



รายงานการวิจัย

แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดบริการสาธารณะ : กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่
Guidelines for the Development of Collaboration between
Local Governments in Providing the Public Service :
Case study the Municipals in Amphoe Hat Yai areas

دنۇىى سۇررئىى

نوىى اءءء

รายงานวิจัยฉบับนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบประมาณกองทุนวิจัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558

ชื่องานวิจัย	แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการ สาธารณะ : กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่
ผู้วิจัย	ธนุวัศ สุวรรณวงศ์ และ นวิทย์ เอ็มเอก
คณะ	วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา
ปี	2558

บทคัดย่อ

การศึกษานี้เป็นการวิจัยด้วยวิธีการเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ และศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ สรุปได้ 7 แนวทาง ได้แก่ (1) การตั้งเป็นคณะกรรมการร่วมระหว่างเทศบาล (2) การประสานแผนปฏิบัติราชการภายในระหว่างเทศบาลในพื้นที่ (3) แต่ละเทศบาลมาพูดคุยและวางแผนร่วมกัน (4) มีหน่วยงานกลางมาประสานการทำงานแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาล (5) การทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างเทศบาล (6) หน่วยงานกำกับดูแล มาเป็นพี่เลี้ยงหรือมาเป็นหน่วยงานกลางเชื่อมประสาน (7) จัดทำวาระแห่งชาติของนครหาดใหญ่

ส่วนปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ มี 7 ประเด็น ได้แก่ (1) บุคลากร (ผู้ปฏิบัติงานของเทศบาล) (2) โครงสร้างองค์กร (3) วิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร (4) กฎหมาย (5) เทคโนโลยี (6) ประชาชนในพื้นที่ (7) อื่นๆ ได้แก่ งบประมาณ, การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

คำสำคัญ: ความร่วมมือ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, บริการสาธารณะ

Research Title	Guidelines for the Development of Collaboration between Local Governments in Providing the Public Service : Case study the Municipals in Amphoe Hat Yai areas
Researcher	Danuvat Suwanvong and Nawit Amage
Faculty	College of Innovation and Management, Songkhla Rajabhat University
Year	2015

Abstract

The objectives of this Qualitative method research were to investigate of guidelines for development of Collaboration between Local Governments in Providing the Public Service Case study the Municipals in Amphoe Hat Yai areas and to investigate of Problems and obstacles of development of Collaboration between Local Governments in Providing the Public Service Case study the Municipals in Amphoe Hat Yai areas. The results of the study revealed that Guidelines for development of Collaboration between Local Governments in Providing the Public Service Case study the Municipals in Amphoe Hat Yai areas. Revealed that there are 7 guidelines, including (1) set up the co-operation committee between municipalities. (2) Coordination of Action Plan between the municipalities in the area. (3) Talking and plan together of each municipality's. (4) A central agency to coordinate of operation in the Collaboration between municipalities. (5) The Collaboration agreement between the municipalities. (6) Regulators for a nanny or a central agency to coordinate. (7) To make of a national agenda of Hat Yai.

Problems and obstacles of development of Collaboration between Local Governments in Providing the Public Service Case study the Municipals in Amphoe Hat Yai areas. Revealed that there are 7 issues, including (1) Personnel. (Municipal officer) (2) Organizational Structure. (3) Vision and Policy administrator. (4) Laws. (5) Technology (6) Peoples in the area. (7) Other such as budgets, Checking of Office of the Auditor General.

Keyword: Collaboration, Local Governments, Public Service

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบพระคุณ คณะกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิที่ดำเนินการตรวจโครงสร้างงานวิจัย รายงาน ความก้าวหน้า และรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เพื่อปรับปรุง ตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องอันเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยเป็นอย่างดียิ่งมาโดยตลอดจนงานวิจัยเสร็จสมบูรณ์ คณะผู้วิจัยซาบซึ้งในความกรุณาของท่าน และขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง มา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา ที่ได้มอบทุนสนับสนุนการทำวิจัยในครั้งนี้ และต้องขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกท่านของสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา ที่ได้ให้คำแนะนำและอำนวยความสะดวกแก่คณะผู้วิจัยมาโดยตลอด

คณะผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในความกรุณาของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลของการวิจัยครั้งนี้ ที่ได้สละเวลาให้ความอนุเคราะห์และความร่วมมืออย่างดีในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ด้วยความตั้งใจจริง

และกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในพระคุณของบิดา มารดา และครอบครัว ของคณะผู้วิจัย สำหรับกำลังใจที่มีให้ตลอดมา และขอขอบคุณ พี่ๆ น้องๆ ผู้เกี่ยวข้องทุกท่าน ที่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการให้คำแนะนำ คำปรึกษา และช่วยเหลือคณะผู้วิจัยในประเด็นต่างๆ เป็นอย่างดีมาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ ประโยชน์และคุณค่าของรายงานวิจัยฉบับนี้ คณะผู้วิจัยขอมอบเป็นบุญกุศลแก่บรรพบุรุษของคณะผู้วิจัยที่ได้ล่วงลับไปแล้ว

ท้ายที่สุดนี้ หากรายงานวิจัยฉบับนี้ มีข้อบกพร่องผิดพลาดประการใด คณะผู้วิจัยขอน้อมรับไว้ และขอภัยในข้อบกพร่องและความผิดพลาดมา ณ โอกาสนี้ด้วย

ธนุวิศ สุวรรณวงศ์

นิเวศย์ เอ็มเอก

ง
สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
ความสำคัญและที่มาของปัญหาการวิจัย	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	3
คำสำคัญของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	4
นิยามศัพท์เฉพาะ	4
กรอบแนวคิดการวิจัย	5
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	6
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	47
แบบแผนและขั้นตอนการวิจัย	47
กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	48
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	49
การเก็บรวบรวมข้อมูล	49
การวิเคราะห์ข้อมูล	50
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	51
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	106
บรรณานุกรม	127

จ

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก	131
ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์	132
ภาคผนวก ข รายชื่อผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความตรงและความสอดคล้องของแบบสัมภาษณ์	136
ภาคผนวก ค การเผยแพร่ผลงานวิจัย	138
ภาคผนวก ง ประวัติคณะผู้วิจัย	140



บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ระบุไว้ชัดเจนว่า รัฐต้องมีหน้าที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ ฉะนั้น บทบาทพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ การจัดทำและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นต้องหันมาให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องสำรวจและทบทวนขีดความสามารถของตนเองอยู่เสมอว่าสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ หากพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองยังมีข้อจำกัด ก็ต้องพิจารณาถึงแนวทางต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรตามภารกิจต่อไป ซึ่งโดยหลักการแล้ว การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถดำเนินการได้ในหลายแนวทาง โดยการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการบริหารจัดการบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส อังกฤษ เป็นต้น (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงถือเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศภายใต้ฐานรากที่เข้มแข็ง ภายหลังจากที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งถือเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่ง เพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานได้ไม่ดีเทียบเท่ากับที่ส่วนราชการเดิมทำอยู่ ก็จะส่งผลกระทบต่อระบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่หลายระดับ (สถาบันพระปกเกล้า, 2550) ซึ่งเทศบาล ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นที่มีลักษณะความเป็นเมือง มีความเจริญเติบโต เป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีอิสระในการบริหารงาน ภายใต้อำนาจของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยจัดตั้งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 10 พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นที่ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (โกวิท พงงาม, 2550 : 190-199) เป็นสถาบันที่มีความสำคัญในการจัดสรรผลประโยชน์และบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เป็นกลไกเชิงสถาบันรูปแบบใหม่ของรัฐที่ประชาชนคาดหวังว่าสามารถดำเนินภารกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเที่ยงธรรมและมีประสิทธิภาพตามศักยภาพของท้องถิ่นที่พึงมี

อย่างไรก็ตาม การจัดทำและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ในอดีตที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย อาจมีบทบาทดังกล่าวอย่างจำกัด แต่ภายหลังจากมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นต้นมา รัฐบาลก็

ได้เริ่มมีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ ตลอดจนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นโดยลำดับ ส่งผลให้ภารกิจในการจัดทำและให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีขอบเขตที่กว้างขวางและหลากหลายกว่าในอดีต ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการให้บริการประชาชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ภายใต้การถ่ายโอน 245 ภารกิจ จากหน่วยงานราชการ ส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชน อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น (พนินท์ เครือไทย และ ชีซาสส์ ช่างเรียน, 2554) ซึ่งภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้นเช่นนี้ ได้ผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความจำเป็นต้องหันมาให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดทำและให้บริการสาธารณะมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา อีกทั้ง ภารกิจบางด้านก็มีความสลับซับซ้อนและยากต่อการจัดการ เช่น ภารกิจด้านการจัดการศึกษา ภารกิจด้านการคมนาคม (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551) หรือการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการขยะและน้ำเสีย เป็นการบริหารจัดการที่ต้องสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ เนื่องจากต้องใช้เงินลงทุนที่สูง ฉะนั้นในการดำเนินงานหรือแก้ไขปัญหาเหล่านี้ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน (สถาบันพระปกเกล้า, 2550)

ความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นแนวทางดำเนินงานตามภารกิจที่สำคัญยิ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคปัจจุบัน เพื่อสร้างให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในเชิงการบริหาร ซึ่งโดยหลักวิชาการ สามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ โดยรูปแบบหนึ่งที่สำคัญ คือ รูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองหรือร่วมกับหน่วยราชการอื่นในพื้นที่ใกล้เคียง ดำเนินการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน ซึ่งถือเป็นรูปแบบที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยกว่าร้อยละ 90 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ประกอบกับการจัดบริการสาธารณะบางอย่าง ต้องการความรู้ความสามารถทางด้านเทคนิค และใช้งบประมาณในการลงทุนสูง ด้วยเหตุเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ต้องประสบกับปัญหาในการจัดบริการสาธารณะโดยไม่อาจกระทำได้อย่างทั่วถึงครอบคลุมและได้มาตรฐาน (สถาบันพระปกเกล้า, 2550)

พื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ถือได้ว่ามีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นเมืองที่รวดเร็วขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ส่งผลให้ต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งด้านคมนาคมขนส่งที่อยู่อาศัย ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปการไว้รองรับให้เพียงพอ ภายใต้การเป็นพื้นที่ที่มีบทบาทในฐานะเป็นศูนย์กลางความเจริญทั้งในระดับภูมิภาค (ภาคใต้ตอนล่าง) และเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาระดับประเทศ ซึ่งสามารถรองรับความร่วมมือระหว่างประเทศไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย หรือที่เรียกว่า โครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ (IMT-GT) รวมทั้งรองรับต่อการเปิดประชาคมอาเซียน ฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่และปริมณฑล โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ซึ่งถือเป็นองค์กรท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่ที่มีระดับความเป็นเมือง มีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาหาแนวทางเพื่อพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่อำเภอ

หาดใหญ่ ที่เหมาะสมต่อพื้นที่ดังกล่าว เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำหน้าที่ให้บริการ สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ที่ยังเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ ความร่วมมือที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีหลากหลายและต่อเนื่อง ทำให้การดำเนินงานที่อาศัยความร่วมมือกัน ในปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น ปัญหาด้านความรู้และจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของบุคลากร ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร ปัญหาด้านวิสัยทัศน์และแนวทางการ ดำเนินงานของผู้บริหารในแต่ละยุคสมัย ปัญหาด้านเทคโนโลยี และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ทั้งในด้าน มุมมอง ทักษะคน และการเข้ามามีส่วนร่วม

จากความสำเร็จและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงต้องการที่จะศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนา ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ: กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่ อำเภอบางขัน เพื่อที่จะทำให้ได้ทราบว่ามีแนวทางอย่างไรในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่อำเภอบางขัน ภายใต้ปัญหาและ อุปสรรคต่างๆ อันเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาในประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาการ ให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพ เกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชน และทำให้พื้นที่อำเภอบางขัน สามารถรองรับต่อการขยายตัวของท้องถิ่นภายหลังการเปิด ประชาคมอาเซียน

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการ สาธารณะ: กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอบางขัน
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะ: กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอบางขัน

3. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการ สาธารณะ: กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอบางขัน
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ: กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอบางขัน
3. ได้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานที่สนับสนุนและ เสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถนำผลการวิจัยไปเป็น แนวทางประยุกต์ใช้เพื่อสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

4. คำสำคัญของการวิจัย

- แนวทาง (Guideline)
- ความร่วมมือ (Collaboration)
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government)
- การจัดบริการสาธารณะ (Public Service)
- เทศบาล (Municipal)

5. ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ภายใต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ได้แก่ พื้นที่ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลเมืองบ้านพรุ เทศบาลเมืองควนลัง เทศบาลเมืองคอหงส์ และเทศบาลเมืองคลองแห

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ และศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ : กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่

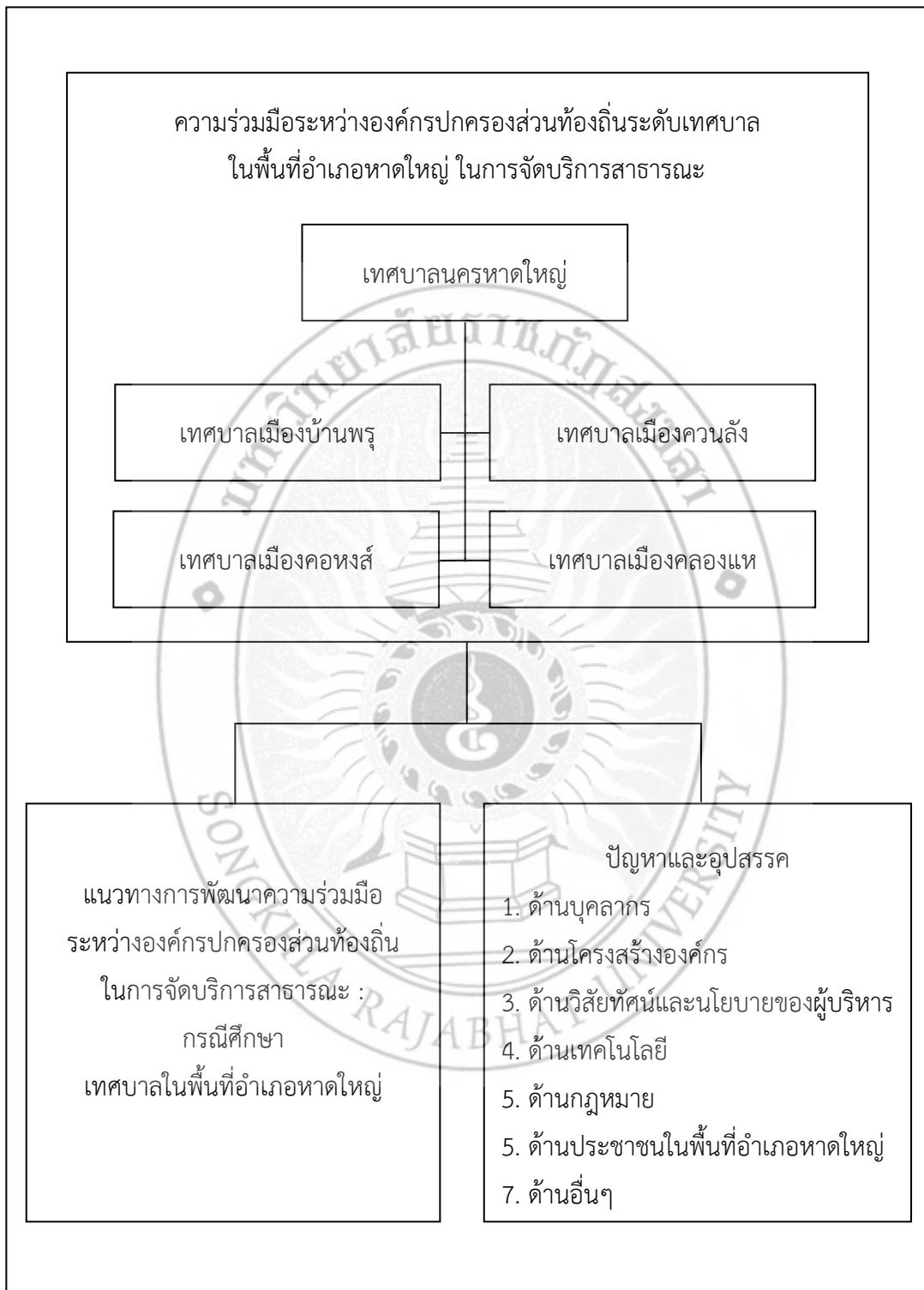
6. นิยามศัพท์เฉพาะ

ความร่วมมือ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ร่วมมือกันในการดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการ ซึ่งเป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง หรือหากดำเนินการได้ก็ต้องอาศัยทรัพยากรต่างๆ จำนวนมาก อันเป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยความร่วมมืออาจเป็นในลักษณะของความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน ช่วยเหลือกัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ทั้ง 5 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลเมืองบ้านพรุ เทศบาลเมืองควนลัง เทศบาลเมืองคอหงส์ และเทศบาลเมืองคลองแห

การบริการสาธารณะ หมายถึง การดำเนินการส่งต่อบริการให้แก่ประชาชนในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยมีส่วนร่วม ตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและต้องดำเนินการของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง

7. กรอบแนวคิดการวิจัย



บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการ
สาธารณะ : กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่
เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถเสนอรายละเอียดได้ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความร่วมมือ

เมื่อกล่าวถึงแนวทางการพัฒนาความร่วมมือ บุคคลทั่วไปส่วนใหญ่มีความเข้าใจร่วมกันว่า
เป็นแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือระหว่างองค์กรตั้งแต่ 2 องค์กร
ขึ้นไป โดยทฤษฎีด้านความร่วมมือขององค์กร จำเป็นต้องให้องค์กรเข้ามารวมตัวกัน เพื่อดำเนินงานให้บรรลุ
เป้าหมายที่ต้องการ ทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ได้กล่าวถึงกระบวนการในการทำงานร่วมกัน
ซึ่งมีอยู่สามระดับ คือ Cooperation, Coordination และ Collaboration ซึ่งมักมีการใช้ปะปนกัน
(Mattessich and et al., 2001) โดยมีความเห็นว่ากระบวนการทั้งสามนี้มีความหมายที่แตกต่างกัน และมี
ระดับของความร่วมมือที่แตกต่างกัน ดังนี้

Cooperation หมายถึง ความสมัครใจในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อไปสู่เป้าหมายใดเป้าหมาย
หนึ่งของบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรที่เป็นเจ้าของกิจกรรมนั้น โดยบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรอื่นที่ให้ความร่วมมือ
ไม่ต้องผูกพันอย่างเป็นทางการต่อกัน มีลักษณะเกิดขึ้นเป็นครั้งๆ ไป ไม่มีลักษณะต่อเนื่อง

ส่วน Coordination นั้น เป็นความร่วมมืออย่างเป็นทางการมากขึ้น โดยบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรมา
ร่วมกันทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตกลงกันไว้ มีการแบ่งงาน และมอบหมายผู้รับผิดชอบเพื่อให้
กิจกรรมนั้นเป็นไปอย่างราบรื่นตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้

ในขณะที่การสร้างความร่วมมือแบบ Collaboration มีความละเอียดอ่อนกว่า กล่าวคือ เป็นการ
ผนวกเอาองค์กรอื่นๆ ตั้งแต่ 1 องค์กรขึ้นไป เข้ามาในระบบการสร้างความสัมพันธ์ หรือระบบพันธมิตร ที่มี
เป้าหมาย และเป็นทางการ หรือเป็นการบริหารที่ต้องมีพันธสัญญา นอกจากนี้ ยังรวมถึงการยื่นความ
ช่วยเหลือให้แก่กันและกัน

นอกจากนี้ Agranoff and Mcguire (2003) ยังได้กล่าวไว้ว่าการสร้างความร่วมมือแบบ
Collaboration อาจมีความเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อใช้ใน
การเจรจาตกลงซึ่งกันและกัน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ได้เข้ามามี
บทบาทสำคัญในการจัดการภาคสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการตระหนักดีว่า การให้บริการสาธารณะต่างๆ
เพื่อแก้ไขปัญหาที่สังคมต้องเผชิญอยู่ ล้วนไม่สามารถถูกจำกัดอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของบุคคลเพียง
บุคคลเดียว หรือองค์กรเพียงองค์กรเดียวได้อีกต่อไป เนื่องจากสภาพแวดล้อมของหน่วยงานรอบข้างกำลัง
เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ตลอดจนทวีความซับซ้อนยิ่งขึ้นเกินกว่าที่ศักยภาพของบุคคลเพียง
บุคคลเดียว หรือองค์กรเพียงองค์กรเดียวจะยืนหยัดต่อสู้ได้เพียงลำพัง ทั้งนี้จึงได้มีการนำเสนอแนวคิดการสร้าง

ความร่วมมือ (Collaboration) ขึ้น โดยคาดหวังให้มีการนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทาง และเครื่องมือเพื่อให้องค์กรเกิดการบริหารจัดการสมัยใหม่ (Agronoff, 2006)

ฉะนั้น แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะมุ่งเน้นไปที่การสร้างร่วมมือแบบ Collaboration ซึ่งเป็นลักษณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป ร่วมมือกันในการดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการ ซึ่งกิจการนั้นอาจเป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง หรือหากดำเนินการได้ก็ต้องอาศัยทรัพยากรต่างๆ จำนวนมาก อันเป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยความร่วมมือนั้น อาจเป็นในลักษณะของความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน ช่วยเหลือกัน เช่น การจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในลักษณะขององค์กรความร่วมมือที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายก็ได้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551)

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องความร่วมมือ มีที่มาจากแนวคิดทางการเมือง 2 แนวทางด้วยกัน คือ (1) Classic Liberalism และ (2) Civic Republicanism โดยแนวคิดแรก เน้นผลประโยชน์ส่วนบุคคล มองความร่วมมือเป็นกระบวนการรวบรวมความชอบของเอกชนหรือบุคคลเพื่อให้มีอำนาจในการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง สำหรับแนวคิดที่สอง เป็นแนวคิดตรงข้ามกับแนวคิดแรก เน้นพันธสัญญาที่กว้างกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคล มองความร่วมมือเป็นกระบวนการรวบรวมผลประโยชน์ที่แตกต่างกันโดยมีพื้นฐานบนความเข้าใจซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจ และความเห็นใจซึ่งกันและกัน

ในเชิงของความหมายเกี่ยวกับความร่วมมือนั้น ดิคชันนารีออนไลน์ Merriam-Webster (Online, 2016) นิยามคำว่า Collaboration ว่าหมายถึง “to work jointly with others or together especially in an intellectual endeavor” or “to cooperate with an agency or instrumentality with which one is not immediately connected.” หรือหมายความว่า “การทำงานร่วมกับผู้อื่นโดยเฉพาะการร่วมกันคิด” หรือ “ความร่วมมือกับองค์กรหรือการใช้เป็นเครื่องมือในการเชื่อมต่อกัน” คำว่า Collaboration มาจากภาษาละติน Collaborates แปลว่า การทำงานร่วมกัน (to labor together) นักวิชาการที่ให้ความหมาย คำว่า “ความร่วมมือ” ไว้ได้แก่

Barbara Gray (1989) นิยามความร่วมมือ ว่าหมายถึง กระบวนการที่ภาคส่วนต่างๆ ซึ่งมีมุมมองต่อปัญหาที่ต่างกัน สามารถแสวงหาทางออกร่วมกัน การรวมกันเป็นพันธมิตรโดยการร่วมมือกัน เป็นมากกว่าการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เนื่องจากเป็นการรวมมุมมอง ทรัพยากร ทักษะ ความร่วมมือก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ การคิดร่วมกันเพื่อวิเคราะห์และเพิ่มโอกาสในการแก้ปัญหา ความคิดจะกลายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ โดยผ่านความร่วมมือ นอกจากนั้น ความร่วมมือยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิธีการทำงาน ความร่วมมือกัน จะแข็งแกร่งขึ้นหากหุ้นส่วนมีความคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะความคล้ายคลึงกันในการคิดและประเภทของบริการ

John-Steiner และคณะ (1998) ให้ความหมายของคำว่า ความร่วมมือ โดยกล่าวว่า ความร่วมมือมิใช่เพียงการวางแผนหรือการตัดสินใจร่วมกันเท่านั้น แต่ความร่วมมือยังหมายถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรที่มากกว่าหนึ่งองค์กร เป็นการตกลงใช้ทรัพยากร อำนาจ และศักยภาพร่วมกัน

David Straus (2002) นิยามคำว่า ความร่วมมือ ว่าหมายถึง กระบวนการที่คนทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม องค์กร ชุมชน เพื่อวางแผน สร้างสรรค์ แก้ปัญหา และตัดสินใจร่วมกัน

Russ Linden (2002) ได้กำหนดความหมายของคำว่า ความร่วมมือ ว่าตามรากศัพท์หมายถึง การร่วมแรง (Co-labor) ร่วมพยายาม และร่วมเป็นเจ้าของผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้น โดยความร่วมมือนี้เกิดขึ้นเมื่อ บุคคลจากต่างองค์กร (หรือต่างหน่วยภายในองค์กรเดียวกัน) ได้ร่วมกันดำเนินการบางสิ่งซึ่งต้องใช้ความ พยายาม ทรัพยากร และการตัดสินใจร่วมกัน รวมถึงร่วมเป็นเจ้าของผลผลิตหรือบริการสุดท้ายที่เกิดขึ้น

Robert Agranoff และ Michael McGuire (2003) ให้ความหมายของความร่วมมือ ไว้ว่า เป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้องค์กรต่างๆ เข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาที่ ศักยภาพขององค์กรหนึ่งองค์กรใดเพียงองค์กรเดียวจะสามารถทำให้สำเร็จลุล่วงไปได้ หรือถ้าสามารถที่จะ ทำได้ ก็อาจจะประสบความสำเร็จได้ยาก นอกจากนี้ การสร้างความร่วมมือยังหมายถึงการค้นหาหรือ คิดค้นทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหาภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ที่มีอยู่ เช่น องค์กรความรู้ เวลา งบประมาณ และ การแข่งขัน เป็นต้น

Ann Marie Thomson และคณะ (2007) ให้ความหมายของความร่วมมือ ว่า ความร่วมมือเกิดจาก ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ทั้งความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยการเจรจา การทำความ ตกลง การบริหารข้อตกลงร่วมกัน

พัทธยา เนตรธรรานนท์ (2540) ให้ความหมาย ความร่วมมือ ไว้ว่าหมายถึง การกระทำกิจกรรมใดๆ ใน ลักษณะของการมีส่วนร่วม ริเริ่ม ประสานงาน ช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อให้บรรลุ จุดมุ่งหมายในกิจกรรมนั้นๆ

ธีรภัทร แก้วจุนันท์ (2543) กล่าวว่า ความร่วมมือ หมายถึง พฤติกรรมของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยมีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน ทั้งนี้ พฤติกรรมด้านความร่วมมือนั้น มีความสัมพันธ์โดยตรงกับความต้องการ พื้นฐานของบุคคล ไม่ว่าจะร่างกายหรือจิตใจ พฤติกรรมความร่วมมือเกิดจากความร่วมมือประสบความสำเร็จ ร่วมกัน โดยทุกคนไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายเหมือนกัน แต่การที่ต่างคนต่างดำเนินการไปสู่ จุดมุ่งหมายจะมีผลให้กระบวนการนั้นได้มีผลงานที่น่าพอใจและสามารถบรรลุเป้าหมายของแต่ละคนได้ใน รูปแบบการพึ่งพาอาศัยกัน

ฉะนั้น อาจสรุปได้ว่า ความร่วมมือ หมายถึง การทำกิจกรรมร่วมกันของบุคคลหรือองค์กรตั้งแต่สอง บุคคลหรือสององค์กรขึ้นไป โดยเต็มใจร่วมกันทำงาน มีปฏิสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ มี การจัดทำข้อตกลงร่วมกัน กำหนดโครงสร้าง กฎเกณฑ์ การคิด การวางแผน การตัดสินใจ การกำหนด เป้าหมาย การเป็นผู้นำ การบริหารข้อตกลง การแก้ปัญหา การใช้ทรัพยากร การใช้อำนาจ และการใช้ ศักยภาพร่วมกัน รวมทั้งร่วมเป็นเจ้าของผลลัพธ์ร่วมกัน

2. ความสำคัญของความร่วมมือ

Jackson and Maddy (2005) กล่าวว่า ความร่วมมือช่วยให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพของบุคลากร ให้มีความตื่นตัวและผลักดันให้เกิดการปรับปรุงวิธีการทำงานให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น การปรับปรุงคุณภาพ

การสื่อสารกันระหว่างองค์กร จะช่วยให้หุ้นส่วนขององค์กรสามารถที่จะแบ่งปันข้อมูลระหว่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างองค์กร อีกทั้ง ความร่วมมือยังก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ มีความก้าวหน้าทางด้านนวัตกรรม การบริหารทักษะของบุคลากร การพัฒนาองค์ความรู้ การให้ความช่วยเหลือ และการจัดสร้างวัสดุอุปกรณ์และบริการ โดยการเชื่อมโยงทรัพยากรระหว่างองค์กร ทำให้งานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะที่ใช้งบประมาณและทรัพยากรเท่าเดิม

นอกจากนี้ ความร่วมมือยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินงาน ดังนี้ (Tennyson, 2005 อ้างถึงใน กฤษนันท์ ภูสวาสดี, 2551)

1. การขยายวงกว้างของผลกระทบ (Greater Impact) เกิดการขยายวงกว้างขึ้นในการเพิ่มผลประโยชน์ต่อประชาชน ธุรกิจ หรือชุมชน การเข้าถึงประชาชนด้วยโอกาสได้มากขึ้น
 2. แหล่งทรัพยากรที่เพิ่มขึ้น (More Resources) คือ หาทุนจากกลุ่มสาธารณชนที่มีนโยบายสอดคล้องกัน ร่วมมือกันดำเนินโครงการและเกิดมีอำนาจต่อรอง
 3. มีวิธีใหม่และดีกว่า (New and Better Ways) มีนวัตกรรม วิธีการใหม่ที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เกิดมุมมองและความท้าทาย การเข้าถึงโอกาส และความต้องการความร่วมมือ
 4. การกระจายความเสี่ยง (Spread Risks) จากการมีวิสัยทัศน์ การระดมทรัพยากร และความแข็งแกร่งร่วมกันของหน่วยงาน
 5. การลดหรือการร่วมกันลงทุน (Reduce/Share Costs) จากการใช้ทรัพยากรร่วมกัน
- สรุปได้ว่า ความสำคัญของความร่วมมือ ทำให้เกิดการเชื่อมโยง และใช้ทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งจะนำไปสู่การเกิดขึ้นของสิ่งใหม่

3. หลักการของความร่วมมือ

Kisner (1997) ได้เสนอหลักการสร้างความร่วมมือ ดังนี้

1. การทบทวนพันธกิจของหน่วยงาน (Internal Revision of Mission) การทบทวนพันธกิจของหน่วยงานเป็นการภายใน เป็นพื้นฐานสำคัญต่อการสร้างและพัฒนาความสัมพันธ์ อันจะนำไปสู่การบรรลุพันธกิจที่ตั้งไว้
2. การเลือกสรรผู้เป็นหุ้นส่วน (Selecting Strategic Partner) การเลือกสรรผู้เป็นหุ้นส่วนนั้น ไม่ใช่ถือเอาความสะดวกเป็นหลัก แต่ต้องมุ่งเลือกคู่ดำเนินงานที่เสริมแรงกันในการประกอบกิจกรรมเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็ชนะด้วยกัน (Win-win Situation) แต่แต่ละฝ่ายควรรู้จักแข็ง จุดอ่อน ความต้องการ และทรัพยากรที่มีอยู่ ปัจจัยสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จของความร่วมมือ ขึ้นอยู่กับระดับความเชื่อถือศรัทธาระหว่างกัน เพราะทั้งสองฝ่ายจะต้องเต็มใจที่จะใช้ข้อมูลยุทธศาสตร์สำคัญร่วมกัน
3. การกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานร่วมกัน (Goal Setting) ควรเริ่มแผนความร่วมมือโดยการกำหนดเป้าหมายร่วมกันให้มีความชัดเจนและเห็นของร่วมกันในการก้าวไปสู่วัตถุประสงค์ร่วมกันภายในกรอบเวลาที่กำหนด กิจกรรมในระยะเริ่มต้นของความสัมพันธ์ระหว่างกัน ควรเป็นการเริ่มจากโครงการเล็กๆ หรือมีจุดมุ่งหมายไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนมากนัก ซึ่งง่ายต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของทั้งสองฝ่าย และจะนำไปสู่ความ

เชื่อถือศรัทธา อีกทั้งยังเป็นการขจัดความรู้สึกที่แตกต่างกันของทั้งสองฝ่ายที่มีต่อกัน เพื่อสร้างความมุ่งมั่นที่จะทำงานอื่นๆ ตามแผนความร่วมมือให้สำเร็จต่อไป

สำหรับในส่วนของลักษณะของการปฏิบัติงานร่วมกัน แบ่งตามระดับความสำคัญออกเป็น 3 ระดับ คือ (เรวัตร์ ชาตรีวิศิษฐ์, 2539)

1. การปฏิบัติงานร่วมกันในระดับต่ำ มีแนวทางในการปฏิบัติ ดังนี้

- 1.1 ทำความรู้จักคุ้นเคยกับโครงการที่เกี่ยวข้องจากองค์กรหรือหน่วยงานอื่น
- 1.2 ทำความรู้จักคุ้นเคยกับโครงการที่เกี่ยวข้องและต้องปฏิบัติงานร่วมกัน
- 1.3 จัดให้มีการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ
- 1.4 แลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลทั่วไป โดยเน้นด้านโครงการ
- 1.5 เป็นคณะกรรมการองค์กรร่วมกัน

2. การปฏิบัติงานร่วมกันในระดับกลาง มีแนวทางในการปฏิบัติ ดังนี้

2.1 จัดให้มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลอย่างเป็นทางการ เช่น รายงานข่าวเป็นการภายในระหว่างองค์กรร่วมมือ

- 2.2 จัดให้มีการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ ทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้

3. การปฏิบัติงานร่วมกันในระดับสูง มีแนวทางในการปฏิบัติ ดังนี้

- 3.1 จัดให้มีคณะกรรมการร่วมกันอย่างเป็นทางการ
- 3.2 จัดให้ร่วมเป็นเจ้าของสิ่งอำนวยความสะดวกด้วยกัน
- 3.3 จัดให้มีการทำข้อตกลงร่วมกันอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับนโยบายและโครงสร้างการดำเนินงาน

ดำเนินงาน

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นเกี่ยวกับหลักการความร่วมมือ ทำให้ทราบได้ถึงหลักการ แนวทางการสร้างและการดำเนินการความร่วมมือ ซึ่งจะเป็นแนวทางของการพัฒนาความร่วมมือให้เกิดขึ้นต่อไป

4. สภาพเงื่อนไขที่นำไปสู่ความร่วมมือ

ความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ด้วยเหตุผลใดก็เหตุผลหนึ่ง เช่น การขาดแคลนทรัพยากร การขาดศักยภาพในการทำงาน ความต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน โดยนักวิชาการต่างประเทศหลายท่าน ได้กล่าวถึงปัจจัยหรือสภาพเงื่อนไขที่นำไปสู่ความร่วมมือ ดังนี้

Janet Weiss (อ้างถึงใน Ricardo S. Morse, 2005) กล่าวว่า ปัจจัยภายนอกที่ทำให้เกิดความร่วมมือนั้น ได้แก่ (1) การรับรู้ปัญหาาร่วมกันขององค์กรที่เกี่ยวข้อง (2) การได้มาซึ่งทรัพยากรอันเกิดจากความร่วมมือ และ (3) ศักยภาพของหน่วยงานในการก่อให้เกิดความร่วมมือ

Beverly Cigler (อ้างถึงใน Ricardo S. Morse, 2005) กล่าวถึงเงื่อนไขเบื้องต้นที่นำไปสู่ความร่วมมือไว้ 9 ประการ ได้แก่

1. Disaster occurrence หรือเหตุการณ์ภัยพิบัติ อันเป็นวิกฤต/ปัญหาที่กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือ
2. Fiscal stress หรือความตึงเครียดทางการเงิน ซึ่งเกิดจากการขาดแคลน/มีปัญหาเรื่องงบประมาณ

3. Political constituency for cooperation หรือเขตเลือกตั้งทางการเมืองที่นำไปสู่ความร่วมมือในการดำเนินงาน เพื่อทำให้เกิดการสนับสนุนทางการเมือง

4. Supportive capacity building หรือการเสริมสร้างขีดความสามารถ ซึ่งอาจเป็นในลักษณะของความช่วยเหลือ/สนับสนุนทางการเงินหรือทุนต่างๆ เพื่อเพิ่มความสามารถในการดำเนินงาน

5. Early and continued support by elected local official หรือการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มต้นจากนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการได้รับเลือกตั้ง

6. Visible advantages of cooperation for participating government หรือมองเห็นถึงข้อได้เปรียบหรือประโยชน์จากความร่วมมือในการดำเนินงานขององค์กรรัฐที่ร่วมมือกัน

7. Existence of a policy entrepreneur or sparkplug หรือการดำรงอยู่ของนโยบายผู้ประกอบการหรือองค์กรที่สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือ

8. Early focus on visible, effective strategies หรือการมองเห็นความสำคัญถึงกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพตั้งแต่แรก ซึ่งทำให้เกิดการเห็นความสำคัญกับการกำหนดแผนงานหรือยุทธศาสตร์ร่วมกัน

9. Emphasis on collaborative skills-building หรือการมุ่งเน้นการสร้างทักษะการทำงานร่วมกัน
Russ Linden (2002) กล่าวว่า ความร่วมมือ มีองค์ประกอบ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนและการสนับสนุนจากประชาชน
2. มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน
3. ผู้สนับสนุนที่ช่วยทำให้ความร่วมมือมีความเป็นไปได้
4. ความไว้วางใจในความสัมพันธ์
5. การพัฒนาที่เป็นเรื่องสำคัญ หรือมีประเด็นที่มีความรุนแรงเพียงพอที่จะจูงใจให้เกิดความร่วมมือ
6. เขตพื้นที่เลือกตั้งของการทำงานร่วมกัน
7. การสร้างผู้นำแห่งความร่วมมือ

Michael McGuire (2006) ระบุถึงปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการสร้างความร่วมมือ ไว้ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Change) นับตั้งแต่ยุคของเกษตรกรรม ยุคสังคมอุตสาหกรรม จนปัจจุบันเป็นยุคของสังคมข่าวสารและสารสนเทศ ซึ่งก่อให้เกิดโครงสร้างที่แผ่กระจายสามารถเชื่อมโยงข้ามผ่านขอบเขตและหน้าที่ขององค์กรได้ ส่งผลให้เกิดโลกที่มีความหลากหลายเป็นอย่างสูง อำนาจจึงกระจาย ไม่รวมศูนย์แบบเดิม รวมทั้งสังคมโลกต้องการความเป็นอิสระและความเป็นปัจเจกชนเป็นอย่างสูง ด้วยเหตุเหล่านี้จึงก่อให้เกิดยุคของเครือข่ายและความร่วมมือ

2. รูปแบบปัญหา (Type of Problem) ปัจจุบันปัญหาต่างๆ ที่ภาครัฐต้องเผชิญ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้องค์การแบบราชการ เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาเรื่องการดูแลสุขภาพพจนามัย การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ไม่มีแนวทางในการแก้ไขที่ชัดเจน หรือไม่มีทางที่จะแก้ไขได้อย่างสมบูรณ์และยั่งยืน จึงมีความต้องการกลไกที่มีความแตกต่าง โดยต้องมีความยืดหยุ่น มีความกว้างขวาง สามารถปรับตัวและดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ จึงเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านั้น

5. กระบวนการความร่วมมือ (Process of Collaboration)

Robert Agranoff และ Michael McGuire (2003) นิยาม“กระบวนการความร่วมมือ” ไว้ว่าเป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้องค์กรต่างๆ หันมาปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถทำให้ประสบความสำเร็จจลุล่วงไปได้ด้วยศักยภาพขององค์กรเพียงองค์กรเดียว หรือถ้าสามารถทำได้ ก็อาจจะประสบความสำเร็จได้ยาก นอกจากนี้ กระบวนการความร่วมมือ ยังถือว่าการเข้ามามีบทบาทของผู้เล่นที่หลากหลาย ในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน ซึ่งภายใต้บริบทของการสร้างความร่วมมือ ต้องมีการสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน รวมทั้งร่วมกันหาข้อตกลง (Reacting Agreement) มากกว่าเป็นแค่การดำเนินการตัดสินใจ (Decision) เพียงอย่างเดียว ซึ่งความพยายามในการหาข้อตกลงร่วมกันนั้นควรวางอยู่บนฐานของความพยายามที่จะสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้น (Consensus-Based) และที่สำคัญที่สุด บทบาทของผู้เล่นแต่ละคนหรือองค์กรแต่ละองค์กรล้วนเป็นไปในลักษณะของการเป็นพันธมิตร (Partners) ไม่ใช่เป็นไปในลักษณะของผู้บังคับบัญชา (Superior) และผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate) (Robert Agranoff, 2006)

จากความหมายของกระบวนการความร่วมมือข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า กระบวนการความร่วมมือประกอบไปด้วยประเด็นหลักๆ ดังต่อไปนี้

1. จำนวนของผู้เล่นหรือองค์กรที่จะเข้าร่วมต้องมีมากกว่าหนึ่ง
2. มีการสร้างความสัมพันธ์ ต้องเป็นไปในลักษณะของพันธมิตร
3. มีการเรียนรู้ร่วมกัน
4. มีการร่วมกันหาข้อตกลง ทั้งนี้ การร่วมกันหาข้อตกลงต้องตั้งอยู่บนฐานความสมานฉันท์

Ann Marie Thomson และ Ted Miller (2002) ทำการวิจัยและพบว่า กระบวนการความร่วมมือมีหลายมิติ ได้แก่ 1) มิติด้านการปกครอง ประกอบด้วย การตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับกฎระเบียบ ซึ่งประกอบด้วย การเจรจาและการทำความเข้าใจร่วมกัน 2) มิติด้านการบริหาร ผู้เกี่ยวข้องในเครือข่ายมีหลากหลายและมีบทบาทแตกต่างกัน เช่น ส่งเสริมสนับสนุน อำนวยความสะดวก สนับสนุนการเงิน โดยแต่ละคนมาร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน 3) มิติด้านความเป็นอิสระ ซึ่งหมายถึง การผสมผสานผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวม 4) มิติด้านการปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากเป็นการพึ่งพาซึ่งกันและกัน 5) มิติการแลกเปลี่ยนและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน หรือการสร้างแนวปฏิบัติร่วมกัน

นอกจากนี้ พฤต เอมมานูเอล ไบระหมาน ได้ประมวลแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการความร่วมมือจากนักวิชาการหลายท่าน และได้นำมาเสนอเพิ่มเติมว่า กระบวนการความร่วมมือที่เกิดขึ้นสามารถพัฒนาและจะก้าวหน้าต่อไปได้นั้น ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหลายประการด้วยกัน ได้แก่ (พฤต เอมมานูเอล ไบระหมาน, 2552)

1. ต้องเริ่มต้นด้วยการวางเป้าหมายร่วมกัน (Common Aims) และมีรายละเอียดที่ชัดเจนหรือมีการแลกเปลี่ยนเป้าหมายซึ่งกันและกัน (Goal Sharing) เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน
2. ต้องมีการไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust)
3. ต้องมีการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารซึ่งกันและกัน ขณะเดียวกันต้องมีการพัฒนาองค์การร่วมกันด้วย ทั้งนี้ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่สามารถนำมาใช้ได้ดังที่ได้นำเสนอ

มานั้น ยกตัวอย่างเช่น การใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) การประชุมทางไกล (Teleconference) การจัดการฐานข้อมูลร่วมกัน (Web-Based Geographic Information System) ตลอดจนการมีเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจอื่น ๆ (Decision-Support Software)

4. ต้องมีการเปิดกว้างทางความคิด (Openness) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน ตลอดจนเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเจรจาพูดคุยเกี่ยวกับประเด็นปัญหา รวมทั้งข้อผิดพลาดต่างๆ ที่แต่ละคนต้องประสบ

5. มีการสร้างปฏิสัมพันธ์ระยะยาวร่วมกัน (Long-Term Interaction)

Peter Smith Ring และ Andrew H. Van De Ven (อ้างถึงใน Ann Marie Thomson, Jame L. Perry, 2006; พรภณ พงษ์เพชร, 2553) ได้นำเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการความร่วมมือไว้ ดังนี้

1. การเจรจา (Negotiation) การที่องค์กรต่างๆ จะมาร่วมมือกันได้ ต้องมีการเจรจาหรือมีการต่อรองทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมถึงการสร้าง ความเข้าใจและการรับรู้ให้ตรงกันอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มที่จะก่อให้เกิดการยอมรับร่วมกันต่อไป หากการเจรจาร่วมกันเกิดผลประโยชน์ต่างตอบแทนด้วยกันทุกฝ่าย องค์กรต่างๆ ที่เข้าร่วมก็จะดำเนินการต่อไป พร้อมทั้งนำไปสู่การตกลงยอมรับซึ่งกันและกัน

2. การตกลงยอมรับ (Commitment) เป็นการสร้างการตกลงยอมรับร่วมกันเพื่อการดำเนินการในอนาคต ผ่านการปฏิสัมพันธ์ต่างๆ ทั้งการจัดทำสัญญาที่เป็นทางการ สัญญาความเชื่อมั่นทางใจ และความสามารถในการจัดการปัญหากรณีที่ต้องกระทำไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินการ

3. การดำเนินการ (Implementation) เป็นการปฏิบัติตามข้อตกลงที่เกิดขึ้นร่วมกันผ่านบทบาทขององค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งควรเป็นการดำเนินการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่ร่วมมือกัน

4. การประเมิน (Assessment) เป็นการประเมินบนพื้นฐานของกระบวนการทั้ง 3 ขั้นตอนข้างต้นว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันหรือไม่ ถ้าหากประเมินแล้วพบว่าข้อตกลงที่ยอมรับร่วมกัน ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนต่อกัน ผู้มีส่วนร่วมต่างๆ ก็จะเริ่มดำเนินการเจรจาใหม่หรือสร้างข้อตกลงร่วมกันใหม่ ทั้งนี้ การเรียกร้องหรือออกจากความร่วมมือขึ้นอยู่กับมุมมองในการเชื่อมโยงต่อกันในความร่วมมือว่ามีมากน้อยเพียงใด และการรักษาความร่วมมือให้ยั่งยืนก็อาจจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานที่นอกเหนือจากโครงสร้างเชิงสถาบันที่เป็นทางการ

6. ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป ร่วมมือกันในการดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการ ซึ่งกิจการนั้นอาจเป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง ไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง หรือหากดำเนินการได้ ก็ต้องอาศัยทรัพยากรต่างๆ เป็นจำนวนมาก อันเป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยลักษณะของความร่วมมือนี้ อาจเป็นไปได้ในลักษณะของความร่วมมือผ่านการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมระหว่างองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น หรือในลักษณะขององค์การความร่วมมือที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายก็ได้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551)

การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นแนวทางสำหรับการเพิ่มขีดความสามารถให้แก่ท้องถิ่นที่มีข้อดีอยู่หลายประการ กล่าวคือ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551)

6.1 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นแนวทางหรือเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น

สภาพปัญหาต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน ได้ทวีความยุ่งยากซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง เช่น ปัญหาด้านการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปัญหาทางสังคม ฯลฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงลำพัง อาจไม่สามารถที่จะจัดการกับปัญหาเหล่านั้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามาร่วมมือกัน สามารถจัดการกับปัญหาเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ในกรณีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ที่มีมักจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อในวงกว้าง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ได้เข้ามาร่วมมือกัน ก็น่าจะสามารถร่วมกันจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ครอบคลุมและรอบด้านมากกว่า รวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ อาจไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ในงานด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง ก็จะได้มีโอกาสเรียนรู้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีขนาดใหญ่ และมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และยังได้รับการดำเนินการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องตามหลักการ

6.2 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถร่วมกันใช้ทรัพยากรต่างๆ อันจะช่วยให้เกิดความประหยัดและความคุ้มค่าในการใช้ ทรัพยากรมากขึ้น

ในสภาพความเป็นจริงนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต่างมีความรับผิดชอบในภารกิจกาจัดบริการสาธารณะพื้นฐานที่เหมือนกัน เช่น กรณีของการจัดการปัญหาขยะ นับเป็นหนึ่งในภารกิจพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ซึ่งโดยทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็มักจะลงทุนในการซื้อรถจัดเก็บขยะ ซื้อที่ดินสำหรับใช้ในการจัดการขยะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ก็ต้องใช้เงินงบประมาณของตนเองเป็นจำนวนมาก แต่หากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่ง สามารถร่วมมือกันแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็ไม่จำเป็นต้องมีรถจัดเก็บขยะหรือที่ดินในการทิ้งขยะร่วมกัน อันเป็นการช่วยให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สามารถประหยัด งบประมาณได้มากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกันกับกรณีของการบำรุงรักษาถนนหนทางต่างๆ แทนที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดตั้งงบประมาณเพื่อจัดซื้อพัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ เป็นของตัวเองแล้ว หากเกิดความร่วมมือระหว่างกันขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็อาจจะร่วมกันซื้อพัสดุอุปกรณ์เหล่านั้น โดยถือเป็นทรัพย์สินที่ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกัน ซึ่งจะช่วยให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประหยัดงบประมาณของตนได้มากขึ้นเช่นกัน

6.3 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นมาตรการในการเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ส่งผลกระทบในเชิงโครงสร้างต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นแนวทางอื่นๆ

โดยปกติแล้ว การเสริมสร้างสมรรถนะหรือศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถดำเนินการได้ในหลายวิธีการ ในบางประเทศ การดำเนินการเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการโดยการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Amalgamation) ซึ่งการยุบรวมนี้ จะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่และมีศักยภาพมากขึ้น แต่การดำเนินการเช่นนั้น จะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และประการสำคัญ การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจส่งผลให้ช่องว่างระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น อันจะส่งผลให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสามารถในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้น้อยลง อย่างไรก็ตาม การสร้างองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นวิธีการเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ท้องถิ่น โดยไม่ส่งผลกระทบดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น เพราะองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่ส่งผลกระทบในเชิงโครงสร้างใดๆ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีข้อดีหลายประการตามที่ได้กล่าวมา แต่ทว่าในกระบวนการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีข้อที่ควรพิจารณาอยู่ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551)

1. กรอบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นกระบวนการริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเป้าหมายที่สำคัญเพื่อช่วยให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบางอย่างให้ลุล่วงไปได้ โดยมีหัวใจสำคัญอยู่ที่การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันเป็นภาคีสมาชิก เพราะฉะนั้น การริเริ่มกรอบความร่วมมือจึงไม่ควรเป็นกระบวนการที่รัฐหรือราชการส่วนกลางเป็นผู้ชี้แนะ (Top-down Process) ในทางกลับกัน ความร่วมมือที่เกิดขึ้นควรเกิดจากการที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตระหนักถึงสภาพความสำคัญของปัญหา และมีความปรารถนาที่จะร่วมมือกันเป็นภาคีสมาชิก เพื่อจัดการกับสภาพปัญหาดังกล่าว อันจะช่วยให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นมีความยั่งยืน

2. การวางรูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการศึกษาข้อมูลและทางเลือกต่างๆ ที่ดี

เนื่องจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถกระทำได้ในหลายลักษณะ เช่น

- ความร่วมมือในการบริหารจัดการบริการสาธารณะร่วมกันเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง เช่น การร่วมกันบริหารจัดการขยะ หรือการดำเนินกิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐานหรือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพียงด้านเดียว

- ความร่วมมือในการบริหารจัดการบริการสาธารณะร่วมกันในหลายๆ ด้านควบคู่กันไป เช่น การจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือที่มีเป้าหมายเพื่อดำเนินกิจกรรมทั้งด้านการจัดการขยะ และด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น

- ความร่วมมือในการบริหารจัดการบริการสาธารณะในท้องถิ่นร่วมกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกร่วมกันว่าจ้างให้องค์กรภายนอกดำเนินการกิจของศูนย์ความร่วมมือ เป็นต้น

ดังนั้น ในการกำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นจะต้องมีการศึกษาถึงข้อมูลต่างๆ อย่างรอบคอบ อาทิ สภาพปัญหาหรือความต้องการของแต่ละท้องถิ่นที่มีร่วมกัน ศักยภาพในการบริหารจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ตลอดจนบริบททางสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่น เป็นต้น รวมไปถึงจุดดี จุดด้อย ของรูปแบบความร่วมมือในแต่ละแบบ เพื่อให้รูปแบบของความร่วมมือที่นำมาใช้มีลักษณะสอดคล้องกับท้องถิ่นมากที่สุด

3. การเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ในระยะเริ่มต้น

การประสานความร่วมมือและความเข้าใจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญในการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในการริเริ่มกรอบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องคำนึงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในกระบวนการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ จำเป็นจะต้องทำให้แน่ใจว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ได้มีโอกาสนำเสนอถึงแนวคิดความต้องการของตนเองอย่างกว้างขวาง เพื่อมิให้เกิดปัญหาและข้อขัดแย้งอื่นๆ ต่อไปในอนาคต

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมภาคีสมาชิกความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีจำนวนที่เหมาะสม

ในการริเริ่มองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องคำนึงถึงจำนวนภาคีสมาชิกที่จะเข้าร่วมด้วย โดยในระยะเริ่มต้นนั้น จำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกไม่ควรมีมากเกินไป เพราะหากในระยะเริ่มต้นมีภาคีสมาชิกเป็นจำนวนมาก จะส่งผลให้ การประชุมเพื่อหารือถึงกรอบและแนวทางของความร่วมมือหาข้อสรุปร่วมกันได้ยาก เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างมีความเห็นและความต้องการที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งสภาพเช่นนี้ จะทำให้ไม่สามารถเริ่มต้นการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้

5. การบริหารงานขององค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยภาคส่วนต่างๆ

การทำงานขององค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักถูกตั้งข้อสังเกตว่าเป็นการทำงานที่มีความเป็นเอกเทศ โดยที่กลไกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบการทำงานได้ ดังเช่น การตรวจสอบของสภาต่อฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในการบริหารงานขององค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงกระบวนการหรือช่องทางที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ภายในท้องถิ่น สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างโปร่งใสด้วย รวมทั้งในกรณีที่พบว่าการปฏิบัติงานขององค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความผิดพลาด หรือไม่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ ก็ควรต้องมีกระบวนการรับผิดชอบของผู้บริหารด้วย

7. ขั้นตอนการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 2 แห่งขึ้นไป มีความคิดริเริ่มตรงกันที่จะรวมกลุ่มเพื่อสร้างความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยผ่านการจัดทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นแล้ว ขั้นตอนการสร้างความร่วมมือที่ตัวแทนคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง จำเป็นต้องร่วมกันดำเนินการ มีดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551)

ขั้นตอนที่ 1 : การประชุมหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้ และประสบการณ์

การจัดประชุมร่วมกันระหว่างตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้ และประสบการณ์ ตลอดจนสภาพปัญหาในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ อันจะนำไปสู่การค้นพบทางออกร่วมกันในการสร้างร่วมมือเพื่อจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น ซึ่งมีแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. การประชุมหารือเพื่อรวมกลุ่ม

การประชุมหารือในลำดับแรกสุดในกระบวนการสร้างร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเริ่มต้นจากการประชุมหารือกันระหว่างตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ในการจัดทำความตกลงเพื่อดำเนินภารกิจการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน ซึ่งการประชุมหารือในลำดับแรกนี้ จะมีเป้าหมายหลักเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้แสดงเหตุผล ความจำเป็น และความต้องการในการเข้าร่วมกลุ่มกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ อันจะนำไปสู่การกำหนดกรอบและแนวทางในการรวมกลุ่มระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลำดับต่อไป

1.1 ประเด็นในการประชุมหารือ

เนื่องจากสาระสำคัญในการประชุมหารือในลำดับแรกนี้ จะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดกรอบและแนวทางในการรวมกลุ่มระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การประชุมหารือในขั้นตอนการรวมกลุ่มระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ จึงควรดำเนินการประชุมหารือตามลำดับประเด็น ดังต่อไปนี้

1.1.1 การเปิดโอกาสให้ตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะเข้าร่วมกลุ่มแต่ละแห่ง นำเสนอสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง ตลอดจนความจำเป็นและความต้องการในการสร้างร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน

1.1.2 การอธิบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือทราบถึงหลักการแนวทาง และความเป็นไปได้ในการสร้างร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภารกิจร่วมกัน เพื่อสร้างพื้นฐานความเข้าใจที่ตรงกัน ซึ่งสาระสำคัญในส่วนนี้อาจจำเป็นต้องขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจังหวัด ช่วยชี้แจงทำความเข้าใจในหลักการสร้างร่วมมือ ตามแนวทางการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย

1.1.3 ร่วมกันแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อพิจารณากำหนดขอบข่ายภารกิจที่จะร่วมกันดำเนินการ วัตถุประสงค์ ตลอดจนเป้าหมาย และประโยชน์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งคาดหวังว่าจะได้รับการสร้างความร่วมมือ

1.1.4 ร่วมกันพิจารณาหาข้อสรุปเบื้องต้นในการรวมกลุ่มความร่วมมือ ประกอบด้วย ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งเห็นพ้องต้องกันและเต็มใจที่จะร่วมมือกันดำเนินการ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกที่สมัครใจเข้าร่วมกลุ่ม

1.2 วิธีการจัดการประชุม

การจัดประชุมหารือระหว่างตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสนใจจะเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือในขั้นแรกนี้ อาจจำเป็นต้องอาศัยความสมัครใจและความเสียสละของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง เพื่อรับอาสาเป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกการจัดการประชุมขึ้น โดยอาศัยสถานที่ประชุมภายในสำนักงานที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับอาสาเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม อาจเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้เข้าร่วมประชุมมากที่สุดในกลุ่ม เช่น การมีห้องจัดประชุมที่พร้อมอำนวยความสะดวก มีบุคลากรเพียงพอ หรือตั้งอยู่ไม่ไกลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ มากนัก

สำหรับผู้เข้าร่วมการประชุมหารือในขั้นตอนการรวมกลุ่มนี้ ควรประกอบด้วย

- (1) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนใจรวมกลุ่มความร่วมมือ
- (2) ประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนใจรวมกลุ่มความร่วมมือ
- (3) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนใจรวมกลุ่มความร่วมมือ
- (4) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจังหวัด

1.3 เป้าหมายของการประชุมหารือ

สำหรับผลลัพธ์ที่พึงปรากฏหลังจากการดำเนินการประชุมหารือเพื่อการรวมกลุ่มในขั้นตอนนี้ ควรประกอบด้วย

- (1) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความเข้าใจร่วมกันในหลักการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น
- (2) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งมีความเห็นพ้องต้องกันที่จะร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ
- (3) เกิดการรวมกลุ่มบนพื้นฐานความสมัครใจของภาคีสมาชิกที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการบริการสาธารณะในท้องถิ่นร่วมกัน

2. การประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาเห็นชอบในการเข้าร่วมกลุ่ม

ภายหลังจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสนใจเข้าร่วมกลุ่มกัน ได้ร่วมประชุมหารือเพื่อตัดสินใจรวมกลุ่มกันเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง จำเป็นต้องมีการนำผลการประชุมหารือเพื่อรวมกลุ่มความร่วมมือมารายงานต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาเห็นชอบต่อการตัดสินใจของผู้บริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน

2.1 ประเด็นในการประชุมหารือ

2.1.1 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำเสนอหลักการ และแนวทางในการรวมกลุ่มระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดบริการสาธารณะร่วมกัน ให้สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดความเข้าใจ และเล็งเห็นถึงความจำเป็น ตลอดจนประโยชน์ที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับจากการรวมกลุ่มความร่วมมือ

2.1.2 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชักถามข้อสงสัย ตลอดจนอภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อการตัดสินใจเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือ

2.1.3 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอความเห็นชอบจากที่ประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือ หากที่ประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีมติอย่างถึงที่สุดว่าไม่เห็นชอบ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ก็มีความจำเป็นต้องแจ้งต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ รับทราบ และถอนตัวจากกระบวนการรวมกลุ่มความร่วมมือ

2.2 วิธีการจัดประชุม

การประชุมหารือระหว่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาตัดสินใจการเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือนี้ เป็นการจัดประชุมในลักษณะเดียวกับการประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการอยู่เป็นประจำ โดยอาจบรรจุให้เรื่องการพิจารณาตัดสินใจเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือเป็นวาระหนึ่งในการประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้

2.3 เป้าหมายของการประชุมหารือ

สำหรับผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาหลังจากการดำเนินการประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาการตัดสินใจรวมกลุ่มในขั้นตอนนี้ ควรประกอบด้วย

2.3.1 สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความเข้าใจร่วมกันในหลักการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น และรับทราบวัตถุประสงค์ ตลอดจนผลที่จะได้รับจากการตัดสินใจเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือ

2.3.2 สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในหลักการของการเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือ

3. การประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมท้องถิ่น

หลังจากตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประชุมหารือในเบื้องต้นเกี่ยวกับความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือระหว่างกัน และมีข้อสรุปร่วมกันชัดเจนว่าจะเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่ตกลงเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือ จะต้องนำข้อสรุปจากการประชุมหารือเกี่ยวกับการรวมกลุ่มความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะ รายงานให้ประชาคมท้องถิ่นในพื้นที่บริการของตนเองได้รับทราบ และมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยน ชักถาม และแสดงความคิดเห็นต่อการตัดสินใจรวมกลุ่มความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ

3.1 ประเด็นในการประชุมหารือ

ประเด็นที่คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องชี้แจงต่อประชาคมท้องถิ่น ควรครอบคลุมสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

3.1.1 การรายงานให้ประชาชนในท้องถิ่นรับทราบถึงการตัดสินใจของคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกกลุ่มความร่วมมือ

3.1.2 การชี้แจงให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความเข้าใจ และเล็งเห็นถึงความสำคัญ ตลอดจนประโยชน์ที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับจากการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการบริการสาธารณะร่วมกัน

3.1.3 การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้แสดงความคิดเห็น และซักถามข้อสงสัยเกี่ยวกับการตัดสินใจเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมืออย่างเต็มที่ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน และนำไปสู่ฉันทามติทางการเมือง

3.1.4 การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้คัดเลือกและแต่งตั้งตัวแทนประชาคมท้องถิ่นขึ้นมาจำนวนหนึ่ง เพื่อเป็นตัวแทนประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำลังจะเกิดขึ้นในลำดับต่อไป

3.2 วิธีการจัดประชุม

ตัวแทนคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ร่วมกับประชาชนในท้องถิ่นจัดเวทีประชาคมท้องถิ่นขึ้น โดยมีวาระสำคัญเพื่อชี้แจงให้ประชาชนในท้องถิ่นรับทราบเกี่ยวกับแนวทางการจัดบริการสาธารณะโดยการรวมกลุ่มระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจมีการจัดทำเอกสารเผยแพร่เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับจากการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3 เป้าหมายของการประชุมหารือ

สำหรับผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาหลังจากการดำเนินการประชุมหารือร่วมกันระหว่างตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาคมท้องถิ่นในขั้นนี้ ควรประกอบด้วย

1) ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความเข้าใจและรับรู้ถึงความสำคัญและประโยชน์ที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับจากการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นร่วมกัน

2) มีการแต่งตั้งบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาคมท้องถิ่น เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลำดับต่อไป

4. การประชุมร่วมระหว่างคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเตรียมการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ

หลังจากตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งมีความเห็นพ้องต้องกันในหลักการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและตัดสินใจเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกกลุ่มความร่วมมือแล้ว ตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกจำเป็นต้องร่วมกันจัดประชุมหารือเพื่อระดมความคิดเห็น แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ตลอดจนข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการวางแผนงานในการออกแบบร่างบันทึกข้อตกลงความ

ร่วมมือในลำดับต่อไป ซึ่งการประชุมหารือในขั้นตอนการเตรียมการก่อนจะไปสู่กระบวนการจัดทำบันทึกข้อตกลงนี้ ควรมีการจัดประชุมร่วมกันอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

4.1 ประเด็นในการประชุมหารือ

การประชุมหารือระหว่างตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขั้นตอนการเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ควรมีการประชุมหารือโดยมีลำดับประเด็นในการประชุมหารือ ดังต่อไปนี้

4.1.1 ตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกนำเสนอข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองให้ที่ประชุมรับทราบ เพื่อนำข้อมูลพื้นฐานทั้งหมดมารวบรวมจัดทำเป็นฐานข้อมูลรวมของกลุ่มความร่วมมือสำหรับการวิเคราะห์และกำหนดรูปแบบความร่วมมือที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในขั้นตอนการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในลำดับต่อไป

สำหรับข้อมูลพื้นฐานที่ตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกต้องนำมาเสนอต่อที่ประชุม ประกอบด้วย

(1) แผนที่แสดงเขตพื้นที่ให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงให้เห็นตำแหน่งที่ตั้งของสำนักงานที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เส้นทางคมนาคมหลักในพื้นที่ พื้นที่หมู่บ้านในเขตรับผิดชอบ ตำแหน่งที่ตั้งแหล่งน้ำดิบ คลองชลประทาน แหล่งกำจัดขยะในพื้นที่บ่อบำบัดน้ำเสีย สถานศึกษา และสถานพยาบาลในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะในด้านที่ร่วมมือกัน

(2) ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของพื้นที่ ประกอบด้วย ข้อมูลด้านประชากร ข้อมูลด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม ข้อมูลด้านสังคม และข้อมูลด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูลควรมีความสมบูรณ์และมีรูปแบบเดียวกัน

(3) ข้อมูลศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ข้อมูลสถานะการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลอัตราค่าจ้างบุคลากร และข้อมูลบัญชีพัสดุครุภัณฑ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) แผนพัฒนาท้องถิ่น 3 ปี และแผนงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณปัจจุบัน ซึ่งผ่านการอนุมัติจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว

4.1.2 ตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำเสนอสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ของตนเอง และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการจัดการปัญหาดังกล่าวเทียบเคียงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ เพื่อนำไปสู่การค้นหาลู่ทางที่เป็นไปได้ร่วมกันในการจัดการปัญหาผ่านการสร้างความร่วมมือ

4.1.3 ที่ประชุมตัวแทนคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกระดมความคิดเห็นเพื่อร่วมกันกำหนดเป้าหมายและวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนของการรวมกลุ่มความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำลังจะเกิดขึ้น

4.2 วิธีการจัดประชุม

การจัดประชุมหารือระหว่างคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตัดสินใจเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือในขั้นนี้ เป็นการประชุมเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนจะไปสู่ขั้นตอนการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ซึ่งอาจมีการประชุมหารือร่วมกันมากกว่า 1 ครั้ง จนกว่าการเตรียมความพร้อมด้านข้อมูล การกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายของการสร้างความร่วมมือจะดำเนินการเสร็จเรียบร้อย ดังนั้น ในขั้นตอนการเตรียมความพร้อมนี้ ที่ประชุมอาจกำหนดให้มีการจัดประชุมเป็นประจำทุกเดือนหรือมากกว่านั้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล และความสะดวกในการเข้าร่วมประชุมของภาคีสมาชิก เป็นสำคัญ สำหรับผู้เข้าร่วมการประชุมหารือในขั้นตอนการเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือนี้ ควรประกอบด้วย

- (1) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รวมกลุ่มความร่วมมือ
- (2) ประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รวมกลุ่มความร่วมมือ
- (3) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รวมกลุ่มความร่วมมือ
- (4) ตัวแทนประชาคมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตัวแทนกลุ่มทางสังคม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการบริการสาธารณะในชุมชน เช่น ตัวแทนธนาคารขยะ ตัวแทนอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เป็นต้น

4.3 เป้าหมายของการประชุมหารือ

สำหรับผลลัพธ์ที่พึงปรากฏหลังจากการดำเนินการประชุมหารือร่วมกันระหว่างตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าเป็นภาคีสมาชิกกลุ่มความร่วมมือในขั้นนี้ ควรประกอบด้วย

- (1) เกิดฐานข้อมูลรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกกลุ่มความร่วมมือ
- (2) รับทราบสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกแต่ละแห่ง ตลอดจนความต้องการที่คาดว่าจะได้รับการสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการบริการสาธารณะในท้องถิ่นร่วมกัน

- (3) มีการกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายร่วมที่ชัดเจนในการสร้างความร่วมมือ

ฉะนั้น การประชุมหารือทั้งหมดที่เกิดขึ้นในขั้นตอนแรกนี้ กล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเริ่มจากการมีตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง เล็งเห็นถึงความจำเป็นและความต้องการที่จะรวมกลุ่มกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อร่วมมือกันบริหารจัดการบริการสาธารณะในท้องถิ่น บนเงื่อนไขของการมีสภาพปัญหาในท้องถิ่นร่วมกัน ซึ่งการร่วมมือกันดำเนินการแก้ปัญหา จะช่วยให้การบริหารจัดการบริการสาธารณะของแต่ละท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่ากว่าการดำเนินการเอง

ซึ่งผลที่เกิดขึ้นจากการประชุมในขั้นตอนแรกนี้ ไม่ว่าจะป็นฐานข้อมูลสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ข้อมูลด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิก ตลอดจนวิสัยทัศน์ และเป้าหมายในการรวมกลุ่มความร่วมมือ จะเป็นข้อมูลที่สำคัญสำหรับการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ การจัดทำระเบียบ ตลอดจนแผนการดำเนินกิจกรรมของศูนย์ความร่วมมือในลำดับต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 : การจัดทำบันทึกข้อตกลงและจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ร่วมกันจัดประชุมเพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดทำบันทึกข้อตกลงเรียบร้อยแล้ว ในขั้นตอนที่ 2 นี้ จะเข้าสู่กระบวนการจัดทำแบบบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์และกรอบกติกาของการสร้างความร่วมมือที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันขึ้น และบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่ได้จัดทำขึ้นนี้ จะมีผลผูกมัดตามข้อตกลงหลังจากมีการลงนามโดยตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกแล้ว

การลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก จะนำไปสู่การจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือขึ้น โดยจะมีการจัดโครงสร้างองค์กรและมีระบบบริหารงานที่เป็นเอกเทศจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศูนย์ความร่วมมือจะมีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการบริการสาธารณะของท้องถิ่น ในด้านที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกได้ตกลงกันไว้ว่าจะร่วมกันจัดการ โดยมอบหมายให้คณะกรรมการศูนย์ความร่วมมือเป็นเจ้าภาพในการดำเนินงานตามแผนการดำเนินงานที่ได้กำหนดร่วมกัน

1. การกำหนดรูปแบบของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ

สิ่งสำคัญอันดับแรก ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องร่วมกันสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนให้เกิดขึ้นก่อนจะดำเนินการจัดทำแบบบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ การตกลงกันให้ชัดเจนตั้งแต่เริ่มแรกว่า รูปแบบการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำลังจะเกิดขึ้นนั้นเป็นการสร้างความร่วมมือในรูปแบบใด ในจำนวน 2 รูปแบบ ต่อไปนี้

รูปแบบที่หนึ่ง การจัดบริการสาธารณะร่วมกัน โดยศูนย์ความร่วมมือที่ตั้งขึ้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินงานภายใต้ระเบียบกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติอยู่เดิม ซึ่งการสร้างความร่วมมือในรูปแบบนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการร่วมมือกันสามารถดำเนินการรวมกลุ่มเพื่อสร้างความร่วมมือกันได้ทันที โดยได้รับความเห็นชอบของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

รูปแบบที่สอง การจัดบริการสาธารณะร่วมกัน โดยการจัดตั้ง “สหการ” ซึ่งฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการบริหารจัดการภารกิจได้อย่างอิสระ หากจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้ จะต้องดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อนในภายหลัง

2. การกำหนดสาระสำคัญของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ

เมื่อตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกและฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำบันทึกข้อตกลง ได้ข้อสรุปร่วมกันเกี่ยวกับรูปแบบในการสร้างความร่วมมือแล้ว สิ่งที่จะต้องดำเนินการในขั้นตอนต่อไป ก็คือ การร่วมกันกำหนดสาระสำคัญของร่างบันทึกข้อตกลง ซึ่งจะกลายเป็นกรอบของการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือต่อไป โดยสาระสำคัญในการร่างบันทึกข้อตกลง ควรมีข้อกำหนดเบื้องต้นทั่วไปประกอบด้วย

2.1 ชื่อศูนย์ความร่วมมือ (Name) ให้ระบุชื่อเรียกของศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกิจกรรมที่จัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 ที่ตั้งศูนย์ความร่วมมือ (Location) ร่วมระบุที่ตั้งสำนักงานศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจแยกออกได้เป็นที่ทำการศูนย์สำนักงานใหญ่ อันเป็นศูนย์บัญชาการหลัก และที่ทำการศูนย์สาขาย่อย หากขอบเขตของพื้นที่การให้บริการของศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว้างขวาง เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินกิจกรรมสู่พื้นที่บริการสาธารณะต่อประชาชน เช่น กิจกรรมบรรเทาสาธารณภัย เมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ ศูนย์สาขาย่อยที่ใกล้ที่เกิดเหตุที่สุดจะสามารถส่งรถดับเพลิงเข้าไปดับไฟในพื้นที่ได้อย่างทันท่วงที

2.3 เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิก (Members) ให้ระบุถึงการเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของศูนย์ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง จำต้องได้รับเสียงสนับสนุนจำนวนเท่าใดจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมทั้งกำหนดวันเพื่อทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ทราบก่อนลงนาม

2.4 วัตถุประสงค์ (Purpose) ระบุถึงวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจกรรมร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

2.5 ระยะเวลาของบันทึกข้อตกลง (Term of agreement) ระบุถึงระยะเวลาของบันทึกข้อตกลงว่าควรจะดำเนินกิจกรรมภายในระยะเวลาเท่าใด ตั้งแต่ วัน/เดือน/ปี ถึง วัน/เดือน/ปี รวมถึงหลักเกณฑ์ในการขยายระยะเวลาเพิ่มเติม และหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงแก้ไข พร้อมทั้งระบุระยะเวลาในการแก้ไขบันทึกข้อตกลงภายหลังจากการดำเนินการไปแล้วเป็นเวลากี่ปี

2.6 การวางแผนการดำเนินงาน (Planning) ระบุถึงการจัดทำแผนการดำเนินงานสำหรับใช้เป็นกรอบทิศทางสำหรับการบริหารจัดการ โดยระบุกิจกรรม ภารกิจ โครงการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการร่วมกัน

2.7 ขอบข่ายของการจัดทำบริการ (Scope of services/Service agreement) ให้ระบุว่าขอบข่ายและกิจกรรมของศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะครอบคลุมภารกิจใดบ้าง

2.8 ขอบเขตของพื้นที่การให้บริการ (Geographic service area) ระบุถึงขอบเขตพื้นที่ที่จะต้องมีการดำเนินการจัดทำบริการภายใต้บันทึกข้อตกลงนี้ให้ชัดเจนว่าครอบคลุมกว้างขวางเพียงใด

2.9 โครงสร้างและระบบการบริหาร (Administrative structure) ควรระบุ 5 เนื้อหาสำคัญอันได้แก่ (1) รูปแบบการบริหารงาน (2) จำนวนของคณะกรรมการบริหารและวาระการดำรงตำแหน่ง (3) ที่มาของตัวแทน (4) เลขานุการของคณะกรรมการบริหาร และ (5) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร

2.10 การบริหารงบประมาณ (Financial administrative) ในการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือจะต้องกำหนดให้ภาคีสมาชิกต้องมีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนในทุกรอบปี ให้กับศูนย์ความร่วมมือ ตามจำนวนสัดส่วนของการรับบริการตามที่ภาคีสมาชิกได้ร่วมตกลงกัน ทั้งนี้ควรร่วมกันกำหนดผู้รับผิดชอบในการเบิกจ่ายเงินอุดหนุน

2.11 การจัดการพัสดุและครุภัณฑ์ (Access management) ควรร่วมกันกำหนดผู้รับผิดชอบหลักในการจัดการพัสดุและครุภัณฑ์ ทั้งการจัดซื้อจัดจ้าง และการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหาร รวมถึงการคิด

คำนวณเป็นตัวเงินในทุก ๆ รอบปีงบประมาณ อันได้แก่ การคิดค่าเสื่อมราคาของพัสดุ การคิดต้นทุนต่อหน่วยของการดำเนินกิจกรรมในแต่ละครั้ง เพื่อใช้ในการคิดสัดส่วนของความรับผิดชอบในการดำเนินงานครั้งต่อไป

2.12 การประชุมและการตัดสินใจ (Meeting and decision making) ควรระบุถึงการกำหนดกรอบของการประชุมซึ่งจะต้องจัดให้มีขึ้นว่าจะมีความถี่มากน้อยเพียงใด รวมถึงการกำหนดการประชุมประจำปีเพื่อสรุปผลการดำเนินงานของศูนย์ความร่วมมือที่ผ่านมา

2.13 การตรวจสอบและประเมินผลงาน (Verifying and evaluating) ควรร่วมกันกำหนดวิธีการและขั้นตอนตรวจสอบและประเมินผลงานในการดำเนินกิจกรรม

2.14 การแก้ไขบันทึกข้อตกลง (Editing) ควรร่วมกันกำหนดวิธีการและขั้นตอนแก้ไขบันทึกข้อตกลง

2.15 การยกเลิกบันทึกข้อตกลง (Canceling) ควรร่วมกันกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการยกเลิกบันทึกข้อตกลง

การกำหนดสาระสำคัญของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือนั้น ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญ ซึ่งต้องดำเนินการอย่างละเอียดรอบคอบ เพราะข้อความทั้งหมดที่ได้ระบุไว้ในบันทึกข้อตกลงจะมีผลผูกมัดต่อการดำเนินงานของศูนย์ความร่วมมือในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการจัดโครงสร้างองค์กร การจัดระบบบริหาร การจัดสรรงบประมาณอุดหนุน ตลอดจนการใช้งานพัสดุครุภัณฑ์ในการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน ดังนั้น ข้อตกลงที่ดีที่สุดสำหรับทุกฝ่ายจึงควรเป็นข้อตกลงที่กำหนดขึ้นจากการพิจารณาข้อมูลศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก ทั้งนี้เพื่อให้ข้อตกลงที่เกิดขึ้นมีความสมเหตุสมผล บนพื้นฐานของความเป็นจริงที่ทุกฝ่ายยอมรับ ไม่ใช่ข้อตกลงที่เอื้อให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากการสร้างความร่วมมือ ในขณะเดียวกัน สาระสำคัญในบันทึกข้อตกลงนั้นจะต้องไม่ขัดแย้งกับระเบียบและกฎหมายท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันด้วย

3. กระบวนการอนุมัติบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ

เมื่อมีการกำหนดรายละเอียดในร่างบันทึกข้อตกลงครบถ้วนแล้ว ร่างบันทึกข้อตกลงดังกล่าวจะต้องผ่านกระบวนการอนุมัติร่างบันทึกข้อตกลงเสียก่อน จึงจะถือว่าเป็นบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่สมบูรณ์ และพร้อมสำหรับการลงนามในขั้นตอนต่อไป สำหรับกระบวนการอนุมัติบันทึกข้อตกลง ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 เมื่อคณะจัดทำร่างบันทึกข้อตกลงมีฉันทามติเห็นชอบอย่างไม่เป็นทางการ

ขั้นตอนที่ 2 ให้ส่งร่างบันทึกข้อตกลงไปยังสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกแต่ละแห่ง เพื่อดำเนินการอนุมัติร่างบันทึกข้อตกลง

ขั้นตอนที่ 3 คณะจัดทำร่างบันทึกข้อตกลงประชุมเพื่อพิจารณาร่างบันทึกข้อตกลงรอบสุดท้าย โดยอาจเชิญผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นร่วมให้คำปรึกษา หรือกรณีมีปัญหาที่อาจขอคำแนะนำจากท้องถิ่นจังหวัดของตนได้

ขั้นตอนที่ 4 การลงนามในบันทึกข้อตกลงอย่างเป็นทางการ โดยนายกองครปครองส่วนท้องถิ่นของภาคีสมาชิกแต่ละแห่ง ต่อหน้าพยาน อันได้แก่ ท้องถิ่นจังหวัด นายอำเภอ และตัวแทนภาคประชาชน และภาคีสมาชิกแต่ละแห่งต่างถือบันทึกข้อตกลงไว้ฝ่ายละ 1 ฉบับ

ขั้นตอนที่ 5 เมื่อได้รับการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ ให้รายงานต่อท้องถิ่นจังหวัด นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และประชาชนในพื้นที่ขอบเขตการให้บริการทราบโดยทั่วกัน

8. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2539 อ้างถึงใน การุณย์ คล้ายคลึง, 2550) ได้พิจารณานิยามและความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

1. บริการสาธารณะ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งก็คือ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนสูง และรัฐไม่มีความพร้อม จึงต้องมอบให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นดำเนินการจัดทำแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนาจก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัย รวมทั้งควบคุมค่าบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุด และเดือดร้อนน้อยที่สุด

2. บริการสาธารณะ จะต้องมิวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยความต้องการส่วนรวมของประชาชน อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบาย และความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำ จึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชน ทั้งสองประการดังกล่าว กิจการใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสุขสบายของประชาชน รัฐก็ต้องเข้าไปจัดทำกิจการนั้น และนอกจากนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2547) ได้รวบรวมความหมายของบริการสาธารณะ ตามที่มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

Rene Chapus (1996 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547) กล่าวว่า กิจกรรมใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์

Geston Je ze (1998 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547) กล่าวว่า การจะพิจารณาว่ากิจกรรมใดเป็นบริการสาธารณะ ให้ดูที่จุดมุ่งหมายของการก่อตั้งองค์กรหรือกิจกรรมนั้น

Jean de Soto (1994 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547) กล่าวว่า คำนิยามของบริการสาธารณะ อาจแยกเป็นสองลักษณะ โดยพิจารณาจากลักษณะทางด้านการเมืองกับลักษณะทางด้านกฎหมาย

ก. ลักษณะทางการเมือง บริการสาธารณะ ได้แก่ สิ่งที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการของคนในชาติ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น ความปลอดภัย จนกระทั่งถึงความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ โดยรัฐอาจทำเองหรือมอบให้คนอื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำก็ได้

ข. ลักษณะทางด้านกฎหมาย บริการสาธารณะ ประกอบด้วยเงื่อนไขสามประการ คือ

- (1) เกิดขึ้นจากผู้ปกครองประเทศ หรือจากแนวทางที่ผู้ปกครองประเทศวางไว้
- (2) มีความต้องการจากประชาชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม
- (3) เกิดความไม่เพียงพอหรือไม่สามารถจัดทำได้โดยเอกชน

ในเวลาต่อมา เงื่อนไข 3 ประการนี้ ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะในปัจจุบัน ในทางทฤษฎีนั้น บริการสาธารณะ แบ่งได้สองประเภทใหญ่ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลรักษาความปลอดภัย และความสงบสุขของชุมชน บริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองต้องอาศัย “อำนาจพิเศษ” ตามกฎหมายมหาชน ในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง ส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้ เนื่องจากกิจกรรมของบริการสาธารณะทางปกครอง เป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้ง “อำนาจพิเศษ” ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบบริการสาธารณะประเภทนี้ให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ โดยบริการสาธารณะทางปกครอง จะ ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

แต่เดิมนั้น บริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านั้นมีมากขึ้น และมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไปจึงเกิด “ประเภท” ใหม่ๆ ของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เป็นบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่งที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการ แต่มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินการให้บริการของเอกชน โดยข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น มีอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ

1. วัตถุประสงค์ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง จะมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมีวัตถุประสงค์ บริการทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน
2. วิธีปฏิบัติงาน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง จะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทาง

อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม จะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นมาจากแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

3. แหล่งที่มาของเงินทุน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง จะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น แหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ

นอกจากลักษณะสำคัญทั้งสามประการที่ใช้เป็นตัวแบ่งประเภทของบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ออกจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมแล้ว นักทฤษฎีกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสหลายคน ยังมองอีกว่า สถานภาพของผู้ใช้บริการสาธารณะทั้งสองประเภท ยังมีความแตกต่างกันอีกด้วย กล่าวคือ ผู้ใช้บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองนั้น สถานภาพของผู้ใช้บริการจะถูกกำหนดโดยกฎข้อบังคับทั้งหมด ตั้งแต่การกำหนดองค์กร การจัดองค์กร และการปฏิบัติงานการให้บริการสาธารณะประเภทนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการจะมีลักษณะเป็นนิติกรรมที่มีเงื่อนไข (Acted Condition) ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการของบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จะมีลักษณะเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชน

อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ (วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม, 2539)

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน คือ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติ หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค ดังนั้น กิจกรรมใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะ จึงไม่เป็นบริการสาธารณะ

2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะ เป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะ จึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ โดยหลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะที่ดีนั้น จะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะรวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หมายความว่า การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ เพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน

ฉะนั้น จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า การให้บริการสาธารณะ หมายถึง การที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะเป็นของรัฐหรือเอกชนดำเนินการส่งต่อบริการให้แก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนร่วม โดยที่การให้บริการมีลักษณะที่เป็นระบบ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ คือ (1) หน่วยงานและบุคคลที่ทำหน้าที่ให้บริการ (2) ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร (3) กระบวนการและกิจกรรม (4) ช่องทางการให้บริการ (5) ผลผลิตหรือตัวบริการ และ (6) ผลกระทบหรือคุณค่าที่มีต่อผู้รับบริการ โดยการให้บริการสาธารณะจะเริ่มต้นจากความจำเป็นและความต้องการของประชาชน ความจำเป็นของการให้บริการสาธารณะโดยทั่วไปแล้ว จะเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินงานตามกฎหมายหรือเพื่อเหตุผลด้านความมั่นคงของประเทศ เช่น การทำบัตรประชาชน การทำใบขับขี่รถ การจัดเก็บภาษีอากร การเกณฑ์ทหาร การป้องกันภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น หรืออาจเกิดจากความต้องการของประชาชนหรือเอกชน เช่น ความต้องการได้รับบริการในด้านสาธารณสุข ปลอดภัย ความต้องการของหน่วยธุรกิจต่างๆ ที่เสนอความต้องการให้แก่รัฐ เป็นต้น

ทั้งนี้ พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ และ ปิยะนุช เงินคล้าย (2545) ได้กล่าวถึง หลักการบริการสาธารณะที่ดีไว้ที่น่าสนใจว่ามีดังนี้

1. หลักประสิทธิภาพ หมายถึง การให้บริการที่ได้ผลลัพธ์สูง แต่ใช้ทรัพยากรน้อยและคุ้มค่า
2. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การให้บริการได้ครบตามขอบข่ายของอำนาจหน้าที่
3. หลักการตอบสนอง หมายถึง การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงการให้บริการของรัฐได้อย่างไม่จำกัด สามารถเลือกรับบริการได้สอดคล้องกับความพอใจ ไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธการให้บริการที่ประชาชนร้องขอ อีกทั้ง ควรหาช่องทางหรือเพิ่มโอกาสในการให้บริการประชาชนให้มากที่สุด
4. หลักความรวดเร็ว หมายถึง การลดขั้นตอนให้น้อยที่สุด งานใดที่ทำได้ที่ทันทีควรจะทำ ถ้าไม่สามารถทำได้ทันที ควรกำหนดระยะเวลา และควรทำให้เร็วที่สุด
5. หลักความสอดคล้อง หมายถึง การจัดบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของปัจเจกบุคคลและสภาพสังคม
6. หลักความเชื่อถือไว้วางใจ หมายถึง การทำให้ประชาชนมีความศรัทธาในหน่วยงานของรัฐ ได้รับความพึงพอใจในบริการ
7. หลักมนุษยสัมพันธ์ หมายถึง การให้บริการด้วยความยิ้มแย้มแจ่มใส เป็นมิตร เอื้ออาทรต่อผู้รับบริการ มีความใส่ใจ สนใจเข้าใจปัญหา และให้ความประทับใจ มีความสุขหลังจากรับบริการ
8. หลักการให้เกียรติ การยอมรับ หมายถึง การให้ความสำคัญ ไม่เลือกปฏิบัติ ต้อนรับด้วยความสุภาพ ไม่ดูถูกเหยียดหยามประชาชน ไม่ใช้อำนาจข่มขู่
9. หลักความเต็มใจ หมายถึง ทำทุกอย่างด้วยใจ ไม่เสแสร้ง พยายามสร้างจิตใจในการบริการ
10. หลักการแข่งขัน หมายถึง การพัฒนาหน่วยงานที่ทำให้มีการบริการที่ดีกว่าหน่วยงานอื่นๆ ในประเภทเดียวกัน และให้ประชาชนอยากมาใช้บริการอีก
11. หลักความกระฉับกระเฉง หมายถึง การตื่นตัวในการทำงาน มีความกระตือรือร้น

12. หลักภาพพจน์ที่ดี หมายถึง การที่ประชาชนมีความมั่นใจในการรับบริการ ยอมรับบริการบริการ และรับรู้หน่วยงานในทางที่ดี ทั้งนี้ การที่จะสร้างภาพพจน์ที่ดีนั้น จะต้องอาศัยองค์ประกอบของหลักการบริการดังกล่าวได้ครบถ้วนเพื่อให้ผู้รับบริการพึงพอใจและประทับใจ

9. การบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริการสาธารณะที่ดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีอยู่ด้วยกันสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติ ซึ่งมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำกับบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แท้ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับอันได้แก่ บริการสาธารณะระดับเทศบาล บริการสาธารณะระดับจังหวัด และบริการสาธารณะระดับภาค

โดยมีกฎหมายแบ่งแยกหน้าที่และประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นหน้าที่แท้ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำสามารถแบ่งได้ เป็น 4 ประเภท คือ

1. บริการสาธารณะทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
2. บริการสาธารณะทางด้านงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
3. บริการสาธารณะทางด้านการศึกษาและวัฒนธรรม
4. บริการสาธารณะทางด้านงานให้บริการ

10. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

องค์กรปกครองรูปแบบเทศบาลได้เริ่มตั้งแต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ด้วยพระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะให้ประชาชนชาวไทย ได้รู้จักการปกครองตนเอง รู้จักใช้สิทธิใช้เสียงตามวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยได้มีพระราชดำริจัดตั้ง “สุขาภิบาล” ขึ้น ในปี พ.ศ. 2440 เรียกว่า “สุขาภิบาลกรุงเทพฯ” ด้วยมีวัตถุประสงค์ว่าการใดควรทำเพื่อเป็นการบูรณะหรือจัดขึ้นเพื่อความสะอาดแห่งชุมชน ก็ให้เป็นหน้าที่ของชุมชนหรือคนในท้องถิ่นนั้นเป็นลักษณะของ การปกครองตนเอง ทั้งนี้ก็เพื่อฝึกฝนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2488 ก็ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่ท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร และต่อมาจากนั้นก็ได้มีการนำเอาระบบสุขาภิบาลดังกล่าวนี้ไปใช้ในหัวเมืองต่างๆ แพร่หลายยิ่งขึ้น แต่กิจการสุขาภิบาลก็เป็นอันระงับไปเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จสวรรคต

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงจัดตั้งระบบการปกครองที่เรียกว่า “ดุสิตธานี” ขึ้น โดยให้ข้าราชการของพระองค์ท่านสมมติเป็นรัฐบาลเป็นฝ่ายค้ำมีการจัดตั้งพรรคการเมือง มีหนังสือพิมพ์อันเป็นการจำลองรูปแบบสถาบันทางการเมืองต่างๆ ตามครรถองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้ เพื่อเป็นการฝึกหัดให้ข้าราชการบริหารและประชาชนได้เรียนรู้จักการใช้สิทธิใช้เสียงตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่เมื่อพระองค์ได้เสด็จสวรรคต กิจการดุสิตธานีก็ได้

ระงับไป ต่อมาในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 พระองค์ได้ทรงพระราชดำริให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย อันเป็นรูปแบบการปกครองตนเอง มีการเดินทางไปดูงานเกี่ยวกับระบบการทำงานของเทศบาลในประเทศต่างๆ จนในที่สุดคณะกรรมการได้จัดทำบันทึกความเห็นเสนอต่อรัฐบาลว่าควรจะได้มีการจัดร่างกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลขึ้นเพื่อจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยต่อไป

ในที่สุดเสนาบดีมหาดไทยได้ทูลเกล้าฯ ถวาย “ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล” ต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระองค์ท่านได้ทรงพระราชทานร่างพระราชบัญญัติเทศบาลให้สภาเสนาบดีประชุมพิจารณารายละเอียดเมื่อ 19 มกราคม 2473 ซึ่งสภาเสนาบดีพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย ต่อมาได้มีการเตรียมการที่จะนำพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ยังมีได้ทันประกาศใช้พระราชบัญญัติก็ได้มีเหตุการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2475 โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงสละราชสมบัติ พระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประชาชนชาวไทยให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ 35 แห่ง ซึ่งเป็นสุขาภิบาลเมืองเสีย 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องที่ 6 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลถึงปัจจุบันหลายครั้ง กล่าวคือ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481, พ.ศ. 2486 และจนถึงปี พ.ศ. 2496 ซึ่งใช้เป็นหลักมาจนถึงในปัจจุบัน (มนัส นพรัตน์, 2541) โดยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542

เทศบาล ถือว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้เทศบาลเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองประเทศและพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับประเทศไทย เทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 มาจนถึงปัจจุบัน (โกวิทย์ พวงงาม, 2550)

องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ถือเป็นการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นเพื่อให้การบริหารงานมีความคล่องตัวมากขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการต่างๆ ของประชาชนในท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลนั้น มิได้จัดตั้งขึ้นทั่วทั้งประเทศ แต่มีการจัดตั้งขึ้นเป็นแห่งๆ ซึ่งเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 คือเมื่อรัฐพิจารณาเห็นควรที่จะยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ก็ตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลเป็นแห่งๆ ไป โดยเทศบาลมีฐานะเป็นทบวงการเมืองและเป็นนิติบุคคลดังกล่าวในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549)

โดยปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 ถึงมาตรา 11 ให้เทศบาลมีอยู่ 3 ประเภท คือ

1. เทศตำบล มาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่าท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล กฎหมายมีไว้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง แต่ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลเอาไว้ และนอกจากนี้เทศบาลตำบลจำนวนหนึ่งยังมีที่มาจากกรณีที่เมื่อพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลและกำหนดให้บรรดาสุขาภิบาลที่มีอยู่มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล

2. เทศบาลเมือง มาตรา 10 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดให้เทศบาลเมืองมีหลักเกณฑ์การจัดตั้งอยู่ 2 รูปแบบ คือ (1) ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ และ (2) ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง ทั้งนี้ การจัดตั้งเทศบาลเมืองต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

3. เทศบาลนคร มาตรา 11 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร ทั้งนี้ การจัดตั้งเทศบาลนครจะต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตของเทศบาลเอาไว้ด้วย

ในส่วนโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในปัจจุบัน ประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งแต่เดิมโครงสร้างของเทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี ต่อมาในปี พ.ศ.2543 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ใหม่ และเพิ่มรูปแบบของผู้บริหารเทศบาลเข้ามาอีก 1 รูปแบบ คือ นายกเทศมนตรี โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในมาตรา 14 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลว่าเทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่งโดยมีวิธีการดังนี้ คือผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลใดจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้จัดทำประชามติในเขตเทศบาลนั้นว่าจะกำหนดให้การบริหารเทศบาลใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ผลประชามติให้นำมาใช้เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปในคราวถัดจากวันออกเสียงประชามติและให้ใช้รูปแบบการบริหารตามผลประชามตินั้นตลอดไปจนกว่าจะมีการออกเสียงประชามติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลเป็นอย่างอื่น การร้องขอให้ทำประชามติดังกล่าวมาแล้วจะต้องเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนครบวาระของเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นไม่น้อยกว่า 360 วัน และจะกระทำในวาระของสภาเทศบาลหนึ่งได้เพียงครั้งเดียว แต่ในปัจจุบันได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2546 และกำหนดให้มีฝ่ายบริหาร คือนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเหมือนกับสภาเทศบาล (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549)

สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 โดยสมาชิกสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งวาระการดำรงตำแหน่งนี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 คือ ลดลงจาก 5 ปี มาเป็น 4 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญ ส่วนจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลแต่ละประเภทนี้จะไม่เท่ากัน อยู่ระหว่างจำนวน 12 คน ถึง 24 คน ขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลดังที่บัญญัติในมาตรา 15 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล คือ

1. สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิก จำนวน 12 คน
2. สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิก จำนวน 18 คน
3. สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิก จำนวน 24 คน

นายกเทศมนตรี กฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดให้มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการเหลือในการบริหารราชการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย โดยมาตรา 48 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดจำนวนเทศมนตรีไว้ดังนี้ คือ

1. เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 2 คน
2. เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 3 คน
3. เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรี เป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

โดยอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดไว้ 2 ประการ คือ

1. หน้าที่ที่เทศบาลต้องทำ ได้แก่ หน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดให้เทศบาลต้องทำ
2. หน้าที่ที่เทศบาลอาจจัดทำ ได้แก่ หน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดให้เทศบาลพิจารณาจัดทำตาม

ความสามารถและความจำเป็นของแต่ละเขตเทศบาล

โดยหน้าที่ที่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนครนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลแต่ละประเภทมีหน้าที่ที่ต่างกันตามขนาดของเทศบาลแต่ละประเภท

หน้าที่ของเทศบาลแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 10 ประเภท ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 56 และมาตรา 57 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล คือ

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. การสาธารณสุข ได้แก่ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล การให้มีและบำรุงสุขอนามัย ทางระบายน้ำ สถานที่รักษาคนเจ็บไข้ สุสาน และฌาปนสถาน การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะ และการจัดให้มีและบำรุงกิจการอย่างอื่นที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
3. การคมนาคมขนส่ง ได้แก่ ให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ ท่าเรือ ท่าข้าม

4. การสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ ได้แก่ การไฟฟ้า ประปา น้ำบาดาล โรงฆ่าสัตว์ โรงจํานำสถานสินเชื้ท้องถิ่น การดับเพลิง การป้องกัน และระงับสาธารณสุขภัย
5. การศึกษา ได้แก่ จัดตั้งและบำรุง โรงเรียนอาชีวศึกษา การศึกษาบังคับ
6. การสังคมสงเคราะห์ ได้แก่ ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดา เด็ก
7. การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
8. การสนทนาการ ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สถานที่สำหรับการกีฬา
9. เทศพาณิชย์
10. หน้าที่อื่นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติ

11. สันนิบาตเทศบาล: ความร่วมมือรูปแบบที่ไม่เป็นทางการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล

การจัดตั้งองค์กรในลักษณะของความร่วมมือในรูปแบบของ “สันนิบาตเทศบาล” หรือ “สมาคม” นับว่าเป็นเรื่องที่ดี เพราะทำให้มีการประสานงานกันเพื่อผลักดันในสิ่งที่ท้องถิ่นมีความต้องการได้ดียิ่งขึ้น และสามารถจัดทำกิจกรรมที่จะทำให้ท้องถิ่นโดยภาพรวมมีการพัฒนาขึ้น ซึ่งความร่วมมือของเทศบาลที่รวมตัวกันในรูปแบบของสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2502 กระทรวงมหาดไทยได้ดำริให้มีการจัดตั้ง “สมาคมเทศบาล” ขึ้น โดยเรียกชื่อว่า “สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย” โดยในการก่อตั้งสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยขึ้น ก็เพื่อที่จะให้เทศบาลทั่วราชอาณาจักรได้เข้าเป็นสมาชิก ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงานของเทศบาล เพราะในอารยประเทศ ได้มีการก่อตั้งสมาคมเทศบาลขึ้น ปรากฏว่าการดำเนินงานของสมาคมเทศบาลได้ก่อให้เกิดผลดีแก่กิจการและการบริหารงานของท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะสมาคมเทศบาลทุกแห่งต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้แทนจากเทศบาลหรือองค์การนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาที่เป็นสมาชิกได้มีโอกาสติดต่อร่วมมือกันโดยใกล้ชิด มีโอกาสแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็น ความชำนาญ และประสบการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับการบริหารงานซึ่งกันและกัน เพื่อศึกษาค้นคว้าถึงปัญหาต่างๆ อันจะนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่กิจการของเทศบาลให้บังเกิดผลดี มีประสิทธิภาพ ฉะนั้น จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ไว้ดังนี้ คือ

1. ศึกษาค้นคว้าเผยแพร่ทางวิชาการ หรือกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์แก่เทศบาล
2. ส่งเสริมความสามัคคีและช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก
3. ให้สมาชิกได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ซึ่งกันและกัน
4. ส่งเสริมสวัสดิภาพและสมรรถนะของพนักงานเทศบาล
5. จัดให้มีการฝึกอบรมพนักงานเทศบาล
6. เสนอความคิดเห็นของสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ต่อรัฐบาลผ่านกระทรวงมหาดไทย
7. ร่วมกับองค์การระหว่างประเทศในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
8. ไม่เกี่ยวกับการเมือง

