกษาการปฏิรูปราชการในประเทศนอร์ดิคและพบว่า การทำงานแบบแยกส่วนในหน่วยงานรัฐเป็น “ปัญหาสากล” ที่เกิดขึ้นในทุกระบบราชการ โดยมีรากฐานจากการออกแบบองค์กรที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากกว่าการบูรณาการแนวนอน (Christensen, T. & Lægreid, P., 2007) ในบริบทของ อปท. ไทย ปัญหานี้ทวีความรุนแรงขึ้นเนื่องจากโครงสร้างการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางที่เพิ่มจำนวนงานขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีการเพิ่มทรัพยากรที่สอดคล้องกัน (อรรถัย กักผล, 2561) นอกจากนี้ Agranoff, R. เสนอว่าการแก้ไขปัญห Silo Working ในระดับท้องถิ่นต้องอาศัย “การบริหารเครือข่ายแบบมีเป้าหมายร่วม” (Collaborative Public Management) ซึ่งกำหนดให้ผู้บริหาร อปท. ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในและภาคีภายนอกอย่างเป็นระบบ การเปลี่ยนแปลงนี้ต้องการทั้งการออกแบบโครงสร้างองค์กรใหม่และการพัฒนาทักษะการทำงานร่วมกันของบุคลากรในทุกระดับ (Agranoff, R., 2007)

2. ข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากร

อปท. ไทยพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐส่วนกลางในสัดส่วนที่สูงมาก โดยรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองมีสัดส่วนเฉลี่ยเพียงร้อยละ 9-12 ของรายได้รวมทั้งหมด (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2565) ซึ่งสะท้อนถึงการพึ่งพิงส่วนกลางอย่างเป็นระบบ ข้อจำกัดนี้ส่งผลให้ อปท. ไม่สามารถลงทุนในการพัฒนาระยะยาวหรือรับมือกับวิกฤตฉุกเฉินได้ทันทั่วถึง ยิ่งไปกว่านั้น การขาดแคลนบุคลากรที่มีทักษะเฉพาะทาง ทั้งด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การวิเคราะห์ข้อมูล และการบริหารเครือข่าย เป็นอุปสรรคสำคัญในการยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะในยุคดิจิทัล

ในเชิงทฤษฎีการคลังสาธารณะ ของ Shah, A. ระบุว่า การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ อำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue Authority) อำนาจในการใช้จ่าย (Expenditure Authority) และอำนาจในการสร้างนวัตกรรมทางการเงิน (Financial Innovation Authority) (Shah, A, 2006) ซึ่ง อปท. ไทยยังมีเพียงมิติที่สองเป็นหลัก สอดคล้องกับการศึกษาของ Smoke, P. ที่พบว่า อปท. ในประเทศกำลังพัฒนาของเอเชียส่วนใหญ่เผชิญกับปัญหา “Unfunded Mandates” คือได้รับมอบหมายภารกิจเพิ่มขึ้นแต่งบประมาณไม่เพียงพอ (Smoke, P., 2001)

ทางออกที่นักวิชาการเสนอคือการพัฒนา Local Revenue Mobilization ผ่านความร่วมมือกับภาคเอกชน (Helix 2) ในรูปแบบ Public-Private Partnership และการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนที่สร้างรายได้ให้กับ อบต. โดยตรง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2565)

3. การยึดติดกับกฎระเบียบมากกว่าผลสัมฤทธิ์

วัฒนธรรมองค์กรของ อบต. ไทยส่วนใหญ่ยังคงเน้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบและขั้นตอนราชการ (Rule-based Culture) มากกว่าการมุ่งผลสัมฤทธิ์ต่อคุณภาพชีวิตประชาชน (Outcome-based Culture) ปัจจัยที่ทำให้วัฒนธรรมนี้คงอยู่ประกอบด้วย ระบบการประเมินผลที่วัดจากปริมาณงาน (Output) มากกว่าผลลัพธ์ (Outcome) การขาดแรงจูงใจที่เชื่อมโยงกับการสร้างนวัตกรรม และความเสี่ยงทางการเมืองและทางกฎหมายเมื่อต้องการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงาน ซึ่งทั้งหมดนี้ส่งผลให้ อบต. ขาดความคล่องตัวในการปรับตัวในยุค BANI

ในมุมมองการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ Pollitt, C., & Bouckaert, G. อธิบายว่าวัฒนธรรม Rule-based ในองค์กรภาครัฐเป็นผลจากกระบวนการ “การสะสมความรับผิดชอบตามระเบียบ” (Accountability Accumulation) ที่ทำให้บุคลากรให้ความสำคัญกับความถูกต้องตามขั้นตอนมากกว่าประสิทธิภาพต่อประชาชน (Pollitt, C. & Bouckaert, G., 2011) ในบริบทไทย วุฒิสาร ตันไชย ยืนยันว่าระบบการควบคุมจาก สตง. และ ป.ป.ช. ที่เข้มงวดสร้างแรงจูงใจเชิงลบให้บุคลากรหลีกเลี่ยงการตัดสินใจที่ริเริ่มใหม่แม้จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชน การเปลี่ยนผ่านสู่ Outcome-based Culture จึงต้องอาศัยการปฏิรูประบบประเมินผลองค์กรไปพร้อมกับการสร้างสภาพแวดล้อมที่ “ปลอดภัยต่อการทดลองและล้มเหลว” (Psychological Safety for Innovation) เป็นเงื่อนไขสำคัญของการสร้างนวัตกรรมในองค์กรภาครัฐ (วุฒิสาร ตันไชย, 2562)

