

เครือข่ายกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รูปแบบเทศบาลในประเทศไทย

นภาพร ลอยทอง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2552

เครือข่ายกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบเทศบาลในประเทศไทย

นภาพ ลอยทอง

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ดร.จันทรา นุช มหากาญจนะ)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(ดร.อัษฎกรณ์ วงศ์ปรีดี)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

รองศาสตราจารย์.....ประธานกรรมการ

(ดร.จินดา ถักขันธ์ วัฒนสินธุ์)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....กรรมการ

(ดร.จันทรา นุช มหากาญจนะ)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....กรรมการ

(ดร.อัษฎกรณ์ วงศ์ปรีดี)

อาจารย์.....กรรมการ

(ดร.วรรณภา ถิระศิริ)

รองศาสตราจารย์.....คณบดี

(ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์)

ตุลาคม 2552

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	เครือข่ายกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	นายณกาส ลอยทอง
ชื่อปริญญา	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2552

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการคือ ประการแรกเพื่อศึกษากระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์และผลกระทบของกระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีผลต่อศักยภาพการบริหารงานเทศบาล ประการที่สองเพื่อศึกษามูลเหตุและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคส่วนต่างๆ และประการที่สามเพื่อศึกษาปัจจัยส่งเสริมและอุปสรรคในการสร้างเครือข่ายที่มีผลต่อการบริหารงานเทศบาล โดยมีสมมติฐานของการวิจัยว่า เทศบาลที่มีการบริหารจัดการที่ดี มีรูปแบบการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับการบริหารงานท้องถิ่น ประกอบด้วย 1) องค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น 2) แกนนำชุมชน 3) องค์กรชุมชน 4) องค์กรพัฒนาเอกชน 5) ภาคเอกชน 6) นักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ 7) ส่วนราชการ 8) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ โดยมุ่งไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการคือการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล จำนวน 18 คน การวิจัยเอกสาร และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมภายในชุมชน

ผลการศึกษา พบว่า เทศบาลมีกระบวนการสร้างความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายกับภาคส่วนต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับการบริหารงานท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารงานเทศบาล ประกอบด้วย 1) เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น เทศบาลสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวผ่านบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นในแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานการดำเนินงานและนำเสนอประเด็นปัญหาของท้องถิ่นผ่านเวทีสันนิบาตเทศบาลทั้ง 3 ระดับ ทำให้เกิดการระดมความคิดในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน ตลอดจนการสร้างพลังอำนาจ

ต่อการและการเรียกร้องผลประโยชน์กับรัฐบาลได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี 2) เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับแกนนำชุมชน เป็นเครือข่ายที่มุ่งอาศัยแกนนำชุมชนในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของเทศบาลในทุกขั้นตอน ตลอดจนมีส่วนร่วมกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลได้เป็นอย่างดี เนื่องจากแบ่งเบาภาระในความรับผิดชอบของเทศบาลให้ดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกินกำลังความสามารถของชุมชน ทำให้เทศบาลดำเนินกิจการสาธารณะอื่นๆ ได้มากขึ้น 3) เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรชุมชน เป็นเครือข่ายที่ทำให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นร่วมกัน ตลอดจนเทศบาลให้การส่งเสริมและเกื้อหนุนกับองค์กรชุมชนให้สามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน โดยปราศจากข้อจำกัดในด้านต่างๆ ทั้งนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านทุนทางสังคมของเทศบาลได้เป็นอย่างดี ก่อให้เกิดกระบวนการการมีส่วนร่วมภายในชุมชนมากยิ่งขึ้น 4) เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGOs เป็นเครือข่ายที่มุ่งอาศัยจุดเด่นขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่น ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลได้เป็นอย่างดี ปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด 5) เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคเอกชน เป็นเครือข่ายที่เปิดโอกาสให้เทศบาลได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาคเอกชนในการดำเนินกิจการสาธารณะ ส่งผลให้เทศบาลมีศักยภาพด้านงบประมาณที่เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลได้เป็นอย่างดี 6) เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ เป็นเครือข่ายที่ทำให้เทศบาลเกิดความสะดวกในการดึงงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านงบประมาณของเทศบาลให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น 7) เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการ เป็นเครือข่ายที่ทำให้เทศบาลสามารถดำเนินงานที่ต้องใช้องค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของส่วนราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลได้เป็นอย่างดี 8) เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เป็นเครือข่ายที่ทำให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน รวมทั้งเป็นการประหยัดงบประมาณและสร้างความคุ้มค่าในการดำเนินการ ทั้งนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลได้เป็นอย่างดี ทำให้เทศบาลก้าวข้ามข้อจำกัดในด้านขนาด จำนวนบุคลากร ศักยภาพบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ รวมไปถึงในด้านงบประมาณ

ABSTRACT

Title of Thesis	Organization Network and Municipal Government Performance in Thailand
Author	Mr. Chakart Loythong
Degree	Master of Public Administration
Year	2009

The main objectives of this study are 1) to investigate the process of network building and its influence on municipal government performance, 2) to understand the motives and conditions under which networks between municipal governments and other sectors are formed and 3) to understand factors affecting effective network building at the local level. The networks under investigation include networks among municipal executives through professional associations, networks between municipal governments and community leaders, networks between municipal governments and community organizations, networks between municipal governments and Non Governmental Organizations, networks between municipal governments and the private sector, networks between municipal governments and politicians or political parties at the national level, networks between municipal governments and other government agencies and networks between municipal governments and other forms of local government.

Based on qualitative data analysis, eighteen in-depth interviews with members of the local administration, including mayors and municipal clerks were carried out. Other means of data collection include extensive library research and participatory observation in selected municipal areas.

The main findings are as follows

- 1) Mayors build relationships with other mayors through professional association (Municipal League of Thailand) in order to exchange information and experience regarding local issues. Mayors utilize this type of network to gather ideas, solve local problems and to increase

(6)

negotiation power with the central government. These networks strengthen local capabilities and leadership skills among local executives and municipalities as a whole. 2) Networks among municipalities and local community leaders is one of several important mechanisms to increase municipal government performance. This type of relationships increase citizens' participation. It also offers municipal governments a way to share burdens as a result of decentralization. 3) The objective of network building between municipal governments and local community organizations is to build cooperation in order to solve local problems. This network helps local community organizations to carry out their activities by gathering support from municipal government. This type of networks strengthen social capital at the local level. 4) Networks between municipal governments and Non Governmental Organizations help drawing specialization from those organizations to solve local problems. This type of network draws capacities in order to handle local problems that may arise in the future. 5) Networks between municipal governments and the private sector allow municipal governments to get financial support and funding for local activities. This type of network increases municipal government's financial capacity. 6) Networks between municipal governments and politicians or political parties at the national level also strengthen municipal financial capacity in order to draw funding from national government. 7) Networks between municipal government and other government agencies are necessary to gain specialized knowledge in order to carry out local projects. This type of network may lead to the possibility for municipal government to draw more funding for the benefit of local communities. 8) Networks between municipal government and other forms of local government allow municipal government to share burden and to draw cooperation among them to solve local problems. This type of relationships also reduces potential limits in terms of local personnel, local capacities and local finance.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือและกำลังใจจากบุคคลจำนวนมาก ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณ ผศ. ดร.จันทรา นุช มหากาญจนะ และ ผศ. ดร.อัชกรณ วังศรีปริดี ผู้ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาหลักและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมในการควบคุมวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ที่ได้กรุณาตลอดเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ช่วยทำให้ผู้เขียนเข้าใจในประเด็นที่เป็นข้อสงสัย พร้อมทั้งให้ความกระจ่างในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างลึกซึ้ง ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาครั้งนี้ รวมไปถึงความเอาใจใส่ในทุกๆ เรื่องของผู้เขียนด้วยความเอื้ออาทรยิ่ง ขอขอบพระคุณ รศ. ดร.จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ และอาจารย์ ดร.วรรณภา ลีระศิริ ประธานกรรมการและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาให้ข้อเสนอแนะ และความคิดเห็นในการศึกษาครั้งนี้ รวมทั้งกรุณาพิจารณาและตรวจสอบวิทยานิพนธ์ให้ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่ง

ขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดองค์ความรู้ทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แก่ผู้เขียน รวมทั้งเจ้าหน้าที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์และสำนักบรรณสารการพัฒนาทุกท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและการอำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆ เป็นอย่างดี นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณทุนสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์จากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณกัลยาณมิตร ประกอบด้วย เพื่อนนักศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ รุ่นที่ 48 เพื่อนนักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ รุ่นที่ 22 และเพื่อนนักเรียนโรงเรียนสุรวิทยาคาร จังหวัดสุรินทร์ รุ่นที่ 88 ทุกคนที่ให้อกำลังใจตลอดมาทำให้ผู้เขียนมีพลังในการทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้ ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่และครอบครัว ที่ให้ชีวิตและมอบโอกาสในชีวิตที่ดีที่อยากจะหาคำใดมาบรรยาย ตลอดจนขอขอบคุณอีกหลายท่านที่ไม่ได้เอ่ยนามในที่นี้

ณ กาจ ลอยทอง

ตุลาคม 2552

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
สารบัญตาราง	(11)
สารบัญภาพ	(13)

บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการวิจัย	7
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	7
1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	7
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
1.6 ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย	8
1.7 จริยธรรมในการวิจัย	9
1.8 คำจำกัดความ	9
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	11
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย (Network)	11
2.2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำ (Leader and Leadership)	18
2.3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น (Decentralization and Local Government)	35
2.4 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	51

บทที่ 3	ระเบียบวิธีการวิจัย	57
3.1	วิธีการศึกษาวิจัย	57
3.2	การเลือกพื้นที่ศึกษา	57
3.3	ประเด็นที่ใช้ในการศึกษา	60
3.4	กรอบแนวคิดในการวิจัย	62
3.5	กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา	63
3.6	เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล	63
3.7	วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	64
3.8	การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอผลการวิจัย	64
บทที่ 4	ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ศึกษา	65
4.1	เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์	65
4.2	เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์	70
4.3	เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด	73
4.4	เทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์	77
4.5	เทศบาลเมืองเขาสامขอม จังหวัดลพบุรี	79
4.6	เทศบาลตำบลด่านซ้าย จังหวัดเลย	84
4.7	เทศบาลตำบลท่าตูม จังหวัดสุรินทร์	88
4.8	เทศบาลตำบลเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา	92
4.9	เทศบาลตำบลสำโรงตาปราง จังหวัดสุรินทร์	95
บทที่ 5	ผลการศึกษา	99
5.1	ข้อมูลพื้นฐานของผู้บริหารท้องถิ่น	99
5.2	การสร้างเครือข่ายกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น	111
5.3	การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับแกนนำชุมชน	143
5.4	การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชน	163
5.5	การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGOs	173
5.6	การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคเอกชน	177
5.7	การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ	188
5.8	การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับส่วนราชการ	199
5.9	การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ	210
5.10	ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล	219

บทที่ 6 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	228
6.1 สรุปผลการศึกษา	228
6.2 ข้อเสนอแนะ	274
 บรรณานุกรม	 276
ภาคผนวก	285
ประวัติผู้เขียน	298

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 ลักษณะของผู้นำ	22
4.1 รางวัลที่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้รับระหว่างปี พ.ศ. 2547-2551	67
4.2 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบัน และโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์	69
4.3 รางวัลที่เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ได้รับระหว่างปี พ.ศ. 2547-2551	71
4.4 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบัน และโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์	72
4.5 รางวัลที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้รับระหว่างปี พ.ศ. 2542-2550	74
4.6 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบัน และโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	76
4.7 รางวัลที่เทศบาลเมืองสุรินทร์ได้รับระหว่างปี พ.ศ. 2547-2550	78
4.8 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบัน และโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลเมืองสุรินทร์	79
4.9 รางวัลที่เทศบาลเมืองเขาสามข้อยได้รับระหว่างปี พ.ศ. 2546-2551	81
4.10 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบัน และโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลเมืองเขาสามข้อย	83
4.11 รางวัลของเทศบาลตำบลด่านซ้ายระหว่างปี พ.ศ. 2546-2550	86
4.12 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบัน และโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลตำบลด่านซ้าย	87
4.13 รางวัลที่เทศบาลตำบลท่าตูมได้รับระหว่างปี พ.ศ. 2550-2551	89
4.14 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและ โอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลตำบลท่าตูม	91
4.15 รางวัลที่เทศบาลตำบลเลิงสางได้รับระหว่างปี พ.ศ. 2548-2551	93

4.16 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบัน และโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลตำบลเสิงสาง	94
4.17 รางวัลที่เทศบาลตำบลลำโรงทองได้รับระหว่างปี พ.ศ. 2548-2551	96
4.18 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบัน และโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลตำบลลำโรงทอง	97
5.1 คุณลักษณะของนายกเทศมนตรี	100
5.2 คุณลักษณะของปลัดเทศบาล	107

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 พัฒนาการทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำในองค์กร	25
3.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย	62
5.1 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น	142
5.2 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับแกนนำชุมชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ	161
5.3 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์กรชุมชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ	172
5.4 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์กรพัฒนาเอกชน	176
5.5 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์กรภาคเอกชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ	187
5.6 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ	198
5.7 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับส่วนราชการทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ	208
5.8 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ	218

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทยนั้นเริ่มขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีรูปแบบการจัดตั้งการปกครองแบบสุขาภิบาลครั้งแรกขึ้นในปี พ.ศ. 2440 จัดตั้งขึ้นที่สุขาภิบาลกรุงเทพ และในส่วนภูมิภาคมีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม ขึ้นในปี พ.ศ. 2448 ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงดำเนินการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นต่อเนื่องมา โดยจัดให้มีการปกครองตนเองแบบเทศบาลขึ้นในบริเวณวังพญาไท เมื่อปี พ.ศ. 2461 โดยโปรดเกล้าพระราชทานนามว่า “ดุสิตธานี” ซึ่งเป็นรูปแบบทดลองการปกครองท้องถิ่นครั้งแรกในประเทศไทย

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชประสงค์ให้ราษฎรในท้องถิ่นปกครองตนเอง เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจได้เรียนรู้และทดลองการปกครองในระบบประชาธิปไตย (Democracy) พระองค์ทรงเห็นว่า "มันจะเป็นการดีแก่ประชาชนอย่างแท้จริงที่เขาจะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่น ก่อนที่พวกเขาพยายามที่จะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางรัฐสภา" (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539: 91)

เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์ชาติไทย ได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองโดยการปฏิวัติของคณะราษฎร ซึ่งต่อมาคณะราษฎรได้มีบทบาทอย่างสูงในสังคมไทยเพราะหลังจากการปฏิวัติของคณะราษฎรได้เพียงปีเดียว คณะราษฎรได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และเทศบาลได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกจำนวน 117 แห่ง ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งใช้เป็นหลักมาจนถึงปัจจุบัน มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขเรื่อยมา เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะทางสังคมและการเมืองของแต่ละยุคแต่ละสมัย จนถึง

ปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 เป็นพระราชบัญญัติซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ในขณะนั้น) ที่ให้ความสำคัญกับรูปแบบการปกครองตนเองของท้องถิ่น ปัจจุบันใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่าวิวัฒนาการรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยมีการพัฒนาตามลำดับขั้นตอน การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลถือว่ามีความสำคัญอย่างมาก เพราะเทศบาลจัดว่าเป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นในชุมชนที่มีความเจริญและมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด งานส่วนใหญ่ของเทศบาลเป็นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ทำให้เทศบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจปกครองตนเองที่สมบูรณ์ที่สุดและมีความเป็นประชาธิปไตยใกล้เคียงกับความสมบูรณ์แบบอย่างที่สุด ถึงแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลจะเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีวิธีการปกครองตนเองตามแนวทางของการกระจายอำนาจเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลมายาวนานกว่า 70 ปี แต่ก็ยังพบว่ายังมีข้อจำกัด อุปสรรค และปัญหาในการดำเนินงานโดยทั่วไปอยู่หลายประการดังนี้

1) การขาดอิสระในการปกครองตนเองอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลกลางอย่างเหนียวแน่น Krannich (1979 อ้างถึงใน สุกิจ เจริญรัตนกุล และคณะ, 2525: 74) มองว่า แม้การเมืองท้องถิ่นไทยมีการเลือกตั้งคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล แต่การบริหารงานของหน่วยงานปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น กลับต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดจากกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นจึงถือได้ว่ารูปแบบของการบริหารและการวินิจฉัยสั่งการของหน่วยงานปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นกลับมีลักษณะที่เป็นแบบรวมอำนาจบริหารเข้าสู่ส่วนกลางและแบบแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน

2) ปัญหาด้านงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรมและการพัฒนาของท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างจริงจัง นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2542: 153) มองว่ารัฐบาลควรให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจทางการคลังอันได้แก่ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การก่อหนี้และการบริหารการคลังโดยไม่ต้องอยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง การควบคุมควรมีขอบเขตอยู่ในบางเรื่องที่จำเป็นเท่านั้น

3) ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีความเข้าใจและความพร้อมในรูปแบบการปกครองตนเอง ประชาชนมองว่าการปกครองตนเองเป็นเรื่องไกลตัวและเป็นหน้าที่ของรัฐบาล เพราะเคยชินกับการเป็นผู้รับมากกว่าเป็นผู้ปฏิบัติ อมร รักษาสัตย์และคณะ (2543: 182-184) กล่าวไว้ว่าในปัจจุบันแม้ประชาชนในท้องถิ่นโดยทั่วไปจะมีการศึกษาสูงขึ้นและความสนใจในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนมีมากขึ้น แต่ความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึกของประชาชนในท้องถิ่นยังไม่อยู่ใน

ระดับที่พอเพียงเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึกของประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญและความจำเป็นของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องถิ่นได้แก้ปัญหาและสร้างความเจริญของท้องถิ่นด้วยตนเอง สอดคล้องกับบันทึกวิสัยทัศน์ บรมานันท์ (2545: 247-248) ที่มองว่ารัฐควรทำความเข้าใจกับประชาชนในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบถึงความเปลี่ยนแปลงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเพื่อประชาชนเหล่านั้นจะได้มีความเข้าใจและสามารถใช้สิทธิต่างๆ ที่ตนมีเพิ่มขึ้น การที่ประชาชนหมดความสนใจในเรื่องเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น จะก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมและส่งผลกระทบต่อการกระจายอำนาจได้

4) รูปแบบสภาเทศบาล-คณะเทศมนตรี เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายเสียงข้างมาก และจำกัดบทบาทเสียงข้างน้อยที่เป็นฝ่ายค้านในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งบ่อยครั้งเป็นคนที่คนละพวกจนทำให้เกิดปัญหาระหว่างสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีขึ้นบ่อยครั้ง และการที่คณะเทศมนตรี โดยเฉพาะนายกเทศมนตรีจะต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของสภาเทศบาล บางทีอาจไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน คณะเทศมนตรีจะต้องเลือกปฏิบัติตามความเห็นของสภามากกว่า เพราะสภาเท่านั้นมีอำนาจชี้ชะตาของคณะเทศมนตรีว่าจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่จนครบเทอมหรือไม่ (สมศักดิ์ คำธิชอบ, 2526: 6-7)

5) นายกเทศมนตรีมักมีเรื่องขัดแย้งกับปลัดเทศบาลขึ้นบ่อยครั้ง สาเหตุเกิดจากที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลไว้ด้วยกัน ทำให้ไม่สามารถอธิบายได้ว่าเป็นอำนาจของใคร ดังเช่นในเรื่องกำหนดให้นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลต่างก็มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลด้วยกันและนายกเทศมนตรีส่วนมากมีความเข้าใจในตนเองว่าเป็นผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน แต่ปลัดเทศบาลส่วนมากมีความพ้องกันว่านายกเทศมนตรีมักมีพฤติกรรมแบบนักการเมืองไม่ใช่นักบริหาร ปลัดเทศบาลจำนวน 97.3% แสดงความเห็นออกมาว่าสมาชิกสภาเทศบาลคือนักการเมือง นอกจากนี้ปลัดเทศบาลจำนวน 96% มีความรู้สึกที่พวกเขารู้ถึงความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าพวกนักการเมือง และ 92% ของปลัดเทศบาลจำนวนนี้เชื่อว่าตนเองมีความรู้ความสามารถในการวินิจฉัยสั่งการได้ดีกว่านายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ทศนคติเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาของความไม่ลงรอยกันระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมือง (สุกิจ เจริญรัตนกุล และคณะ, 2525: 86-87)

นอกจากปัญหาและอุปสรรคของเทศบาลที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว พบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อการดำเนินงานของเทศบาล เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นเข้ามาบริหารงานเทศบาลเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ส่งผลถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เช่นใน Yogyakarta ของอินโดนีเซียเกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ไม่มี

ความเป็นประชาธิปไตยและการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีก็มีการซื้อสิทธิ์ขายเสียงอย่างสูง (Choi, 2004: 280) นอกจากนี้ คนดีมีความรู้ ความสามารถไม่นิยมเข้ามาทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะขาดความเป็นอิสระ ไม่สนับสนุนความคิดสร้างสรรค์และมีระบบอุปถัมภ์ เป็นต้น

จากปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นพบว่า เป็นอุปสรรคอย่างมากในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ประชาชนขาดศรัทธาต่อการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือและไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของเทศบาลเท่าที่ควร ส่งผลให้เทศบาลไม่มีศักยภาพและไม่สามารถเป็นสถาบันการปกครองตนเองที่จะเป็นที่พึ่งของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงไม่ได้ ในเมื่อการปกครองส่วนท้องถิ่นคือการที่รัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยมีสิทธิในการปกครองตนเองภายใต้กรอบของกฎหมายที่บัญญัติไว้ ดังนั้นประชาชนต้องมีความรู้สึกว่าตนเองมีส่วนได้ส่วนเสียหรือมีความเกี่ยวข้องกับเทศบาล ประชาชนต้องเกิดความรู้สึกสำนึกห่วงแหนในความเป็นเจ้าของท้องถิ่น ทำให้อยากเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่น เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองที่พึงจะได้รับ และต้องไม่ให้การบริหารงานท้องถิ่นเป็นเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มคนบางกลุ่ม เพราะกลุ่มคนเหล่านั้นเข้ามาบริหารท้องถิ่นก็เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ไม่ได้ตั้งใจเข้ามาบริหารท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ไม่มีใครจะแก้ไข้ปัญหาของท้องถิ่นได้ดีเท่ากับประชาชนในท้องถิ่นเอง ดังนั้นประชาชนในท้องถิ่นต้องสร้างจิตสำนึกที่ดีต่อส่วนรวม เกิดจิตสำนึกสาธารณะ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่น เมื่อประชาชนในท้องถิ่นให้ความร่วมมือกันในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง เมื่อนั้นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยก็จะประสบผลสำเร็จและส่งผลถึงพัฒนาการทางการเมืองในระดับประเทศด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 (ในขณะนั้น) เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นมากที่สุด ตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมา 16 ฉบับ รัฐบาลได้กำหนดแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการและปฏิรูปการเมือง ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติไว้ใน มาตรา 282-288 ผลจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เกิดการปฏิรูประบบราชการ รวมทั้งมีกฎหมายใหม่เกิดขึ้นหลายฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกมา โดยมีสาระสำคัญที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ด้านรายได้ ด้านการบริหารงานบุคคล เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารจัดการภายในองค์กร เพราะบทบาท ภารกิจและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นเทศบาลควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการเพื่อให้เทศบาลดำเนินการ, การมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการกิจกรรมของเทศบาล, การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล, การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายตลอดจนการมีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินกิจการบริการสาธารณะของเทศบาล เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของทางเทศบาล ทั้งนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สอดคล้องกับหลักวิธีการกระจายอำนาจการปกครองที่ส่วนกลางได้โอนอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ดำเนินการเองโดยอิสระภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือน โรงเรียนฝึกหัดประชาธิปไตยขั้นแรกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากนี้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ใน โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากโครงสร้างสภา-นายกเทศมนตรี (Council-Major Form) หรือระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางอ้อมอันเป็นรูปแบบที่ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษซึ่งจำลองมาจากระบบรัฐสภา มาเป็นรูปแบบผู้บริหารเข้มแข็ง (Strong Executive Form) หรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งมีลักษณะคล้ายระบบประธานาธิบดี คือต้องการแยกการเมืองออกจากการบริหารโดยเด็ดขาด เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) กันอย่างจริงจังระหว่างฝ่ายบริหาร (ผู้บริหารเทศบาล) และฝ่ายการเมือง (สภาเทศบาล) การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ นายกเทศมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าของคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีเสถียรภาพ มีอิสระสามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัวและมีความต่อเนื่องขึ้นกว่าเดิม เป็นการเพิ่มอำนาจให้ นายกเทศมนตรีมีความเข้มแข็งขึ้น และยังมีสภาพความเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ผู้บริหารสามารถดำเนินกิจกรรมใดๆ โดยไม่ต้องรอเสียงสนับสนุนเหมือนระบบรัฐสภา แนวคิดการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน น่าจะมีส่วนกระตุ้นความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น ประชาชนจะสามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นได้มากขึ้น ใกล้ชิดและเข้าหาฝ่ายบริหารได้ง่ายขึ้น เพราะในระบบนายกเทศมนตรีแบบเก่า ฝ่ายบริหารกับประชาชนมีความเหินห่างกัน ไม่มีความผูกพันใกล้ชิดกัน ทำให้ฝ่ายบริหารก็ไม่วู้สึกว่าต้องรับผิดชอบต่อประชาชนมากนัก ในทางกลับกันการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนี้จะเป็นการดึงให้ผู้บริหารท้องถิ่นหันมารับผิดชอบและปฏิบัติตามความต้องการของประชาชน เพราะหากประชาชนไม่พอใจในการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น การ

เลือกตั้งครั้งต่อไปประชาชนสามารถลงโทษผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยการที่จะไม่เลือกเข้าบริหารงานอีก

ภายหลังรัฐบาลปฏิรูประบบราชการโดยมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐให้สอดคล้องกับระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เทศบาลในฐานะที่เป็นระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการบริหารองค์การเพื่อให้สอดคล้องกับระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Hood, n.d. อ้างถึงใน สุพจน์ ทรายแก้ว, 2545: 11) ซึ่งเป็นกระบวนการบริหารที่เน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ (Professional Management) ทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานและมีการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัยและเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน (Business-Like Approach) ดังนั้นผู้บริหารท้องถิ่นควรมีลักษณะของการเป็นนักบริหารมืออาชีพมากกว่าการเป็นนักการเมืองอาชีพเหมือนครั้งแต่ก่อน ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ด้วยการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจส่งผลต่อศรัทธาและภาพลักษณ์ที่ดีต่อประชาชนในท้องถิ่นและสาธารณชนทั่วไปได้อย่างกว้างขวาง

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับการบริหารงานท้องถิ่นและทำศึกษาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนได้ง่ายและรวดเร็วที่สุด ประกอบกับการที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น ขึ้นอยู่กับการบริหารงานเทศบาลของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ต้องแก้ไขปัญหาทุกขยากเดือดร้อนและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารท้องถิ่นถือว่ามีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการทำงานของเครือข่ายกับทุกภาคส่วนเป็นอย่างมาก นอกจากนี้แล้วภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ด้านรายได้ ด้านการบริหารงานบุคคล เป็นต้น ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารจัดการภายในองค์การ เพราะบทบาทภารกิจและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการมีอยู่อย่างจำกัด เทศบาลจึงต้องมีความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนทั้งภารกิจ และบุคลากรเป็นจำนวนมากจากส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการบริหารจัดการองค์การที่ดีและมีประสิทธิภาพเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้

หากเทศบาลสามารถทำได้อย่างที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว เมื่อนั้นเทศบาลก็จะสามารถเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของท้องถิ่น และย่อมมีส่วนส่งเสริมความเจริญมั่นคงแก่ท้องถิ่นและผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศได้ในที่สุด

1.2 คำถามการวิจัย

รูปแบบการสร้างเครือข่ายของเทศบาลที่มีการบริหารจัดการที่ดี¹ มีลักษณะอย่างไร?