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการส่งเสริมการบริหารงานของเทศบาลให้ เจริญก้าวหน้า โดยอาศัยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และได้มีการร่วมมือกันดำเนินงานระหว่างเทศบาล ตลอดจนส่งเสริมประสิทธิภาพของพนักงานเทศบาลให้ดียิ่งขึ้นด้วย ซึ่งที่กล่าวมานี้ คือตัวอย่างของความร่วมมือระหว่างเทศบาล โดยรวมตัวกันเป็นสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ซึ่งถือเป็นตัวอย่างที่ดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรวมตัวกัน โดยในปัจจุบันสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยมีชื่อเรียกว่า “สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย” นอกจากนี้ พบว่า ยังมีความร่วมมือของท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่จะไม่ใช้ลักษณะของสหการตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่จะเป็นความร่วมมือในลักษณะที่มีข้อตกลงร่วมกัน เพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจะไม่มีกฎหมายใดมารองรับการร่วมมือนั้น (โกวิท พวงงาม, 2547)

12. การจัดตั้งสหการ: ความร่วมมือรูปแบบที่เป็นทางการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล

ดังจะเห็นได้ว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ในรูปแบบของ “สหการ” นั้น ได้มีการกล่าวไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายท้องถิ่นถึง 3 ฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 ซึ่งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล มีรายละเอียดดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2550)

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58 ได้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งสหการไว้ว่า

“ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะกำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้ การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย”

13. ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

13.1 ประเทศฝรั่งเศส

โดยทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในหลายๆ กรณี เช่น การให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ให้ความสนับสนุนทางการเงิน ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่างๆ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในระดับเทศบาลมีการร่วมมือกันระหว่างเทศบาล เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีรูปแบบของความร่วมมือ อยู่ 4 รูปแบบ คือ สหการ (syndicats) แคว้น (districts) ประชาคมเมือง (communaute urbaine) และประชาคมของเทศบาล (communaute de commune)

13.1.1 สหการ (syndicats)

สหการ เป็นการรวมกลุ่มกันของเทศบาล (commune) ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ สหการนับว่าเป็นรูปแบบการรวมกลุ่มความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล ปี ค.ศ. 1890 (พ.ศ. 2433) ได้กำหนดให้เทศบาลสามารถร่วมมือกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เช่น การเก็บขยะ การจ่ายน้ำ การจัดตั้งและดำเนินงานสถานีบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น โดยสหการมีสองรูปแบบ ประกอบด้วย รูปแบบแรก คือ สหการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว (syndicats intercommunaux a vocation unique หรือ SIVU) และรูปแบบที่สอง คือ สหการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหลายอย่าง (syndicats intercommunaux a vocation multiple หรือ SIMM) ทั้งนี้ การรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งสหการนั้น สามารถดำเนินการได้ 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก สหการเฉพาะของเทศบาล (syndicats communes) ซึ่งประกอบด้วย เทศบาลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียว (ความร่วมมือในระดับเดียวกัน) ซึ่งแยกได้เป็นสหการที่มีหน้าที่เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่มีอยู่ประมาณ 12,967 แห่ง โดยภารกิจส่วนใหญ่ได้แก่ กิจการน้ำประปา ไฟฟ้า การจัดเก็บขยะ มูลฝอย และสิ่งปฏิกูล สาธารณูปโภค เป็นต้น ส่วนอีกประเภทหนึ่งได้แก่ สหการที่ดำเนินกิจการหลายอย่าง ซึ่งมีอยู่ประมาณ 2,286 แห่ง

ลักษณะที่สอง สหการผสม (syndicats mixte) เป็นการร่วมมือกันข้ามไปสู่องค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด (Departments) หรือภาค (Regions) ซึ่งสหการผสมที่เกิดขึ้น มีจำนวนประมาณ 542 แห่ง

ลักษณะสำคัญของโครงสร้างการดำเนินงานของสหการ คือ สหการจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเทศบาล และมีคณะกรรมการบริหารซึ่งมาจากผู้แทนของเทศบาลแต่ละแห่งที่เข้าร่วมสหการ ทำหน้าที่บริหารสหการ โดยเทศบาลแต่ละแห่งจะเลือกผู้แทนแห่งละ 2 คน ทั้งนี้ สหการมีรายรับแยกเป็นเงินที่เทศบาลต่างๆ จ่ายสมทบ และรายได้จากทรัพย์สิน อากรค่าธรรมเนียม เงินกู้ และเงินอุดหนุนต่างๆ โดยสหการจะมีการประชุมกันอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน

13.1.2 แคว้น (districts)

จัดตั้งขึ้นโดยรัฐกำหนด ลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1959 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เทศบาลในเขตชุมชนเมือง (agglomeration urbaine) ที่เจริญแล้วรวมตัวกับเทศบาลในเขตชนบท (zone rurale) ที่ยังไม่เจริญ แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาเมื่อรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1970 ใช้บังคับ ก็เปิดโอกาสให้เทศบาลที่อยู่ในเขตชนบท สามารถรวมตัวกันได้

แคว้นจัดตั้งโดยผู้ว่าการจังหวัด (prefet du departement) มีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากสหการหลายประการ กล่าวคือ แม้แคว้นจะมีสภา (conseil du district) ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของเทศบาลที่รวมตัวกันเข้าเป็นแคว้น แต่จำนวนสมาชิกก็จะไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาล อำนาจหน้าที่ของแคว้นส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยแคว้นจะได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการในหลายๆ กิจกรรม เช่น รับผิดชอบเกี่ยวกับที่พักอาศัย (logement) หรือ

ระบบดับเพลิง เป็นต้น ข้อแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ แคว้นสามารถจัดเก็บภาษีได้เอง รวมทั้งสามารถเก็บค่าบริการจากบริการสาธารณะที่แคว้นเป็นผู้จัดทำด้วย

13.1.3 ประชาคมเมือง (commune urbaine)

กฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1995 ได้จัดตั้งประชาคมเมืองขึ้น เพื่อจัดการกิจการของชุมชนขนาดใหญ่ (grandes agglomerations) ซึ่งชุมชนเหล่านั้นไม่สามารถรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพหรือแคว้นได้ โดยกฎหมายได้กำหนดให้เมืองใหญ่ๆ 4 เมือง คือ Bordeaux, Lille, Lyon และ Strasbourg ต้องรวมกลุ่มกับเทศบาลอื่นๆ เป็น ประชาคมเมือง และนอกจากนี้ กฎหมายก็ยังเปิดโอกาสให้เทศบาลอื่นๆ สามารถรวมตัวกันเป็นประชาคมเมืองได้ ซึ่งก็ทำให้เกิดประชาคมเมืองอีก 5 แห่ง คือ Cherbourg, Dunderque, Le Mans, Montceau-Les-Mines และ Le Creusot et Brest

ประชาคมเมือง มีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยผลของกฎหมาย คือ การขนส่งมวลชน น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย กำจัดขยะมูลฝอย การจัดระบบการศึกษา การศึกษาระดับมัธยมศึกษา อำนาจหน้าที่ในด้านผังเมืองเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ ประชาคมเมืองยังอาจดำเนินกิจการอื่นตามที่เทศบาลสมาชิกมอบหมายให้ทำก็ได้

สำหรับการบริหารงานประชาคมเมืองนั้น ประชาคมเมืองบริหารงานโดยสภาและฝ่ายบริหาร โดยสภา (conseil de commune) ประกอบด้วย ตัวแทนของเทศบาล มีจำนวนระหว่าง 50 ถึง 155 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาล ส่วนประธานสภาได้รับเลือกโดยสภาจากบรรดาสมาชิกสภา

ทั้งนี้ ประชาคมเมือง มีรายได้จากการเก็บภาษีจากประชาชนที่อยู่ในเขตประชาคมเมือง ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ที่ให้ประชาคมเมือง สามารถเรียกเก็บภาษีประกอบวิชาชีพ (le taxe professionnelle) แทนที่เทศบาลที่เป็นสมาชิกของประชาคมเมืองได้ นอกจากนี้ ประชาคมเมืองยังมีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินอีกด้วย

13.1.4 ประชาคมของเทศบาล (commune de commune)

ประชาคมของเทศบาล ได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมาย ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 โดยกฎหมายกำหนดให้เทศบาลในเขตชนบท (rural) สามารถรวมตัวกันเป็นประชาคมของเทศบาลได้ ประชาคมของเทศบาล บริหารงานโดยสภา (conseil de commune) และประธานสภา (president) โดยสมาชิกสภา มาจากสมาชิกสภาของเทศบาลที่เข้าร่วมเป็นประชาคม โดยมีจำนวนที่ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละเทศบาล ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่าอย่างน้อยต้องมีตัวแทนจากเทศบาลแห่งละ 1 คน ที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของประชาคม และห้ามเทศบาลแต่ละแห่งมีตัวแทนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาประชาคม ส่วนประธานสภา จะทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของประชาคม

ประชาคมของเทศบาลมีหน้าที่ที่จะจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลที่เป็นสมาชิกทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่อื่นๆ อีก เช่น ดูแลรักษาสิงแวดล้อม รับผิดชอบนโยบายด้านที่พักอาศัย ดูแลรักษาและก่อสร้างทาง รวมทั้งก่อสร้าง และดูแลรักษาสนามกีฬา สถานศึกษา ซึ่งอำนาจดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็น การให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่ประชาคมเทศบาลที่จะมีอิสระในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้

หลายประเภท ส่วนรายได้ของประชาคมของเทศบาลนั้น มาจากภาษีประกอบวิชาชีพของประชากรในเขตเทศบาลทุกแห่งที่รวมกันเป็นประชาคมของเทศบาล

13.2 ประเทศญี่ปุ่น

การบริหารราชการของประเทศญี่ปุ่นแตกต่างจากประเทศไทยและฝรั่งเศส กล่าวคือ มีโครงสร้างแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ทั้งนี้ กล่าวเฉพาะในส่วนของ การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แบ่งออกเป็น 2 ชั้น (two-tier system) ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (To Do Fu Ken) จำนวน 47 แห่ง และเทศบาล (Shi Cho Son) จำนวน 3,223 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดที่มีระดับความเจริญและมีจำนวนประชากรตามที่กำหนดไว้ เช่น หากเทศบาลนคร มีประชากรมากกว่า 500,000 คน ขึ้นไป ให้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็น Designated Cities หรือกรณีที่มีประชากรเกินกว่า 300,000 คน และมีพื้นที่มากกว่า 100 ตารางกิโลเมตร จะมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็น Core Cities และการจัดตั้งเขตขึ้นในเมืองใหญ่ เช่น ในมหานครโตเกียว เป็นต้น

การจัดองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีการกำหนด ให้มีขึ้นครั้งแรกใน สมัยเมจิ 21 ตามระเบียบว่าด้วยเทศบาล มาตรา 6 ซึ่งใช้สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันที่รู้จักในนามของ “อิจิจุมิคุมิอะอิ” หรือ “สหการ” ในความหมายของไทย ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการตราเป็นกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเอง (Local Autonomous Law 1947) เพื่อวางระเบียบที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในทุกรูปแบบ ซึ่งรวมถึงองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาตามสถิติแล้ว จำนวนของสหการได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง จากปี พ.ศ.2517 ซึ่งมีจำนวน 3,039 แห่ง ในปี พ.ศ.2541 กลับมีจำนวน 2,770 แห่ง โดยสาเหตุดังกล่าวเป็นผลมาจากลักษณะการดำเนินงานของสหการเอง กล่าวคือ มีการเน้นทางด้านเทคนิคมากเกินไป ทำให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องไม่อาจตรวจสอบได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ การลดจำนวนดังกล่าวอาจเป็นผลมาจากมาตรการการยุบรวมเทศบาลที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากมีการยุบรวมกันระหว่างเทศบาลแล้ว องค์กรความร่วมมือดังกล่าวจะหมดสภาพไป

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการลดจำนวนลงของสหการ กระทรวงกิจการภายในฯ จึงได้เสนอรูปแบบใหม่ ของความร่วมมือซึ่งมีความยืดหยุ่นขึ้น และให้ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบได้มากขึ้น โดยมีชื่อเรียกเป็น ภาษาญี่ปุ่นว่า “โคอิกิเรงโคว” ซึ่งกระทรวงกิจการภายในฯ เห็นว่าจะเป็นการร่วมมือที่สามารถ ดำเนินงานให้บริการสาธารณะได้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจที่กำลังดำเนินอยู่ในญี่ปุ่นขณะนี้

ลักษณะการบริหารงานของสหการในประเทศญี่ปุ่นโดยทั่วไปนั้น ก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอื่นทุกประการ กล่าวคือ มีการบริหารงานโดยใช้ รูปแบบคณะกรรมการซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้งทางตรงหรือการแต่งตั้งก็ได้ นอกเหนือจากการจัดตั้ง คณะกรรมการบริหารขึ้นมาดูแลบริหารงานของสหการแล้ว ยังมีการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งสภา (แล้วแต่กรณี) เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการบริหารอีกด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นจะมีต้นกำเนิดและผ่านการพัฒนาการมายาวนาน หากแต่ในปัจจุบันรัฐบาลก็ได้มีนโยบายที่เน้นการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) มากกว่าการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งสหการขึ้นมา

13.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า “เขตพิเศษ” (special district) หรือ สหการ ในความหมายของไทย ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่มีจำนวนมากที่สุด在美国 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เขตพิเศษที่มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับการศึกษา ซึ่งมีประมาณครึ่งหนึ่งของเขตพิเศษทั้งหมดที่มีอยู่ในสหรัฐอเมริกา โดยเขตพิเศษของสหรัฐอเมริกานั้น มีองค์ประกอบ คือ

(1) เป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป จัดตั้งเป็นเขตพิเศษขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ซึ่งกิจการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

(2) เขตพิเศษที่ร่วมกันจัดตั้งขึ้นมาจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากท้องถิ่นเดิม โดยมีชื่อเป็นของตนเอง และสามารถฟ้องคดีและถูกฟ้องร้องได้

(3) มีทรัพย์สินและการคลังเป็นของตนเอง

(4) มีคณะกรรมการบริหารและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง

ทั้งนี้ เขตพิเศษ จะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามภารกิจที่จัดทำ เช่น school district ก็จะทำเกี่ยวกับการศึกษา water district ก็จะทำเกี่ยวกับเรื่องน้ำประปา และ park district ก็จะทำเกี่ยวกับสวนสาธารณะ เป็นต้น

เขตพิเศษของสหรัฐอเมริกา จะมีอยู่ทั่วไปทุกมลรัฐ (state) โดยอย่างน้อยในมลรัฐหนึ่งจะต้องมีเขตพิเศษอย่างน้อยหนึ่งเขต และในบางมลรัฐอาจจะมีเขตพิเศษอยู่ทับซ้อนบนพื้นที่เดียวกันได้ แต่จะจัดทำกิจการคนละประเภทกัน ทั้งนี้ เขตพิเศษในสหรัฐนี้มีเฉพาะแบบผสมเท่านั้น ไม่ปรากฏว่ามีเขตพิเศษเฉพาะรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งแต่อย่างใด กล่าวคือ เขตพิเศษอาจเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลเมือง (municipalities) กับเทศบาลเมือง หรือเทศบาลเมืองกับเทศบาลที่เรียกว่าทาวน์ (town)

14. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชนิตา รัชชพลเมือง (2558) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบและแนวทางความร่วมมือในการจัดการศึกษาสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกได้ดังนี้

1. รูปแบบความร่วมมือตามลักษณะความเป็นนิติบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันจัดตั้งองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีทั้งรูปองค์การมหาชนอิสระและองค์การทั่วไป รูปแบบที่นิยมจัดตั้งคือ สหการ ประชาคมเขตพิเศษ และองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์การอิสระ

บริหารงานในรูปคณะกรรมการร่วม (Joint Board) ผลการวิจัยพบว่า ความร่วมมือในลักษณะสหการด้าน การศึกษา ประชาคมและเขตพิเศษ ยังไม่มีการดำเนินการในประเทศไทย ส่วนความร่วมมือที่ไม่เป็นนิติบุคคล มีหลายรูปแบบ เช่น ความร่วมมือแบบทางการและไม่เป็นทางการ ที่ไม่ได้มีการตั้งองค์กร เช่น การมอบหมาย ภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนตามอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การตั้ง คณะกรรมการร่วมเฉพาะกิจ การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือหรือบันทึกความเข้าใจร่วมกัน (MOU) ระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะทำได้ทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกันและต่าง รูปแบบ ซึ่งรูปแบบนี้มีการดำเนินการอยู่แล้วในประเทศไทย

2. รูปแบบความร่วมมือตามพื้นที่บริการ เป็นความตกลงร่วมกันจัดการศึกษาให้ประชาชนในพื้นที่ บริการ (Area-based Agreement) โดยไม่จำกัดเฉพาะพื้นที่ในเขตของตน ตามรูปแบบนี้ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นต้องร่วมมือกัน ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายจนกระทั่งลงมือดำเนินการ ผลการวิจัยพบว่ารูปแบบ ความร่วมมือลักษณะนี้ มีความเป็นไปได้ในการดำเนินการ ในขณะที่มีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ในลักษณะนี้อยู่บ้างแต่ยังไม่มีด้านการศึกษา

3. รูปแบบความร่วมมือตามแบบเครือข่ายหรือภาคีความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ เดียวกันหรือต่างรูปแบบ ร่วมมือจัดการศึกษาโดยไม่จำเป็นต้องมีพื้นที่ติดกัน แต่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน การ ดำเนินการอาจใช้รูปแบบเครือข่าย/ภาคีความร่วมมือ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและ ศักยภาพเป็น “แม่ข่าย” ความร่วมมือ ตัวอย่างที่มีการดำเนินการแล้วในต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นเครือข่าย การศึกษาทางไกลหรือเครือข่ายการเรียนรู้ ซึ่งรูปแบบนี้มีความเป็นไปได้ โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีด้าน การศึกษา

4. รูปแบบความร่วมมือแบบแบ่งงาน ตามรูปแบบนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งงาน ตามหลักความสามารถในการจัดการศึกษา คือ ความร่วมมือด้วยการแบ่งงานตามระดับ/ประเภทการศึกษา มีความตกลงแบ่งงานการจัดการศึกษาเฉพาะระดับหรือเฉพาะประเภทตามรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล จัดการศึกษาระดับปฐมวัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาล จัดการศึกษา ระดับ ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย การดำเนินการในรูปแบบนี้ มีตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นให้จังหวัดดูแลการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และการศึกษาพิเศษ เทศบาลดูแลการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น และประเทศฝรั่งเศส ให้จังหวัดดูแลงานการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เทศบาลบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่ง ความร่วมมือด้วยการแบ่งงานตามภารกิจการบริหารการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตกลงแบ่งงาน ที่จะดำเนินการตามหลักการบริหารการศึกษา 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ งบประมาณและการเงิน งาน บุคคล และการบริหารทั่วไป โดยมีการจัดทำข้อตกลงหรือบันทึกความเข้าใจ (MOU) เช่น อบต. ไม่มี งบประมาณแต่มีสถานที่ ตกลงลงทุนทางด้านสถานที่เพื่อจัดตั้งเป็นศูนย์ความร่วมมือ เทศบาลไม่มีพื้นที่แต่มี งบประมาณตกลงช่วยเหลือเรื่องการเงิน ส่วน อบจ. มีความพร้อมด้านวิชาการ ตกลงสนับสนุน ช่วยเหลือ ทางด้านวิชาการ การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาวิชาชีพครู

5. รูปแบบความร่วมมือตามระดับศักยภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดการศึกษาโดยกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละแห่งที่เข้ามาร่วมมือกันตามระดับศักยภาพ แบ่งเป็น

(1) ความร่วมมือแบบเท่าเทียมกัน (Equal Parties) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและความรับผิดชอบ เท่าเทียมกันเนื่องจากมีความพร้อมใกล้เคียงกัน การตั้งคณะกรรมการร่วม ต้องมีผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง และมีข้อกำหนดให้จัดสรรทรัพยากรเพื่อใช้ในการกิจความร่วมมือในสัดส่วนที่เท่ากัน

(2) ความร่วมมือตามความพร้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมต่างกันจึงตกลงให้จัดสรรทรัพยากรมาใช้ในการกิจความร่วมมือในสัดส่วนที่ต่างกันได้ และอาจมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากเป็นผู้ดำเนินการกิจแทน หรือให้ทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงหรือที่ปรึกษา ให้คำแนะนำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่เข้ามาร่วมมือกัน

นอกจากนี้ ผลการสนทนากลุ่มได้ข้อสรุปว่า ประเทศไทยสามารถจัดการศึกษาด้วยความร่วมมือตามรูปแบบที่นำเสนอได้ โดยผู้ทรงคุณวุฒิสันับสนุนให้มีความร่วมมือจัดการศึกษาในรูปแบบนิติบุคคล เช่น สหการการศึกษา แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเลือกรูปแบบที่เหมาะสมตามความมุ่งหมายและความพร้อมของท้องถิ่น รวมทั้งต้องพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้รอบด้าน

อย่างไรก็ตาม การวิจัยครั้งนี้ยังพบว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่ามีควมจำเป็นต้องดำเนินการกิจโดยอาศัยความร่วมมือในการจัดการศึกษา และได้ข้อสรุปว่าหลักการร่วมมือจัดการศึกษาที่ควรนำมาใช้ ประกอบด้วย หลักการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพ หลักความสอดคล้องกับพื้นที่ หลักการศึกษาตลอดชีวิต หลักการระดมทรัพยากร กับหลักความสมัครใจและมุ่งมั่น

นอกจากนี้ ยังได้นำเสนอรูปแบบความร่วมมือ 5 รูปแบบ ซึ่งสามารถนำมาใช้ในประเทศไทย รูปแบบความร่วมมือที่ไม่เป็นนิติบุคคล คือ ความร่วมมือตามพื้นที่บริการ ความร่วมมือตามแบบเครือข่าย หรือภาคีความร่วมมือ ความร่วมมือแบบแบ่งงาน ความร่วมมือตามระดับศักยภาพ มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ โดยเฉพาะหากเป็นความร่วมมือภายใต้ระเบียบกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติอยู่ และสามารถดำเนินการได้ทันที โดยได้รับความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นแต่ละแห่งตามแนวทางที่เสนอโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ส่วนความร่วมมือในรูปแบบที่เป็นนิติบุคคลอาจพิจารณาการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการร่วม (Joint Board) ซึ่งดำเนินการได้ง่ายกว่าสหการ ที่แม้จะเป็นรูปแบบที่ต่างประเทศได้ดำเนินการและประสบความสำเร็จมาแล้ว แต่ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อนโดยเฉพาะในส่วนสหการเฉพาะของเทศบาลโดยการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (รวมทั้งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552) ที่กำหนดว่าการจัดตั้งและยุบเลิกสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งทำให้มีความยากลำบากทั้งในการจัดตั้งและยุบเลิก นอกจากนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังควรจัดการประชุมสัมมนาเพื่อทำความเข้าใจรูปแบบดังกล่าวให้ชัดเจนก่อน เนื่องจากผลการวิจัยพบว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจและไม่เข้าใจความร่วมมือในรูปแบบสหการในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

อลงกต สารกาล (2557) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม : กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ได้นำไปสู่การสร้างกิจกรรมและโครงการ ต่างๆที่มาจากแนวคิดของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และข้อเสนอจากเครือข่ายภาคประชาชน ได้แก่ โครงการ ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, โครงการพัฒนาขีดความสามารถศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และโครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในเขตเทศบาล ซึ่งโครงการเหล่านี้ได้เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ได้พัฒนากลไกการบริหารในการลดบทบาทจากการสั่งการมาสู่การสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ รวมทั้งการสนับสนุนให้แกนนำเครือข่ายซึ่งเป็นกลไกหลักของการดำเนินการได้มีกิจกรรมฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพด้านต่างๆ และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับการให้บริการสาธารณะทั้งทางด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและด้านการศึกษาเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของกรณีศึกษานี้ เกิดจากวิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือทุกภาคส่วน และจัดระบบสนับสนุนการดำเนินงานของเครือข่ายโดยใช้ศูนย์ประสานงานด้านข้อมูลและอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ประกอบกับศักยภาพของแกนนำในการประสานงานและความร่วมมือของเครือข่ายในแต่ละระดับในด้านต่างๆ ประกอบกับการทำงานได้ครอบคลุมทุกพื้นที่และดำเนินกิจกรรมตามภารกิจอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ผสมผสานกันทั้งในรูปแบบดำเนินการผ่านเครือข่าย และองค์กรของรัฐร่วมกันดำเนินการ

บุญส่ง ปัทมพงศ์พร (2555) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความต้องการเครือข่ายความร่วมมือ และเพื่อศึกษาขีดความสามารถในการร่วมมือของเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และเพื่อหาแนวทางพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีความคาดหวังที่จะร่วมมือกันดำเนินการจัดบริการสาธารณะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการและเกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร โดยอาศัยทรัพยากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ นำมาใช้ร่วมกันให้เกิดความคุ้มค่า และสัมฤทธิ์ผล ทั้ง 4 ด้าน คือ การออกแบบเครือข่าย การประสานงานในเครือข่าย การติดตามผล และการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการให้บริการและเกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรใน 4 ด้าน คือ

1. ด้านการออกแบบเครือข่าย พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ควรดำเนินการจัดทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ใน 6 ด้าน คือ 1) ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านงาน

ส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว 5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม 6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมีวิธีดำเนินการแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนดังนี้ คือ ขั้นตอนที่ 1 การประชุมหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้และประสบการณ์ ได้แก่ การประชุมหารือเพื่อรวมเครือข่าย การประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาเห็นชอบการเข้าร่วมเครือข่าย การประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมท้องถิ่น และการประชุมร่วมระหว่างคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด เพื่อเตรียมการจัดทำบันทึกข้อตกลงเครือข่ายความร่วมมือ ขั้นตอนที่ 2 จัดทำแบบบันทึกข้อตกลง โดยการลงนามบันทึกข้อตกลงเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

2. ด้านการประสานงานในเครือข่าย พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ควรดำเนินการด้านการประสานงานในเครือข่าย ดังนี้คือ จัดทำฐานข้อมูลเพื่อการประสานงานในเครือข่าย จัดทำแผนผังโครงสร้างองค์กรของเครือข่ายความร่วมมือ จัดทำบอร์ดแสดงข้อมูลพื้นฐานทางกายภาพของเครือข่ายความร่วมมือ ประกอบด้วยแผนที่ (Map) แสดงขอบเขตพื้นที่บริการ โดยให้ระบุจุดสำคัญต่างๆ ลงในแผนที่ พร้อมทั้งคิดคำนวณระยะทางระหว่างจุดสำคัญต่างๆ จัดทำตารางแสดงข้อมูลศักยภาพด้านพัสตครุภัณฑ์ และบุคลากร ทั้งเป็นข้อมูลศักยภาพโดยรวมและข้อมูลศักยภาพทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกแต่ละแห่ง กำหนดขอบเขตและรายละเอียดกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะ กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนการดำเนินงาน

3. ด้านการติดตามผล พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ควรมีการดำเนินงานด้านการติดตามผล โดยจำเป็นต้องมีเครื่องมือสำหรับใช้เป็น “เกณฑ์ในการชี้วัด” ผลการดำเนินงานของเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

4. ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพทรัพยากร พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ควรมีการดำเนินงานด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพทรัพยากร ดังนี้ การจัดทำฐานข้อมูล การรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานของเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด โดยเฉพาะการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานในด้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด เมื่อมีการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลแล้ว ยังจำเป็นต้องมีการจัดทำสื่อแสดงข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเครือข่ายความร่วมมือ และจัดทำแผนผังโครงสร้างองค์กรของเครือข่ายความร่วมมือ

พนินท์ เครือไทย และ ชิษญาสุ์ ช่างเรียน (2554) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา จังหวัดอุตรดิตถ์และจังหวัดพิษณุโลก ผลการศึกษาพบว่า ด้านประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางมีจุดเด่นในด้านการให้บริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ด้านการลงทุน พาณิชยกรรมและ

การท่องเที่ยว และด้านการสาธารณสุข ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เน้นการให้บริการ สาธารณะเฉพาะด้าน (Specific function) ได้แก่ ด้านการจัดระเบียบชุมชนและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ศาสนา จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น และด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ปัจจัยนำเข้ามากเกินในด้าน การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ศาสนา จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านการบริหารจัดการและการ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ด้านการลงทุนและด้านการจัดระเบียบ ชุมชนและการรักษาความสงบเรียบร้อย อย่างไรก็ตาม เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการ สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดนโยบายเฉพาะด้านควรเน้นความร่วมมือระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ โดยเน้นความร่วมมือที่เมืองกรเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล นอกจากนี้ ในกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเดียวกัน การจัดการและแลกเปลี่ยนความรู้จะนำไปสู่การ ปรับปรุงการบริหารจัดการโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับตัวต่อไปในอนาคต

สถาบันพระปกเกล้า (2550) ได้ทำการศึกษาและให้ข้อสรุปเรื่อง ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น: รูปแบบและความเป็นไปได้ ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เป็นการดำเนินกิจการที่เกิดจากความเห็นชอบร่วมกันในวัตถุประสงค์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติ อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยได้สรุปรูปแบบ ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเรียงตามระดับความเป็นทางการ ไว้ดังนี้

1. สหการ เป็นรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีการดำเนินการอย่างกว้างขวางในต่างประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกา เรียกว่า “Special districts” ในฝรั่งเศส เรียกว่า “Syndicat” และในญี่ปุ่น เรียกว่า “Association” แต่ทุกสหการจะมีสาระสำคัญเหมือนกัน คือ การเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดจาก ความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับนิติบุคคลมหาชนอื่น มีความเป็นอิสระจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิม เพื่อจัดทำหรือบริการสาธารณะ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดองค์กรและ การแสวงหารายได้จากแหล่งต่างๆ ในนามของสหการเอง ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รวมตัวกัน ในรูปแบบนี้จะมีจุดประสงค์ร่วมกัน เช่น มีสภาพปัญหาและจำเป็นต้องดำเนินงานร่วมกัน มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน เป็นกิจการที่ต้องใช้งบประมาณสูง และอาศัยความชำนาญทางด้านเทคนิคสูง หรือเป็นลักษณะเฉพาะ โดยการ ดำเนินการของสหการจะอยู่ภายใต้การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งประกอบไปด้วย คณะบุคคลที่ ได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และเนื่องจากมีสภาพเป็นนิติบุคคล สหการจึง สามารถจัดทำนิติกรรมร่วมกับบุคคลภายนอกอื่น ถือครองทรัพย์สิน สามารถยื่นฟ้อง และตกเป็นจำเลยได้ ตลอดจนมีอำนาจออกระเบียบปฏิบัติภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบตามภารกิจหน้าที่เพื่อบังคับใช้กับบุคคล ที่รับบริการจากสหการได้ และมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า สหการเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกลักษณะหนึ่งที่มีลักษณะเฉพาะ มีอิสระในการดำเนินงาน และมี อิสระในการบริหารด้านการเงิน ซึ่งเป็นเงินที่มาจากเงินช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง,

รายได้จากการให้บริการ, อัตราค่าธรรมเนียม, เงินกู้ และเงินอุดหนุนต่างๆ โดยการรวมตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งสหการนั้น มีรูปแบบและลักษณะที่มีความหลากหลายเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ อาจจะเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน เช่น ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาลรวมกับเทศบาล เป็นต้น หรืออาจจะเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลร่วมมือกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ทั้งนี้ การตัดสินใจร่วมกันเพื่อจัดตั้งสหการหรือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้นจึงขึ้นอยู่กับว่ากิจกรรมดังกล่าวกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น เล็งเห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไรก็ดี ปัญหาในการจัดตั้งสหการก็มีเป็นจำนวนมากเช่นกัน โดยเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากรูปแบบการบริหารของสหการเอง ได้แก่ (1) ปัญหาความเป็นอิสระในการดำเนินการ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การรวมตัวในรูปแบบสหการต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมทำให้สหการต้องดำเนินงานภายใต้การควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวอยู่ นอกจากนี้ รายได้หลักของสหการยังมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอาจจะเป็นช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงาน ของสหการได้ (2) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกรณีที่สหการดำเนินงานไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ในขณะที่ประชาชนเองก็ไม่สามารถเรียกร้องบริการที่ดี รวมถึงไม่สามารถเข้ามาตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของสหการได้ อาจสร้างปัญหาความขัดแย้งขึ้นระหว่างประชาชนและสหการ ในประเด็นดังกล่าวเห็นได้อย่างชัดเจน ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดในการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารสหการโดยตรงจากประชาชนขึ้นมา อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะได้มีการกำหนดในกฎหมายให้สหการ สามารถเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารได้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติสหการส่วนใหญ่ก็ยังคงใช้วิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการเช่นเดิม (3) ปัญหาการถูกรวบงำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ ปัญหานี้อาจเกิดขึ้นในกรณีที่มีการรวมกลุ่มจัดตั้งสหการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างประเภทกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับสูงกว่า มีสัดส่วนความรับผิดชอบต่อสหการมากกว่า อาจจะดำเนินการแทรกแซงการทำงานของสหการเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่ตนต้องการ ซึ่งในท้ายที่สุดก็ส่งผลให้เกิดปัญหาการให้บริการที่ไม่เท่าเทียมกันได้

2. การมอบหมายหน้าที่ (Entrustment) ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถมอบหมายภาระหน้าที่ดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ปฏิบัติภารกิจตามที่ระบุไว้ได้ ความสามารถในการมอบหมายภาระหน้าที่นี้ ได้กำหนดไว้ในอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการการบริการสาธารณะของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น โดยจัดทำเป็นสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ หากส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นๆ ได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดทำภารกิจหน้าที่แทนแล้ว ส่วนราชการหรือหน่วยงานเหล่านั้นสามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ดังกล่าวเสมือนเป็นภารกิจหน้าที่ของตนเอง และในทางกลับกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มอบหมายภารกิจหน้าที่

ของตนให้แก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ก็สามารถร้องขอให้คืนภารกิจหน้าที่ดังกล่าว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความพร้อมในการจัดการงานดังกล่าวได้เองแล้ว

3. การทำข้อตกลง (Agreement) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการปฏิบัติการกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน โดยไม่มีความประสงค์จะให้มีข้อผูกพันทางกฎหมาย วิธีการทำข้อตกลงจึงเป็นวิธีที่ง่ายในทางปฏิบัติ โดยภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่ทำให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน ต่างจากรูปแบบการมอบหมายหน้าที่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มอบภารกิจจะเป็นฝ่ายได้รับประโยชน์ แต่กรณีการทำข้อตกลงนั้น ทั้งสองฝ่ายอยู่ในสถานะที่ได้ประโยชน์ร่วมกัน โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมไม่มีความประสงค์จะดำเนินการตามข้อตกลงต่อไป ก็สามารถที่จะยกเลิกข้อตกลงนั้นได้

4. หุ้นส่วน (Partnership) ความร่วมมือในรูปแบบหุ้นส่วนถือว่าเป็นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่สุด โดยความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวอาจเป็นการขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ หรือกำลังคน เป็นต้น โดยลักษณะเด่นของความร่วมมือในรูปแบบหุ้นส่วนคือ ไม่มีความผูกพันทางกฎหมาย โดยความร่วมมือจะอยู่ในระดับดีแคเอนั้น จะแปรผันไปตามระดับความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระดับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น ดังนั้น ความร่วมมือแบบหุ้นส่วนจึงมีลักษณะที่ไม่ถาวร ขาดความมั่นคง และต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงได้เมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การศึกษาในครั้งนี้ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า สำหรับประเทศไทยประเด็นเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่ายิ่งรูปแบบความร่วมมือมีระเบียบขั้นตอนที่ยุ่งยากและซับซ้อนเท่าใด การจัดตั้งความร่วมมือยิ่งมีความยากมากตามไปด้วย โดยสังเกตได้จากรูปแบบสหการที่มีกำหนดมาตั้งแต่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสหการได้จนถึงปัจจุบันสามารถกล่าวได้ว่า ความร่วมมือในรูปแบบสหการนี้ยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย มีเฉพาะรูปแบบความร่วมมือที่มีลักษณะใกล้เคียง ได้แก่ การที่รัฐบาลกลางได้เข้าไปช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและงบประมาณ ดังเช่นปรากฏตามการจัดการปัญหาขยะในจังหวัดภูเก็ต ซึ่งมีหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง เช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกรมโยธาธิการของกระทรวงมหาดไทย ได้ให้การสนับสนุนด้านวิชาการและการเงิน เพื่อก่อสร้างสถานที่กำจัดขยะ ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และกรณีที่ราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปมีส่วนกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกัน เช่น กรณีที่อำเภอพระนครศรีอยุธยา ซึ่งได้ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ในการร่วมกันจัดตั้งศูนย์วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น และมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ดำเนินการจัดตั้งเป็นศูนย์ มีงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่ารูปแบบของความร่วมมือที่มีความเป็นทางการต่ำกว่าจะมีจำนวนความร่วมมือมากกว่า อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็ความร่วมมือในรูปแบบใดก็ตาม เป้าหมายหลักของความร่วมมือล้วนตั้งอยู่บนความต้องการในการจัดบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นเดียวไม่สามารถดำเนินการได้นั่นเอง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยด้วยวิธีการเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ โดยเนื้อหาบทนี้จะนำเสนอรายละเอียดที่สำคัญ ประกอบด้วย แบบแผนและขั้นตอนการวิจัย กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ดังรายละเอียดต่อไปนี้

แบบแผนและขั้นตอนการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (ชาย โพรธิสตา, 2550) เพื่อขอความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ โดยใช้แนวทางการวิจัยแบบปรากฏการณ์วิทยา ซึ่งอาศัยแนวคิดและทัศนะจากปรัชญาปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology) โดยที่ ปรากฏการณ์วิทยา หมายถึง การศึกษาว่าบุคคลบอกหรือบรรยายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ต่างๆ ที่ตนประสบและสัมผัสด้วยการวิเคราะห์ การรับรู้ และบอกรายละเอียดของสิ่งที่ประสบ ซึ่งจะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความตระหนักรู้ และสิ่งเหล่านี้จะถูกบรรยาย อธิบาย และตีความ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ภายใต้ความคิดเห็นในเรื่องหนึ่งๆ จากประสบการณ์ของบุคคลที่หลากหลาย ซึ่งการวิจัยแบบปรากฏการณ์วิทยาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพอีกรูปแบบหนึ่งที่อาศัยแนวคิดจากปรัชญาปรากฏการณ์วิทยาเป็นเครื่องมือในการศึกษาปรากฏการณ์ผ่านประสบการณ์ของมนุษย์ (ชาย โพรธิสตา, 2550)

ฉะนั้น การวิจัยครั้งนี้จะใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อขอความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เชิงอุปนัย จากนั้น สรุปผลการวิจัยโดยบูรณาการข้อมูลทั้งหมดผ่านการตีความข้อมูลจากความคิดเห็นต่างๆ ที่ผ่านการสัมภาษณ์ เพื่อจัดทำเป็นข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การศึกษาคั้งนี้ ในส่วนของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในขั้นตอนของการสัมภาษณ์เชิงลึก คือ บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องหรือมีความรู้ เช่น นักวิชาการ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ รวมทั้งกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ (stakeholders) เช่น ผู้นำชุมชน ตัวแทนภาคประชาชนที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ โดยจะมีผู้ให้ข้อมูลอยู่ที่ระหว่าง 5 ถึง 25 ท่าน การกำหนดจำนวนผู้ให้ข้อมูล จะดำเนินการโดยใช้เกณฑ์ของ Creswell (2014) ที่อธิบายไว้ว่า ในการสัมภาษณ์เชิงลึกตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ควรมีขนาดของตัวอย่างหรือผู้มีส่วนร่วมอยู่ที่ระหว่าง 5 ถึง 25 คนต่อการศึกษาหนึ่งๆ

ดังนั้น จำนวนผู้ให้ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยคั้งนี้ จะมีจำนวนขั้นต่ำอยู่ที่ 5 คน ส่วนจำนวนขั้นสูงสุดจะไม่เกิน 25 คน แต่จะเป็นเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับกรณีที่ผู้วิจัยตระหนักว่าข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมีความสมบูรณ์เพียงพอแล้ว ส่วนการเลือกผู้ให้ข้อมูลใช้วิธีการเลือกโดยยึดจุดมุ่งหมายของการศึกษาเป็นหลักโดยเลือกผู้ที่เป็นบุคคลที่มีความรู้ มีประสบการณ์ สามารถให้ข้อมูลได้เป็นอย่างดี และมีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดต่อประเด็นที่ต้องการศึกษา

ซึ่งการศึกษาคั้งนี้ มีจำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 25 ท่าน ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลที่มีคุณสมบัติดังที่ระบุไว้ข้างต้น แต่เนื่องจากการศึกษาคั้งนี้ มีการศึกษาความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค ซึ่งเป็นกรให้ข้อมูลในเชิงลบ แต่มุ่งสู่การพัฒนา ทำให้ในช่วงการเก็บข้อมูลก่อนดำเนินการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้แจ้งผู้ให้ข้อมูลว่า จะปิดรายละเอียดผู้ให้ข้อมูลเป็นความลับ เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลเกิดความสบายใจ เต็มใจให้ข้อมูล และสามารถให้ความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ เพื่อประโยชน์ต่องานวิจัยภายใต้ข้อมูลที่ได้อ้างอิงเชิงปรากฏการณ์

อย่างไรก็ตาม เพื่อความน่าเชื่อถือเกี่ยวกับที่มาของผลการวิจัยซึ่งมาจากการวิเคราะห์ข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์ โดยสามารถจำแนกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้ง 25 ท่าน ในการศึกษาคั้งนี้ ดังนี้

1. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี ของเทศบาลในพื้นที่ศึกษา จำนวน 4 ท่าน
2. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก ของเทศบาลในพื้นที่ศึกษา จำนวน 7 ท่าน
3. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐศาสตร์ ที่สังกัดสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ศึกษาวิจัย และยังเป็นผู้อาศัยอยู่ในครัวเรือนในเขตพื้นที่เทศบาลที่ทำการศึกษา มากกว่า 10 ปี จำนวน 3 ท่าน
4. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ที่สังกัดสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ศึกษาวิจัย และยังเป็นผู้อาศัยอยู่ในครัวเรือนในเขตพื้นที่เทศบาลที่ทำการศึกษา มากกว่า 10 ปี จำนวน 3 ท่าน
5. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลระดับผู้นำชุมชนที่ดำรงตำแหน่งประธานชุมชน โดยอยู่ในตำแหน่งมาแล้วมากกว่า 4 ปี ขึ้นไป และเป็นผู้ที่มิพบทบาทและเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการต่างๆ ในฐานะผู้นำชุมชน ของเทศบาลในพื้นที่ศึกษาวิจัย จำนวน 5 ท่าน

6. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลระดับตัวแทนภาคประชาชน ซึ่งเป็นประชาชนผู้อาศัยอยู่ในครัวเรือนและมีรายชื่ออยู่ในทะเบียนในเขตพื้นที่เทศบาลที่ทำการศึกษามากกว่า 15 ปี และปฏิบัติงานโดยดำรงตำแหน่งระดับบริหารในสายข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่ใช่เทศบาลในพื้นที่ที่ทำการศึกษา จำนวน 3 ท่าน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ใช้แบบสัมภาษณ์ เป็นเครื่องมือสำหรับการวิจัย ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นภายใต้แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และเป็นเครื่องมือที่ผู้วิจัยได้สร้างและพัฒนาให้เหมาะสมตามแนวทางการศึกษาค้นคว้า ซึ่งเป็นแบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Dept Interview)

โดยผู้วิจัยสร้างแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง โดยมีการกำหนดกรอบประเด็นเป็นแนวคำถามไว้ เพื่อให้การสัมภาษณ์สามารถตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีขั้นตอนและวิธีการสร้างเครื่องมือ ดังนี้

1.1 ศึกษาลักษณะ รูปแบบ แนวทาง และวิธีการสร้างเครื่องมือจากเอกสาร งานวิจัย แนวคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.2 รวบรวมรายละเอียดและเนื้อหาต่างๆ ที่ได้จากเอกสาร งานวิจัย แนวคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลในการสร้างเครื่องมือ โดยมุ่งเน้นให้ได้คำตอบถึงแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ภายใต้แนวคำถามที่สร้างจากการศึกษาเอกสาร งานวิจัย แนวคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.3 นำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมนั้นมาสร้างเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบที่ตอบวัตถุประสงค์ตามที่ผู้วิจัยตั้งไว้

1.4 นำเครื่องมือแบบสัมภาษณ์เชิงลึกที่ได้สัมภาษณ์เสร็จสิ้นแล้ว ส่งให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 5 ท่าน เพื่อตรวจสอบแบบสัมภาษณ์สำหรับการทำวิจัย เพื่อพิจารณาความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์และเนื้อหาการวิจัย พร้อมการปรับปรุงแก้ไขสำนวนภาษาของข้อคำถาม

1.5 นำเครื่องมือแบบสัมภาษณ์เชิงลึกที่ได้ผ่านการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญแล้ว มาปรับปรุงแก้ไข และดำเนินการเก็บข้อมูลต่อไป

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ ดำเนินการดังนี้

1. ทำบันทึกข้อความถึงรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา เพื่อออกหนังสือขอความอนุเคราะห์เป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบแบบสัมภาษณ์สำหรับทำวิจัย

2. ส่งหนังสือขอความอนุเคราะห์เป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบแบบสัมภาษณ์สำหรับทำวิจัย ไปยังผู้เชี่ยวชาญที่ได้กำหนดไว้ จากนั้น ติดต่อผ่านทางโทรศัพท์เพื่อรวบรวมผลการตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไข
3. ทำบันทึกข้อความถึงรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา เพื่อออกหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิจัยในส่วนของการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่าง
4. ส่งหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลไปยังกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ จากนั้น ติดต่อทางอีเมล โทรศัพท์ หรือไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อนัดหมายวันเวลาที่แน่นอนสำหรับดำเนินการสัมภาษณ์ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง
5. ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ กับกลุ่มตัวอย่างที่ได้กำหนดและตอบรับการให้ข้อมูลและประสานไว้เรียบร้อยแล้ว โดยผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง โดยมีการจดประเด็นพร้อมบันทึกเทประหว่างการสัมภาษณ์

การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เชิงอุปนัย สรุปผลการวิจัยโดยบูรณาการข้อมูลทั้งหมดผ่านการตีความข้อมูลจากความคิดเห็นต่างๆ ที่ผ่านการสัมภาษณ์จากบุคคลต่างๆ ที่เป็นผู้ให้ข้อมูล เพื่อจัดทำเป็นข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ จากการใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ เป็นกรณีศึกษา

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

จากการศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาโดยใช้การวิจัยด้วยวิธีการเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้แนวทางการวิจัยแบบปรากฏการณ์วิทยา เพื่อค้นหาคำตอบในแต่ละวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่

วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ โดยการนำเสนอผลการวิจัยในการศึกษาคั้งนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลักๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ผลการวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่

ผู้วิจัยรวบรวมความคิดเห็นในลักษณะการสังเคราะห์ประเด็นสำคัญที่ผ่านการตีความข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งสามารถเสนอรายละเอียด โดยการเรียบเรียงเป็นประเด็น ดังนี้

ในส่วนของการศึกษาแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ นั้น ผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะร่วมกันของเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ในปัจจุบันว่ามีอะไรบ้าง และการบริการสาธารณะด้านใด ที่เป็นความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ที่เด่นชัดหรือเป็นรูปธรรมมากที่สุด และในอนาคต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ควรมีความร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะในด้านใดบ้าง และควรมีแนวทางอย่างไร ในการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ เพื่อที่จะทำให้เกิดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยผู้วิจัยขอเสนอแยกเป็นประเด็นสำคัญตามคำหลัก พร้อมสรุปบันทึกพรรณนาในประเด็นสำคัญ ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปจากผู้ให้ข้อมูลที่ได้นำความคิดเห็นผ่านการสัมภาษณ์ในแต่ละประเด็นที่ให้ความเห็นไว้เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ดังสรุปในตารางต่อไปนี้

คำหลัก	สรุปบันทึกพรรณนา
<p>ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ในปัจจุบัน</p>	<p>ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะเป็นลักษณะความร่วมมือระหว่าง 2 เทศบาล ส่วนความร่วมมือของทั้ง 5 เทศบาล ยังไม่เกิดขึ้น และความร่วมมือส่วนใหญ่เป็นลักษณะงานที่ต้องช่วยเหลือกันในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น การดำเนินการเข้าช่วยเหลือในการบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน ซึ่งยังเป็นความร่วมมือแบบ Cooperation ระหว่าง 2 เทศบาลเท่านั้น หรือเป็นความร่วมมือในลักษณะถูกกำหนดมาในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติจากหน่วยงานส่วนกลางที่มีอำนาจกำกับดูแลที่เหนือกว่า เช่น จังหวัด จึงเกิดความร่วมมือขึ้น เช่น การดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย การแก้ไขปัญหาการจราจรแออัด ซึ่งก็ยังเป็นความร่วมมือแบบ Coordination ระหว่างเทศบาลที่มีองค์กรภายนอกอื่นที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือด้วยเท่านั้น หรือเป็นเรื่องที่เทศบาลต่างเผชิญปัญหาาร่วมกัน มีความเดือดร้อนร่วมกัน จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาร่วมกัน หรือมีความต้องการที่จะดำเนินการร่วมกัน เช่น การแก้ไขปัญหาการจัดการและการกำจัดขยะ ซึ่งเป็นความร่วมมือแบบ Collaboration แต่เป็นความร่วมมือระหว่าง 2 เทศบาลเท่านั้น หรือการจัดกิจกรรมกีฬาสามสัมพันธ์ท้องถิ่น ซึ่งเป็นความร่วมมือแบบ Collaboration ในการพัฒนาบุคลากรของเทศบาลที่จะส่งผลต่อการทำงานร่วมกันในการบริการสาธารณะ และยังเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลทั้ง 5 แห่ง</p>
<p>ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ที่เด่นชัดหรือเป็นรูปธรรมมากที่สุดในปัจจุบัน</p>	<p>มี 3 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการแก้ปัญหาป้องกันอุทกภัยและรับมือภัยพิบัติ ซึ่งเป็นความร่วมมือที่กำหนดจากส่วนกลางที่มีอำนาจกำกับดูแลระดับจังหวัดภายใต้สถานการณ์ที่ต้องเกิดความร่วมมือระหว่างเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในภาวะเฝ้าระวังร่วมกัน (2) ด้านการเชื่อมโยงฐานข้อมูลและการให้บริการด้านงานทะเบียนราษฎร ซึ่งเป็นความร่วมมือที่เกิดขึ้นมาจากหน่วยงานส่วนกลางที่มีอำนาจกำกับดูแลระดับประเทศ และ (3) ด้านการจัดการและกำจัดขยะ ซึ่งเป็นความร่วมมือแบบ Collaboration ที่เห็นได้ชัดเจนระหว่าง เทศบาลนครหาดใหญ่ และเทศบาลเมืองควนลัง</p>