กรอบแนวคิดการบริหารแบบเครือข่าย

แนวคิด Collaborative Governance

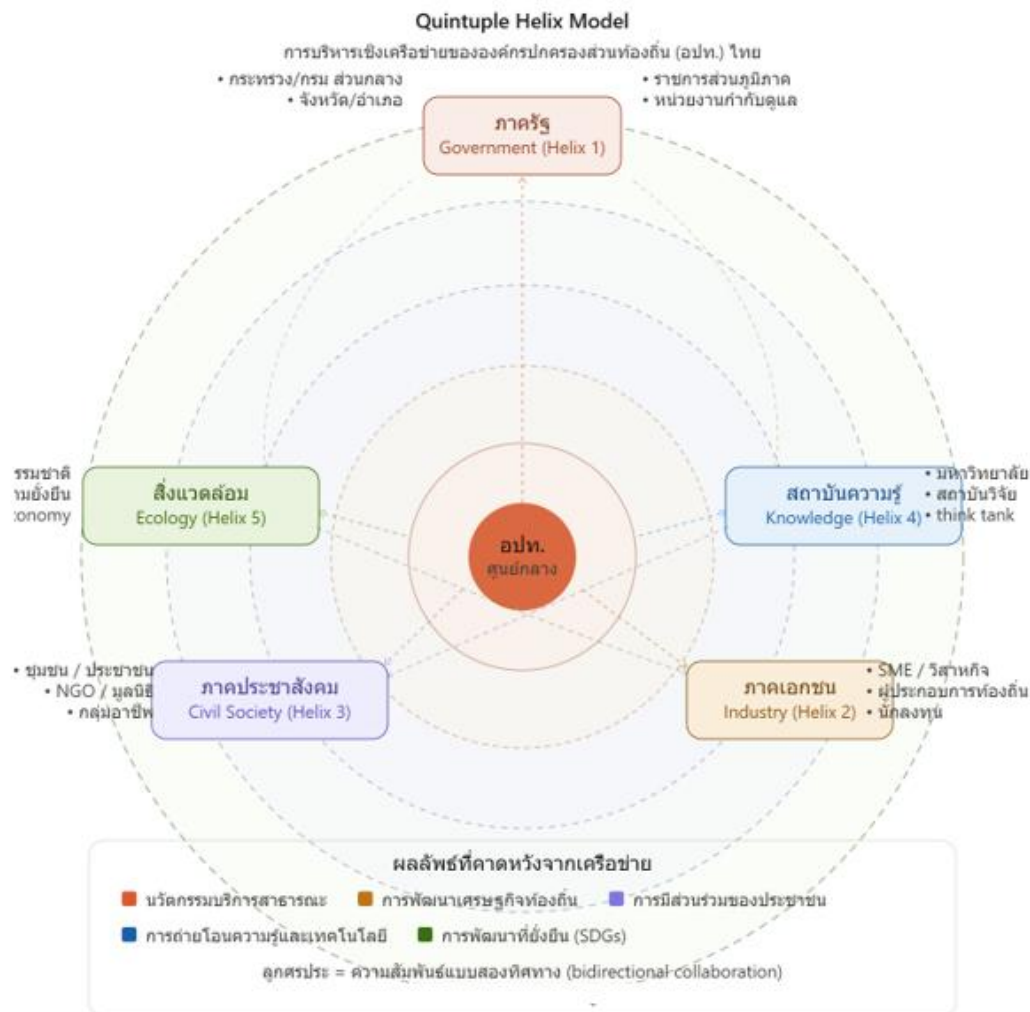
Collaborative Governance หรือการบริหารจัดการแบบร่วมมือ คือกระบวนการและโครงสร้างการตัดสินใจด้านนโยบายสาธารณะที่เปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วน ทั้งรัฐและมิใช่รัฐ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการในการปรึกษาหารือและการดำเนินงานร่วมกัน (Ansell, C. & Gash, A., 2008) หลักการสำคัญประกอบด้วย 3 ประการ ได้แก่ 1) การเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมอย่างครอบคลุม (Inclusive Participation) (Fung, A., 2015) 2) การสร้างความไว้วางใจและความร่วมมือผ่านเป้าหมายร่วม (Shared Purpose) และ 3) การรับผิดชอบร่วมกันและความโปร่งใส (Joint Accountability) (Emerson, K. et al., 2012)

Ansell, C., & Gash, A. ได้พัฒนารอบ Collaborative Governance ผ่านการวิเคราะห์กรณีศึกษา 137 กรณีจากทั่วโลก และพบว่าปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสำเร็จของการบริหารแบบร่วมมือ ได้แก่ การออกแบบสถาบัน (Institutional Design) ที่ชัดเจน ประวัติศาสตร์ความร่วมมือหรือความขัดแย้งในอดีต (Starting Conditions) และคุณภาพของกระบวนการ (Collaborative Process) ซึ่งประกอบด้วย การสร้างความไว้วางใจ การสื่อสารสองทาง และการเรียนรู้ร่วมกัน (Ansell, C. & Gash, A., 2008) ต่อมา Emerson, K., et al. ได้เสนอ Integrative Framework for Collaborative Governance ที่ขยายแนวคิดสู่ระดับระบบ โดยระบุว่าการกำกับดูแลแบบร่วมมือที่ยั่งยืนต้องอาศัย System Context ที่เอื้ออำนวย อันได้แก่ เงื่อนไขทางการเมือง กฎหมาย สังคม และทรัพยากร (Emerson, K. et al., 2012) ในบริบทของ อบต. ไทย Vangen, S. et al. ชี้ให้เห็นว่าความท้าทายหลักของความร่วมมือข้ามภาคส่วนคือ “ความไม่สมดุลของอำนาจ” (Power Asymmetry) ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม ซึ่งต้องได้รับการแก้ไขผ่านกลไกการออกแบบที่รับประกันเสียงของทุกภาคส่วนอย่างเท่าเทียม (Vangen, S. et al., 2015) นอกจากนี้ Fung, A. เสนอ Empowered Participatory Governance ว่าการมีส่วนร่วมที่แท้จริงต้องก้าวพ้นจากการ “รับฟัง” สู่การ “ร่วมตัดสินใจ” (Fung, A., 2015) ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางที่ อบต. ไทยควรมุ่งในยุค BANI



โมเดล Quintuple Helix

โมเดล Quintuple Helix พัฒนต่อยอดจาก Triple Helix (Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L., 1995) และ Quadruple Helix โดยเพิ่มมิติของ “สังคมและสิ่งแวดล้อม” เป็นภาคีที่ห้า ประกอบด้วย 1) ภาครัฐ (Government) 2) ภาคเอกชน (Industry) 3) ภาควิชาการ (Academia) 4) ภาคประชาสังคม (Civil Society) และ 5) ภาคประชาชน (Citizens & Media) การบูรณาการทั้ง 5 ภาคีช่วยสร้างระบบนิเวศนวัตกรรมสังคม (Social Innovation Ecosystem) ที่มีความแข็งแกร่งและตอบสนองความต้องการพื้นที่ได้อย่างตรงจุด (Carayannis, E. G. & Campbell, D. F. J., 2010) ดังแสดงในภาพที่ 2



ภาพที่ 2 โมเดล Quintuple Helix สำหรับการบริหารเชิงเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

แผนภาพนี้แสดงโมเดล Quintuple Helix ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดการบริหารเชิงเครือข่ายสำหรับ อปท. ไทย โดยมีโครงสร้าง 5 ชั้น ดังนี้

ภาครัฐ (Government) เป็นชั้นในสุดรอบ อปท. ได้แก่ กระทรวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานกำกับดูแล ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กฎระเบียบ และการจัดสรรงบประมาณ

ภาคเอกชน (Industry) ประกอบด้วย SME ผู้ประกอบการท้องถิ่น และนักลงทุน ที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจในพื้นที่และสร้างนวัตกรรมบริการ

ภาคประชาสังคม (Civil Society) ได้แก่ ชุมชน ประชาชน NGO และกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ที่เป็นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนไทยท้องถิ่น

