



แนวทางการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

دنۇٱٱ สุวรรณวงศ์*

(วันรับบทความ: 30 เมษายน 2563 /วันแก้ไขบทความ: 26 มิถุนายน 2563 /วันตอบรับบทความ: 30 มิถุนายน 2563)

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และศึกษาแนวทางการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา โดยเป็นการวิจัยด้วยวิธีการเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิค การวิเคราะห์เชิงอุปนัย ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มี 7 ปัจจัย ได้แก่ (1) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง (2) โครงสร้างภายในขององค์กร (3) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (4) กระบวนการของผู้บริหารองค์กร (5) บุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานของเทศบาล (6) ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ และ (7) ปัจจัยอื่นๆ เช่น การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, เรื่องงบประมาณ เป็นต้น ในส่วนของแนวทางการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พบว่า เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ควรจัดทำเป็นวาระนครหาดใหญ่ เพื่อยกระดับความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ โดยมีหน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น เช่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาเป็นหน่วยงานพี่เลี้ยงหรือ เป็นหน่วยงานกลาง เชื่อมประสานให้เกิดการยกระดับความร่วมมือ จากนั้น ตั้งเป็นคณะทำงานร่วมระหว่างเทศบาล เพื่อให้แต่ละเทศบาลได้มีเวทีแสดงความคิดเห็น พูดคุย และวางแผนการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน และมีการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างเทศบาลในสิ่งที่จะดำเนินการร่วมกัน ผ่านการประสานแผนปฏิบัติราชการภายในระหว่างเทศบาลในพื้นที่ที่ต้องการยกระดับความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน

คำสำคัญ: การยกระดับความร่วมมือ/ การจัดบริการสาธารณะ/ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ เทศบาล

* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์



Guidelines to upgrade Collaboration to increase efficiency in providing the Public Service between Local governments at the Municipals level in Amphoe Hat Yai Areas, Songkhla Province

Danuvat Suwanvong^{*}

(Received Date: April 30, 2020, Revised Date: June 26, 2020, Accepted Date: June 30, 2020)

Abstract

The purposes of this research were to (1) study the factors affecting upgraded collaboration to increase efficiency in the provision of public services between local governments at the municipal level in areas of Amphoe Hat Yai, Songkhla Province, and (2) study the guidelines necessary to upgrade collaboration to increase efficiency in the provision of public services between local governments at the municipal level in areas of Amphoe Hat Yai, Songkhla Province. This research used qualitative research methods. Data were collected through in-depth interviews and then analyzed by analytic Induction. The results of the study of the factors affecting upgraded collaboration to increase efficiency in the provision of public services between local governments at the municipal level in areas of Amphoe Hat Yai, Songkhla Province identified seven unique factors, namely: (1) Related laws; (2) Internal structure of the organization; (3) Information technology systems; (4) Paradigm of organization executives; (5) Personnel or municipal officers; (6) People living in the area ; (7) Other factors such as checking by the Office of the Auditor-General, budgets etc. As for the guidelines to upgrade collaboration to increase efficiency in the provision of public services between local governments at the municipal level in areas of Amphoe Hat Yai, Songkhla Province, it was found that the municipalities in Amphoe Hat Yai should have an agenda for Hat Yai to upgrade collaboration in the provision of public services, comprising central government agencies, provincial government agencies or local government agencies such as the Department of Local Administration, Province, or Provincial Administrative Organization to serve as a nanny agency or central agency to coordinate the upgrade of collaboration. Subsequently, a cooperation committee should be established between municipalities so each municipality will have a forum to express opinions, as well as discuss and plan public services together. There should also be a collaboration agreement between the municipalities in order to work together through the coordination of the action plan between the municipalities in the areas that need to upgrade collaboration in providing public services.

Keyword: Upgrade Collaboration/ Providing the Public Service/ Local government/ Municipal

^{*} Lecturer, Department of Public Administration, Faculty of Management Sciences, Prince of Songkla University



บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศภายใต้ฐานรากที่เข้มแข็งภายหลังจากที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งถือเป็นภารกิจที่สำคัญเพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานได้ไม่ดีเทียบเท่ากับที่ส่วนราชการเดิมทำอยู่ก็จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่หลายระดับ (สถาบันพระปกเกล้า, 2560) โดยเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ตั้งขึ้นในท้องถิ่นที่มีลักษณะความเป็นเมือง มีความเจริญเติบโต เป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีอิสระในการบริหารงาน ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 14 พ.ศ. 2562 (พระราชบัญญัติเทศบาล, 2562) ซึ่งกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นที่ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (โกวิทย์ พวงงาม, 2559) เป็นสถาบันที่มีความสำคัญในการจัดสรรผลประโยชน์และบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น เป็นกลไกเชิงสถาบันรูปแบบใหม่ของรัฐที่ประชาชนคาดหวังว่าสามารถดำเนินภารกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การจัดบริการสาธารณะในอดีตที่ผ่านมาแม้จะมีบทบาทที่จำกัดแต่ภายหลังบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้ถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่ตลอดจนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ส่งผลให้ภารกิจในการจัดทำและให้บริการสาธารณะมีขอบเขตที่กว้างและหลากหลายกว่าในอดีต (พนินท์ เครือไทย และชัชชาติ ช่างเรียน, 2554) ซึ่งภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้นได้ผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องหันมาให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา อีกทั้งบางภารกิจมีความซับซ้อนและยากต่อการจัดการ เช่น การจัดการศึกษา การคมนาคม หรือการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างการจัดการขยะและน้ำเสียที่เป็นการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องในหลายพื้นที่เนื่องจากต้องใช้เงินลงทุนที่สูง ประกอบกับในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในบางปัญหาที่มีความเชื่อมต่อนระหว่างพื้นที่ที่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ด้วยองค์กรเดียว หากแต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน (สถาบันพระปกเกล้า, 2560) ซึ่งโดยหลักการ การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการได้ในหลายแนวทาง โดยการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางหนึ่งที่มีความนิยมอย่างแพร่หลายในต่างประเทศ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551)

ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นแนวทางดำเนินงานตามภารกิจที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคปัจจุบันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารซึ่งโดยหลักวิชาการสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ โดยรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองหรือร่วมกับหน่วยราชการอื่นในพื้นที่ใกล้เคียงดำเนินการจัดบริการสาธารณะร่วมกันถือเป็นรูปแบบที่มีความสำคัญมากเนื่องจากโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยกว่าร้อยละ 90 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก การจัดบริการสาธารณะบางด้านต้องการ