คำหลัก	สรุปบันทึกพหุรณนา
<p>ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอขนาดใหญ่ ที่ควรเกิดขึ้นหรือมีขึ้นในอนาคต</p>	<p>5 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการพัฒนาระบบคมนาคมและการเดินทางเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการระบบจราจร (2) ด้านการควบคุมและป้องกันโรค (3) ด้านการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว (4) ด้านการจัดการและการกำจัดขยะ และ (5) ด้านการจัดผังเมืองรวม ซึ่งทั้ง 5 ด้าน เป็นความร่วมมือที่ควรเกิดขึ้นระหว่าง 5 เทศบาลทั้ง 5 แห่ง ไม่ใช่เพียงระหว่าง 2 เทศบาล และยกระดับให้เป็นความร่วมมือแบบ Collaboration</p>
<p>แนวทางในการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอขนาดใหญ่ ที่จะทำให้เกิดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ</p>	<p>มี 7 แนวทาง ได้แก่ (1) ตั้งเป็นคณะทำงานร่วมหรือชุดเฉพาะกิจร่วมเพื่อบริการสาธารณะหรือแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างเทศบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (2) การประสานแผนปฏิบัติราชการภายในระหว่างเทศบาลเพื่อดำเนินงานในเรื่องใดที่เห็นว่าได้รับปัญหาาร่วมกันหรือจำเป็นต้องมีความร่วมมือกันในเรื่องนั้นๆ โดยการหารือและตั้งเป็นโครงการว่า เทศบาลนี้จะตั้งโครงการลักษณะนี้ อีกเทศบาลก็ต้องตั้งโครงการลักษณะนี้เช่นกัน (3) การจัดให้มีการพูดคุยและวางแผนร่วมกันของแต่ละเทศบาล โดยอาจมีผู้มีอำนาจสูงสุดของเทศบาลและผู้มีอำนาจเหนือกว่า เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นแกนกลางประสาน มานั่งพูดคุยและวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาที่เผชิญร่วมกัน เพื่อหาแนวทางการทำงานแบบความร่วมมือ (4) มีหน่วยงานกลางมาประสานการทำงานในลักษณะความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจเหนือกว่าหรือสูงกว่า ซึ่งอาจต้องสร้างหน่วยงานร่วมขึ้นมาเพื่อดำเนินการขับเคลื่อนในการกิจร่วมด้านใดด้านหนึ่งที่ร่วมกันกำหนดขึ้น (5) การทำ MOU หรือการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างเทศบาลที่ต้องการดำเนินงานความร่วมมือในด้านหรือเรื่องนั้นๆ ร่วมกัน (6) หน่วยงานกำกับดูแล มาเป็นพี่เลี้ยงหรือมาเป็นหน่วยงานกลางเชื่อมประสานเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงการทำงานแบบความร่วมมือในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เช่น หน่วยงานระดับจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน หรือสถาบันการศึกษา</p>

คำหลัก	สรุปบันทึกพหุรณนา
	(7) จัดทำวาระแห่งชาติของเมืองหาดใหญ่ โดยกำหนดจัดประชุมสัมมนาพร้อม เพื่อให้เห็นภาพของความร่วมมือและจัดทำในเรื่องของแผนการพัฒนาความร่วมมือที่จะเกิดขึ้น โดยร่วมกันคิด ร่วมกันวางแผน กำหนดออกมาเป็นแผนของเมืองหาดใหญ่ที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน จัดบริการสาธารณะว่าจะมีอะไรบ้าง แล้วแผนที่เกิดขึ้นนี้จะบรรจุเรื่องต่างๆ ที่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นเรื่องของความร่วมมือกันดำเนินการ พร้อมดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบ

จากตารางข้างต้น เป็นการสรุปประเด็นจากผู้ให้ข้อมูลที่ได้ให้ความคิดเห็นผ่านการสัมภาษณ์ในแต่ละประเด็นที่ให้ความเห็นไว้เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันโดยผู้วิจัย อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยขอเสนอสรุปประเด็นตามคำหลัก พร้อมบันทึกพหุรณนาที่ได้สรุปจากความคิดเห็นที่เหมือนกัน และตัวอย่างคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นต่างๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ประเด็นความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ในปัจจุบัน

พบว่า ในปัจจุบัน เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ได้มีความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะอยู่บ้าง แต่จะเป็นลักษณะความร่วมมือระหว่าง 2 เทศบาล เป็นส่วนใหญ่ ในส่วนความร่วมมือของทั้ง 5 เทศบาล ยังไม่เกิดขึ้น โดยโครงการความร่วมมือที่เกิดขึ้นจะเป็นโครงการที่เทศบาลตระหนักแล้วว่าต้องให้การช่วยเหลือกัน เช่น “เกิดเหตุไฟไหม้นอกพื้นที่ใกล้เคียง เทศบาลในพื้นที่ใกล้เคียงก็จะดำเนินการเข้าช่วยเหลือในการบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน” หรือเป็นการเผชิญปัญหาาร่วมกัน และจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาร่วมกัน เช่น “เรื่อง การแก้ไขปัญหาการจัดการและการกำจัดขยะ” หรือเป็นปัญหาที่ต้องพึ่งพาอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่นอกเหนือจากเทศบาลในพื้นที่ในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือ และเป็นความร่วมมือในลักษณะที่ถูกกำหนดมาในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติจากหน่วยงานส่วนกลางที่มีอำนาจกำกับดูแลสูงกว่า เช่น จังหวัด จึงเกิดความร่วมมือขึ้นมา เช่น กรณีเรื่อง “การดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย” ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

เรื่อง “การแก้ไขปัญหาการจัดการและการกำจัดขยะ” และ “ดำเนินการเข้าช่วยเหลือในการบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน”

“การจัดการขยะ มีความร่วมมืออยู่แล้วในปัจจุบัน โดยมีเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหาเรื่องขยะมูลฝอย เนื่องจากเป็นเมืองขนาดใหญ่ มีปริมาณขยะเป็นจำนวนมาก และไม่มีพื้นที่กำจัดขยะ ปัจจุบันที่ดำเนินการได้เปลี่ยนจากระบบฝังกลบเป็นเตาเผา ซึ่งสามารถจัดการเผาขยะได้ 260 ตันต่อวัน โดยพื้นที่ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยหรือเตาเผาตั้งอยู่บนพื้นที่เทศบาลเมืองควนลัง ในขณะเดียวกัน หลายเทศบาลที่อยู่ละแวกใกล้เคียงก็จะนำขยะมากำจัดที่นี่ โดยการลงทุนสร้างและดำเนินการเรื่องเตาเผาขยะ เทศบาลนครหาดใหญ่เป็นผู้ดำเนินการโดยจ้างให้เอกชนเข้ามาลงทุนสร้างและดำเนินการกำจัด ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่เขตเทศบาลเมืองควนลัง แต่พื้นที่ตรงนั้นเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นเจ้าของซึ่งได้ไปซื้อไว้สำหรับใช้จัดบริการสาธารณะในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยของเมืองหาดใหญ่เป็นหลัก แต่เนื่องจากตั้งอยู่ในพื้นที่เทศบาลอื่น ก็ต้องให้เทศบาลอื่นได้ใช้ประโยชน์ด้วย ซึ่งเทศบาลต่างๆ โดยรอบพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ก็มาใช้บริการที่แห่งนี้ โดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสำหรับบริหารจัดการเตาเผา (290 บาทต่อตัน) แต่ยกเว้นเทศบาลเมืองควนลัง ที่ไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายเนื่องจากพื้นที่ดำเนินการตั้งอยู่ในเขตเทศบาล โดยลักษณะความร่วมมือเป็นการทำ MOU แบบเป็นรายคู่ ระหว่างเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินกับเทศบาลต่างๆ ที่ต้องการมาใช้ประโยชน์ในการนำขยะมากำจัด ปัจจุบันมีประมาณ 10 เทศบาลในพื้นที่ใกล้เคียงที่มาทำข้อตกลง (MOU) ใช้บริการร่วมกัน ซึ่งการกำจัดขยะถือเป็นเรื่องใหญ่มากๆ ถ้าต่างคนต่างจัดการก็จะไม่สำเร็จ เพราะค่าใช้จ่ายในการจัดการด้วยวิธีการต่างๆ ในการกำจัดขยะ ค่อนข้างใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่ด้วยศักยภาพของเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งเป็นเทศบาลนครขนาดใหญ่ สามารถจัดการตนเองได้ภายใต้ศักยภาพของงบประมาณที่เพียงพอ สามารถดำเนินการได้ แต่ในขณะเดียวกัน ท้องถิ่นหรือเทศบาลขนาดเล็ก ก็จะมีปัญหาและส่วนใหญ่ก็จะไม่สามารถดำเนินงานได้สมบูรณ์แบบ เพราะขาดในเรื่องของงบประมาณ ซึ่งการทำเป็นศูนย์กลาง และรวมศูนย์การกำจัดขยะภายใต้ความร่วมมืออย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะทำให้เกิดความสำเร็จมากกว่าต่างคนต่างทำ”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2559

“ที่เห็นชัดเจนมีอยู่ 2 เรื่อง เรื่องแรกคือเรื่องขยะ ซึ่งมีความร่วมมือระหว่างเทศบาล แต่อาจจะไม่ได้ร่วมทั้งหมดทั้ง 5 เทศบาล เรื่องที่สองคือเรื่องดับเพลิง ที่เป็นเหตุไฟไหม้ที่จะต้องอาศัยการประสานขอความร่วมมือและช่วยเหลือจากเทศบาลใกล้เคียง โดยในส่วนนี้เทศบาลต่างเห็นความสำคัญของบุคลากรที่ต้องทำงานด้านนี้ที่จะต้องรู้จักกันระหว่างเทศบาล เพื่อให้การทำงานร่วมกันเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงได้มีการจัดกิจกรรมกีฬาสามัคคีระหว่างเจ้าหน้าที่ แต่ปัจจุบันได้ยกเลิกกิจกรรมลักษณะดังกล่าวไปแล้ว เนื่องจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่ยอมให้จัดกิจกรรมลักษณะดังกล่าวที่ถือว่าไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ควรทำ ต่อมาเราจึงจัดเป็นลักษณะของการจัดอบรมเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ดับเพลิง โดยใช้วิธีการตั้งโครงการและงบประมาณร่วมกันเพื่อจัดโครงการร่วมกัน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2559

“การป้องกันและบรรเทาเหตุสาธารณภัย เช่น เหตุไฟไหม้ เทศบาลก็มีการประสานงานการทำงานร่วมกันกับเทศบาลในพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อขอความช่วยเหลือกัน ภายใต้ความพร้อมทั้งทางด้านบุคลากรและด้านอุปกรณ์ที่มีแตกต่างกัน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2559

เรื่อง “การดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย”

“การจัดบริการสาธารณะร่วมกันของเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่
 เท่าที่เห็นอยู่ก็จะเป็นเรื่องการป้องกันอุทกภัยร่วมกัน เป็นที่ทราบว่
 นครหาดใหญ่เป็นจุดตรงกลางของอำเภอหาดใหญ่ที่เป็นแอ่งกระทะของทางน้ำ
 ซึ่งทางน้ำก็ไหลมาตั้งแต่ทางสะเดาผ่านบ้านพรุ แล้วมาถึงนครหาดใหญ่ และ
 ออกทะเลสาบสงขลา โดยแนวทางป้องกันอุทกภัย มันไม่สามารถทำได้เฉพาะ
 โดยหน่วยงานเดียวในพื้นที่ตนเอง จำเป็นต้องร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างพื้นที่ที่อยู่รอบข้างและอยู่เหนือน้ำขึ้นไป
 และยังต้องร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันดำเนินการ
 ป้องกันและรับมือต่อปัญหาอุทกภัย ก็เริ่มมาตั้งแต่สะเดา บ้านพรุ ลงมาถึง
 หาดใหญ่ ซึ่งในกระบวนการการทำงานร่วมกันก็จะมีเรื่องของหน่วยงานต่างๆ ที่
 เกี่ยวข้องที่เข้ามาช่วยเหลือนอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง
 หน่วยงานท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน อย่างเช่น หน่วยงาน
 ของ NGO ก็เข้ามาเป็นหนึ่งในคณะทำงาน ซึ่งต่างจากเมื่อก่อนที่ผ่านมา ที่การ
 แก้ไขปัญหาและป้องกันน้ำท่วม เราดำเนินงานแบบเป็นเอกเทศ แต่การแก้ไข
 ปัญหาในความเป็นจริงมันไม่สามารถดำเนินการได้แบบเบ็ดเสร็จโดยหน่วยงาน
 เดียว ต่อมาก็เลยมีหน่วยงานต่างๆ เข้ามาทำงานร่วมในลักษณะรูปแบบต่างๆ
 เช่น ให้ทุนสำหรับศึกษาวิจัยการแก้ไขและป้องกันปัญหาน้ำท่วม ร่วมหา
 แนวทางวิธีการป้องกัน มาสอนแนวทางการดำเนินงาน จนในที่สุดเราก็มี
 โครงการความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหามีทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และ
 หน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำเดียวกัน ทำให้การแก้ไข
 ปัญหาก็จะเบ็ดเสร็จภายใต้การทำงานร่วมกันมากขึ้น มีการกำหนดธงเขียว ธง
 เหลือง ธงแดง และก็มี การติดตามสถานการณ์ของดินฟ้าอากาศ ไม่ว่าจะ เป็น
 กรมชลประทาน กรมอุตุนิยมวิทยา กรมทรัพยากรน้ำ หรือแม้แต่หน่วยงาน
 ราชการอื่นๆ เช่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านการศึกษา
 ก็จะเข้ามาช่วยศึกษาวิธีการแก้ไขปัญหา ในการป้องกัน ในการเตรียมการ
 ล่วงหน้าในเรื่องของอุทกภัย”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2559

“มีเรื่องของการก่อสร้าง สิ่งที่เป็น การก่อสร้างต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นทางระบายน้ำ ซึ่งก็ได้พยายามแก้ไขปัญหาร่วมกัน ก็ยังเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม เพราะน้ำท่วมมี 2 นัยยะ นัยยะที่หนึ่ง ก็เป็นเรื่องของน้ำหลาก นัยยะที่สอง ก็เป็นเรื่องของน้ำฝน ซึ่งในกรณีของน้ำฝนที่ตกลงในพื้นที่ถ้าระบายไม่ทันน้ำก็ท่วมเหมือนกัน สังเกตเห็นได้ชัดบริเวณพื้นที่หน้าวิทยาลัยเทคนิคหาดใหญ่ ตรงนั้นก็น้ำท่วมบ่อย ตรงนั้นเราก็แก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างเทศบาลนครหาดใหญ่ และเทศบาลเมืองคอหงส์ โดยการก่อสร้างทางระบายน้ำ เพราะเรื่องการทำทางระบายน้ำมันจะสัมพันธ์หรือเชื่อมโยงกับท้องที่อื่น การทำงานจึงต้องทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาล ทางเทศบาลเมืองคอหงส์ก็รับผิดชอบในพื้นที่เมืองคอหงส์ ทางเทศบาลนครหาดใหญ่ก็รับผิดชอบในพื้นที่นครหาดใหญ่ แต่การทำงาน การวิเคราะห์ ว่าเส้นทางน้ำต้องไปเส้นทางไหน ผ่านทางไหน แบบไหน มันก็ต้องเป็นการทำงานร่วมกัน เหล่านี้คือลักษณะที่เห็นได้ชัดถึงการทำงานแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาล”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2559

“ในด้านของการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างกรณีน้ำท่วม ก็เป็นอีกความร่วมมือหนึ่งที่มีการทำงานร่วมกันของเทศบาลในลักษณะของการร่วมกันให้ข้อมูลหรือรายงานสถานการณ์ปัจจุบันของพื้นที่ที่กำลังเกิดภาวะวิกฤติ หรืออยู่ที่ต้นน้ำ ซึ่งจะเป็นลักษณะของการเชื่อมข้อมูลของการรายงานผลสถานการณ์น้ำท่วมหรือภัยพิบัติ ที่ส่งต่อข้อมูลเพื่อให้พื้นที่ใกล้เคียงได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป โดยมีการจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์น้ำท่วม ที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การสหประชาชาติ จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางในการติดตามและถ่ายทอดข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำให้แก่เทศบาลในพื้นที่ต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบร่วมกัน มีการติดตั้งกล้องวงจรปิดเพื่อรายงานสถานการณ์น้ำแบบต่อเนื่องในบริเวณลำคลองหรือเส้นทางน้ำสายหลักที่สำคัญ ทั้งที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ทำให้เทศบาลได้เกิดการร่วมมือกันในการบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหา ร่วมกันในเชิงข้อมูลได้ ประชาชนได้มีช่องทางในการติดตามข้อมูล และนำไปสู่การกำหนดหรือจัดแนวทางในการแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ตามความเหมาะสมต่อไป เช่น แนวทางการอพยพเคลื่อนย้ายประชาชน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2559

นอกจากนั้น ยังพบว่า ในปัจจุบันเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ได้มีความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ ในเรื่องของการแก้ไขปัญหาการจราจรแออัด ซึ่งก็เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นด้วย เพื่อเป็นการร่วมแก้ไขปัญหาการระบายรถออกจากตัวเมืองในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่สู่เทศบาลในพื้นที่โดยรอบ ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“ก็จะเป็นประเด็นด้านการจัดการการจราจร เส้นทางจราจร ซึ่งตรงนี้ก็จะเป็นความร่วมมือในการดำเนินงานของพื้นที่ใกล้เคียงของอำเภอหาดใหญ่ เพราะถ้าเราเทียบหาดใหญ่ ก็เสมือนศูนย์กลางของเมือง หรือเป็นไขแดง มีรอบข้างด้วยคอหงส์ คลองแห ควนลัง ซึ่งระบบสาธารณูปโภคถ้าเราไม่เชื่อมต่อการทำงานกับท้องถิ่นรอบข้าง การขยายถนนหรือเส้นทางจราจรออกไปมันก็จะไม่ประสบความสำเร็จ ยกตัวอย่างล่าสุดที่เราดำเนินการเช่น การก่อสร้างสะพานข้ามคลองอู่ตะเภาแห่งที่ 3 ในเส้นบริเวณถนนสาครมงคล หรือบางหัก เพื่อข้ามไปยังพื้นที่เทศบาลตำบลท่าช้าง เราก็จะต้องประสานการทำงานไปยังทางเทศบาลตำบลท่าช้าง เพื่อให้ทางเทศบาลตำบลท่าช้างดำเนินการจัดทำเส้นทางเพื่อรองรับการจราจร”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2559

“การทำงานร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ถือเป็นสิ่งจำเป็น และมีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อย่างเช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย ในการเปิดอุโมงค์ตรงบริเวณพื้นที่หาดใหญ่ใน ซึ่งไม่ใช่เป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบที่มีหน้าที่ดูแลในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อสิ่งที่เทศบาลดำเนินการในการเปิดเส้นทางจราจรที่ต้องผ่านการเปิดอุโมงค์ซึ่งเป็นเส้นทางของการรถไฟแห่งประเทศไทย ทำให้ส่วนใหญ่การดำเนินงานของเทศบาลจะต้องมีหน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนใหญ่และมีความร่วมมือด้วยบ่อยครั้ง”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐศาสตร์
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2559

“ด้วยสภาพของเทศบาลนครหาดใหญ่ ที่เป็นศูนย์กลางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของเมือง เพราะฉะนั้นทำให้มีประชากรเข้ามาอยู่อาศัยและมีการขยายตัวไปยังหัวเมืองรอบพื้นที่เขตเทศบาลนคร

หาดใหญ่ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาลรอบๆ ทำให้ต้องมีการพัฒนา
 ร่วมกัน เป็นจุดผลักดันของการบริการสาธารณะที่มีประชาชนใช้บริการ ดังนั้น
 ในพื้นที่เทศบาลใกล้เคียงเหล่านี้ จำเป็นที่จะต้องมีการสร้างความร่วมมือด้วยกัน
 อย่างเช่น ถนนหนทาง เพราะตัวเมืองหาดใหญ่จะมีการกระจุกตัวของ
 ศูนย์การค้า บ้านเรือน ที่อยู่อาศัย ทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหา
 ดังกล่าวจึงต้องแก้ไขโดยการสร้างเส้นทางวงแหวนรอบนอกเพื่อเป็นการระบาย
 รถและแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัด ซึ่งจะต้องมีการพูดคุยกันเนื่องจากเป็น
 พื้นที่ที่ดูแลและรับผิดชอบโดยเทศบาลต่างๆ ในพื้นที่หาดใหญ่ เพื่อแก้ปัญหา
 ร่วมกัน โดยการจัดและปรับปรุงระบบขนส่งมวลชนหรือการจราจร เช่น การ
 พัฒนาระบบขนส่งมวลชนแบบรถไฟฟ้าโมโนเรล ที่เชื่อมโยงภายในเขตเทศบาล
 นครหาดใหญ่กับพื้นที่หรือสถานที่สำคัญหลักๆ ในรอบตัวเมืองของเทศบาล
 ต่างๆ เพื่อเป็นการกระจายและถ่ายเทประชากรไปยังพื้นที่ต่างๆ อย่างมี
 ประสิทธิภาพ และยังเป็นการขยายตัวเมืองออกไปยังรอบๆ พื้นที่เทศบาลนคร
 หาดใหญ่อีกด้วย”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้นำชุมชนที่ดำรงตำแหน่งประธานชุมชน
 สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2559

การพัฒนาบุคลากรของแต่ละเทศบาล ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการให้บริการสาธารณะแก่ท้องถิ่น ผ่าน
 การจัดกิจกรรมกีฬาสามสัมพันธ์ท้องถิ่น ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลให้เกิด
 กิจกรรมร่วมกัน เกิดปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน และเกิดการรู้จักกันของบุคลากรระหว่างเทศบาล ซึ่งจะส่งผลต่อการทำงาน
 ร่วมกันในด้านใดด้านหนึ่งในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพ ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความ
 คิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“การจัดกิจกรรมกีฬาสามสัมพันธ์ท้องถิ่น ซึ่งเป็นการจัดแข่งขันกีฬา
 ระหว่างบุคลากรของเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้มี
 กิจกรรมปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน ได้รู้จักกันและกัน กิจกรรมนี้จัดมานานหลายปีแล้ว
 และปัจจุบันก็ยังมีกิจกรรมนี้อยู่ โดยหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพ และ
 ช่วยกันออกงบประมาณในการจัดกิจกรรม โดยกรณีทีเทศบาลไหนเป็นเจ้าภาพ
 ในปีนั้น ก็เขียนโครงการและงบประมาณในลักษณะของการเป็นเจ้าภาพ เช่น
 เทศบาลนครหาดใหญ่เป็นเจ้าภาพปีไหน ปีนั้นก็เขียนโครงการและงบประมาณ
 ในลักษณะของการเป็นเจ้าภาพ ส่วนเทศบาลอื่นๆ ที่ร่วมกิจกรรมก็ต่างต้อง
 เขียนโครงการ โดยเป็นการเขียนโครงการและงบประมาณในลักษณะของการ
 เข้าร่วมการแข่งขันกีฬาสามสัมพันธ์ท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นลักษณะอย่างนี้ โดย

เทศบาลอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นเจ้าของภาพก็ต้องตั้งงบประมาณใช้จ่ายส่วนหนึ่งสำหรับการส่งนักกีฬาเข้าร่วมแข่งขัน การเดินทาง หรืออื่นๆ ส่วนเทศบาลที่เป็นเจ้าของภาพก็ต้องตั้งงบประมาณมากหน่อย เพราะมีรายละเอียดใช้จ่ายภาพรวมมาก เช่น สถานที่ คณะกรรมการตัดสิน อุปกรณ์กีฬา เป็นต้น ทำให้ค่าใช้จ่ายของเจ้าภาพก็จะมากกว่า เราก็จะใช้วิธีการหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพ แต่ในเชิงความร่วมมือทุกเทศบาลก็ต้องมีโครงการและงบประมาณที่จะต้องดำเนินการในเรื่องนี้อยู่แล้ว”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2559

อย่างไรก็ตาม มีผู้ให้ข้อมูลบางส่วน กล่าวอย่างน่าสนใจว่า ยังไม่เห็นภาพความร่วมมือระหว่างเทศบาลในการจัดบริการสาธารณะ แต่เป็นเพียงการทำงานแบบเชื่อมต่อตามอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันหรือมีพื้นที่ติดกันเท่านั้นเอง การทำงานยังต่างคนต่างทำ ไม่ได้มีความร่วมมือจริงๆ หรืออีกนัยยะหนึ่ง อาจมีความร่วมมือระหว่างเทศบาลในการจัดบริการสาธารณะ แต่ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนหรือบุคคลอื่นได้รับทราบว่าเป็นโครงการความร่วมมือ จึงทำให้ส่วนใหญ่ไม่เห็นภาพการทำงานแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาล ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“เท่าที่มองเห็นก็คือเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ซึ่งเป็นเพราะการเชื่อมต่อที่ต้องดำเนินการอยู่แล้ว แต่ถ้าลักษณะความร่วมมือกันจริงๆ ยังไม่เห็นภาพการบริการสาธารณะที่ดำเนินการแบบอาศัยความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลที่ชัดเจน แต่มองเห็นเพียงภาพความร่วมมือเนื่องจากการมีพื้นที่ที่ติดกัน ทำให้เข้าใจได้ว่ามีความร่วมมือกันในบางเรื่องที่เป็นบริการสาธารณะหรือดำเนินโครงการที่เชื่อมต่อกันระหว่างเขตเทศบาล ทั้งที่ในความเป็นจริงไม่ได้มีความร่วมมือกัน แต่เป็นลักษณะต่างคนต่างทำ ยังไม่เห็นภาพของการทำงานร่วมกันจริงๆ ระหว่างเทศบาลกับเทศบาล”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2559

“การประชาสัมพันธ์ อาจเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ประชาชนไม่ทราบว่าโครงการบริการสาธารณะที่เป็นความร่วมมือในการดำเนินการระหว่างเทศบาลนั้นมีอะไรบ้าง ทำให้ประชาชนไม่ได้ทราบข่าวสารโครงการความร่วมมือต่างๆ ระหว่างเทศบาล ทั้งๆที่ในเชิงปฏิบัติ เทศบาลในพื้นที่อำเภอขนาดใหญ่ ได้มีการ

จัดบริการสาธารณะร่วมกันหรือมีความร่วมมือกันในการบริการสาธารณะหรือจัดโครงการและกิจกรรมต่างๆ ฉะนั้น โครงการบริการสาธารณะใดที่เป็นการทำความร่วมมือกันระหว่างเทศบาล ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบ เพราะถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดี เป็นการแบ่งเบาภาระ และประชาชนในภาพกว้างได้ประโยชน์”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับตัวแทนภาคประชาชน
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2559

2. ประเด็นความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ที่เด่นชัดหรือเป็นรูปธรรมมากที่สุดในปัจจุบัน

พบว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มองว่า หากมองในภาพเชิงความร่วมมือที่เป็นรูปธรรม โดยไม่ได้กำหนดว่าต้องเป็นความร่วมมือกันเองทั้ง 5 เทศบาล แต่เป็นการทำงานที่สะท้อนความร่วมมือกันในการดำเนินงาน อาจจะเป็นแบบระหว่าง 2 เทศบาล หรือ เป็นความร่วมมือจากการดำเนินงานของหน่วยงานส่วนกลาง สามารถสรุปได้ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการแก้ปัญหาป้องกันอุทกภัยและรับมือภัยพิบัติ ด้านการเชื่อมโยงฐานข้อมูล และการให้บริการด้านงานทะเบียนราษฎร์ และด้านการจัดการและการกำจัดขยะ ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

ด้านการแก้ปัญหาป้องกันอุทกภัยและรับมือภัยพิบัติ

“ที่เด่นชัดและเป็นรูปธรรมมากที่สุดจะเป็นเรื่องของการแก้ปัญหาและป้องกันอุทกภัย เพราะเป็นการสะท้อนการทำงานแบบความร่วมมือ และเป็นโครงการที่ทำให้ได้รับรางวัลด้วย ได้รับรางวัลมาหลายรางวัลจากหน่วยงานต่างๆ เช่น รางวัลจากสำนักงานพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ในส่วนของการติดตามและกำกับการปฏิบัติราชการ”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐศาสตร์
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2559

“ที่เด่นชัดที่สุดในเชิงของความร่วมมือกันทำงานระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ทั้ง 5 แห่ง น่าจะเป็นประเด็นเรื่องการจัดการภัยพิบัติ ที่มีฐานข้อมูลการดำเนินงานร่วมกันที่เชื่อมโยงกัน มีการให้ข้อมูลสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่ที่รับผิดชอบแก่กันและกัน มีกลไกการทำงานและการแบ่งปันข้อมูลในหลายระดับ เนื่องจากเป็นปัญหาใหญ่และทุกเทศบาลได้รับผลกระทบ ทำให้เกิด

การร่วมมือกันเพื่อให้เกิดการระบายน้ำที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกประเด็นคือ เรื่องการจัดการขยะ ซึ่งเป็นความร่วมมือที่เด่นชัดระหว่างเทศบาลนครหาดใหญ่ และเทศบาลเมืองควนลัง เนื่องจากปัจจุบันปัญหาขยะในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่มีจำนวนมาก ในขณะที่พื้นที่เองก็ไม่มีพื้นที่ทิ้งขยะ หลุมฝังกลบก็ไม่ สามารถรองรับได้เพียงพอ ทำให้เทศบาลนครหาดใหญ่ต้องมีการพึ่งพาพื้นที่ เทศบาลเมืองควนลังในการดำเนินการด้านการจัดการขยะ”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับตัวแทนภาคประชาชน

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2559

“การจัดการรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม จะมีความร่วมมือกันในลักษณะของประชุมร่วมกันเพื่อรับมือปัญหาที่จะเกิดขึ้น แต่เป็นการดำเนินงานในระดับจังหวัดที่มีท่านผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและ ดำเนินการเรียกประชุม”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้นำชุมชนที่ดำรงตำแหน่งประธานชุมชน

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2559

ด้านการเชื่อมโยงฐานข้อมูลและการให้บริการด้านงานทะเบียนราษฎร์

“การเชื่อมโยงฐานข้อมูลและการให้บริการด้านงานทะเบียนราษฎร์ ซึ่งปัจจุบันนี้ข้อมูลเชื่อมโยงออนไลน์ทั้งประเทศอยู่แล้ว โดยเฉพาะการทำบัตรประชาชน ที่ประชาชนสามารถไปติดต่อขอรับบริการที่เทศบาลไหนก็ได้ในพื้นที่ เทศบาลใกล้เคียง ซึ่งช่วยอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากขึ้น”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับตัวแทนภาคประชาชน

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2559

ด้านการจัดการและการกำจัดขยะ

“การจัดการขยะระหว่างเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลเมืองควนลัง แต่จะเป็นลักษณะความร่วมมือแบบแลกเปลี่ยนผลประโยชน์มากกว่า เนื่องจากพื้นที่กำจัดขยะของเทศบาลนครหาดใหญ่อยู่ในพื้นที่เทศบาลเมืองควนลัง แต่เจ้าของพื้นที่เป็นเทศบาลนครหาดใหญ่ที่ได้ลงทุนซื้อไว้เพื่อดำเนินการด้านการจัดการขยะ แต่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลเมืองควนลัง เทศบาลนครหาดใหญ่

ในฐานะเจ้าของทรัพย์สิน จึงอนุญาตให้เทศบาลเมืองควนลังในฐานะเป็นแหล่งพื้นที่รองรับขยะ สามารถนำขยะไปทิ้งในพื้นที่นั้นได้แต่เป็นเพียงบางส่วน คือ จำกัดปริมาณ”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2559

อย่างไรก็ตาม พบว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนหนึ่งเห็นว่า หากมองในภาพเชิงความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมนั้น ยังมองไม่เห็นถึงภาพความร่วมมือกันในการบริการสาธารณะที่เด่นชัดหรือจริงจัง ทั้งที่อาจมีโครงการดำเนินงานแบบความร่วมมืออยู่ก็ได้ อาจเนื่องจากการประชาสัมพันธ์ที่ถือเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้เกิดความเด่นชัดและเป็นรูปธรรมมากขึ้น จากการดำเนินงานที่มีความร่วมมืออยู่แล้ว แต่ขาดการสื่อสารที่ดี ทั้งที่เป็นส่วนสำคัญต่อการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือเชิงรุกด้วย ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“ปัจจุบันยังมองไม่เห็นภาพของความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ที่เด่นชัดหรือเป็นรูปธรรม อาจเป็นเพราะการประชาสัมพันธ์ที่ค่อนข้างน้อยหรือขาดการประชาสัมพันธ์ที่เป็นเรื่องที่ดี ทำให้ไม่ทราบว่ามีการทำกิจกรรมใดร่วมกันบ้างที่เป็นความร่วมมือในการทำงานระหว่างเทศบาล อย่างเช่น การรองรับภัยพิบัติน้ำท่วมแน่นอนว่าเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ มีความร่วมมือกันในทางปฏิบัติ แต่ขาดการสื่อสารให้ประชาชนได้รับทราบหรือได้รับข้อมูลรายละเอียดว่ามีความร่วมมือกันอย่างไร เทศบาลไหนมีหน้าที่ทำอะไรที่สะท้อนในลักษณะความร่วมมือ ควรมีรายละเอียดเพื่อบอกให้เห็นภาพของความร่วมมือที่เกิดขึ้น ซึ่งสิ่งที่เทศบาลควรดำเนินการคือ การยกระดับการประชาสัมพันธ์และจัดทำเป็นโลโก้พิเศษสำหรับใช้ร่วมกันในโครงการหรือการบริการสาธารณะที่เป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาล เหมือนอย่างโลโก้ประชาคมอาเซียนที่จัดทำขึ้นภายใต้กลุ่มประเทศต่างๆ ถ้านำโมเดลนี้มาใช้ในการประชาสัมพันธ์และดำเนินการ ก็จะทำให้เห็นและเกิดการบริการสาธารณะที่เป็นความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ที่เด่นชัดและเป็นรูปธรรมมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และจะทำให้เห็นว่ามีความร่วมมือกันในด้านใดบ้าง หรือร่วมมืออย่างไร ภายใต้แผนงานและรายละเอียดกิจกรรมที่เห็นได้ชัดเจน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2559

3. ประเด็นความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ที่ควรเกิดขึ้นหรือมีขึ้นในอนาคต

พบว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มองว่า หากมองในภาพเชิงปัญหาในปัจจุบันที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขและหากไม่ร่วมมือกันจะส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นในอนาคต และยังไม่ได้เป็นปัญหามากนักในปัจจุบัน แต่ควรจะมีการดำเนินงานแบบความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมร่วมกันในอนาคต เพื่อนำไปสู่การทำงานที่ดีกว่า มีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถสรุปได้ 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการพัฒนาระบบคมนาคมและการเดินทางเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการระบบจราจร ด้านการควบคุมและป้องกันโรค ด้านการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว ด้านการจัดการและการกำจัดขยะ และด้านการจัดผังเมืองรวมระหว่าง 5 เทศบาล ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

ด้านการพัฒนาระบบคมนาคมและการเดินทางเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการระบบจราจร

“มองว่าในความเป็นอำเภอหาดใหญ่ ความร่วมมือในอนาคตที่น่าจะเกิดขึ้นก็คือ ระบบโครงข่ายการเดินทาง การจราจร เพราะในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า การจราจรในอำเภอหาดใหญ่มีความหนาแน่นมากขึ้น และมีปัญหาการจราจรมากมาย ซึ่งที่เห็นชัดเจนก็คือ หนึ่ง ปัญหาวินัยการจราจร และ สอง จำนวนปริมาณรถที่มีจำนวนมากขึ้น เพราะคนใช้รถมากขึ้น ถนนหรือเส้นทางจราจรมีอยู่เท่าเดิม เพราะฉะนั้น ในเรื่องของระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จำเป็นต้องมีการพิจารณาในเรื่องนี้เพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพราะขนส่งมวลชนจะเกิดเพียงในเขตเทศบาลใดเทศบาลหนึ่ง หรือเฉพาะในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่คงเป็นไปไม่ได้ เพราะว่าโดยลักษณะแล้ว การอยู่อาศัยในสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน เขตเทศบาลนครหาดใหญ่เปรียบเสมือนศูนย์กลางในการทำธุรกิจ ทำกิจกรรม การค้าขายต่างๆ แต่ที่พักอยู่อาศัยจำนวนมากจะอยู่ภายนอกเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ เข้าขึ้นมาก็จะเดินทางเข้ามาในพื้นที่เขตเทศบาลนครหาดใหญ่ ตกเย็นก็เดินทางกลับที่พัก ออกจากพื้นที่นครหาดใหญ่ ซึ่งก็คล้ายๆ กับกรุงเทพมหานคร และเป็นประเด็นที่ทำให้รถติดขัด และพื้นที่นครหาดใหญ่อีกไม่กี่ปีก็จะพบกับสภาพการณ์เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครหากไม่มีการแก้ไขปัญหาาร่วมกันอย่างจริงจัง โดยแนวคิดที่ควรจะเป็นในการแก้ปัญหาจัดการสาธารณะในเรื่องนี้ คือ มีรถเมล์ประจำทางซึ่งจำเป็นจะต้องเกิดขึ้นในอนาคต แต่ความร่วมมือตรงนี้อาจจะไม่ใช้หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาลโดยตรง แต่อาจจะต้องขอความร่วมมือหรือทำความร่วมมือกับกรมการขนส่งทางบกด้วย ถ้าเป็นเทศบาลเองอาจจะทำได้ในเชิงพาณิชย์ ซึ่งอาจเป็นขั้นตอนที่ยุ้งยากที่จะเกิด แต่มองในอนาคตข้างหน้า

ว่าอย่างไรก็ตามประเด็นนี้ก็ต้องเกิดขึ้น หรืออาจจะไม่มีรถเมล์ประจำทางเหมือนกรุงเทพมหานคร แต่อาจเป็นการจัดระเบียบการเดินรถใหม่ เช่น รถสาธารณะหลังคาสูง อาจจัดใหม่โดยแบ่งออกเป็นสายๆ มีการกำหนดเวลาเดินรถ ซึ่งจะต้องมาหาวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยจะต้องมีการศึกษาก่อนว่าความเป็นไปได้ควรจะเป็นไปอย่างไร เพราะถ้าจัดเป็นรถเมล์ขึ้นมาก็อาจจะไปกระทบการทำมาหากินของประชาชนที่ทำอาชีพขับรถโดยสารหลังคาสูง แต่อาจจะเป็นการนำรถหลังคาสูงมาจัดระเบียบใหม่ จัดเส้นทางเดินรถใหม่ ซึ่งปัจจุบันก็มีอยู่ แต่ขาดการควบคุมอย่างจริงจัง และต่อไปอาจจะต้องกำหนดจุดจอดรถและขึ้นลงรถโดยสารอย่างชัดเจน การออกรถ การเก็บค่าบริการตามระยะทาง ซึ่งจะต้องเกิดขึ้นในอนาคต”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐศาสตร์

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2559

“การลงทุนในการพัฒนาระบบคมนาคมร่วมกันโดยการสร้างระบบรางรถไฟฟ้าโมโนเรลที่มีระบบการเดินรถที่เชื่อมโยงและเข้าถึงสถานที่สำคัญและครอบคลุมเขตเทศบาลทั้ง 5 แห่ง”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้นำชุมชนที่ดำรงตำแหน่งประธานชุมชน

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2559

“การพัฒนาระบบการคมนาคม ถือเป็นเรื่องสำคัญมาก ที่เทศบาลต้องมีความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาการจราจรร่วมกัน ทำให้รถที่หนาแน่นบริเวณเขตเมืองมีจำนวนที่ลดลง โดยการจัดบริการรถสาธารณะร่วมเพื่อให้ประชาชนหันมาใช้รถสาธารณะมากขึ้น แต่การที่จะให้ประชาชนหันมาใช้รถสาธารณะนั้น รถสาธารณะก็ต้องมีคุณภาพ สะอาด สะดวก และรวดเร็ว ราคาสมเหตุสมผล ซึ่งถ้ารถสาธารณะสามารถตอบโจทย์เหล่านี้ได้ ก็ทำให้ประชาชนหันมาใช้รถสาธารณะมากขึ้น แต่ทุกวันนี้สิ่งเหล่านี้ยังไม่เกิดขึ้น ประชาชนจึงใช้รถส่วนตัวกันเป็นจำนวนมาก หรือมีอยู่บ้างแต่ยังขาดเรื่องความสะดวก ซึ่งเทศบาลต้องช่วยกันจัดการในเรื่องนี้ร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีระบบการเชื่อมโยงการเดินทางระหว่างเมืองที่มีความชัดเจน ซึ่งจะทำให้ระบบคมนาคมมีความสะดวกขึ้น ประชาชนใช้ชีวิตได้อย่างมีคุณภาพมากขึ้น”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2559

ด้านการควบคุมและป้องกันโรค

“ด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะในเรื่องของการควบคุมและป้องกันโรค อย่างเช่น โรคไข้เลือดออก เราไม่สามารถกำหนดหรือห้ามพาหะที่ก่อให้เกิดโรค ได้ว่าห้ามเข้ามาในเขตพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ เนื่องจากเราป้องกันแล้ว นี่ คือตัวอย่างให้เห็นภาพว่าเทศบาลในพื้นที่ใกล้เคียงต้องมาร่วมมือกัน เราควบคุม การเกิดยุงลายแต่ในเขตเทศบาลนั้นๆ แต่นอกเขตเทศบาลในพื้นที่ใกล้เคียงขาด การควบคุม ก็ไม่ได้ ปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้อย่างจริงจัง ฉะนั้น เทศบาลใน พื้นที่ใกล้เคียงต้องร่วมกันกำจัดยุงลายเพื่อควบคุมและป้องกันโรคไข้เลือดออก ร่วมกัน เช่น เมื่อพบว่าพื้นที่ไหนมีความเสี่ยงต่อการเป็นโรคไข้เลือดออก เทศบาลก็เข้าไปพ่นฆีดยา และก็ต้องประสานกับเทศบาลในพื้นที่ใกล้เคียงใน รัศมีตามที่กำหนดตามหลักวิชาการ เพื่อร่วมเฝ้าระวังและป้องกันโดยการฉีดพ่น ยุงลาย ซึ่งประเด็นความร่วมมือลักษณะอย่างนี้จำเป็นต้องเกิดขึ้นอย่างชัดเจน ไม่ใช่เทศบาลหนึ่งดำเนินการควบคุมและป้องกัน แต่เทศบาลในเขตพื้นที่ ติดต่อกันไม่ดำเนินการควบคุมและป้องกัน ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2559

ด้านการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว

“การร่วมมือด้านการท่องเที่ยว เพื่อรองรับการเปิดประชาคมอาเซียน การเป็นเมืองชายแดน และรองรับการไหลเข้าของนักท่องเที่ยวชาวจีน แม้จะยัง เข้ามาถึงพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ไม่มากนักในปัจจุบัน แต่ถ้ามีการจัดทำแผน รองรับนักท่องเที่ยวชาวจีน ซึ่งสภาพโดยรวมของพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ก็มี วัฒนธรรมของความเป็นเชื้อสายจีนที่สามารถผสมผสานกับการท่องเที่ยวได้ เพียงแต่ ร่วมกันกำหนดและพัฒนาจุดท่องเที่ยวที่โดดเด่นของแต่ละพื้นที่ของแต่ละ เทศบาล อาจจะเป็นเชิงประเพณี ประวัติศาสตร์ การค้าขาย เพื่อให้เป็นจุด สนใจในภาพรวมของทั้งอำเภอหาดใหญ่ ซึ่งจะสามารถดึงเม็ดเงินได้จำนวนมาก แต่ทั้งนี้ แต่ละเทศบาลต้องมีแผนพัฒนาการท่องเที่ยวที่สร้างความเป็น เอกลักษณ์ของพื้นที่ตนเองด้วย มีการเสนอจุดเด่นที่แตกต่างจากเทศบาลอื่น เพื่อสร้างความเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละพื้นที่บนฐานของความแตกต่าง จากนั้น นำข้อมูลมาบูรณาการเพื่อจัดทำเป็นข้อมูลด้านการท่องเที่ยวในภาพรวมทั้ง อำเภอหาดใหญ่ร่วมกันเพื่อเสนอต่อนักท่องเที่ยวผ่านการประชาสัมพันธ์ใน

ช่องทางต่างๆ เช่น บางพื้นที่อาจเป็นการท่องเที่ยวเชิงเกษตรเยี่ยมชมสวนผลไม้ บางพื้นที่เน้นการท่องเที่ยวภายใต้ความโดดเด่นเรื่องอาหาร หรือการท่องเที่ยวในเชิงศาสนา ประเพณี การท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ เป็นต้น ตัวอย่างเหล่านี้ เพื่อให้เกิดความหลากหลายของแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ เป็นการเสนอเมนูท่องเที่ยวที่หลากหลายแก่นักท่องเที่ยว อาจจัดทำเป็น Package เพื่อให้ นักท่องเที่ยวได้สัมผัสบรรยากาศการท่องเที่ยวที่หลากหลายเช่นกัน และมี ตัวเลือกที่หลากหลายภายใต้ความชอบที่แตกต่างกันของนักท่องเที่ยว ทั้งนี้ สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ เทศบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ต้องมีการวางแผน อนาคตร่วมกัน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2559

“เรื่องของท่องเที่ยว เพราะปัจจุบันการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยว ในส่วนของเทศบาลนครหาดใหญ่หรือเทศบาลอื่นๆ ส่วนใหญ่ก็มีการทำความเข้าใจ ร่วมมือกับภาคธุรกิจในพื้นที่ เพื่อที่จะจัดกิจกรรมหรือ Event ต่างๆ ซึ่ง หาดใหญ่ ไม่ใช่เมืองท่องเที่ยวโดยตรง โดยดูจากลักษณะภาพรวมที่ไม่มี ทรัพยากรธรรมชาติในเรื่องของแหล่งท่องเที่ยว มีแต่เพียงสวนสาธารณะ เพราะฉะนั้นสิ่งที่จะทำได้ก็จะเป็นลักษณะของการจัดกิจกรรมแต่ด้วยความที่ ลักษณะของหาดใหญ่เปรียบเสมือนเป็นศูนย์กลาง เป็นเมืองหลวงของภาคใต้ ตอนล่าง ซึ่งมีโรงแรมจำนวนมาก ถ้าไม่มีกิจกรรมเกิดขึ้นในเรื่องของการ ท่องเที่ยว หรือกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อ การธุรกิจในพื้นที่ของผู้ประกอบการและประชาชน ทำให้ส่งผลกระทบต่อ เมืองและเศรษฐกิจ ฉะนั้น เทศบาลในพื้นที่ใกล้เคียงควรร่วมมือกันในการ ส่งเสริมหรือจัดกิจกรรมด้านการท่องเที่ยว ในฐานะที่มีพื้นที่ติดกับเทศบาลนคร หาดใหญ่ ซึ่งมีโรงแรมที่พักและนักท่องเที่ยวจำนวนมาก โดยเริ่มจากการดู ศักยภาพของตนเองด้านการท่องเที่ยวของแต่ละเทศบาลว่ามีสถานที่ท่องเที่ยว บ้างหรือไม่ เพราะในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่แทบจะไม่มีสถานที่ท่องเที่ยวที่ เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ มีเพียงแต่สถานที่ที่ถูกสร้างขึ้นแต่ก็ได้รับความสนใจจาก นักท่องเที่ยวอยู่ เช่น วัดพระนอน (วัดมหัตตมังคลาราม) แต่ในขณะเดียวกัน ท้องถิ่นที่อยู่รอบข้างต้องมีการพูดคุยกันว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งจะดึงศักยภาพหรือ ทรัพยากรที่มีอยู่ในด้านการท่องเที่ยวอะไรได้บ้างที่สามารถดึงมาใช้ประโยชน์ ทางการท่องเที่ยวได้ ซึ่งจะเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอ หาดใหญ่ ที่จะได้รับประโยชน์ร่วมกันจากการดำเนินงานร่วมกันของแต่ละ

เทศบาล เพราะเมื่อมีนักท่องเที่ยวมาเข้าพักในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่และไปเที่ยวในแต่ละพื้นที่ในเทศบาลใกล้เคียง แต่ละพื้นที่ต่างก็เกิดรายได้ ส่งผลต่อการเจริญเติบโตของเมืองในแต่ละเทศบาลที่ไปควบคู่กัน แต่ต้องอาศัยความร่วมมือกันในการที่จะพัฒนาร่วมกันอย่างจริงจัง โดยพูดคุยกันและมีหน่วยงานกลาง เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ดูแลด้านการท่องเที่ยวระดับจังหวัด ระดับอำเภอ เพื่อทำให้เกิดการพูดคุยและเชื่อมโยงข้อมูลกันเพื่อจะนำไปสู่การดำเนินงานร่วมกันต่อไป โดยปัจจุบัน นโยบายของท่านผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ก็มุ่งเน้นด้านการท่องเที่ยวเป็นสำคัญอยู่แล้ว”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2559