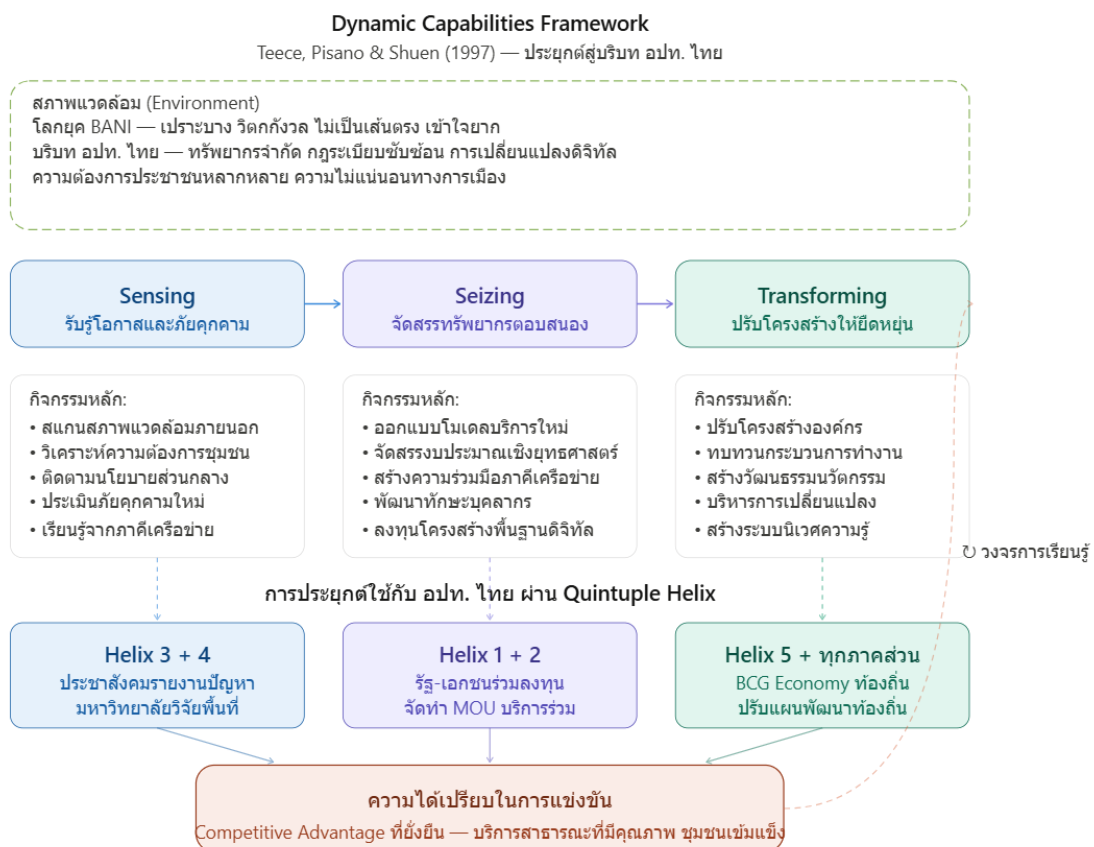
สถาบันความรู้ (Knowledge Institutions) ได้แก่ มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย และ think tank ที่สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพและถ่ายทอดองค์ความรู้

สิ่งแวดล้อม/นิเวศวิทยา (Ecology) เป็นมิติที่เพิ่มเข้ามาจาก Triple/Quadruple Helix เดิม ครอบคลุมทรัพยากรธรรมชาติ ความยั่งยืน และ BCG Economy ซึ่งเป็นแนวนโยบายสำคัญของไทย

ลูกศรประในแผนภาพแสดงความสัมพันธ์แบบสองทิศทาง (bidirectional) ระหว่างทุกภาคส่วน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิด Quintuple Helix ที่เน้นการ “ร่วมสร้าง” (co-creation) มากกว่าการบริหารจากบนลงล่าง

การบริหารเชิงกลยุทธ์แบบบูรณาการ

การบริหารเชิงกลยุทธ์แบบบูรณาการในบริบทของท้องถิ่นไทยหมายถึงกระบวนการกำหนดทิศทางเป้าหมาย และแนวทางปฏิบัติขององค์กร โดยผสมผสานกลยุทธ์ระยะยาวเข้ากับการดำเนินงานในแต่ละวันผ่านความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน แนวคิดนี้อาศัยพื้นฐานจาก Dynamic Capabilities Framework (Teece, D. J. et al., 1997) ผสมผสานกับแนวคิด New Public Governance (Osborne, S. P., 2010) ที่มุ่งเน้นการสร้างคุณค่าร่วม (Co-creation of Public Value) ซึ่งเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วในยุค BANl



ภาพที่ 3 กรอบ Dynamic Capabilities Framework และการประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยผ่านโมเดล Quintuple Helix

กรอบ Dynamic Capabilities Framework ของ Teece, D. J. et al. อธิบายว่าองค์กรที่จะอยู่รอดในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วต้องพัฒนาสมรรถนะ 3 ประการ ได้แก่ Sensing (การรับรู้) คือความสามารถในการสแกนสภาพแวดล้อม (Teece, D. J. et al., 1997) ตรวจจับสัญญาณการเปลี่ยนแปลง



และประเมินโอกาสหรือภัยคุกคามก่อนที่จะปรากฏชัด Teece et al. อธิบายว่าต้องอาศัยการลงทุนในการวิจัย การสร้างเครือข่ายความรู้ และการรับฟังเสียงจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็นระบบ (Teece, D. J. et al., 1997) ในบริบท อปท. ไทย Sensing เกิดขึ้นได้ผ่านภาคประชาสังคม (Helix 3) ที่รายงานปัญหาชุมชน และมหาวิทยาลัย (Helix 4) ที่ทำวิจัยพื้นที่ Teece, D. J. et al. อธิบายต่อว่า Seizing (การตอบสนอง) คือความสามารถในการแปลงโอกาสที่รับรู้ได้ให้เป็นการกระทำ ผ่านการออกแบบโมเดลธุรกิจหรือบริการใหม่ การตัดสินใจลงทุน และการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างรวดเร็วและถูกทิศทาง สิ่งที่ขัดขวาง (Teece, D. J. et al., 1997) Seizing ของ อปท. ไทยมากที่สุดคือระเบียบจัดซื้อจัดจ้างที่เข้มงวดและวัฒนธรรม risk-averse ซึ่งทำให้การตอบสนองต่อโอกาสใหม่ ๆ เกิดขึ้นได้ช้า และ Teece, D. J. et al. อธิบาย Transforming (การปรับเปลี่ยน) คือสมรรถนะระดับลึกที่สุด เป็นความสามารถในการปรับโครงสร้างองค์กร ทบทวนกระบวนการทำงาน (Teece, D. J. et al., 1997) และสร้างวัฒนธรรมองค์กรใหม่อย่างต่อเนื่อง เพื่อรักษาความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม Teece, D. J. et al. ระบุว่านี่คือสมรรถนะที่หายากและเลียนแบบได้ยากที่สุด เพราะต้องอาศัยภาวะผู้นำที่กล้าเปลี่ยนแปลงและวัฒนธรรมที่ยอมรับความไม่แน่นอน (Teece, D. J. et al., 1997) ซึ่งในบริบทของ อปท. ไทย สมรรถนะเหล่านี้ต้องพัฒนาผ่านการสร้างเครือข่ายความรู้กับมหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัย (Helix 4) การสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนในการพัฒนาบริการนวัตกรรม (Helix 2) และการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบาย (Helix 3) นอกจากนี้ Moore, M. H. เสนอแนวคิด Strategic Triangle ซึ่งระบุว่าผู้บริหารภาครัฐต้องบริหารสามมิติพร้อมกัน ได้แก่ คุณค่าสาธารณะ (Public Value) ความชอบธรรม (Legitimacy and Support) และสมรรถนะในการปฏิบัติ (Operational Capacity) (Moore, M. H., 1995) กรอบแนวคิดนี้สอดคล้องกับ New Public Governance ของ Osborne, S. P. ที่มองว่าการบริหารสาธารณะที่มีประสิทธิภาพในศตวรรษที่ 21 ต้องอาศัยการสร้างคุณค่าร่วม (Co-creation of Public Value) ระหว่างรัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม ซึ่งนำไปสู่รูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์แบบบูรณาการ (Osborne, S. P., 2010) ที่ อปท. ไทยควรนำมาประยุกต์ใช้ผ่านกลไก Quintuple Helix และหลักการ Collaborative Governance