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

เทศบาลที่มีการบริหารจัดการที่ดี มีรูปแบบการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับการบริหารงานท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น แกนนำชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน นักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ โดยมุ่งไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการคือการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

1.4 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษากระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์และผลกระทบของกระบวนการสร้างเครือข่ายที่มีผลต่อศักยภาพการบริหารงานเทศบาล
- 2) เพื่อศึกษามูลเหตุและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคส่วนต่างๆ
- 3) เพื่อศึกษาปัจจัยส่งเสริมและอุปสรรคในการสร้างเครือข่ายที่มีผลต่อการบริหารงานเทศบาล

¹ ในงานวิจัยนี้ คำว่า “การบริหารจัดการที่ดี” หมายถึง การบริหารงานที่มีผลการปฏิบัติการที่มีความโดดเด่นเป็นที่ยอมรับ เกิดโครงการหรือนวัตกรรมทางการบริหารใหม่ๆ ที่ริเริ่มโดยท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม โดยต้องมีการดำเนินงานที่อยู่ภายใต้แนวความคิดและหลักการของ Good Governance เป็นสำคัญ ซึ่งสะท้อนภาพจากการได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีเด่นในระดับประเทศจากองค์กรที่มีความน่าเชื่อถือในการประเมินผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่น

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงกระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับการเสริมสร้างศักยภาพของ การบริหารงานเทศบาล
- 2) ทำให้ทราบถึงบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นในการสร้างเครือข่ายกับทุกภาคส่วน เพื่อ สนับสนุนการปฏิบัติงานของเทศบาล
- 3) ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่ส่งเสริมและเป็นอุปสรรคในการสร้างเครือข่ายที่มีผลต่อการ บริหารงานเทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เคยได้รับรางวัลสามารถนำไปใช้เป็น แนวทางในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขนโยบาย ระเบียบต่างๆ เพื่อให้ได้กระบวนการบริหารงาน ของเทศบาลที่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

1.6 ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย

1) การศึกษาเรื่อง “เครือข่ายกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ในประเทศไทย” มีขอบเขตอยู่ที่เทศบาล 8 แห่งใน 6 จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และอีก 1 แห่งของภาคกลาง รวมทั้งสิ้น 9 แห่ง ซึ่งประกอบด้วย เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด เทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ เทศบาลตำบลด่านซ้าย จังหวัดเลย เทศบาลตำบลท่าตูม จังหวัดสุรินทร์ เทศบาล ตำบลเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา เทศบาลตำบลสำโรงทาบ จังหวัดสุรินทร์ และเทศบาลเมืองเขาสามยอก จังหวัดลพบุรี

2) ผู้วิจัยใช้ระยะเวลาในการศึกษาระหว่างกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ถึงมิถุนายน พ.ศ. 2551 เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านเวลา การวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งเน้นการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานเทศบาลและ กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ แต่ยังคงขาดข้อมูลในมุมมองความเห็น ของประชาชนและภาคส่วนต่างๆในท้องถิ่น ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต ทั้งนี้ การวิจัยครั้งนี้ก็ได้ข้อมูลที่มีความชัดเจนและครอบคลุมทุกประเด็นที่ต้องใช้ในการศึกษา

1.7 จริยธรรมในการวิจัย

การเก็บข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำหนังสือส่งตัวจากทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยชี้แจงให้ทราบถึงวัตถุประสงค์และรายละเอียดในการศึกษาครั้งนี้ และได้รับความร่วมมือจากทางเทศบาลต่างๆ เป็นอย่างดี สำหรับข้อมูลและชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ในส่วนที่นำมาเปิดเผยนั้น ผู้วิจัยได้รับการอนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์และผู้ให้เอกสารนั้นแล้วทั้งสิ้น นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ขออนุญาตผู้ให้ข้อมูลก่อนการบันทึกเสียงและนำมาใช้เพื่อประกอบการทำวิจัยในครั้งนี้เท่านั้น

1.8 คำจำกัดความ

ผู้บริหารท้องถิ่น สำหรับการวิจัยครั้งนี้ผู้บริหารท้องถิ่นคือนายกเทศมนตรี ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และมีฐานะเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่น และปลัดเทศบาล ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายประจำ และมีความเจริญก้าวหน้าในอาชีพการงานตามสายงาน

เครือข่าย หมายถึง ความเชื่อมโยงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการกิจกรรมกัน ในรูปแบบของการติดต่อสื่อสาร การประสานงาน แลกเปลี่ยนความคิดเห็น แก้ไขปัญหา และการให้การสนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยมีพื้นฐานของความต้องการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่คล้ายคลึงกัน

นักบริหารมืออาชีพ หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นผู้มีความพร้อมในการบริหารงานอย่างเต็มความรู้ความสามารถ คำนึงถึงปัจจัยและเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ ก่อนการเสนอแนะ มีกระบวนการวางแผนและขั้นตอนการวางแผน มีการตัดสินใจและการดำเนินโครงการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยมีภาพลักษณ์ของการเป็นนักบริหารมืออาชีพมากกว่านักการเมืองอาชีพ

ความเป็นวิชาชีพ (Professionalism) หมายถึง ความเป็นผู้เชี่ยวชาญในสายวิชาชีพที่ทำอยู่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ หมายถึง การบริหารระบบราชการที่มีกระบวนการบริหารที่เน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ ทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน มีการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัยและเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน

ศักยภาพของเทศบาล หมายถึง จิตความสามารถในการกระทำได้อย่างใดอย่างหนึ่งของเทศบาลเพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยแบ่งศักยภาพของเทศบาล 3 ประการ ประกอบด้วย ศักยภาพด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น ศักยภาพด้านทุนทางสังคม และศักยภาพด้านการบริหารจัดการ

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล หมายถึง การปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สำหรับนำมาอธิบายในงานวิจัยเรื่อง “เครือข่ายกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย” ผู้วิจัยเห็นว่า แนวคิดที่เกี่ยวข้องที่เห็นสมควรกล่าวถึง เพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์และอธิบายผลการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่

1. แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย (Network)
2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำ (Leader and Leadership)
3. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น (Decentralization and Local Government)
4. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย (Network)

คำว่า Network หรือเครือข่าย ซึ่งหมายถึงการจัดวางอะไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นเชือก ลวด ถนน คลอง วงจรวิทยุโทรทัศน์ หรือความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลให้คล้ายตาข่ายหรือแห ได้ถูกนำมาใช้มากขึ้นในวิชาการสังคมศาสตร์ตั้งแต่ประมาณคริสต์ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา โดยมีการใช้ในรัฐศาสตร์ในระยะหลัง การใช้มีลักษณะเป็นเชิงอุปมาอุปไมย (Metaphorical) ไม่น้อย แต่ก็มีการพัฒนาเป็นหน่วยความคิด (Concept) เพื่อการวิเคราะห์ด้วยบางครั้งมีการหยิบยืมระหว่างสังคมศาสตร์สาขาต่างๆ นักรัฐศาสตร์จึงควรทราบถึงการใช้ในสังคมศาสตร์อื่นๆด้วย สำหรับการใช้ในกรณีของสังคมไทย มีการใช้เรื่องของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (*Patron-Client Relationships) และแพร่หลายมากขึ้นตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2530 ในแวดวงขององค์กรพัฒนาเอกชน แต่ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้มีต่างระดับกัน และแตกต่างกัน (พฤทธิสถาน ชุมพล, 2550: 215)

เครือข่ายเป็นรูปแบบหนึ่งของการประสานงานของบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรหลายๆ องค์กร ที่ต่างก็มีทรัพยากรของตัวเอง มีเป้าหมาย มีวิธีการทำงาน และมีกลุ่มเป้าหมายของตัวเอง บุคคลหรือ

กลุ่มเหล่านี้ได้เข้ามา ประสานงานกัน แม้อาจจะไม่มีกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอก็ตาม แต่ก็จะมีรากฐานเอาไว้ เมื่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีความต้องการขอความช่วยเหลือ หรือขอความร่วมมือจากกลุ่มอื่นๆ เพื่อแก้ปัญหา ก็จะสามารถติดต่อไปได้ในการรวมตัวเป็นองค์กรเครือข่าย องค์กรเหล่านี้ก็ยังมีความเป็นเอกเทศอยู่ เพราะการเข้าร่วมเป็นเครือข่าย เป็นการเข้าร่วมเป็นบางส่วนขององค์กรเท่านั้น (กาญจนา แก้วเทพ, 2543) สำหรับมิติของงานพัฒนา เครือข่ายถูกนำมาอธิบายในฐานะเป็น “ยุทธศาสตร์” ในการทำงานของนักพัฒนา เป็นรูปแบบการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนหมู่บ้าน ทรัพยากรบุคคลและวิทยากรชาวบ้าน เพื่อขยายแนวร่วมไปสู่การสร้างพลังในการขับเคลื่อนการพัฒนา หรือการต่อรองในระดับนโยบาย (ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2543)

2.1.1 ประเภทของเครือข่าย

เครือข่ายมีหลายประเภท ขึ้นอยู่กับสมาชิก พื้นที่ กิจกรรมหลัก วัตถุประสงค์ และโครงสร้างการดำเนินงานในลักษณะองค์กรของเครือข่ายเอง ประกอบด้วย (เสรี พงศ์พิศ, 2548: 198-200)

1) เครือข่ายแนวราบเป็นการประสานบุคคลที่อยู่ใน “ระดับ” เดียวกัน อาชีพเดียวกัน ให้มาเชื่อมประสานเป็นเครือข่ายกัน เช่น เครือข่ายเกษตรกร เครือข่ายนักพัฒนา เครือข่ายนักวิจัย เป็นต้น อาจเป็นปัจเจกบุคคลหรืออาจเป็นสถาบันก็ได้ เช่น เครือข่ายสถาบันวิจัย เครือข่ายศูนย์ข้อมูล เป็นต้น บางเครือข่ายอาจเปิดสำหรับบุคคลทั่วไป สถาบันทั่วไป ใครก็ได้ที่สนใจในเรื่องหรือประเด็นเดียวกัน

2) เครือข่ายที่มีลักษณะแนวดิ่ง เช่น การนำผู้คนจากหลากหลายอาชีพที่แตกต่างกัน มาเป็นเครือข่ายกัน เช่น เกษตรกร นักพัฒนา นักวิชาการ องค์กรทุน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความร่วมมือกัน โดยเน้นที่การให้ข้อมูลข่าวสารมากกว่าการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน เครือข่ายนี้มีมากขึ้นวันนี้เพราะการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ตช่วยให้คนไม่ว่าจะอาชีพอะไร ฐานะอะไร ระดับใด สามารถเป็นสมาชิกอย่างเท่าเทียมกัน

3) เครือข่ายส่วนใหญ่เกิดขึ้นเพื่อทำให้การสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ดีขึ้น ง่ายขึ้น และมีการร่วมมือกันในเรื่องต่างๆ ได้สะดวกและดียิ่งขึ้น และอีกบางส่วนทำให้เป็นพลังต่อรองกับอำนาจต่างๆ ได้ดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐหรือเอกชน องค์กรทุนหรือองค์กรวิชาการทำให้ได้รับความสนใจและความช่วยเหลือง่ายขึ้น

4) เครือข่ายจำนวนหนึ่งเกิดขึ้นเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือในด้านการวิจัย การศึกษา การฝึกอบรม การจัดการทรัพยากร การจัดการตลาด บางเครือข่ายแลกเปลี่ยนทรัพยากรกัน เช่น พันธุ์ไม้ พันธุ์สัตว์ ผลผลิตทางการเกษตรในท้องถิ่น (เครือข่ายยโสธรแลกข้าวกับจี๊ดเลื้อยและผลผลิต

อื่นๆ ของเครือข่ายนครศรีธรรมราช) บางเครือข่ายเน้นการรวมกันเพื่อกระตุ้นทางการเมือง วัฒนธรรม เพื่อให้สังคมเกิดสำนึกในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ป่าชุมชน การสร้างเขื่อน เป็นต้น

2.1.2 ลักษณะร่วมของเครือข่าย

รูปแบบของเครือข่ายไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายแบบใด ลักษณะเฉพาะหรือลักษณะร่วมของทุกเครือข่าย คือ (เสรี พงศ์พิศ, 2548: 201)

- 1) เป็นกลุ่มองค์กรและ/หรือบุคคลที่ร่วมกันเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์และความสนใจที่ตั้งขึ้น ร่วมกัน
- 2) เป็นเวทีเพื่อกิจกรรมทางสังคมโดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน
- 3) ดำรงอยู่ได้ยาวนาน (ไม่ใช่เฉพาะกิจ) ด้วยการสื่อสารแบบใดแบบหนึ่งที่ต่อเนื่อง
- 4) เกิดความรู้สึกร่วมกันกับโครงสร้างที่พัฒนาขึ้นมาร่วมกัน และร่วมกันรับผิดชอบ
- 5) เกิดความรู้สึกร่วมกันเป็นเจ้าของร่วมกันและความมุ่งมั่นที่จะตามมา วัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกัน รวมทั้งเครื่องมือหรือวิธีการในการดำเนินการที่คิดไว้ร่วมกัน

2.1.3 ประโยชน์ของเครือข่าย

เครือข่ายเป็นเครื่องมือหรือวิธีการทำงานร่วมกันที่มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะในกรณีที่ต้องเผชิญปัญหาต่างๆ ปัญหาที่ใหญ่โตและซับซ้อนเกินกว่าที่ใครจะเผชิญได้โดยเพียงลำพังคนเดียว เช่น เอดส์ ยาเสพติด การค้าเด็กและสตรีเพื่อการบริการทางเพศ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การพิทักษ์สิทธิชุมชน เป็นต้น การสร้างเครือข่ายหรือทำงานเป็นเครือข่ายเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดผลกระทบที่มากกว่าในระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับนานาชาติ เพราะการทำงานแบบเครือข่ายเป็นการทำงานแบบ “ประสานพลัง” (Synergy)

ประโยชน์ของการทำงานเป็นเครือข่ายอธิบายได้อีกนัยหนึ่ง คือ (เสรี พงศ์พิศ, 2548: 202)

- 1) ก่อให้เกิดผลบางอย่างที่ใครคนเดียวทำให้เกิดไม่ได้
- 2) ทำการรณรงค์ได้กว้างกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่า
- 3) ส่งอิทธิพลต่อคนอื่นในเครือข่ายและนอกเครือข่าย
- 4) ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องหรือประเด็นหนึ่ง หรือการต่อสู้หนึ่งชัดเจนมากยิ่งขึ้นเพราะมีแง่มุมหลายแง่มองจากหลายคนหลายองค์กร
- 5) ร่วมมือกันทำ แบ่งงานกันทำ
- 6) ลดงานที่ซ้ำซ้อนลง และลดการสิ้นเปลืองทรัพยากร
- 7) ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิด ประสบการณ์ แรงบันดาลใจและทักษะต่างๆ

8) ทำให้เกิดความสามัคคี ให้กำลังใจกัน และช่วยกันในรูปแบบต่างๆในบางกรณีช่วยให้สามารถระดมทุนได้ดี

2.1.4 กิจกรรมของเครือข่าย

เสรี พงศ์พิส (2548: 203) กล่าวว่า เครือข่ายทำได้หลายอย่าง เครือข่ายขององค์กรที่ทำงานเชื่อมประสานรณรงค์ ให้การสนับสนุน อย่างกรณีองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรอิสระต่างๆหรือเครือข่ายลักษณะต่างๆ ที่รวมเอาองค์กรของรัฐเข้าไป เน้นที่การทำข้อมูล การวิเคราะห์และแบ่งปันข้อมูล การรณรงค์ การฝึกอบรม การระดมพลังเพื่อให้เกิดความสามัคคี การวางแผนการทำงานร่วมกัน การบูรณาการแผน การดำเนินงานร่วมกันตามแผน และพัฒนาวาระหรือประเด็นบางอย่างร่วมกัน การบูรณาการแผน การดำเนินงานร่วมกันตามแผน และพัฒนาวาระหรือประเด็นบางอย่างร่วมกัน การเรียนรู้ประเด็นต่างๆหลากหลายรูปแบบและวิธีการตามที่เครือข่ายจะกำหนดร่วมกัน

เครือข่ายในระดับ “รากหญ้า” หรือองค์กรชุมชนก็สามารถทำเช่นที่กล่าวมาได้ รวมทั้งยังสามารถร่วมมือกัน “ลงทุน” และดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจก็ได้ ร่วมกันในการผลิต การจัดการผลผลิต การแปรรูป การตลาด การบริโภค ร่วมกันจัดระบบเศรษฐกิจชุมชน ร่วมกันจัดระบบวิสาหกิจชุมชน

กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมที่เครือข่ายขององค์กรชุมชนทำร่วมกัน ร่วมกันดำเนินการตั้งแต่การเรียนรู้ถึงการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นร่วมกันคือ การจัดการป่าไม้ชุมชน จัดการน้ำ จัดการแหล่งอาหารต่างๆ อนุรักษ์ป่า ดิน น้ำ ปลา สิ่งแวดล้อมโดยรวม

การจัดการประเด็นร่วมของชุมชน เช่น สุขภาพ กองทุน ระบบสวัสดิการ

การจัดการแก้ไขปัญหาสังคม เช่น เอดส์ ยาเสพติด การละเมิดสิทธิเด็ก เป็นต้น

2.1.5 โครงสร้างของเครือข่าย

เสรี พงศ์พิส (2548: 204) กล่าวว่า โครงสร้างของเครือข่ายนั้น ประกอบด้วย เครือข่ายเป็นทางการก็ได้ ไม่เป็นทางการก็ได้ โดยมีข้อแตกต่างอยู่ที่ว่า เครือข่ายเป็นทางการมีโครงสร้างการประสานงานอย่างเป็นทางการ ขณะที่เครือข่ายไม่เป็นทางการไม่มี โครงสร้างเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับเป้าหมาย ทรัพยากร (เวลา เงิน คน) และขึ้นอยู่กับสมาชิกเครือข่ายว่าต้องการให้มีการจัดองค์กรอย่างไร ถ้าหากสมาชิกอยากแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารอย่างเดียวก็น่าจะ แต่เครือข่ายจำนวนมากต้องการมีโครงสร้างที่เป็นทางการเพื่อบรรลุเป้าหมาย โดยเฉพาะถ้าหากว่าต้องการประสานกิจกรรมของสมาชิกด้วย เพื่อที่จะได้หลีกเลี่ยงการทำงานซ้ำซ้อน

อย่างไรก็ดี เครือข่ายไม่ใช่อะไรที่เคร่งครัดเข้มงวด สามารถเปลี่ยนแปลง บางเครือข่ายอาจจะเริ่มต้นแบบหลวมๆ นานเข้าก็เริ่มเป็นระบบและเป็นทางการมากขึ้น บางเครือข่ายอาจจะตรงกันข้าม คือเริ่มต้นอย่างเป็นทางการ และค่อยๆ เป็นเครือข่ายหลวมๆ และไม่เป็นทางการในที่สุด ขึ้นอยู่กับสมาชิกว่าต้องการแบบไหน

2.1.6 การพัฒนาเครือข่าย

แนวทางปฏิบัติในการพัฒนาเครือข่ายว่ามีทักษะหลายประการที่จำเป็นในการพัฒนาเครือข่ายอย่างมีประสิทธิภาพ คือ (พวงรัตน์ บุญญานุรักษ์, 2544)

- 1) การมีเป้าหมายของคนที่เกี่ยวข้อง คือ ต้องรู้ตัวเองว่าตัวเองต้องการอะไรในการทำงาน โดยวิชาชีพ คงไม่ใช่ทำงานให้เสร็จไปวันหนึ่งๆ หรือเอาชีวิตรอดไปแต่ละวัน จะต้องมีความหมายในชีวิตการทำงานที่แน่ชัด
- 2) การเปิดเผยตนเอง การสร้างเครือข่ายต้องเข้าสังคมเข้าร่วมกิจกรรมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งที่เป็นส่วนตัวและโดยองค์การ
- 3) การวางตัวเองให้ผ่อนคลายทั้งตนเอง และผู้อื่นคือการทำตัวเองให้เป็นธรรมชาติ สร้างความรู้สึกที่สุขสบายโดยเฉพาะเมื่ออยู่กับกลุ่มบุคคล การสร้างความเป็นธรรมชาติให้กับตนเอง จะต้องมีความมั่นใจให้กับตนเองและไม่เกิดความรู้สึกไม่ปลอดภัยหรือเสี่ยง เมื่อต้องติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่น
- 4) การมีพฤติกรรมแสดงออกที่เหมาะสม โดยต้องไม่ก้าวร้าวจนเกินไป และไม่ยอมตามจนขาดความเป็นตัวของตัวเองและรู้จักใช้สิทธิของตนเองอย่างเหมาะสม
- 5) การวิธีสร้างเครือข่ายแบบ Win-Win คือ มีความเข้าใจในความต้องการของผู้อื่น มีความไวที่จะตอบสนอง และรู้ว่าควรให้ผู้อื่นรู้และเข้าใจความต้องการของตนเองได้อย่างไร
- 6) การตระหนักต่อโอกาส คือ ต้องจับโอกาสให้ได้อย่างว่องไวรวมถึงการรู้สึกต่อความต้องการของผู้อื่นและตนเอง แล้วใช้เครือข่ายให้เกิดประโยชน์
- 7) การเข้าร่วมกิจกรรมวิชาชีพและกิจกรรมชุมชน
- 8) การมองวิชาชีพในภาพกว้างต้องพัฒนาการมองวิชาชีพให้ไกลออกไปกว่างานวิชาชีพที่ตนทำอยู่ประจำวัน มองไปให้ได้ไกลถึงระดับโลก
- 9) การติดตาม

นอกจากนี้ยังพบว่า คุณลักษณะของเครือข่ายการทำงานในมิติการบริหารงานภาครัฐมี 6 ประการ ดังต่อไปนี้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550: 36-38)

ประการแรก เครือข่ายการทำงานมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อต้องการแก้ไขปัญหา สาธารณะหรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันในนามของ ส่วนรวม (Shared Objective) หากเครือข่ายทำงานได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยปราศจากซึ่งเป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ร่วมกันระหว่างตัวแสดงหรือองค์กรต่างๆ ที่ชัดเจนแล้ว ประสิทธิภาพของการแก้ไข ปัญหาและความต่อเนื่องในการดำเนินงานของเครือข่ายย่อมมีอาจเกิดขึ้นได้

ประการที่สอง การสร้างเครือข่ายการทำงานเป็นการจัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง ในการบริหารงานระหว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันไปในทิศทางที่ สอดคล้องกัน มิใช่เป็นการยุบรวมหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกันเป็นหน่วยงานเดียว ในระบบเครือข่าย นั้น องค์กรต่างๆ ยังคงมีตัวตนที่มีความเป็นเอกลักษณ์ (Identity) และมีความเป็นอิสระ (Autonomy) จากองค์กรอื่นๆ หากแต่การที่องค์กรต่างๆ จะสามารถร่วมมือกันเป็นเครือข่ายการทำงานได้นั้น จำเป็นต้องลดระดับของความเป็นอิสระจากกันและกันบางส่วน เครือข่ายการทำงานจึงเป็นการจัด ความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่างๆ ที่สามารถสร้างความสมดุลระหว่างความ เป็นอิสระขององค์กรต่างๆ กับความพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

ประการที่สาม ได้แก่การที่หน่วยงานต่างๆ มีความสัมพันธ์กันแบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกัน และกัน (Reciprocal Relationship) กล่าวคือ ตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งแต่เพียงลำพังอาจมีศักยภาพ เทคโนโลยี ข้อมูล บุคลากร หรือทรัพยากรที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ ต้องการ การร่วมมือกันทำงานเป็นเครือข่ายจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากร และความรู้ความสามารถหรือข้อมูลต่างๆ จนอยู่ในระดับที่เพียงพอต่อการจัดการกับปัญหาที่ ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่สี่ เครือข่ายการทำงานเกิดขึ้นจากความสมัครใจ (Voluntary) ของตัวแสดง ต่างๆ เพื่อร่วมมือร่วมใจดำเนินการบางอย่างเพื่อให้วัตถุประสงค์บางประการบรรลุผล ความสมัคร ใจในการร่วมมือดำเนินงานเช่นนี้หมายความว่าไม่มีตัวแสดงหนึ่งตัวแสดงใดมีอำนาจ ควบคุมหรือสั่งการให้ตัวแสดงอื่นๆ ปฏิบัติตามความต้องการของตนได้ การทำงานในระบบ เครือข่ายต้องอาศัยการเจรจาต่อรอง การประนีประนอม และการสื่อสารทำความเข้าใจระหว่างตัว แสดงต่างๆ ภายในเครือข่าย เพื่อจูงใจให้เกิดการดำเนินงานที่สามารถนำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ตาม เป้าหมายของเครือข่ายตามที่ต้องการร่วมกันได้

ประการที่ห้า ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายในเครือข่ายเกิดขึ้นในลักษณะที่เป็น ทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งนี้เนื่องจากการแก้ไขปัญหาสาธารณะบางประการจำเป็นต้องอาศัย อำนาจอรัฐเข้าจัดการ ซึ่งจะดำเนินการได้อย่างชอบธรรมก็เมื่อหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ตามที่กฎหมายกำหนดเข้าร่วมจัดการกับปัญหาดังกล่าว เครือข่ายการทำงานจึงมักประกอบไปด้วย

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเป็นตัวแทนหลักตัวหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับตัวแสดงอื่นๆ มักเป็นไปในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ กล่าวคือหน่วยงานภาครัฐย่อมไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเหนือตัวแสดงอื่นๆ ในเครือข่ายเอกชนเช่นการส่งงานผ่านสายการบังคับบัญชาตามปกติ ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้ก็คือการผสมผสานวิธีการทำงานระหว่างตัวแสดงในภาคที่เป็นทางการและภาคที่ไม่เป็นทางการเพื่อให้การดำเนินงานของเครือข่ายขับเคลื่อนไปในทิศทางที่พึงประสงค์ร่วมกัน