“ในเรื่องของการท่องเที่ยว ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่เห็นภาพของความร่วมมือกันของเทศบาลเอง แต่เป็นความร่วมมือจากหน่วยงานหลักด้านการท่องเที่ยว เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ที่เข้ามาสนับสนุนการจัดงานหรือกิจกรรมต่างๆ เพื่อกระตุ้นการท่องเที่ยวในพื้นที่เทศบาลนั้นๆ และเทศบาลใกล้เคียงก็ได้รับผลประโยชน์ในด้านต่างๆ จากการจัดงานนั้นๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ควรมีการร่วมมือกันอย่างจริงจัง เพราะพื้นที่ของเทศบาลนครหาดใหญ่และบริบทของพื้นที่เทศบาลโดยรอบ เช่น บ้านพรุ คลองแห ต่างเป็นพื้นที่ที่มีตลาดน้ำเหมือนกัน ฉะนั้น เรื่องการท่องเที่ยวต้องมาทำร่วมกัน วางแผนร่วมกัน เพื่อที่จะไม่ให้เกิดการแข่งขันกันเอง โดยมีการจัดทำเป็น Package การท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงของแหล่งท่องเที่ยวตามจุดต่างๆ ที่กระจายตัวอยู่ในเขตเทศบาลต่างๆ ในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ซึ่งจะทำให้เกิดการกระจายตัวด้านรายได้ของคนในชุมชนด้วย และยังเกิดกิจกรรมที่มีความแตกต่างกัน ไม่ใช่เป็นลักษณะของการแข่งขันกันเอง อย่างเช่นที่เห็นในปัจจุบัน บ้านพรุก็ทำตลาดน้ำ คลองแหก็ทำตลาดน้ำ ซึ่งกลายเป็นลักษณะของการแข่งขันกัน ฉะนั้น การดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวภายใต้การเปิดประชาคมอาเซียน ที่ทำให้มีนักท่องเที่ยวจากมาเลเซียและสิงคโปร์เข้ามาเที่ยวมากขึ้น เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่จำเป็นต้องมาร่วมกันกำหนดแนวทางการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวร่วมกัน โดยการร่วมกันจัดทำแผนการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกัน โดยอาจเริ่มจากการศึกษาความเป็นไปได้หรือมีการดำเนินการวิจัยเพื่อรองรับการจัดการการท่องเที่ยว มีการศึกษาแหล่งท่องเที่ยว การเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว การสร้างโปรแกรมหรือเส้นทางการท่องเที่ยวร่วมกัน การประชาสัมพันธ์และดำเนินการร่วมกัน เพื่อลดเรื่องความซ้ำซ้อนใน

การดำเนินงาน และเกิดการดำเนินกิจกรรมที่เกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ในการที่จะสร้างรายได้ให้กับคนในพื้นที่เทศบาลทั้ง 5 แห่ง ภายใต้การดำเนินกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวร่วมกันภายใต้สภาพภูมิศาสตร์พื้นที่ที่แตกต่างกัน เช่น บางพื้นที่อาจเน้นการท่องเที่ยวเชิงเกษตร เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความเป็นชุมชนที่ทำเกษตรกรรมมาก เป็นต้น เพื่อที่จะรองรับการท่องเที่ยวที่แตกต่างกัน และยังรองรับต่ออาชีพที่ดำเนินอยู่ รายได้ที่เพิ่มขึ้นของคนในพื้นที่เทศบาลนั้นๆ แต่เทศบาลหลักอย่างเทศบาลนครหาดใหญ่ อาจจะเป็นจุดศูนย์รวม เป็นหน่วยที่รวมศูนย์ในการจัดการด้านการท่องเที่ยวร่วมกัน ซึ่งจะทำให้เกิดการดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวแบบองค์รวมร่วมกัน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐศาสตร์
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2559

“การส่งเสริมเรื่องการท่องเที่ยวในพื้นที่ต่างๆ ในอำเภอหาดใหญ่ ซึ่งมีความโดดเด่นในเรื่องของการท่องเที่ยวอยู่แล้ว เป็นเมืองเศรษฐกิจ โดยอยากให้แต่ละพื้นที่ในแต่ละเทศบาลร่วมกันส่งเสริมเรื่องการท่องเที่ยวแบบความร่วมมือ ภายใต้ศักยภาพที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ ดังนั้น อยากให้เทศบาลทั้ง 5 แห่งในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ มีเวทีมานั่งประชุมพูดคุยกันว่า จะแบ่งงานกันอย่างไร ให้แต่ละท้องถิ่นมีความโดดเด่น โดยหาจุดเด่นบนตัวของตัวเอง คือตัวเองขายได้ หาดใหญ่ขายอะไร คลองแหขายอะไร และต่างก็ช่วยกันในการประชาสัมพันธ์ร่วมซึ่งจะเป็นลักษณะของการร่วมมือร่วมใจกัน เหมือนพอมีนกท่องเที่ยวมา เราจะมีเป็น Package ท่องเที่ยวเสนอขายให้ซึ่งจะครอบคลุมสถานที่ท่องเที่ยวทั้ง 5 เทศบาล ซึ่งถ้าหากทำได้ในอนาคตก็ยิ่งจะช่วยให้ตอบโจทย์เรื่องระบบคมนาคมได้ว่าทำไมจึงต้องสร้างเส้นทางคมนาคมหรือบริการสาธารณะที่เชื่อมโยงทั้ง 5 เทศบาล และยิ่งช่วยลดความแออัดและการกระจุกตัวของประชากรและนักท่องเที่ยวในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ได้อีกด้วย แต่เราต้องมีวิธีการที่จะทำให้นักท่องเที่ยวกระจายไปยังจุดต่างๆ ในพื้นที่ใกล้เคียงหรือโดยรอบของเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งยิ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องความปลอดภัยได้อีกด้วย”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2559

ด้านการจัดการและการกำจัดขยะ

“เรื่องขยะ ถือว่ามีความสำคัญ เพราะว่าถ้ายังดำเนินการแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็จะกลายเป็นวิกฤติของเมือง แต่ถ้าเทศบาลมาดำเนินการร่วมกันแบบบูรณาการอย่างจริงจังในด้านการจัดการขยะ และลงทุนร่วมกัน ก็จะช่วยให้เกิดการแก้ปัญหาเรื่องนี้ได้ดียิ่งขึ้น”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้นำชุมชนที่ดำรงตำแหน่งประธานชุมชน
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2559

ด้านการจัดผังเมืองรวมระหว่าง 5 เทศบาล

“การจัดผังเมืองรวมร่วมกันของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นตัวที่นำมาสู่การจัดระบบคมนาคมร่วมกัน การจัดการท่องเที่ยวร่วมกัน การจัดพื้นที่ Zoning และยังช่วยในเรื่องของการกำหนดพื้นที่ร่วมกัน เพราะทุกวันนี้เราเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม เราเกิดปัญหาต่างๆ มากมาย สาเหตุก็เพราะเราไม่ได้จัด Zoning เราไม่ได้จัดผังเมืองรวมที่ดีอย่างจริงจังในทางปฏิบัติ ก็เลยทำให้มีการสร้างถนน สร้างอาคารบ้านเรือน หรือสร้างอะไรอีกมากมายที่ไปปิดกั้นเส้นทางการระบายน้ำ หรือทำลายระบบธรรมชาติที่เป็นอยู่ ก็เลยทำให้เกิดปัญหา ฉะนั้น จึงต้องมีการจัดทำผังเมืองรวมกันอย่างจริงจังและชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้นำชุมชนที่ดำรงตำแหน่งประธานชุมชน
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2559

4. ประเด็นแนวทางการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ที่จะทำให้เกิดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

พบว่า ผู้ให้ข้อมูลได้เสนอแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ที่จะทำให้เกิดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นข้อเสนอที่ทั้งเป็นแนวทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบัน และยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งสามารถสรุปได้ 7 แนวทาง ได้แก่ 1. ตั้งคณะทำงานร่วมหรือชุดเฉพาะกิจร่วมเพื่อบริการสาธารณะหรือแก้ไขปัญหาาร่วมกันระหว่างเทศบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2. การประสานแผนปฏิบัติการราชการภายในระหว่างเทศบาลในพื้นที่ที่ต้องการมีความร่วมมือกันในการดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเห็นว่าได้รับปัญหาาร่วมกันหรือจำเป็นต้องมีความร่วมมือกันในเรื่องนั้นๆ โดยการหารือและตั้งเป็นโครงการว่า เทศบาลนี้จะตั้งโครงการลักษณะนี้ อีกเทศบาลก็

จะต้องตั้งโครงการลักษณะนี้เช่นกัน 3. แต่ละเทศบาลมาพูดคุยและวางแผนร่วมกัน โดยอาจมีผู้มีอำนาจสูงสุดของเทศบาลและผู้มีอำนาจเหนือกว่า เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นแกนกลางประสาน มานั่งพูดคุยและวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาที่เผชิญร่วมกัน 4. การมีหน่วยงานกลางมาประสานการทำงานในลักษณะความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจเหนือกว่าหรือสูงกว่า 5. การทำ MOU หรือการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างเทศบาลที่ต้องการดำเนินงานความร่วมมือในด้านหรือเรื่องนั้นๆ ร่วมกัน 6. หน่วยงานกำกับดูแล มาเป็นที่เลี้ยงหรือมาเป็นหน่วยงานกลางเชื่อมประสานเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงการทำงานแบบความร่วมมือในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เช่น หน่วยงานระดับจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การภาครัฐ องค์การภาคเอกชน หรือสถาบันการศึกษา 7. จัดทำวาระแห่งชาติของเมืองขนาดใหญ่ โดยจัดประชุมสัมมนาที่มีทั้งนักวิชาการ และเทศบาลทั้ง 5 แห่ง เพื่อให้เห็นภาพของความร่วมมือและจัดทำในเรื่องของแผนการพัฒนาความร่วมมือที่จะเกิดขึ้น โดยร่วมกันคิด ร่วมกันวางแผน กำหนดออกมาเป็นแผนของเมืองขนาดใหญ่ที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดบริการสาธารณะว่าจะมีอะไรบ้าง แล้วแผนที่เกิดขึ้นนี้จะบรรจุเรื่องต่างๆ ที่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นเรื่องของความร่วมมือกันดำเนินการ พร้อมดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบ ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

1. ตั้งคณะทำงานร่วมหรือชุดเฉพาะกิจร่วมเพื่อบริการสาธารณะหรือแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างเทศบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

“การทำงานแบบความร่วมมือ ไม่ใช่เพียงระหว่างเทศบาลกับเทศบาล แต่จะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับองค์กรส่วนราชการอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ฉะนั้น แนวทางการพัฒนาความร่วมมือ ก็จะขึ้นอยู่กับการบริการสาธารณะนั้นๆ ว่า จำเป็นต้องมีความร่วมมือกันหรือไม่ เป็นการบริการสาธารณะลักษณะไหน เกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดบ้าง หรือควรมีความร่วมมือกับหน่วยงานใดบ้าง อย่างเช่น การป้องกันอุทกภัย ที่ถือเป็นเรื่องใหญ่ ถ้าเราไม่อาศัยความร่วมมือจากกรมอุตุฯ วิทยาลัยอุตุนิยมวิทยา มีหน้าที่ติดตามและประเมินสภาพดินฟ้าอากาศ ภาพถ่ายดาวเทียม วิเคราะห์สถานการณ์ฝน ปริมาณฝน ส่วนชลประทาน ก็จะรายงานโทรมาตร ที่เป็นการรายงานน้ำฝนที่ตกเหนือพื้นที่ขึ้นไป (เหนือน้ำ) ซึ่งเราไม่สามารถที่จะเฝ้าติดตามแต่เพียงฝนที่ตกลงในพื้นที่เขตเทศบาลแต่ละแห่งนั้นๆ ได้เพียงอย่างเดียว แต่เราต้องเฝ้าระวังโดยติดตามข้อมูลตั้งแต่พื้นที่อำเภอสะเดาขึ้นไป เพราะฝนตกที่อำเภอสะเดา ก็จะมีผลต่อพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ เพราะน้ำจะไหลผ่านลงมาสู่อำเภอหาดใหญ่ซึ่งเป็นพื้นที่ต่ำกว่า เพราะอำเภอสะเดาเป็นพื้นที่เหนือน้ำ ฉะนั้น การป้องกันอุทกภัย จึงเป็นการบริการสาธารณะที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรอบพื้นที่อำเภอหาดใหญ่

หรือพื้นที่ติดกับอำเภอหาดใหญ่ ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน
อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอุทกภัยร่วมกัน เมื่อถึงช่วงหน้าฝนก็จะมีการ
แต่งตั้งเป็นคณะทำงานร่วมกัน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2559

2. การประสานแผนปฏิบัติราชการภายในระหว่างเทศบาลในพื้นที่ที่ต้องการมีความร่วมมือกันในการดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ได้รับปัญหาาร่วมกันหรือจำเป็นต้องมีความร่วมมือกันในเรื่องนั้นๆ โดยการหารือและตั้งเป็นโครงการว่า เทศบาลนี้จะตั้งโครงการลักษณะนี้ อีกเทศบาลก็ต้องตั้งโครงการลักษณะนี้เช่นกัน

“การประสานแผนปฏิบัติราชการ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นผู้รับผิดชอบ โดยโครงการที่เป็นความเชื่อมโยงกันจะต้องส่งไปประสานแผนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นแผนประสานงานของท้องถิ่น แต่บางครั้งหลายๆ โครงการ ก็ไม่ได้ส่งแผนประสานงานไปที่ อบจ. แต่จะเป็นอีกแนวทางหนึ่งคือ การประสานงานเป็นการภายในระหว่างเทศบาลในพื้นที่ที่ต้องการมีความร่วมมือกันในการดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ได้รับปัญหาาร่วมกันหรือจำเป็นต้องมีความร่วมมือกันในเรื่องนั้นๆ โดยการพูดคุยและตั้งเป็นโครงการว่า เทศบาลนี้จะตั้งโครงการลักษณะนี้ อีกเทศบาลก็ต้องตั้งโครงการลักษณะนี้ให้มาประจบบันเช่นกัน เหมือนอย่างการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่เทศบาลเมืองคอหงส์ บริเวณพื้นที่ท่าหน้าวิทยาลัยเทคนิคหาดใหญ่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ ตรงนั้นก็เลยมีการประสานงานเป็นการภายในว่า เทศบาลนครหาดใหญ่ตั้งโครงการและงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมขังในพื้นที่หน้าวิทยาลัยเทคนิคหาดใหญ่ บริเวณพื้นที่รอยต่อของเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ จากนั้น เทศบาลเมืองคอหงส์ก็ต้องตั้งโครงการและงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมขังในพื้นที่หน้าวิทยาลัยเทคนิคหาดใหญ่ ในพื้นที่ของเขตเทศบาลเมืองคอหงส์ต่อ ซึ่งจะทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาได้อย่างจริงจังแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างเทศบาลในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2559

3. แต่ละเทศบาลมาพูดคุยและวางแผนร่วมกัน โดยอาจมีผู้มีอำนาจสูงสุดของเทศบาลและผู้มีอำนาจเหนือกว่า เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นแกนกลางประสาน มานั่งพูดคุยและวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาที่เผชิญร่วมกัน

“สิ่งที่ต้องทำอย่างจริงจัง คือ แต่ละเทศบาลต้องเริ่มมานั่งพูดคุยและวางแผนร่วมกัน โดยผู้มีอำนาจสูงสุดของเทศบาล หรือผู้มีอำนาจเหนือกว่าอย่างท่านผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นแกนกลางประสาน มานั่งพูดคุยกัน และวางแผนกันว่าพื้นที่แต่ละเทศบาลมีอะไรเด่น เหมือนที่ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ดำเนินการอยู่ปัจจุบันในภาพรวมของจังหวัดเกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวว่า อำเภอไหนมีจุดเด่นหรือจุดขายอะไร ต้องเป็นเรื่องอะไร ต้องเป็นการท่องเที่ยวแบบไหน โดยดูจากศักยภาพของพื้นที่ท้องถิ่นก่อน แล้วนำข้อมูลมาเชื่อมโยงกันจัดทำเป็นแผนรวม และประชาสัมพันธ์ในภาพรวมของจังหวัด”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2559

4. การมีหน่วยงานกลางมาประสานการทำงานในลักษณะความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจเหนือกว่าหรือสูงกว่า

“ทางที่เป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างเทศบาลคือ การมีหน่วยงานกลางมาประสานการทำงานในลักษณะความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจเหนือกว่าหรือสูงกว่า เป็นผู้ที่สามารถหุบโตะได้ เพราะบางครั้งถ้าให้ท้องถิ่นกับท้องถิ่น หรือเทศบาลกับเทศบาล จับมือเพื่อสร้างความร่วมมือกันเอง ก็อาจจะยากด้วยความขัดแย้งทางการเมือง ความคิดเห็นที่ไม่ค่อยตรงกัน หรือมีปัจจัยอื่นๆ อีกมากที่ทำให้ยากต่อการดำเนินงานแบบความร่วมมือ ซึ่งหน่วยงานกลางที่จะสามารถดำเนินการได้แบบนี้ เช่น ท่านผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหน่วยงานราชการอื่น เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สาขาหาดใหญ่ ที่เป็นหน่วยงานศูนย์กลางหลักที่จะเป็นตัวประสานงานให้เกิดการทำงานส่งเสริมการท่องเที่ยวแบบความร่วมมือในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ซึ่งปัจจุบันก็ได้มีความพยายามดำเนินการอยู่ แต่กิจกรรมหรือ Event ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันก็จะจัดอยู่ในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่เป็นหลัก แต่ต่อไปอาจจะกระจายการจัดกิจกรรมออกไปนอกพื้นที่ แต่ต้องมีการวางแผนร่วมกัน อย่าต่างคนต่างวางแผน ซึ่งทำให้เกิดการทำงานแบบไม่บูรณาการหรือความร่วมมือกัน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2559

5. การทำ MOU หรือการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างเทศบาลที่ต้องการดำเนินงานความร่วมมือในด้านหรือเรื่องอื่นๆ ร่วมกัน

“ในเรื่องของการทำ MOU หรือการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างเทศบาล เป็นสิ่งที่สามารถยกเลิกได้ ไม่ได้เป็นข้อตกลงทางกฎหมาย เป็นเพียงบันทึกความร่วมมือ จึงถือเป็นจุดอ่อนของกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากการทำ MOU เพราะว่าเมื่อไหร่ที่การเมืองไม่สามารถตกลงหรือพูดคุยกันได้ ก็อาจจะมีปัญหาในเรื่องการดำเนินกิจกรรมร่วมกันได้ เพราะเป็นเพียงบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเท่านั้นเอง ไม่ได้เป็นข้อสัญญาผูกมัด ซึ่งถือเป็นประเด็นที่อาจทำให้เกิดข้อขัดแย้งในการทำงานร่วมกันได้ อาจทำให้งานสะดุดได้ ฉะนั้น การทำ MOU ควรเป็นเรื่องที่ได้รับผลกระทบหรือเกิดปัญหาร่วมกัน และต้องแก้ไขร่วมกันหรือต้องพึ่งพาอาศัยกัน อย่างเช่นกรณีของการจัดการขยะ เป็นต้น”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2559

6. หน่วยงานกำกับดูแล มาเป็นพี่เลี้ยงหรือมาเป็นหน่วยงานกลางเชื่อมประสานเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงการทำงานแบบความร่วมมือในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เช่น หน่วยงานระดับจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การภาครัฐ องค์การภาคเอกชน หรือสถาบันการศึกษา

“หน่วยงานกำกับดูแล มาเป็นพี่เลี้ยงหรือมาเป็นหน่วยงานกลางเชื่อมประสานเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงการทำงานแบบความร่วมมือในเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยเบื้องต้นอาจจะเป็นหน่วยงานระดับจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะถ้าให้เทศบาล 2 เทศบาล มาประสานงานกันเองถือเป็นเรื่องที่น่าจะเกิดขึ้นได้ยาก เพราะส่วนใหญ่จะต่างคนต่างทำในเรื่องตนเองหรือพื้นที่ตนเอง ไม่ได้ก้าวออกไปในวงพื้นที่ภายนอกใกล้เคียง ทั้งที่เป็นความเชื่อมโยงในฐานะพื้นที่ติดที่ส่งผลกระทบในทางใดทางหนึ่งต่อการดำเนินงานใดๆ ของเทศบาลใกล้เคียงอยู่แล้ว”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2559

“การมีองค์กรภายนอกหรือองค์กรภาคีเครือข่ายที่จะดำเนินงานใดๆ ที่ต้องใช้ความร่วมมือเข้ามาเป็นตัวกลางในการดำเนินงานหรือกิจกรรมความ

ร่วมมือกัน เช่น องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน สถาบันการศึกษา เพื่อมา เป็นตัวเชื่อมประสานให้เกิดการดำเนินงานความร่วมมือในเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ดูแลการพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวม ระดับจังหวัด ถือเป็นองค์กรสำคัญที่ทำให้เกิดความร่วมมือบนฐานการพัฒนาที่ ครอบคลุมเทศบาลมากกว่า 1 แห่ง โดยเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่กว่า โดยการดำเนินการมี 2 แนวทางคือ แนวทางที่หนึ่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา เป็นเจ้าภาพหลักและลงทุน งบประมาณดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นทั้งหมด และเกิดประโยชน์ร่วมกัน จากการดำเนินการระหว่างเทศบาล แนวทางที่สอง องค์การบริหารส่วนจังหวัด สงขลา มาเป็นเจ้าภาพหลักให้ และให้เทศบาลต่างๆ ที่ได้รับประโยชน์หรือ เกี่ยวข้องต่อการดำเนินกิจกรรมที่ร่วมมือกันนั้นมาแบ่งปันหรือ Share งบประมาณและทรัพยากรต่างๆ กัน เพื่อที่จะร่วมกันพัฒนาหรือบริการ สาธารณะร่วมกันในบางเรื่อง หรือในสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องแห่งประเทศไทย ที่ทำให้เกิดความร่วมมือบนฐานการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวและการกระตุ้นเศรษฐกิจ ที่ส่งผลเชิงบวกต่อเทศบาลในพื้นที่จัดโครงการหรือกิจกรรมและพื้นที่เทศบาล โดยรอบหรือใกล้เคียง”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2559

7. จัดทำวาระแห่งชาติของเมืองหาดใหญ่ โดยจัดประชุมสัมมนาที่มีทั้งนักวิชาการ และผู้บริหาร บุคลากรของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง เพื่อให้เห็นภาพของความร่วมมือและจัดทำในเรื่องของแผนการพัฒนาความร่วมมือที่จะเกิดขึ้น โดยร่วมกันคิด ร่วมกันวางแผน กำหนดออกมาเป็นแผนของเมืองหาดใหญ่ที่มีองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดบริการสาธารณะว่าจะมีอะไรบ้าง แล้วแผนที่เกิดขึ้นนี้จะบรรจุเรื่องต่างๆ ที่เป็น โครงการหรือกิจกรรมที่เป็นเรื่องของความร่วมมือกันดำเนินการ พร้อมดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน รับทราบ

“หากมองในความเป็นจริง จะต้องทำเป็นวาระแห่งชาติของเมือง หาดใหญ่ จัดประชุมสัมมนากันโดยมีทั้งนักวิชาการ และเทศบาลทั้ง 5 แห่ง เพื่อให้เห็นภาพของความร่วมมือและจัดทำในเรื่องของแผนการพัฒนาความ ร่วมมือที่จะเกิดขึ้น โดยร่วมกันคิด ร่วมกันวางแผน กำหนดออกมาเป็นแผนของ เมืองหาดใหญ่ที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดบริการสาธารณะว่าจะมี อะไรบ้าง แล้วแผนที่เกิดขึ้นนี้จะบรรจุเรื่องต่างๆ ที่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ เป็นเรื่องของความร่วมมือกันดำเนินการ และเมื่อมีการทำกิจกรรมอะไรต่างๆ

และได้เป็นแผนออกมาเสร็จแล้ว จากการจัดประชุมสัมมนา ในมิติต่างๆ ว่าจะร่วมมืออะไรกันบ้าง ก็ประกาศให้ประชาชนในพื้นที่อำเภอภาคใหญ่ทุกเทศบาล ได้รับทราบว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง จะทำอะไรที่เป็นความร่วมมือกันบ้างระหว่างเทศบาล ได้เห็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น มีการประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางต่างๆ และการจัดทำเป็นโลโก้ที่เป็นภาพเชิงสัญลักษณ์ที่สร้างขึ้นมาใช้สำหรับประชาสัมพันธ์การดำเนินโครงการบริการสาธารณะที่เป็นความร่วมมือกันระหว่างเทศบาล อาจจะเป็นโลโก้ที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ และเมื่อไหร่ก็ตามที่เป็นโครงการความร่วมมือ ก็จะต้องมีโลโก้ของโครงการความร่วมมือแสดงให้เห็น เมื่อประชาชนเห็นก็จะทำให้เข้าใจได้ว่าโครงการนี้คือความร่วมมือกัน ดำเนินการระหว่างเทศบาล ประชาชนจะเกิดการรับรู้ได้ทันทีว่าสิ่งนี้คือความร่วมมือ แต่ทุกวันนี้สิ่งที่ทำร่วมกัน ประชาชนยังไม่ทราบและไม่รู้ว่าเป็นโครงการความร่วมมือ โดยใช้โมเดลสัญลักษณ์ของประชาคมอาเซียน ที่ได้กำหนดโลโก้ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นสัญลักษณ์ของการรวมตัวระหว่างประเทศสมาชิกในอาเซียน ที่จะมีความร่วมมือต่างๆ ด้วยกันระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อให้ประชาชนเห็นภาพของความร่วมมือ”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2559

“แนวทางหนึ่ง คือ การพิจารณาปัญหาที่ได้รับผลกระทบร่วมกันและจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาร่วมกันของเทศบาลในพื้นที่ใกล้เคียง นำมาสู่การกำหนดกิจกรรมโครงการและแบ่งปันทรัพยากรร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่เทศบาลแต่ละแห่งต่างได้รับผลกระทบ”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2559

ส่วนที่ 2 ผลการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่

ผู้วิจัยรวบรวมความคิดเห็นในลักษณะการสังเคราะห์ประเด็นสำคัญที่ผ่านการตีความข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งสามารถเสนอรายละเอียด โดยการเรียงเรียงเป็นประเด็น ดังนี้

ในส่วนของการศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ นั้น ผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่ผู้วิจัยตั้งไว้ในเชิงปรากฏการณ์นั้นถือเป็นปัญหาและอุปสรรคหรือไม่ ซึ่งมี 7 ประเด็น ได้แก่

1. บุคลากร (ผู้ปฏิบัติงานของเทศบาล)
2. โครงสร้างองค์กร
3. วิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร
4. เทคโนโลยี
5. กฎหมาย
6. ประชาชนในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่
7. ประเด็นอื่นๆ

โดยผู้วิจัยขอเสนอแยกเป็นประเด็นสำคัญตามคำหลัก พร้อมสรุปบันทึกพรรณนาในประเด็นสำคัญ ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปจากผู้ให้ข้อมูลที่ได้ให้ความคิดเห็นผ่านการสัมภาษณ์ในแต่ละประเด็นที่ให้ความเห็นไว้เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ดังสรุปในตารางต่อไปนี้

คำหลัก	สรุปบันทึกพรรณนา
ปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากร (ผู้ปฏิบัติงานของเทศบาล)	<p>การขาดความรู้ความเข้าใจในการทำงานร่วมกันหรือการทำงานเป็นทีม</p> <p>การขาดความรู้สึกลอยากทำงานร่วมกัน เห็นภาพความสำเร็จร่วมกัน</p> <p>วิธีคิดของบุคลากรต่อการพัฒนางานให้เกิดการทำงานแบบเชิงรุก การทำงานสมัยใหม่ หรือการทำงานเชิงสร้างสรรค์</p> <p>ขาดเข้าหลอมรวมสำหรับพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>
ปัญหาและอุปสรรคด้านโครงสร้างองค์กร	<p>โครงสร้างองค์กรได้ให้อำนาจผู้บริหารสูงสุดไว้มาก</p> <p>ทำให้วิธีคิดและการมีหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารแต่ละเทศบาลภายใต้โครงสร้างรูปแบบดังกล่าว ว่าเอื้อต่อการสร้างความร่วมมือเพื่อการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลได้หรือไม่</p>

คำหลัก	สรุปบันทึกพรรณนา
	โครงสร้างองค์กรเป็นลักษณะแนวดิ่ง ในขณะที่การที่จะพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาล จำเป็นต้องมีโครงสร้างองค์กรแบบแนวราบ
ปัญหาและอุปสรรคด้านวิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร	มองเพียงพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ ทำให้ความคิดที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างกันมีน้อยมาก ข้อจำกัดของทรัพยากรต่างๆ ที่แต่ละเทศบาลมีไม่เหมือนกัน ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้แต่ละเทศบาลมุ่งพัฒนาการบริการสาธารณะภายในพื้นที่ตนเองเป็นสำคัญ โดยเน้นนโยบายการแก้ไขปัญหาพื้นที่ของตนเองเป็นหลักก่อน ผู้บริหารส่วนหนึ่งยังขาดวิสัยทัศน์และนโยบายการทำงานแบบบูรณาการ แบบความร่วมมือ แบบเชิงรุก
ปัญหาและอุปสรรคด้านเทคโนโลยี	เทคโนโลยีถือเป็นตัวหนุนเสริมและเอื้อหรือสนับสนุนต่อการทำงานแบบความร่วมมือ ที่เป็นปัญหา คือ ผู้ใช้เทคโนโลยีหรือบุคลากร เพราะว่าการพัฒนาความร่วมมือจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย แต่บุคลากรยังปฏิเสธที่จะเรียนรู้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเหล่านั้น ทำให้ขาดการนำประโยชน์จากความทันสมัยของเทคโนโลยีมาเป็นตัวเชื่อมต่อให้เกิดการดำเนินงานร่วมกัน
ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมาย	ข้อกฎหมายในบางประเด็นขัดต่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเด็นค่อนข้างจะล้าหลัง ระเบียบบางเรื่องไม่ได้ปรับปรุงแก้ไข เกิดข้อจำกัดในบริบทความร่วมมือ
ปัญหาและอุปสรรคด้านประชาชนในพื้นที่	ความต้องการที่แตกต่างกันในการให้บริการสาธารณะจากสภาพพื้นที่และภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน ส่วนใหญ่จะมองที่ผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับเป็นหลักจากการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล
ปัญหาและอุปสรรคด้านอื่นๆ	การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยมองเพียงการบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ต้องให้บริการประชาชนและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่เท่านั้น ทำให้การดำเนินการบางอย่างที่เทศบาลพยายามจะ

คำหลัก	สรุปบันทึกพรรณนา
	<p>ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานระหว่างเทศบาลไม่เกิดขึ้น เนื่องจากถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมองว่า สิ่งที่ทำเป็นการซึ่งจะเกี่ยวข้องกับงบประมาณไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะดำเนินการ</p> <p>งบประมาณที่มีจำกัด ไม่เพียงพอ หรือความไม่ลงตัวในการจัดสรรงบประมาณในโครงการความร่วมมือที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน</p> <p>การถ่ายโอนอำนาจที่ขาดความชัดเจนในบางเรื่อง ทำให้บางเรื่องที่เทศบาลจะทำและเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น กลับถูกผู้กำกับดูแลส่วนกลางมองว่าไม่ใช่อำนาจหรือระเบียบไม่ได้ให้อำนาจไว้ ทั้งที่เป็นเรื่องที่เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น เช่น การตีความคำว่า “จัดให้มี” กับ “ส่งเสริม” ซึ่งถูกตีความว่า “จัดให้มี” สามารถทำได้ แต่ “ส่งเสริม” ไม่สามารถทำได้ ต้องให้เจ้าของหน่วยงานที่เป็นหลักเป็นผู้ดำเนินการเทศบาลเพียงแต่เป็นผู้ส่งเสริมเท่านั้น</p> <p>ความแตกต่างในสภาพปัญหาและบริบทเชิงพื้นที่ของแต่ละเทศบาล และแต่ละชุมชนในแต่ละเทศบาลก็ยังมีความต้องการและมีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขที่แตกต่างกัน</p>

จากตารางข้างต้น เป็นการสรุปประเด็นจากผู้ให้ข้อมูลที่ได้อธิบายให้เห็นผ่านการสัมภาษณ์ในแต่ละประเด็นที่ให้ความเห็นไว้เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันโดยผู้วิจัย อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยขอเสนอสรุปประเด็นตามคำหลัก พร้อมบันทึกพรรณนาที่ได้สรุปจากความคิดเห็นที่เหมือนกัน และตัวอย่างคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความเห็นไว้ต่อประเด็นต่างๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ประเด็นปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากร (ผู้ปฏิบัติงานของเทศบาล)

พบว่า ด้านบุคลากร ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ อันเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจในการทำงานร่วมกันหรือการทำงานเป็นทีม ฉะนั้น การสร้างความเข้าใจ ให้ความรู้ ปรับทัศนคติ ถือเป็นสิ่งที่ผู้บริหารต้องดำเนินการเพื่อให้บุคลากรเกิดความรู้สึกอยากทำงานร่วมกัน เห็นภาพความสำเร็จร่วมกัน เกิดความรู้สึกว่าจำเป็นต้องทำไม่ทำไม่ได้ ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้รู้จักการทำงานเป็นทีม การสร้างเป้าหมายร่วมกัน โดยเริ่มจากการจัดกิจกรรมเล็กๆ ที่เป็นการสะท้อนความร่วมมือระหว่างกันให้เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญ เช่น การจัดสัมมนาและจัดอบรมนอกพื้นที่ร่วมกันระหว่างเทศบาล การจัด

กิจกรรมละลายพฤติกรรมให้ได้เกิดการรู้จักและพบปะกัน หรือการเริ่มทำโครงการเล็กๆ ร่วมกัน การศึกษาดูงานร่วมกัน เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรที่จะทำงานร่วมกัน เป็นต้น ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“ปัญหาความร่วมมือในการทำงานร่วมกันจากบุคลากรพอจะมีบ้างในบางประเด็น ในเรื่องของความรู้ความเข้าใจในการทำงานร่วมกัน การทำงานเป็นทีม บางครั้งอยู่กันต่างหน่วยงาน ก็เกิดความรู้สึกว่าแล้วทำไมผมต้องไปรับผิดชอบสิ่งนั้น ซึ่งเรื่องเหล่านี้ต้องสร้างความเข้าใจ แต่สิ่งนี้ไม่ได้เกิดกับทุกคน บางคนก็มีความเข้าใจ แต่ในระดับผู้บังคับบัญชาสายบริหารจะมีความเข้าใจในเรื่องของการทำความร่วมมือ การทำข้อตกลง การทำ MOU การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น แต่ในระดับผู้ปฏิบัติการบางครั้งอาจจะมองว่าทำไมจะต้องไปเพิ่มภาระงานให้กับเขา ในเมื่อเขามีความรับผิดชอบในส่วนงานประจำตรงนี้อยู่แล้ว ซึ่งก็ไม่มีทุกคนในหน่วยงาน บางคนก็มีใจ ฉะนั้นการทำงานความร่วมมือจะอยู่ที่ใจของบุคคลว่ามีจิตใจต่อสาธารณะจริงๆ มากน้อยเพียงใด แต่ปัญหานี้ก็ไม่ได้ถือเป็นปัญหาใหญ่ สามารถแก้ไขได้ โดยปรับทัศนคติและทำความเข้าใจกันได้ โดยต้องพูดคุยและให้ความรู้ และสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ปฏิบัติงานระหว่างเทศบาลแต่ละแห่งที่จะทำความร่วมมือใดๆ เพื่อให้เกิดกิจกรรมและการปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันของผู้ปฏิบัติงานที่อยู่คนละหน่วยงาน เพื่อสร้างให้เกิดกิจกรรมการร่วมมือกัน มีการจัดแข่งขันกีฬาเชื่อมความสัมพันธ์ ซึ่งในส่วนนี้เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ก็มีการดำเนินการอยู่ เช่น การแข่งขันกีฬาระหว่างท้องถิ่น (กีฬาท้องถิ่นสัมพันธ์) ซึ่งจัดเป็นประจำทุกปี ปีละ 1 ครั้ง เป็นกีฬาให้บุคลากรต่างเทศบาลได้มารู้จักกัน ทำกิจกรรมร่วมกัน โดยมีการหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพ ซึ่งกิจกรรมนี้ถือเป็นโครงการที่ทำให้เกิดการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างผู้ปฏิบัติงาน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2559

“บุคลากร เป็นปัญหาระดับหนึ่งต่อการพัฒนาความร่วมมือ เพราะถ้าเมื่อไหร่ก็ตามที่บุคลากรของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ไม่ได้เกิดความรู้สึกว่าเป็นทีมเดียวกัน เป็นกลุ่มที่จะช่วยเหลือกัน แน่แน่นอนว่าจะเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาล จำเป็นจะต้องปรับทัศนคติ ให้เห็นถึงความสำคัญที่จะเกิดขึ้นร่วมกัน แต่ถ้าเมื่อไหร่ก็ตามที่พอรวมตัวกันแล้ว และจะดำเนินความร่วมมือกัน แต่เป็นลักษณะของการแข่งขันกันหรือเปรียบเทียบกัน

ก็จะนำมาซึ่งความขัดแย้ง ในที่สุดก็ไม่อยากที่จะทำความร่วมมือกัน ฉะนั้น ต้องทำให้บุคลากรเกิดความรู้สึกอยากทำงานร่วมกัน เห็นภาพความสำเร็จร่วมกัน เกิดความรู้สึกว่าจำเป็นต้องทำ ไม่ทำไม่ได้ ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้รู้จักการทำงานเป็นทีม การสร้างเป้าหมายร่วมกัน การสร้างคู่แข่งร่วมกัน เช่น เทศบาลทั้ง 5 แห่ง ในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ อาจจะเปรียบเทียบกับเมืองอื่นๆ ว่าทำไมเมืองอื่นมีความร่วมมือกันในการดำเนินงาน ได้จนประสบความสำเร็จ มีความร่วมมือและผลงานที่เป็นรูปธรรม หรือถ้าหาเมืองเปรียบเทียบกับไม่ได้ก็ใช้วิธีสร้างเป้าหมายของตนเองและคู่แข่งกับมัน แต่ถ้าเมื่อไหร่ก็ตามเราไม่ได้เตรียมบุคลากรแบบนี้ แน่แน่นอนว่าคนเมื่อไม่ได้มีปฏิสัมพันธ์กันเลย การประสานงานหรือดำเนินงานอะไรต่างๆ ร่วมกันก็จะเป็นเรื่องที่ยากมาก ประเด็นต่อไปถ้าถูกบังคับให้มาดำเนินงานร่วมกัน ก็จะได้ไม่สำนึกถึงเป้าหมายที่มีร่วมกันก็จะทำให้เกิดการทำงานร่วมกันที่ไม่ได้เต็มกำลังความสามารถ และอาจจะนำมาซึ่งความขัดแย้ง โดยแนวทางแก้ไขหรือลดปัญหานี้ คือการจัดกิจกรรมประชุมสัมมนา ร่วมกัน การจัดสัมมนาและจัดอบรมนอกพื้นที่ร่วมกันระหว่างเทศบาล การจัดกิจกรรมละลายพฤติกรรมให้ได้เกิดการรู้จักและพบปะกัน หรือการเริ่มทำโครงการเล็กๆ ร่วมกัน การศึกษาดูงาน ร่วมกัน เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรที่จะทำงานร่วมกัน การทำ Team Building ระหว่างองค์กรเพื่อสร้างโอกาสให้ได้มีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันอย่างต่อเนื่องและจะเห็นประโยชน์ของการช่วยเหลือซึ่งกัน ซึ่งจะทำให้โอกาสในการทำงานร่วมกันในอนาคตมีความเป็นไปได้มาก ขณะเดียวกัน ถ้าบุคลากรไม่ได้มีปฏิสัมพันธ์กันเลย ไม่ได้อบรม ไม่ได้พบปะกันเลย แต่จะให้มาประสานงานหรือทำงานร่วมกัน มันเป็นเรื่องที่ยากมาก”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2559

นอกจากนี้ วิธีคิดของบุคลากรเทศบาล ก็เป็นส่วนสำคัญที่จะสะท้อนให้เห็นว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาความร่วมมือหรือไม่ เช่น มีการนำความรู้ความเข้าใจที่มีมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานหรือการพัฒนางานให้เกิดการทำงานแบบเชิงรุกหรือการทำงานสมัยใหม่มากขึ้นเพียงใด มีความคิดสร้างสรรค์ที่จะทำให้เกิดมิติการทำงานแบบใหม่ๆ บ้างหรือไม่ ซึ่งการมีวิธีคิดแบบดังกล่าว จะช่วยส่งเสริมให้เข้าใจและตระหนักหรือเกิดการพัฒนางานแบบความร่วมมือมากขึ้น ซึ่งผู้บริหารเทศบาลจะต้องมีวิธีการกระตุ้นให้เกิดการทำงานเชิงรุก การทำงานเชิงสร้างสรรค์มากขึ้น เช่น การจัดประชุมติดตามการทำงานของบุคลากรประจำทุกเดือน ซึ่งจะเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นการทำงานเชิงรุกและยังเป็นการติดตาม

การทำงานเพื่อให้เกิดการทำงานแบบมีศักยภาพ ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“ประเด็นนี้ขึ้นอยู่กับวิธีคิดของบุคลากรว่ามีการนำความรู้ความเข้าใจที่มีมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานหรือการพัฒนาทำให้เกิดการทำงานแบบเชิงรุกหรือการทำงานสมัยใหม่มาอย่างน้อยเพียงใด มีความคิดสร้างสรรค์ที่จะทำให้เกิดมิติการทำงานแบบใหม่ๆ บ้างหรือไม่ เช่น การทำงานแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาล ซึ่งการทำงานของเทศบาลก็จะมีรายละเอียดของงานในทุกหน่วยงานทุกหน้าที่ของภายในแต่ละเทศบาลเป็นแบบลักษณะเดิมๆ กรอบปีว่าต้องทำอะไรบ้าง ซึ่งก็เป็นลักษณะงานแบบเดิม การสร้างสรรค์งานใหม่จึงควรที่จะเกิดขึ้นบ้าง เพื่อให้เกิดรูปแบบการทำงานแบบใหม่ ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานของแต่ละเทศบาลนั้นๆ ว่าจะพัฒนางานให้เกิดการทำงานแบบเชิงรุกหรือการทำงานสมัยใหม่มาอย่างน้อยเพียงใด ซึ่งปัจจุบันถือว่ายังไม่ค่อยมีลองถามตนเองดูว่าที่ทำงานอยู่บนสภาพเดิมๆ แบบเดิมๆ มีวิธีการพัฒนาให้ดีขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ ซึ่งบางคนที่ไม่อยากพัฒนางานก็จะตอบว่า “ดีอยู่แล้วครับ/ค่ะ ไม่ต้องเปลี่ยนก็ได้ เหมือนเดิม” แต่บางคนก็คิดว่า “ผม/ดิฉันว่าน่าจะมีแนวรุกในการทำงานหรือกิจกรรมบริการสาธารณะอะไรบ้าง” ซึ่งจะทำให้เกิดรายละเอียดกิจกรรมใหม่ๆ เพิ่มขึ้น และเป็นการพัฒนาศักยภาพของตน บนเป้าหมายการทำงานที่ตั้งไว้ให้ท้าทายมากขึ้น สิ่งเหล่านี้จะส่งผลต่อการขับเคลื่อนให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างบุคลากรในแต่ละเทศบาลให้เป็นไปด้วยดี โดยแนวทางแก้ไขเบื้องต้น คือ ควรมีการจัดประชุมบุคลากรประจำทุกเดือน เพื่อกระตุ้นให้เกิดการทำงานเชิงรุก การทำงานเชิงสร้างสรรค์มากขึ้น ทั้งยังเป็นการติดตามการทำงานเพื่อให้เกิดการทำงานแบบมีศักยภาพ”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2559

อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหนึ่ง ได้ให้แนวทางแก้ไขในประเด็นปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากรไว้อย่างน่าสนใจ เช่น การจัดตั้งเป็นคณะทำงานร่วมอย่างชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมการบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างเทศบาล และระบุรายละเอียดงานที่ต้องทำอย่างชัดเจน กำหนดไว้ในระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน สร้างเป็นตัวชี้วัดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการทำงานเชิงความร่วมมือกับเทศบาลใกล้เคียง และให้ค่าน้ำหนักและคะแนนที่สูงขึ้น ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“บุคลากร ถือเป็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญจากการขาดแรงจูงใจให้เกิดการทำงานเชิงพัฒนาหรือการทำงานเชิงความร่วมมือ รวมทั้งการขาดองค์ความรู้ที่เพียงพอต่อการทำงาน การทำงานส่วนใหญ่เป็นการทำงานประจำ และมองว่ามีภาระงานจำนวนมากอยู่แล้ว ทำให้ความต้องการที่อยากจะทำงานแบบความร่วมมือกับองค์กรอื่นไม่มี ฉะนั้น ผู้บริหารเทศบาล ควรมีการจัดตั้งเป็นคณะทำงาน สำหรับการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งที่จะดำเนินการบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรหรือระหว่างเทศบาล และมีกระบวนการละเอียดของงานหรือภารกิจที่ชัดเจน มีการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรต้องการทำงานเชิงความร่วมมือระหว่างเทศบาลมากขึ้น โดยการกำหนดไว้ในระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน มีระบบการติดตาม สร้างเป็นตัวชี้วัดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการทำงานเชิงความร่วมมือกับเทศบาลใกล้เคียง และให้ค่าน้ำหนักและคะแนนที่สูงขึ้น เป็นต้น”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐศาสตร์

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2559

และอีกแนวทางแก้ไขหนึ่งในประเด็นปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากร ซึ่งเป็นการแก้ไขตั้งแต่ต้นเหตุ คือ การสร้างเป้าหมายรวมสำหรับพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดตั้งหน่วยงานกลางสำหรับเป็นสถาบันฝึกอบรมบุคลากรด้านท้องถิ่น เพื่อให้ความรู้ในงานด้านท้องถิ่น ก่อนหรือภายหลังเข้ามาปฏิบัติงาน ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“ควรมีหน่วยงานกลางในการจัดอบรมให้ความรู้ด้านงานท้องถิ่น เพื่อให้เป็นเป้าหมายเดียวกัน เหมือนกับที่พยาบาล ตำรวจ ต่างมีเป้าหมายเฉพาะ ซึ่งอย่าลืมว่าบุคลากรท้องถิ่นมีที่มาที่หลากหลาย เรียนมาหลายสาขามากมาย เพราะฉะนั้นจึงยังไม่มีเป้าหมายเดียวกันสำหรับใช้บ่มเพาะบุคลากรที่จะมาปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพอบรรจุเข้ามาแล้วก็ทำงานไปตามแบบยถากรรม ขาดการทำงานแบบเชิงรุก ไม่ค่อยชอบทำงานแบบความร่วมมือ ซึ่งก็เพราะการขาดเป้าหมายจิตสำนึกในการบ่มเพาะนั่นเอง ฉะนั้น แนวทางแก้ปัญหาเบื้องต้นอย่างน้อยคือ เมื่อมีการรับโอนเข้ามา ก็ให้ไปเข้าโรงเรียนหรือหน่วยงานกลางจัดอบรมที่เป็นเป้าหมายเพื่อให้เกิดการปรับพื้นฐานปรับความรู้ก่อน ไม่ใช่ปล่อยเลยตามเลย”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2559

2. ประเด็นปัญหาและอุปสรรคด้านโครงสร้างองค์กร

พบว่า ด้านโครงสร้างองค์กร มีทั้งที่เห็นว่าไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรค และเป็นปัญหาและอุปสรรค ในส่วนที่มองว่าโครงสร้างองค์กรไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรคนั้น เนื่องจาก การที่เทศบาลมีโครงสร้างรูปแบบเดียวกัน มีลักษณะที่คล้ายกัน ไม่แตกต่างกัน ทำให้ง่ายหรือเอื้อต่อการทำงานแบบความร่วมมือมากขึ้น เช่น หากเทศบาลต้องการความร่วมมือในเรื่องใดและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานไหนในโครงสร้างของแต่ละองค์กรซึ่งจะมีลักษณะเหมือนกัน ก็สามารถเชื่อมโยงกันได้ ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“ในเรื่องโครงสร้างองค์กร หากมองในเชิงโครงสร้างก็ไม่น่าจะเป็นปัญหาในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาล เพราะโครงสร้างของแต่ละองค์กรส่วนใหญ่ก็เป็นไปตามรูปแบบเดียวกัน มีนายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้ง มีสภาเทศบาลที่มาจาก การเลือกตั้งที่เป็นผู้ให้ความเห็นชอบงบประมาณที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้เสนอ เพื่อออกเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนในสายการปฏิบัติก็มีโครงสร้างที่มีลักษณะคล้ายกัน โดยมี ปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการ สำนัก กอง ฝ่าย เป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งโครงสร้างก็ไม่ได้แตกต่างกัน อาจจะมีลักษณะหน่วยงานที่เล็กบ้างใหญ่บ้างตามขนาดขององค์กร เช่น เทศบาลนครหาดใหญ่ เป็นองค์กรขนาดใหญ่ บุคลากรมาก ส่วนเทศบาลอื่นๆ ที่เป็นเทศบาลเมือง ก็จะเป็นองค์กรขนาดกลาง บุคลากรก็จะไม่มากนัก แต่ลักษณะงานจะมีความเหมือนกัน อาจแตกต่างกันในชื่อเรียกของงานนั้นๆ เช่น องค์กรขนาดใหญ่ก็เรียกว่า “กอง หรือ ฝ่าย” องค์กรขนาดกลางก็เรียกว่า “งาน” ซึ่งขึ้นอยู่กับขนาดของหน่วยงาน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2559

“โครงสร้างองค์กรท้องถิ่น ไม่ถือเป็นอุปสรรค ถือว่าเป็นโครงสร้างที่ดีอยู่แล้ว กระจายการทำงานและแบ่งหน้าที่การทำงานได้ชัดเจน ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่ชัดเจน ส่วนความร่วมมือกันก็จะดูจากพื้นที่เป็นหลัก ทำตามความต้องการของพื้นที่ ทำให้หากเทศบาลต้องการความร่วมมือในเรื่องใดและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานไหนในโครงสร้างของแต่ละองค์กรซึ่งจะมีลักษณะเหมือนกันหมดตามกรอบที่หน่วยงานกำกับกำหนดไว้ เพียงแต่มีระดับใหญ่เล็กแตกต่างกันตามขนาดเทศบาล ก็ส่งผลให้เห็นภาพการทำงานร่วมกันได้ชัดขึ้น โดยมองจากกรอบหน้าที่ที่รับผิดชอบในหน่วยงานย่อยของแต่ละเทศบาลเป็น

หลัก เช่น กิจกรรมที่จะทำร่วมกันเกี่ยวข้องกับหน่วยงานไหนในแต่ละเทศบาล
ซึ่งมีโครงสร้างเหมือนกันก็มาดำเนินการร่วมกัน เป็นต้น”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2559