จุดร่วมและจุดต่างของสามกรอบแนวคิด

เมื่อนำสามกรอบแนวคิดข้างต้นมาเปรียบเทียบกัน จะเห็นว่าแต่ละกรอบตอบโจทย์คนละมิติของปัญหาการบริหาร อปท. ไทย และเสริมกันเป็นระบบ มิใช่ซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ Collaborative Governance ให้คำตอบในระดับ “กระบวนการ” (Process) ว่าภาคีต่างๆ ควรเจรจา ตัดสินใจ และสร้างความไว้วางใจร่วมกันอย่างไร Quintuple Helix ให้คำตอบในระดับ “โครงสร้าง” (Structure) ว่าใครควรเป็นภาคีและมีบทบาทอย่างไรในเครือข่าย ขณะที่ Dynamic Capabilities ให้คำตอบในระดับ “สมรรถนะ” (Capability) ว่าองค์กร อปท. ต้องพัฒนาความสามารถใดบ้าง (Sensing-Seizing-Transforming) จึงจะขับเคลื่อนกระบวนการและโครงสร้างดังกล่าวให้เกิดผลจริง

อย่างไรก็ตาม หากใช้เพียงกรอบใดกรอบหนึ่งโดยลำพังย่อมมีข้อจำกัด Collaborative Governance เพียงอย่างเดียวอาจอธิบายกระบวนการสร้างความร่วมมือได้ดี แต่ไม่ได้ระบุชัดว่าใครควรเป็นภาคี ซึ่งเป็นโจทย์ที่ Quintuple Helix ตอบ และไม่ได้อธิบายว่าองค์กรภาครัฐมีสมรรถนะเพียงพอสำหรับการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ซึ่งเป็นโจทย์ที่ Dynamic Capabilities ตอบ ในทางกลับกัน Quintuple Helix ให้แผนผังโครงสร้างภาคีที่ชัดเจน แต่ไม่ได้อธิบายกลไกการตัดสินใจร่วมในทางปฏิบัติ ส่วน Dynamic Capabilities เดิมถูกพัฒนาขึ้นในบริบทภาคเอกชนเพื่ออธิบายความได้เปรียบทางการแข่งขัน จึงจำเป็นต้องตีความใหม่ (Reinterpretation) ให้เหมาะกับบริบทภาครัฐที่มีเป้าหมายเป็นคุณค่าสาธารณะมากกว่าผลกำไร

บทความนี้จึงเสนอกรอบบูรณาการที่เชื่อมทั้งสามมิติเข้าด้วยกันเป็น “กรอบการบริหารเชิงกลยุทธ์แบบบูรณาการผ่านกลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่าย” โดยใช้ Quintuple Helix กำหนดโครงสร้างของภาคีว่าใครคือผู้เล่น ใช้ Collaborative Governance ออกแบบกระบวนการทำงานร่วมกันว่าภาคีเหล่านั้นทำงานร่วมกันอย่างไร และใช้ Dynamic Capabilities เป็นเกณฑ์ประเมินและพัฒนาสมรรถนะขององค์กร อปท. ที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนทั้งสองมิติแรกให้เกิดผลจริง กรอบบูรณาการนี้จึงมีลักษณะเป็นการสังเคราะห์เชิงวิพากษ์ (Critical Synthesis) มากกว่าการนำเสนอทฤษฎีคู่ขนานแยกจากกัน และเป็นคุณูปการหลักที่บทความนี้เสนอต่อวงวิชาการด้านการบริหารท้องถิ่น

กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง

1. กรณีศึกษาในประเทศไทย: เทศบาลนครเชียงใหม่

เทศบาลนครเชียงใหม่เป็นตัวอย่างที่โดดเด่นของการนำแนวคิด Collaborative Governance มาประยุกต์ใช้ โดยมีการจัดทำ “เชียงใหม่ 2030” ซึ่งเป็นแผนพัฒนาเมืองที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายทั้งภาควิชาการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมกว่า 200 องค์กร กระบวนการนี้ทำให้เกิดโครงการนวัตกรรมท้องถิ่นที่ตอบโจทย์ความต้องการจริง อาทิ ระบบจัดการน้ำชุมชนแบบมีส่วนร่วม และแพลตฟอร์มเชื่อมโยงผู้ประกอบการ SME กับตลาดต่างประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงประสิทธิผลของการบูรณาการความร่วมมือในเชิงปฏิบัติ

ในแง่การวิเคราะห์เชิงวิชาการ กรณีเชียงใหม่สะท้อนให้เห็นสมรรถนะ Sensing ของ Teece, D. J. et al. ที่ชัดเจน คือการที่เทศบาลนครเชียงใหม่สามารถรับรู้ความต้องการที่หลากหลายของชุมชนและภาคธุรกิจผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (Teece, D. J. et al., 1997) อย่างไรก็ตาม Wongpreedee, A., & Mahakanjana, C. ชี้ว่าความท้าทายหลักของ อปท. ขนาดใหญ่ในไทยคือ การรักษาพลังงานของเครือข่ายในระยะยาว เนื่องจากภาคีหลายแห่งมักลดการมีส่วนร่วมลง เมื่อโครงการเข้าสู่ระยะดำเนินการซึ่งมีรายละเอียดซับซ้อน (Wongpreedee, A. & Mahakanjana, C., 2011) บทเรียนสำคัญสำหรับ อปท. ไทยจากกรณีนี้คือ ความสำเร็จของ Collaborative Governance ต้องการการออกแบบกลไกความรับผิดชอบร่วม (Joint Accountability Mechanism) ที่ทำให้ภาคีทุกฝ่ายยังคงมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องตลอดวงจรชีวิตของโครงการ (Ansell, C. & Gash, A., 2008)

2. กรณีศึกษาต่างประเทศ: Barcelona Superblocks, สเปน

Barcelona Superblocks เป็นหนึ่งในโครงการพัฒนาเมืองที่ประสบความสำเร็จในการนำ Collaborative Governance มาใช้ในระดับนานาชาติ โดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงผังเมืองเกิดขึ้นผ่านการหารือร่วมกันระหว่างรัฐบาลเมือง ชุมชน นักวิชาการ และภาคเอกชน ผลลัพธ์ไม่เพียงส่งผลดีต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชน แต่ยังช่วยสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการบริหารท้องถิ่นและกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่ บทเรียนจาก Barcelona ชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จขึ้นอยู่กับการลงทุนในกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