ความรู้ ความสามารถด้านเทคนิค และใช้งบประมาณในการลงทุนสูง และอาจมีข้อสงสัยว่าเหตุใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำงานร่วมกันทุกๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งสามารถจัดบริการสาธารณะได้เองอยู่แล้ว แต่ในข้อเท็จจริงจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ประสบปัญหาในการบริหารงานนั้นมีเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะหรือในเรื่องของการขาดงบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินการกิจการหน้าที่บางอย่าง ด้วยเหตุเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากต้องประสบกับปัญหาในการจัดบริการสาธารณะโดยไม่อาจกระทำได้อย่างทั่วถึงและได้มาตรฐาน (วุฒิสาร ตันไชย, 2559)

พื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีการเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นเมืองที่รวดเร็วอย่างมาก โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรที่ได้ส่งผลให้ต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งด้านคมนาคมขนส่ง ที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการไว้รองรับให้เพียงพอภายใต้การเป็นพื้นที่ที่มีบทบาทในฐานะเป็นศูนย์กลางความเจริญทั้งในระดับภูมิภาค (ภาคใต้ตอนล่าง) และระดับประเทศ ทั้งสามารถรองรับความร่วมมือระหว่างประเทศไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย หรือที่เรียกว่าโครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ (IMT-GT) ฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีระดับความเป็นเมือง มีความจำเป็นที่จะต้องมีการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

จากเหตุผลข้างต้น ผู้วิจัยจึงต้องการที่จะศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และศึกษาแนวทางการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เพื่อที่จะทำให้ได้ทราบว่าปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลต่อการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และควรมีแนวทางอย่างไรเพื่อยกระดับความร่วมมือให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 14 พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ได้มากที่สุด

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
2. เพื่อศึกษาแนวทางการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา



ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ได้แก่ เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลเมืองบ้านพรุ เทศบาลเมืองควนลัง เทศบาลเมืองคอหงส์ และเทศบาลเมืองคลองแห

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาเฉพาะปัจจัยที่ส่งผลต่อการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และศึกษาแนวทางการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเพื่อยกระดับการจัดบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการบริการสาธารณะที่ดี ดังที่ พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ และ ปะยณัฐ เงินคล้าย (2545) ได้สรุปไว้ว่าหลักประสิทธิภาพเป็นลักษณะของการให้หรือจัดบริการสาธารณะที่ได้ผลลัพธ์สูง แต่ใช้ทรัพยากรน้อยและคุ้มค่า

อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงแนวทางการยกระดับความร่วมมือ ส่วนใหญ่มีความเข้าใจร่วมกันว่าเป็นแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือระหว่างองค์กรตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไป โดยทฤษฎีด้านความร่วมมือขององค์กรจำเป็นต้องให้องค์กรเข้ามารวมตัวกันเพื่อดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรได้กล่าวถึงกระบวนการในการทำงานร่วมกันซึ่งมี 3 ระดับ คือ Cooperation, Coordination และ Collaboration ที่มีค่าใช้จ่ายต่างกัน (Mattessich and et al., 2001) โดยเห็นว่ากระบวนการทั้ง 3 มีความหมายและระดับของความร่วมมือที่แตกต่างกัน กล่าวคือ Cooperation เป็นลักษณะของความสมัครใจในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อไปสู่เป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งของบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรที่เป็นเจ้าของกิจกรรมนั้น โดยบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรอื่นที่ให้ความร่วมมือ ไม่ต้องผูกพันอย่างเป็นทางการต่อกัน มีลักษณะเกิดขึ้นเป็นครั้งๆ ไป ไม่มีลักษณะต่อเนื่อง ส่วน Coordination นั้น เป็นความร่วมมืออย่างเป็นทางการมากขึ้น โดยบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรมาร่วมกันทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตกลงกันไว้ มีการแบ่งงาน และมอบหมายผู้รับผิดชอบเพื่อให้กิจกรรมนั้นเป็นไปอย่างราบรื่นตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ ในขณะที่ความร่วมมือแบบ Collaboration มีความละเอียดอ่อนกว่า คือเป็นการผนวกเอาองค์กรอื่น ๆ ตั้งแต่ 1 องค์กรขึ้นไป เข้ามาในระบบการสร้างความสัมพันธ์หรือระบบพันธมิตรที่มีเป้าหมายและเป็นทางการหรือมีพันธสัญญา รวมถึงการยื่นความช่วยเหลือให้กันและกัน ดังที่ Agranoff and McGuire (2003) ได้กล่าวไว้ว่าการสร้างความร่วมมือแบบ Collaboration อาจมี ความเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ขึ้นอยู่กับทางเลือกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อใช้ในการเจรจาตกลงซึ่งกันและกัน โดยที่ผ่านมาการสร้างความร่วมมือ (collaboration) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดการภาคสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการตระหนักดีว่า การให้บริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่สังคมต้องเผชิญอยู่ ล้วนไม่สามารถถูกจำกัดอยู่ในขอบเขตความ



รับผิดชอบขององค์กรเพียงองค์กรเดียวได้อีกต่อไป เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง เกินกว่าที่ศักยภาพขององค์กรเพียงองค์กรเดียวจะยืนหยัดต่อสู้ได้เพียงลำพัง

ฉะนั้น การศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งเน้นไปที่การยกระดับความร่วมมือแบบ Collaboration ซึ่งเป็นลักษณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อแนวทางหรือเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 14 พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ได้มากที่สุด และเกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกันอันจะช่วยให้เกิดความประหยัดและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น ดังกรอบแนวคิดการวิจัยในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อขอความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พร้อมแนวทางการยกระดับความร่วมมือ โดยใช้แนวทางการวิจัยแบบปรากฏการณ์วิทยา ซึ่งอาศัยแนวคิดปรัชญาปรากฏการณ์วิทยาเป็นเครื่องมือในการศึกษาปรากฏการณ์ผ่านประสบการณ์ของมนุษย์ (ชาย โพธิ์สีตา, 2550)



กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ นักวิชาการ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่ง รวมทั้งกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย เช่น ผู้นำชุมชน ตัวแทนภาคประชาชนที่สามารถให้ข้อมูลในประเด็นที่ศึกษาได้ โดยจำนวนผู้ให้ข้อมูลอยู่ภายใต้เกณฑ์ของ Creswell (2014) ที่ได้อธิบายไว้ว่าในการสัมภาษณ์เชิงลึกตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ควรมีตัวอย่างระหว่าง 5 ถึง 25 คนต่อการศึกษาหนึ่งๆ ซึ่งการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีจำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 25 ท่าน โดยสามารถจำแนกกลุ่มผู้ให้ข้อมูล ดังนี้

1. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรีของเทศบาลในพื้นที่ศึกษา จำนวน 4 ท่าน
2. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนักของเทศบาลในพื้นที่ศึกษา จำนวน 7 ท่าน
3. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐศาสตร์ ที่สังกัดสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ศึกษาวิจัย และยังเป็นผู้อาศัยอยู่ในครัวเรือนในเขตพื้นที่เทศบาลที่ทำการศึกษามากกว่า 10 ปี จำนวน 3 ท่าน
4. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ที่สังกัดสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ศึกษาวิจัย และยังเป็นผู้อาศัยอยู่ในครัวเรือนในเขตพื้นที่เทศบาลที่ทำการศึกษามากกว่า 10 ปี จำนวน 3 ท่าน
5. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลระดับผู้นำชุมชนที่ดำรงตำแหน่งประธานชุมชน โดยอยู่ในตำแหน่งมาแล้วมากกว่า 4 ปี ขึ้นไป ของเทศบาลในพื้นที่ศึกษาวิจัย จำนวน 5 ท่าน
6. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลระดับตัวแทนภาคประชาชน ซึ่งเป็นประชาชนผู้อาศัยอยู่ในครัวเรือนและมีรายชื่ออยู่ในทะเบียนในเขตพื้นที่เทศบาลที่ทำการศึกษามากกว่า 15 ปี และปฏิบัติงานโดยดำรงตำแหน่งระดับบริหาร ในสายข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่ใช่เทศบาลในพื้นที่ที่ทำการศึกษา จำนวน 3 ท่าน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างที่ผ่านการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 5 ท่าน เพื่อพิจารณาความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์การวิจัย พร้อมปรับปรุงแก้ไขก่อนเก็บข้อมูล โดยคำถามแบ่งเป็น 2 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1 เป็นคำถามปัจจัยที่ส่งผลการยกระดับความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่ว่ามีอะไรบ้าง และเป็นอย่างไร มิติที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะว่าควรมีแนวทางอย่างไร

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยส่งหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่าง จากนั้น ติดต่อผ่านทางโทรศัพท์เพื่อบันทึกหมายวันเวลาที่แน่นอนสำหรับดำเนินการสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์ด้วยตนเองและมีการจดประเด็นพร้อมบันทึกเทประหว่างการสัมภาษณ์



การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เชิงอุปนัย ที่เป็นการสรุปผลการวิจัยโดยบูรณาการข้อมูลทั้งหมดผ่านการตีความจากความคิดเห็นที่ผ่านการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลเพื่อจัดทำเป็นข้อสรุปเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พร้อมแนวทางการยกระดับความร่วมมือ

ผลการวิจัย

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พบว่ามี 7 ปัจจัยหลัก ๆ ได้แก่

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มากที่สุด โดยเฉพาะข้อกฎหมายที่มีความล้าหลังเป็นอย่างมาก ไม่สอดคล้องสภาพของการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน ทำให้เกิดข้อจำกัดในบริบทของการยกระดับความร่วมมือในการบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างเทศบาล เพราะเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ต่างไม่กล้าดำเนินการเพราะอาจจะต้องคืนงบประมาณทั้งที่ใช้จ่ายไปแล้ว ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลตอนหนึ่งว่า “กฎหมายถือว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างมากต่อ การทำงานแบบความร่วมมือ และการทำงานบางครั้งก็เสี่ยงต่อการผิดข้อกฎหมายที่ยังมีความจำกัดในหลายๆ เรื่อง หรือมีความไม่ชัดเจน มีความไม่สอดคล้องกับความเป็นปัจจุบัน ไม่รองรับกับสิ่งที่ควรจะทำ ถูkmองว่าเรื่องนั้นก็ผิด เรื่องนี้ก็ผิด ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบไม่รองรับ”

2. โครงสร้างภายในขององค์กร ที่ได้ให้อำนาจผู้บริหารสูงสุดไว้มากจึงมองที่ผู้มีอำนาจสูงสุดในโครงสร้างองค์กรของเทศบาลว่ามีวิธีคิดในการใช้โครงสร้างภายในขององค์กรที่มีความคล้อยคลึงกันให้เอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลได้อย่างไรบ้าง ประกอบกับโครงสร้างภายในขององค์กรยังเป็นลักษณะแนวดิ่งอยู่ ในขณะที่การจะยกระดับความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะจำเป็นต้องมีโครงสร้างองค์กรแบบแนวราบ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ก็ได้ให้แนวทางเพื่อลดจุดอ่อนไว้คือการตั้งคณะกรรมการร่วมที่มีนายกเทศมนตรีทั้ง 5 เทศบาล เป็นคณะกรรมการเพื่อขับเคลื่อนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยมีคำสั่งแต่งตั้งเป็นชุด ๆ เช่น คณะกรรมการร่วมเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งเป็นองค์กรความร่วมมือที่เพิ่มเติมขึ้นมาในลักษณะโครงสร้างองค์กรพิเศษเฉพาะกิจ นอกเหนือจากโครงสร้างของแต่ละองค์กร ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลตอนหนึ่งว่า “เราต้องยอมรับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดั้งรูปแบบของโครงสร้างแบบราชการเดิมเข้ามาใช้ ซึ่งมีลำดับขั้นการบังคับบัญชา ขั้นตอนต่าง ๆ ที่มากมาย ซึ่งในโลกปัจจุบันผู้บริหารและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองต้องไม่ยึดติดกับระเบียบที่ไม่จำเป็น พยายามลดขั้นตอนต่าง ๆ ในการทำงาน อาจกำหนดโครงสร้างองค์กรพิเศษหรือโครงสร้างเฉพาะกิจขึ้นมาสำหรับใช้รองรับการทำงานแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาล”



3. ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่ถือเป็นตัวหนุนเสริมและเอื้อหรือสนับสนุนต่อการทำงาน หรือยกระดับความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันมากกว่า แต่สิ่งสำคัญคือการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ได้ส่งผลต่อผู้ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือบุคลากร เพราะในการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันของเทศบาล จำเป็นต้องใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย แต่ผู้ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือบุคลากรยังปฏิเสธที่จะเรียนรู้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย เหล่านั้น ทำให้ขาดการนำประโยชน์จากความทันสมัยของเทคโนโลยีมาเป็นตัวเชื่อมต่อให้เกิดการยกระดับการดำเนินงานร่วมกัน ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลตอนหนึ่งว่า “เทคโนโลยีถือว่าเป็นปัจจัยหนุนเสริมหรือสนับสนุนการทำงานแบบความร่วมมือ เพียงแต่ว่าอุปสรรคในที่นี่ก็คือตัวผู้ใช้เทคโนโลยี ซึ่งคำถามคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเชี่ยวชาญ ต้องเก่งที่จะนำเอาเทคโนโลยีต่าง ๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างไรมากกว่า เพราะหากมองในเชิงปัญหาของเทคโนโลยีคือ คนที่จะนำเทคโนโลยีมาใช้ไม่รู้เทคโนโลยี หรือใช้เทคโนโลยีไม่เป็น”

4. กระบวนทัศน์ของผู้บริหารองค์กร ที่ส่วนใหญ่จะมองเพียงพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบทำให้ความคิดที่จะยกระดับการให้บริการสาธารณะโดยใช้รูปแบบความร่วมมือมีน้อยมาก ประกอบกับข้อจำกัดของทรัพยากรต่าง ๆ ที่เทศบาลแต่ละแห่งมีไม่เหมือนกัน ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้แต่ละเทศบาลมุ่งจัดบริการสาธารณะภายในพื้นที่ตนเองเป็นสำคัญ โดยเน้นนโยบายการแก้ไขปัญหาพื้นที่ของตนเองเป็นหลักก่อน พอจะมีโครงการบริการสาธารณะที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างเทศบาลก็อยู่ที่ว่าตรงกันหรือไม่ในความคิดของตัวนโยบายของผู้บริหารองค์กรแต่ละแห่ง เกิดผลประโยชน์ตอบแทนอย่างไรที่เป็นธรรมต่อการทำความร่วมมือ ประกอบกับ การขาดกระบวนทัศน์การทำงานแบบบูรณาการ แบบความร่วมมือ แบบเชิงรุก ซึ่งก็เนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใครก็ได้มาเป็นผู้บริหาร และให้อำนาจใครก็ได้ที่ขึ้นมาเป็นผู้บริหาร และยังมีอำนาจเหนือข้าราชการประจำ ไม่ได้สนใจเรื่องวุฒิการศึกษามากนัก ไม่สนใจเรื่องวิธีคิด ทั้งที่จะมีผลต่อกระบวนทัศน์ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ก็ได้ให้แนวทางเพื่อลดจุดอ่อนปัจจัยนี้ไว้คือ การกำหนดหลักสูตรสำหรับนักบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องผ่านการอบรมหลักสูตรดังกล่าวก่อนจะมาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหาร เพื่อเข้ารับการอบรมบ่มเพาะให้มีความรู้ความเข้าใจในการเป็นนักบริหารท้องถิ่น โดยมีหลักสูตรตามตำแหน่งที่ลงสมัคร เช่น หลักสูตรสำหรับผู้สมัครนายก หลักสูตรสำหรับผู้สมัครสมาชิกสภา และนำไปประกาศนียบัตรผ่านการอบรมเหล่านี้มาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดคุณสมบัติรับสมัครควบคู่กับวุฒิการศึกษา ส่วนที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วก็กำหนดบังคับให้ไปอบรม ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลตอนหนึ่งว่า “วิสัยทัศน์และนโยบาย ถือเป็นเรื่องสำคัญของผู้บริหารเทศบาลอย่างมาก โดยนโยบายของสองท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียงที่ติดกัน หรือของแต่ละเทศบาลที่จะทำความร่วมมือกันในการบริการสาธารณะ มีนโยบายที่ไม่สอดคล้องกัน และผู้บริหารหรือนายกเทศมนตรีมี ความเห็นที่ไม่ตรงกัน หรืออาจจะเพราะอยู่คนละพรรค คนละพวก คนละทีมกัน นโยบายก็จะขัดแย้งกันบ้าง แต่บางเรื่องถ้ามีความเห็นที่ตรงกัน ก็สามารถจับมือเดินไปด้วยกันได้”



5. บุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานของเทศบาล อันเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจในการทำงานร่วมกันหรือการทำงานเป็นทีม ฉะนั้น การสร้างความเข้าใจ ให้ความรู้ ปรับทัศนคติ ถือเป็นสิ่งที่ผู้บริหารต้องดำเนินการเพื่อให้บุคลากรเกิดความรู้สึกอยากทำงานร่วมกัน เห็นภาพความสำเร็จร่วมกัน เกิดความรู้สึกว่าจำเป็นต้องทำ ไม่ทำไม่ได้ ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้รู้จักการทำงานเป็นทีม การสร้างเป้าหมายร่วมกัน โดยเริ่มจากการจัดกิจกรรมเล็ก ๆ ที่เป็นการสะท้อนความร่วมมือระหว่างกันให้เกิดขึ้นเพื่อให้เขาเกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญ เช่น การจัดสัมมนาและจัดอบรมนอกพื้นที่ร่วมกันระหว่างเทศบาล การจัดกิจกรรมละลายพฤติกรรมให้ได้เกิดการรู้จักและพบปะกัน หรือการเริ่มทำโครงการเล็ก ๆ ร่วมกัน การศึกษาดูงานร่วมกัน เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรที่จะทำงานร่วมกัน เป็นต้น นอกจากนี้ วิธีคิดของบุคลากรเทศบาล เช่น มีการนำความรู้ความเข้าใจที่มีมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานหรือการพัฒนาทำให้เกิดการทำงานแบบเชิงรุกหรือการทำงานสมัยใหม่มาอย่างน้อยเพียงใด มีความคิดสร้างสรรค์ที่จะทำให้เกิดมิติการทำงานแบบใหม่ๆ บ้างหรือไม่ เพราะการมีวิธีคิดแบบดังกล่าว จะช่วยส่งเสริมให้เข้าใจและตระหนักหรือเกิดการพัฒนางานแบบความร่วมมือมากขึ้น ซึ่งผู้บริหารเทศบาลจะต้องมีวิธีการกระตุ้นให้เกิดการทำงานเชิงรุก การทำงานเชิงสร้างสรรค์มากขึ้น เช่น การจัดประชุมติดตามการทำงานของบุคลากรประจำทุกเดือน ซึ่งจะเป็เครื่องมือในการกระตุ้นการทำงานเชิงรุกและยังเป็นการติดตามการทำงานเพื่อให้เกิดการทำงานแบบมีศักยภาพ อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านได้ให้แนวทางเพื่อลดจุดอ่อนในปัจจุบันไว้อย่างน่าสนใจ เช่น “การจัดตั้งเป็นคณะทำงานร่วมอย่างชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างเทศบาล และระบุนายละเอียดงานที่ต้องทำอย่างชัดเจน กำหนดไว้ในระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน สร้างเป็นตัวชี้วัดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการทำงานเชิงความร่วมมือกับเทศบาลใกล้เคียง และให้ค่าน้ำหนักและคะแนนที่สูงขึ้น”

6. ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ซึ่งแน่นอนที่สุดว่าประชาชนส่วนใหญ่ต้องการให้เทศบาลของพื้นที่ตนได้จัดบริการสาธารณะที่มุ่งตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตนเป็นหลัก แต่หากมองในเชิงของการเป็นกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ที่ได้จากการจัดบริการสาธารณะแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาลที่จะส่งผลดีต่อประชาชนในภาพรวมของทั้งอำเภอรอบใหญ่ เพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องตอบคำถามให้ได้ว่าประชาชนในพื้นที่เทศบาลของตนได้รับประโยชน์อะไรจากโครงการความร่วมมือนั้น ๆ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่เทศบาลนั้น ๆ จะต้องทำการสื่อสารให้ประชาชนได้รับทราบและเห็นภาพความร่วมมืออย่างชัดเจนมากขึ้น โดยการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นและชี้แจงโครงการเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในสิ่งที่เทศบาลจะดำเนินการ แนะนำโครงการและแนวทางที่เทศบาลจะดำเนินการในการแก้ไขปัญหาที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานนั้น ๆ ซึ่งจะทำให้ประชาชนทั้งในเทศบาลและระหว่างเทศบาลที่เป็นพื้นที่ใกล้เคียงมีความเข้าใจ มีส่วนร่วมและมองเห็นประโยชน์ภาพรวมที่จะได้รับได้ดียิ่งขึ้นแม้ว่าด้วยความต้องการที่แตกต่างกันในการให้บริการสาธารณะจากสภาพพื้นที่และภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน และส่วนใหญ่จะมองที่ผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับเป็นหลักจากการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลก็ตาม ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลตอนหนึ่งว่า “ประชาชนมีความต้องการที่แตกต่างกันในการให้บริการสาธารณะจากสภาพพื้นที่และภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน มีความรู้ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน ทำให้มีมุมมองต่อการทำงานของเทศบาลที่แตกต่างกัน และส่วนใหญ่จะมองที่ผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับเป็นหลักจากการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล”