ในส่วนที่มองว่าโครงสร้างองค์กรเป็นปัญหาและอุปสรรคนั้น เนื่องจาก โครงสร้างองค์กรได้ให้อำนาจผู้บริหารสูงสุดไว้มาก จึงมองที่ผู้มีอำนาจสูงสุดในโครงสร้างองค์กรของเทศบาลว่า มีวิธีคิดในการใช้โครงสร้างองค์กรที่มีความคล้ายคลึงกันนั้นให้เอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลได้อย่างไรบ้าง และเป็นผู้บริหารที่มีหลักธรรมาภิบาลมากน้อยเพียงใด ประกอบกับมองว่า โครงสร้างองค์กรเป็นลักษณะแนวตั้งอยู่ ในขณะที่การที่จะพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาล จำเป็นต้องมีโครงสร้างองค์กรแบบแนวราบ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ก็ได้ให้แนวทางแก้ไขในประเด็นนี้ไว้คือ การตั้งคณะกรรมการร่วม มีนายกเทศมนตรีทั้ง 5 เทศบาลเป็นคณะกรรมการ เพื่อขับเคลื่อนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มีคำสั่งแต่งตั้งเป็นชุดๆ เช่น คณะกรรมการร่วมเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งเป็นองค์การความร่วมมือที่เพิ่มเติมขึ้นมาในลักษณะโครงสร้างองค์กรพิเศษเฉพาะกิจ นอกเหนือจากโครงสร้างของแต่ละองค์กร ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“โครงสร้างองค์กร หากมองในเชิงผู้มีอำนาจในโครงสร้างองค์กร ที่ได้ให้อำนาจคณะผู้บริหารเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารและดำเนินการต่างๆ ของเทศบาล อาจเป็นปัญหาได้ เพราะโครงสร้างองค์กรเป็นเสมือนลำดับที่มีผู้บริหารเป็นผู้หลอเลียงและคำจูนและนำพาลำดับนี้ว่าจะไปทิศทางไหน ส่งเสริมให้เกิดการทำงานแบบความร่วมมือภายใต้โครงสร้างองค์กรที่มีความคล้ายคลึงกันของแต่ละเทศบาลหรือไม่ ซึ่งคณะผู้บริหารเทศบาลถือเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการขับเคลื่อนภายใต้โครงสร้างองค์กรที่เป็นอยู่ ฉะนั้นหากมองในเชิงปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาล น่าจะเป็นปัญหาจากผู้มีอำนาจสูงสุดในโครงสร้างองค์กรนั้นของเทศบาลว่ามีวิธีคิดในการใช้โครงสร้างองค์กรที่มีความคล้ายคลึงกันนั้นให้เอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลได้อย่างไรบ้าง และเป็นผู้บริหารที่มีหลักธรรมาภิบาลมากน้อยเพียงใด ซึ่งถือว่ามีความสำคัญที่สุดในการนำพาร่างองค์กรไปสู่การทำงานที่มีประสิทธิภาพ”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2559

“ปัจจุบันยังเป็นปัญหา เนื่องจาก โครงสร้างองค์กรเป็นลักษณะ แนวตั้งอยู่ ในขณะที่การที่จะพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาล จำเป็นต้องมี โครงสร้างองค์กรแบบแนวราบ ซึ่งทางออก คือ การสร้างหน่วยความร่วมมือ เพื่อรองรับการดำเนินภารกิจเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะที่ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมกัน โดยเป็นลักษณะการตั้งเป็นคณะกรรมการ ร่วม มีนายกเทศมนตรีทั้ง 5 เทศบาล เป็นคณะกรรมการเป็นหลัก เพื่อ ขับเคลื่อนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มีคำสั่งแต่งตั้งเป็นชุดๆ เช่น คณะกรรมการร่วมเพื่อ การจัดการปัญหาภัยพิบัติ คณะกรรมการร่วมเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งเป็นองค์กรความร่วมมือที่เพิ่มเติมขึ้นมาในลักษณะโครงสร้างองค์กรพิเศษ เฉพาะกิจ นอกเหนือจากโครงสร้างของแต่ละองค์กร และมีระบบการติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงานภายใต้โครงสร้างร่วมดังกล่าว เพื่อให้ เกิดการทำงานเชิงปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และกระตุ้นให้เกิดกลไกการทำงาน ร่วมกัน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐศาสตร์

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2559

“เราต้องยอมรับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดั้งรูปแบบของ โครงสร้างแบบราชการเดิมเข้ามาใช้ ซึ่งมีลำดับชั้นการบังคับบัญชา ขั้นตอน ต่างๆ ที่มากมาย ซึ่งในโลกปัจจุบันผู้บริหารและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ต้องเห็นความสำคัญของการลด ละ เลิก ขั้นตอนที่ไม่มีความจำเป็นหรือไม่มี ความสำคัญ แล้วก็ต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติ เพราะโครงสร้างองค์กรกับบุคลากร หรือคน มีความเชื่อมโยงกัน มีความสัมพันธ์กันเพราะตัวบุคคลเองต้องมีความ เป็นรุ่นใหม่ ยึดแนวการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โครงสร้างก็ต้องรองรับ กับแนวใหม่ ไม่ยึดติดกับระเบียบที่ไม่จำเป็น พยายามลดขั้นตอนต่างๆในการ ทำงานถ้าเป็นสิ่งที่ไม่มีความจำเป็น แล้วสิ่งนี้จะช่วยให้เรื่องของการดำเนินงาน และการประสานงานระหว่างองค์กรมีความสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น และเอื้อ ต่อการทำงานแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรมากขึ้น อาจกำหนดโครงสร้าง องค์กรพิเศษหรือโครงสร้างเฉพาะกิจขึ้นมาสำหรับใช้รองรับการทำงานแบบ ความร่วมมือระหว่างเทศบาล เช่น โครงสร้างองค์กรแบบเมทริกซ์ เพื่อใช้ในการ ดำเนินภารกิจเฉพาะกิจที่จำเป็นที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันของบุคลากรของ เทศบาลแต่ละแห่ง เป็นต้น นอกจากโครงสร้างองค์กรเดิมที่มีอยู่แล้ว ก็จะทำให้ แยกภารกิจออกเป็นสองส่วน คือภารกิจประจำ และภารกิจพิเศษ ซึ่งถือเป็น

โครงสร้างที่ดีกว่าการให้บุคลากรยึดติดกับโครงสร้างเดียวและมีคุณลักษณะที่มุ่ง
ทำงานประจำของหน่วยงานตนเองเท่านั้นเพียงอย่างเดียว”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2559

3. ประเด็นปัญหาและอุปสรรคด้านวิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร

พบว่า ด้านวิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร มีทั้งที่เห็นว่าไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรค และเป็น
ปัญหาและอุปสรรค ในส่วนที่มองว่าวิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร ไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรคนั้น เนื่องจาก
มองว่า ภายใต้ประเด็นการพัฒนาเชิงพื้นที่ของแต่ละเทศบาล ก็จำเป็นต้องมีความเป็นตัวตน ความโดดเด่นของ
แต่ละพื้นที่ ที่จะต้องดำเนินการ แต่เมื่อไหร่ก็ตามที่ความต้องการทำงานแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาล ทาง
ผู้บริหารแต่ละเทศบาลก็จะต้องมีวิสัยทัศน์ นโยบาย และพันธกิจ ร่วมกันด้วย คือมีแนวนโยบายสองส่วน คือ
ตอบสนองความเป็นโดดเด่นของพื้นที่ และอีกส่วนคือนโยบายในลักษณะของความร่วมมือด้วยกันด้วย ดังคำ
กล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“ในภาพรวมไม่ถือเป็นอุปสรรคในการพัฒนาความร่วมมือ แต่ภายใต้
ประเด็นการพัฒนาเชิงพื้นที่ของแต่ละเทศบาล ก็จำเป็นต้องมีความเป็นตัวตน
ความโดดเด่นของแต่ละพื้นที่ ที่จะต้องดำเนินการอยู่แล้ว แต่เมื่อไหร่ก็ตามที่
ต้องการทำงานแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาล ทางผู้บริหารแต่ละเทศบาลก็
จะต้องมีวิสัยทัศน์ นโยบาย และพันธกิจ ร่วมกันด้วย คือมีทั้ง 2 ส่วน ทั้งของแต่ละ
เทศบาล และที่จะดำเนินการร่วมกัน ไม่ใช่มีแต่วิสัยทัศน์และนโยบายในพื้นที่
ตนเอง หรือมีเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง แบบต่างคนต่างอยู่ ควรจะต้องมี
แนวนโยบายสองส่วน คือ ตอบสนองความเป็นโดดเด่นของพื้นที่ และอีกส่วนคือ
นโยบายในลักษณะของความร่วมมือด้วยกันด้วย ซึ่งจะทำให้รับทราบได้ถึง
ประโยชน์ที่จะได้จากความร่วมมือนั้นว่าคืออะไร ในลักษณะของการกำหนด
วิสัยทัศน์และนโยบายร่วม เพิ่มเติมขึ้นมา”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2559

ในส่วนที่มองว่าวิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร เป็นปัญหาและอุปสรรคนั้น เนื่องจากเห็นว่า
วิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร ส่วนใหญ่ในปัจจุบันจะมองเพียงพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ ทำให้ความคิดที่จะ
สร้างความร่วมมือระหว่างกันมีน้อยมาก ประกอบกับเรื่องข้อจำกัดของทรัพยากรต่างๆ ที่แต่ละเทศบาลมีไม่
เหมือนกัน ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้แต่ละเทศบาลมุ่งพัฒนาการบริการสาธารณะภายในพื้นที่ตนเองเป็นสำคัญ

โดยเน้นนโยบายการแก้ไขปัญหาพื้นที่ของตนเองเป็นหลักก่อน พอจะมีโครงการความร่วมมือระหว่างเทศบาล ก็อยู่ที่ว่าตรงกันหรือไม่ในความคิดของตัวนโยบาย มีแนวความคิดหรือวิสัยทัศน์ที่ตรงกันหรือไม่ เกิดผลประโยชน์ตอบแทนอย่างไรที่เป็นธรรมต่อการทำความร่วมมือ ประกอบกับบางส่วนมองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้บริหารส่วนหนึ่งยังขาดวิสัยทัศน์และนโยบายการทำงานแบบบูรณาการ แบบความร่วมมือ แบบเชิงรุก ซึ่งก็เนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใครก็ได้มาเป็นผู้บริหาร และให้อำนาจใครก็ได้ที่ขึ้นมาเป็นผู้บริหาร และยังมีอำนาจเหนือข้าราชการประจำอีก ไม่ได้สนใจเรื่องวุฒิการศึกษา ไม่สนใจเรื่องวิธีคิด ทั้งที่จะมีผลต่อวิสัยทัศน์และนโยบายของผู้บริหารต่อการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ ยังได้เสนอแนวทางแก้ไขต่อประเด็นดังกล่าวไว้ว่า ควรกำหนดหลักสูตรสำหรับนักบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับผู้ที่เข้ามาเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเข้าและผ่านการอบรมหลักสูตรดังกล่าวก่อนที่จะมาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหาร เพื่อเข้ารับการอบรมเฉพาะให้มีความรู้ความเข้าใจในการเป็นนักบริหารท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น โดยมีหลักสูตรตามระดับตำแหน่งที่ลงสมัคร เช่น หลักสูตรสำหรับผู้สมัครนายก หลักสูตรสำหรับผู้สมัครสมาชิกสภา เป็นต้น และนำไปประกาศนียบัตรผ่านการอบรมเหล่านี้มาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดคุณสมบัติการรับสมัครควบคู่กับวุฒิการศึกษา ส่วนที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วและไม่ได้ผ่านอบรมหลักสูตรเหล่านี้ ก็กำหนดบังคับให้ไปอบรมหลักสูตรดังกล่าว ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“ความก้าวหน้าของท้องถิ่นอยู่ที่วิสัยทัศน์ของผู้บริหารเทศบาลนั้นๆ ว่ามองอนาคตขององค์กรและท้องถิ่นว่าจะไปในทิศทางไหน จะมองครอบคลุมถึงบริบทพื้นที่รอบนอกหรือไม่ ซึ่งวิสัยทัศน์และนโยบายของผู้บริหารส่วนใหญ่ในปัจจุบันจะมองเพียงพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ ทำให้ความคิดที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างกันมีน้อยมาก ประกอบกับเรื่องข้อจำกัดของทรัพยากรต่างๆ ที่แต่ละเทศบาลมีไม่เหมือนกัน ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้แต่ละเทศบาลมุ่งพัฒนาการบริการสาธารณะภายในพื้นที่ตนเองเป็นสำคัญ ฉะนั้น ในความเป็นจริงแน่นอนว่าวิสัยทัศน์ผู้บริหารแต่ละเทศบาลมีความแตกต่างกัน ประกอบกับมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้งตามวาระการดำรงตำแหน่ง ส่งผลให้วิสัยทัศน์และนโยบายเปลี่ยน ขาดความต่อเนื่อง ฉะนั้น ผู้บริหารจึงต้องเข้าใจภาพอนาคตของการบริการสาธารณะที่ไม่สามารถดำเนินอย่างโดดเดี่ยวได้อีกต่อไป จำเป็นต้องสร้างเครือข่าย สร้างพันธมิตร เพื่อร่วมแก้ไขปัญหาการบริการสาธารณะที่อาจเป็นข้อจำกัดของบางเทศบาล ทำให้เกิดการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ดังเช่น ปัญหาขยะของพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ ที่อาศัยพื้นที่ของเทศบาลเมืองควนลังในการแก้ไขปัญหาอยู่ อันเนื่องมาจากความเป็นพันธมิตรร่วมกันระหว่างเทศบาล เป็นต้น และผู้บริหารเทศบาลควรสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันผ่านกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้เกิดการมาพูดคุยกัน เพื่อสร้างวิสัยทัศน์และ

นโยบายร่วมกันในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างเทศบาล โดยอาจใช้นักวิชาการเป็นผู้ตั้งต้นเพื่อให้เกิดการใช้ความรู้ มีความเข้าใจ และเห็นความสำคัญของการร่วมมือกันในการบริการสาธารณะ หรือการจัดศึกษาดูงานก็อาจเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยพัฒนาวิสัยทัศน์ให้มีมุมมองที่กว้างขึ้น”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2559

“วิสัยทัศน์และนโยบาย ถือเป็นเรื่องสำคัญของผู้บริหารเทศบาลอย่างมาก โดยนโยบายของสองท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียงที่ติดกัน หรือของแต่ละเทศบาลที่จะทำความร่วมมือกันในการบริการสาธารณะ มีนโยบายที่ไม่สอดคล้องกัน และผู้บริหารหรือนายกเทศมนตรีมีความเห็นที่ไม่ตรงกัน หรืออาจจะเพราะอยู่คนละพรรค คนละพวก คนละทีมกัน นโยบายก็จะขัดแย้งกันบ้าง แต่บางเรื่องถ้ามีความเห็นที่ตรงกัน ก็สามารถจับมือเดินไปด้วยกันได้ อย่างเรื่องการจัดการขยะ ก็มีปัญหาอยู่บ้างในเรื่องของเจ้าของพื้นที่คือเทศบาลเมืองควนลัง ซึ่งเขามีความรู้สึกรู้สึกว่าไม่อยากให้ขยะจำนวนมากที่ส่งกลิ่นเหม็นของพื้นที่อื่นๆ มาอยู่ในพื้นที่เขา แต่ในขณะเดียวกัน เทศบาลนครหาดใหญ่ซึ่งเป็นเมืองขนาดใหญ่ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องไปใช้พื้นที่ของเทศบาลเมืองควนลัง เพราะฉะนั้น ก็อาจมีข้อขัดแย้งกันบ้าง แต่ถ้าเจรจาพูดคุยกันได้หรือตกลงกันได้ว่าจะมีผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ อย่างไรที่เป็นธรรมต่อทั้งสองฝ่าย เช่นเทศบาลเมืองควนลังต้องการอะไร ทางเทศบาลนครหาดใหญ่สามารถดำเนินการให้ได้หรือไม่ ถ้าสามารถดำเนินการให้ได้ ก็ถือว่าเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ บางครั้งก็เป็นเรื่องที่ควบคุมไม่ได้ระหว่างนโยบายของผู้บริหาร เพราะส่วนใหญ่จะเน้นนโยบายการแก้ไขปัญหาพื้นที่ของตนเองเป็นหลักก่อน พอจะมาถึงโครงการความร่วมมือระหว่างเทศบาล ก็อยู่ที่ว่าตรงกันหรือไม่ในความคิดของตัวเองนโยบาย มีแนวความคิดหรือวิสัยทัศน์ที่ตรงกันหรือไม่ ถ้าตรงกันก็สามารถจับมือเดินไปด้วยกันได้ เพราะเมื่อไหร่ที่ความคิดไม่ตรงกัน มองเห็นไม่ตรงกัน เรื่องความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลก็อาจจะไปไม่รอด”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2559

“วิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างมาก เพราะหากมองจากแนวคิดที่มาหรือเส้นทางของการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด จะเห็นได้ชัดว่าจะขึ้นมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือพ่อเมืองที่ต้องมาบริหารจังหวัด ต้องผ่านอะไรมาบ้าง ผ่านการบ่มเพาะ ผ่านการอบรม ผ่านการสอบ ผ่านเส้นทางตำแหน่งต่างๆ ตั้งแต่ระดับเล็กๆ ขึ้นมาจนกระทั่งขึ้นสู่ระดับสูง ผ่านหลักสูตรเฉพาะต่างๆ ที่หน่วยงานกลางกำหนดให้ต้องผ่านหลักสูตรเหล่านั้นมาก่อน ก็ทำให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัด จะมีวิสัยทัศน์และนโยบายแบบบูรณาการ และมีความรู้ในงานอย่างแท้จริง ก็สามารถทำงานแบบความร่วมมือในระดับจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้บริหารส่วนหนึ่งยังขาดวิสัยทัศน์และนโยบายแบบบูรณาการการทำงาน แบบความร่วมมือ แบบเชิงรุก ซึ่งก็เนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใครก็ได้มาเป็นผู้บริหาร และให้อำนาจใครก็ได้ที่ขึ้นมาเป็นผู้บริหาร และยังมีอำนาจเหนือข้าราชการประจำอีก ไม่ได้สนใจเรื่องวุฒิการศึกษา ไม่สนใจเรื่องวิธีคิด ทั้งที่จะมีผลต่อวิสัยทัศน์และนโยบายของผู้บริหารต่อการพัฒนาท้องถิ่น ฉะนั้น ควรกำหนดหลักสูตรสำหรับนักบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับผู้ที่เข้ามาเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเข้าและผ่านการอบรมหลักสูตรดังกล่าวก่อนที่จะมาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหาร เพื่อเข้ารับการอบรมบ่มเพาะให้มีความรู้ความเข้าใจในการเป็นนักบริหารท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น โดยมีหลักสูตรตามระดับตำแหน่งที่ลงสมัคร เช่น หลักสูตรสำหรับผู้สมัครนายก หลักสูตรสำหรับผู้สมัครสมาชิกสภาเป็นต้น และนำไปประกาศนียบัตรผ่านการอบรมเหล่านี้มาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดคุณสมบัติการรับสมัครควบคู่กับวุฒิการศึกษา ส่วนที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วและไม่ได้ผ่านอบรมหลักสูตรเหล่านี้ ก็กำหนดบังคับให้ไปอบรมหลักสูตรดังกล่าว อาจจะมีการจัดอบรมในวันเสาร์อาทิตย์ เป็นต้น อย่างน้อยเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานในการทำงานเรื่องท้องถิ่นบ้าง รู้หลักการการกำหนดนโยบายที่ถูกต้อง การวางผังเมือง การกำหนดกลยุทธ์พัฒนาท้องถิ่น เกิดความเข้าใจและแนวคิดที่ดีที่เป็นประโยชน์ซึ่งจะส่งผลต่อวิสัยทัศน์และนโยบายในการบริหารท้องถิ่นที่ตอบสนองความต้องการเชิงพื้นที่ของตนเอง และเกิดความร่วมมือในการดำเนินงานระหว่างเทศบาลมากขึ้น และเป็นนโยบายที่ไม่ขัดต่อระเบียบและข้อกฎหมาย สามารถดำเนินการได้”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2559

4. ประเด็นปัญหาและอุปสรรคด้านเทคโนโลยี

พบว่า ในด้านเทคโนโลยี ส่วนใหญ่มองว่าไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรค เนื่องจากมองว่า เทคโนโลยี ถือเป็นตัวหนุนเสริมและเอื้อหรือสนับสนุนต่อการทำงานแบบความร่วมมือมากกว่า แต่ที่เป็นปัญหา คือ ผู้ใช้เทคโนโลยีหรือบุคลากร เพราะว่าในการพัฒนาความร่วมมือจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย แต่บุคลากรยังปฏิเสธที่จะเรียนรู้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเหล่านั้น ทำให้ขาดการนำประโยชน์จากความทันสมัยของเทคโนโลยีมาเป็นตัวเชื่อมต่อให้เกิดการดำเนินงานร่วมกัน ซึ่งแนวทางแก้ไขคือ เทศบาลต้องพัฒนาคนในองค์กรเพื่อรองรับการใช้เครื่องมือหรือเทคโนโลยีต่างๆ ที่จะมาช่วยหนุนเสริมหรือการทำงานแบบความร่วมมือมากขึ้น ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“เทคโนโลยีไม่ได้เป็นปัญหาสำหรับพัฒนาความร่วมมือ เพราะจริงๆ แล้วเทคโนโลยีถือว่าเป็นตัวเสริมมากกว่า โดยเฉพาะเอื้อในการทำงานแบบความร่วมมือ ซึ่งปัจจุบันเทคโนโลยีถือว่าไปไกลมาก และไม่ได้มีปัญหาต่อการพัฒนาความร่วมมือ แต่ที่เป็นปัญหานั้นจะอยู่ที่ผู้ใช้เทคโนโลยีหรือบุคลากรนั่นเอง เพราะว่าในการพัฒนาความร่วมมือจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย แต่บุคลากรยังปฏิเสธที่จะเรียนรู้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเหล่านั้น เช่น มองว่าทำไมต้องไปเรียนรู้ ผมอยู่ของแบบนี้ก็ได้แล้ว เป็นต้น เหล่านี้ทำให้กลายเป็นปัญหาได้ ทำให้เห็นได้ว่า ตัวเทคโนโลยีไม่มีปัญหา แต่ตัวผู้ใช้เทคโนโลยีต่างหากที่มีปัญหา ว่าใช้เป็นหรือไม่ จะใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างไร”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2559

“เทคโนโลยี ถือเป็นตัวสนับสนุนในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ เพียงแต่ยังขาดการนำประโยชน์จากความทันสมัยของเทคโนโลยีมาเป็นตัวเชื่อมต่อให้เกิดการดำเนินงานร่วมกัน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2559

“เทคโนโลยี ถือเป็นปัจจัยหนุนเสริมหรือสนับสนุนการทำงานแบบความร่วมมือ เพียงแต่ว่าอุปสรรคในที่นี้ก็คือ ตัวผู้ใช้เทคโนโลยี ซึ่งคำถามคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเชี่ยวชาญ ต้องเก่งที่จะนำเอาเทคโนโลยีต่างๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างไรมากกว่า เพราะหากมองในเชิงปัญหาของเทคโนโลยี คือ คนที่จะนำเทคโนโลยีมาใช้ไม่รู้เทคโนโลยี หรือใช้เทคโนโลยีไม่เป็น ซึ่งประเด็นนี้ก็จะไปโยงกับเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่จะต้องทำ

ร่วมกัน เพราะถ้าเทศบาลจะมีความร่วมมือ ซึ่งจะต้องมีขั้นตอนระบบการทำงาน มีการใช้เครื่องมือเครื่องมือรูปแบบใหม่ เทศบาลก็จำเป็นต้องพัฒนานคนในองค์กรเป็นลำดับแรกก่อนเพื่อรองรับเครื่องมือหรือเทคโนโลยีเหล่านั้น ซึ่งโครงการลักษณะแบบนี้จะทำให้เทศบาลได้รับประโยชน์ เพราะสมมติว่าเทศบาลมีเครื่องมือเครื่องมือ รูปแบบใหม่ๆ ขึ้นมา เมื่อก่อนเทศบาลนครหาดใหญ่ก็จะอบรมให้ความรู้แก่พนักงานเพื่อรองรับระบบใหม่หรือรูปแบบการทำงานใหม่ หรือเทคโนโลยีใหม่ๆ แก่หน่วยงานตัวเอง มีการเชิญวิทยากรผู้เชี่ยวชาญหรือเกี่ยวข้องเข้ามาให้ความรู้ และมีค่าใช้จ่ายต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย แต่ถ้าเทศบาลมีความร่วมมือกันโดยร่วมกันจัดโครงการอบรมในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อแต่ละเทศบาล ช่วยประหยัดงบประมาณไปได้เป็นจำนวนมาก เห็นภาพการเริ่มต้นของการทำงานแบบความร่วมมือที่จะเกิดขึ้นต่อไปได้ชัดเจนมากขึ้น อย่างที่กล่าวไว้ว่าการจัดอบรม ประชุม สัมมนา ถือเป็นแนวทางเดียวที่สำคัญที่เป็นการพัฒนาคนไปด้วย และสร้างเครือข่ายไปด้วย เพราะทำให้บุคลากรแต่ละเทศบาลเกิดปฏิสัมพันธ์กัน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2559

“เทคโนโลยีเป็นเรื่องที่สำคัญมากต่อการดำเนินงานบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ในส่วนของเทศบาล เทคโนโลยีต่างๆ มาจากการจัดซื้อภายใต้งบประมาณและความสามารถในการซื้อที่แตกต่างกัน ฉะนั้น เทคโนโลยีที่แตกต่างกันของแต่ละเทศบาล ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เอื้อต่อการเกิดความร่วมมือที่มากขึ้น ผ่านการช่วยเหลือซึ่งกันตามความเหมาะสม แต่ประเด็นสำคัญคือ การตระหนักถึงการใช้จ่ายประโยชน์จากเทคโนโลยีร่วมกันว่ามีมากน้อยแค่ไหน เทคโนโลยีที่จัดซื้อและนำมาใช้คุ้มค่าใช้จ่ายเพียงใด และความแตกต่างของการใช้เทคโนโลยีหรือลักษณะเทคโนโลยีที่แตกต่างกันหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันในบางเรื่อง เทคโนโลยีไม่รองรับกัน ไม่สามารถเชื่อมต่อกันได้ ซึ่งประเด็นนี้ ยังถือเป็นอุปสรรคอยู่เมื่อต้องการจะดำเนินการด้านใดร่วมกัน แต่ถ้าหากมองที่ตัวเทคโนโลยี ก็ไม่ถือว่าเป็นอุปสรรค ในทางตรงข้าม ยังเป็นตัวเสริมให้เกิดความร่วมมือมากขึ้นด้วยหากนำมาใช้อย่างมีคุณค่า”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2559

5. ประเด็นปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมาย

พบว่า ในด้านกฎหมาย ส่วนใหญ่มองว่าเป็นปัญหาและอุปสรรค เนื่องจากมองว่า ข้อกฎหมายในบางประเด็นขัดต่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล เพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเด็นค่อนข้างจะล้าหลัง ระเบียบบางเรื่องไม่ได้ปรับปรุงแก้ไข ทำให้เป็นอุปสรรคพอสมควร บางเรื่องก็ไม่ได้เห็นการทำงานแต่กลับบังคับ แล้วก็ไม่ได้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ฉะนั้น ความล้าหลังของกฎหมาย ทำให้เกิดข้อจำกัดในบริบทความร่วมมือ ข้อจำกัดทางอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินงานตามกฎหมาย บางอย่างส่วนใหญ่ให้หน้าที่ บอกลงเป็นหน้าที่ กำหนดเป็นหน้าที่ แต่ไม่ได้ให้อำนาจ บางครั้งสิ่งที่พยายามดำเนินโครงการความร่วมมือกันเพื่อบริการสาธารณะก็ถูกตีความว่าเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องระบุไว้ หรือถูกกล่าวหาว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลก็จึงไม่กล้าที่จะทำกิจกรรมใดๆ แบบความร่วมมือเพราะอาจเข้าใจว่าไม่ใช่อำนาจ และต้องคืนงบประมาณทั้งที่ใช้จ่ายไปแล้ว ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“ประเด็นข้อกฎหมายในบางประเด็นก็อาจจะขัดต่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล เพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเด็นค่อนข้างจะล้าหลัง ยกตัวอย่างที่เกิดขึ้นปัจจุบัน เช่น กิจกรรมสาธารณะต่างๆ บางกิจกรรม ในข้อกฎหมายของท้องถิ่นไม่ได้กำหนดหรือให้ไว้ การทำกิจกรรมบางกิจกรรมถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเรียกคืน ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าข้อกฎหมายบางเรื่องจำเป็นต้องมีการปรับแก้ไข เพราะค่อนข้างล้าสมัยแล้ว พระราชบัญญัติเทศบาล ตั้งแต่ พ.ศ.2496 ซึ่งนานมากแล้ว และได้แก้ไขมาจนถึงฉบับที่ 13 ซึ่งควรจะเปลี่ยนตามยุคได้แล้ว ระเบียบบางเรื่องไม่ได้ปรับปรุงแก้ไข ทำให้เป็นอุปสรรคพอสมควร บางเรื่องก็ไม่ได้เห็นการทำงานแต่กลับบังคับ แล้วก็ไม่ได้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งสาเหตุที่กฎหมายไม่ได้แก้ไขในบางเรื่องให้เหมาะสมตามสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป อาจจะเป็นเพราะท้องถิ่นหรือเทศบาล เป็นผู้เอาระเบียบมาใช้ ส่วนมหาดไทยซึ่งเป็นผู้ออกกฎระเบียบ และบุคลากรของท้องถิ่นกับบุคลากรของมหาดไทยเป็นคนละกลุ่มกัน บุคลากรในท้องถิ่นอย่างเราเรียกว่า พนักงานเทศบาล แต่ในขณะที่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้นำกับพนักงานเทศบาล แม้แต่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นข้าราชการพลเรือน ซึ่งถือว่าเป็นคนละเนื้อคนละเลือดกัน และสองกลุ่มนี้ไม่สามารถจับมาผสมรวมกันได้ คราวนี้หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ออกกฎระเบียบ ไม่ได้มีประสบการณ์โดยตรงของท้องถิ่น ไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติอย่างแท้จริง ซึ่งก็จะไม่รู้ปัญหา ข้อขัดข้อง ข้อติดขัดต่างๆ แม้ขนาดบางครั้งเสนอบางเรื่องขึ้นไปก็ยังไม่

เบ็ดเสร็จเรียบร้อย เพราะมองไม่ออก แก้ปัญหาไม่ถูกจุด เกาไม่ถูกที่คัน และอีกประเด็นหนึ่งคือ การโยกย้ายเปลี่ยนแปลงอัตรากำลังของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่หนึ่งปีจะมีการโยกย้ายเปลี่ยนแปลง ทำให้ปีนี้นั้นนี้ทำเรื่องนี้ไว้ ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นคนนี้อาจจะเก่ง แต่พอเปลี่ยนคนใหม่ซึ่งมีความรู้ด้านการปกครองท้องถิ่นอาจจะไม่เท่ากับคนแรก แล้วมองประเด็นปัญหาของท้องถิ่นยังไม่ออก ก็ต้องใช้เวลามาก จึงทำให้ปัญหาและระเบียบบางเรื่องไม่ได้รับการนำไปพิจารณาว่าติดขัดอย่างไร ก็ปล่อยเลยไป เพราะตำแหน่งตรงนี้คล้ายกับเป็นที่พักร้อนชั่วคราวของข้าราชการพลเรือน ปัญหาของท้องถิ่นเลยไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งมองว่าถ้าจะแก้ปัญหาเรื่องนี้ให้เบ็ดเสร็จต้องจับกลุ่มคนสองกลุ่มนี้ (พนักงานเทศบาลหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกับข้าราชการพลเรือนในสังกัดกระทรวงมหาดไทย) ให้มาเป็นเลือดหรือกลุ่มก้อนเดียวกัน นั้นหมายความว่า คนที่มาทำงานในส่วนท้องถิ่น สามารถเข้าไปสู่ส่วนกลาง หรือเข้าไปเป็นผู้กำกับดูแลในส่วนกลางได้ ในขณะที่ผู้กำกับดูแลซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลและออกกฎหมาย ก็สามารถเดินมานั่งในท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน (สามารถถ่ายโอนระหว่างกันได้) คือเป็นคนกลุ่มเดียวกัน อาจจะเป็นข้าราชการพลเรือนให้เหมือนกันทั้งหมดไปเลย แต่ปัจจุบันที่เป็นอยู่ เป็นคนละเรื่องกัน ไม่เกี่ยวข้องกันเลย แยกกันเด็ดขาด การทำงานก็เลยยังไม่มี การสอดรับและเป็น การแก้ไขที่ตอบสนองการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างจริงจัง และทำให้มีความขัดแย้งกันในบางเรื่อง เช่น ผู้กำกับดูแลซึ่งเป็นส่วนกลาง มาควบคุมกำกับดูแล แต่ไม่รู้เรื่องอะไรของท้องถิ่นเลย”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2559

“กฎหมาย เป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างมาก โดยเฉพาะความล้าหลังของกฎหมาย ทำให้เกิดข้อจำกัดในบริบทความร่วมมือ ข้อจำกัดทางอำนาจหน้าที่ที่ให้อำนาจตามกฎหมาย บางอย่างส่วนใหญ่ให้หน้าที่ บอกเป็นหน้าที่ กำหนดเป็นหน้าที่ แต่ไม่ได้ให้อำนาจ บางครั้งสิ่งที่พยายามดำเนินโครงการความร่วมมือกันเพื่อบริการสาธารณะก็บอกไม่ใช่อำนาจ เทศบาลก็จึงไม่กล้าที่จะทำกิจกรรมใดๆ แบบความร่วมมือเพราะอาจเข้าใจว่าไม่ใช่อำนาจ และต้องคืนงบประมาณทั้งที่ใช้จ่ายไปแล้ว ประกอบกับฝ่ายการเมืองระดับท้องถิ่นที่มาเป็นผู้บริหารเทศบาล ก็มีวาระ 4 ปีครั้ง จึงไม่ได้มีเวลามาคิดเรื่องกฎหมายหรือช่วยกันรวมพลังของผู้บริหารเทศบาลทั่วประเทศเพื่อผลักดันการแก้กฎหมายให้มีความทันสมัยทันสถานการณ์มากขึ้น แต่ส่วนใหญ่เขาก็ไม่ได้คิด

ตรงนี้ก็กิน เพราะมาแบบชั่วคราว จึงพยายามบริหารตามกรอบเดิมหรือตามอำนาจหน้าที่ที่ส่วนกลางกำหนดไว้ให้ ซึ่งไม่ได้เข้าใจในบริบทท้องถิ่นเชิงปฏิบัติ ฉะนั้น เมื่อขาดการผลักดันหรือการกระตุ้นให้เกิดการแก้กฎหมายจากฝ่ายบริหาร การแก้ปัญหาเรื่องกฎหมายที่ล่าช้าหลังให้มีความทันสมัยมากขึ้น จึงยากอย่างมากที่จะเกิดขึ้นได้”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2559

“ตัวกฎหมายที่จำกัดอำนาจหน้าที่เฉพาะไว้ ถือเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลในการจัดบริการสาธารณะเป็นอย่างมาก เพราะอาจตีความได้ว่าเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องระบุไว้ หรือถูกกล่าวหาว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการดำเนินงานใดๆ อาจขัดต่อระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งระเบียบข้อบังคับหลักๆ ถูกกำหนดโดยส่วนกลาง เช่น การใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งถ้าเป็นโครงการลักษณะความร่วมมือ อาจต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณร่วมกัน ทำให้อาจขัดต่อระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณ รายละเอียดต่างๆ เหล่านี้ ถือเป็นอุปสรรคพอสมควรต่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ในการจัดบริการสาธารณะ ฉะนั้น การปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคอยู่ ให้มีความทันสมัยและเอื้อต่อการดำเนินงานในสถานการณ์ปัจจุบันที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันมากขึ้น ถือเป็นสิ่งสำคัญที่หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพื่อไม่ให้ระเบียบกฎหมายกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานแบบความร่วมมือ โดยมองให้ลึกถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นหลักจากการดำเนินงานแบบความร่วมมือ”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐศาสตร์
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2559

“กฎหมาย ถือว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างมาก และการทำงานบางครั้งก็เสี่ยงต่อการผิดข้อกฎหมายที่ยังมีความจำกัดในหลายๆ เรื่อง หรือมีความไม่ชัดเจน มีความไม่สอดคล้องกับความเป็นปัจจุบัน ไม่รองรับกับสิ่งที่ควรจะทำ ถูกมองว่าเรื่องนั้นก็ผิด เรื่องนี้ก็ผิด ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบไม่รองรับ เป็นต้น ทำให้บางครั้งก็เกิดความคิดว่าทำงานไปเรื่อยๆ ตามที่มีดีกว่า ไม่ต้องไปทำงานเชิงพัฒนาก็ได้ แต่บางครั้งด้วยความที่เราเป็นหน่วยงานที่อยู่

ใกล้ชิดกับประชาชนก็จำเป็นต้องทำ เพราะคิดว่าเป็นงานที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่เรา ซึ่งก็ต้องต่อสู้กับผู้กำกับดูแลที่ถือกฎหมายเป็นหลักอยู่พอสมควร ภายใต้สิ่งที่ต้องถึนคิดว่าเราไม่สามารถนั่งมองอยู่ได้ ต้องเข้าไปช่วยเหลือ เพราะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นพื้นที่ แม้อาจขัดต่อข้อกฎหมายเมื่อผู้กำกับดูแลมาตรวจสอบ โดยเฉพาะสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แต่หากเทศบาลดำเนินการลงไปในเรื่องที่อาจถูกมองว่าไม่ใช่หน้าที่ของท้องถิ่นหรือเทศบาล ก็จะต้องสามารถชี้แจงให้เหตุผลความจำเป็นได้ด้วย”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2559

“กฎหมาย ถือว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคมากที่สุดในการทำความร่วมมือระหว่างเทศบาลในการจัดบริการสาธารณะ เพราะบางครั้งกฎหมายไม่รองรับหรือไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานนอกพื้นที่เทศบาล เนื่องจากกฎหมายที่มียุ่งเก่า ไม่รองรับต่อการเปลี่ยนแปลง มีข้อจำกัดเรื่องบทบาทและอำนาจของเจ้าหน้าที่หรือพนักงาน ซึ่งทำให้ไม่อาจไปทำงานนอกพื้นที่ได้ ขนาดเพียงขอใช้รถดับเพลิงเพื่อเป็นกำลังเสริมระงับเหตุไฟไหม้ระหว่างเทศบาลในพื้นที่ใกล้เคียงหรือนอกพื้นที่ ก็ต้องขออนุญาตหรือขออนุมัติก่อนทั้งที่เป็นเหตุการณ์เร่งด่วนจึงจะออกนอกพื้นที่ได้ ซึ่งประเด็นกฎหมาย จะมีรายละเอียดจำนวนมากที่ขัดต่อความร่วมมือระหว่างองค์กรหรือเทศบาลในการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน ทั้งที่ในความเป็นจริงการสร้างความร่วมมือหรือทำงานร่วมกัน ถือเป็นเรื่องที่ดี เพราะการที่มีพื้นที่ที่ติดกันในการกำกับดูแลของเทศบาลในแต่ละพื้นที่ จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม ฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องตระหนักว่า ในยุคปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาลในพื้นที่อำเภอขนาดใหญ่ ไม่สามารถดำเนินภารกิจแบบโดดเดี่ยวได้อีกต่อไป จำเป็นต้องอาศัยและสร้างความร่วมมือกันในการปฏิบัติภารกิจ เพื่อบริการสาธารณะทั้งภายใต้บริบทความเป็นพื้นที่ของตัวเองและบริบทพื้นที่ใกล้เคียงที่ส่งผลต่อพื้นที่รับผิดชอบหรือกำกับดูแลของตนด้วย โดยพยายามหาแนวทางร่วมผ่านการออกกฎระเบียบที่เทศบาลสามารถทำได้ หรือสร้าง MOU ร่วมกันไว้ในหลายๆเรื่องที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญเพื่อให้เอื้อต่อการทำงานเชิงความร่วมมือด้วยกันหรือเอื้อต่อการช่วยเหลือกันในการบริการสาธารณะที่เป็นการดำเนินงานร่วมระหว่างเทศบาลในพื้นที่ใกล้เคียง แต่ลักษณะการสร้าง MOU ก็จะเป็นลักษณะชั่วคราว ไม่มีความยั่งยืน แต่ประเด็นเรื่องกฎหมายหลักที่จะเอื้อต่อความร่วมมือที่จะทำให้เกิดความยั่งยืน ต้องอาศัยการปรับปรุงและแก้ไข

กฎหมายระดับชาติที่ดูแลโดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องได้
ยากที่สุด”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2559

6. ประเด็นปัญหาและอุปสรรคด้านประชาชนในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่

พบว่า ในด้านประชาชนในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ส่วนใหญ่มองว่าภายใต้ประเด็นความร่วมมือประชาชนไม่ได้เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการดำเนินงาน และน่าจะเป็นกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ที่เกิดความพอใจในการบริการสาธารณะแบบความร่วมมือ ประกอบกับเทศบาลต่างก็มุ่งพัฒนาและแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชนอยู่แล้วส่วนหนึ่ง และในส่วนของโครงการที่เป็นการพัฒนาความร่วมมือ ประชาชนก็ถือว่าได้ประโยชน์และเห็นภาพของการบริการสาธารณะแบบบูรณาการร่วมกันซึ่งจะส่งผลดีต่อประชาชนในภาพรวม เพียงแต่ต้องตอบคำถามให้ได้ว่าประชาชนในพื้นที่เทศบาลของตนได้รับประโยชน์อะไรจากโครงการความร่วมมือนั้นๆ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่เทศบาลนั้นๆ จะต้องทำการสื่อสารให้ประชาชนได้รับทราบและเห็นภาพความร่วมมืออย่างชัดเจนมากขึ้น โดยการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นและชี้แจงโครงการเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในเรื่องที่เทศบาลจะดำเนินการ แนะนำโครงการและแนวทางที่เทศบาลจะดำเนินการในการแก้ไขปัญหาที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานนั้นๆ ซึ่งจะทำให้ประชาชนทั้งในเทศบาลและระหว่างเทศบาลที่เป็นพื้นที่ใกล้เคียง มีความเข้าใจ มีส่วนร่วม และมองเห็นประโยชน์ภาพรวมที่จะได้รับได้ดีขึ้น แม้ว่าด้วยความต้องการที่แตกต่างกันในการให้บริการสาธารณะจากสภาพพื้นที่และภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน และส่วนใหญ่จะมองที่ผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับเป็นหลักจากการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลก็ตาม ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“ประชาชนไม่ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ เพราะเทศบาลต่างก็มุ่งพัฒนาและแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชนอยู่แล้วส่วนหนึ่ง และในส่วนของโครงการที่เป็นการพัฒนาความร่วมมือ ประชาชนก็ถือว่าได้ประโยชน์และเห็นภาพของการบริการสาธารณะแบบบูรณาการร่วมกันซึ่งจะส่งผลดีต่อประชาชนในภาพรวม เพียงแต่ต้องตอบคำถามให้ได้ว่าประชาชนในพื้นที่เทศบาลของตนได้รับประโยชน์อะไรจากโครงการความร่วมมือนั้นๆ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่เทศบาลนั้นๆ จะต้องทำการสื่อสารให้ประชาชนได้รับทราบและเห็นภาพความร่วมมืออย่างชัดเจนมากขึ้น”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2559

“ภายใต้ประเด็นความร่วมมือ ประชาชนไม่ได้เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการดำเนินงาน และน่าจะเป็นกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ที่เกิดความพอใจในการบริการสาธารณะแบบความร่วมมือด้วยซ้ำไป ที่ได้เห็นเทศบาลในพื้นที่ใกล้เคียงของตนเองดำเนินงานแบบความร่วมมือเพื่อบริการสาธารณะในลักษณะของโครงการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาบางประการร่วมกัน ทำให้ประชาชนเองเกิดความรู้สึกที่ดีมากกว่า สามารถพึงพาได้ทั้งเทศบาลในพื้นที่ตนเองและเทศบาลในพื้นที่ใกล้เคียง ในการได้รับความช่วยเหลือต่างๆ แบบบูรณาการหน่วยงาน เมื่อเกิดปัญหาหรือต้องการความช่วยเหลือ หรือติดต่อกันที่เกี่ยวข้องที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล แต่ไม่สะดวกที่จะรับบริการในพื้นที่เทศบาลของตนเอง ก็สามารถเข้ารับบริการในเทศบาลพื้นที่ใกล้เคียงได้ ก็จะทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกมากขึ้น ดังตัวอย่างของประชาชนในพื้นที่หาดใหญ่ ที่ส่วนใหญ่จะทำงานอยู่ในเทศบาลหนึ่ง และมีที่พักอาศัยอยู่ในอีกเทศบาลหนึ่ง จำนวนมากจะเป็นลักษณะแบบนี้ เช่น บางท่านพักอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองคลองแห แต่มาทำงานอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ บางท่านพักอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ แต่ไปทำงานอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองคอหงส์ นี่คือนี่ที่เกิดขึ้นจริง เพราะฉะนั้นในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นแบบนี้ เมื่อไหร่ที่เกิดการทำงานแบบความร่วมมือที่ประชาชนสามารถพึ่งพาได้ทั้งเทศบาลในพื้นที่ตนเองและเทศบาลในพื้นที่ใกล้เคียง ในการติดต่อกันที่เกี่ยวข้อง ตามความสะดวกของประชาชน เช่น พักอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองคลองแห แต่ทำงานอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ ก็สะดวกที่จะติดต่อกันหรือรับบริการบางอย่างที่เทศบาลนครหาดใหญ่ได้ เสมือนกับเป็นเทศบาลในพื้นที่ตนเอง หากเป็นเช่นนี้ได้ก็จะทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจมากที่สุด ภายใต้การแบ่งปันทรัพยากรร่วมกันระหว่างเทศบาลในลักษณะของการให้ความช่วยเหลือของระดับเทศบาลที่มีความแตกต่างกัน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2559

“ประชาชนในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ต่างมีมุมมองที่ไม่เหมือนกัน เช่น ประชาชนในพื้นที่เทศบาลเมืองควนลัง เป็นคนดั้งเดิมประมาณ 40% อีก 60% เป็นคนที่มาจากภายนอก ส่วนประชาชนในพื้นที่เทศบาลเมืองคอหงส์ เป็นคนดั้งเดิมประมาณ 20% อีก 80% เป็นคนที่มาจากภายนอก ประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครหาดใหญ่ เป็นคนดั้งเดิมประมาณ 10% อีก 90% เป็นคนที่มาจากภายนอก ประชาชนในพื้นที่เทศบาลเมืองคลองแห เป็นคนดั้งเดิมประมาณ

30% อีก 70% เป็นคนที่มาจากภายนอก ถามว่าเหมือนกันหรือไม่ ก็เห็นว่าไม่เหมือนกันโดยสิ้นเชิง หากใหญ่ก็มีวิถีอีกแบบหนึ่ง ค่อนข้างเป็นวิถีคนเมือง คอหงส์ก็มีวิถีใกล้เคียงหากใหญ่เช่นกัน ส่วนควนล้งและคลองแหจะเป็นวิถีแบบคนดั้งเดิมเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้น มุมมองของประชาชนในแต่ละพื้นที่จะไม่เหมือนกัน การจะพัฒนาความร่วมมือเพื่อจัดบริการสาธารณะในประเด็นเดียวกันบางครั้งก็ทำได้ยากด้วยสภาพวิถีชีวิตและความต้องการที่แตกต่างกัน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2559

“ประชาชนมีความต้องการที่แตกต่างกันในการให้บริการสาธารณะ จากสภาพพื้นที่และภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน มีความรู้ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน ทำให้มีมุมมองต่อการทำงานของเทศบาลที่แตกต่างกัน และส่วนใหญ่จะมองที่ผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับเป็นหลักจากการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล อย่างเช่น การตัดถนนเพื่อพัฒนาระบบคมนาคมในพื้นที่เทศบาลและเชื่อมต่อระหว่างเทศบาล ซึ่งต้องมีการเวนคืนที่ดิน มีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย มีความกังวลเกี่ยวกับการไม่ได้รับความเป็นธรรม เป็นต้น ซึ่งการทำงานของเทศบาล จำเป็นต้องแจ้งการดำเนินงานบริการสาธารณะที่ส่งผลต่อประชาชนโดยมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นและชี้แจงโครงการเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในสิ่งที่เทศบาลจะดำเนินการ แนะนำโครงการและแนวทางที่เทศบาลจะดำเนินการในการแก้ไขปัญหาที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานนั้นๆ ซึ่งจะทำให้ประชาชนทั้งในเทศบาลและระหว่างเทศบาลที่เป็นพื้นที่ใกล้เคียง มีความเข้าใจ มีส่วนร่วม และมองเห็นประโยชน์ภาพรวมที่จะได้รับได้ดีขึ้น โดยเป็นการทำงานเพื่อให้ข้อมูลรอบด้านแก่ประชาชนในสิ่งที่เทศบาลจะทำความร่วมมือด้วยกัน โดยเป็นการจัดเวทีที่เทศบาลแต่ละแห่งที่จะทำความร่วมมือมารวมกันจัดเวทีด้วยกัน ซึ่งจะส่งผลต่อการทำงานแบบความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นภายใต้การสนับสนุนจากประชาชนโดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วม”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐศาสตร์

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2559

7. ประเด็นปัญหาและอุปสรรคด้านอื่นๆ

พบว่า ผู้ให้ข้อมูลได้ให้ความเห็นว่า ปัญหาและอุปสรรคด้านอื่นๆ ที่ส่งผลต่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ในการจัดบริการสาธารณะ ได้แก่ 1. การตรวจสอบของ

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยมองเพียงการบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ต้องให้บริการประชาชนและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่เท่านั้น ทำให้การดำเนินการบางอย่างที่เทศบาลพยายามจะส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานระหว่างเทศบาลไม่เกิดขึ้น เนื่องจากถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมองว่า สิ่งที่ทำเป็นการซึ่งจะเกี่ยวข้องกับงบประมาณไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะดำเนินการ หรือไม่ได้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน บางครั้งทำให้การพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลเกิดขึ้นได้ยาก 2. งบประมาณที่มีจำกัด ไม่เพียงพอ หรือความไม่ลงตัวในการจัดสรรงบประมาณในโครงการความร่วมมือที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน 3. การถ่ายโอนอำนาจที่ขาดความชัดเจนในบางเรื่อง ทำให้บางเรื่องที่เทศบาลจะทำและเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น กลับถูกผู้กำกับดูแลส่วนกลางมองว่าไม่ใช่อำนาจหรือระเบียบไม่ได้ให้อำนาจไว้ ทั้งที่เป็นเรื่องที่เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น เช่น การตีความคำว่า “จัดให้มี” กับ “ส่งเสริม” ซึ่งถูกตีความว่า “จัดให้มี” สามารถทำได้ แต่ “ส่งเสริม” ไม่สามารถทำได้ ต้องให้เจ้าของหน่วยงานที่เป็นหลักเป็นผู้ดำเนินการ เทศบาลเพียงแต่เป็นผู้ส่งเสริมเท่านั้น 4. ความแตกต่างในสภาพปัญหาและบริบทเชิงพื้นที่ของแต่ละเทศบาล และแต่ละชุมชนในแต่ละเทศบาลก็ยังมีความต้องการและมีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขที่แตกต่างกันอีก ฉะนั้น จึงมีข้อจำกัดในการพัฒนาความร่วมมือที่อาจเกิดขึ้นได้เฉพาะในกิจกรรมบริการสาธารณะที่ต้องได้รับผลกระทบเหมือนกันหมดหรือจำเป็นต้องให้ความร่วมมือกัน 5. องค์กรภายนอกอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานบริการสาธารณะของเทศบาล อย่างเช่น นโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นทั้งปัจจัยสนับสนุนที่ผลักดันหรือกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างเทศบาล ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

1. การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยมองเพียงการบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ต้องให้บริการประชาชนและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่เท่านั้น ทำให้การดำเนินการบางอย่างที่เทศบาลพยายามจะส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานระหว่างเทศบาลไม่เกิดขึ้น เนื่องจากถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมองว่า สิ่งที่ทำเป็นการซึ่งจะเกี่ยวข้องกับงบประมาณไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะดำเนินการ หรือไม่ได้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน บางครั้งทำให้การพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลเกิดขึ้นได้ยาก ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยมองเพียงการบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ต้องให้บริการประชาชนและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่เท่านั้น ทำให้การดำเนินการบางอย่างที่เทศบาลพยายามจะส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานระหว่างเทศบาลไม่เกิดขึ้น เนื่องจากถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมองว่า สิ่งที่ทำเป็นการซึ่งจะเกี่ยวข้องกับงบประมาณไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะดำเนินการ หรือไม่ได้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน บางครั้งทำให้การ

พัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากกลัวการถูกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและอาจมีความผิด ซึ่งแนวทางแก้ไขคือ ฝ่ายบริหารต้องชัดเจนในการใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นโครงการความร่วมมือและสามารถชี้แจงการใช้จ่ายเงินและการดำเนินโครงการความร่วมมือต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลอย่างไร และส่งผลอย่างไรต่อการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งบ่อยครั้งหลายประเด็น เทศบาลถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในโครงการที่เทศบาลพยายามจะส่งเสริมให้เกิดโครงการความร่วมมือระหว่างเทศบาล โดยสร้างกิจกรรมเพื่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคลากรต่างเทศบาล ว่าทำไมต้องไปทำเรื่องแบบนี้ ซึ่งมุมมองของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนั้นเขามองเพียงในลักษณะการใช้จ่ายเงิน แต่บางครั้งการทำงานเราต้องมองอีกมุมหนึ่งด้วย เช่น การจัดแข่งขันกีฬาท้องถิ่นสัมพันธ์ เป็นต้น ก็ถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ โดยมองว่าเป็นโครงการที่เทศบาลจัดขึ้นและไม่ได้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วก็เกิดประโยชน์ต่อประชาชนเพียงแต่เกิดประโยชน์ในอีกมุมมองหนึ่งเท่านั้น ซึ่งเป็นประโยชน์เชิงนามธรรมที่จะส่งผลต่อการทำความร่วมมือที่จะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในอนาคต เช่น ถ้ามองว่าถ้าไม่มีกิจกรรมเพื่อสร้างปฏิสัมพันธ์เกิดขึ้น หากเกิดเหตุฉุกเฉินบางเรื่อง อย่างเช่นในกรณีเกิดเหตุไฟไหม้ สมมติว่าไฟไหม้ใหญ่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลเมืองคอหงส์ และเกินศักยภาพของเทศบาลเมืองคอหงส์ที่จะควบคุมและระงับเหตุได้ ถ้าหากไม่มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเทศบาลเมืองคอหงส์และเทศบาลนครหาดใหญ่ ก็อาจเกิดปัญหาเชิงการทำงานได้ แต่โดยจิตสำนึกของการเกิดเหตุฉุกเฉินแบบนี้ เราก็ช่วยเหลือซึ่งกันและกันอยู่แล้ว โดยเพียงขออนุญาตผู้บังคับบัญชาผ่านเครื่องมือสื่อสารเพื่อขออนุญาตออกนอกพื้นที่ ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเขาได้มีกิจกรรมสร้างความสัมพันธ์ของเฉพาะกลุ่มฝ่ายงานดังกล่าวระหว่างเทศบาลกันอยู่แล้ว เช่น นอกจากการจัดกีฬาสัมพันธ์ของท้องถิ่น ที่จัดทั้งเทศบาล ก็ยังมีกีฬาความสัมพันธ์ของฝ่ายงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระหว่างแต่ละเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ที่ร่วมกันจัดขึ้นมาเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายงานเฉพาะส่วนได้รู้จักกัน แต่สิ่งนี้เพียงยกตัวอย่างเพื่อแสดงให้เห็นว่ากิจกรรมเพื่อสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรต่างเทศบาลมีความสำคัญอย่างไร”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2559

2. งบประมาณที่มีจำกัด ไม่เพียงพอ หรือความไม่ลงตัวในการจัดสรรงบประมาณในโครงการความร่วมมือที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“งบประมาณที่ได้รับจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณสุขจากรัฐบาลส่วนกลางมีจำนวนจำกัด และยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบริการสาธารณสุขที่ตอบสนองนโยบายของรัฐบาลส่วนกลางด้วย ภายใต้งบประมาณดังกล่าว ทำให้โครงการกิจกรรมบริการสาธารณสุขที่ต้องดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ก็ถูกแบ่งงบประมาณไปด้วย โครงการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลที่ต้องใช้งบประมาณร่วมกันของแต่ละเทศบาลอาจเกิดขึ้นได้ยาก”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2559

“งบประมาณ ถือเป็นเรื่องสำคัญที่อาจจะเป็นอุปสรรคได้ หากขาดการจัดสรรงบประมาณภายใต้โครงการความร่วมมืออย่างเป็นทางการเป็นธรรม ฉะนั้นเทศบาลจะต้องมาสร้างกฎเกณฑ์ร่วมกันในการแบ่งปันทรัพยากรและการจัดสรรงบประมาณการดำเนินงาน ที่ดำเนินการแบบโครงการความร่วมมือร่วมกันอย่างเหมาะสม มีสัดส่วนที่ชัดเจนตามความเหมาะสมตามประโยชน์ที่แต่ละเทศบาลจะได้รับจากการดำเนินงานโครงการความร่วมมือนั้นๆ และไม่ขัดต่อระเบียบกฎหมายทางการเงิน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับตัวแทนภาคประชาชน
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2559

“งบประมาณ แต่ละเทศบาลมีรายได้ รายจ่าย และรายละเอียดงบประมาณมากน้อยที่แตกต่างกัน อาจทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างเทศบาลได้ยากลำบาก หากต่างมองถึงประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากการลงทุนร่วมกัน หรือความมากน้อยของการลงทุนร่วมระหว่างเทศบาลกับผลประโยชน์ที่จะได้รับว่ามี ความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด ฉะนั้น เทศบาลที่จะมาทำความร่วมมือในการบริการสาธารณสุขเรื่องใดที่มีงบประมาณเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือต้องอาศัยการแบ่งปันงบประมาณหรือทรัพยากรร่วมกัน ควรมีการพูดคุยหรือเจรจาทำความเข้าใจร่วมกันก่อน การจัดสรรงบประมาณที่อิงตามประโยชน์ที่แต่ละเทศบาลจะได้รับมากน้อยแตกต่างกัน และมองที่ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสิ่งสำคัญ”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้นำชุมชนที่ดำรงตำแหน่งประธานชุมชน
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2559

3. การถ่ายโอนอำนาจที่ขาดความชัดเจนในบางเรื่อง ทำให้บางเรื่องที่เทศบาลจะทำและเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น กลับถูกผู้กำกับดูแลส่วนกลางมองว่าไม่ใช่อำนาจหรือระเบียบไม่ได้ให้อำนาจไว้ ทั้งที่เป็นเรื่องที่เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น เช่น การตีความคำว่า “จัดให้มี” กับ “ส่งเสริม” ซึ่งถูกตีความว่า “จัดให้มี” สามารถทำได้ แต่ “ส่งเสริม” ไม่สามารถทำได้ ต้องให้เจ้าของหน่วยงานที่เป็นหลักเป็นผู้ดำเนินการ เทศบาลเพียงแต่เป็นผู้ส่งเสริมเท่านั้น ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“การถ่ายโอนอำนาจที่ขาดความชัดเจนในบางเรื่อง ทำให้บางเรื่องที่เทศบาลจะทำและเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น กลับถูกผู้กำกับดูแลส่วนกลางมองว่าไม่ใช่อำนาจหรือระเบียบไม่ได้ให้อำนาจไว้ ทั้งที่เป็นเรื่องที่เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเอง เวลามาตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ก็มองว่าบางกิจกรรมไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่ที่ควรทำ จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการทำงานแบบเอื้อให้เกิดความร่วมมืออย่างมาก เช่น การตีความคำว่า “จัดให้มี” กับ “ส่งเสริม” ซึ่งถูกตีความว่า “จัดให้มี” สามารถทำได้ แต่ “ส่งเสริม” ไม่สามารถทำได้ ต้องให้เจ้าของหน่วยงานที่เป็นหลักเป็นผู้ดำเนินการ เทศบาลเพียงแต่เป็นผู้ส่งเสริมเท่านั้น”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2559

4. ความแตกต่างในสภาพปัญหาและบริบทเชิงพื้นที่ของแต่ละเทศบาล และแต่ละชุมชนในแต่ละเทศบาลก็ยังมีความต้องการและมีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขที่แตกต่างกันอีก ฉะนั้น จึงมีข้อจำกัดในการพัฒนาความร่วมมือที่อาจเกิดขึ้นได้เฉพาะในกิจกรรมบริการสาธารณะที่ต้องได้รับผลกระทบเหมือนกันหมดหรือจำเป็นต้องให้ความร่วมมือกัน ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“ความแตกต่างในสภาพปัญหาและบริบทเชิงพื้นที่ของแต่ละเทศบาล และแต่ละชุมชนในแต่ละเทศบาลก็ยังมีความต้องการและมีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขที่แตกต่างกันอีก ฉะนั้น จึงมีข้อจำกัดในการพัฒนาความร่วมมือที่อาจเกิดขึ้นได้เฉพาะในกิจกรรมบริการสาธารณะที่ต้องได้รับผลกระทบเหมือนกันหมดหรือจำเป็นต้องให้ความร่วมมือกัน เช่น การช่วยเหลือบรรเทาเหตุสาธารณภัยในพื้นที่เทศบาลใกล้เคียง และการแก้ปัญหาสภาพจราจรติดขัดที่เป็นลักษณะการบรรเทาปัญหาาร่วมกันแบบการอำนวยความสะดวกและแก้ปัญหาจราจรในพื้นที่เทศบาลนั้นๆ และส่งผลต่อเทศบาลในพื้นที่ที่ติดกัน เป็นต้น”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2559

5. องค์กรภายนอกอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานบริการสาธารณะของเทศบาล อย่างเช่น นโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นทั้งปัจจัยสนับสนุนที่ผลักดันหรือกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างเทศบาล ดังคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้ให้ความคิดเห็นไว้ต่อประเด็นนี้ เช่น

“องค์กรภายนอก ซึ่งมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานบริการสาธารณะของเทศบาล อย่างเช่น นโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นทั้งปัจจัยสนับสนุนที่ผลักดันหรือกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างเทศบาล ในประเด็นที่ต้องตอบสนองโดยอาศัยความร่วมมือ และในขณะเดียวกันก็ยังเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเทศบาลได้เช่นกัน”

คำสัมภาษณ์ : ผู้ให้ข้อมูลระดับนักวิชาการสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2559



บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณสุข กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณสุข กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ และศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณสุข กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ทำการศึกษาด้วยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสัมภาษณ์ แล้วนำมาวิเคราะห์ประมวลผลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เชิงอุปนัยโดยอาศัยการตีความซึ่งสามารถสรุปผลได้ดังนี้

สรุปผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณสุข กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่

การศึกษาแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณสุข กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ นั้น ได้ศึกษาความคิดเห็นโดยแยกออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ 1. การจัดบริการสาธารณสุขร่วมกันของเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ที่มีอยู่ในปัจจุบัน 2. การบริการสาธารณสุขที่เป็นความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ที่เด่นชัดหรือเป็นรูปธรรมมากที่สุด 3. ความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ในการจัดบริการสาธารณสุขที่ควรเกิดขึ้นในอนาคต และ 4. การพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณสุขร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ เพื่อที่จะทำให้เกิดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ควรมีแนวทางอย่างไร โดยสรุปแยกเป็นประเด็น ดังนี้

1. การจัดบริการสาธารณสุขร่วมกันของเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ในปัจจุบัน เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ได้มีความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณสุขอยู่บ้าง แต่จะเป็นลักษณะความร่วมมือระหว่าง 2 เทศบาล เป็นส่วนใหญ่ ในส่วนความร่วมมือของทั้ง 5 เทศบาล ยังไม่เกิดขึ้น โดยโครงการความร่วมมือที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จะเป็นโครงการที่เทศบาลตระหนักแล้วว่าต้องให้การช่วยเหลือหรือให้ความร่วมมือกัน เช่น เมื่อเกิดเหตุไฟไหม้นอกพื้นที่ใกล้เคียง เทศบาลในพื้นที่ใกล้เคียงก็จะดำเนินการเข้าช่วยเหลือในการบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน เป็นต้น หรือเป็นการเผชิญปัญหาาร่วมกัน และจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาร่วมกัน เช่น เรื่องการแก้ไขปัญหาคาการจัดการและการกำจัดขยะ หรือเป็นปัญหาที่ต้องพึ่งพาอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่นอกเหนือจากเทศบาลในพื้นที่ในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือ และเป็นความร่วมมือในลักษณะที่ถูกลงนามในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติจากหน่วยงาน

ส่วนกลางที่มีอำนาจกำกับดูแลสูงกว่า เช่น จังหวัด จึงเกิดความร่วมมือขึ้นมา เช่น กรณีเรื่องการค้าในน่านน้ำ ด้านการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย นอกจากนี้ ยังพบว่า ในปัจจุบันเทศบาลในพื้นที่อำเภอขนาดใหญ่ ได้มีความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ ในเรื่องของการแก้ไขปัญหาการจราจรแออัด ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นด้วย เพื่อเป็นการร่วมแก้ไขปัญหาการระบายรถออกจากตัวเมืองในเขตเทศบาลนครขนาดใหญ่ เทศบาลในพื้นที่โดยรอบ นอกจากนี้ การพัฒนาบุคลากรของแต่ละเทศบาล ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการให้บริการสาธารณะแก่ท้องถิ่น ผ่านการจัดกิจกรรมกีฬาสามัคคีท้องถิ่น ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการพัฒนา ผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลให้เกิดกิจกรรมร่วมกัน เกิดปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน และเกิดการรู้จักกันของบุคลากรระหว่างเทศบาล ซึ่งจะส่งผลต่อการทำงานร่วมกันในด้านใดด้านหนึ่งในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลบางส่วนยังมองว่า ยังไม่เห็นภาพของความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอขนาดใหญ่ในการจัดบริการสาธารณะ แต่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นเป็นเพียงการทำงานแบบเชื่อมต่อกันตามอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันหรือความที่มีพื้นที่ติดกันเท่านั้นเอง แต่ในรายละเอียดของการทำงานยังเป็นลักษณะแบบต่างคนต่างทำ ไม่ได้มีความร่วมมือกันจริงๆ หรืออีกนัยยะหนึ่ง อาจมีความร่วมมือระหว่างเทศบาลในการจัดบริการสาธารณะ แต่ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนหรือบุคคลอื่นได้รับทราบว่าเป็นโครงการความร่วมมือ จึงทำให้ส่วนใหญ่ไม่เห็นภาพการทำงานแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาล

2. การบริการสาธารณะที่เป็นความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอขนาดใหญ่ ที่เด่นชัดหรือเป็นรูปธรรมมากที่สุด

หากมองในภาพเชิงความร่วมมือที่เป็นรูปธรรม โดยไม่ได้กำหนดว่าต้องเป็นความร่วมมือกันเองทั้ง 5 เทศบาล แต่เป็นการทำงานที่สะท้อนความร่วมมือกันในการดำเนินงาน อาจจะเป็นแบบระหว่าง 2 เทศบาล หรือ เป็นความร่วมมือจากการดำเนินงานของหน่วยงานส่วนกลาง สามารถสรุปได้ 3 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านการแก้ปัญหาป้องกันอุทกภัยและรับมือภัยพิบัติ 2. ด้านการเชื่อมโยงฐานข้อมูลและการให้บริการด้านงานทะเบียนราษฎร และ 3. ด้านการจัดการและการกำจัดขยะ

อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลบางส่วนก็เห็นว่า หากมองในภาพเชิงความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมนั้น ยังมองไม่เห็นถึงภาพความร่วมมือกันในการบริการสาธารณะที่เด่นชัดหรือจริงจัง ทั้งที่อาจมีโครงการดำเนินงานแบบความร่วมมืออยู่ก็ได้ อาจเนื่องจากการประชาสัมพันธ์ที่ถือเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้เกิดความเด่นชัดและเป็นรูปธรรมมากขึ้น จากการดำเนินงานที่มีความร่วมมืออยู่แล้ว แต่ขาดการสื่อสารที่ดี ทั้งที่เป็นส่วนสำคัญต่อการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือเชิงรุกด้วย

3. ความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอขนาดใหญ่ในการจัดบริการสาธารณะที่ควรเกิดขึ้นในอนาคต

หากมองในภาพเชิงปัญหาในปัจจุบันที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขและหากไม่ร่วมมือกันจะส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นในอนาคต และยังไม่ได้เป็นปัญหามากนักในปัจจุบัน แต่ควรจะมีการดำเนินงานแบบความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมร่วมกันในอนาคต เพื่อนำไปสู่การทำงานที่ดีกว่า มีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถสรุปได้ 5 ด้าน

ได้แก่ ด้านการพัฒนาาระบบคมนาคมและการเดินทางเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการระบบจราจร ด้านการควบคุมและป้องกันโรค ด้านการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว ด้านการจัดการและการกำจัดขยะ และด้านการจัดผังเมืองรวมระหว่าง 5 เทศบาล

4. การพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ เพื่อที่จะทำให้เกิดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ควรมีแนวทางอย่างไร

แนวทางในการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ที่จะทำให้เกิดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นข้อเสนอจากผู้ให้ข้อมูลภายใต้ปรากฏการณ์ที่ทั้งเป็นแนวทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบันและยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งสามารถสรุปได้ 7 แนวทาง ได้แก่ 1. ตั้งคณะกรรมการร่วมหรือชุดเฉพาะกิจร่วมเพื่อบริการสาธารณะหรือแก้ไขปัญหาาร่วมกันระหว่างเทศบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2. การประสานแผนปฏิบัติราชการภายในระหว่างเทศบาลในพื้นที่ที่ต้องการมีความร่วมมือกันในการดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ได้รับปัญหาาร่วมกันหรือจำเป็นต้องมีความร่วมมือกันในเรื่องนั้นๆ โดยการหารือและตั้งเป็นโครงการว่า เทศบาลนี้จะตั้งโครงการลักษณะนี้ อีกเทศบาลก็ต้องตั้งโครงการลักษณะนี้เช่นกัน 3. แต่ละเทศบาลมาพูดคุยและวางแผนร่วมกัน โดยอาจมีผู้มีอำนาจสูงสุดของเทศบาลและผู้มีอำนาจเหนือกว่า เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นแกนกลางประสาน มานั่งพูดคุยและวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาที่เผชิญร่วมกัน 4. การมีหน่วยงานกลางมาประสานการทำงานในลักษณะความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจเหนือกว่าหรือสูงกว่า 5. การทำ MOU หรือการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างเทศบาลที่ต้องการดำเนินงานความร่วมมือในด้านหรือเรื่องนั้นๆ ร่วมกัน 6. หน่วยงานกำกับดูแล มาเป็นพี่เลี้ยงหรือมาเป็นหน่วยงานกลางเชื่อมประสานเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงการทำงานแบบความร่วมมือในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เช่น หน่วยงานระดับจังหวัด องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน หรือสถาบันการศึกษา 7. จัดทำวาระแห่งชาติของเมืองหาดใหญ่ โดยจัดประชุมสัมมนาที่มีทั้งนักวิชาการ และเทศบาลทั้ง 5 แห่ง เพื่อให้เห็นภาพของความร่วมมือและจัดทำในเรื่องของแผนการพัฒนาความร่วมมือที่จะเกิดขึ้น โดยร่วมกันคิด ร่วมกันวางแผน กำหนดออกมาเป็นแผนของเมืองหาดใหญ่ที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดบริการสาธารณะว่าจะมีอะไรบ้าง แล้วแผนที่เกิดขึ้นนี้จะบรรจุเรื่องต่างๆ ที่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นเรื่องของความร่วมมือกันดำเนินการ พร้อมดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบ

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่

ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ นั้น ผู้ให้ข้อมูลได้ให้ความคิดเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่ผู้วิจัยตั้งไว้ว่าในเชิงปรากฏการณ์นั้นถือเป็นปัญหาและอุปสรรคหรือไม่ ซึ่งมี 7 ส่วน ได้แก่

1. ปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากร (ผู้ปฏิบัติงานของเทศบาล)

บุคลากร ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะ อันเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจในการทำงานร่วมกันหรือการทำงานเป็น ทีม ฉะนั้น การสร้างความเข้าใจ ให้ความรู้ ปรับทัศนคติ ถือเป็นสิ่งที่ผู้บริหารต้องดำเนินการ เพื่อให้บุคลากร เกิดความรู้สึกอยากทำงานร่วมกัน เห็นภาพความสำเร็จร่วมกัน เกิดความรู้สึกว่าจำเป็นต้องทำ ไม่ทำไม่ได้ ซึ่ง ต้องอาศัยกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้รู้จักการทำงานเป็นทีม การสร้างเป้าหมายร่วมกัน โดยเริ่ม จากการจัดกิจกรรมเล็กๆ ที่เป็นการสะท้อนความร่วมมือระหว่างกันให้เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดความตระหนักและ เห็นความสำคัญ เช่น การจัดสัมมนาและจัดอบรมนอกพื้นที่ร่วมกันระหว่างเทศบาล การจัดกิจกรรมละลาย พฤติกรรมให้ได้เกิดการรู้จักและพบปะกัน หรือการเริ่มทำโครงการเล็กๆ ร่วมกัน การศึกษาดูงานร่วมกัน เพื่อ ส่งเสริมให้บุคลากรที่จะทำงานร่วมกัน เป็นต้น

นอกจากนี้ วิธีคิดของบุคลากรเทศบาล ก็เป็นส่วนสำคัญที่จะสะท้อนให้เห็นว่าเป็นปัญหาและ อุปสรรคต่อการพัฒนาความร่วมมือหรือไม่ เช่น มีการนำความรู้ความเข้าใจที่มีมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงาน หรือการพัฒนางานให้เกิดการทำงานแบบเชิงรุกหรือการทำงานสมัยใหม่มากน้อยเพียงใด มีความคิดสร้างสรรค์ ที่จะทำให้เกิดมิติการทำงานแบบใหม่ๆ บ้างหรือไม่ ซึ่งการมีวิธีคิดแบบดังกล่าว จะช่วยส่งเสริมให้เข้าใจและ ตระหนักหรือเกิดการพัฒนางานแบบความร่วมมือมากขึ้น ซึ่งผู้บริหารเทศบาลจะต้องมีวิธีการกระตุ้นให้เกิด การทำงานเชิงรุก การทำงานเชิงสร้างสรรค์มากขึ้น เช่น การจัดประชุมติดตามการทำงานของบุคลากรประจำ ทุกเดือน ซึ่งเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นการทำงานเชิงรุกและยังเป็นการติดตามการทำงานเพื่อให้เกิดการ ทำงานแบบมีศักยภาพ

อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่าน ได้ให้แนวทางแก้ไขในประเด็นปัญหาและอุปสรรคด้าน บุคลากรไว้อย่างน่าสนใจ เช่น การจัดตั้งเป็นคณะทำงานร่วมอย่างชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมการบริการ สาธารณะร่วมกันระหว่างเทศบาล และระบุรายละเอียดงานที่ต้องทำอย่างชัดเจน กำหนดไว้ในระบบ ประเมินผลการปฏิบัติงาน สร้างเป็นตัวชี้วัดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการทำงานเชิงความร่วมมือกับเทศบาล โกลด์เคียง และให้ค่าน้ำหนักและคะแนนที่สูงขึ้น และอีกแนวทางแก้ไขหนึ่งในประเด็นปัญหาและอุปสรรคด้าน บุคลากร ซึ่งเป็นการแก้ไขตั้งแต่ต้นเหตุ คือ การสร้างเป้าหมายหลอมรวมสำหรับพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยจัดตั้งหน่วยงานกลางสำหรับเป็นสถาบันฝึกอบรมบุคลากรด้านท้องถิ่น เพื่อให้ความรู้ในงาน ด้านท้องถิ่น ก่อนหรือภายหลังเข้ามาปฏิบัติงาน

2. ปัญหาและอุปสรรคด้านโครงสร้างองค์กร

ด้านโครงสร้างองค์กร ผู้ให้ข้อมูลมีทั้งที่เห็นว่าไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรค และเป็นปัญหาและ อุปสรรค ในส่วนที่มองว่าโครงสร้างองค์กรไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรคนั้น เนื่องจากเห็นว่า การที่เทศบาลมี โครงสร้างรูปแบบเดียวกัน มีลักษณะที่คล้ายกัน ไม่แตกต่างกัน ทำให้ง่ายหรือเอื้อต่อการทำงานแบบความ ร่วมมือมากขึ้น เช่น หากเทศบาลต้องการความร่วมมือในเรื่องใดและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานไหนในโครงสร้าง ของแต่ละองค์กรซึ่งจะมีลักษณะเหมือนกัน ก็สามารถเชื่อมโยงกันได้

ในส่วนที่มองว่าโครงสร้างองค์กรเป็นปัญหาและอุปสรรคนั้น เนื่องจาก โครงสร้างองค์กรได้ให้อำนาจผู้บริหารสูงสุดไว้มาก จึงมองที่ผู้มีอำนาจสูงสุดในโครงสร้างองค์กรของเทศบาลว่า มีวิถีคิดในการใช้โครงสร้างองค์กรที่มีความคล้ายคลึงกันนั้นให้เอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลได้อย่างไรบ้าง และเป็นผู้บริหารที่มีหลักธรรมาภิบาลมากน้อยเพียงใด ประกอบกับมองว่า โครงสร้างองค์กรเป็นลักษณะแนวตั้งอยู่ในขณะที่การที่จะพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาล จำเป็นต้องมีโครงสร้างองค์กรแบบแนวนราบ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ก็ได้ให้แนวทางแก้ไขในประเด็นนี้ไว้คือ การตั้งคณะกรรมการร่วม มีนายกเทศมนตรีทั้ง 5 เทศบาลเป็นคณะกรรมการ เพื่อขับเคลื่อนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มีคำสั่งแต่งตั้งเป็นชุดๆ เช่น คณะกรรมการร่วมเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งเป็นองค์กรความร่วมมือที่เพิ่มเติมขึ้นมาในลักษณะโครงสร้างองค์กรพิเศษเฉพาะกิจ นอกเหนือจากโครงสร้างของแต่ละองค์กร

3. ปัญหาและอุปสรรคด้านวิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร

ด้านวิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร ผู้ให้ข้อมูลมีทั้งที่เห็นว่าไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรค และมองเห็นว่าเป็นปัญหาและอุปสรรค ในส่วนที่มองว่าวิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร ไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรคนั้น เนื่องจากมองว่า ภายใต้ประเด็นการพัฒนาเชิงพื้นที่ของแต่ละเทศบาล ก็จำเป็นต้องมีความเป็นตัวตน ความโดดเด่นของแต่ละพื้นที่ ที่จะต้องดำเนินการ แต่เมื่อไหร่ก็ตามที่ต้องการทำงานแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาล ทางผู้บริหารแต่ละเทศบาลก็ต้องมีวิสัยทัศน์ นโยบาย และพันธกิจ ร่วมกันด้วย คือมีแนวนโยบายสองส่วน คือ ตอบสนองความเป็นโดดเด่นของพื้นที่ และอีกส่วนคือนโยบายในลักษณะของความร่วมมือด้วยกันด้วย

ในส่วนที่มองว่าวิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร เป็นปัญหาและอุปสรรคนั้น เนื่องจากเห็นว่าวิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร ส่วนใหญ่ในปัจจุบันจะมองเพียงพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ ทำให้ความคิดที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างกันมีน้อยมาก ประกอบกับเรื่องข้อจำกัดของทรัพยากรต่างๆ ที่แต่ละเทศบาลมีไม่เหมือนกัน ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้แต่ละเทศบาลมุ่งพัฒนาการบริการสาธารณะภายในพื้นที่ตนเองเป็นสำคัญ โดยเน้นนโยบายการแก้ไขปัญหาพื้นที่ของตนเองเป็นหลักก่อน พอจะจะมีโครงการความร่วมมือระหว่างเทศบาล ก็อยู่ที่ว่าตรงกันหรือไม่ในความคิดของตัวนโยบาย มีแนวความคิดหรือวิสัยทัศน์ที่ตรงกันหรือไม่ เกิดผลประโยชน์ตอบแทนอย่างไรที่เป็นธรรมต่อการทำความร่วมมือ ประกอบกับบางส่วนมองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้บริหารส่วนหนึ่งยังขาดวิสัยทัศน์และนโยบายการทำงานแบบบูรณาการ แบบความร่วมมือ แบบเชิงรุก ซึ่งก็เนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใครก็ได้มาเป็นผู้บริหาร และให้อำนาจใครก็ได้ที่ขึ้นมาเป็นผู้บริหาร และยังมีอำนาจเหนือข้าราชการประจำอีก ไม่ได้สนใจเรื่องวุฒิการศึกษา ไม่สนใจเรื่องวิถีคิด ทั้งที่จะมีผลต่อวิสัยทัศน์และนโยบายของผู้บริหารต่อการพัฒนาท้องถิ่น

ทั้งนี้ แนวทางแก้ไขต่อประเด็นดังกล่าว คือ การกำหนดหลักสูตรสำหรับนักบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับผู้ที่เข้ามาเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเข้าและผ่านการอบรมหลักสูตรดังกล่าวก่อนที่จะมาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหาร เพื่อเข้ารับการอบรมเฉพาะให้มีความรู้ความเข้าใจในการเป็นนักบริหารท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น โดยมีหลักสูตรตามระดับตำแหน่งที่ลงสมัคร เช่น หลักสูตร

สำหรับผู้สมัครนายก หลักสูตรสำหรับผู้สมัครสมาชิกสภา เป็นต้น และนำไปประกาศนียบัตรผ่านการอบรมเหล่านี้มาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดคุณสมบัติการรับสมัครควบคู่กับวุฒิการศึกษา ส่วนที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว และไม่ได้ผ่านอบรมหลักสูตรเหล่านี้ ก็กำหนดบังคับให้ไปอบรมหลักสูตรดังกล่าว

4. ปัญหาและอุปสรรคด้านเทคโนโลยี

ในด้านเทคโนโลยี ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มองว่าไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรค เนื่องจากมองว่าเทคโนโลยีถือเป็นตัวหนุนเสริมและเอื้อหรือสนับสนุนต่อการทำงานแบบความร่วมมือมากกว่า แต่ที่เป็นปัญหาคือ ผู้ใช้เทคโนโลยีหรือบุคลากร เพราะว่าการพัฒนาความร่วมมือจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย แต่บุคลากรยังปฏิเสธที่จะเรียนรู้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเหล่านั้น ทำให้ขาดการนำประโยชน์จากความทันสมัยของเทคโนโลยีมาเป็นตัวเชื่อมต่อให้เกิดการดำเนินงานร่วมกัน ซึ่งแนวทางแก้ไขคือ เทศบาลต้องพัฒนาคนในองค์กรเพื่อรองรับการใช้เครื่องมือหรือเทคโนโลยีต่างๆ ที่จะมาช่วยหนุนเสริมหรือการทำงานแบบความร่วมมือมากขึ้น

5. ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมาย

ในด้านกฎหมาย ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างมากที่สุด อันเนื่องมาจาก ข้อกฎหมายในบางประเด็นขัดต่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล เพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเด็นค่อนข้างจะล้าหลัง ระเบียบบางเรื่องไม่ได้ปรับปรุงแก้ไข ทำให้เป็นอุปสรรคพอสมควร บางเรื่องก็ไม่ได้หนุนการทำงานแต่กลับบังคับ แล้วก็ไม่ได้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ฉะนั้น ความล้าหลังของกฎหมาย ทำให้เกิดข้อจำกัดในบริบทความร่วมมือ ข้อจำกัดทางอำนาจหน้าที่ที่ให้ต้องดำเนินงานตามกฎหมาย บางอย่างส่วนใหญ่ให้หน้าที่ บอกเป็นหน้าที่ กำหนดเป็นหน้าที่ แต่ไม่ได้ให้อำนาจ บางครั้งสิ่งที่พยายามดำเนินโครงการความร่วมมือกันเพื่อบริการสาธารณะก็ถูกตีความว่าเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องระบุไว้ หรือถูกกล่าวหาว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลก็จึงไม่กล้าที่จะทำกิจกรรมใดๆ แบบความร่วมมือเพราะอาจเข้าข่ายว่าไม่ใช่อำนาจ และต้องคืนงบประมาณทั้งที่ใช้จ่ายไปแล้ว

6. ปัญหาและอุปสรรคด้านประชาชนในพื้นที่อำเภอดำรงใหญ่

ด้านประชาชนในพื้นที่อำเภอดำรงใหญ่ ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มองว่า หากพิจารณาภายใต้ประเด็นความร่วมมือ ประชาชนไม่ได้เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการดำเนินงาน และน่าจะเป็นกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ที่เกิดความพอใจในการบริการสาธารณะแบบความร่วมมือ ประกอบกับเทศบาลต่างก็มุ่งพัฒนาและแก้ไขปัญหามาตามความต้องการของประชาชนอยู่แล้วส่วนหนึ่ง และในส่วนของโครงการที่เป็นการพัฒนาความร่วมมือประชาชนก็ถือว่าได้ประโยชน์และเห็นภาพของการบริการสาธารณะแบบบูรณาการร่วมกันซึ่งจะส่งผลดีต่อประชาชนในภาพรวม เพียงแต่ต้องตอบคำถามให้ได้ว่าประชาชนในพื้นที่เทศบาลของตนได้รับประโยชน์อะไรจากโครงการความร่วมมือนั้นๆ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่เทศบาลนั้นๆ จะต้องทำการสื่อสารให้ประชาชนได้รับ

ทราบและเห็นภาพความร่วมมืออย่างชัดเจนมากขึ้น โดยการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นและชี้แจงโครงการเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในสิ่งที่เทศบาลจะดำเนินการ แนะนำโครงการและแนวทางที่เทศบาลจะดำเนินการในการแก้ไขปัญหาที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานนั้นๆ ซึ่งจะทำให้ประชาชนทั้งในเทศบาลและระหว่างเทศบาลที่เป็นพื้นที่ใกล้เคียง มีความเข้าใจ มีส่วนร่วม และมองเห็นประโยชน์ภาพรวมที่จะได้รับได้ดีขึ้น แม้ว่าด้วยความต้องการที่แตกต่างกันในการให้บริการสาธารณะจากสภาพพื้นที่และภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน และส่วนใหญ่จะมองที่ผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับเป็นหลักจากการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลก็ตาม

7. ปัญหาและอุปสรรคด้านอื่นๆ

ปัญหาและอุปสรรคด้านอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ในการจัดบริการสาธารณะ ได้แก่

7.1 การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยมองเพียงการบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ต้องให้บริการประชาชนและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่เท่านั้น ทำให้การดำเนินการบางอย่างที่เทศบาลพยายามจะส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานระหว่างเทศบาลไม่เกิดขึ้น เนื่องจากถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมองว่า สิ่งที่ทำเป็นการซึ่งจะเกี่ยวข้องกับงบประมาณไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะดำเนินการ หรือไม่ได้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน บางครั้งทำให้การพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลเกิดขึ้นได้ยาก

7.2 งบประมาณที่มีจำกัด ไม่เพียงพอ หรือความไม่ลงตัวในการจัดสรรงบประมาณในโครงการความร่วมมือที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน

7.3 การถ่ายโอนอำนาจที่ขาดความชัดเจนในบางเรื่อง ทำให้บางเรื่องที่เทศบาลจะทำและเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น กลับถูกผู้กำกับดูแลส่วนกลางมองว่าไม่ใช่อำนาจหรือระเบียบไม่ได้ให้อำนาจไว้ ทั้งที่เป็นเรื่องที่เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น เช่น การตีความคำว่า “จัดให้มี” กับ “ส่งเสริม” ซึ่งถูกตีความว่า “จัดให้มี” สามารถทำได้ แต่ “ส่งเสริม” ไม่สามารถทำได้ ต้องให้เจ้าของหน่วยงานที่เป็นหลักเป็นผู้ดำเนินการ เทศบาลเพียงแต่เป็นผู้ส่งเสริมเท่านั้น

7.4 ความแตกต่างในสภาพปัญหาและบริบทเชิงพื้นที่ของแต่ละเทศบาล และแต่ละชุมชนในแต่ละเทศบาลก็ยังมีความต้องการและมีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขที่แตกต่างกันอีก ฉะนั้น จึงมีข้อจำกัดในการพัฒนาความร่วมมือที่อาจเกิดขึ้นได้เฉพาะในกิจกรรมบริการสาธารณะที่ต้องได้รับผลกระทบเหมือนกันหมดหรือจำเป็นต้องให้ความร่วมมือกัน

7.5 องค์กรภายนอกอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานบริการสาธารณะของเทศบาล อย่างเช่น นโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นทั้งปัจจัยสนับสนุนที่ผลักดันหรือกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างเทศบาล

การอภิปรายผล

จากการศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ สามารถแยกอภิปรายผลตามประเด็นที่เกี่ยวข้องออกเป็น 2 ส่วนหลักๆ ดังนี้

1. แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่

หากพิจารณาจากการจัดบริการสาธารณะร่วมกันของเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ามีความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะอยู่บ้าง แต่จะเป็นลักษณะความร่วมมือระหว่าง 2 เทศบาล เป็นส่วนใหญ่ ในส่วนความร่วมมือของทั้ง 5 เทศบาล ยังไม่เกิดขึ้น โดยโครงการความร่วมมือที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จะเป็นโครงการที่เทศบาลตระหนักแล้วว่าต้องให้การช่วยเหลือหรือให้ความร่วมมือกัน เช่น เมื่อเกิดเหตุไฟไหม้นอกพื้นที่ใกล้เคียง เทศบาลในพื้นที่ใกล้เคียงก็จะดำเนินการเข้าช่วยเหลือในการบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน เป็นต้น ซึ่งยังเป็นความร่วมมือแบบ Cooperation ระหว่าง 2 เทศบาลเท่านั้น หรือเป็นการเผชิญปัญหาาร่วมกัน และจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เช่น เรื่องการแก้ไขปัญหาการจัดการและการกำจัดขยะ ซึ่งเป็นความร่วมมือแบบ Collaboration แต่เป็นความร่วมมือระหว่าง 2 เทศบาลเท่านั้น หรือเป็นปัญหาที่ต้องพึ่งพาอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่นอกเหนือจากเทศบาลในพื้นที่ในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือ และเป็นความร่วมมือในลักษณะที่ถูกกำหนดมาในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติจากหน่วยงานส่วนกลางที่มีอำนาจกำกับดูแลสูงกว่า เช่น จังหวัด จึงเกิดความร่วมมือขึ้นมา เช่น กรณีเรื่องการจัดงานด้านการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย การแก้ไขปัญหาการจราจรแออัด ซึ่งก็ยังเป็นความร่วมมือแบบ Coordination ระหว่างเทศบาลที่มีองค์กรภายนอกอื่นที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือด้วยเท่านั้น นอกจากนี้ ยังพบว่า ในปัจจุบันเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ได้มีความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ ในเรื่องของการแก้ไขปัญหาการจราจรแออัด ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นด้วย เพื่อเป็นการร่วมแก้ไขปัญหาการระบายรถออกจากตัวเมืองในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่สู่เทศบาลในพื้นที่โดยรอบ นอกจากนี้ การพัฒนาบุคลากรของแต่ละเทศบาล ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการให้บริการสาธารณะแก่ท้องถิ่น ผ่านการจัดกิจกรรมกีฬาสามัคคีท้องถิ่น ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลให้เกิดกิจกรรมร่วมกัน เกิดปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน และเกิดการรู้จักกันของบุคลากรระหว่างเทศบาล ซึ่งจะส่งผลต่อการทำงานร่วมกันในด้านใดด้านหนึ่งในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลบางส่วนยังมองว่า ยังไม่เห็นภาพของความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ในการจัดบริการสาธารณะ แต่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นเป็นเพียงการทำงานแบบเชื่อมต่อตามอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันหรือความที่มีพื้นที่ติดกันเท่านั้นเอง แต่ในรายละเอียดของการทำงานยังเป็นลักษณะแบบต่างคนต่างทำ ไม่ได้มีความร่วมมือกันจริงๆ หรืออีกนัยยะหนึ่ง อาจมีความร่วมมือระหว่างเทศบาลในการจัดบริการสาธารณะ แต่ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนหรือบุคคลอื่นได้รับทราบว่าเป็นโครงการความร่วมมือ จึงทำให้ส่วนใหญ่ไม่เห็นภาพการทำงานแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาล

หากมองในภาพเชิงความร่วมมือที่เป็นรูปธรรม โดยไม่ได้กำหนดว่าต้องเป็นความร่วมมือกันเองทั้ง 5 เทศบาล แต่เป็นการทำงานที่สะท้อนความร่วมมือกันในการดำเนินงาน อาจจะเป็นแบบระหว่าง 2 เทศบาล หรือ เป็นความร่วมมือจากการดำเนินงานของหน่วยงานส่วนกลาง เมื่อพิจารณาจากคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูล สามารถสรุปได้ 3 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านการแก้ปัญหาป้องกันอุทกภัยและรับมือภัยพิบัติ ซึ่งเป็นความร่วมมือที่กำหนดจากส่วนกลางที่มีอำนาจกำกับดูแลระดับจังหวัดภายใต้สถานการณ์ที่ต้องเกิดความร่วมมือระหว่างเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในภาวะเฝ้าระวังร่วมกัน 2. ด้านการเชื่อมโยงฐานข้อมูลและการให้บริการด้านงานทะเบียนราษฎร์ ซึ่งเป็นความร่วมมือที่เกิดขึ้นมาจากหน่วยงานส่วนกลางที่มีอำนาจกำกับดูแลระดับประเทศ และ 3. ด้านการจัดการและการกำจัดขยะ ซึ่งเป็นความร่วมมือแบบ Collaboration ที่เห็นได้ชัดเจนระหว่าง เทศบาลนครหาดใหญ่ และเทศบาลเมืองควนลัง อย่างไรก็ตาม ในอีกมุมมองหนึ่งก็พบว่า หากมองในภาพเชิงความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมนั้น ยังมองไม่เห็นถึงภาพความร่วมมือกันในการบริการสาธารณะที่เด่นชัดหรือจริงจัง ทั้งที่อาจมีโครงการดำเนินงานแบบความร่วมมืออยู่ก็ได้ อาจเนื่องจากการประชาสัมพันธ์ถือเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้เกิดความเด่นชัดและเป็นรูปธรรมมากขึ้น จากการทำงานที่มีความร่วมมืออยู่แล้ว แต่ขาดการสื่อสารที่ดี ทั้งที่เป็นส่วนสำคัญต่อการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือเชิงรุกด้วย

ในภาพเชิงปัญหาในปัจจุบันที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขและหากไม่ร่วมมือกันจะส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นในอนาคต และยังไม่ได้เป็นปัญหามากนักในปัจจุบัน แต่ควรจะมีการดำเนินงานแบบความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมร่วมกันในอนาคต เพื่อนำไปสู่การทำงานที่ดีกว่า มีประสิทธิภาพมากขึ้น มี 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการพัฒนาาระบบคมนาคมและการเดินทางเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการระบบจราจร ด้านการควบคุมและป้องกันโรค ด้านการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว ด้านการจัดการและการกำจัดขยะ และด้านการจัดผังเมืองรวมระหว่าง 5 เทศบาล ซึ่งทั้ง 5 ด้าน เป็นความร่วมมือที่ควรเกิดขึ้นระหว่าง 5 เทศบาลทั้ง 5 แห่ง ไม่ใช่เพียงระหว่าง 2 เทศบาล และยกระดับให้เป็นความร่วมมือแบบ Collaboration

แนวทางในการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ที่จะทำให้เกิดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และสามารถทำให้ความร่วมมือที่ควรเกิดขึ้นในอนาคตเป็นไปได้จริง มี 7 แนวทาง ได้แก่ 1. ตั้งคณะทำงานร่วมหรือชุดเฉพาะกิจร่วมเพื่อบริการสาธารณะหรือแก้ไขปัญหาาร่วมกันระหว่างเทศบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2. การประสานแผนปฏิบัติราชการภายในระหว่างเทศบาลในพื้นที่ที่ต้องการมีความร่วมมือกันในการดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เห็นว่าได้รับปัญหาาร่วมกันหรือจำเป็นต้องมีความร่วมมือกันในเรื่องนั้นๆ โดยการหารือและตั้งเป็นโครงการว่า เทศบาลนี้จะตั้งโครงการลักษณะนี้ อีกเทศบาลก็ต้องตั้งโครงการลักษณะนี้เช่นกัน 3. แต่ละเทศบาลมาพูดคุยและวางแผนร่วมกัน โดยอาจมีผู้มีอำนาจสูงสุดของเทศบาลและผู้มีอำนาจเหนือกว่า เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นแกนกลางประสาน มานั่งพูดคุยและวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาที่เผชิญร่วมกัน 4. การมีหน่วยงานกลางมาประสานการทำงานในลักษณะความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจเหนือกว่าหรือสูงกว่า 5. การทำ MOU หรือการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างเทศบาลที่ต้องการดำเนินงานความร่วมมือในด้านหรือเรื่องนั้นๆ ร่วมกัน 6. หน่วยงานกำกับดูแล มาเป็นพี่เลี้ยงหรือมาเป็นหน่วยงานกลางเชื่อมประสานเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงการทำงานแบบความร่วมมือในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เช่น หน่วยงานระดับ

จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน หรือสถาบันการศึกษา 7. จัดทำวาระแห่งชาติของเมืองหาดใหญ่ โดยจัดประชุมสัมมนาที่มีทั้งนักวิชาการ และเทศบาลทั้ง 5 แห่ง เพื่อให้เห็นภาพของความร่วมมือและจัดทำในเรื่องของแผนการพัฒนาความร่วมมือที่จะเกิดขึ้น โดยร่วมกันคิด ร่วมกันวางแผน กำหนดออกมาเป็นแผนของเมืองหาดใหญ่ที่มืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดบริการสาธารณะว่าจะมีอะไรบ้าง แล้วแผนที่เกิดขึ้นนี้จะบรรจุเรื่องต่างๆ ที่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นเรื่องของความร่วมมือกัน ดำเนินการ พร้อมดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบ ซึ่งแนวทางทั้ง 7 แนวทางดังกล่าวนี้ จะเป็นแนวทางเบื้องต้นที่จะทำให้เกิดการดำเนินงานร่วมกันแบบ Cooperation ของเทศบาลทั้ง 5 แห่งก่อน ซึ่งจะเป็นการสร้างให้เกิดความสมัครใจในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อไปสู่เป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งของกลุ่มเทศบาลทั้ง 5 แห่ง กัน มีลักษณะเกิดขึ้นเป็นครั้งๆ ไป ไม่มีลักษณะต่อเนื่อง และเมื่อเริ่มมีความเข้มแข็งขึ้นในการทำงานแบบความร่วมมือ ก็จะนำไปสู่การยกระดับการทำงานร่วมกันแบบ Collaboration ที่เป็นระบบ การสร้างความสัมพันธ์ หรือระบบพันธมิตรที่มีเป้าหมาย และเป็นทางการมากขึ้น หรือเป็นการบริหารที่ต้องมีพันธสัญญาของเทศบาลทั้ง 5 แห่งต่อไป เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานที่เป็นอำนาจหน้าที่เหมือนกันร่วมกันอย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรมมากที่สุด เช่น การจัดตั้งเป็นสหการเพื่อดำเนินงานเฉพาะด้านที่เทศบาลทั้ง 5 เห็นว่าควรดำเนินการในเรื่องนั้นๆ หรือด้านนั้นๆ ร่วมกัน ซึ่งการจัดตั้งเป็นสหการถือเป็นความร่วมมือรูปแบบที่เป็นทางการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล และมีระเบียบรองรับให้สามารถดำเนินการได้ โดยมีกรกล่าวไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58 ได้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งสหการไว้ว่า “ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะกำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้ การยุบเลิกสหการ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย”

ซึ่งจากผลการศึกษาครั้งนี้ ทำให้เห็นได้ถึงแนวทางการพัฒนาความร่วมมือที่จะต้องสร้างระบบการทำงานที่เป็นรูปธรรม มุ่งสู่การพัฒนากระบวนการทำงานให้เอื้อต่อการทำงานแบบความร่วมมือมากขึ้น เช่นเดียวกับที่ บุญส่ง ปัทมพงศ์พร (2555) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความต้องการเครือข่ายความร่วมมือ และเพื่อศึกษาขีดความสามารถในการร่วมมือของเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และเพื่อหาแนวทางพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีความคาดหวังที่จะร่วมมือกันดำเนินการจัดบริการสาธารณะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการและเกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร โดยอาศัยทรัพยากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ นำมาใช้ร่วมกันให้เกิดความคุ้มค่า และ

สัมฤทธิ์ผล ทั้ง 4 ด้าน คือ การออกแบบเครือข่าย การประสานงานในเครือข่าย การติดตามผล และการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการให้บริการและเกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรใน 4 ด้าน คือ

1. ด้านการออกแบบเครือข่าย พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ควรดำเนินการจัดทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ใน 6 ด้าน คือ 1) ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว 5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม 6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมีวิธีดำเนินการแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนดังนี้ คือ ขั้นตอนที่ 1 การประชุมหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้และประสบการณ์ ได้แก่ การประชุมหารือเพื่อรวมเครือข่าย การประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาเห็นชอบการเข้าร่วมเครือข่าย การประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมท้องถิ่น และการประชุมร่วมระหว่างคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด เพื่อเตรียมการจัดทำบันทึกข้อตกลงเครือข่ายความร่วมมือ ขั้นตอนที่ 2 จัดทำแบบบันทึกข้อตกลง โดยการลงนามบันทึกข้อตกลงเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