Rueda et al. วิเคราะห์ Barcelona Superblocks ในเชิงวิชาการและพบว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงการนี้ประสบความสำเร็จมากกว่าโครงการผังเมืองอื่น ๆ ในยุโรป คือการที่เมืองบาร์เซโลนาลงทุนในกระบวนการ “Co-design” กับชุมชนก่อนเริ่มก่อสร้าง โดยใช้เครื่องมือการมีส่วนร่วมแบบดิจิทัลควบคู่กับการพบปะในพื้นที่จริง (Rueda, S. et al., 2012) ในบริบทของ อปท. ไทย บทเรียนจาก Barcelona ที่นำมาปรับใช้ได้มากที่สุดคือการออกแบบโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในลักษณะ “Participatory Design” ที่ผู้ใช้บริการเป็นผู้ร่วมออกแบบ มิใช่เพียงผู้รับบริการ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการ Empowered Participatory Governance ของ Fung, A. ที่เสนอการปฏิรูปสถาบันรัฐและเอกชนให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยดึง “ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” เข้ามามีอำนาจตัดสินใจ (Fung, A., 2015) และกรอบ Collaborative



Governance ของ Ansell, C., & Gash, A. คือ โมเดลการจัดการนโยบายสาธารณะที่เปิดโอกาสให้ตัวแสดงจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม มาร่วมตัดสินใจอย่างเป็นทางการ โดยมุ่งเน้นการสร้างฉันทามติ (Ansell, C. & Gash, A., 2008)

3. กรณีศึกษาจากภูมิภาคอาเซียน: Bandung Smart City, อินโดนีเซีย

เมืองบันดุง ประเทศอินโดนีเซีย มีบริบทที่ใกล้เคียงกับ อปท. ไทยมากที่สุด ทั้งในด้านข้อจำกัดทรัพยากร และโครงสร้างระบบราชการ เมืองบันดุงได้พัฒนา “Bandung Command Center” ซึ่งเป็นระบบบริหารจัดการข้อมูลเมืองแบบบูรณาการ โดยอาศัยความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีบันดุง (ITB) ภาคเอกชนด้านเทคโนโลยี และชุมชนในพื้นที่ กรณีนี้แสดงให้เห็นว่าแม้ในบริบทที่มีข้อจำกัด การบริหารเชิงเครือข่ายที่มีเป้าหมายชัดเจนสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญได้

Setiawan, B., & Harahap, F. วิเคราะห์ Bandung Smart City ในเชิงวิชาการและพบว่าปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญคือภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรี Ridwan Kamil ที่มีวิสัยทัศน์ชัดเจนและสามารถสื่อสารเป้าหมายให้ภาคีทุกฝ่ายเห็นร่วมกันได้ (Setiawan, B. & Harahap, F., 2022) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Transformational Leadership ของ Bass, B. M. ที่ระบุว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงองค์กร (Bass, B. M., 1985) ในบริบทของ อปท. ไทย บทเรียนจากบันดุงชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จของ Smart Local Governance ไม่ได้ขึ้นอยู่กับระดับงบประมาณหรือความก้าวหน้าของเทคโนโลยีเป็นหลัก แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำในการสร้าง Ecosystem แห่งความไว้วางใจและความร่วมมือระหว่างภาครัฐ มหาวิทยาลัย และชุมชน ซึ่งเป็นหัวใจของโมเดล Quintuple Helix (Carayannis, E. G. & Campbell, D. F. J., 2010)

จากการวิเคราะห์กรอบแนวคิด ข้อจำกัด และกรณีศึกษา พบว่าการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์การบริหารของ อปท. ไทยไม่ใช่เพียงทางเลือก แต่เป็นความจำเป็นเร่งด่วน (Imperative) สำหรับการอยู่รอดและการพัฒนาท่ามกลางความท้าทายของโลกยุค BANi การเปรียบเทียบกรณีศึกษาทั้งในและต่างประเทศชี้ให้เห็นว่าปัจจัยแห่งความสำเร็จของ Collaborative Governance ไม่ได้ขึ้นอยู่กับขนาดหรือความมั่งคั่งขององค์กรเป็นหลัก แต่ขึ้นอยู่กับคุณภาพของกระบวนการ (Process Quality) และความไว้วางใจระหว่างภาคี (Inter-sectoral Trust) เป็นสำคัญ

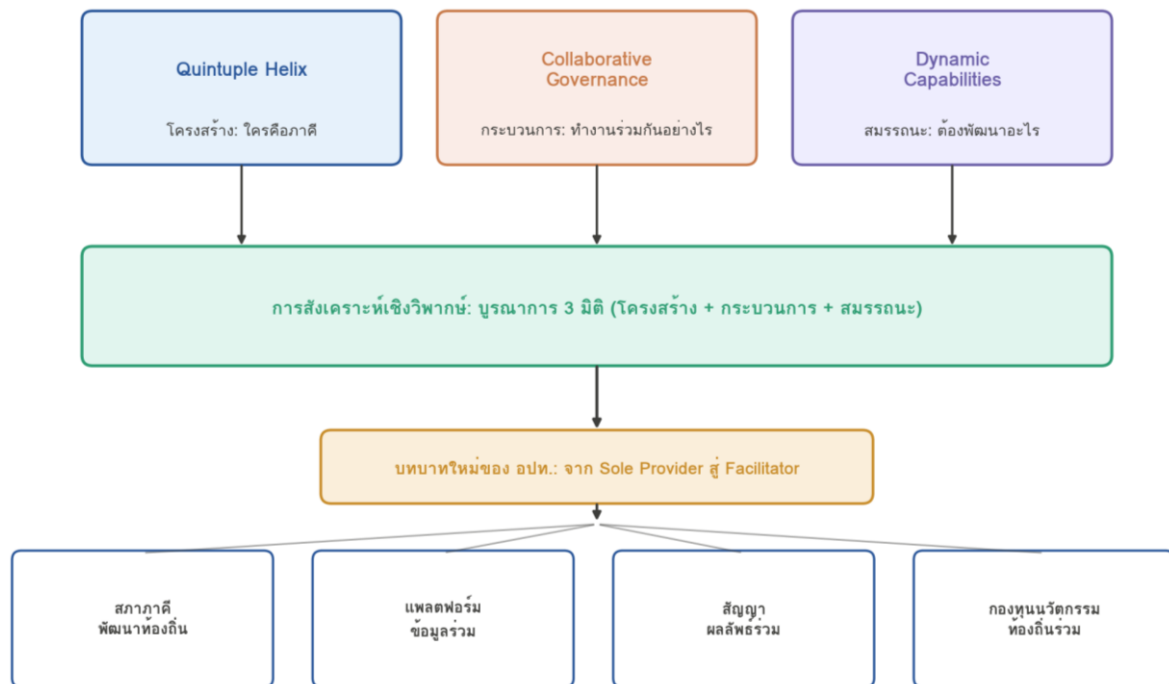
การเปรียบเทียบกรณีศึกษาทั้ง 3 กรณีผ่านกรอบ Dynamic Capabilities (Teece, D. J. et al., 1997) พบว่า กรณีเชียงใหม่มีความเข้มแข็งในมิติ Sensing กรณีบาร์เซโลนาโดดเด่นในมิติ Seizing ที่แปลงวิสัยทัศน์ไปสู่การดำเนินงานจริง และกรณีบันดุงแสดงให้เห็นมิติ Transforming ที่โดดเด่นที่สุด ซึ่งชี้แนะว่า อปท. ไทยควรพัฒนาทั้งสามสมรรถนะอย่างสมดุลมิใช่เน้นเพียงมิติใดมิติหนึ่ง นอกจากนี้ การวิเคราะห์ยังพบ “เงื่อนไขร่วม” ที่ทำให้ทุกกรณีประสบความสำเร็จ ได้แก่ ภาวะผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ กระบวนการมีส่วนร่วมที่ออกแบบอย่างตั้งใจ และระบบข้อมูลที่เชื่อมโยงระหว่างภาคี ซึ่งสอดคล้องกับกรอบ Integrative Framework for Collaborative Governance ของ Emerson, K., et al. ที่ระบุว่า System Context ที่เอื้ออำนวยเป็นปัจจัยเบื้องต้นที่ขาดไม่ได้ก่อนที่ Collaborative Governance จะสามารถสร้างผลลัพธ์ที่ยั่งยืนได้ในระยะยาว (Emerson, K. et al., 2012)

แนวทางนำไปใช้จริงในบริบทไทย

แนวทางการบริหารเชิงกลยุทธ์แบบบูรณาการผ่านภาคีเครือข่าย

เพื่อให้เห็นภาพรวมของกระบวนการทัศน์ใหม่ที่ได้จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้างต้นอย่างเป็นรูปธรรม ภาพที่ 4 แสดงแบบจำลอง (Model) ที่เชื่อมโยงกรอบแนวคิดทั้งสาม (Quintuple Helix, Collaborative Governance และ Dynamic Capabilities) เข้ากับการเปลี่ยนบทบาทของ อปท. และกลไกเชิงปฏิบัติ 4 ประการที่บทความนี้เสนอ ดังนี้

กรอบการบริหารเชิงกลยุทธ์แบบบูรณาการผ่านกลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่าย



ภาพที่ 4 แบบจำลองกระบวนการทัศน์ใหม่ของการบริหารเชิงกลยุทธ์แบบบูรณาการผ่านกลไกความร่วมมือของภาคีเครือข่าย ซึ่งสังเคราะห์จาก Quintuple Helix, Collaborative Governance และ Dynamic Capabilities

1. การเปลี่ยนบทบาทของ อปท.: จาก Sole Provider สู่ Facilitator

แกนกลางของกระบวนการทัศน์ใหม่คือการเปลี่ยนบทบาทพื้นฐานของ อปท. จาก “ผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยตรง” มาเป็น “ผู้อำนวยความสะดวก ประสานพลัง และสร้างเงื่อนไขที่เหมาะสม” สำหรับภาคีเครือข่าย บทบาทใหม่นี้ต้องการทักษะความเป็นผู้นำเชิงเครือข่าย (Network Leadership) ที่สามารถสร้างแรงบันดาลใจ สร้างความไว้วางใจ และบริหารความสัมพันธ์ข้ามองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้นำท้องถิ่นจำเป็นต้องพัฒนาสมรรถนะใน 3 มิติ ได้แก่ ทักษะการคิดเชิงระบบ (Systems Thinking) ทักษะการสร้างฉันทามติ (Consensus Building) และทักษะการบริหารโครงการร่วม (Co-management)

Crosby, B. C., & Bryson, J. M. เสนอว่าการเปลี่ยนบทบาทจาก Sole Provider สู่ Facilitator ต้องผ่านกระบวนการ “Leadership for the Common Good” ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นต้องสร้างวิสัยทัศน์ร่วม (Shared Vision) ที่ภาคีทุกฝ่ายเป็นเจ้าของร่วมกัน มิใช่วิสัยทัศน์ที่กำหนดจากบนลงล่าง (Crosby, B. C. & Bryson, J. M., 2005) ในบริบทของ อปท. ไทย Agranoff, R. ชี้ว่าผู้บริหารท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการบริหารเครือข่ายมักมีสมรรถนะ 4 ประการ ได้แก่ 1) ความสามารถในการสร้างพื้นที่ปลอดภัยสำหรับการเจรจาต่อรอง 2) ความสามารถในการแปลงความขัดแย้งให้เป็นโอกาส 3) ความเชี่ยวชาญในกระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม และ 4) ความสามารถในการรักษาความน่าเชื่อถือและความยุติธรรมในสายตาของทุกภาค (Agranoff, R., 2007) การพัฒนาสมรรถนะเหล่านี้จึงควรเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรพัฒนาผู้บริหาร อปท. ไทย ในยุค BANI อย่างเร่งด่วน



2. กลไกการบูรณาการผ่านภาคีเครือข่าย 5 ประสาน

การนำโมเดล Quintuple Helix มาประยุกต์ใช้ต้องอาศัยการออกแบบกลไกความร่วมมือที่ชัดเจน ได้แก่ 1) การจัดตั้ง “สภาภาคีพัฒนาท้องถิ่น” เป็นพื้นที่กลางสำหรับการหารือและตัดสินใจร่วม 2) การพัฒนาแพลตฟอร์มข้อมูลร่วม (Shared Data Platform) ที่ให้ทุกภาคีเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียม 3) การจัดทำ “สัญญาผลลัพธ์ร่วม” (Shared Outcome Agreement) ที่กำหนดเป้าหมาย บทบาท และความรับผิดชอบของแต่ละภาคีอย่างโปร่งใส และ 4) การสร้างกองทุนนวัตกรรมท้องถิ่นร่วม (Local Innovation Fund) ที่ระดมทรัพยากรจากหลายภาคส่วน

เพื่อให้กลไกทั้ง 4 ประการข้างต้นนำไปปฏิบัติได้จริง แต่ละกลไกจึงควรมีความชัดเจนในประเด็นผู้รับผิดชอบ แหล่งงบประมาณ ข้อจำกัดทางกฎหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จ ดังนี้

สภาภาคีพัฒนาท้องถิ่น

ผู้รับผิดชอบหลักคือนายก อบต. ร่วมกับตัวแทนภาคีทั้ง 5 กลุ่ม โดยจัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการที่ปรึกษาภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น งบประมาณดำเนินการมาจากงบบริหารทั่วไปของ อบต. ข้อจำกัดทางกฎหมายที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ให้อำนาจ อบต. ในการจัดตั้งกลไกที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อภาคีภายนอก จึงต้องดำเนินการในรูปแบบกลไกที่ปรึกษา (Advisory Body) ในระยะแรก ตัวชี้วัดความสำเร็จ ได้แก่ จำนวนครั้งของการประชุมต่อปี สัดส่วนข้อเสนอจากสภาที่ถูกนำไปปฏิบัติจริง และระดับความพึงพอใจของภาคีที่เข้าร่วม

แพลตฟอร์มข้อมูลร่วม

ผู้รับผิดชอบคือฝ่ายสารสนเทศของ อบต. ร่วมกับสถาบันการศึกษาในพื้นที่ (Helix 4) ในการพัฒนาระบบงบประมาณอาจขอรับการสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจด้านดิจิทัลจากส่วนกลาง ข้อจำกัดสำคัญคือพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (PDPA) ซึ่งกำหนดขอบเขตของข้อมูลที่เปิดเผยได้ จึงต้องออกแบบขั้นการเข้าถึงข้อมูล (Data Governance) อย่างรัดกุม ตัวชี้วัดความสำเร็จ ได้แก่ จำนวนชุดข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะ จำนวนภาคีที่เข้าถึงและใช้ประโยชน์จากแพลตฟอร์ม และระยะเวลาเฉลี่ยในการตอบสนองต่อคำร้องขอข้อมูล

สัญญาผลลัพธ์ร่วม

ผู้รับผิดชอบคือคู่สัญญาทุกฝ่ายที่ร่วมลงนาม โดยมี อบต. เป็นผู้ประสานหลัก ไม่มีงบประมาณเฉพาะสำหรับกลไกนี้ แต่ผูกกับงบประมาณของโครงการที่ตกลงร่วมกัน ข้อจำกัดทางกฎหมายคือระเบียบพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐยังไม่รองรับรูปแบบสัญญาผลลัพธ์ร่วมหลายฝ่าย (Multi-party Outcome Agreement) อย่างเป็นทางการ จึงต้องใช้รูปแบบบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ควบคู่กับสัญญาจ้างเฉพาะโครงการในระยะแรก ตัวชี้วัดความสำเร็จ ได้แก่ ร้อยละของเป้าหมายร่วมที่บรรลุตามกำหนดเวลา และความชัดเจนของบทบาทความรับผิดชอบที่ระบุไว้ในสัญญา

กองทุนนวัตกรรมท้องถิ่นร่วม

ผู้รับผิดชอบคือคณะกรรมการกองทุนที่มีตัวแทนจากภาคีทั้ง 5 กลุ่มร่วมบริหาร แหล่งเงินทุนอาจมาจากเงินสมทบของภาคเอกชนในพื้นที่ งบประมาณจังหวัด และเงินสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (กองทุน ววน.) ข้อจำกัดสำคัญคือระเบียบการคลังของ อบต. ยังไม่มีหมวดงบประมาณเฉพาะสำหรับกองทุนร่วมทุนข้ามภาคส่วน จึงจำเป็นต้องจัดตั้งในรูปแบบมูลนิธิหรือกองทุนภายนอกที่ อบต. เป็นผู้ร่วมก่อตั้ง ตัวชี้วัดความสำเร็จ ได้แก่ จำนวนโครงการนวัตกรรมที่ได้รับทุน มูลค่าเงินสมทบจากภาคีนอกภาครัฐ และผลลัพธ์เชิงประจักษ์ของนวัตกรรมที่นำไปใช้จริงในพื้นที่

Provan, K. G. & Kenis, P. เสนอรูปแบบการกำกับดูแลเครือข่ายสาธารณะ 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) Participant-governed Networks ที่สมาชิกบริหารร่วมกันโดยตรง 2) Lead-organization Networks ที่มีองค์กรนำอยู่ตรงกลาง ซึ่งเหมาะกับบริบทของ อปท. ในฐานะที่เป็นองค์กรนำ และ 3) Network Administrative Organization ที่มีหน่วยงานอิสระทำหน้าที่บริหารเครือข่าย (Provan, K. G. & Kenis, P., 2008) ในบริบทไทย รูปแบบที่สองมีความเป็นไปได้มากที่สุดในระยะแรก เนื่องจาก อปท. มีความชอบธรรมตามกฎหมายและมีความสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่อย่างแน่นแฟ้น อย่างไรก็ตาม Koppenjan, J., & Klijn, E. H. เตือนว่า Lead-organization Networks มีความเสี่ยงที่ อปท. จะใช้อำนาจเกินขอบเขตและทำให้ภาคีอื่นรู้สึกว่าเป็นเพียงผู้ถูกดึงมาร่วม มิใช่หุ้นส่วนที่แท้จริง ดังนั้น การออกแบบ Shared Governance Structure ที่ชัดเจนและโปร่งใสจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับ อปท. ไทยที่ต้องการนำโมเดล Quintuple Helix มาประยุกต์ใช้อย่างได้ผล (Koppenjan, J. & Klijn, E. H., 2004)

3. ความยั่งยืน 3 มิติ: เป้าหมายสูงสุดของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์

กรอบความยั่งยืน 3 มิติประกอบด้วย ประการแรก ความยั่งยืนเชิงสถาบัน (Institutional Sustainability) การสร้างระบบธรรมาภิบาลที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ผ่านการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data) ประการที่สอง ความยั่งยืนเชิงเศรษฐกิจ (Economic Sustainability) การลดการพึ่งพิงงบประมาณส่วนกลางผ่านการพัฒนารายได้ท้องถิ่นและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และประการที่สาม ความยั่งยืนเชิงสังคม (Social Sustainability) การยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนผ่านการออกแบบบริการสาธารณะที่ตอบโจทย์ความต้องการที่หลากหลายของชุมชน

กรอบความยั่งยืน 3 มิตินี้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (SDGs) โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 11 (Sustainable Cities and Communities) ที่กำหนดให้เมืองและท้องถิ่นมีความครอบคลุม ปลอดภัย ยืดหยุ่น และยั่งยืน (United Nations Development Programme, 2022) ในมิติสถาบัน การวิจัยของ Bovaird, T. ชี้ว่าธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่ยั่งยืนต้องพัฒนาจาก “ความโปร่งใสตามระเบียบ” (Procedural Transparency) ไปสู่ “ความโปร่งใสเชิงผลลัพธ์” (Outcome Transparency) ที่ประชาชนสามารถตรวจสอบว่าทรัพยากรที่ลงทุนไปสร้างผลกระทบเชิงบวกต่อชุมชนได้มากน้อยเพียงใด (Bovaird, T., 2007) ในมิติเศรษฐกิจ แนวคิด Community Wealth Building (Preston Model) ของ Brown, M., & Doussard, M. เสนอว่า อปท. ควรออกแบบนโยบายจัดซื้อจัดจ้างที่เอื้อต่อผู้ประกอบการท้องถิ่นและวิสาหกิจสังคม เพื่อให้เม็ดเงินภาครัฐหมุนเวียนอยู่ในเศรษฐกิจท้องถิ่นมากที่สุด (Brown, M. & Doussard, M., 2021) ซึ่งเป็นแนวทางที่ อปท. ไทยสามารถนำมาปรับใช้ได้โดยไม่ต้องรอการแก้ไขกฎหมายในระดับชาติ

เพื่อให้การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ประสบผลสำเร็จ บทความนี้เสนอข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ 3 ระดับ ดังนี้