ประการสุดท้าย เครือข่ายการทำงานที่สามารถดำเนินงานได้อย่างยั่งยืนจะต้องสามารถนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานหรือเพื่อการจัดการกับปัญหาสาธารณะได้อย่างเป็นรูปธรรม เครือข่ายการทำงานมิได้เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อการศึกษาหารือโดยที่มิได้มีการลงมือแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ประการใด (All Talks but no Action) ในความเป็นจริงนั้น เครือข่ายการทำงานต้องสามารถแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการร่วมมือกันในระบบเครือข่ายก่อให้เกิดประโยชน์กลับคืนสู่สังคมหรือก่อให้เกิดผลดีมากกว่าสิ่งที่ตัวแสดงต่างๆ ได้ลงแรงไป มิเช่นนั้นความร่วมมือดังกล่าวย่อมไม่สามารถอยู่ได้ในระยะยาว

กล่าวโดยสรุป การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ มีความสำคัญต่อการบริหารงานท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวอาจไม่สามารถดำเนินกิจการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างทันทั่วถึง เพราะฉะนั้น เครือข่ายการทำงานจึงเป็นการลดข้อจำกัดด้านขนาดองค์กร อุปกรณ์เครื่องมือ ศักยภาพบุคลากรในองค์กร รวมไปถึงงบประมาณ ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถจัดการปัญหาและจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับส่วนราชการ จังหวัด กรมและกระทรวงต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการช่วยดึงงบประมาณมาลงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับนั้นไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับทุกภาคส่วนจึงมีส่วนสำคัญในการบริหารงานท้องถิ่น สร้างภาพลักษณ์ของนักบริหารแบบมืออาชีพให้กับผู้บริหารท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ตลอดจนมีส่วนเสริมสร้างศักยภาพการบริหารงานของเทศบาลให้ดียิ่งขึ้น

2.2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำ (Leader and Leadership)

ภาวะผู้นำ (Leader) นี้ บางทีเรียกว่า “การเป็นผู้นำ” “หัวหน้า” หรือ “ผู้บังคับบัญชา” ก็มี ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงาน เพราะผู้นำเป็นจุดดวงประทีปขององค์การ เป็นตัวแทนขององค์การ และเป็นจุดรวมแห่งพลังร่วมของบุคคลในองค์การ ดังนั้นผู้นำจึงเป็นเสมือนหลักชัยในการดำเนินงาน โดยเฉพาะต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และต่อผลงานในส่วนรวม ความสามารถและลักษณะของผู้นำมีส่วนสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคุณภาพและคุณค่าขององค์การ ที่จะสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานในองค์การหรือหน่วยงานราชการนั้นๆ เป็นอย่างดี นอกจากนี้ผู้นำยังเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงานอีกด้วย โดยนัยนี้ ภาวะผู้นำจึงมีความสำคัญต่อผู้ร่วมงาน ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ต่อสถาบัน และต่อความสำเร็จขององค์การเป็นอเนกประการ

การศึกษาเรื่องผู้นำหรือภาวะผู้นำนี้ ส่วนสำคัญเป็นเรื่องเกี่ยวกับตัวผู้นำ และการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆของผู้นำ ในฐานะผู้ใช้อิทธิพล (Influencer) เพื่อเป็นมรรควิธีให้บังเกิดอิทธิพล (Influence) ต่อพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้อยู่ใต้อิทธิพล (Influencee) หรือผู้ตาม (Follower) ในสถานการณ์ต่างๆกัน ผู้นำในฐานะผู้ใช้อิทธิพล และ/หรืออำนาจที่จะปฏิบัติการให้บังเกิดความร่วมมือประสานงานกันเพื่องานบรรลุวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะในการบริหารงานแล้ว การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานนั้นมีอยู่เป็นอันมาก เพราะอำนาจในทางบริหารเป็นอำนาจที่มีขอบเขตกว้างขวางและใกล้ชิดกับผู้อื่นมาก (สมพงษ์ เกษมสิน, 2523: 219) นอกจากนี้ความจำเป็นประการสำคัญของผู้นำที่จะทำงานได้บรรลุผลก็คือ เขาจะต้องมี “ผู้ตาม” กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือความเต็มใจของบุคคลที่จะปฏิบัติตามคำสั่งและยอมรับในการเป็นหัวหน้าของผู้นำ ซึ่งในแง่ของผู้ตามก็จะต้องมีการพิจารณาว่าถ้าเขาปฏิบัติตามที่ผู้นำต้องการแล้วเขาจะสามารถได้รับสิ่งที่ตัวเขา (ผู้ตาม)ปรารถนาหรือต้องการได้มากน้อยเพียงใดด้วย (ไพลิน ผ่องใส, 2531: 262)

ผู้นำ (Leader) คือ บุคคลที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติ ความเชื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อพฤติกรรมของบุคคลหนึ่งบุคคลใด (อรุณ รักธรรม, 2540: 195) และบุคคลที่ได้รับการยอมรับหรือยกย่องให้เป็นผู้นำ และต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถอันเกิดจากตัวของเขาเองจนเป็นที่ยอมรับหรือยกย่องของกลุ่มให้เป็นผู้นำและนำกลุ่มไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย (วิเชียร วิทย์อุดม, 2548: 2) นอกจากนี้ ผู้นำตามทัศนะของบุญทัน ดอกไธสง (2535: 266) คือ

- 1) ผู้ที่มีอิทธิพลต่อกลุ่มชนเพื่อให้พวกเขามีความตั้งใจที่จะบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ
- 2) เป็นผู้นำ และผู้แนะนำ เพราะผู้นำต้องช่วยเหลือกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดตาม

ความสามารถ

3) ผู้นำไม่เพียงแต่ยืนอยู่เบื้องหลังกลุ่มที่คอยแต่วางแผนและผลักดัน/แต่เขายืนอยู่ข้างหน้ากลุ่มและนำกลุ่มเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย

จากความหมายของผู้นำที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยขอให้นิยามของผู้นำ คือ บุคคลที่ได้รับการยอมรับจากกลุ่มคนในกลุ่มให้ขึ้นมามีอิทธิพลในการกำหนดพฤติกรรมและความรู้สึกของคนในกลุ่ม เพื่อก่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม มุ่งให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยการที่จะมาเป็นผู้นำนั้นอาจจะมาจากการได้รับการเลือกตั้ง การได้รับการแต่งตั้ง หรืออาจจะได้รับการยกย่องให้ขึ้นมาเป็นหัวหน้า

2.2.1 ประเภทและแบบของผู้นำ

ศาสตราจารย์ Flippo (1966 อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, 2523: 221) แยกประเภทของผู้นำออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ผู้นำประเภทนิเสธ (Negative Leadership) หมายถึง ผู้นำที่ใช้วิธีการบริหารไปในทางที่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานเกิดความเกรงกลัว จำต้องปฏิบัติตามที่ผู้นำปรารถนา โดยอาศัยอำนาจหน้าที่เป็นเครื่องมือ ผู้นำประเภทนี้มีลักษณะเป็นเผด็จการหรือรวบอำนาจมากที่สุด

2) ผู้นำประเภทปฏิฐาน (Positive Leadership) หมายถึง ผู้นำที่ใช้วิธีการในการบริหารไปในทางที่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมแสดงความคิดเห็น และน้อมนำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นชอบในเหตุผลของการที่จะปฏิบัติงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้นำประเภทนี้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย ให้เสรีภาพแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติราชการ มากกว่าประเภทแรก การใช้อำนาจเป็นไปในลักษณะที่มุ่งจะก่อให้เกิดความเลื่อมใสและศรัทธาในการปฏิบัติงาน โดยอาศัยอำนาจบาบริเป็นเครื่องมือมากกว่าการใช้อำนาจหน้าที่

ในส่วนของแหล่งที่มาของอำนาจของผู้นำ Kinicki and Williams (n.d.: 232-233) ได้เขียนในหนังสือ Management a Practical Introduction ว่า อำนาจบังคับบัญชา (Authority) คือสิทธิที่ในการกระทำหรือการสั่งการ เป็นสิ่งที่มาพร้อมกับตำแหน่งงานที่รับผิดชอบ อำนาจ (Power) คือการที่บุคคลหนึ่งสามารถมีอิทธิพลต่อผู้อื่นซึ่งต้องยอมทำตามคำสั่ง โดยทั่วไปในองค์กรจะมีแหล่งที่มาของอำนาจของผู้นำดังนี้ คือ

1) อำนาจโดยชอบตามกฎหมาย (Legitimate Power) คือ อำนาจที่ทุกคนได้มาพร้อมกับตำแหน่งงานที่ได้รับมอบหมายในองค์กร โดยจะมีอำนาจเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาในการสั่งการ และเป็นที่ยอมรับว่ามีความชอบธรรมที่จะสร้างอิทธิพลผ่านอำนาจหน้าที่ ซึ่งอำนาจในลักษณะนี้จะส่งผลกระทบทั้งในด้านบวกและด้านลบ

2) อำนาจการให้รางวัล (Reward Power) คือ อำนาจที่ส่งผลต่อพฤติกรรมโดยที่ผู้จัดการมีอำนาจหน้าที่ในการให้รางวัลกับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งรางวัลนี้มีตั้งแต่การยกย่องสรรเสริญ การเพิ่มค่าตอบแทนหรือการให้การยอมรับไปจนถึงการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง

3) อำนาจการลงโทษ (Coercive Power) คือ การใช้อำนาจหน้าที่ที่ผู้จัดการมีในการลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีทั้งการใช้คำพูดหรือการเขียนตำหนิ การลดตำแหน่งไปจนถึงการไล่ออกในบางสถานการณ์อาจมีค่าปรับและการทำทัณฑ์บน ดังนั้น อำนาจประเภทนี้ต้องมีการใช้อย่างเหมาะสม เนื่องจากสถานภาพเป็นผู้จัดการมักถูกมองในด้านลบอยู่เสมอ นั้น อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพนักงานเพิ่มขึ้น

4) อำนาจจากความเชี่ยวชาญ (Expert Power) คือ การสร้างอิทธิพลจากการเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือมีความรู้เฉพาะทาง เป็นผู้ที่มีข้อมูลที่สำคัญหรือเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายข่าวสารที่เข้าใจงานที่ได้รับมอบหมายนี้เกิดขึ้นจากการสั่งสมทักษะและประสบการณ์

5) อำนาจในการอ้างอิง (Reference Power) คือ อำนาจที่มาจากความประทับใจบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งอาจจะมาจากบุคลิกภาพ วิสัยทัศน์การเป็นผู้นำ ทักษะ ทศนิยมหรือการโน้มน้าวผู้ติดตามทำให้ผู้อื่นเคารพนับถือ มีความชื่นชม ศรัทธา จนถึงกับต้องการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีหรือยึดเอาเป็นแบบอย่าง แหล่งที่มาของอำนาจประเภทนี้จะมาจากลักษณะส่วนบุคคลมากกว่าจากตำแหน่งหรือสถานภาพที่เป็นทางการ

การศึกษาแบบของผู้นำจะเป็นการช่วยชี้ให้เห็นพฤติกรรมของผู้นำและลักษณะการดำเนินงานขององค์กรได้เป็นอย่างดี สำหรับแบบของผู้นำนี้ได้มีการแยกศึกษาพิจารณาเป็นหลายแบบหลายอย่าง สุดแต่จะพิจารณาแบบของผู้นำในลักษณะใด เช่น พิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้นำ สถานการณ์ ภาวะแวดล้อม การปฏิบัติงานหรือลักษณะของสังคม ฯลฯ ศาสตราจารย์ Flippo (1966 อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, 2523: 221-225) ได้พิจารณาแบบของผู้นำจาก ลักษณะและวิธีการใช้อำนาจ และลักษณะวิธีการทำงานไว้ดังนี้

1) พิจารณาลักษณะและวิธีการใช้อำนาจ การศึกษาพิจารณาของผู้นำแบบนี้ได้รับความนิยมแพร่หลาย ในการศึกษาพิจารณาอาจแยกลักษณะของผู้นำประเภทนี้ได้ 3 แบบ คือ

(1) ผู้นำแบบอัตตนิยม (Autocratic Leaders) ผู้นำแบบนี้เรียกว่า “แบบอิตาเลียน” เป็นผู้นำที่ถืออำนาจเป็นใหญ่ มีลักษณะถือตัวและเชื่อมั่นตนเองมาก ชอบวางท่าทางใหญ่โต ไม่ค่อยรับฟังหรือให้เกียรติผู้อื่น ผู้นำแบบนี้จะเน้นสมรรถภาพของการทำงาน และต้องการขยายอำนาจของตนออกไปในทุกวิถีทางด้วยวิธีการต่างๆเท่าที่จะกระทำได้

(2) ผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissez-Faire Leaders) ผู้นำที่ใช้อำนาจแบบนี้บางทีเรียกว่า Freerein Leaders ผู้นำแบบนี้มักทำหน้าที่คล้ายบารุชไปรษณีย์ การใช้อำนาจควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา

มีอยู่น้อย บรรดาผู้ได้บังคับบัญชาต่างก็มีเสรีในการที่จะวินิจฉัยสั่งการหรือหันเหให้เรื่องราวต่างๆ เป็นไปตามอรรถาสัย ผู้ที่เป็นหัวหน้าคอยแต่มองนามหรือผ่านเรื่องเท่านั้น จะหาความรับผิดชอบจากภาวะผู้นำแบบนี้ได้ยากมาก

(3) ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leaders) ผู้นำแบบนี้เป็นแบบอย่างที่ดีว่าดีที่สุด ผู้นำแบบนี้เรียกว่าเป็นพวกใจกว้าง คือถืออำนาจของกลุ่มเหนือกว่าตนเอง จะดำเนินการบริหารงานสิ่งใดก็มักจะกระทำไปในนามของกลุ่ม เพราะต้องการให้เกิดความร่วมมือร่วมใจจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย การบริหารงานจะเน้นหนักไปในทางที่จะให้เกิดความเข้าใจอันดีกันเสียก่อน และมีความต้องการให้เกิดผลงานจากการที่ตนได้รับความนิยมนยกย่องเป็นสำคัญ เพื่อเป็นเครื่องสนับสนุน

Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro (1977: 482-485) แบ่งแบบฉบับของความเป็นผู้นำออกได้เป็นสามประเภทคือ แบบเผด็จการ แบบประชาธิปไตยและแบบปล่อยเสรี โดยสามารถจำแนกตามตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 2.1 ลักษณะของผู้นำ

แบบเผด็จการ	แบบประชาธิปไตย	แบบปล่อยเสรี
1. ผู้นำเป็นผู้กำหนดนโยบายทั้งหมด 2. เทคนิคและขั้นตอนของกิจกรรมจะถูกบอกโดยผู้มีอำนาจที่ละเอียดอย่าง ทั้งนี้เพื่อให้ขั้นตอนในอนาคตมีความไม่แน่นอนน้อยเป็นส่วนใหญ่ 3. ผู้นำมักจะบอกการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งและกำหนดว่าสมาชิกแต่ละคนจะต้องเป็นผู้ร่วมงานกับใคร 4. ผู้มีอำนาจเหนือมีแนวโน้มที่ชมหรือวิพากษ์วิจารณ์งานของสมาชิกแต่ละคนเป็นการส่วนตัว ปลีกตัวออกมาอยู่ห่างๆ จากการเข้าไปมีส่วนร่วมในกลุ่มอย่างจริงจัง ยกเว้นในกรณีที่จะแสดงวิธีทำงานให้ดูเท่านั้น	1. นโยบายทั้งหมดเป็นผลจากการอภิปรายและการตัดสินใจของกลุ่ม โดยมีหัวหน้าคอยให้กำลังใจและความช่วยเหลือ 2. สัดส่วนของกิจกรรมที่จะทำในอนาคตจะได้จากในระหว่างเวลาที่อภิปรายกับขั้นตอนโดยทั่วไปที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมายของกลุ่มจะถูกสร้างขึ้นและมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการปรึกษาเกี่ยวกับเทคนิคต่างๆนั้น ผู้นำจะเสนอแนะวิธีเพื่อเลือกให้สองวิธีหรือมากกว่า ซึ่งจากวิธีเหล่านี้จะสามารถตัดสินใจเลือกเอาอันใดอันหนึ่งได้ 3. สมาชิกมีเสรีภาพที่ทำงานกับใครก็ได้ที่ตนได้เลือกไว้และการแบ่งงานกันทำปล่อยให้เป็นเรื่องของกลุ่ม 4. หัวหน้าจะชมหรือวิพากษ์วิจารณ์งานอย่างตรงไปตรงมาหรือคำนึงถึงข้อเท็จจริงและพยายามจะเป็นสมาชิกของกลุ่มโดยสม่ำเสมอเพื่อให้กำลังใจ แต่จะไม่ลงมือทำงานมากเกินไป	1. การให้เสรีภาพในการตัดสินใจของกลุ่มและของบุคคลอย่างเต็มที่ โดยผู้นำเข้าไปมีส่วนร่วมน้อยที่สุด 2. ผู้นำจะเป็นผู้จัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่างๆให้และกำชับไว้อย่างชัดเจนว่าเขาจะจัดหาข่าวสารให้หากถูกขอร้อง เขาจะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมอื่นใดอีกในการอภิปรายเกี่ยวกับงาน 3. ผู้นำจะไม่เข้าไปมีส่วนร่วมใดๆเลย 4. ผู้นำจะไม่ค่อยวิพากษ์วิจารณ์กิจกรรมต่างๆของสมาชิกอย่างทันทีทันควันบ่อยนัก หากไม่ถูกถาม และไม่พยายามที่จะประเมินผลหรือควบคุมวิถีทางของเหตุการณ์

2) พิจารณาจากลักษณะวิธีการทำงาน การศึกษาพิจารณาจากลักษณะการทำงานแบ่งออกเป็น 4 แบบ คือ

(1) ผู้นำแบบเจ้าระเบียบ (Regulative Leaders) ผู้นำแบบนี้มักจะถือระเบียบแบบแผนเป็นสำคัญ ไม่ชอบให้มีการเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติงานของผู้นำแบบนี้มีลักษณะทั่วไปคล้ายกับผู้นำแบบอิตินิยม การวินิจฉัยสั่งการมักจะใช้ระเบียบแบบแผนหรือตัวกฎหมายเป็นเครื่องมือ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้นำที่ใช้วิธีปฏิบัติงานแบบนี้ต้องการความเป็นระเบียบเป็นสำคัญ จะทำ

อะไรก็ต้องระมัดระวังและยั้งคั้งไว้ก่อน และมักจะยกเหตุผลทางระเบียบการนี้ขึ้นเป็นข้ออ้างในการปฏิบัติงาน มากกว่าที่จะยกตัวเองขึ้นเป็นจุดเด่นอย่างแบบอัตนิยม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำหรือหัวหน้างานกับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปในลักษณะเจ้านายกับลูกน้อง ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องระวังตัวแฉ การติดต่อสื่อสารมักเป็นไปในรูปการติดต่อสื่อสารทางเดียว (One-Way Communication)

(2) ผู้นำแบบบงการ (Directive Leaders) ผู้นำแบบนี้ชอบปฏิบัติงานแบบใช้อำนาจคล้ายแบบอัตนิยม ผู้นำแบบนี้ทราบแต่วิธีการสั่งงานอย่างเดียว แต่ไม่รู้จักวิธีการสอนแนะนำการทำงาน ขาดหลักมนุษยสัมพันธ์ คือทำงานแบบสั่งการอย่างเดียวเพื่อแสดงว่ามีอำนาจ บรรยากาศของการทำงานเต็มไปด้วยความหวาดกลัวและหวาดเกรง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาคำเนินไปในรูปพิธีการเสียเป็นส่วนใหญ่

(3) ผู้นำแบบจูงใจ (Persuasive Leaders) การทำงานของผู้นำแบบนี้นิยมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมพิจารณา เพื่อแสดงความคิดเห็นเพื่อหาทางบรรเทาความต่อต้าน ทั้งเป็นการชักชวนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาคล้อยพินิจ การติดต่อระหว่างกันก็เป็นไปในรูปของการติดต่อสื่อสารสองทาง (Two-Way Communication) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา มักเป็นไปในรูปของกลุ่มที่มีความสามัคคีธรรมสูง ผลสำเร็จของงานเป็นผลของส่วนรวม

(4) ผู้นำแบบร่วมใจ (Participative Leaders) การปฏิบัติของผู้นำแบบนี้ส่วนใหญ่นำคล้ายกับการใช้อำนาจแบบประชาธิปไตยและแบบจูงใจ คือ นิยมการปรึกษาหารือและเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา โดยยึดหลักการประนีประนอมและการเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันในฐานะเพื่อนร่วมงาน ชอบใช้คำว่า “เรา” แทนตัว อันเป็นสัญลักษณ์ของหมู่คณะ กลุ่ม หรือองค์การ ความแตกต่างระหว่างผู้นำแบบจูงใจกับแบบร่วมใจอยู่ที่แบบ 3 ต้องใช้ศิลปะการจูงใจในเมื่อประสงค์จะให้ผู้ร่วมงานปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใด และในกลุ่มผู้ร่วมปฏิบัติงานนั้นอาจมีผู้ไม่ให้ความร่วมมือก็ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องน้อมนำหรือจูงใจให้ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นด้วย หรือคล้อยตามความคิดเห็นที่ผู้นำประสงค์จะให้ปฏิบัติตาม ส่วนผู้นำแบบร่วมใจนั้น มักนิยมใช้วิธีการก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการแสดงความคิดเห็นและการปฏิบัติตามเมื่อเห็นด้วยกับแนวปฏิบัติหรือข้อตกลงนั้นแล้ว

การบริหารงานขององค์กรต่างๆ ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นองค์การภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม มักจะได้ยินเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของผู้ใต้บังคับบัญชาต่อหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาของตนอยู่เสมอว่า ขาดภาวะผู้นำหรือมีภาวะผู้นำไม่เหมาะสม ซึ่งถ้าหากเป็นความจริงตามเสียงวิพากษ์วิจารณ์นั้นแล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานให้บรรลุสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ไม่มากนักน้อย (กุลธนา ธนาพงศธร, 2542: 99)

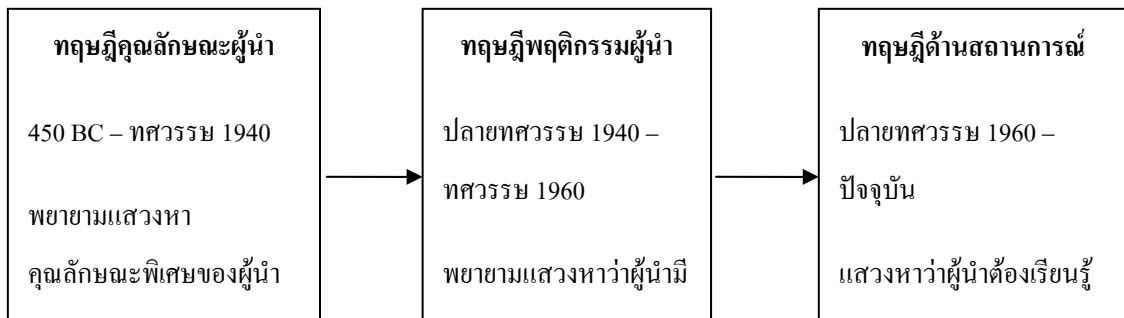
ภาวะการนำหรือประมุขศิลป์ คือ การที่ผู้นำใช้กำลังกาย กำลังสมอง และกำลังทรัพย์ เพื่อให้ผู้อื่นกระทำการหนึ่งสิ่งใดคล้อยตามวัตถุประสงค์ของตน และเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม การจงใจ หรือคล้อยใจต้องไม่เป็นการบังคับต้องได้รับความยินยอมพร้อมใจจากผู้ตาม (ดิน ปรัชญพฤทธิ์ และคณะ, 2514: 18) เป็นศิลปะแห่งการกระทำของบุคคลหนึ่งเพื่อให้ได้รับสิ่งที่ต้องการ โดยที่ทำให้ผู้อื่นรู้สึกชอบหรือพอใจในตัวเขาด้วย (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ, 2524: 8) เป็นภาวะของการมีอิทธิพลแฝงอยู่ในตัวบุคคลที่เป็นผู้นำและคาดว่าจะนำไปสู่บุคคลอื่นๆ (สร้อยตระกูล (ติวานนท์) อรรถมานะ, 2545: 191) ในองค์การปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายขององค์การที่ได้ตั้งไว้ ดังนั้นภาวะการเป็นผู้นำที่ดีมีสมรรถภาพจึงเป็นลักษณะที่องค์การทุกองค์การปรารถนาอย่างยิ่ง โดยเฉพาะระบบราชการซึ่งต้องปฏิบัติงานตอบสนองความต้องการของสาธารณะนั้นภารกิจยิ่งมีความสำคัญ ยิ่งใหญ่ และกว้างขวางมากกว่าองค์การภาคเอกชนอื่นๆ ขนาดของระบบราชการเองก็ใหญ่กว่าองค์การอื่นๆ ดังนั้นภาวะการเป็นผู้นำจึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อระบบราชการเป็นพิเศษ

2.2.2 ทฤษฎีภาวะผู้นำ

ทฤษฎีภาวะผู้นำได้มีการศึกษามาเป็นเวลานาน ซึ่งมีความคิดเห็นหลากหลายจากนักวิชาการที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันและมีการพัฒนามาเป็นลำดับ ในที่นี้จะกล่าวถึงทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ ทฤษฎีความเป็นผู้นำเชิงพฤติกรรมศาสตร์ และทฤษฎีความเป็นผู้นำตามสถานการณ์ ที่กำลังได้รับความสนใจศึกษาในปัจจุบันดังนี้

2.2.2.1 ทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ (Trait Theories of leadership)

ทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ (Trait Theories of Leadership) เป็นทฤษฎีที่มีความเก่าแก่เกิดก่อนทฤษฎีความเป็นผู้นำเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Theories of Leadership) และทฤษฎีความเป็นผู้นำตามสถานการณ์ (Situational or Contingency Theories of Leadership) โดยในแต่ละทฤษฎีนั้นจะมีแนวทางการศึกษาที่แตกต่างกัน โดยได้แสดงรายละเอียดดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 พัฒนาการทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำในองค์การ

แหล่งที่มา: สุนทร วงศ์ไวยวรรณ และเสน่ห์ จัยโต (2545: 160)

จากภาพที่ 2.1 จะเห็นถึงพัฒนาการและแนวทางการศึกษาของแต่ละทฤษฎีว่ามีความแตกต่างกันกล่าวคือ ทฤษฎีคุณลักษณะผู้นำเป็นทฤษฎีที่เกิดขึ้นก่อน และมีจุดมุ่งเน้นที่การพยายามแสวงหาคุณลักษณะพิเศษของผู้นำ หลังจากนั้นจึงเกิดทฤษฎีพฤติกรรมผู้นำ ซึ่งมีจุดเน้นที่การพยายามแสวงหาว่าผู้นำมีพฤติกรรมกี่แบบ และพฤติกรรมแบบไหนที่มีประสิทธิผลมากที่สุด หลังจากนั้นจึงเกิดทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ โดยทฤษฎีนี้จะมองว่า พฤติกรรมของผู้นำที่จะประสบความสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ไม่มีรูปแบบพฤติกรรมรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่เหมาะสมกับทุกสถานการณ์ ผู้นำต้องเรียนรู้และปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่มีความแตกต่างให้ได้ จึงจะเป็นผู้นำที่ประสบความสำเร็จ

ทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ (Trait Theories of Leadership) ทฤษฎีลักษณะผู้นำนี้เป็นแนวคิดที่ส่วนใหญ่ได้มาจากนักจิตวิทยา (อรุณ รักธรรม, 2538: 339) ซึ่งศึกษาคุณลักษณะและคุณสมบัติของผู้นำ ด้วยการกระทำโดยการแยกผู้นำที่ประสบความสำเร็จ แล้วศึกษาถึงความเหมือนและความแตกต่างแล้วจึงทำการศึกษามีคุณลักษณะใดบ้างที่เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดลักษณะแห่งความเป็นผู้นำ ซึ่งเป็นการพยายามแสวงหาลักษณะของผู้นำที่ประสบความสำเร็จว่ามีลักษณะประการใดที่ส่งผลหรือเอื้อต่อการให้บุคคลคนหนึ่งก้าวขึ้นไปสู่การเป็นผู้นำที่ประสบความสำเร็จ

นักวิชาการที่ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้นำว่าควรมีลักษณะเช่นใดหลายท่าน ซึ่งผู้วิจัยได้พยายามรวบรวมมาจากหนังสือและเอกสารต่างๆ โดยขอยกตัวอย่างดังนี้

Kirkpatrick and Locke (1991 อ้างถึงใน Robbins and Coulter, 2546: 205) ได้สรุปความแตกต่างของคุณลักษณะของผู้นำกับผู้ที่มิได้เป็นผู้นำไว้ 6 ประการ ดังนี้

1) Drive มีพลังความพยายามและความปรารถนาอันแรงกล้าที่จะฟันฝ่าอุปสรรคทำงานที่รับผิดชอบประสบผลสำเร็จ

2) Desire to Load มีความมุ่งมั่นที่จะมีอิทธิพลหรือนำผู้อื่นโดยการจูงใจให้ผู้อื่นร่วมทำงานด้วยความเต็มใจ

3) Honesty and Integrity มีความซื่อสัตย์และความมั่นคงในความคิด และการกระทำเพื่อให้ได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ที่เกี่ยวข้อง

4) Self-Confident มีความเชื่อมั่นในตัวเองสูง เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความเชื่อมั่นในตัวผู้นำและพร้อมที่จะปฏิบัติตามการตัดสินใจของผู้นำ

5) Intelligence มีความเฉลียวฉลาด สามารถรวบรวม วิเคราะห์ และประมวลผลข้อมูลเพื่อสร้างวิสัยทัศน์ และตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้อง

6) Job-Relevant Knowledge ผู้นำมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีเกี่ยวกับองค์การ อุตสาหกรรม และเทคนิคการปฏิบัติงาน เพื่อประกอบการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง

Davis (1967 อ้างถึงใน สร้อยตระกูล (ติวานนท์) อรรถมานะ, 2545: 191) ได้สรุปลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ ซึ่งจำเป็นสำหรับภาวะการณเป็นผู้นำที่มีประสิทธิผลในทัศนะของเขาไว้ในหนังสือ Human Relationa at Work

1) ความเฉลียวฉลาด (Intelligence) หมายถึง ความหลักแหลมในการวิเคราะห์ปัญหา หรือวิเคราะห์สัมพันธภาพระหว่างบุคคลที่ยุ่ยากซับซ้อน รวมตลอดถึงความสามารถในการรับรู้ (Perceive) คิดต่อสื่อสาร และจูงใจบุคคลอื่นๆ ผู้นำนั้นมีแนวโน้มที่จะฉลาดกว่าผู้ตามโดยเฉลี่ย แต่ระดับความเฉลียวฉลาดที่ต่างกันก็ไม่จำเป็นต้องมีมากนัก

2) การบรรลุวุฒิภาวะทางสังคม (Social Maturity) ผู้นำมีแนวโน้มที่จะสนใจเรื่องทั่วไปอย่างกว้างขวาง และผู้นำต้องมีความมั่นคงทางอารมณ์ไม่หวั่นไหวง่าย ทั้งมีกิจกรรมต่างๆ มากมายด้วย เขาต้องทนต่อภาวะคับข้องใจได้สูง ไม่มีทัศนคติเป็นปฏิปักษ์ต่อสังคม พร้อมกันนั้นก็ต้องมีความเชื่อมั่นในตนเองและมีความเคารพตนเองอย่างพอสมควร

3) การมีการจูงใจภายในและมีแรงขับทางด้านความสำเร็จ (Inner Motivation and Achievement Drives) ผู้นำโดยทั่วไปมักจะมีแรงขับทางการจูงใจโดยมุ่งสู่ความสำเร็จในระดับที่สูงขึ้นไปเป็นลำดับ เขามักจะตอบสนองแรงจูงใจภายในโดยมุ่งทำงานที่ได้รางวัลประเภทความพอใจในสิ่งซึ่งจับต้องไม่ได้ มากกว่าที่จะได้มาซึ่งรางวัลอันเป็นสิ่งภายนอกที่มักจะจับต้องได้

4) การมีทัศนคติทางด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Attitudes) บรรดาผู้นำที่ประสบความสำเร็จและเป็นที่ยอมรับกันนั้น มักจะทำงานได้สำเร็จโดยอาศัยการพึ่งพาบุคคลอื่น อันได้แก่ผู้ตามหรือเพื่อนร่วมงานของเขา ดังนั้นเขาจึงสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสังคมและพัฒนาทักษะทางด้านมนุษยให้สูงขึ้น

Marguart and Engel (n.d. อ้างถึงใน จุฬา เทียนไชย, 2547: 139-141) ได้เขียนบทความชื่อ “HRD Competencies for a Shrinking World” โดยได้ระบุถึงทักษะของความเป็นผู้นำว่า ควรประกอบไปด้วยคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

1) ปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ ทักษะอย่างแรก คือ ผู้นำต้องรู้จักที่จะปรับตนเอง และองค์การของตนให้เข้ากับสภาพการณ์ที่อยู่รอบตัวไม่ว่าจะเป็นเรื่องภายในหรือภายนอกประเทศ ผู้นำหรือผู้บริหาร จะต้องมีความรู้ลึกที่ไวต่อสิ่งรอบด้าน และต้องเข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องของสังคม ผู้นำจำเป็นที่จะต้องมีความสามารถมากกว่าการจัดการให้องค์การของตนสอดคล้องกับสภาพต่างๆ เหล่านั้น แต่จะต้องรับรู้และยอมรับที่จะปรับตนเอง รวมถึงผู้ใต้บังคับบัญชาให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ประเภทที่บริหารเหมือนเมื่อ 10 ปีที่แล้ว แล้วยังยึดรูปแบบเดิมอยู่ไม่ใช่ทักษะในประเด็นนี้

2) การติดต่อสื่อสาร ทักษะของผู้นำประเด็นที่สอง จะเกี่ยวข้องกับการสื่อสารจากการที่นักวิชาการ 2 ท่าน ใช้เวลาศึกษา และเฝ้าสังเกตความสำเร็จของนักบริหารหลายๆท่าน พบว่า ผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพนั้น สามารถติดต่อสื่อสารได้เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นการเขียน การสนทนา หรือแม้แต่การติดต่อสื่อสารด้วยกิริยาท่าทาง ผู้นำประเภทที่เก่งแต่พูดหรือเขียนเก่ง นับว่ายังไม่เพียงพอต้องเก่งทั้ง 2 ด้าน จึงจะถือว่าสมบูรณ์

3) การพัฒนาบุคลากรอื่น ประเด็นที่สาม ผู้นำจำเป็นต้องมีทักษะในด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทักษะด้านนี้ หมายถึง ความสามารถในการพัฒนาสภาพที่เอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้ การฝึกอบรม การแลกเปลี่ยนข่าวสาร ตลอดจนประสบการณ์ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการทำงานกับผู้ใต้บังคับบัญชา การสร้างสรรค์องค์การ เพื่อตอบสนองสิ่งแปลกๆใหม่ๆให้เข้ามาช่วยในการศึกษาและเรียนรู้ของบุคลากรในองค์การ ทักษะในประเด็นนี้มีลักษณะที่ผู้บริหารต้องมีบทบาทในการให้การศึกษา และฝึกอบรมพนักงานให้มากขึ้น จากประเด็นนี้เราจะเห็นได้ว่าแนวความคิดของการบริหารงานใหม่ๆ เช่น การรีอับระบบ (Reengineering) ยังดำเนินการในลักษณะที่ว่านี้ ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ผู้บริหารจะลดตัวลงมาเป็นผู้ให้บริการเสียเอง

4) ความคิดสร้างสรรค์ ในประเด็นที่สี่ ผู้นำจะต้องมีทักษะในด้านการสร้างสรรค์ อยู่ นั่นก็คือ สามารถที่จะมีความคิดริเริ่มในการแก้ไขปัญหา รวมถึงการตัดสินใจ สิ่งเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการแข่งขันทางการตลาดในยุคโลกาภิวัตน์ นอกจากนี้ ผู้นำจะต้องมีความสามารถในการถ่ายทอด หรือสร้างบรรยากาศที่จะเป็นผู้นำสนับสนุนให้พนักงานได้เห็นแบบอย่างที่ดีในเรื่องความคิดสร้างสรรค์

5) พร้อมรับความรู้ใหม่ ประเด็นที่ห้า ถือว่าเป็นทักษะที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ ผู้นำจะต้องมีความพร้อมที่จะเรียนรู้ ความรู้หรือทักษะใหม่ๆ พร้อมที่จะปรับปรุงตนเองอยู่เสมอ

โดยเฉพาะขณะนี้ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ผู้นำจึงต้องพร้อมในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ประเภทที่ฉันถูกคนเดียว คนอื่นคิดหมดนั่น ถือว่าเป็นผู้นำยุคเต่าล้านปี

Mintzberg (1960 อ้างถึงใน Kinicki and Williams, n.d.: 21-22) ได้เสนอแนวทางการกำหนดคุณลักษณะของผู้บริหารโดยใช้บทบาท 10 ประการ โดยแยกออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1) บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Roles) ผู้บริหารต้องติดต่อสื่อสารกับบุคคลต่างๆทั้งภายในและภายนอกองค์กร จึงเกี่ยวข้องกับบทบาทดังนี้ คือ

(1) การสร้างบทบาทสมมติต่าง ๆ ต่อผู้อื่น เช่น การให้คำปรึกษาแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่แสดงออกถึงภาพพจน์ขององค์กร

(2) การเป็นผู้นำ เป็นบทบาทที่ต้องรับผิดชอบในการกระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ว่าจะเป็นความสำเร็จ หรือความล้มเหลว ลักษณะการเป็นผู้นำนั้นจะต้องแสดงความคิดเห็นของการตัดสินใจเรื่องการฝึกอบรม การจูงใจ และระเบียบวินัยของทุกคน

(3) การประสานงาน บทบาทนี้จะต้องเหมือนเป็นนักปกครองที่ต้องร่วมงานกับบุคคลอื่นนอกองค์กรและการสร้างพันธมิตรเพื่อช่วยให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

2) บทบาทด้านข้อมูลข่าวสาร (Informational Roles) คือ การควบคุมการเผยแพร่และการเป็นนักพูด ตามแนวคิด Mintzberg เขาเชื่อว่างานที่สำคัญส่วนหนึ่งของผู้บริหารคือการจัดการด้านข้อมูล เพราะการมีข้อมูลที่ถูกต้องจะช่วยให้การตัดสินใจที่ต้องใช้ไหวพริบได้ถูกต้อง

(1) การควบคุม ควรเริ่มตระหนักถึงการใช้ประโยชน์จากข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ หรือการรวบรวมเล็กน้อยๆ เช่น จากการพูดคุยกับผู้ใต้บังคับบัญชาที่บังเอิญพบระหว่างทางเดิน

(2) การเป็นผู้เผยแพร่ ผู้บริหารจำเป็นต้องเห็นความสำคัญในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้กับพนักงาน ไม่ว่าจะผ่านอีเมลล์หรือการประชุม

(3) การเป็นนักพูด ผู้บริหารมักถูกคาดหวังว่าจะต้องเป็นนักการทูตที่ควบคุมสีหน้า ท่าทางและมีการพูดจาที่เหมาะสมกับงานขององค์กรที่นำเสนอบุคคลทั่วไป

3) บทบาทในการตัดสินใจ (Decisional Roles) ผู้บริหารต้องใช้ข้อมูลในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาหรือการหาความได้เปรียบทางการแข่งขัน ซึ่งบทบาทการตัดสินใจประกอบไปด้วย

(1) บทบาทของผู้ประกอบการ ผู้บริหารที่ดีมักจะถูกคาดหวังให้เป็นเหมือนผู้ประกอบการในการริเริ่ม สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรมใหม่ๆ

(2) การเผชิญกับความยุ่งยาก ผู้บริหารต้องสามารถจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น โดยไม่ได้คาดคิดมาก่อน เช่น ผลกระทบจากสถานการณ์การเงินระหว่างประเทศที่มีผลต่อสินค้า ซึ่งต้องการผู้บริหารเข้ามาแก้ไขปัญหาลำนี้ได้อย่างถูกต้องทันที

(3) การจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากไม่มีเวลาหรือเงินมากพอ ดังนั้นผู้บริหาร ต้องจัดวางระบบการจัดสรรทรัพยากร และการใช้อย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(4) การเป็นนักเจรจาต่อรอง คือการเป็นผู้เจรจาต่อรองในการปฏิบัติงานกับบุคคล ต่างๆ มากมาย ทั้งในและนอกองค์กรเพื่อบรรลุผลสำเร็จที่กำหนดไว้

2.2.2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมภาวะผู้นำ

ในเมื่อการศึกษาตามทฤษฎีเกี่ยวกับคุณลักษณะของภาวะผู้นำไม่สามารถให้คำตอบที่ ชัดเจนเกี่ยวกับภาวะผู้นำได้ จึงทำให้นักวิชาการเชิงพฤติกรรมศาสตร์จำนวนหนึ่งหันมาศึกษาที่ พฤติกรรมอันแท้จริงที่ผู้นำแสดงออกมาเมื่อมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจากการศึกษาวิจัย ของนักวิชาการมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ (Ohio State) และมหาวิทยาลัยมิชิแกน (Michigan) เมื่อ ค.ศ. 1445 ได้ค้นพบทฤษฎีภาวะผู้นำแบบสองมิติ กล่าวคือ

ในส่วนของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอได้เสนอผลงานการศึกษาวิจัยถึงพฤติกรรม ของผู้นำแบบสองมิติ โดยมิติแรกเป็นพฤติกรรมของผู้นำที่เน้น โครงสร้างของงานหรือให้ ความสำคัญของงานเป็นหลัก ส่วนมิติที่สอง เป็นพฤติกรรมของผู้นำที่ให้ความสำคัญต่อ ความสัมพันธ์กับบุคคลเป็นใหญ่ ผลการศึกษาวิจัยค้นพบว่า ผู้นำที่มีพฤติกรรมตามมิติแรก (คือมุ่ง งานเป็นหลัก) จะพยายามกำหนดโครงสร้างเกี่ยวกับบทบาทของทั้งตนเองและผู้ใต้บังคับบัญชาใน การปฏิบัติงานต่างๆรวมทั้งดำเนินการวางแผนและแนวทางปฏิบัติให้ผู้ใต้บังคับบัญชานำไปปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นความสำเร็จของงานเป็นสำคัญ ในทางตรงข้าม ผู้นำที่มีพฤติกรรมตามมิติที่สอง (คือมุ่ง คนเป็นหลัก) จะพยายามสร้างบรรยากาศของความไว้วางใจระหว่างตัวผู้นำกับผู้ใต้บังคับบัญชา สนใจรับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชาและสนับสนุนให้เกิดความสามัคคีขึ้นในกลุ่ม ผู้ปฏิบัติงานร่วมกัน นอกจากนี้ยังค้นพบอีกว่า ผู้นำที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการผลิตมีความ โน้มเอียงที่จะเป็นผู้นำแบบมิติแรกซึ่งมักจะประสบกับปัญหาเรื่องการร้องทุกข์, การขาดงาน, การ มาทำงานสาย และการลาออกจากงาน ในทางตรงข้าม ผู้นำที่มีได้มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านผลิต มักจะโน้มเอียงที่จะเป็นผู้นำมิติที่สอง

ในทำนองคล้ายคลึงกัน การศึกษาวิจัยของนักวิชาการมหาวิทยาลัยมิชิแกนได้เสนอ ทฤษฎีพฤติกรรมของผู้นำแบบสองมิติเช่นเดียวกัน เพียงแต่มีข้ออธิบายถึงความแตกต่างระหว่าง ผู้นำทั้งสองแบบเพิ่มเติมออกไปกล่าวคือผู้นำให้ความสำคัญกับงานจะมีพฤติกรรมที่รวมความสนใจ ทั้งหลายอยู่ที่งานการผลิต เทคนิคและวิธีปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานและจะพิจารณาคนในลักษณะที่

เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายโดยจะกำหนดมาตรฐานของงานอย่างเข้มงวด กำหนดรายละเอียดของวิธีทำงานให้ทุกคนปฏิบัติตาม ตลอดจนสอดส่องควบคุมการทำงาน และผลงานที่ได้รับอย่างใกล้ชิด ส่วนผู้นำที่ให้ความสนใจกับคน จะคำนึงถึงความสัมพันธ์และความรู้สึกของผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนสนับสนุนให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจพยายามสร้างความไว้วางใจและความเชื่อถือให้แก่ทุกคน นอกจากนี้ การศึกษาวิจัยดังกล่าวยังค้นพบว่ากลุ่มงานที่มีประสิทธิภาพทางการผลิตมากที่สุดจะมีผู้นำที่ให้ความสำคัญทั้งกับงานและกับคน และผู้นำที่มีประสิทธิภาพทางการผลิตมากที่สุด จะมีผู้นำที่ให้ความสำคัญทั้งกับงานและคน และผู้นำที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด คือผู้นำที่ให้การสนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชาให้กลุ่มบุคคลต่างๆ ช่วยหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แทนที่จะตัดสินใจเองเพียงลำพัง (กุลธนา ธนาพงศธร, 2542: 100-101)

กลุ่มทฤษฎีพฤติกรรมภาวะผู้นำยังไม่สมบูรณ์ เพราะไม่สามารถที่จะบอกเราได้ด้วยความแม่นยำว่า รูปแบบผู้นำแบบใดจะทำให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์การได้ บางครั้งรูปแบบผู้นำแบบหนึ่งประสบความสำเร็จในสถานการณ์หนึ่ง แต่กลับพบความล้มเหลวในอีกสถานการณ์หนึ่ง ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติความสำเร็จของงานมิได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยภาวะผู้นำแต่เพียงปัจจัยเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยสถานการณ์อื่นๆ ด้วย (Situational Conditions) ด้วยเหตุนี้ จึงได้เกิดกลุ่มทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำกลุ่มใหม่ที่ให้ความสำคัญต่อปัจจัยสถานการณ์อื่นๆ ดังกล่าว (พิทยา บวรวัฒนา, 2543: 73)

2.2.3 แรงผลักดันที่ทำให้เกิดภาวะผู้นำแบบต่างๆ

การที่ได้ศึกษาพิจารณาถึงแบบและภาวะผู้นำต่างๆ ทั้งที่พิจารณาในแง่ของการใช้อำนาจในการบริหารงานและการปฏิบัติงานแล้วก็ตาม แต่การที่เกิดแบบของผู้นำประเภทต่างๆ ขึ้นมานั้น น่าจะได้ศึกษาถึงสาเหตุ หรือแรงผลักดันที่ทำให้เกิดผู้นำประเภทต่างๆ ขึ้น ซึ่งอาจแยกพิจารณาปัจจัย ซึ่งเป็นแรงผลักดันที่สำคัญได้ดังต่อไปนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2523: 225-27)

2.2.3.1 แรงผลักดันที่เกิดจากนักบริหาร นักบริหารหรือผู้นำย่อมมีคุณลักษณะที่สำคัญในการที่จะสร้างสรรค์ให้งานขององค์การดำเนินไปได้เช่นไร และในตัวผู้บริหารนั่นเองก็ประกอบด้วยคุณธรรมหลายประการที่มีผลต่อการบริหารงาน เช่น

1) ทศนคติของนักบริหาร หัวหน้างานหรือนักบริหารบางคนที่มีความเชื่อมั่นว่า ตนเองเท่านั้นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการที่จะวินิจฉัยสั่งการใดๆ ให้ถูกต้อง เพราะเป็นผู้มีความรอบรู้และประสบการณ์มาแล้วเป็นอย่างดี ทศนคติเช่นนี้ย่อมสร้างสรรค์ให้นักบริหารผู้นั้นเป็นผู้นำแบบเผด็จการ

2) ทักษะที่มีต่อผู้ได้บังคับบัญชา นักบริหารหรือหัวหน้างานบางคนไม่มีความเชื่อมั่นหรือไว้วางใจในตัวผู้ได้บังคับบัญชา หรือในบางกรณีก็มีความคิดฝังใจว่า ที่ได้เคยมอบหมายให้ผู้ได้บังคับบัญชาไปปฏิบัติจัดทำ แล้วงานนั้นล้มเหลว จึงขาดความเชื่อมั่นและมีทัศนคติไม่ดีต่อผู้ได้บังคับบัญชา ทักษะเช่นนี้ย่อมสร้างสรรค์ให้ผู้หน้านั้นไม่สามารถเป็นผู้นำแบบร่วมมือร่วมใจได้

3) ทักษะในฐานะเป็นหัวหน้างาน นักบริหารงานหรือหัวหน้างานบางคนมีความเชื่อว่า เมื่อเป็นหัวหน้างานแล้วจะต้องรับผิดชอบงานทั้งหมดขององค์กรหรือหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และเมื่อมีความคิดเช่นนี้ ก็จะต้องพยายามที่จะควบคุมการปฏิบัติงานต่างๆ เพื่อลดความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นให้น้อยที่สุด เมื่อผู้บริหารเกิดความหวั่นไหวต่อการเสี่ยงภัยเช่นนี้ จึงยอมไม่ปรารถนาที่จะให้ผู้อื่นมาร่วมในการตัดสินใจด้วย ความสำนึกเช่นนี้ย่อมทำให้ นักบริหารผู้นั้น กลายเป็นผู้นำประเภทยึดตนเองเป็นใหญ่ คือ ผู้นำแบบอัตตาธิปไตย

2.2.3.2 แรงผลักดันที่เกิดจากผู้ได้บังคับบัญชา ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนสำคัญในอันที่จะสร้างสรรค์หรือก่อให้เกิดบุคลิกภาพของผู้นำแบบใดก็ได้ หากอิทธิพลนั้นมีมากอย่างเพียงพอ อาจกล่าวถึงสาเหตุที่ผู้ได้บังคับบัญชาช่วยสร้างสรรค์ภาวะผู้นำให้แก่หัวหน้างานได้ ดังนี้คือ

1) ผู้ได้บังคับบัญชามีความต้องการความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงไร หากผู้ได้บังคับบัญชามีความต้องการที่จะมีอิสระต่อการทำงานมาก ก็จะช่วยสร้างสรรค์ให้เกิดผู้นำแบบประชาธิปไตย

2) ความพร้อมของผู้ได้บังคับบัญชาที่จะเข้าร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจ มีผู้ได้บังคับบัญชาจำนวนไม่น้อยที่พยายามจะรับผิดชอบมากกว่ารับผิดชอบ กล่าวคือ พยายามหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบที่ผู้บังคับบัญชาจะมอบให้ และเมื่อได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบมาแล้วก็จะพยายามหลีกเลี่ยงอย่างที่สุด ภาวะเช่นนี้ย่อมเป็นการผลกระทบระความรับผิดชอบให้กลับคืนไปสู่ผู้บังคับบัญชา กลายเป็นผู้นำที่ไม่สามารถจะรับความร่วมมือร่วมใจจากผู้ได้บังคับบัญชาได้

3) ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ขององค์กรของผู้ได้บังคับบัญชาได้อย่างไร ในกรณีที่ผู้ได้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างถ่องแท้ ก็ย่อมจะเกิดความรู้สึกที่ไม่ปรารถนาจะเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น หรือตัดสินใจในการบริหารงานขององค์กร ผู้ได้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานลักษณะดังกล่าวนี้ จะก่อให้เกิดแนวโน้มในการสร้างผู้บังคับบัญชาแบบเผด็จการขึ้น

4) ความรู้และความสามารถของผู้ได้บังคับบัญชา ในกรณีที่ผู้ได้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงานไม่มีความรู้ความสามารถ หรือขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ไม่ได้รับการ

ฝึกฝนให้แสดงความคิดเห็น หรือไม่มีความมั่นใจในตนเองที่จะแสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจ โดยเกิดความหวาดกลัวว่างานนั้นเป็นสิ่งที่ยากลำบาก และอาจนำเอาความยุ่งยากมาสู่ตนได้ ในกรณีเช่นนี้ย่อมผลักดันในการแสดงความคิดเห็นไปให้ผู้เฒ่าผู้แก่เพียงคนเดียว หัวหน้างานจึงต้องตกอยู่สภาพของหัวหน้างานที่ไร้ที่พึ่งและกลายเป็นผู้นำแบบเผด็จการไปโดยปริยาย

2.2.3.3 แรงผลักดันที่เกิดจากสภาวะการณ์แวดล้อม สภาวะการณ์แวดล้อมมีอิทธิพลต่อภาวะผู้นำเป็นอันมาก เพราะเหตุว่าผู้นำขององค์การจะต้องคอยปรับตัวและปรับองค์การให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมให้ได้เป็นอย่างดีที่สุด ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดขององค์การนั่นเอง สภาวะแวดล้อมต่างๆที่มีอิทธิพลต่อภาวะผู้นำ อาจได้แก่

1) ลักษณะของหน่วยงาน หน่วยงานต่างๆย่อมมีลักษณะขององค์การคล้ายกับบุคคล เช่น หน่วยงานทางธุรกิจ หน่วยงานทางรัฐกิจ หน่วยงานทางทหาร หน่วยงานการให้บริการ หน่วยงานการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้า และหน่วยงานที่ไม่หวังผลกำไร ฯลฯ เป็นต้น ธรรมชาติและลักษณะของหน่วยงานเช่นนี้ย่อมสร้างทัศนคติและค่านิยมของหน่วยงานให้ปรากฏแก่สาธารณะ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการสร้างบุคลิกภาพของหัวหน้างานในองค์การนั้นด้วย

2) อิทธิพลของกลุ่มบุคคลในองค์การ เป็นที่ยอมรับกันว่า การปฏิบัติงานขององค์การนั้น มุ่งหวังที่จะสร้างสรรค์พลังร่วมของกลุ่ม ดังนั้นความสำเร็จของงานจึงอยู่ที่ความผูกพัน และความร่วมแรงร่วมใจของบุคคลในกลุ่มเป็นสำคัญ และความผูกพันของกลุ่มนั้นย่อมขึ้นอยู่กับประสบการณ์ ความยอมรับนับถือ และการมีจุดประสงค์ร่วมกันของกลุ่มด้วย กลุ่มใดที่เคยปฏิบัติงานร่วมกันมาด้วยดี กลุ่มนั้นจะมีสมรรถภาพในการทำงานของกลุ่มสูง แต่กลุ่มที่มีความยอมรับนับถือซึ่งกันและกันน้อย กลุ่มนั้นจะประสบความสำเร็จได้โดยยาก ซึ่งอิทธิพลกลุ่มนี้มีผลต่อการบริหารงานและการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำขององค์การมาก