2. ด้านการประสานงานในเครือข่าย พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ควรดำเนินการด้านการประสานงานในเครือข่าย ดังนี้คือ จัดทำฐานข้อมูลเพื่อการประสานงานในเครือข่าย จัดทำแผนผังโครงสร้างองค์กรของเครือข่ายความร่วมมือ จัดทำบอร์ดแสดงข้อมูลพื้นฐานทางกายภาพของเครือข่ายความร่วมมือ ประกอบด้วยแผนที่ (Map) แสดงขอบเขตพื้นที่บริการ โดยให้ระบุจุดสำคัญต่างๆ ลงในแผนที่ พร้อมทั้งคิดคำนวณระยะทางระหว่างจุดสำคัญต่างๆ จัดทำตารางแสดงข้อมูลศักยภาพด้านพืช ครัวเรือน และบุคลากร ทั้งเป็นข้อมูลศักยภาพโดยรวมและข้อมูลศักยภาพทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกแต่ละแห่ง กำหนดขอบเขตและรายละเอียดกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะ กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนการดำเนินงาน

3. ด้านการติดตามผล พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ควรมีการดำเนินงานด้านการติดตามผล โดยจำเป็นต้องมีเครื่องมือสำหรับใช้เป็น “เกณฑ์ในการชี้วัด” ผลการดำเนินงานของเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

4. ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพทรัพยากร พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ควรมีการดำเนินงานด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพทรัพยากร ดังนี้ การจัดทำฐานข้อมูล การรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารงานของเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด โดยเฉพาะการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานในด้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด เมื่อมีการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลแล้ว ยังจำเป็นต้องมีการจัดทำสื่อแสดงข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของเครือข่ายความร่วมมือ และจัดทำแผนผังโครงสร้างองค์กรของเครือข่ายความร่วมมือ

และแนวทางทั้ง 7 ในการวิจัยครั้งนี้ ถือเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่ความร่วมมือเริ่มแรกแบบ Cooperation และนำไปสู่ความร่วมมือแบบ Collaboration ต่อไป ซึ่งความร่วมมือตามแนวทางทั้ง 7 นี้ จะนำไปสู่ความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ ตามความเหมาะสม ดังที่ ชนิตา รัชพลเมือง (2558) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบ และแนวทางความร่วมมือในการจัดการศึกษาสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งผลการศึกษาพบว่า รูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกได้หลายรูปแบบ เช่น

1. รูปแบบความร่วมมือตามลักษณะความเป็นนิติบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกัน จัดตั้งองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีทั้งรูปองค์การมหาชนอิสระและองค์การทั่วไป รูปแบบที่นิยมจัดตั้งคือ สหการ ประชาคมเขตพิเศษ และองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรอิสระ บริหารงานในรูปคณะกรรมการร่วม (Joint Board) ผลการวิจัยพบว่า ความร่วมมือในลักษณะสหการด้าน การศึกษา ประชาคมและเขตพิเศษ ยังไม่มีการดำเนินการในประเทศไทย ส่วนความร่วมมือที่ไม่เป็นนิติบุคคล มีหลายรูปแบบ เช่น ความร่วมมือแบบทางการและไม่เป็นทางการ ที่ไม่ได้มีการตั้งองค์กร เช่น การมอบหมาย ภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนตามอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การตั้ง คณะกรรมการร่วมเฉพาะกิจ การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือหรือบันทึกความเข้าใจร่วมกัน (MOU) ระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจกระทำได้ทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกันและต่าง รูปแบบ ซึ่งรูปแบบนี้มีการดำเนินการอยู่แล้วในประเทศไทย

2. รูปแบบความร่วมมือตามพื้นที่บริการ เป็นความตกลงร่วมกันจัดการศึกษาให้ประชาชนในพื้นที่ บริการ (Area-based Agreement) โดยไม่จำกัดเฉพาะพื้นที่ในเขตของตน ตามรูปแบบนี้ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นต้องร่วมมือกัน ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายจนกระทั่งลงมือดำเนินการ ผลการวิจัยพบว่ารูปแบบ ความร่วมมือลักษณะนี้ มีความเป็นไปได้ในการดำเนินการ ในขณะที่มีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ในลักษณะนี้อยู่บ้างแต่ยังไม่มีด้านการศึกษา

3. รูปแบบความร่วมมือตามแบบเครือข่ายหรือภาคีความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบ ร่วมมือจัดการศึกษาโดยไม่จำเป็นต้องมีพื้นที่ติดกัน แต่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน การดำเนินการอาจใช้รูปแบบเครือข่าย/ภาคีความร่วมมือ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและ ศักยภาพเป็น “แม่ข่าย” ความร่วมมือ ตัวอย่างที่มีการดำเนินการแล้วในต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นเครือข่าย การศึกษาทางไกลหรือเครือข่ายการเรียนรู้ ซึ่งรูปแบบนี้มีความเป็นไปได้ โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีด้าน การศึกษา

4. รูปแบบความร่วมมือแบบแบ่งงาน ตามรูปแบบนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งงาน ตามหลักความสามารถในการจัดการศึกษา คือ ความร่วมมือด้วยการแบ่งงานตามระดับ/ประเภทการศึกษา มีความตกลงแบ่งงานการจัดการศึกษาเฉพาะระดับหรือเฉพาะประเภทตามรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล จัดการศึกษาระดับปฐมวัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาล จัดการศึกษาระดับ

ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย การดำเนินการในรูปแบบนี้ มีตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นให้จังหวัดดูแลการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และการศึกษาพิเศษ เทศบาลดูแลการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น และประเทศฝรั่งเศส ให้จังหวัดดูแลงานการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เทศบาลบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งความร่วมมือด้วยการแบ่งงานตามภารกิจการบริหารการศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตกลงแบ่งงานที่จะดำเนินการตามหลักการบริหารการศึกษา 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ งบประมาณและการเงิน งานบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยมีการจัดทำข้อตกลงหรือบันทึกความเข้าใจ (MOU) เช่น อบต. ไม่มีงบประมาณแต่มีสถานที่ ตกลงลงทุนทางด้านสถานที่เพื่อจัดตั้งเป็นศูนย์ความร่วมมือ เทศบาลไม่มีพื้นที่แต่มีงบประมาณตกลงช่วยเหลือเรื่องการเงิน ส่วน อบจ. มีความพร้อมด้านวิชาการ ตกลงสนับสนุน ช่วยเหลือทางด้านวิชาการ การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาวิชาชีพครู

5. รูปแบบความร่วมมือตามระดับศักยภาพ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดการศึกษาโดยกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละแห่งที่เข้ามาร่วมมือกันตามระดับศักยภาพ แบ่งเป็น (1) ความร่วมมือแบบเท่าเทียมกัน (Equal Parties) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและความรับผิดชอบเท่าเทียมกันเนื่องจากมีความพร้อมใกล้เคียงกัน การตั้งคณะกรรมการร่วม ต้องมีผู้แทนจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง และมีข้อกำหนดให้จัดสรรทรัพยากรเพื่อใช้ในภารกิจความร่วมมือในสัดส่วนที่เท่ากัน (2) ความร่วมมือตามความพร้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมต่างกันจึงตกลงให้จัดสรรทรัพยากรมาใช้ในภารกิจความร่วมมือในสัดส่วนที่ต่างกันได้ และอาจมอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากเป็นผู้ดำเนินการกิจแทน หรือให้ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงหรือที่ปรึกษา ให้คำแนะนำกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่เข้ามาร่วมมือกัน

นอกจากนั้นแล้ว แนวทางทั้ง 7 แนวทางในการพัฒนาความร่วมมือให้เกิดขึ้นของเทศบาลทั้ง 5 แห่ง จากการศึกษาในครั้งนี้นั้น จะเป็นแนวทางที่นำไปสู่การพบปะกัน เกิดการพูดคุยกัน เกิดความเห็นชอบร่วมกันในวัตถุประสงค์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติ อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายร่วมกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และนำไปสู่การทำความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ ดังการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้า (2550) ที่ได้ทำการศึกษาและให้ข้อสรุปเรื่อง ความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น: รูปแบบและความเป็นไปได้ ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการดำเนินการกิจการที่เกิดจากความเห็นชอบร่วมกันในวัตถุประสงค์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติ อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายร่วมกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยได้สรุปรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเรียงตามระดับความเป็นทางการ ไว้ดังนี้

1. สหการ เป็นรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีการดำเนินการอย่างกว้างขวางในต่างประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกา เรียกว่า “Special districts” ในฝรั่งเศส เรียกว่า “Syndicat” และในญี่ปุ่น เรียกว่า “Association” แต่ทุกสหการจะมีสาระสำคัญเหมือนกัน คือ การเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดจากความร่วมมือกันขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปหรือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติบุคคลมหาชนอื่น มีความเป็นอิสระจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิม เพื่อจัดทำหรือบริการสาธารณะ

อย่างไรอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดองค์กรและการแสวงหารายได้จากแหล่งต่างๆ ในนามของสหการเอง ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รวมตัวกันในรูปแบบนี้จะมีจุดประสงค์ร่วมกัน เช่น มีสภาพปัญหาและจำเป็นต้องดำเนินงานร่วมกัน มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน เป็นกิจการที่ต้องใช้งบประมาณสูง และอาศัยความชำนาญทางด้านเทคนิคสูง หรือเป็นลักษณะเฉพาะ โดยการดำเนินการของสหการจะอยู่ภายใต้การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งประกอบไปด้วย คณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และเนื่องจากมีสภาพเป็นนิติบุคคล สหการจึงสามารถจัดทำนิติกรรมร่วมกับบุคคลภายนอกอื่น ถือครองทรัพย์สิน สามารถยื่นฟ้อง และตกเป็นจำเลยได้ ตลอดจนมีอำนาจออกระเบียบปฏิบัติภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบตามภารกิจหน้าที่เพื่อบังคับใช้กับบุคคลที่รับบริการจากสหการได้ และมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า สหการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกลักษณะหนึ่งที่ทำเนกิจการที่มีลักษณะเฉพาะ มีอิสระในการดำเนินงาน และมีอิสระในการบริหารด้านการเงิน ซึ่งเป็นเงินที่มาจากเงินช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง, รายได้จากการให้บริการ, อากาศค่าธรรมเนียม, เงินกู้ และเงินอุดหนุนต่างๆ โดยการรวมตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งสหการนั้น มีรูปแบบและลักษณะที่มีความหลากหลายเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ อาจจะเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน เช่น ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาลรวมกับเทศบาล เป็นต้น หรืออาจจะเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลรวมกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ทั้งนี้ การตัดสินใจร่วมกันเพื่อจัดตั้งสหการหรือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดนั้นจึงขึ้นอยู่กับว่ากิจการดังกล่าวกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น เล็งเห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไรก็ดี ปัญหาในการจัดตั้งสหการก็มีเป็นจำนวนมากเช่นกัน โดยเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากรูปแบบการบริหารของสหการเอง ได้แก่ (1) ปัญหาความเป็นอิสระในการดำเนินการ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การรวมตัวในรูปแบบสหการต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วม ทำให้สหการต้องดำเนินงานภายใต้การควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวอยู่ นอกจากนี้ รายได้หลักของสหการยังมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอาจจะเป็นช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของสหการได้ (2) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกรณีที่สหการดำเนินงานไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ในขณะที่ประชาชนเองก็ไม่สามารถเรียกร้องบริการที่ดี รวมถึงไม่สามารถเข้ามาตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของสหการได้ อาจสร้างปัญหาความขัดแย้งขึ้นระหว่างประชาชนและสหการ ในประเด็นดังกล่าวเห็นได้อย่างชัดเจน ในกรณีของประเทศไทยนั้น จึงเกิดแนวคิดในการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารสหการโดยตรงจากประชาชนขึ้นมา อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะได้มีการกำหนดในกฎหมายให้สหการ สามารถเลือกคณะกรรมการบริหารได้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติสหการส่วนใหญ่ยังคงใช้วิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการเช่นเดิม (3) ปัญหาการถูกรวบงำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ ปัญหานี้อาจเกิดขึ้นในกรณีที่มีการรวมกลุ่มจัดตั้งสหการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับสูงกว่า มีสัดส่วนความรับผิดชอบต่อสหการมากกว่า

อาจจะดำเนินการแทรกแซงการทำงานของสหการเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่ตนต้องการ ซึ่งในท้ายที่สุดก็ส่งผลให้เกิดปัญหาการให้บริการที่ไม่เท่าเทียมกันได้

2. การมอบหมายหน้าที่ (Entrustment) ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถมอบหมายภาระหน้าที่ดังกล่าวให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ปฏิบัติภารกิจตามที่ระบุไว้ได้ ความสามารถในการมอบหมายภาระหน้าที่นี้ ได้กำหนดไว้ในอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการการบริการ สาธารณะของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น โดยจัดทำเป็นสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ หากส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นๆ ได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จัดทำภารกิจหน้าที่แทนแล้ว ส่วนราชการหรือหน่วยงานเหล่านั้นสามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ดังกล่าว เสมือนเป็นภารกิจหน้าที่ของตนเอง และในทางกลับกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มอบหมายภารกิจหน้าที่ ของตนให้แก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ก็สามารถร้องขอให้คืนภารกิจหน้าที่ดังกล่าว หากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้นมีความพร้อมในการจัดการงานดังกล่าวได้เองแล้ว

3. การทำข้อตกลง (Agreement) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการปฏิบัติการกิจ อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน โดยไม่มีความประสงค์จะให้มิข้อผูกพันทางกฎหมาย วิธีการทำ ข้อตกลง จึงเป็นวิธีที่ง่ายในทางปฏิบัติ โดยภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่ทำให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน ต่างจาก รูปแบบ การมอบหมายหน้าที่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มอบภารกิจจะเป็นฝ่ายได้รับประโยชน์ แต่ กรณีการทำข้อตกลงนั้น ทั้งสองฝ่ายอยู่ในสถานะที่ได้ประโยชน์ร่วมกัน โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ เข้าร่วมไม่มีความประสงค์จะดำเนินการตามข้อตกลงต่อไป ก็สามารถที่จะยกเลิกข้อตกลงนั้นได้

4. หุ้นส่วน (Partnership) ความร่วมมือในรูปแบบหุ้นส่วนถือว่าเป็นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่สุด โดยความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวอาจเป็นการขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นๆ ไม่ว่าจะ เป็น อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ หรือกำลังคน เป็นต้น โดยลักษณะเด่นของความร่วมมือในรูปแบบหุ้นส่วน คือ ไม่มีความผูกพันทางกฎหมาย โดยความร่วมมือจะอยู่ในระดับดีแคไอนั้น จะแปรผันไปตามระดับ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระดับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น ดังนั้น ความร่วมมือแบบหุ้นส่วนจึงมีลักษณะที่ไม่ถาวร ขาดความมั่นคง และต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงได้เมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

2. ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ จัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่

บุคลากร ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะ อันเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจในการทำงานร่วมกันหรือการทำงานเป็น ทีม ฉะนั้น การสร้างความเข้าใจ ให้ความรู้ ปรับทัศนคติ ถือเป็นสิ่งที่ผู้บริหารต้องดำเนินการ เพื่อให้บุคลากร เกิดความรู้สึกอยากทำงานร่วมกัน เห็นภาพความสำเร็จร่วมกัน เกิดความรู้สึกว่าจำเป็นต้องทำ ไม่ทำไม่ได้ ซึ่ง ต้องอาศัยกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้รู้จักการทำงานเป็นทีม การสร้างเป้าหมายร่วมกัน โดยเริ่ม

จากการจัดกิจกรรมเล็กๆ ที่เป็นการสะท้อนความร่วมมือระหว่างกันให้เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญ เช่น การจัดสัมมนาและจัดอบรมนอกพื้นที่ร่วมกันระหว่างเทศบาล การจัดกิจกรรมละลายพฤติกรรมให้เกิดการรู้จักและพบปะกัน หรือการเริ่มทำโครงการเล็กๆ ร่วมกัน การศึกษาดูงานร่วมกัน เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรที่จะทำงานร่วมกัน เป็นต้น นอกจากนี้ วิธีคิดของบุคลากรเทศบาล ก็เป็นส่วนสำคัญที่จะสะท้อนให้เห็นว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาความร่วมมือหรือไม่ เช่น มีการนำความรู้ความเข้าใจที่มีมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานหรือการพัฒนางานให้เกิดการทำงานแบบเชิงรุกหรือการทำงานสมัยใหม่มากขึ้นน้อยเพียงใด มีความคิดสร้างสรรค์ที่จะทำให้เกิดมิติการทำงานแบบใหม่ๆ บ้างหรือไม่ ซึ่งการมีวิธีคิดแบบดังกล่าว จะช่วยส่งเสริมให้เข้าใจและตระหนักหรือเกิดการพัฒนางานแบบความร่วมมือมากขึ้น ซึ่งผู้บริหารเทศบาลจะต้องมีวิธีการกระตุ้นให้เกิดการทำงานเชิงรุก การทำงานเชิงสร้างสรรค์มากขึ้น เช่น การจัดประชุมติดตามการทำงานของบุคลากรประจำทุกเดือน ซึ่งจะเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นการทำงานเชิงรุกและยังเป็นการติดตามการทำงานเพื่อให้เกิดการทำงานแบบมีศักยภาพ อย่างไรก็ตาม แนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากร เช่น การจัดตั้งเป็นคณะทำงานร่วมอย่างชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมการบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างเทศบาล และระบุรายละเอียดงานที่ต้องทำอย่างชัดเจน กำหนดไว้ในระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน สร้างเป็นตัวชี้วัดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการทำงานเชิงความร่วมมือกับเทศบาลใกล้เคียง และให้ค่าน้ำหนักและคะแนนที่สูงขึ้น และอีกแนวทางแก้ไขหนึ่งในประเด็นปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากร ซึ่งเป็นการแก้ไขตั้งแต่ต้นเหตุ คือ การสร้างเป้าหมายรวมสำหรับพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดตั้งหน่วยงานกลางสำหรับเป็นสถาบันฝึกอบรมบุคลากรด้านท้องถิ่น เพื่อให้ความรู้ในงานด้านท้องถิ่น ก่อนหรือภายหลังเข้ามาปฏิบัติงาน

โครงสร้างองค์กร ผู้ให้ข้อมูลมีทั้งที่เห็นว่าไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรค และเป็นปัญหาและอุปสรรค ในส่วนที่มองว่าโครงสร้างองค์กรไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรคนั้น เนื่องจากเห็นว่า การที่เทศบาลมีโครงสร้างรูปแบบเดียวกัน มีลักษณะที่คล้ายกัน ไม่แตกต่างกัน ทำให้ง่ายหรือเอื้อต่อการทำงานแบบความร่วมมือมากขึ้น เช่น หากเทศบาลต้องการความร่วมมือในเรื่องใดและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานไหนในโครงสร้างของแต่ละองค์กรซึ่งจะมีลักษณะเหมือนกัน ก็สามารถเชื่อมโยงกันได้ ในส่วนที่มองว่าโครงสร้างองค์กรเป็นปัญหาและอุปสรรคนั้น เนื่องจาก โครงสร้างองค์กรได้ให้อำนาจผู้บริหารสูงสุดไว้มาก จึงมองที่ผู้มีอำนาจสูงสุดในโครงสร้างองค์กรของเทศบาลว่า มีวิธีคิดในการใช้โครงสร้างองค์กรที่มีความคล้ายคลึงกันนั้นให้เอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลได้อย่างไรบ้าง และเป็นผู้บริหารที่มีหลักธรรมาภิบาลมากน้อยเพียงใด ประกอบกับมองว่า โครงสร้างองค์กรเป็นลักษณะแนวตั้งอยู่ ในขณะที่การที่จะพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลจำเป็นต้องมีโครงสร้างองค์กรแบบแนวราบ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ก็ได้ให้แนวทางแก้ไขในประเด็นนี้ไว้คือ การตั้งคณะกรรมการร่วม มีนายกเทศมนตรีทั้ง 5 เทศบาล เป็นคณะกรรมการ เพื่อขับเคลื่อนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มีคำสั่งแต่งตั้งเป็นชุดๆ เช่น คณะกรรมการร่วมเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งเป็นองค์การร่วมมือที่เพิ่มเติมขึ้นมาในลักษณะโครงสร้างองค์กรพิเศษเฉพาะกิจ นอกเหนือจากโครงสร้างของแต่ละองค์กร

วิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร ผู้ให้ข้อมูลมีทั้งที่เห็นว่าไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรค และมองเห็นว่าเป็นปัญหาและอุปสรรค ในส่วนที่มองว่าวิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร ไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรคนั้น

เนื่องจากมองว่า ภายใต้ประเด็นการพัฒนาเชิงพื้นที่ของแต่ละเทศบาล ก็จำเป็นต้องมีความเป็นตัวตน ความโดดเด่นของแต่ละพื้นที่ ที่จะต้องดำเนินการ แต่เมื่อไหร่ก็ตามที่ต้องการทำงานแบบความร่วมมือระหว่างเทศบาล ทางผู้บริหารแต่ละเทศบาลก็ต้องมีวิสัยทัศน์ นโยบาย และพันธกิจ ร่วมกันด้วย คือมีแนวนโยบายสองส่วน คือ ตอบสนองความเป็นโดดเด่นของพื้นที่ และอีกส่วนคือนโยบายในลักษณะของความร่วมมือด้วยกัน ในส่วนที่มองว่าวิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร เป็นปัญหาและอุปสรรคนั้น เนื่องจากเห็นว่า วิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร ส่วนใหญ่ในปัจจุบันจะมองเพียงพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ ทำให้ความคิดที่จะสร้างความร่วมมือระหว่างกันมีน้อยมาก ประกอบกับเรื่องข้อจำกัดของทรัพยากรต่างๆ ที่แต่ละเทศบาลมีไม่เหมือนกัน ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้แต่ละเทศบาลมุ่งพัฒนาการบริการสาธารณะภายในพื้นที่ตนเองเป็นสำคัญ โดยเน้นนโยบายการแก้ไขปัญหาพื้นที่ของตนเองเป็นหลักก่อน พอจะมีโครงการความร่วมมือระหว่างเทศบาล ก็อยู่ที่ว่า ตรงกันหรือไม่ในความคิดของตัวนโยบาย มีแนวความคิดหรือวิสัยทัศน์ที่ตรงกันหรือไม่ เกิดผลประโยชน์ตอบแทนอย่างไรที่เป็นธรรมต่อการทำความร่วมมือ ประกอบกับบางส่วนมองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้บริหารส่วนหนึ่งยังขาดวิสัยทัศน์และนโยบายการทำงานแบบบูรณาการ แบบความร่วมมือแบบเชิงรุก ซึ่งก็เนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใครก็ได้มาเป็นผู้บริหาร และให้อำนาจใครก็ได้ที่ขึ้นมาเป็นผู้บริหาร และยังมีอำนาจเหนือข้าราชการประจำอีก ไม่ได้สนใจเรื่องวุฒิการศึกษา ไม่สนใจเรื่องวิธีคิด ทั้งที่จะมีผลต่อวิสัยทัศน์และนโยบายของผู้บริหารต่อการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ แนวทางแก้ไขต่อประเด็นดังกล่าว คือ การกำหนดหลักสูตรสำหรับนักบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับผู้ที่เข้ามาเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเข้าและผ่านการอบรมหลักสูตรดังกล่าวก่อนที่จะมาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหาร เพื่อเข้ารับการอบรมบ่มเพาะให้มีความรู้ความเข้าใจในการเป็นนักบริหารท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น โดยมีหลักสูตรตามระดับตำแหน่งที่ลงสมัคร เช่น หลักสูตรสำหรับผู้สมัครนายก หลักสูตรสำหรับผู้สมัครสมาชิกสภาเป็นต้น และนำไปประกาศนียบัตรผ่านการอบรมเหล่านี้มาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดคุณสมบัติการรับสมัครควบคู่กับวุฒิการศึกษา ส่วนที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วและไม่ได้ผ่านอบรมหลักสูตรเหล่านี้ ก็กำหนดบังคับให้ไปอบรมหลักสูตรดังกล่าว

เทคโนโลยี ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มองว่าไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรค เนื่องจากมองว่า เทคโนโลยีถือเป็นตัวหนุนเสริมและเอื้อหรือสนับสนุนต่อการทำงานแบบความร่วมมือมากกว่า แต่ที่เป็นปัญหา คือ ผู้ใช้เทคโนโลยีหรือบุคลากร เพราะว่าในการพัฒนาความร่วมมือจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย แต่บุคลากรยังปฏิเสธที่จะเรียนรู้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเหล่านั้น ทำให้ขาดการนำประโยชน์จากความทันสมัยของเทคโนโลยีมาเป็นตัวเชื่อมต่อให้เกิดการดำเนินงานร่วมกัน ซึ่งแนวทางแก้ไขคือ เทศบาลต้องพัฒนาคนในองค์กรเพื่อรองรับการใช้เครื่องมือหรือเทคโนโลยีต่างๆ ที่จะมาช่วยหนุนเสริมหรือการทำงานแบบความร่วมมือมากขึ้น

กฎหมาย ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างมากที่สุด อันเนื่องมาจาก ข้อกฎหมายในบางประเด็นขัดต่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล เพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเด็นค่อนข้างจะล้าหลัง ระเบียบบางเรื่องไม่ได้ปรับปรุงแก้ไข ทำให้เป็นอุปสรรคพอสมควร บางเรื่องก็ไม่ได้หนุนการทำงานแต่กลับบังคับ แล้วก็ไม่ได้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ฉะนั้น ความล้าหลังของกฎหมาย ทำให้เกิดข้อจำกัดในบริบทความร่วมมือ ข้อจำกัดทางอำนาจหน้าที่ที่ให้อำนาจตามกฎหมาย บางอย่าง

ส่วนใหญ่ให้หน้าที่ บอกเป็นหน้าที่ กำหนดเป็นหน้าที่ แต่ไม่ได้ให้อำนาจ บางครั้งสิ่งที่พยายามดำเนินโครงการความร่วมมือกันเพื่อบริการสาธารณะก็ถูกตีความว่าเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องระบุไว้ หรือถูกกล่าวหาว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลก็จึงไม่กล้าที่จะทำกิจกรรมใดๆ แบบความร่วมมือเพราะอาจเข้าข่ายว่าไม่ใช่อำนาจ และต้องคืนงบประมาณทั้งที่ใช้จ่ายไปแล้ว

ประชาชนในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มองว่า หากพิจารณาภายใต้ประเด็นความร่วมมือ ประชาชนไม่ได้เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการดำเนินงาน และน่าจะเป็นกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ที่เกิดความพอใจในการบริการสาธารณะแบบความร่วมมือ ประกอบกับเทศบาลต่างก็มุ่งพัฒนาและแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชนอยู่แล้วส่วนหนึ่ง และในส่วนของโครงการที่เป็นการพัฒนาความร่วมมือ ประชาชนก็ถือว่าได้ประโยชน์และเห็นภาพของการบริการสาธารณะแบบบูรณาการร่วมกันซึ่งจะส่งผลดีต่อประชาชนในภาพรวม เพียงแต่ต้องตอบคำถามให้ได้ว่าประชาชนในพื้นที่เทศบาลของตนได้รับประโยชน์อะไรจากโครงการความร่วมมืออื่นๆ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่เทศบาลนั้นๆ จะต้องทำการสื่อสารให้ประชาชนได้รับทราบและเห็นภาพความร่วมมืออย่างชัดเจนมากขึ้น โดยการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นและชี้แจงโครงการเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในเรื่องที่เทศบาลจะดำเนินการ แนะนำโครงการและแนวทางที่เทศบาลจะดำเนินการในการแก้ไขปัญหาที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานนั้นๆ ซึ่งจะทำให้ประชาชนทั้งในเทศบาลและระหว่างเทศบาลที่เป็นพื้นที่ใกล้เคียง มีความเข้าใจ มีส่วนร่วม และมองเห็นประโยชน์ภาพรวมที่จะได้รับได้ดีขึ้น แม้ว่าด้วยความต้องการที่แตกต่างกันในการให้บริการสาธารณะจากสภาพพื้นที่และภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน และส่วนใหญ่จะมองที่ผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับเป็นหลักจากการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลก็ตาม

ปัญหาและอุปสรรคด้านอื่นๆ ที่ส่งผลต่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ในการจัดบริการสาธารณะ เช่น 1. การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยมองเพียงการบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ต้องให้บริการประชาชนและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่เท่านั้น ทำให้การดำเนินการบางอย่างที่เทศบาลพยายามจะส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานระหว่างเทศบาลไม่เกิดขึ้น เนื่องจากถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมองว่า สิ่งที่ทำเป็นการซึ่งจะเกี่ยวข้องกับงบประมาณไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะดำเนินการ หรือไม่ได้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน บางครั้งทำให้การพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลเกิดขึ้นได้ยาก 2. งบประมาณที่มีจำกัด ไม่เพียงพอ หรือความไม่ลงตัวในการจัดสรรงบประมาณในโครงการความร่วมมือที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน 3. การถ่ายโอนอำนาจที่ขาดความชัดเจนในบางเรื่อง ทำให้บางเรื่องที่เทศบาลจะทำและเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น กลับถูกผู้กำกับดูแลส่วนกลางมองว่าไม่ใช่อำนาจหรือระเบียบไม่ได้ให้อำนาจไว้ ทั้งที่เป็นเรื่องที่เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น เช่น การตีความคำว่า “จัดให้มี” กับ “ส่งเสริม” ซึ่งถูกตีความว่า “จัดให้มี” สามารถทำได้ แต่ “ส่งเสริม” ไม่สามารถทำได้ ต้องให้เจ้าของหน่วยงานที่เป็นหลักเป็นผู้ดำเนินการ เทศบาลเพียงแต่เป็นผู้ส่งเสริมเท่านั้น 4. ความแตกต่างในสภาพปัญหาและบริบทเชิงพื้นที่ของแต่ละเทศบาล และแต่ละชุมชนในแต่ละเทศบาลก็ยังมีความต้องการและมีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขที่แตกต่างกันอีก ฉะนั้น จึงมีข้อจำกัดในการพัฒนาความร่วมมือที่อาจเกิดขึ้นได้เฉพาะในกิจกรรมบริการสาธารณะที่ต้องได้รับผลกระทบเหมือนกันหมดหรือจำเป็นต้องให้ความร่วมมือกัน 5. องค์กรภายนอกอื่นๆ ที่มี

อิทธิพลต่อการดำเนินงานบริการสาธารณะของเทศบาล อย่างเช่น นโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นทั้งปัจจัยสนับสนุนที่ผลักดันหรือกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างเทศบาล

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้ง 25 ท่าน และโดยเฉพาะกลุ่มผู้ให้ข้อมูลระดับนายกเทศมนตรี ระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก ซึ่งเป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการทำงานเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างเทศบาล ต่อประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาความร่วมมือ พบว่าประเด็นด้านกฎหมาย ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคมากที่สุดในการพัฒนาความร่วมมือ รองลงมา คือ ด้านอื่นๆ (ได้แก่ การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน งบประมาณที่มีจำกัด ไม่เพียงพอ หรือความไม่ลงตัวในการจัดสรรงบประมาณในโครงการความร่วมมือที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ความแตกต่างในสภาพปัญหาและบริบทเชิงพื้นที่ของแต่ละเทศบาล) ด้านบุคลากร ด้านวิสัยทัศน์และนโยบายของผู้บริหาร ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านเทคโนโลยี และด้านประชาชนในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ตามลำดับ

ซึ่งจากปัญหาและอุปสรรคข้างต้นจากผลการวิจัยครั้งนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามการศึกษาของอลงกต สารกาล (2557) ที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม : กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม ซึ่งผลการศึกษาส่วนหนึ่งพบว่า ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของกรณีศึกษานี้ เกิดจากวิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือทุกภาคส่วน และจัดระบบสนับสนุนการดำเนินงานของเครือข่ายโดยใช้ศูนย์ประสานงานด้านข้อมูลและอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ประกอบกับศักยภาพของแกนนำในการประสานงานและความร่วมมือของเครือข่ายในแต่ละระดับในด้านต่างๆ ประกอบกับการทำงานได้ครอบคลุมทุกพื้นที่และดำเนินกิจกรรมตามภารกิจอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ผสมผสานกันทั้งในรูปแบบดำเนินการผ่านเครือข่ายและองค์กรของรัฐร่วมกันดำเนินการ

นอกจากนี้ สถาบันพระปกเกล้า (2550) ซึ่งได้ทำการศึกษาและให้ข้อสรุปเรื่อง ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: รูปแบบและความเป็นไปได้ ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้ยังทำให้เห็นได้ว่ากฎหมาย ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาความร่วมมือ โดยได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า สำหรับประเทศไทยประเด็นเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่ายิ่งรูปแบบความร่วมมือมีระเบียบขั้นตอนที่ยุ่งยากและซับซ้อนเท่าใด การจัดตั้งความร่วมมือยิ่งมีความยากมากตามไปด้วย โดยสังเกตได้จากรูปแบบสหการที่มีกำหนดมาตั้งแต่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสหการได้จนถึงปัจจุบันสามารถกล่าวได้ว่า ความร่วมมือในรูปแบบสหการนี้ยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย มีเฉพาะรูปแบบความร่วมมือที่มีลักษณะใกล้เคียง ได้แก่ การที่รัฐบาลกลางได้เข้าไปช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและงบประมาณ ดังเช่นปรากฏตามการจัดการปัญหาขยะในจังหวัดภูเก็ต ซึ่งมีหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง เช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกรมโยธาธิการของกระทรวงมหาดไทย ได้ให้การสนับสนุนด้านวิชาการและการเงิน เพื่อก่อสร้างสถานที่กำจัดขยะ ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย หรือจากการศึกษาของ ชนิตา รักษาพลเมือง (2558) ที่ได้

ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบและแนวทางความร่วมมือในการจัดการศึกษาสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมาย ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างมากในการพัฒนาความร่วมมือให้เกิดขึ้น ดังที่เขานำเสนอรูปแบบความร่วมมือ 5 รูปแบบ ซึ่งสามารถนำมาใช้ในประเทศไทย รูปแบบความร่วมมือที่ไม่เป็นนิติบุคคล คือ ความร่วมมือตามพื้นที่บริการ ความร่วมมือตามแบบเครือข่าย หรือภาคีความร่วมมือ ความร่วมมือแบบแบ่งงาน ความร่วมมือตามระดับศักยภาพ มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ โดยเฉพาะหากเป็นความร่วมมือภายใต้ระเบียบกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติอยู่และสามารถดำเนินการได้ทันที โดยได้รับความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นแต่ละแห่งตามแนวทางที่เสนอโดย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ส่วนความร่วมมือในรูปแบบที่เป็นนิติบุคคลอาจพิจารณาการบริหารงานใน รูปคณะกรรมการร่วม (Joint Board) ซึ่งดำเนินการได้ง่ายกว่าสหการ ที่แม้จะเป็นรูปแบบที่ต่างประเทศได้ดำเนินการและได้รับความสำเร็จมาแล้ว แต่ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อนโดยเฉพาะในส่วนสหการเฉพาะของเทศบาลโดยการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (รวมทั้งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552) ที่กำหนดว่าการจัดตั้งและยุบเลิกสหการจะทำได้ ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งทำให้มีความยากลำบากทั้งในการจัดตั้งและยุบเลิก นอกจากนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังควรจัดการประชุมสัมมนาเพื่อทำความเข้าใจรูปแบบดังกล่าวให้ชัดเจนก่อน เนื่องจากผลการวิจัยพบว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจและไม่เข้าใจความร่วมมือในรูปแบบสหการในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

ข้อเสนอแนะ

จากการสรุปผลและอภิปรายผลการวิจัยในครั้งนี้ มีข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งนี้ ข้อเสนอแนะสำหรับการต่อยอดการวิจัยครั้งนี้ และข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้ ดังนี้

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งนี้

ควรมีการเปิดเวทีเพื่อให้มีพื้นที่ให้ระดมความคิดเห็นต่อความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือในการบริการสาธารณะในด้านต่างๆ ที่สำคัญและมองว่าเป็นปัญหาที่เผชิญร่วมกันและต้องแก้ไขร่วมกันของเทศบาล ทั้ง 5 แห่ง จากนั้น จัดทำการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เพื่อจัดทำวาระแห่งชาติของเมืองหาดใหญ่ ภายใต้โครงการความร่วมมือระหว่างเทศบาลทั้ง 5 แห่ง ในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ โดยจัดประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อให้เกิดเวทีในการร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมจัดทำแผนการพัฒนาความร่วมมือที่จะเกิดขึ้น และกำหนดโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นเรื่องของความร่วมมือที่จะดำเนินการร่วมกัน ทั้งความร่วมมือแบบ Cooperation และความร่วมมือแบบ Collaboration ซึ่งอาจจะเป็นความร่วมมือแบบเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ และดำเนินการการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบและนำสู่ภาคปฏิบัติต่อไป

ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานที่สนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำผลการวิจัยไปเป็นแนวทางประยุกต์ใช้เพื่อสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ



บรรณานุกรม

- Agranoff, R and McGuire, M. 2003. Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Agranoff, R. 2006. "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers." (Special issues). Public Administrative Review. 66, 6 (2006, December): 56-65.
- Bardach, E. 1998. Creating Value Through Collaboration. Washington: Brookings Institution Press.
- Creswell, J. W. 2014. Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Gray, Barbara. 1989. Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems. San Francisco: Jossey-Bass.
- Jackson, D. & Maddy, W. 2005. Ohio State University Fact Sheet: Introduction. Retrieved November 1, 2010, from <http://www.ohioline.osu.edu/bc-fact/0001.html>
- Kisner, M.K. 1997. Building Partnerships. New Directions for Community Colleges.
- Linden, Russ. 2002. "A Framework of Collaborating." The Public Manager. 31, 2: 3-6.
- Mattessich, P., M. Murray-Close and B. Monsey. 2001. Collaboration: What Makes It Work, Amherst H. Wilder Foundation, St Paul, Minnesota.
- McGuire, M. 2006. "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It." (Special issues). Public Administrative Review. 66, 6 (2006, December): 33-43.
- Merriam-Webster. 2016. "Collaboration" (online) Accessed May 10, 2016 from <http://www.merriam-webster.com/dictionary/collaborate>
- Ricardo, S. Morse. 2005. "Facilitating Interlocal Collaboration: Community and the Soft Skills of Public Management." Paper prepared for the 8th National Public Management Research Conference, hosted by the University of Southern California, September 29 to October 1, 2005. Accessed May 5, 2016 from http://localgov.fsu.edu/readings_papers/regional%20governance/Morse_Facillitating_Interlocal_Cooperation.pdf
- Steiner, Vera John., Weber, Robert J., and Minnis, Michael. 1998. "The Challenge of Studying Collaboration." American Educational Research Journal. 35, 4: 773-783.
- Straus, David. 2002. How to Make Collaboration Work. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.

- Thomson, Ann Marie. and Miller, Ted. 2002. "Knowledge for Practice: The Meaning and Measurement of Collaboration." Paper presented at the 2002 ARNOVA Conference, November 14 – 16, Montreal, Canada.
- Thomson, Ann Marie. and Perry, James L. 2006. "Collaboration Processes: Inside the Black Box." Public Administration Review. (December 2006) Special issue: 20-32.
- Thomson, Ann Marie., Miller, Theodore K. and Perry, James L. 2007. Collaboration: Meaning and Measurement. Journal of Public Administration Research and Theory. 1-34.
- เรวัตร์ ชาตรีวิศิษฐ์. 2539. การบริหารองค์กรยุคใหม่. กรุงเทพฯ : ธรรมนิติ.
- โกวิทย์ พวงงาม. 2547. ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2558, จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_46.pdf.
- โกวิทย์ พวงงาม. 2550. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2551. คู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.
- กฤษณ์ ภูสวาสดี. 2551. รูปแบบการสร้างความเป็นหุ้นส่วนดำเนินงานขององค์กรเพื่อพัฒนากำลังคนระดับกลางของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ.
- การุณย์ คล้ายคลึง. 2550. ปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ จังหวัดเชียงใหม่. ปริญญาโทศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ชนิตา รักษ์พลเมือง. 2558. รูปแบบความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารศรีนครินทร์วิจัยและพัฒนา (สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์) ปีที่ 7 ฉบับที่ 13 มกราคม - มิถุนายน 2558 หน้า 47-62.
- ชาย โพธิสิตา. 2550. ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์ พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.
- ธีรพงษ์ แก้วหาวงษ์. 2542. การพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐ NGOs และองค์กรประชาชน ในการกำหนดนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด. ขอนแก่น : ศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาศาธารณสุขมูลฐาน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.
- ธีรภัทร แก้วจูนันท์. 2543. ความร่วมมือของเกษตรกรต่อการดำเนินการจัดรูปที่ดินใน รูปแบบประชาของจังหวัดสิงห์บุรี. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2549. การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2547. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

- บุญสูง ปัทมพงศ์พร. 2555. แนวทางพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก. รายงานสืบเนื่องจากการประชุมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 50 เมื่อวันที่ 31 มกราคม – 2 กุมภาพันธ์ 2555.
- พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ และ ปิยะนุช เงินคล้าย. 2545. เอกสารประกอบการบรรยาย วิชาองค์การและการจัดการ. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พนินท์ เครือไทย และ ชัชสาส์ ช่างเรียน. 2554. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การประเมินประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา จังหวัดอุดรดิตถ์และจังหวัดพิษณุโลก. อุดรดิตถ์: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์.
- พรภณ พงษ์เพชร. 2553. ความร่วมมือในการป้องกันปัญหาเสพติดระหว่างองค์กร ภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน ศึกษาเฉพาะศูนย์อำนวยการประสานงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดภาคเยาวชน. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พฤต เอ็มมานูเอล ไบระหมาน. 2552. การสร้างความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้าแรงงานทาสบนเรือประมง. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พัทธยา เนตรธรรานนท์. 2540. การศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและเจ้าอาวาสที่มีต่อความร่วมมือในการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนกับวัด: กรณีศึกษา โรงเรียนประถมศึกษากรุงเทพมหานครที่ใช้พื้นที่ของวัด. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มนัส นพรัตน์. 2541. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลปากแพรก. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วันเพ็ญ ทรัพย์สงเสริม. 2539. การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณสุขในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิฑูรย์ สิมะโชคดี. 2539. การปฏิรูปราชการและการจัดการภาครัฐ. กรุงเทพฯ : โนเบิลมีเดีย.
- ศรเนตร อารีโสภณพิเชฐ. 2550. การพัฒนากลยุทธ์ความร่วมมือด้านการวิจัยทางสังคมศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาอุดมศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศรเนตร อารีโสภณพิเชฐ. 2551. การพัฒนากลยุทธ์ความร่วมมือด้านการวิจัยทางสังคมศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ. วารสารครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 37 ฉบับที่ 2.
- ศรัณยพงศ์ เทียงธรรม. 2554. Collaborative Marketing. สืบค้นเมื่อ 7 มีนาคม 2558, จาก http://www.marketeer.co.th/inside_detail.php?inside_id=4040.
- สถาบันพระปกเกล้า. 2550. ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้. กรุงเทพฯ: ส เจริญ การพิมพ์.

อมรรัตน์ ภิญโญอนันตพงษ์. 2546. การพัฒนารูปแบบความร่วมมือทางวิชาการด้านการเรียนการสอนระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ. ปรินญานิพนธ์ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

อลงกต สารกาล. 2557. แนวทางการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเลิศด้านการเสริมสร้าง เครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม: กรณีศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. ปรินญานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์.





ภาคผนวก



แบบสัมภาษณ์สำหรับการวิจัย

เรื่อง แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ :
กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่

ชื่อ-สกุล ผู้ให้สัมภาษณ์

ตำแหน่ง หน่วยงาน/องค์กร

วันที่ให้สัมภาษณ์ เวลา

สถานที่ให้สัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้ ต้องการที่จะศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ : กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ พร้อมทั้งศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่างๆ อันเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาในประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และทำให้พื้นที่อำเภอหาดใหญ่ สามารถรองรับต่อการขยายตัวของท้องถิ่นภายหลังการเปิดประชาคมอาเซียน

การวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตด้านพื้นที่ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ได้แก่ พื้นที่ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลเมืองบ้านพรุ เทศบาลเมืองควนลัง เทศบาลเมืองคอหงส์ และเทศบาลเมืองคลองแห

ข้อความเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ: กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่

1. ท่านคิดว่าในปัจจุบัน เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ได้มีการจัดบริการสาธารณะร่วมกันหรือมีความร่วมมือกันในด้านใดบ้าง

2. ในปัจจุบัน การบริการสาธารณะด้านใด ที่เป็นความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ที่เด่นชัดหรือเป็นรูปธรรมมากที่สุด และเพราะอะไร

3. ในอนาคต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ควรมีความร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะในด้านใดบ้าง และเพราะอะไร

4. ควรมีแนวทางอย่างไร ในการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ที่จะทำให้เกิดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

ข้อคำถามเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ: กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่

5. ท่านคิดว่า “บุคลากร (ผู้ปฏิบัติงานของเทศบาล)” เป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ในการจัดบริการสาธารณะ

- มากน้อยเพียงใด
- อย่างไร
- ควรมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

6. ท่านคิดว่า “โครงสร้างองค์กร” เป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ในการจัดบริการสาธารณะ

- มากน้อยเพียงใด
- อย่างไร
- ควรมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

7. ท่านคิดว่า “วิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร” เป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ในการจัดบริการสาธารณะ

- มากน้อยเพียงใด
- อย่างไร
- ควรมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

8. ท่านคิดว่า “เทคโนโลยี” เป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ในการจัดบริการสาธารณะ

- มากน้อยเพียงใด
- อย่างไร
- ควรมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

9. ท่านคิดว่า “กฎหมาย” เป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ในการจัดบริการสาธารณะ

- มากน้อยเพียงใด
- อย่างไร
- ควรมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

10. ท่านคิดว่า “ประชาชนในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่” เป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ในการจัดบริการสาธารณะ

- มากน้อยเพียงใด
- อย่างไร
- ควรมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

11. ประเด็นอื่นๆ ที่ท่านคิดว่า เป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ในการจัดบริการสาธารณะ

- มากน้อยเพียงใด
- อย่างไร
- ควรมีแนวทางแก้ไขอย่างไร





ภาคผนวก ข

รายชื่อผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความตรงและความสอดคล้องของแบบสัมภาษณ์

รายชื่อผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความตรงและความสอดคล้องของแบบสัมภาษณ์

1. รองศาสตราจารย์กรกฎ ทองชะโชค
ตำแหน่ง อาจารย์ประจำ สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุฑามณี ตระกูลมุกดา
ตำแหน่ง อาจารย์ประจำ สาขาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
รองคณบดีฝ่ายบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรพร ทองชะโชค
ตำแหน่ง อาจารย์ประจำ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการทรัพยากรมนุษย์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ
4. ดร.ฤชฎา เทพยากุล
ตำแหน่ง อาจารย์ประจำ สาขาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
5. ดร.ปาริฉัตร ตู้อ่ำ
ตำแหน่ง อาจารย์ประจำ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการทรัพยากรมนุษย์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ



ภาคผนวก ค
การเผยแพร่ผลงานวิจัย



มหาวิทยาลัยหาดใหญ่
HATYAI UNIVERSITY



ที่ ม.ญ. ๐๙๗๒ /2560

๑๘ พฤษภาคม 2560

เรื่อง แจ้งผลการพิจารณาการนำเสนอผลงานวิจัยภาคบรรยาย ในการประชุมมหาดใหญ่วิชาการระดับชาติ และนานาชาติ ครั้งที่ 8

เรียน อาจารย์ ดร.คนูวัศ สุวรรณวงศ์

ตามที่ มหาวิทยาลัยหาดใหญ่ ได้กำหนดจัดการประชุมมหาดใหญ่วิชาการระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 8 ขึ้นในวันพฤหัสบดีที่ 22 มิถุนายน 2560 ณ อาคารคณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งท่านได้ดำเนินการจัดส่งบทความวิจัยเรื่อง “ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่: แนวทางการพัฒนา และปัญหาและอุปสรรค” เพื่อเข้าร่วมการประชุมมหาดใหญ่วิชาการดังกล่าวนี้

บัดนี้ กระบวนการพิจารณาได้สิ้นสุดลงแล้ว มหาวิทยาลัยหาดใหญ่ขอเรียนให้ท่านทราบว่า ผลงานวิจัยของท่านได้ผ่านการพิจารณาให้เข้าร่วมนำเสนอภาคบรรยาย กลุ่มการบริหารและการจัดการ ในการประชุมมหาดใหญ่วิชาการระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 8 ตามวันเวลา และสถานที่ดังกล่าว ทั้งนี้ขอให้ท่าน ดำเนินการจัดส่งสื่อสำหรับการนำเสนอ (PowerPoint) ที่แล้วเสร็จ มายังสำนักวิจัยและพัฒนา ภายในวันจันทร์ ที่ 5 มิถุนายน 2560

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ทัศนีย์ ประธาน)

รักษาการผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิจัย

ปฏิบัติหน้าที่แทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยหาดใหญ่

สำนักวิจัยและพัฒนา

โทรศัพท์ 0 7420 0300 ต่อ 211

โทรสาร 0 7442 4776

Hatyai University, the First Private University in Southern Thailand

125 / 502 Polpichai Rd. Hatyai Songkhla 90110 Thailand <http://www.hu.ac.th>
Tel 66 74 200300, 425000 Fax 66 74 425467



ประวัติคณะผู้วิจัย

ชื่อ สกุล ดร.ดนุวัศ สุวรรณวงศ์

วุฒิการศึกษา

วุฒิ	ชื่อสถาบัน	ปีที่สำเร็จการศึกษา
ศิลปศาสตรบัณฑิต (ศศ.บ.) สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (เกียรตินิยมอันดับ 2)	มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา	2548
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (รป.ม.)	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	2553
Certificate in PhD academic Research programme	Massey University, New Zealand	2556
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (ปร.ด.) สาขาวิชาการจัดการ	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	2557

ตำแหน่งและสถานที่ทำงาน

อาจารย์ประจำ วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา



ประวัติคณะผู้วิจัย

ชื่อ สกุล ดร.นวิทย์ เอ็มเอก

วุฒิการศึกษา

วุฒิ	ชื่อสถาบัน	ปีที่สำเร็จการศึกษา
บริหารธุรกิจบัณฑิต (บธ.บ.) สาขาวิชาการจัดการ	มหาวิทยาลัยรังสิต	2542
M.Sc. (Engineering Business Management)	Coventry University, United Kingdom	2545
Certificate in PhD academic Research programme	Massey University, New Zealand	2555
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (ปร.ด.) สาขาวิชาการจัดการ	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	2556

ตำแหน่งและสถานที่ทำงาน

อาจารย์ประจำ วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา