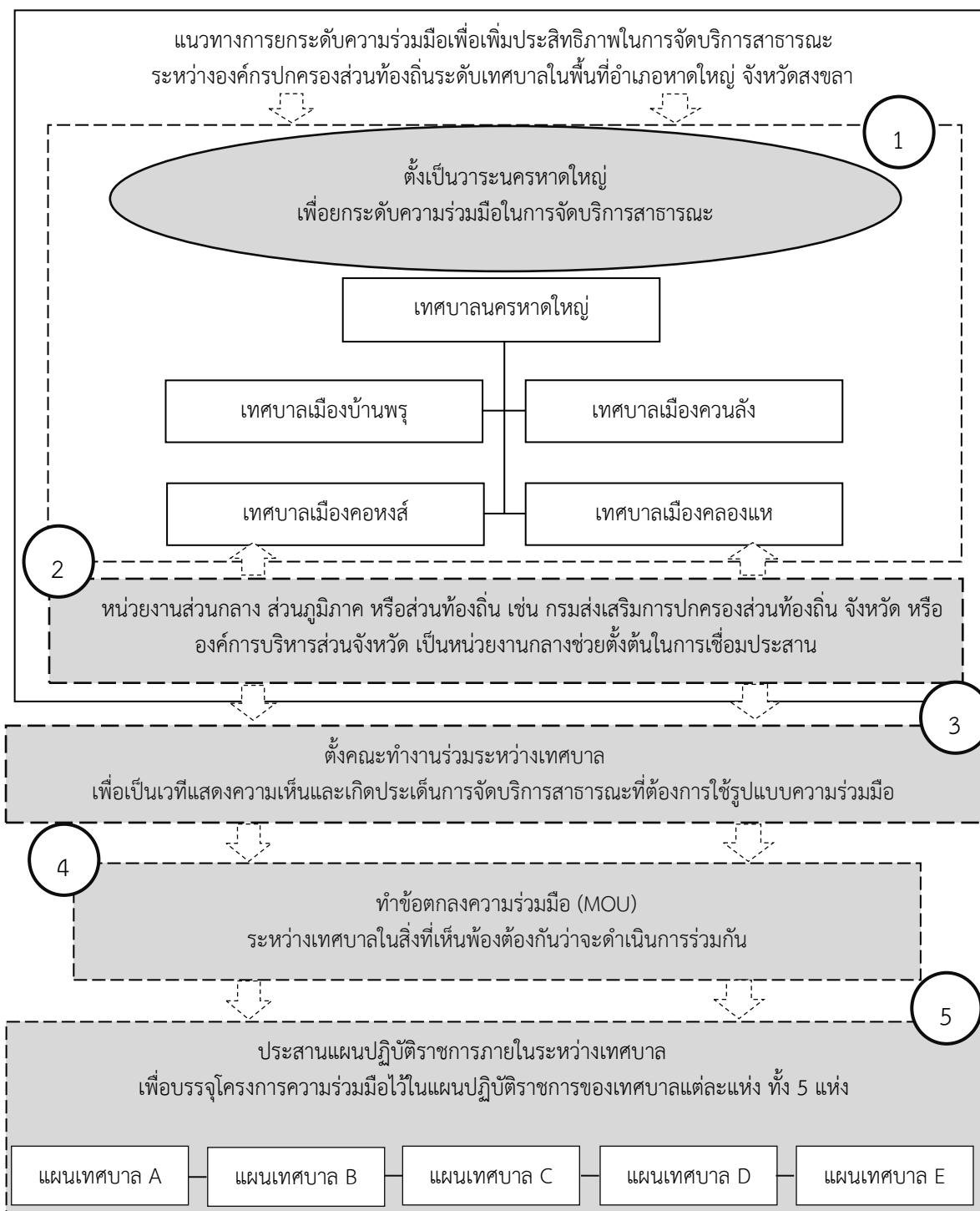


7. ปัจจัยอื่น ๆ เช่น (1) การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยมองเพียงการบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ต้องให้บริการประชาชนและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่เท่านั้น ทำให้การดำเนินการบางอย่างที่เทศบาลพยายามจะส่งเสริมหรือยกระดับให้เกิดความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างเทศบาลไม่เกิดขึ้น เนื่องจากถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมองว่าสิ่งที่ดำเนินการซึ่งจะเกี่ยวข้องกับงบประมาณไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะดำเนินการหรือไม่ได้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ทำให้การยกระดับความร่วมมือจึงอาจเกิดขึ้นได้ยาก (2) งบประมาณที่มีจำกัด ไม่เพียงพอ หรือความไม่ลงตัวในการจัดสรรงบประมาณในโครงการบริการสาธารณะแบบความร่วมมือที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน (3) การถ่ายโอนอำนาจที่ขาดความชัดเจนในบางเรื่อง ทำให้บางเรื่องที่เทศบาลจะทำและเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น กลับถูกผู้กำกับดูแลส่วนกลางมองว่าไม่ใช่อำนาจหรือระเบียบไม่ได้ให้อำนาจไว้ ทั้งที่เป็นเรื่องที่เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น เช่น การตีความคำว่า “จัดให้มี” กับ “ส่งเสริม” ซึ่งถูกตีความว่า “จัดให้มี” สามารถทำได้ แต่ “ส่งเสริม” ไม่สามารถทำได้ ต้องให้เจ้าของหน่วยงานที่เป็นหลักเป็นผู้ดำเนินการ เทศบาลเพียงแต่เป็นผู้ส่งเสริมเท่านั้น (4) ความแตกต่างในสภาพปัญหาและบริบทเชิงพื้นที่ของแต่ละเทศบาล และแต่ละชุมชนในแต่ละเทศบาลก็ยังมีความต้องการและมีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขที่แตกต่างกันอีก ฉะนั้น จึงมีข้อจำกัดในการยกระดับความร่วมมือที่อาจเกิดขึ้นได้เฉพาะในกิจกรรมบริการสาธารณะที่ต้องได้รับผลกระทบเหมือนกันหมดหรือจำเป็นต้องให้ความร่วมมือกัน เป็นต้น ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลตอนหนึ่งว่า “ความแตกต่างในสภาพปัญหาและบริบทเชิงพื้นที่ของแต่ละเทศบาล และแต่ละชุมชนในแต่ละเทศบาลก็ยังมีความต้องการและมีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขที่แตกต่างกัน ฉะนั้น จึงมีข้อจำกัดในการพัฒนาความร่วมมือที่อาจเกิดขึ้นได้เฉพาะในกิจกรรมบริการสาธารณะที่ต้องได้รับผลกระทบเหมือนกันหมดหรือจำเป็นต้องให้ความร่วมมือกัน”

ในส่วนของแนวทางการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พบว่าแนวทางที่จะช่วยยกระดับความร่วมมือให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมนั้น เทศบาลทั้ง 5 แห่ง ควรมีการจัดทำวาระนครหาดใหญ่เพื่อยกระดับความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ โดยมีหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น เช่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาเป็นหน่วยงาน พี่เลี้ยงหรือเป็นหน่วยงานกลางเชื่อมประสานให้เกิดการยกระดับความร่วมมือ ทั้งนี้เนื่องจากหากให้แต่ละเทศบาลหรือเทศบาลใดเทศบาลหนึ่งเป็นตัวกลางในการเชื่อมประสานเองอาจทำให้กิจกรรมการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบความร่วมมืออาจเกิดขึ้นได้ยาก จากนั้น จึงตั้งเป็นคณะทำงานร่วมระหว่างเทศบาล เพื่อให้แต่ละเทศบาลได้มีเวทีแสดงความคิดเห็น พูดคุย และวางแผนการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน เกิดประเด็นการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ต้องการใช้รูปแบบความร่วมมือ และมีการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างเทศบาลในสิ่งที่เห็นพ้องต้องกันว่าจะดำเนินการร่วมกัน โดยเบื้องต้นที่จะทำให้การจัดบริการสาธารณะแบบความร่วมมือที่ง่ายและมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นคือการประสานแผนปฏิบัติราชการภายในระหว่างเทศบาลเพื่อบรรจุโครงการความร่วมมือนั้น ๆ ในแผนของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลตอนหนึ่งว่า “แนวทางหนึ่ง คือ การพิจารณาปัญหาที่ได้รับ



ผลกระทบร่วมกันและจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาร่วมกันของเทศบาลในพื้นที่ใกล้เคียง นำมาสู่การกำหนดกิจกรรมโครงการและแบ่งปันทรัพยากรร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่เทศบาลแต่ละแห่งต่างได้รับผลกระทบ” หรือ “ทางที่เป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างเทศบาลคือ การมีหน่วยงานกลางมาประสานการทำงานในลักษณะความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น” อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ก็ได้เสนอแนวทางไว้ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 แนวทางการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา



อภิปรายผล

หากพิจารณาการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ทั้ง 5 แห่งในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พบว่ามีความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอยู่บ้างแต่จะเป็นลักษณะความร่วมมือระหว่าง 2 เทศบาลเป็นส่วนใหญ่ ในส่วนความร่วมมือของทั้ง 5 เทศบาลนั้นยังไม่เกิดขึ้น โดยความร่วมมือที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจะเป็นการบริการสาธารณะที่เทศบาลตระหนักแล้วว่าต้องให้การช่วยเหลือหรือให้ความร่วมมือกัน เช่น เมื่อเกิดเหตุไฟไหม้นอกพื้นที่ใกล้เคียง เทศบาลในพื้นที่ใกล้เคียงก็จะเข้าช่วยเหลือในการบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน เป็นต้น ซึ่งยังเป็นความร่วมมือแบบ Cooperation ระหว่าง 2 เทศบาลเท่านั้น หรือเป็นลักษณะของการเผชิญปัญหาและจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาร่วมกัน เช่น เรื่องปัญหาการจัดการและการกำจัดขยะ ซึ่งเป็นความร่วมมือแบบ Collaboration แต่เป็นความร่วมมือระหว่าง 2 เทศบาลเท่านั้น คือเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลเมืองควนลัง หรือเป็นความร่วมมือในลักษณะที่ถูกกำหนดมาในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจกำกับดูแล เช่น จังหวัด จึงได้เกิดความร่วมมือขึ้น เช่น กรณีเรื่องการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย การแก้ไขปัญหาการจราจรแออัด ซึ่งก็ยังเป็นความร่วมมือแบบ Coordination ระหว่างเทศบาลที่มีองค์กรภายนอกอื่นที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือด้วยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากมองในเชิงรายละเอียดก็ยังไม่เห็นภาพของความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ในการจัดบริการสาธารณะ แต่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นเป็นเพียงการทำงานแบบเชื่อมต่อกันตามอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันหรือเพราะมีพื้นที่ติดกันเท่านั้นเอง แต่ลักษณะการจัดบริการสาธารณะยังเป็นลักษณะแบบต่างคนต่างทำ ยังไม่ได้มีความร่วมมือกันจริง ๆ ซึ่งภายใต้การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วประกอบกับปัญหาในปัจจุบันในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขและหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะระดับเทศบาลในพื้นที่ไม่มีความร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพ ก็จะส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นในอนาคตซึ่งมี 5 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการพัฒนาระบบคมนาคมและการเดินทางเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการระบบจราจร (2) ด้านการควบคุมและป้องกันโรค (3) ด้านการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว (4) ด้านการจัดการและการกำจัดขยะ และ (5) ด้านการจัดผังเมืองรวมระหว่าง 5 เทศบาล ซึ่งทั้ง 5 ด้านเป็นความร่วมมือที่ควรเกิดขึ้นระหว่าง 5 เทศบาลทั้ง 5 แห่ง ไม่ใช่เพียงระหว่าง 2 เทศบาล และยกระดับให้เป็นความร่วมมือแบบ Collaboration

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นที่สะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ยังขาดความร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริงก็อาจเนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ซึ่งพบว่ามี 7 ปัจจัยหลักๆ ได้แก่ (1) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง (2) โครงสร้างภายในขององค์กร (3) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (4) กระบวนทัศน์ของผู้บริหารองค์กร (5) บุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานของเทศบาล (6) ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ และ (7) ปัจจัยอื่น ๆ เช่น การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, งบประมาณที่มีจำกัด, การถ่ายโอนอำนาจที่ขาดความชัดเจน, และความแตกต่างในสภาพปัญหาและบริบทเชิงพื้นที่ของแต่ละเทศบาล เป็นต้น โดยจากการให้สัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลระดับ



นายกเทศมนตรี และระดับผู้อำนวยการกอง/ สำนัก ซึ่งเป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาล พบว่า ปัจจัยด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นอุปสรรคมากที่สุดต่อการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างเทศบาล ซึ่งจากปัจจัยทั้ง 7 ด้านพบว่ามีความสอดคล้องกับ อลงกต สารกาล และ ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ (2561) ที่ได้ศึกษาแนวทางการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชนและประชาสังคม กรณีศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ซึ่งผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของกรณีศึกษานี้เกิดจากวิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือทุกภาคส่วนและจัดระบบสนับสนุนการดำเนินงานของเครือข่ายโดยใช้ศูนย์ประสานงานด้านข้อมูลและอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ประกอบกับศักยภาพของแกนนำในการประสานงานและความร่วมมือของเครือข่ายแต่ละระดับในด้านต่าง ๆ รวมทั้ง ชนิตา รักษ์พลเมือง (2558) ที่ได้ศึกษาวิจัยรูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผลการศึกษาพบว่ากฎหมายถือเป็นปัญหาอย่างมากในการพัฒนาความร่วมมือให้เกิดขึ้น

ในส่วนของแนวทางการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ที่จะทำให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมนั้นจากการศึกษาครั้งนี้พบว่าแนวทางการยกระดับความร่วมมือควรเริ่มจากการที่เทศบาลทั้ง 5 แห่ง จัดทำเป็นวาระนครหาดใหญ่เพื่อยกระดับความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ โดยมีหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น เช่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาเป็นหน่วยงานพี่เลี้ยงหรือเป็นหน่วยงานกลางเชื่อมประสานให้เกิดการยกระดับความร่วมมือ ทั้งนี้เนื่องจากหากให้แต่ละเทศบาลหรือเทศบาลใดเทศบาลหนึ่งเป็นตัวกลางเชื่อมประสานเองอาจทำให้เกิดกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบความร่วมมืออาจเกิดขึ้นยาก จากนั้นตั้งเป็นคณะทำงานร่วมระหว่างเทศบาลเพื่อให้แต่ละเทศบาลได้มีเวทีแสดงความคิดเห็นและวางแผนการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน จนเกิดประเด็นการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ต้องการใช้รูปแบบความร่วมมือและมีการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างเทศบาลในสิ่งที่เห็นพ้องต้องกันว่าจะดำเนินการร่วมกันและประสานแผนปฏิบัติราชการภายในระหว่างเทศบาลเพื่อบรรจุโครงการความร่วมมือที่จะจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ในแผนของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ซึ่งผลการศึกษาทำให้เห็นได้ถึงแนวทางการยกระดับความร่วมมือที่จะต้องสร้างระบบการทำงานที่เป็นรูปธรรม มุ่งสู่การพัฒนากระบวนการทำงานให้เอื้อต่อการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพในรูปแบบความร่วมมือมากขึ้น โดยสอดคล้องกับ บุญส่ง ปัทมพงศ์พร (2555) ที่ได้ศึกษาวิจัยแนวทางพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ควรดำเนินการจัดทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด โดยมีวิธีดำเนินการแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ (1) การประชุมหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้ ประสบการณ์ ได้แก่ การประชุมหารือเพื่อรวมเครือข่าย การประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาเห็นชอบการเข้าร่วมเครือข่าย การประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมท้องถิ่น และการประชุมร่วมระหว่างคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอดเพื่อเตรียมการจัดทำบันทึกข้อตกลง