3) สภาพของปัญหาและการบริหารงานนั้น การบริหารย่อมมีปัญหาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเป็นอันมาก ในบางกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นก็เป็นเรื่องปกติ แต่ในบางกรณีก็เป็นเรื่องเร่งด่วน ในกรณีเช่นนี้ นักบริหารหรือหัวหน้างานจำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความสามารถของตนเอง วินิจฉัยปัญหาไปแต่โดยลำพัง จะมัวรอขอคำแนะนำจากผู้ร่วมงานหรือผู้เชี่ยวชาญต่างๆย่อมไม่ทันการ ลักษณะเช่นนี้ก็ย่อมผลักดันให้ผู้เฒ่าผู้แก่ขององค์การนั้นเป็นผู้นำแบบในแบบหนึ่งก็ได้

2.2.4 องค์ประกอบที่มีผลต่อความสำเร็จของการใช้ภาวะผู้นำ

ผู้นำหรือหัวหน้างานในองค์การต่างๆ ย่อมแสดงให้เห็นถึงความรู้ความสามารถได้จากผลการปฏิบัติงาน ดังนั้นการวัดความสามารถของนักบริหารหรือหัวหน้างานจึงวัดจากผลผลิตของงาน และการใช้ทรัพยากรในการบริหารว่าได้ใช้ไปในวิธีที่ดีที่สุดเพียงใด อันก่อให้เกิดประโยชน์หรือ

ผลตอบแทนให้แก่องค์กรนั้นสูงสุดหรือไม่ เหตุนี้จึงน่าจะได้พิจารณาถึงองค์ประกอบต่างๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานขององค์กรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำ ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2523: 228)

2.2.4.1 การจัดระบบบริหารในองค์กร (Management System) ระบบบริหารจัดการว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานขององค์กร และความสำเร็จของผู้นำเป็นอันมาก ระบบบริหารเป็นส่วนหนึ่งของบุคลิกภาพขององค์กร ที่มีลักษณะรวมถึงการจัดองค์การ การแบ่งงาน การจัดระบบข่าวสาร การควบคุมการปฏิบัติงานและปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเสมือนกรอบขอบข่ายในการทำงานขององค์กร ที่ผู้บริหารหรือหัวหน้างานจะต้องพึงระมัดระวังอยู่เสมอ เพื่อให้การบริหารงานองค์กรดำเนินไปด้วยความราบรื่นเรียบร้อย และเป็นการเสริมสร้างภาวะผู้นำของหัวหน้างานในการที่จะเพิ่มพูนผลขององค์กรให้สูงขึ้น

2.2.4.2 แบบของผู้นำ แบบของผู้นำมีหลายแบบดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นหรือขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือตัวผู้นำนั้นเป็นสำคัญ สำหรับในกรณีที่จะเพิ่มพูนผลผลิตให้แก่องค์การนั้น อาจศึกษาพิจารณาแบบของผู้นำได้เกี่ยวกับผลผลิตขององค์กรดังนี้ คือว่าผู้นำนั้นเป็นผู้นำแบบยึดงานเป็นหลัก (Job Center or Task Oriented) หรือผู้นำแบบมุ่งที่จะส่งเสริมสัมพันธภาพระหว่างผู้นำกับผู้ใต้บังคับบัญชา (Employee Center or Relationship Oriented) ผู้นำแบบมุ่งที่จะส่งเสริมสัมพันธภาพกับผู้ร่วมงานยอมให้ผลผลิตขององค์กรมากกว่าผู้นำที่มุ่งเน้นในผลงาน อย่างไรก็ตาม ผู้นำประเภทใดจะเหมาะสมกับงานอย่างไร และสถานการณ์อย่างไรรั้น เป็นเรื่องที่จะต้องใช้ความวินิจฉัยพิจารณาให้รอบคอบเหมาะสมอีกครั้งหนึ่ง

2.2.4.3 ปัจจัยแวดล้อมต่างๆ องค์ประกอบที่มีผลในด้านการผลิตต่อภาวะผู้นำนั้น นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ประการแล้ว ปัจจัยในที่นี้นับว่าเป็นปัจจัยที่ลักษณะขอบเขตกว้างอยู่มาก กล่าวคือให้รวมเอาลักษณะต่างๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว ลักษณะสำคัญเหล่านี้ได้แก่ ลักษณะของผู้บังคับบัญชา ลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชา ขนบธรรมเนียมประเพณี เวลาและโอกาส ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่มีอิทธิพลต่อการที่จะเสริมสร้างภาวะผู้นำให้เป็นไปในลักษณะใด และลักษณะนั้นๆ จะมีประโยชน์ต่อการเพิ่มผลผลิตขององค์กรหรือไม่เพียงใดด้วย

การจัดองค์การในปัจจุบันส่วนใหญ่ยึดหลักแห่งอำนาจเป็นหลัก หรือเป็นศูนย์กลางขององค์กร กล่าวคือ ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดจะอยู่ข้างบนสูงสุดของแผนผังองค์กร และถัดลงมาก็จะเป็นผู้บริหารที่มีตำแหน่งต่ำกว่าตามลำดับในลักษณะรูปปิรามิด วิธีการจัดองค์การในลักษณะนี้ถือว่าเป็นมรดกตกทอดมาจากสมัยหลังการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมซึ่งล้าสมัย และไม่สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในทุกวันนี้ โดยเฉพาะในยุคแห่งข้อมูลข่าวสารที่ทำให้ทุกอย่างเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วกว่าในอดีตหลายเท่าตัว การบริหารองค์การให้ประสบความสำเร็จ และสามารถเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนนั้น ไม่อาจยึดหลัก “อัสวินม้าขาว” อีกต่อไปแล้ว แม้ว่าผู้นำยังมี

ความสำคัญ และมีความจำเป็นต้องมีอยู่ก็ตาม บทบาทของผู้นำจะต้องเปลี่ยนแปลงไปจากบทบาทผู้นำในอดีต ผู้นำไม่สามารถจะเป็นผู้คิด และสั่งการในทุกเรื่องอีกต่อไปแล้ว เพราะการแข่งขันเป็นไปอย่างรวดเร็ว ไร้รูปแบบที่แน่นอน ไร้พรมแดน และมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น แต่ผู้นำจะต้องเป็นนักคิด นักฟัง นักพูด และนักปลุกกระดม โดยกระจายอำนาจออกจากตนเองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทำหน้าที่คล้ายกับโค้ชฟุตบอลในการจัดวางผู้เล่นตำแหน่งต่างๆ ให้เหมาะสมเพื่อให้สามารถแข่งขันชนะคู่แข่ง (ไพศาล สุริยะวงศ์ไพศาล, 2547: 13)

กล่าวโดยสรุป ผู้บริหารท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารและเป็นผู้นำในองค์กร ซึ่งบทบาทของผู้นำเป็นปัจจัยหลักในการระบุดึงทิศทางขององค์กร ผู้นำต้องเป็นผู้ประสานงานโดยมอบหมายงานให้ผู้ได้บังคับบัญชานำไปปฏิบัติ มีทักษะในการจูงใจและบริหารผู้ได้บังคับบัญชาที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน เพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ และตรงตามนโยบายที่กำหนดไว้ ดังนั้นบทบาทและหน้าที่ของผู้นำจึงเป็นตัวแปรที่สำคัญที่จะทำให้การบริหารงานเกิดผลสัมฤทธิ์ และผู้บริหารท้องถิ่นถือว่ามีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการทำงานของเครือข่ายกับทุกภาคส่วนเป็นอย่างมาก

การบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นผู้ประสานงานกลุ่ม โดยมอบหมายงานตามความเชี่ยวชาญของแต่ละแผนก/ฝ่ายเพื่อนำไปปฏิบัติ และในการวางแผนพัฒนาเทศบาลนั้น อาจจะมีการระดมความคิด (Brainstorm) หรือผู้บริหารท้องถิ่นวางแผนพัฒนาเพียงผู้เดียว ในกรณีหลังนี้จะเกิดขึ้นกับผู้นำที่มีความเชี่ยวชาญ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้ช่วงเลือกตั้งและตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่น นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นควรมีภาวะความเป็นผู้นำสูง (Leadership) เพราะระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องแสดงภาวะความเป็นผู้นำของท้องถิ่นออกมา และแสดงความมั่นใจในการนำพาเทศบาลให้กับประชาชนได้เห็นว่า หากได้ตัวเขาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นจะทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างราบรื่น และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากที่สุด และในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระด้านการบริหารงานบุคคล ดังนั้นผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความเป็นวิชาชีพต้องแสดงศักยภาพในการกำหนดอัตราค่าจ้าง การบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การลงโทษและการให้รางวัล การพัฒนาบุคลากรและการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึงการรักษาระบบคุณธรรม (Merit System) ของข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างส่วนท้องถิ่นพร้อมกันไปด้วย

นอกจากนี้การดำเนินการรูปแบบเครือข่ายการทำงาน ผู้บริหารท้องถิ่นถือว่ามีความสำคัญ และมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการทำงานของเครือข่ายกับทุกภาคส่วนเป็นอย่างมาก องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ ผ่านบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล ดังนั้นผู้บริหารท้องถิ่นควรมีภาวะความเป็นผู้นำสูง (Leadership) มีความเป็นวิชาชีพ (Professionalism) และมีลักษณะของการเป็นนักบริหารมืออาชีพมากกว่าการเป็นนักเมืองอาชีพเหมือนครั้งแต่ก่อน เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับองค์กร ตลอดจนเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงาน เทศบาลให้ดียิ่งขึ้น

2.3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น (Decentralization and Local Government)

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะในวงวิชาการรัฐศาสตร์ เป็นคำที่มีความหมายตรงกันข้ามกับคำว่ารวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ซึ่งแปลว่าระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจการตัดสินใจในการบริหารกิจการต่างๆ ทั่วประเทศ (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2540: 209) การกระจายอำนาจเป็นการมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง การบริหารท้องถิ่นมีงบประมาณ เจ้าหน้าที่เป็นของตนเองและมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่อง ประยูร กาญจนดุล (2523: 129) กล่าวว่าหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น (Decentralization) เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชา เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น

การกระจายอำนาจนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไปจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจของรัฐบาลกลาง ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้รับมอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย ทั้งนี้เพราะ เมื่อรัฐบาลกลางได้มอบหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปจัดทำแล้ว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ผลดี รัฐบาลกลางจะต้องมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่นั้นๆ ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526: 4)

ดังนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นตามระบบการกระจายอำนาจจึงมีองค์ประกอบทั่วไป 4 ประการคือ 1) มีฐานะเป็นนิติบุคคล 2) มีอิสระในการบริหารงาน 3) มีงบประมาณของตนเอง และ 4) คณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่นนั้น (อุทัย หิรัญโต, 2523: 1-4) สอดคล้องกับประยูร กาญจนดุล (2523: 129-130) ที่กล่าวว่า การที่จะรู้ว่ามีกระจายอำนาจ

ปกครองหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองซึ่งมี 3 ประการ ดังนี้

1) การแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลและองค์การของรัฐบาลต่างๆ ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็ยิ่งนับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง กับมีความอิสระในการจัดบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงคอยควบคุมให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าบังคับบัญชาหรืออำนวยความสะดวก

2) การเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นองค์กรแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ เช่น สภาเทศบาล สภาจังหวัดที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้หลักการกระจายอำนาจปกครองจึงมีหลักการตรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งถือการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญ เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่างๆ ผู้ดำเนินการปกครองได้รับการแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง มิใช่เป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น การเลือกตั้งถือว่าเป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งองค์กรที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหารก็นับว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์

3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีความอิสระในการดำเนินการตามหน้าที่ (Autonomy) กล่าวคืออาจดำเนินการที่ได้รับมอบหมายได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ได้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ถ้าองค์การใดไม่มีความอิสระเช่นนี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อเสนอนะหรือให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.3.1 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิจิต ชีรเวกิน (2541: 267-268) ได้ให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมโดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยเนื้อด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบนระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐานคือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดคือรากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบที่สำคัญยิ่งขาดอันหนึ่งก็คือการขาดพื้นฐานในท้องถิ่น

2) การกระจายอำนาจมีความสำคัญในเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะสัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้นๆมีส่วนร่วมร่วมมือร่วมแรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงไม่เพียงแต่เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนาระบบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคมในแง่การสร้างรายได้ ความเจริญในด้านต่างๆในท้องถิ่น

อุดม ทุมโฆสิต (2548: 184-185) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นภายหลังการกระจายอำนาจควรมีลักษณะดังนี้

1) ท้องถิ่นต้องมีอิสระทางการเมือง สามารถเลือกผู้นำ ผู้ปกครองและกำหนดข้อบังคับขึ้นมาปกครองตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง และมีอิสระในการบริหาร โดยมีอิสระในการตัดสินใจและการดำเนินงาน เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆของท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง

2) ท้องถิ่นต้องมีความสามารถในการพึ่งตนเองสูง มีความสามารถทั้งด้านการดำเนินงานที่ต้องให้บริการประชาชน มีความสามารถในการหารายได้มาหล่อเลี้ยงตัวเอง มีวุฒิภาวะทางด้านการบริหารจัดการอย่างเพียงพอที่จะดำเนินการต่างๆได้ด้วยตนเอง

3) ท้องถิ่นต้องมีสมรรถนะสูงในการให้บริการประชาชน เพราะท้องถิ่นอยู่ใกล้กับปัญหามากที่สุด จึงย่อมเข้าใจปัญหาจนสามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงกับความต้องการของท้องถิ่นมากกว่าบริการที่จัดโดยรัฐบาลกลาง

4) ท้องถิ่นต้องมีความสามารถทางด้านการบริหารจัดการสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

5) ท้องถิ่นที่ดีต้องพร้อมที่จะให้ประเมินและตรวจสอบได้ การควบคุมและการตรวจสอบที่ดีต้องเป็นการควบคุมและตรวจสอบจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของท้องถิ่น ไม่ใช่มาจากรัฐบาลกลาง

2.3.2 รัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

เจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญ 2550 คือ การกระจายอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น จึงมีบทบัญญัติที่ชัดเจน โดยสรุปดังนี้

1) รัฐต้องให้อิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การกำกับดูแลจะทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

3) ให้มีคณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในรูปไตรภาคี ทำหน้าที่กระจายอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจหน้าที่และรายได้เพิ่มให้กับท้องถิ่นเป็นสำคัญ

4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น มีวาระคราวละ 4 ปี

5) ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

6) ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในรูปไตรภาคี มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง และให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น

7) เพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รับมอบหมายได้เป็นอย่างดี รัฐบาลควรส่งเสริมในเรื่องการกระจายอำนาจดังนี้ (วิระศักดิ์ เกียรติเทพ, 2548ข: 4-5)

1) การผลักดันเรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานการณ์ในปัจจุบันยังพบว่าส่วนราชการจำนวนมากยังคงต้องการที่จะรักษาสถานภาพของตนโดยการไม่สนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจที่กำหนดขึ้น โดยพยายามอ้างว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อม หรือไม่มีความสามารถ การผลักดันของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจังจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการกลางและส่วนภูมิภาคให้เกิดความเข้าใจใหม่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถเพียงพอที่จะจัดบริการสาธารณะในชุมชนได้ อาจมีส่วนสนับสนุนให้การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความราบรื่นตามแผนที่กำหนดได้

2) การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ข้าราชการและบุคลากรของส่วนราชการจำนวนมากมีความกังวลในการถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือระบบการบริหารงานบุคคลในระดับท้องถิ่น บุคลากรเหล่านี้ขาดความมั่นใจว่าจะได้รับการดูแลภายใต้ระบบคุณธรรม (Merit System) ที่จะทำให้อำนาจการถ่ายโอนไปสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยที่ไม่ถูกกลั่นแกล้งจากนักการเมืองท้องถิ่น ได้รับความก้าวหน้าในหน้าที่การงานตามความรู้ความสามารถ ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการเหมาะสมกับหน้าที่การงานและความรู้ความสามารถ ความไม่ชัดเจนเช่นนี้ย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการถ่ายโอนบุคลากรและต่อการกระจายอำนาจในภาพรวม และถือเป็นประเด็นเร่งด่วนที่ควรมีการกำหนดแนวนโยบายให้มีความชัดเจนในระยะเวลาอันสั้นนี้

นอกจากนี้บุคลากรฝ่ายประจำซึ่งหมายถึงพนักงานเทศบาลที่มาจากการแต่งตั้งบางส่วนเข้าสู่ตำแหน่งโดยระบบอุปถัมภ์ เช่น เป็นเด็กฝากของฝ่ายการเมือง หรือหัวคะแนน ยิ่งไปกว่านั้น พนักงานเทศบาลมีลักษณะเป็นข้าราชการของประเทมิใช่ของท้องถิ่น มีการขอโอนย้ายไปมาเพื่อเลื่อนระดับกันอยู่ตลอดเวลา ความผูกพันกับท้องถิ่นมีไม่มากเท่าที่ควร (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2546: 106)

3) การพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่องภายใต้ข้อจำกัดทางการคลัง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย นอกจากนี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพของการใช้จ่ายและการบริหารโครงการต่างๆ เพื่อให้เกิดความประหยัดและคุ้มค่า โดยอาจใช้วิธีการบริหารงานสมัยใหม่เข้ามาช่วยดำเนินการ เช่น การจ้างเหมาภาคเอกชนให้เข้าร่วมจัดบริการสาธารณะ การเกณฑ์แรงงานชุมชนร่วมกันจัดกิจกรรมต่างๆ ฯลฯ เป็นต้น วิธีการเหล่านี้จะช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นลงได้ และยอมทำให้มีเงินงบประมาณเหลือมากพอในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างยั่งยืน

2.3.3 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความมุ่งหมายของการมีองค์การหรือหน่วยงานโดยให้มีการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นนั้น สืบเนื่องมาจากวัตถุประสงค์ทางด้านการปกครองของรัฐที่มุ่งที่จะกระจายอำนาจให้แก่ องค์การหรือหน่วยงานเพื่อทำการปกครองตนเอง ลดการบริหารงานของรัฐเพื่อที่รัฐจะได้มุ่งบริหารงานในระดับชาติทั้งในด้านความมั่นคงหรือการต่างประเทศเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวม ในบรรดาผู้สนับสนุนแนวความคิดให้มีการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local Self Government) นั้น ส่วนใหญ่เน้นถึงความจริงที่ว่า “รัฐบาลกลางไม่สามารถสอดส่องดูแลและจัดบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องและเพียงพอ” หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้ารัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองแล้ว องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถจัดบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้ดีกว่าการจัดบริการให้ประชาชนในท้องถิ่นโดยส่วนกลาง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความต้องการที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมอันเป็นลักษณะเฉพาะตัวของท้องถิ่น อาทิเช่น ความแตกต่างทางสังคมและวัฒนธรรมหรือประเพณีนิยมทางประวัติศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ ความได้เปรียบและเสียเปรียบทางเศรษฐกิจ ตลอดจนขั้นหรือระดับของการพัฒนาและปัจจัยอื่นๆ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ Lewis (1958 อ้างถึงใน ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 1) ที่ว่า “ถ้าประเทศด้อยพัฒนาต้องการจะพัฒนาเศรษฐกิจให้สำเร็จ สิ่งแรกที่ต้องทำคือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการปกครอง โดยให้หมู่บ้านและอำเภอที่ห่างไกลความเจริญได้มีการปกครองตนเอง และแนวความคิดในหมู่นักรัฐศาสตร์ซึ่งเลื่อมใสในลัทธิเสรีนิยม สนับสนุนการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามทัศนะที่ว่า เป็นการสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและเป็นรากฐานในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สอนให้ประชาชนรู้สึว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการบริหาร เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับและปกป้อง ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการเมืองระดับชาติต่อไป (ประหยัด หงษ์ทองคำ และคณะ, ม.ป.ป.: 14)

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปแบบของการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนนั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดพื้นที่ (โกวิท พวงงาม, 2548: 29-30) เป็นรูปแบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการ

ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2534: 11) เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้ และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการปกครองตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตนเอง การกระจายอำนาจปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองดังกล่าว โดยหลักการของระบอบประชาธิปไตยแล้ว ถือว่าเป็นผลดีแก่การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนรวม และเป็นการให้การศึกษาทางการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนด้วยการปฏิบัติด้วยตนเอง ย่อมจะเป็นการศึกษาที่ได้ผลอย่างแท้จริง (ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2529: 40) และจากความหมายต่างๆ ข้างต้นสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้สาระสำคัญดังนี้

2.3.3.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2.3.3.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเองเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

2.3.3.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ข้อบังคับ เป็นต้น

2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

2.3.3.4 องค์การที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ

ในแบบมหานคร คือกรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

2.3.3.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหา และวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย (อุทัย หิรัญโต, 2523: 2)

2.3.4 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

อมร รักษาศักดิ์ และคณะ (2543: 177-178) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1) การจัดระเบียบการปกครองของชุมชนที่มีอาณาเขตแน่นอน แต่ไม่มีอำนาจอธิปไตยหรืออิสระไปจากรัฐ หมายความว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดอาณาเขตการปกครองแน่นอน เพื่อทราบพื้นที่รับผิดชอบและป้องกันการงานซ้ำซ้อนพื้นที่ที่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (บางประเทศยอมให้มีพื้นที่ซ้ำซ้อนหรืออาจแบ่งกันทำ)

ส่วนที่ว่า “ไม่มีอำนาจอธิปไตยหรือเป็นอิสระไปจากรัฐ” นั้นก็เพราะแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอาณาเขตปกครองที่แน่นอน มีจำนวนประชากรที่มีความหนาแน่นพอสมควรอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ปกครอง รวมทั้งมีองค์กรนิติบัญญัติและบริหารเพื่อดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นเองก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมบางอย่าง ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐได้ เช่น ในด้านการป้องกันประเทศและนโยบายการต่างประเทศ โดยเฉพาะการเงินการคลังของชาติ เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การปกครองท้องถิ่นแม้จะมีอำนาจอิสระในการปกครองและแก้ปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง แต่ก็ยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ

2) การมีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ มีสิทธิตามกฎหมายที่จะออกข้อบัญญัติและจัดตั้งองค์กรที่จำเป็นเพื่อจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากหน่วยงานภายนอก เช่น เทศบาลก็มีอำนาจออกเทศบัญญัติ สุขาภิบาลตราเป็นข้อบังคับและองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกเป็นข้อบัญญัติจังหวัด เป็นต้น

3) การมีความเป็นอิสระในด้านต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการคลังท้องถิ่น (Local Finance) คือ จัดหารายได้เพื่อนำมาใช้ในท้องถิ่น การบริหารงาน

บุคคลของท้องถิ่น (Local Personal Management) และการตัดสินใจโดยทั่วไปในกิจกรรมของท้องถิ่น (Local Decision Making)

4) ปราศจากการควบคุมจากภายนอก แต่อาจอยู่ในกำกับดูแลของรัฐกลาง หรือตัวแทนของรัฐกลาง แต่ทั้งนี้ต้องเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประเทศชาติเท่านั้น

นอกจากนี้อมร รัชศาสตร์ และคณะ (2543: 182-184) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีปัญหาดังนี้

1) ความรู้ความเข้าใจและการปลูกฝังจิตสำนึกของประชาชนในท้องถิ่น ในปัจจุบันแม้ประชาชนในท้องถิ่นโดยทั่วไปจะมีการศึกษาสูงขึ้นและความสนใจในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนมีมากขึ้น แต่ความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึกของประชาชนในท้องถิ่นยังไม่อยู่ในระดับที่พอเพียงเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึกของประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญและความจำเป็นของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องถิ่นได้แก้ปัญหาและสร้างความเจริญของท้องถิ่นด้วยตนเอง ความสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อมในการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ด้วยการสมัครรับเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อเลือกคนดีมีความรู้ความสามารถไปบริหารท้องถิ่นแทนตน เป็นต้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมักปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอว่าการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นโดยทั่วไปมีการซื้อสิทธิขายเสียงกันมากและในอัตราค่อนข้างสูงไม่แพ้การเลือกตั้งในระดับชาติ การบริหารงานก็จะมีคอร์รัปชันและขาดประสิทธิภาพมาก

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในท้องถิ่นอาจกระทำได้หลายรูปแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาหรือผู้บริหาร การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การช่วยพรรคหรือกลุ่มการเมืองในการณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ความสนใจติดตามข่าวสารการเมืองท้องถิ่น และการเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

ทั้งนี้โดยทั่วไปกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นยังอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเนื่องมาจากปัญหาความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึกของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไปลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งระดับชาติมีเปอร์เซ็นต์สูงกว่าการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นมาก ในต่างจังหวัดเองแม้เปอร์เซ็นต์ การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่นจะสูงกว่าผู้ไปใช้สิทธิในเมืองใหญ่ๆ เช่น กทม. แต่การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นกลับมีข่าวการซื้อสิทธิขายเสียงค่อนข้างมากกว่าในเมืองใหญ่ๆ เช่น กทม. เป็นต้น

3) ทักษะและพฤติกรรมของข้าราชการที่ทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่น ในปัจจุบันแม้ทักษะและพฤติกรรมของข้าราชการที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อ

ท้องถิ่นจะเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่ายังมีข้าราชการซึ่งทำหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำกับดูแลท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยที่มีทัศนคติและพฤติกรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางลบ คือมองว่าประชาชนในท้องถิ่นฉลาดน้อยกว่ายังไม่พร้อมและไม่สามารถพึ่งตนเองได้จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือประทับประคองจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ผลของทัศนคติเช่นนี้ก็คือทำให้ข้าราชการดังกล่าวปฏิบัติต่อประชาชนและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในฐานะที่ด้อยกว่าและช่วยตนเองไม่ได้ ที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากอิทธิพลของประเพณีการปกครองของไทยในสมัยกรุงสุโขทัยที่ถือลัทธิการปกครองแบบ “บิดาปกครองบุตร” (Paternalism)

ปัญหาทัศนคติและพฤติกรรมดังกล่าวข้างต้นนี้นับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองในระดับท้องถิ่น

4) ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในด้านต่างๆตามหลักการและความเป็นจริงดังได้กล่าวมาแล้วว่าในทางหลักการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระค่อนข้างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนได้วางหลักการให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก แต่ก็ยังเป็นหลักการที่ต้องมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลูกเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมารองรับอีกหลายฉบับ ยิ่งกว่านี้ในทางปฏิบัติในปัจจุบันอำนาจอิสระของท้องถิ่นยากที่จะบังเกิดผลอย่างจริงจัง เช่น ในหลักการท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในด้านการเงิน การคลัง แต่ในทางความเป็นจริงท้องถิ่นไม่มีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะเก็บภาษีในท้องถิ่นเพื่อนำมาใช้จ่ายในท้องถิ่นเอง อำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่นก็มีจำนวนน้อยมากต้องอาศัยเงินอุดหนุนที่ส่วนกลางจัดสรร แม้แต่เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระมากที่สุด (ยกเว้นกทม.) มากกว่าร้อยละ 50 ยังไม่สามารถพึ่งตนเองในทางการเงินได้ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐ ยิ่งถ้าเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองตนเองของท้องถิ่นหน่วยเล็กที่สุดแล้วยังไม่อยู่ในฐานะที่จะพึ่งตนเองได้ภายใต้ระบบปัจจุบัน

5) การเตรียมพร้อมด้านเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หากศึกษาประวัติการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของไทยก็จะพบว่าไม่มีการวางแผนหรือเตรียมพร้อมสำหรับการกระจายอำนาจมาก่อน (Unplanned Changes) กล่าวคือส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลคือแบบอย่างจากต่างประเทศและอีกส่วนหนึ่งซึ่งนับว่าเป็นส่วนที่สำคัญยิ่งต่อการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ รัฐบาลได้รับการเรียกร้องและกดดันจากกลุ่มต่างๆ เช่นกลุ่มนักการเมือง นักวิชาการ องค์กรเอกชน นิสิตนักศึกษา และประชาชนผู้สนใจในการปฏิรูปทางการเมืองโดยทั่วไปจนนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนขึ้น

ทั้งนี้ ผลที่ตามมาคือมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมิได้มีการวางแผนเตรียมพร้อมเพื่อรับภารกิจใหม่ของท้องถิ่นมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น

เช่น การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้มีอำนาจอิสระในการบริหารท้องถิ่นค่อนข้างมาก ทั้งๆที่ท้องถิ่นยังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ต่างๆเพื่อมารับภารกิจใหม่ เช่น เจ้าหน้าที่ด้านบัญชีและการเงิน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์แผนโครงการและบริหารโครงการ เป็นต้น จึงมักเป็นข้อเสมอว่า อบต.ส่วนใหญ่บริหารงานขาดประสิทธิภาพ ใช้จ่ายงบประมาณไม่ประหยัดและมีการทุจริตค่อนข้างมาก ฉะนั้นปัญหาเรื่องการเตรียมพร้อมด้านเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจึงสมควรจะได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เปิดช่องทางไว้แล้วในมาตรา 284 ในเรื่องนี้ ชลอ ธรรมศิริ (2531: 64) ให้ความเห็นว่าอัตรากำลังที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายในกรอบของการเพิ่มอัตรากำลังอย่างจำกัด ในขณะที่งานได้ขยายตัวออกไป แต่อำนาจหน้าที่กลับถูกจำกัดอยู่เช่นเดิม การไม่กระจายอำนาจอย่างแท้จริง และเนื่องจากกฎระเบียบขั้นตอนต่างๆในการทำงานที่ล่าช้า จึงทำให้งานขาดประสิทธิภาพ

โดยสรุปคือ การพิจารณาปัญหาศักยภาพของเทศบาลนั้น ต้องพิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ระบบพฤติกรรมและทัศนคติ รวมทั้งต้องพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างเป้าหมายในการทำงานของเทศบาลกับอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เช่นเดียวกับประธาน คงฤทธิศึกษากร (2531: 66-67) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ ในเรื่องศักยภาพและประสิทธิภาพของเทศบาล อันได้แก่

ประการแรก สิ่งที่เป็นตัวถ่วงศักยภาพและประสิทธิภาพ ซึ่งได้แก่รายได้ที่ไม่พอเพียง การที่ประชาชนไม่เข้าใจและไม่มีส่วนร่วม และเรื่องการครอบงำทางการเมือง เป็นต้น

ประการที่สอง เรื่องของการใช้ศักยภาพที่มีอยู่ไม่ถูกทาง หรือไม่เอื้ออำนวยโดยตรงต่อการให้บริการตามหน้าที่ของเทศบาล เช่นการให้เทศบาลทำงานสารพัดอย่างของทางจังหวัด เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังเกี่ยวกับเรื่องของโครงสร้างและรูปแบบของเทศบาลซึ่งฝ่ายบริหาร สภาเทศบาล และข้าราชการประจำต้องสมานฉันท์กัน และยังเกี่ยวข้องกับเรื่องของ “บารมีของเทศบาล” อันมีปัจจัยเรื่องตัวบุคคล และเงินเป็นตัวกำหนดที่สำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับชลอ ธรรมศิริ (2531: 64) ที่มองถึงปัญหาศักยภาพของเทศบาลมาจากโครงสร้างสร้างของเทศบาลที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายที่เป็นรูปแบบที่กำหนดตายตัวให้มา การจะปรับโครงสร้างของเทศบาลเพื่อความยืดหยุ่นในการที่จะพัฒนาไปตามกิจกรรมของเทศบาล เพื่อผลดีในทางปฏิบัตินั้นกระทำได้ยากมาก ตลอดจนมีข้อขัดแย้งต่าง ๆ มากมาย เช่น การจะขยายเขตเทศบาลก็ถูกทักท้วงจากสภาจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะสูญเสียอำนาจผลประโยชน์ เป็นต้น

สำหรับแนวทางแก้ไขเพื่อให้เทศบาลมีศักยภาพและมีประสิทธิภาพในการให้บริการมากขึ้นนั้น ประธาน คงฤทธิศึกษากร เสนอแนะไว้ 4 ข้อคือ

ประการแรก ปรับปรุงหน้าที่ของเทศบาลใหม่ ให้อยู่ในขอบเขตที่เทศบาลให้อยู่ในขอบเขตที่เทศบาลสามารถกระทำได้ สิ่งที่เกิดความสามารถควรให้เอกชนรับสัมปทานไปทำ

ประการที่สอง ปรับปรุงตัวบุคคลให้มีเกียรติภูมิ ให้มีการพัฒนาจิตความสามารถ (ศักยภาพ) ที่ถูกต้อง และจัดโครงสร้างให้ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำปฏิบัติงานร่วมกันอย่างสมานฉันท์ สิ่งนี้จะเป็นการสร้างบารมีให้แก่เทศบาล

ประการที่สาม ปรับปรุงการเก็บรายได้ให้มากขึ้น เป็นธรรม และครอบคลุม

ประการที่สี่ ปรับปรุงระบบการทำงานให้มีศูนย์การบังคับบัญชาที่แน่ชัด ทำงานเป็นทีมเพื่อให้บริการแบบเบ็ดเสร็จแก่ประชาชนมีประสิทธิภาพ

การปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพจะเป็นฐานอันแข็งแกร่งของระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ ทำให้ระบอบประชาธิปไตยไม่หกล้มและถูกแทรกแซงด้วยระบอบอำนาจนิยม และถ้าหากรัฐบาลระดับชาติตัดสินใจผิดในบางเรื่องเช่น การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่บ้านเมืองจะมีจำกัด เพราะบทบาทของรัฐบาลกลางมีจำกัด สังคมมีการกระจายอำนาจมาก ท้องถิ่นเข้มแข็ง สามารถแก้ไขปัญหาได้หลายด้านในระดับล่าง (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2542: 12)

2.3.5 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

แนวความคิดในการจัดปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ทรงปฏิรูประเบียบวิธีการบริหารราชการแผ่นดินที่ปฏิบัติอยู่เดิมเสียใหม่เพื่อให้ทันกับนานาอารยประเทศ นอกจากนี้พระองค์ยังทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนพลเมืองเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศอีกด้วยเพื่อให้เป็นไปตามทัศนคติใหม่ของการปกครองแบบตะวันตก อันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่พระองค์ได้เสด็จทอดพระเนตรกิจการปกครองต่างๆ ในทวีปยุโรป (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2506: 278)

การปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 นอกจากมุ่งแก้ปัญหาการขาดเอกภาพและความมั่นคงของประเทศด้วยการรวมอำนาจบริหารแล้ว ยังมุ่งแก้ปัญหาการให้บริการสาธารณะให้สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบอีกด้วย ต่อมามีการตรากฎหมายการปกครองท้องถิ่นขึ้นใช้ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมี 5 ฉบับ และต่างก็แสดงให้เห็นวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยได้อย่างชัดเจน และทั้งในส่วนที่สืบทอดเอกลักษณ์ทางความคิดของการปกครองท้องถิ่นไทย และส่วนที่นำความคิดจากต่างประเทศมาปรับปรุงผสมผสานให้เหมาะสมกับสภาพการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ และสังคมของไทย (พรชัย รัชมิแพทย์, 2535: 2)

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นเริ่มมีครั้งแรกในปี พ.ศ.2440 โดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 บังคับใช้ในกรุงเทพฯ (ไพบูลย์ ช่างเรียน, 2516: 13)

และต่อมาสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้กราบบังคมทูลว่า เห็นสมควรจัดการสุขาภิบาลขึ้นที่ตำบลท่าฉลอมเป็นการทดลอง ถ้าจัดได้สำเร็จจะจัดที่อื่นต่อไปก็จะง่ายขึ้น สำคัญอยู่ที่ว่าราษฎรเข้าใจและมีความนิยมในประโยชน์ของการสุขาภิบาล ในที่สุดได้มีการประกาศพระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) และต่อมาขยายการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆ ใน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ขึ้น พระราชบัญญัติจัดสุขาภิบาล ร.ศ. 127 แบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภทคือ สุขาภิบาลเมือง จัดตั้งในท้องที่เมืองที่มีความเจริญมาก และสุขาภิบาลตำบล จัดตั้งในท้องที่ซึ่งเป็นที่ชุมชนมากอยู่ในเฉพาะตำบล การจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาล จะได้ปรึกษาหารือกับกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ เมื่อเห็นสมควรจัดการสุขาภิบาลในท้องที่ใด ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีใบบอกกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดการสุขาภิบาลท้องที่นั้น (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526: 42-43)

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ได้ตราธรรมนูญลักษณะปกครองนคราภิบาล พ.ศ. 2461 และกฎธานิโยปการ พ.ศ. 2465 ซึ่งเป็นเรื่องของเมืองจำลองชื่อ “ดุสิตธานี” เพื่อสอนวิธีการปกครองในรูปเทศบาล อันเป็นพื้นฐานการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างประเทศอังกฤษ (พรชัย รัชมิแพทย์, 2535: 5) ดุสิตธานีมีการปกครองแบบประชาธิปไตย มีนคราภิบาลเป็นผู้ปกครอง มีผู้แทนราษฎรที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามา เรียกว่า “เซชฐบุรุษ” มีการประชุมเป็นครั้งคราว มีพรรคการเมือง มีหนังสือพิมพ์ มีการไฟฟ้า การสาธารณสุข การไปรษณีย์ การพาณิชย์ การภาษีอากร และมีทุกอย่างที่ประชาธิปไตยจะพึงมี รวมทั้งมีรัฐธรรมนูญแห่งดุสิตธานีด้วย (กรมการปกครอง, 2527: 8)

ในธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) พระพุทธศักราช 2461 และพระราชกำหนดเพิ่มเติมและแก้ไขธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาลดุสิตธานี พระพุทธศักราช 2461 ปรากฏตำแหน่งสำคัญสองตำแหน่งด้วยกัน คือ ตำแหน่งนคราภิบาล และตำแหน่งเซชฐบุรุษ โดยตำแหน่งนคราภิบาลนั้นเทียบได้กับตำแหน่งผู้ว่าราชการแห่งเมืองซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ส่วนตำแหน่งเซชฐบุรุษนั้นเทียบได้กับตำแหน่งสมาชิกสภาแห่งเมืองทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งประเด็นที่จะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในที่นี้ก็คือ การเลือกตั้งบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทั้งสองซึ่งสะท้อนแนวความคิดพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตยออกมาได้เป็นอย่างดี แนวความคิดดังกล่าวได้แก่

ประการแรก แนวความคิดที่ว่าคนที่ผู้ใดจะเข้ามาทำหน้าที่แทนคนหมู่มากหรือมวลชนนั้น มิใช่เรื่องที่บุคคลผู้นั้นจะเข้ามาสมัครด้วยตนเอง หากแต่เป็นเรื่องที่ผู้อื่นจะต้องเป็นฝ่ายเห็นหน่วยก้านของบุคคลผู้นั้น อยากให้เข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชน แล้วจึงเสนอให้ผู้นั้นเข้ามาทำหน้าที่แทนตนดังกล่าว

ประการสอง เมื่อบุคคลใดได้รับเลือกแล้วปฏิเสธไม่ยอมทำหน้าที่ที่จะต้องเสียค่าปรับเป็นเงิน 50 บาท ตามมาตรา 20 เว้นแต่จะมีเหตุอันควร ซึ่งจะเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า การเข้ามาทำงานเพื่อส่วนรวมนั้นถือได้ว่าเป็นหน้าที่ของพลเมืองที่ดี การปฏิเสธจะทำให้ต่อเมื่อมีเหตุผลอันควรเท่านั้น มิฉะนั้นก็ต้องได้รับโทษ

ประการที่สาม การเลือกตั้งผู้ที่จะเข้ามาบริหารท้องถิ่นใด จะต้องเลือกจากชาวบ้านที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นนั้น ตามมาตรา 11

ประการที่สี่ วาระการดำรงตำแหน่ง ได้รับการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 8 ให้มีระยะเวลาเพียงหนึ่งปี ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ซึ่งผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่ละครั้งจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องมีการเลือกตั้งเพื่อหาคนใหม่เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนต่อไปเพียงแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ 1 ปีนั้นอาจจะสั้นเกินไป

ประการที่ห้า การที่มีการแยกหน้าที่ระหว่างนคราภิบาลซึ่งทำหน้าที่ทางด้านบริหารเป็นผู้ปกครองกับเชษฐบุรุษซึ่งทำหน้าที่เป็นกรรมการที่ปรึกษาในสภาของนคราภิบาล และเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งไม่ต้องการให้มีการรวมศูนย์ของอำนาจไว้ที่บุคคลคนเดียวซึ่งอาจนำไปสู่การปกครองแบบเผด็จการได้

ทั้งนี้ เห็นได้ว่าหลักการสำคัญๆ ของการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น ก็ได้มีปรากฏให้เห็นในรัฐธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) พระพุทธศักราช 2461 นี้แล้ว แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า หลักการดังกล่าวมิได้นำมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ทำให้โอกาสอันดีของการที่จะพัฒนาประชาธิปไตยต้องสูญเสียไป (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2542: 103-104)

ทั้งนี้ พระราชประสงค์อันแน่วแน่ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้นนั้น อาจยืนยันได้จากหลักฐานการพระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Time ฉบับประจำวันที 28 เมษายน พ.ศ. 2474 มีความตอนหนึ่งว่า (ประหยัด หงษ์ทองคำ และคณะ, 2529: 19)

เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล...ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมี การปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่จะประชาชนจะมีโอกาส

เรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น

ต่อมาเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้กฎหมายได้มีการตรารัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับในการบริหารประเทศ ในรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้สิทธิทางการเมืองแก่ประชาชนในการปกครองตนเอง ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงได้ตรากฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่ง คือ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476” ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่วางรากฐานการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นในรูปแบบ “เทศบาล” ขึ้นในประเทศไทย วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นตามนัยแห่งกฎหมายนี้ มิได้มุ่งแต่เพียงที่จะให้เทศบาล เป็นหน่วยผลิตบริการต่างๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมุ่งผลในทางการเมืองโดยจะใช้ระบบเทศบาลนี้เป็นสถาบันสอนระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 ให้แพร่หลายไปทั่วประเทศในระยะเวลาอันรวดเร็วอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากรูปร่างเค้าโครงขององค์การเทศบาล ซึ่งได้จำลองแบบมาจากหลักการปกครองระบอบรัฐสภาควบคุมมาใช้ โดยมีสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีร่วมกันบริหารกิจการเทศบาล (กรมการปกครอง, คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง 50 ปี เทศบาล 2527: 7)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยมองว่าการกระจายอำนาจสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 78 ซึ่งมีใจความสำคัญคือ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขโลก และสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมทั่วประเทศ รวมทั้งการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐจะต้องดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองหรือดูแลท้องถิ่นของตนได้มากขึ้น ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระจากส่วนกลาง แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ยังเคยชินกับรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การปกครองท้องถิ่นและแนวทางการกระจายอำนาจจึงยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร มีพัฒนาการที่ล่าช้า โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับ การเติบโตของสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเหตุผลสำคัญอีกประการคือประชาชนไทยยังมีทัศนคติที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย โดยมองประชาธิปไตยในฐานะรูปแบบ (form) ของการปกครอง

เท่านั้น แต่มิได้มองว่าเป็นอุดมการณ์และเป็นวิถีชีวิตสำหรับคนไทย (ปธาน สุวรรณมงคล, 2522: 26)

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมีมากขึ้น โดยจะเห็นได้จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้มีสาระสำคัญคือ การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้เกิดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกมา โดยมีสาระสำคัญที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ด้านรายได้ ด้านการบริหารงานบุคคล เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารจัดการภายในองค์กรเพราะบทบาทภารกิจและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มมากขึ้น

เทศบาลในฐานะที่เป็นนิติบุคคลได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้เทศบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้บางส่วน และมีการคัดเลือกและแต่งตั้ง เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง โดยมีอำนาจในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายรองรับ แต่เทศบาลก็ยังขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ยังมีการควบคุมจากส่วนกลางทั้งในเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการกำหนดชั้นเทศบาล เป็นต้น ปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น ทำให้เทศบาลยังต้องขอรับเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ทำให้ส่วนกลางควบคุมการดำเนินกิจกรรมของทางเทศบาล ดังนั้น หากรัฐมีความจริงจังในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น รัฐควรให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ของตนเองให้มากขึ้น เพื่อนำรายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษี มาใช้ในการดำเนินกิจการและพัฒนาท้องถิ่น เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และมีส่วนทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของท้องถิ่นมากขึ้น เพราะเงินภาษีที่เก็บจากท้องถิ่นนั้น เป็นเงินภาษีของประชาชนในท้องถิ่นเอง ประชาชนจึงมีความรู้สึกหวงแหนและมีความเป็นเจ้าของในทรัพย์สิน ประชาชนจึงต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นในทุกรูปแบบ เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่น และเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาทางการเมืองในระดับชาติ

ทั้งนี้ จากโครงสร้างและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน ผู้วิจัยมองว่าหลังจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมีรูปแบบโครงสร้างในการบริหารใหม่ จากเดิมที่มีโครงสร้าง

ขององค์กรรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยอ้อม แต่หลังจาก พรบ.ฉบับดังกล่าว เทศบาลในประเทศไทยใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งหรือ “the Strong Mayor Form” เป็นรูปแบบที่มีการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งรูปแบบใหม่นี้ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพในการปฏิบัติงานระบบใหม่ให้อำนาจแก่นายกเทศมนตรีมากขึ้นในการบริหารงาน หากเกิดความขัดแย้งอย่างหนักระหว่างสภาเทศบาลกับนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีสามารถใช้อำนาจสั่งยุบสภาเทศบาลและตำแหน่งของตน เพื่อให้ประชาชนได้เลือกตั้งใหม่อีกครั้ง การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทำให้ประชาชนทราบว่าใครคือนายกเทศมนตรี สามารถใช้พินิจพิจารณาตอนเลือกตั้งได้ ทำให้เกิดความใกล้ชิดและมีความสนใจในการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น เพราะหากนายกเทศมนตรีที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนละเลยเพิกเฉยต่อปัญหาที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม การเลือกตั้งครั้งต่อไป นายกเทศมนตรีอาจไม่ได้รับความไว้วางใจให้เข้ามาบริหารท้องถิ่นอีกก็ได้ ดังนั้นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนี้ นายกเทศมนตรีต้องมีการพบปะ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนการสร้างความร่วมมือระหว่างกันในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเพื่อให้ท้องถิ่นมีเจริญยิ่งขึ้น

ผู้บริหารท้องถิ่นถือว่ามีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการทำงานของเครือข่ายกับทุกภาคส่วนเป็นอย่างมาก เพราะฉะนั้นผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ จะต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารงานท้องถิ่นอย่างมาก มีความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นควรมีสำนึกในความเป็นวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ เพราะหากผู้บริหารท้องถิ่นบริหารงานท้องถิ่นโดยขาดความชอบธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 285 ได้เปิดช่องให้ประชาชนสามในสี่ของจำนวนประชาชนที่มาลงคะแนนที่มาใช้สิทธิสามารถลงมติเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่ง

2.4 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาถึงการสร้างเครือข่ายกับการเสริมสร้างศักยภาพการดำเนินงานของเทศบาล ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมไว้ดังต่อไปนี้

วรางคณา วงศ์มหาชัย (2535: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทของผู้นำในการพัฒนาองค์กรประชาชน: ศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนาองค์กรประชาชนระหว่างชุมชนของมูลนิธิพัฒนาอีสานพบว่ากระบวนการในการพัฒนาองค์กรประชาชนนั้นต้องอาศัยบทบาทของผู้นำที่แตกต่างกันในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา ซึ่งกระบวนการในการพัฒนาองค์กรประชาชนที่สำคัญและน่าสนใจมีอยู่ 3 ขั้นตอน คือ

- 1) ขั้นการก่อตั้งของกลุ่ม ต้องอาศัยผู้นำที่มีบทบาทในการเป็นผู้ให้การศึกษาในลักษณะของการให้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้เห็นความสำคัญของการรวมกลุ่ม
- 2) ขั้นการดำเนินการของกลุ่ม ต้องอาศัยผู้นำที่มีบทบาทในการแผนผู้บริหาร โดยเป็นผู้วางระเบียบแบบแผนในการดำเนินงานและการจัดการทรัพยากรบุคคลให้เหมาะสมกับงาน
- 3) ขั้นการพัฒนาขยายการเจริญเติบโตของกลุ่ม ต้องการผู้นำในบทบาทผู้บริหารในการเป็นผู้ปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์ และการดำเนินการของกลุ่มให้สอดคล้องกับสถานการณ์เช่น การเพิ่มทุน เพิ่มสมาชิก และเพิ่มกิจกรรม

ตติยา เลหาศิริานนท์ (2543: บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาถึงลักษณะเครือข่ายการสื่อสารของกลุ่มอนุรักษ์เพลงและลีลาศสุนทราภรณ์ และบทบาทในการอนุรักษ์ของกลุ่มและบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยการศึกษาใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม

ผลการวิจัยพบว่าการจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์กลางในการพบปะและทำกิจกรรมเกี่ยวกับสุนทราภรณ์เพื่อการสืบสานการอนุรักษ์งานเพลงเหล่านี้เอาไว้ ลักษณะเครือข่ายการสื่อสารของกลุ่มแบ่งออกเป็น 4 ระดับคือ 1. กลุ่มผู้นำ มีลักษณะการสื่อสารแบบวงล้อ ผสมผสานกับแบบทุกช่องทาง 2. การสื่อสารระหว่างกลุ่มผู้นำกับสมาชิกเป็นแบบวงล้อ 3. ลักษณะการสื่อสารระหว่างสมาชิกมีรูปแบบการสื่อสารแบบวงกลม 4. การสื่อสารระหว่างกลุ่มอนุรักษ์กับบุคคลทั่วไป มี 2 รูปแบบ คือแบบวงล้อและแบบกระจาย

ส่วนในเรื่องบทบาทการอนุรักษ์ก็แบ่งได้เป็น 3 กลุ่มคือ 1. กลุ่มอนุรักษ์และผู้นำมีบทบาทในการรวมกลุ่มบุคคลที่ชื่นชอบและมารวมกันทำกิจกรรมเพื่ออนุรักษ์เพลงสุนทราภรณ์ 2. กลุ่มสมาชิก มีบทบาทในการสนับสนุนกิจกรรมที่ทางกลุ่มจัดขึ้นและเผยแพร่สู่คนใกล้ชิด 3. กลุ่มผู้ไม่เป็นสมาชิก มี 2 กลุ่มย่อยคือ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับสุนทราภรณ์มีบทบาทในการจัดกิจกรรมการแสดงดนตรีของวง การจัดกิจกรรมประกวดให้ผู้สนใจมีส่วนร่วม การจัดทำผลงานของวงสุนทราภรณ์ และเผยแพร่ผลงานของวง ส่วนผู้ที่ชื่นชอบทั่วไปมีบทบาทในการให้การสนับสนุนผลงานและกิจกรรมเมื่อมีโอกาส

อรอนันต์ วุฒิสาน (2543: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการสื่อสารในการก่อตัวและการขยายเครือข่ายของชมรมผู้เลี้ยงปลากระพงขาว และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการรวมกลุ่มและการดำรงอยู่ของชมรมผู้เลี้ยงปลากระพงขาว ใช้หลักการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผลการวิจัยพบว่า

1) การสื่อสารในการก่อตัวของกลุ่มผู้เลี้ยงปลากระพงขาว มี 3 ระยะ คือ (1) การก่อร่างสร้างกลุ่ม (2) การติดต่อกับหน่วยงานรัฐ (3) การจัดตั้งเป็นชมรม โดยใช้การสื่อสารแบบสองทางที่ไม่เป็นทางการและเป็นทางการ ระหว่างสมาชิกชมรมด้วยกันและระหว่างผู้นำชมรมกับเจ้าหน้าที่รัฐ

2) การสื่อสารในการขยายเครือข่าย ประกอบด้วย (1) การประสานระหว่างกลุ่มต่างๆ และ (2) การเชื่อมโยงกลุ่มต่างๆเข้าด้วยกัน โดยการใช้การสื่อสารแบบสองทางอย่างไม่เป็นทางการและเครือข่ายการสื่อสารแบบทุกช่องทาง

3) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการรวมกลุ่ม ประกอบด้วย (1) ความเป็นสังคมเครือญาติ (2) ความเป็นสังคมมุสลิม (3) ความเป็นผู้ที่ประสบปัญหาเหมือนกัน (4) ความต้องการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

4) ปัจจัยที่มีผลต่อการดำรงอยู่ของชมรม ประกอบด้วย (1) ลักษณะเฉพาะของผู้นำที่เป็นคนดี ซื่อสัตย์ สมาชิกให้ความเคารพนับถือ กล้าติดต่อกับหน่วยงานราชการและไฟู้ (2) ลักษณะเฉพาะของสมาชิกที่มีความขยันขันแข็ง ใฝ่หาความรู้และมีความสำนึกในความเป็นกลุ่ม (3) การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชมรม (4) การสื่อสารภายในชมรม (5) ปัจจัยภายนอก คือ ความไม่ต้องการไปประกอบอาชีพที่ประเทศมาเลเซีย การถูกพ่อค้าคนกลางเอาเปรียบ และความต้องการได้รับการสนับสนุนจากรัฐ

พรรณสิริ จิตรรัตน์ (2544: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาลักษณะเครือข่ายของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี กระบวนการขยายกลุ่มและปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในกระบวนการรวมกลุ่มของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับกลุ่มแกนนำของเครือข่าย และการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี

ผลการวิจัยพบว่า ลักษณะของเครือข่ายของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี เป็นเครือข่ายการสื่อสารแบบรวมศูนย์ มีนายสมชาย คุณปลื้ม เป็นศูนย์กลางสมาชิกกลุ่มเครือข่าย ประกอบด้วยเครือญาติของนายสมชาย คุณปลื้ม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี และผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี โดยรูปแบบการสื่อสารแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ และการสื่อสารแบบเป็นทางการ เป็นเครือข่ายการสื่อสารที่มีการครอบงำสูง มีการรวมศูนย์สูง และมีความยืดหยุ่นน้อย ไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีความสมดุลสูง และเป็นเครือข่ายปิด

กระบวนการขยายกลุ่มประกอบไปด้วย 4 ระยะ คือ ระยะที่ 1 การปรากฏขึ้นของหัวหน้ากลุ่ม ระยะที่ 2 การก่อตัวของกลุ่ม ระยะที่ 3 การขยายตัวของกลุ่ม และระยะที่ 4 กลุ่มที่เป็นรูปธรรมและมีแบบแผนชัดเจน

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในกระบวนการรวมกลุ่ม ปัจจัยหลัก คือ ผู้นำกลุ่มและการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างสมาชิก ปัจจัยสนับสนุน คือ การสื่อสาร การพยายามจัดการความขัดแย้ง ความเคร่งครัดในกฎระเบียบ โครงสร้างเครือข่ายที่ครอบคลุม และผลงานด้านการพัฒนาที่เป็นรูปธรรม

พนิดา พุทธิพิธ (2548: บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษามูลเหตุและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้ข้อมูลเชิงปริมาณในการสนับสนุน มีหน่วยการวิเคราะห์ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี ได้แก่เทศบาล 16 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 65 แห่ง รวมทั้งสิ้น 81 องค์กร ผลการศึกษาสรุปลงได้ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 69 องค์กร จาก 81 องค์กร คือเป็นร้อยละ 85.19 ลักษณะความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ เป็นรูปแบบที่เป็นทางการคิดเป็นร้อยละ 43.21 คือมีหนังสือราชการที่เป็นลายลักษณ์อักษรใช้เป็นหลักฐานในการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กร

กลุ่มกิจกรรมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีจำนวนกลุ่มมากที่สุด คือ กลุ่มกิจกรรมความร่วมมือด้านการบริการน้ำอุปโภค มีจำนวนทั้งหมด 19 กลุ่ม คิดเป็นร้อยละ 61.73 เป็นกลุ่มที่เป็นทางการ 12 กลุ่ม และกลุ่มไม่เป็นทางการ 7 กลุ่ม

กลุ่มกิจกรรมความร่วมมือที่มีจำนวนกลุ่มรองลงมาคือ กลุ่มกิจกรรมความร่วมมือด้านการดูแลแหล่งน้ำมีจำนวนทั้งหมด 10 กลุ่ม เป็นกลุ่มที่เป็นทางการ 6 กลุ่ม และกลุ่มไม่เป็นทางการ 4 กลุ่ม องค์กรความร่วมมือในการดูแลแหล่งน้ำส่วนใหญ่ไม่ได้ขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่จะเป็นองค์กรกลางที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่โดยเรียกว่า “กลุ่มผู้ใช้น้ำ”

ทั้งนี้ กลุ่มกิจกรรมความร่วมมือด้านการบริการน้ำอุปโภค และกลุ่มกิจกรรมความร่วมมือด้านการดูแลแหล่งน้ำ เป็นกลุ่มที่เกิดโดยมีผลสืบเนื่องมาจากการประกอบอาชีพหลัก คือ การทำสวนของประชาชนในจังหวัดจันทบุรี

กลุ่มกิจกรรมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีจำนวนสมาชิกในกลุ่ม แต่ละกลุ่มมากที่สุด คือ กลุ่มกิจกรรมความร่วมมือในการกำจัดขยะ มีจำนวนทั้งหมด 7 กลุ่มเป็นกลุ่มที่เป็นทางการ 4 กลุ่ม กลุ่มที่ไม่เป็นทางการ 3 กลุ่ม กลุ่มที่มีจำนวนสมาชิกมากที่สุด คือ กลุ่มการใช้

งานหลุมฝังกลบขยะมูลฝอยเทศบาลเมืองจันทบุรีมี 13 องค์การ ซึ่งกิจกรรมความร่วมมือในการกำจัดขยะส่วนใหญ่เป็นความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ให้บริการ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณมาก มีศักยภาพในการจัดหาสถานที่ในการกำจัดขยะ ส่วนมากคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

กลุ่มความร่วมมือในการบริการเครื่องจักรกล เป็นกลุ่มที่เกิดจากการแก้ไขปัญหขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก และขาดงบประมาณในการซื้อเครื่องจักรไว้ประจำหน่วยงาน

กลุ่มกิจกรรมความร่วมมือด้านกีฬามี 6 กลุ่ม ลักษณะความร่วมมือที่เป็นทางการโดยการดำเนินโครงการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการแต่งตั้งบุคลากรจากแต่ละองค์กรเป็นคณะกรรมการในการดำเนินงานฝ่ายต่างๆ และตั้งงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน

กลุ่มกิจกรรมความร่วมมือด้านการพัฒนาบุคลากรมี 2 กลุ่ม เป็นกิจกรรมความร่วมมือในการฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ซึ่งเป็นนโยบายของอำเภอสอยดาว ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัด เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ ผลพลอยได้ คือเครือข่ายความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กลุ่มกิจกรรมความร่วมมือด้านการดูแลป่าไม้ เป็นกลุ่มกิจกรรมที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย เนื่องจากแนวเขตของป่าไม้ครอบคลุมในหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องอาศัยความร่วมมือในการดูแลป่าไม้ร่วมกัน

กลุ่มกิจกรรมความร่วมมือด้านศิลปวัฒนธรรม มี 3 กลุ่ม เป็นการสานต่อประเพณีดั้งเดิมของชุมชนสถานที่ในการจัดกิจกรรมส่วนมากมักเป็นวัดประจำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการสนับสนุนด้านงบประมาณในการจัดกิจกรรม

มูลเหตุและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเงื่อนไขสำคัญ คือการประสบปัญหาหรือร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาด้านงบประมาณขององค์กร ทั้งการขาดงบประมาณ ความคุ้มค่าในการลงทุนในบางกิจกรรม

ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิด ทฤษฎีทั้งสามนี้มีความเกี่ยวพันกันและสามารถนำมาใช้อธิบายได้เป็นอย่างดี กล่าวคืองานวิจัยเรื่องนี้ศึกษาการสร้างเครือข่ายกับทุกภาคส่วนที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารของเทศบาลนั้น แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายนั้นมีส่วนอย่างมาก เนื่องจากการสร้างเครือข่ายกับทุกภาคส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้สามารถดำเนินกิจการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนมีงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมากกว่างบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้สามารถพัฒนาท้องถิ่นและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้กับ

ประชาชนในท้องถิ่นได้ ในส่วนของแนวคิดผู้นำและภาวะผู้นำนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารและเป็นผู้นำในองค์กร ซึ่งบทบาทของผู้นำเป็นปัจจัยหลักในการระบุถึงทิศทางขององค์กร ผู้นำต้องเป็นผู้ประสานงานโดยมอบหมายงานให้ผู้ได้บังคับบัญชานำไปปฏิบัติ มีทักษะในการจูงใจและบริหารผู้ได้บังคับบัญชาที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน เพื่อให้งานสำเร็จ ลุล่วงตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ และตรงตามนโยบายที่กำหนดไว้ ดังนั้นบทบาทและหน้าที่ของผู้นำจึงเป็นตัวแปรที่สำคัญที่จะทำให้การบริหารงานเกิดความสัมฤทธิ์ผล

สำหรับแนวคิดการกระจายอำนาจนั้น จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ในขณะนั้น) มาตรา 78 ได้บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง” และมาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้มีสาระสำคัญคือ การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้เกิดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกมา โดยมีสาระสำคัญที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ด้านรายได้ ด้านการบริหารงานบุคคล เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารจัดการภายในองค์กร เพราะบทบาทภารกิจและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มมากขึ้น สำหรับแนวคิดการปกครองท้องถิ่น ผู้วิจัยได้อธิบายถึงบทบาทด้านต่างๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น บทบาทในด้านการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น นอกจากนี้โครงสร้างของเทศบาลที่เกิดการเปลี่ยนแปลง จากรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (Council – Mayor Form) ซึ่งเป็นการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยอ้อม มาเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งหรือ “The Strong Mayor Form” เป็นรูปแบบที่มีการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงซึ่งเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ดังนั้นผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ จึงต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารงานท้องถิ่น มีภาพลักษณ์ของผู้บริหารมืออาชีพมากกว่านักการเมืองอาชีพเพราะผู้บริหารท้องถิ่นถือว่ามีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการทำงานของเครือข่ายกับทุกภาคส่วนเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายกับทุกภาคส่วนที่มีความเชื่อมโยงกับการบริหารงานท้องถิ่น ภายใต้บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น จึงมีส่วนเสริมสร้างศักยภาพต่อการบริหารงานของเทศบาลได้เป็นอย่างดี

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “เครือข่ายกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย” ผู้ศึกษาได้ใช้กระบวนการวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษา ดังต่อไปนี้

3.1 วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการศึกษา 3 วิธีดังต่อไปนี้ คือ

- 1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) แหล่งข้อมูลประเภทนี้ ได้แก่ เอกสารทางวิชาการ แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เอกสารของทางราชการต่างๆ เช่น หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย แผนพัฒนาเทศบาลประจำปีและแผนพัฒนาเทศบาลประจำ 3 ปี เอกสารและสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ของเทศบาล รายงานการประชุมคณะกรรมการชุมชนประจำเดือน เพื่อใช้ประกอบในการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ และใช้อ้างอิงในการเขียนรายงานการวิจัย
- 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) โดยในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เป็นหลัก ซึ่งได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายคือนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาล รวมทั้งสิ้น 18 คน
- 3) การสังเกตการณ์ ดูกระบวนการจริงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภายในชุมชนต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษาในครั้งนี้

3.2 การเลือกพื้นที่ศึกษา

ผู้วิจัยเลือกพื้นที่ศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากเป็นภูมิภาคที่มีขนาดใหญ่และมีหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและจำนวนประชากรมากที่สุดในประเทศ ซึ่งย่อมจะมีปัญหาต่างๆ ตามมามากมายทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ส่งผลต่อชีวิตความ

เป็นอยู่ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ในการที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น เทศบาลจำเป็นต้องมีการทำงานในลักษณะเครือข่ายกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อการแก้ไขปัญหา สาธารณะร่วมกัน รวมถึงการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

ดังนั้นเพื่อให้การเลือกเทศบาลมีความหลากหลายและเป็นเทศบาลที่สะท้อนความแตกต่าง ของเทศบาลทั้งหลายได้นั้น ผู้วิจัยจึงมีหลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ศึกษาดังนี้

1) หลักเกณฑ์ เรื่องเทศบาลที่ได้รับรางวัล โดยพิจารณาจากเทศบาลที่เคยได้รับรางวัลในระดับ ประเทศ เช่น รางวัลเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน (เป็นรางวัลจากสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย และกรม ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับสมาคม สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย) รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล (เป็นรางวัล จากสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น) รางวัลพระปกเกล้า (เป็นรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้า) เป็นต้น

2) หลักเกณฑ์ เรื่องความเจริญ จำนวนประชากร และเขตเศรษฐกิจ ทั้งนี้ผู้วิจัยจะเลือกพื้นที่ ที่มีความเจริญ ประชากรหนาแน่นและเป็นเขตเศรษฐกิจ คือเทศบาลเมือง และพื้นที่ที่มีความเจริญ น้อยลง จำนวนประชากรน้อยกว่าประเภทแรก มีสภาพเป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบท คือเทศบาลตำบล

เทศบาลที่ศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

1) เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

(1) ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีประจำปี 2550 และรางวัลพระปกเกล้าประจำปี 2550 ฯลฯ

(2) เป็นตัวแทนเทศบาลเมืองที่มีความเจริญ ประชากรหนาแน่นและเป็นเขตเศรษฐกิจ

2) เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์

(1) ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีประจำปี 2547 และรางวัลพระปกเกล้าประจำปี 2550 ฯลฯ

(2) เป็นตัวแทนเทศบาลเมืองที่มีความเจริญ ประชากรหนาแน่นและเป็นเขตเศรษฐกิจ

3) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด

(1) ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีประจำปี 2547, 2549 และ 2550 และรางวัล พระปกเกล้าประจำปี 2550 ฯลฯ

(2) เป็นตัวแทนเทศบาลเมืองที่มีความเจริญ ประชากรหนาแน่นและเป็นเขตเศรษฐกิจ

4) เทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์

(1) ได้รับรางวัลเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืนประจำปี 2548 และรางวัลการบริหารจัดการที่ ดีประจำปี 2550 ฯลฯ

(2) เป็นตัวแทนเทศบาลเมืองที่มีความเจริญ ประชากรหนาแน่นและเป็นเขตเศรษฐกิจ

5) เทศบาลตำบลด่านซ้าย จังหวัดเลย

(1) ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีประจำปี 2548 และรางวัลพระปกเกล้าประจำปี 2550 ฯลฯ

(2) เป็นตัวแทนเทศบาลตำบลที่มีความเจริญน้อยลง จำนวนประชากรน้อยกว่าประเภทแรก มีสภาพเป็นกิ่งเมืองกิ่งชนบท

6) เทศบาลตำบลท่าตูม จังหวัดสุรินทร์

(1) ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีประจำปี 2550 และ 2551 ฯลฯ

(2) เป็นตัวแทนเทศบาลตำบลที่มีความเจริญน้อยลง จำนวนประชากรน้อยกว่าประเภทแรก มีสภาพเป็นกิ่งเมืองกิ่งชนบท

7) เทศบาลตำบลเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา

(1) ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีประจำปี 2549 และ 2550 ฯลฯ

(2) เป็นตัวแทนเทศบาลตำบลที่มีความเจริญน้อยลง จำนวนประชากรน้อยกว่าประเภทแรก มีสภาพเป็นกิ่งเมืองกิ่งชนบท

8) เทศบาลตำบลลำโรงทาบ จังหวัดสุรินทร์

(1) ได้รับรางวัลเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืนประจำปี 2548 และรางวัลบริหารจัดการที่ดีประจำปี 2549 ฯลฯ

(2) เป็นตัวแทนเทศบาลตำบลที่มีความเจริญน้อยลง จำนวนประชากรน้อยกว่าประเภทแรก มีสภาพเป็นกิ่งเมืองกิ่งชนบท

9) เทศบาลเมืองเขาสามยอก จังหวัดลพบุรี²

(1) ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีประจำปี 2546-2550 และรางวัลพระปกเกล้าทองคำ (2549-2551) ฯลฯ

(2) เป็นตัวแทนเทศบาลตำบลที่มีความเจริญน้อยลง จำนวนประชากรน้อยกว่าประเภทแรก มีสภาพเป็นกิ่งเมืองกิ่งชนบท

² ผู้วิจัยได้มีโอกาสเป็นผู้ช่วยวิจัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัครณัฐ วงศ์ปริดี ลงไปเก็บข้อมูล สังเกตการณ์และสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อเขียนกรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าประจำปี พ.ศ. 2550 ให้กับวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า

3.3 ประเด็นที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาการสร้างเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล จากประเด็นดังต่อไปนี้

3.3.1 ข้อมูลพื้นฐานผู้ให้สัมภาษณ์ที่สำคัญ

- 1) ชื่อ – สกุล
- 2) อายุ
- 3) ระดับการศึกษาสูงสุด
- 4) สถาบันที่จบการศึกษา
- 5) ประวัติการฝึกอบรม
- 6) สถานภาพ
- 7) อาชีพหลักของครอบครัว
- 8) ประสบการณ์การทำงานในอดีต
- 9) ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง

3.3.2 การสร้างเครือข่ายกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น

- 1) ลักษณะการสร้างความสัมพันธ์กับผู้ร่วมวิชาชีพ
- 2) วิธีการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานร่วมกับผู้ร่วมวิชาชีพ
- 3) ปัญหาในการสร้างความสัมพันธ์ในแต่ละด้าน และวิธีการแก้ไขปัญหา
- 4) ประโยชน์ที่ได้รับจากการสร้างความสัมพันธ์ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานท้องถิ่น
- 5) การรวมตัวเป็นสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และการสร้างค่านิยมในการปฏิบัติงาน
- 6) การรวมตัวของสมาคมสันนิบาตเทศบาลฯ ในการต่อรอง หรือขอความช่วยเหลือจากองค์กรของรัฐและเอกชน
- 7) ความคิดเห็นที่มีต่อการจัดทำจรรยาบรรณวิชาชีพของผู้บริหารท้องถิ่น
- 8) ความคิดเห็นที่มีต่อสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

3.3.3 การสร้างเครือข่ายกับประชาชนและองค์กรต่างๆ ภายในเขตพื้นที่เทศบาล

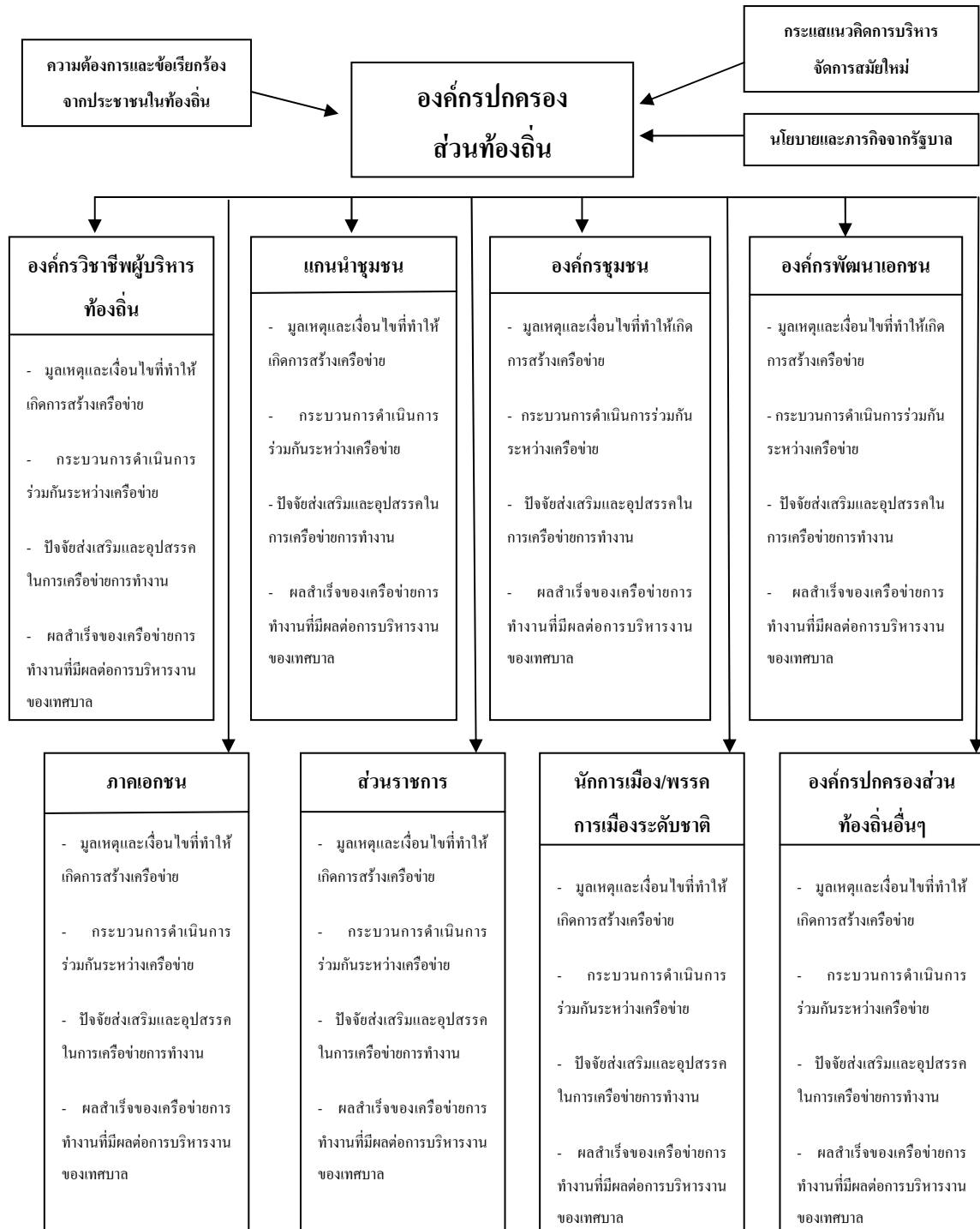
- 1) ลักษณะการสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนและองค์กรต่างๆ ภายในเขตพื้นที่เทศบาล
- 2) วิธีการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานร่วมกับประชาชนและองค์กรต่างๆ ภายในเขตพื้นที่เทศบาล
- 3) ปัญหาในการสร้างความสัมพันธ์ในแต่ละด้าน และวิธีการแก้ไขปัญหา
- 4) ประโยชน์ที่ได้รับจากการสร้างความสัมพันธ์ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานท้องถิ่น
- 5) การความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มที่ไม่ใช่คะแนนเสียง ที่มีความเชื่อมโยงกับการบริหารงานท้องถิ่น
- 6) การเปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในโครงการ/กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 7) การสนับสนุนให้มีกลุ่ม องค์กรชุมชนและกลุ่มประชาคม และสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรเหล่านั้น

3.3.4 การสร้างเครือข่ายกับบุคคลและองค์กรต่างๆ ภายนอกเขตพื้นที่เทศบาล

- 1) ลักษณะการสร้างความสัมพันธ์กับบุคคลและองค์กรต่างๆ ภายนอกเขตพื้นที่เทศบาล
- 2) วิธีการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานร่วมกับบุคคลและองค์กรต่างๆ ภายนอกเขตพื้นที่เทศบาล
- 3) ปัญหาในการสร้างความสัมพันธ์ในแต่ละด้าน และวิธีการแก้ไขปัญหา
- 4) ประโยชน์ที่ได้รับจากการสร้างความสัมพันธ์ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานท้องถิ่น
- 5) การความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ จังหวัด กระทรวงต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับการบริหารงานท้องถิ่น
- 6) การสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ในการทำกิจกรรมหรือภารกิจร่วมกัน

3.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากประเด็นศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยสามารถเขียนเป็นกรอบแนวความคิดในการวิจัย เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวทางการวิจัยและการเก็บข้อมูล ดังภาพที่ 3.1



ภาพที่ 3.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

3.5 กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกสัมภาษณ์นายกเทศมนตรี ในฐานะหัวหน้าคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมือง และปลัดเทศบาล ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายประจำ ผู้วิจัยมองว่าผู้บริหารท้องถิ่นถือว่ามีสำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการทำงานในลักษณะเครือข่ายกับทุกภาคส่วนเป็นอย่างมาก โดยทำการศึกษารวมทั้งสิ้น 18 คน ดังต่อไปนี้

- 1) เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย นายจารุวัฒน์ บุญเพิ่ม และนายเผ่าพงศ์ เชาว์พานิช
- 2) เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ประกอบด้วย นายแพทย์วิกรม สมจิตต์อารีย์ และนายพิริยะ พลวัน
- 3) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วย นายบรรจง ไผ่ชนิดจรรย์นัท และนายสุเวช ชัยทองดี
- 4) เทศบาลเมืองสุรินทร์ อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ ประกอบด้วย นายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ และนายเกียรติศักดิ์ โชติศิลป์
- 5) เทศบาลเมืองเขาสามยอก อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี ประกอบด้วย นางสาวสายใจ เลิศวิริยะประภา และนายณรงค์ ศรีธรรมมา
- 6) เทศบาลตำบลด่านซ้าย อำเภอด่านซ้าย จังหวัดเลย ประกอบด้วย นายสันติภาพ เชื้อบุญมี และจำเอกเขมพงศ์ ทองแก้ว
- 7) เทศบาลตำบลท่าตูม อำเภوتاตูม จังหวัดสุรินทร์ ประกอบด้วย นายสิรินเทพ ร่วมพัฒนา และนางธิดารัตน์ ศาตะสมิต
- 8) เทศบาลตำบลเสิงสาง อำเภอสาง จังหวัดนครราชสีมา ประกอบด้วย นางสาวสุวรรณคูประทุมศิริ และนางวรรณภา ร.ฤทธิ์บุญ
- 9) เทศบาลตำบลลำโรงทาบ อำเภอลำโรงทาบ จังหวัดสุรินทร์ ประกอบด้วย นายทศพล สุรพงษ์พิพัฒน์ และนายบุญเที่ยง สาแก้ว

3.6 เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

จากลักษณะของข้อมูลในการศึกษาเรื่องเครือข่ายกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ผู้วิจัยได้เลือกใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ชนิด คือ

- 1) แบบบันทึกข้อมูลจากเอกสาร (Documentary) ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมวิเคราะห์จากผลงานทางวิชาการ เอกสารการวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือราชการที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้
- 2) แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึกจากประเด็นที่ใช้ในการศึกษา และจะสัมภาษณ์ประเด็นอื่นๆ หากประเด็นนั้นๆ เกี่ยวข้องกับเรื่องทำงานวิจัยชิ้นนี้ศึกษา

3.7 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้แบ่งวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลไว้ 2 ประการดังนี้

- 1) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร โดยผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลเอกสารจากห้องสมุดมหาวิทยาลัยต่างๆ แผนพัฒนาเทศบาลประจำปีและแผนพัฒนาเทศบาลประจำ 3 ปี เอกสารและสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ของเทศบาลที่ทำการศึกษา รายงานการประชุมคณะกรรมการชุมชนประจำเดือน เป็นต้น
- 2) การเก็บรวบรวมจากการสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยทำการลงเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลเทศบาลเมืองและตำบล จำนวน 9 แห่งใน 7 จังหวัด

3.8 การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอผลการวิจัย

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะนำเสนอเรียงประเด็นตามประเด็นที่ใช้ในการศึกษา แล้ววิเคราะห์โดยการอธิบายและพรรณนา และเทียบกับแนวความคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาวิจัยควบคู่กับการศึกษาบริบท (Context) เพื่อช่วยให้ผลการวิเคราะห์อยู่ในกรอบและแนวทางที่ถูกต้อง แล้วจึงนำไปเขียนรายงานต่อไป

บทที่ 4

ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ศึกษา

ในบทนี้ต้องการศึกษาถึงข้อมูลต่างๆของพื้นที่ศึกษาในการทำวิจัยครั้งนี้ ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วนหลักๆ คือ สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับจากองค์กรที่มีความน่าเชื่อถือในการประเมินผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่น และการวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเทคนิค SWOT Analysis ซึ่งทั้งหมดจะนำเสนอดังต่อไปนี้