ระดับนโยบาย: ภาครัฐส่วนกลางควรดำเนินการ “ปลดล็อก” กฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วน โดยเฉพาะการแก้ไขระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเอื้อต่อการพัฒนานวัตกรรมร่วม การกำหนดนโยบายให้มีการจัดสรรงบประมาณแบบผลลัพธ์ (Outcome-based Budgeting) และการสนับสนุนการจัดตั้งหน่วยงานกลางระดับจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็น “ศูนย์บูรณาการภาคีท้องถิ่น”

ระดับองค์กร: อปท. ควรลงทุนในการพัฒนาทักษะผู้นำยุคใหม่ผ่านหลักสูตร “ผู้นำเครือข่ายท้องถิ่น” ที่เน้นทักษะการคิดเชิงระบบ การสื่อสารข้ามวัฒนธรรมองค์กร และการบริหารโครงการร่วม รวมถึงการสร้างระบบบริหารจัดการข้อมูล (Data Governance System) ที่เชื่อมโยงกับภาคีในพื้นที่



ระดับชุมชน: การเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมและภาคประชาชนเป็นเงื่อนไขสำคัญ โดย อปท. ควรออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมที่เข้าถึงได้ง่ายและต่อเนื่อง เช่น “เวทีพลเมืองท้องถิ่น” (Local Citizens' Assembly) การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการรับฟังความเห็นสาธารณะ และการสร้าง “นักรณรงค์ชุมชน” ที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงชุมชนกับกลไกภาครัฐในระยะยาว

สรุป

บทความวิชาการฉบับนี้เสนอ “กรอบการบริหารเชิงกลยุทธ์แบบบูรณาการผ่านภาคีเครือข่าย 5 ประสาน เพื่อความยั่งยืน 3 มิติ” เป็นผลลัพธ์ทางวิชาการหลัก โดยสังเคราะห์จากการบูรณาการแนวคิด Quintuple Helix, Collaborative Governance และ Dynamic Capabilities เข้าด้วยกัน เพื่อตอบข้อจำกัดสำคัญ 3 ประการที่เป็นปัญหาหลักของ อปท. ไทย ได้แก่ โครงสร้างองค์กรที่ขาดการบูรณาการ ข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากรที่พึ่งพิงส่วนกลางสูง และการยึดติดกับกฎระเบียบมากกว่าผลสัมฤทธิ์ต่อคุณภาพชีวิตประชาชน กรอบที่นำเสนอเปลี่ยนบทบาทของ อปท. จาก “ผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยลำพัง” สู่ “ผู้อำนวยการความสะดวกและประสานพลัง” ผ่านกลไกเชิงปฏิบัติ 4 ประการ ได้แก่ สภาพาคีพัฒนาท้องถิ่น แพลตฟอร์มข้อมูลร่วม สัญญาผลลัพธ์ร่วม และกองทุนนวัตกรรมท้องถิ่นร่วม เพื่อขับเคลื่อนสู่ความยั่งยืน 3 มิติ ได้แก่ ความยั่งยืนเชิงสถาบัน เศรษฐกิจ และสังคม เงื่อนไขความสำเร็จของการนำกรอบนี้ไปใช้จริงในบริบทไทยขึ้นอยู่กับ 3 ปัจจัยหลัก คือ ภาวะผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และกล้าเปลี่ยนแปลง การปลดล็อกข้อจำกัดทางกฎหมายและงบประมาณที่เอื้อต่อกลไกความร่วมมือ และการสร้างระบบข้อมูลเปิดที่สนับสนุนการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์อย่างแม่นยำ ทิศทางการศึกษาในอนาคต บทความนี้ชี้ให้เห็นความจำเป็นในการศึกษาเชิงประจักษ์เพิ่มเติมในสามประเด็น ได้แก่ การวัดผลลัพธ์ของโมเดล Collaborative Governance ในบริบทท้องถิ่นไทยอย่างเป็นระบบ การพัฒนาตัวชี้วัดความยั่งยืน 3 มิติที่เหมาะสมกับบริบทไทย และการศึกษาเงื่อนไขที่เอื้อให้ผู้นำท้องถิ่นสามารถสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2565). รายงานสถานะการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย.
- วุฒิสภา. (2562). การบริหารจัดการท้องถิ่นในยุคเปลี่ยนผ่าน: ความท้าทายและโอกาส. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 17(2), 5-28.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2565). การศึกษาศักยภาพและข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในการรับมือกับความท้าทายในศตวรรษที่ 21. กรุงเทพมหานคร: TDRI.
- อรทัย ก๊กผล. (2561). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย: ประสพการณ์และทิศทางในอนาคต. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- Agranoff, R. (2007). Managing within networks: Adding value to public organizations. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543-571.
- Bass, B. M. (1985). Leadership and performance beyond expectations. New York: Free Press.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. Public Administration Review, 67(5), 846-860.

- Brown, M. & Doussard, M. (2021). Community wealth building and the Preston model. *Local Economy*, 36(4), 299-315.
- Carayannis, E. G. & Campbell, D. F. J. (2010). Triple helix, quadruple helix and quintuple helix and how do knowledge, innovation and the environment relate to each other? *International Journal of Social Ecology and Sustainable Development*, 1(1), 41-69.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Crosby, B. C. & Bryson, J. M. (2005). *Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared-power world*. (2nd ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Emerson, K. et al. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. (1995). The Triple Helix - University-industry-government relations: A laboratory for knowledge-based economic development. *EASST Review*, 14(1), 14-19.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Head, B. W. & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- Koppenjan, J. & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, Massachusetts, USA: Harvard University Press.
- OECD. (2020). *Digital government in Southeast Asia: Principles and practices*. Paris: OECD Publishing.
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2004). *Politicization of the civil service in comparative perspective: The quest for control*. London: Routledge.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis*. (3rd ed.). New York: Oxford University Press.
- Provan, K. G. & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Rueda, S. et al. (2012). Barcelona superblock: An urban restructuring project for the injection of ecosystem services in the urban fabric of Barcelona. Barcelona: In Smart City Expo World Congress Proceedings. Spain: Barcelona City Council.
- Setiawan, B. & Harahap, F. (2022). Collaborative governance in the implementation of smart city in Bandung. *Jurnal Administrasi Publik*, 9(1), 12-25.
- Shah, A. (2006). *A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers*. World Bank Policy Research Working Paper, 4039. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4039>.



- Smoke, P. (2001). Fiscal decentralization in developing countries: A review of current concepts and practice. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Stacey, R. D. . (2011). Strategic management and organisational dynamics: The challenge of complexity. (6th ed.). London: Pearson Education.
- Teece, D. J. et al. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533.
- United Nations Development Programme. (2022). Local governance and the sustainable development goals: Linking local action to global commitments. New York: UNDP.
- Vangen, S. et al. (2015). Governing cross-sector, inter-organizational collaborations. *Public Management Review*, 17(9), 1237-1260.
- Wongpreedee, A. & Mahakanjana, C. (2011). Decentralization and local governance. In Thailand. In E. M. Berman (Ed.), *Public administration in Southeast Asia*. Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao (pp. 53-78). Boca Raton: CRC Press.