เครือข่ายความร่วมมือ (2) จัดทำแบบบันทึกข้อตกลงโดยการลงนามบันทึกข้อตกลงเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จากนั้นมีการจัดทำแผนผังโครงสร้างองค์กรของเครือข่ายความร่วมมือ จัดทำตารางแสดงข้อมูลศักยภาพด้านพืช ครัวเรือน และบุคลากร ทั้งที่เป็นข้อมูลศักยภาพโดยรวมและข้อมูลศักยภาพทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกแต่ละแห่ง กำหนดขอบเขตและรายละเอียดกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะ กำหนดวัตถุประสงค์การดำเนินการดำเนินงาน มีการดำเนินงานด้านการติดตามผลโดยต้องมีเครื่องมือสำหรับใช้เป็น “เกณฑ์ในการชี้วัด” ผลการดำเนินงานของเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องกับ ชนิตา รักษ์พลเมือง (2558) ที่ได้ศึกษาวิจัยรูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจำแนกได้หลายรูปแบบ เช่น (1) รูปแบบความร่วมมือตามลักษณะความเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีทั้งรูปองค์การมหาชนอิสระและองค์การทั่วไป รูปแบบที่นิยมจัดตั้งคือ สหการ ประชาคมเขตพิเศษ และองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์การอิสระ บริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการร่วม (Joint Board) ส่วนความร่วมมือที่ไม่เป็นนิติบุคคลมีหลายรูปแบบ เช่น ความร่วมมือแบบทางการและไม่เป็นทางการ ที่ไม่ได้มีการตั้งองค์กร เช่น การมอบหมายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนตามอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การตั้งคณะกรรมการร่วมเฉพาะกิจ การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือหรือบันทึกความเข้าใจร่วมกัน (MOU) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) รูปแบบความร่วมมือตามพื้นที่บริการ ซึ่งเป็นความตกลงร่วมกันให้ประชาชนในพื้นที่บริการ (Area-based Agreement) โดยไม่จำกัดเฉพาะพื้นที่ในเขตของตน รูปแบบนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมมือกันตั้งตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายจนกระทั่งลงมือดำเนินการ (3) รูปแบบความร่วมมือตามแบบเครือข่ายหรือภาคีความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบ ไม่จำเป็นต้องมีพื้นที่ติดกัน แต่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน การดำเนินการอาจใช้รูปแบบเครือข่าย/ภาคีความร่วมมือโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและศักยภาพเป็น “แม่ข่าย” ความร่วมมือ (4) รูปแบบความร่วมมือแบบแบ่งงาน โดยแบ่งงานกันตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าเป็นภาคีความร่วมมือ และ (5) รูปแบบความร่วมมือตามระดับศักยภาพ ที่แบ่งออกได้เป็นความร่วมมือแบบเท่าเทียมกัน (equal parties) กับความร่วมมือตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้แล้ว แนวทางการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การทำความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังที่สถาบันพระปกเกล้า (2550) ได้ทำการศึกษาเรื่องความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: รูปแบบและความเป็นไปได้ ซึ่งผลการศึกษาได้แสดงให้เห็นว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นการดำเนินกิจการที่เกิดจากความเห็นชอบร่วมกันในวัตถุประสงค์ วิธีการ และแนวทางในการปฏิบัติ อันนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยได้สรุปรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเรียงตามระดับความเป็นทางการไว้คือ (1) ความร่วมมือแบบสหการ (2) ความร่วมมือแบบมอบหมายหน้าที่ (3) ความร่วมมือแบบทำข้อตกลง (4) ความร่วมมือแบบหุ้นส่วน



ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เพื่อนำแนวทางการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ไปทดลองใช้เพื่อให้เกิดเวทีระดมความคิดเห็นในการยกระดับความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ และเห็นถึงปัญหาที่เผชิญร่วมกันและต้องแก้ไขร่วมกันของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ผ่านการจัดทำการประชุมเชิงปฏิบัติการ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

รัฐบาลควรตระหนักถึงความสำคัญในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้กรอบความร่วมมือโดยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีความทันสมัยเพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเจตนารมณ์พื้นฐานเพื่อกระจายอำนาจและสามารถแก้ไขปัญหาความต้องการต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรสนับสนุนให้เกิดการยกระดับความร่วมมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. (2559). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2551). *คู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.
- ชนิตา รักษ์พลเมือง. (2558). รูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารศรีนครินทรวิโรฒวิจัยและพัฒนา สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 7(13), 47-62.
- ชาย โพธิ์สิตา. (2550). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.
- บุญส่ง ปัทมพงศ์พร. (2555). *แนวทางพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก*. รายงานสืบเนื่องจากการประชุมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 50. ระหว่างวันที่ 31 มกราคม - 2 กุมภาพันธ์ 2555.
- พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์, และปิยะนุช เงินคล้าย. (2545). *เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พนินท์ เครือไทย, และชัชชาติ ช่างเรียน. (2554). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การประเมินประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาจังหวัดอุตรดิตถ์และจังหวัดพิษณุโลก*. คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์.



พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562. (2562,15 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 50 ก. หน้า 164 – 176.

วุฒิสาร ตันไชย. (2559). รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันพระปกเกล้า. (2550). ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: รูปแบบและความเป็นไปได้. กรุงเทพฯ: ส เจริญการพิมพ์.

สถาบันพระปกเกล้า. (2560). สถานการณ์การกระจายอำนาจ ปี 2560. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

อลงกต สารกาล, และศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ. (2561). แนวทางการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 9(1), 29-58.

Agranoff, R and McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington DC: Georgetown University Press.

Creswell, J. W. (2014). *Research design: A qualitative, quantitative, and mixed method approaches*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Mattessich, P., Murray-Close, M. and Monsey, B. (2001). *Collaboration: What Makes It Work?*. Minnesota: Amherst H. Wilder Foundation.