4.1 เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

4.1.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์จัดตั้งขึ้น ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดมหาสารคาม พ.ศ. 2480 เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2480 ซึ่งเป็นการยกฐานะบางส่วนของตำบลเหนือ และตำบลหูลุบ อำเภอหูลุบ จังหวัดมหาสารคาม ขึ้นเป็นเทศบาลเมือง เรียกว่า “เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดมหาสารคาม” มีพื้นที่ 4.04 ตร.กม. ต่อมาในปี 2524 ได้ขอขยายเขตเทศบาลออกเป็น 16.96 ตร.กม. ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2525 จากอดีตถึงปัจจุบันรวม 70 ปี มีนายกเทศมนตรี 23 คน โดยมีพระอรรชปเสศสุรวดี เป็นนายกเทศมนตรีคนแรก เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีประชากรทั้งสิ้น 36,679 คน แยกเป็นชาย 17,731 คน หญิง 18,948 คน จำนวนหลังคาเรือนในเขตเทศบาล 12,920 หลังคาเรือน และได้กำหนดพื้นที่รับผิดชอบในเขตเทศบาลทั้งสิ้น 36 ชุมชน นับตั้งแต่จัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2480 ได้อาศัยบริเวณที่ทำการอำเภอเมืองกาฬสินธุ์เป็นสถานที่ทำงาน ต่อมาในปี 2495 เทศบาลฯได้ปลูกสร้างอาคารเรือนไม้ชั้นเดียวบนที่ดินราชพัสดุหลังโรงเรียนเทศบาล1 ในสมัยนายอรุณ แสนสุธา และประมาณปี พ.ศ. 2506 สมัยนายจรัส กมลเพ็ชร เป็นนายกเทศมนตรี ได้ย้ายสำนักงานเทศบาลหลังใหม่ มาสร้างอยู่ที่ดินของราชพัสดุ จำนวน 1 ไร่ โดยขอเช่าและขอซื้อจำนวน 5 ไร่ (บริเวณสำนักงานเทศบาลหลังเดิม) ในปี 2527 สมัยนายสมศักดิ์ ร่มไทรทอง เป็น

นายกเทศมนตรี ได้ขออุทิศที่ดินจำนวน 21 ไร่ จากประชาชน จำนวน 13 ราย เพื่อก่อสร้างเทศบาลหลังใหม่ คณะเทศมนตรีได้ขอกู้เงิน กสท. เพื่อนำมาสร้างอาคารเทศบาลหลังใหม่เป็นเงิน จำนวน 5,000,000 บาท (ห้าล้านบาทถ้วน) และได้จ่ายขาดเงินสะสมของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ เป็นจำนวนเงิน 2,500,000 บาท (สองล้านบาทถ้วน) รวมค่าก่อสร้างอาคารหลังใหม่เป็นจำนวนเงิน 7,500,000 บาท (เจ็ดล้านบาทถ้วน) วางศิลาฤกษ์ในวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2532 สมัยนายวิจิต แสงโสภณธรรม เป็นนายกเทศมนตรี จึงได้ย้ายสำนักงานมาเปิดทำการ ตั้งอยู่เลขที่ 70/21 ถนนถีนานนท์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ จนถึงปัจจุบัน

4.1.2 ผลงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการบริหารอย่างยิ่ง มีผลงานที่โดดเด่นและเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานต่างๆ ดังจะเห็นได้จากรางวัลต่างๆที่ได้รับ ดังแสดงในตารางที่ 4.1 ผลงานที่โดดเด่นของเทศบาลเป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิต การส่งเสริมการศึกษา และการบริหารงานโปร่งใสและมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล 4 ปี จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยไทย คือทั้งปี 2546 2547 2548 และ 2550 รางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน 2 ปีซ้อนจากสถาบันพระปกเกล้า คือทั้งปี 2549 และ 2550 รางวัลความพยายามในการจัดเก็บภาษี จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยไทยในปี 2547 รางวัลรองชนะเลิศอันดับ 1 เมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน จากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ประสบความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างมาก ดูได้จากการที่ได้รับรางวัลหน่วยงานดีเด่น ประเภทสนับสนุนความร่วมมือชุมชนท้องถิ่น จากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน รางวัลชนะเลิศ ประเภทโครงการชุมชนร่วมใจสร้างความปลอดภัยทางถนน ประเภทเทศบาล จากสภาวิศวกรแห่งประเทศไทย รางวัลหน่วยงานที่มีความโดดเด่นในด้านการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ และรางวัลหน่วยงานที่สนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยคนจนจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จากการที่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้รับรางวัลมากมายส่งผลให้มีคณะผู้สนใจไปศึกษาดูงานอยู่ตลอดเวลา

ตารางที่ 4.1 รางวัลที่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้รับระหว่างปี พ.ศ. 2547-2551

พ.ศ.	ประเภทรางวัล	หน่วยงานที่ให้รางวัล
2546	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2547	รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพยายามในการจัดเก็บภาษี (เงินรางวัล 1.5 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2547	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล (เงินรางวัล 2.0 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2547	รางวัลศูนย์ อปพร. ดีเด่น ระดับเทศบาลนคร/เทศบาลเมือง	ศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกลาง กระทรวงมหาดไทย
2547	รางวัลตลาดสดน่าซื้อ	กระทรวงสาธารณสุข
2547	รางวัลตลาดสดดีเด่น	กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์
2548	รางวัลนายกรัฐมนตรีอุตสาหกรรมดีเด่น ประจำปี 2548 (The Prime Minister Industry Awards 2005)	กระทรวงอุตสาหกรรม
2548	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล (เงินรางวัล 4.0 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2548	รางวัลรองชนะเลิศอันดับสอง สำนักทะเบียนดีเด่น	กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
2548	รางวัลชมเชยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการดำเนินการโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2549	รางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน	สถาบันพระปกเกล้า
2549	รางวัลตลาดดีมีมาตรฐาน	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2549	รางวัลแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ประเภทที่สาธารณะดีเด่น	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

พ.ศ.	ประเภทรางวัล	หน่วยงานที่ให้รางวัล
2550	รางวัลรองชนะเลิศอันดับ 1 เมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย
2550	รางวัลหน่วยงานดีเด่น ประเภทสนับสนุนความร่วมมือชุมชนท้องถิ่น	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
2550	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล (เงินรางวัล 2.0 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2550	รางวัลชนะเลิศ ประเภทโครงการชุมชนร่วมใจสร้างความปลอดภัยทางถนน ประเภทเทศบาล	สภาวิศวกรแห่งประเทศไทย
2550	รางวัลหน่วยงานที่มีความโดดเด่นในด้านการตั้งถิ่นฐานมนุษย์	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ร่วมกับ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
2550	รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการดำเนินงานโครงการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะดีเด่น (เงินรางวัล 6.9 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2550	รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดการบริการสาธารณะที่ดี (บ่อผักโขม้น) เงินรางวัล 1.2 ล้านบาท	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2550	รางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน	สถาบันพระปกเกล้า
2551	รางวัลหน่วยงานที่สนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยคนจน	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

จากผลงานที่ผ่านมา เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ มุ่งมั่นที่จะพัฒนาและบริการประชาชนภายใต้วิสัยทัศน์ “เมืองกาฬสินธุ์ เป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน” และได้กำหนดยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาเพื่อให้วิสัยทัศน์บรรลุวัตถุประสงค์ โดยแยกเป็น 4 ด้าน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการบริหารจัดการ ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านคุณภาพชีวิต การบริหารงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้ผลักดันขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนา พัฒนาเทคนิคและวิธีการทำงานให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น พัฒนาขีดความสามารถพนักงานและลูกจ้างให้มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของผู้นำชุมชนให้เป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลง รวมถึงความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งในและนอกเขตเทศบาล

เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ให้ดียิ่งขึ้น สอดคล้องกับการที่เป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน

4.1.3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และศึกษาถึงประเด็นต่างๆ ทั้งทางด้านการเมืองและการบริหารจัดการของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ สามารถวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของท้องถิ่น ด้วยเทคนิค SWOT Analysis ได้ดังนี้

ตารางที่ 4.2 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weak)
1. ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ และมีภาวะผู้นำสูง 2. บุคลากรมีคุณภาพ มีความรู้หลากหลายและตั้งใจปฏิบัติงาน 3. กลุ่มประชาสามัคคีเป็นกลุ่มการเมืองที่บริหารงานเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ 20 กว่าปี ทำให้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์มากมาย มีฐานคะแนนนิยมกว้างขวาง 4. ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ทำให้เวลาที่ฝ่ายบริหารเสนอโครงการและงบประมาณทำได้อย่างรวดเร็ว 5. พื้นที่ลำน้ำป่าไหลผ่าน ทำให้มีสภาพที่อุดมสมบูรณ์ การคมนาคมสะดวก	1. งบประมาณจำกัดและไม่เพียงพอต่อการพัฒนา 2. การพัฒนาบุคลากรไม่ทันเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา 3. ระบบผังเมืองรวมยังไม่มีมีการปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน 4. ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน อาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบการถ่วงดุลและการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ 5. การเมืองท้องถิ่นมีลักษณะผูกขาด ประชาชนขาดทางเลือกที่ดีในการเปรียบเทียบก่อนการตัดสินใจ เลือกตัวแทนเข้ามาบริหารงานเทศบาล
โอกาส (Opportunity)	ข้อจำกัด อุปสรรค (Threat)
1. มีแหล่งความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง 2. ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง 3. ได้รับความร่วมมือเพื่อบูรณาการร่วมกันจากประชาชน ส่วนราชการและองค์กรที่เกี่ยวข้อง 4. ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล จังหวัด และส่วนราชการอื่นๆ เป็นอย่างดี 5. ผู้บริหารท้องถิ่นมีความสัมพันธ์แบบเป็นส่วนตัวกับนักการเมืองระดับชาติ และเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับในวงกว้าง ทำให้ได้รับเกียรติแต่งตั้งเป็นประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์และคณะอนุกรรมการสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย	1. การจัดสรรงบประมาณไม่ตรงตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ 2. ได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด 3. ระเบียบกฎหมาย หนังสือสั่งการมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย 4. การเมืองระดับชาติยังไม่มีเสถียรภาพส่งผลกระทบต่อการเมืองระดับท้องถิ่น 5. นโยบายเปลี่ยนแปลงบ่อย บางครั้งไม่สามารถปฏิบัติได้ ทำให้การพัฒนาไม่ต่อเนื่อง

4.2 เทศบาลเมืองบุรีรัมย์

4.2.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์

เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ พุทธศักราช 2479 ซึ่งได้ตราขึ้นไว้ ณ วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2479 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 ซึ่งมี พ.อ.พหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 53 ตอนที่ 62 วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2479 ต่อมาเมื่อท้องถิ่นเจริญขึ้น มีชุมชนอยู่หนาแน่นทั้งในเขตและนอกเขตเทศบาลที่ต่อเนื่องกันสมควรปรับปรุงเขตเทศบาลเสียใหม่ เพื่อขยายเขตให้เทศบาลได้ปกครอง และทำนุบำรุงท้องถิ่น จึงได้ตราพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ พ.ศ. 2504 ลงวันที่ 30 เมษายน 2504 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชการปัจจุบัน มีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78 ตอนที่ 40 วันที่ 9 พฤษภาคม 2504

เทศบาลเมืองบุรีรัมย์มีเนื้อที่รวม 6.0 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ตำบลในเมืองทั้งหมดของอำเภอเมืองบุรีรัมย์ สภาพพื้นที่โดยทั่วไปมีลักษณะเป็นที่ราบมีความลาดเอียงเล็กน้อย จากทางทิศตะวันตกไปทางทิศตะวันออก และจากทิศเหนือไปทางทิศใต้ มีความสูงของพื้นที่อยู่เหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง 163 เมตร เทศบาลเมืองบุรีรัมย์มีประชากรทั้งสิ้น 28,231 คน แยกเป็นชาย 13,580 คน หญิง 14,651 คน จำนวนหลังคาเรือนในเขตเทศบาล 12,181 หลังคาเรือนและได้กำหนดพื้นที่รับผิดชอบในเขตเทศบาลทั้งสิ้น 17 ชุมชน

4.2.2 ผลงานของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์

เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการบริหารอย่างยิ่ง มีผลงานที่โดดเด่นและเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานต่างๆ ดังจะเห็นได้จากรางวัลต่างๆที่ได้รับ ดังแสดงในตารางที่ 4.3 ผลงานที่โดดเด่นของเทศบาลเป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการบริหารงานโปร่งใสและมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล 2 ปีซ้อน จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยไทย คือทั้งปี 2547 และ 2549 รางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนประจำปี 2550 จากสถาบันพระปกเกล้า รางวัลรองชนะเลิศอันดับ 1 ประเภทสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลและเมืองพัทยาประจำปี 2549 จากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย รางวัลตลาดมีดีมาตรฐานประจำปี 2551 จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยและรางวัลเทศบาลที่มีนวัตกรรมการจัดการเมืองน่าอยู่แห่งปี จากการที่เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ได้รับรางวัลมากมายส่งผลให้มีคณะผู้สนใจไปศึกษาดูงานอยู่ตลอดเวลา

ตารางที่ 4.3 รางวัลที่เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ได้รับระหว่างปี พ.ศ. 2547-2551

พ.ศ.	ประเภทรางวัล	หน่วยงานที่ให้รางวัล
2547	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2549	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2549	รางวัลรองชนะเลิศอันดับที่ 1 ประเภทสำนักทะเบียน ท้องถิ่นเทศบาลและเมืองพัทยา	กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
2550	รางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม ของประชาชน	สถาบันพระปกเกล้า
2551	รางวัลเทศบาลที่มีนวัตกรรมการจัดการเมืองน่าอยู่แห่งปี	สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ร่วมกับ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2551	รางวัลตลาดดีมีมาตรฐาน	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

จากผลงานที่ผ่านมา เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ มุ่งมั่นที่จะพัฒนาและบริการประชาชน โดยกำหนดยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนา 6 ด้าน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการเมืองการบริหาร ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสาธารณสุข ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์การพัฒนาศรษฐกิจชุมชน การบริหารงานของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์มุ่งพัฒนาการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตนเองและพัฒนาชุมชน รวมถึงให้การสนับสนุนการจัดตั้งองค์กร เครือข่ายของประชาชน ที่มุ่งมั่นพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองบนพื้นฐานของเมืองแห่งความรู้ทั้งด้านศิลปวิทยาการ วัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นอันเป็นรากฐานการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน

4.2.3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการ

พัฒนาในอนาคตของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และศึกษาถึงประเด็นต่างๆ ทั้งทางด้านการเมืองและการบริหารจัดการของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ สามารถวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของท้องถิ่น ด้วยเทคนิค SWOT Analysis ได้ดังนี้

ตารางที่ 4.4 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weak)
1. นายกเทศมนตรีมีความรู้ความสามารถสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการสาธารณสุข รวมไปถึงมีคณะผู้บริหารที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารงานมาอย่างมากมาย 2. มีการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำ MOU กับสถาบันการศึกษาในพื้นที่ 3. การบริหารงานมีความคล่องตัว เนื่องจากมีความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์และกำลังคน 4. ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ทำให้เวลาที่ฝ่ายบริหารเสนอโครงการและงบประมาณทำได้อย่างรวดเร็ว	1. สำนักงานเทศบาลค่อนข้างคับแคบ การขอรับบริการบางครั้งไม่สะดวก เพราะที่จอดรถไม่เพียงพอ 2. เจ้าหน้าที่บางราย ไม่มีทักษะในการให้บริการประชาชน และการประสานงานในการให้บริการประชาชนไม่ดีเท่าที่ควร 3. ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน อาจทำให้เกิดปัญหากับระบบการถ่วงดุลและการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ 4. นายกเทศมนตรีไม่ได้เป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่แท้จริง อาจส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจในการดำเนินงานและกำหนดนโยบายในบางครั้ง
โอกาส (Opportunity)	ข้อจำกัด อุปสรรค (Threat)
1. มีแหล่งความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง 2. ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง 3. ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล จังหวัด และส่วนราชการอื่นๆ เป็นอย่างดี 4. นโยบายของรัฐบาล ที่มุ่งเน้นให้ท้องถิ่นเกิดการพัฒนา และเน้นการเสริมสร้างพลังประชาชนในชุมชนให้มีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ 5. มีพรรคการเมืองระดับชาติให้การสนับสนุน ทำให้ได้คะแนนเสียงจากประชาชนที่นิยมพรรค	1. การจัดสรรงบประมาณไม่ตรงตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ 2. ระเบียบกฎหมาย หนังสือสั่งการมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย 3. ภาวะทางการเมืองระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่อการเมืองระดับท้องถิ่น 4. นโยบายเปลี่ยนแปลงบ่อย บางครั้งไม่สามารถปฏิบัติได้ ทำให้การพัฒนาไม่ต่อเนื่อง

4.3 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

4.3.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2479 มีพื้นที่เขตเทศบาล 4.5 ตารางกิโลเมตร โดยมีสำนักงานเป็นอาคารไม้ชั้นเดียวยกพื้นสูง ตั้งอยู่บนศาลาจัตุรมุขในเกาะกลางบึงพลาญชัย ต่อมาปี พ.ศ. 2499 ได้สร้างสำนักงานแห่งใหม่ เป็นอาคารคอนกรีตสองชั้นตามแบบแปลนการก่อสร้างสำนักงานเทศบาลทั่วประเทศ ตั้งอยู่ที่ถนนเทวาภิบาลบนเนื้อที่ 4 ไร่เศษ ต่อมาเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้นและชุมชนหนาแน่นมากขึ้น จึงได้ทำการขยายเขตเทศบาลออกไปเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2509 ทำให้มีพื้นที่ 11.63 ตารางกิโลเมตร (พระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 23 ตอนที่ 21 วันที่ 5 มีนาคม 2509) และเพื่อพัฒนาและรองรับการบริหารและบริการประชาชนให้มีความสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ก่อสร้างอาคารสำนักงานเพิ่มเติมอีก 1 หลัง เป็นอาคารคอนกรีต 3 ชั้น ต่อเชื่อมด้านหลังอาคารหลังเดิมในปี พ.ศ. 2542 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีประชากรทั้งสิ้น 34,500 คน แยกเป็นชาย 16,668 คน หญิง 17,832 คน จำนวนหลังคาเรือนในเขตเทศบาล 14,344 หลังคาเรือน และได้กำหนดพื้นที่รับผิดชอบในเขตเทศบาลทั้งสิ้น 32 ชุมชน

4.3.2 ผลงานของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการบริหารอย่างยิ่ง มีผลงานที่โดดเด่นและเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานต่างๆ ดังจะเห็นได้จากรางวัลต่างๆที่ได้รับ ดังแสดงในตารางที่ 4.5 ผลงานที่โดดเด่นของเทศบาลเป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิต การสืบสานประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น และการบริหารงานโปร่งใสและมีมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล 3 ปี จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย คือทั้งปี 2547 2549 และ 2550 รางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนประจำปี 2550 จากสถาบันพระปกเกล้า รางวัลชนะเลิศส่วนราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ตามโครงการมหาดไทยประทับใจประชาประจำปี 2542 จากกระทรวงมหาดไทย เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดประสบความสำเร็จในการพัฒนาเมืองเป็นอย่างดี ดูได้จากการที่ได้รับรางวัลสวนสาธารณะบึงพลาญชัย สวนสาธารณะระดับดีมากประจำปี 2545 จากกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข และรางวัลโครงการดีเด่นประเภทนวัตกรรมการพัฒนาเมืองประจำปี 2547 นอกจากนี้ผู้นำองค์กรมีความโดดเด่น

เด่นและมีภาวะผู้นำ ดังจะเห็นจากที่ได้รับรางวัลในปี 2542 2545 และ 2547 จากการที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้รับรางวัลมากมายส่งผลให้มีคณะผู้สนใจไปศึกษาดูงานอยู่ตลอดเวลา

ตารางที่ 4.5 รางวัลที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้รับระหว่างปี พ.ศ. 2542-2550

พ.ศ.	ประเภทรางวัล	หน่วยงานที่ให้รางวัล
2542	รางวัลชนะเลิศส่วนราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ตามโครงการมหาดไทยประทับใจประชา	กระทรวงมหาดไทย
2542	โล่ประกาศเกียรติผู้ทำความดีด้านกีฬาประจำจังหวัดร้อยเอ็ด	การกีฬาแห่งประเทศไทย
2545	โล่ประกาศเกียรติยศผู้มีผลงานดีเด่นทางวัฒนธรรม สาขานันทนาการและผู้ทำคุณประโยชน์ทางวัฒนธรรม	-
2545	รางวัลสวนสาธารณะบึงปลาอู้อยู่ สวนสาธารณะระดับดีมาก	กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข
2547	รางวัลโครงการดีเด่นประเภทนวัตกรรมการพัฒนาเมือง	กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค
2547	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2547	โล่ประกาศเกียรติยศสำหรับผู้นำ	รายการผู้นำท้องถิ่น วาไรตี้โชว์ทาง ITV
2549	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2550	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2550	รางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน	สถาบันพระปกเกล้า

จากผลงานที่ผ่านมา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มุ่งมั่นที่จะพัฒนาและบริการประชาชนภายใต้วิสัยทัศน์ “ร้อยเอ็ดเมืองน่าอยู่ ผู้คนน่ารัก พุ่มพืกดำนานเมือง ลือเลื่องประเพณีวัฒนธรรม งามล้ำแหล่งท่องเที่ยว” และได้กำหนดยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาเพื่อให้วิสัยทัศน์บรรลุวัตถุประสงค์ โดยแยกเป็น 7 ด้าน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการศึกษา ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์การพัฒนา

ด้านกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มุ่งเน้นการบริหารจัดการแนวใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมภาคประชาชนต่อการสร้างสร้งงานพัฒนาคุณภาพชีวิต และแก้ปัญหาความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และสืบสานศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีอันดีงาม เพื่อให้อนุชนรุ่นหลังได้ศึกษา สืบต่อและหวงแหนต่อไป

4.3.3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการ

พัฒนาในอนาคตของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และศึกษาถึงประเด็นต่างๆ ทั้งทางด้านการเมืองและการบริหารจัดการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด สามารถวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและ โอกาสการพัฒนาในอนาคตของท้องถิ่น ด้วยเทคนิค SWOT Analysis ได้ดังนี้

ตารางที่ 4.6 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weak)
1. นายกเทศมนตรีมีความรู้ความสามารถ และคุณลักษณะของผู้นำที่มีความโดดเด่น รวมไปถึงคณะผู้บริหารที่มีการบริหารงานมาอย่างต่อเนื่อง 2. มีบุคลากรมีคุณภาพ มีความรู้หลากหลายและตั้งใจปฏิบัติงาน 3. ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาสาธารณะได้เป็นอย่างดี 4. กลุ่มพิทักษ์ท้องถิ่นเป็นกลุ่มการเมืองที่บริหารงานเทศบาลร้อยเอ็ดยาวนานกว่า 35 ปี ทำให้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์มากมาย มีฐานคะแนนนิยมกว้างขวาง 5. ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ทำให้เวลาที่ฝ่ายบริหารเสนอโครงการและงบประมาณทำได้อย่างรวดเร็ว	1. สำนักงานเทศบาลค่อนข้างคับแคบ การขอรับบริการบางครั้งไม่สะดวก เพราะที่จอดรถไม่เพียงพอ 2. รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองมีน้อยเมื่อเทียบกับรายได้จากเงินอุดหนุนและรายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ รวมไปถึงขาดแนวทางใหม่ๆ ในการจัดหารายได้ 3. ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน อาจทำให้เกิดปัญหากับระบบการถ่วงดุลและการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ 4. การเมืองท้องถิ่นมีลักษณะผูกขาด ประชาชนขาดทางเลือกที่ดีในการเปรียบเทียบก่อนการตัดสินใจ เลือกตัวแทนเข้ามาบริหารงานเทศบาล
โอกาส (Opportunity)	ข้อจำกัด อุปสรรค (Threat)
1. หน่วยงานและองค์กรต่างๆ มีการประกวดความเป็นเลิศในแต่ละด้าน ทำให้เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจัดส่งเข้าประกวด และได้รับรางวัลต่างๆ มากมาย การันตีความสามารถในการบริหารจัดการได้เป็นอย่างดี 2. มีเครือข่ายความร่วมมือในการทำกิจกรรม/โครงการกับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รวมไปถึงภาคประชาสังคม 3. กลุ่มการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์มีความขัดแย้งน้อย 4. มีการประสานงานกับนักการเมืองระดับชาติได้เป็นอย่างดี และได้รับการผลักดันงบประมาณจากนักการเมืองระดับชาติมาโดยตลอด	1. การจัดสรรงบประมาณไม่ตรงตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ 2. ระเบียบกฎหมาย หนังสือสั่งการมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย 3. การเมืองระดับชาติยังไม่มีเสถียรภาพส่งผลกระทบต่อการเมืองระดับท้องถิ่น 4. นโยบายเปลี่ยนแปลงบ่อย บางครั้งไม่สามารถปฏิบัติได้ ทำให้การพัฒนาไม่ต่อเนื่อง

4.4 เทศบาลเมืองสุรินทร์

4.4.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลเมืองสุรินทร์

เทศบาลเมืองสุรินทร์ ได้รับการสถาปนาเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2479 โดยพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเทศบาลเมืองสุรินทร์ พุทธศักราช 2479 ระยะแรกเทศบาลเมืองสุรินทร์มีเนื้อที่ประมาณ 2.39 ตารางกิโลเมตร ต่อมาในปี พ.ศ. 2531 ได้มีพระราชกฤษฎีกา เปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ ขยายออกเป็น 11.39 ตารางกิโลเมตร

เทศบาลเมืองสุรินทร์ตั้งอยู่เลขที่ 16 ถนนกรุงศรีใน ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประมาณเส้นทางที่ 103 ฝั่งตะวันออก และเส้นทางที่ 15 ฝั่งเหนือ ห่างจากกรุงเทพมหานครโดยทางรถไฟ ประมาณ 420 กิโลเมตร หรือโดยทางรถยนต์ประมาณ 454 กิโลเมตร เทศบาลเมืองสุรินทร์มีประชากรทั้งสิ้น 40,125 คน แยกเป็นชาย 18,707 คน หญิง 21,418 คน จำนวนหลังคาเรือนในเขตเทศบาล 14,489 หลังคาเรือน และได้กำหนดพื้นที่รับผิดชอบในเขตเทศบาลทั้งสิ้น 32 ชุมชน

4.4.2 ผลงานของเทศบาลเมืองสุรินทร์

เทศบาลเมืองสุรินทร์ นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการบริหารอย่างยิ่ง มีผลงานที่โดดเด่นและเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานต่างๆ ดังจะเห็นได้จากรางวัลต่างๆที่ได้รับ ดังแสดงในตารางที่ 4.7 ผลงานที่โดดเด่นของเทศบาลเป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิต การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และการบริหารงานโปร่งใสและมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเทศบาลเมืองสุรินทร์ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาลประจำปี 2550 จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย รางวัลรองชนะเลิศอันดับที่ 3 ประเภทสำนักทะเบียนท้องถิ่นประจำปี 2547 จากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย รางวัลหน่วยงานที่แก้ปัญหาชุมชนแออัดดีเด่นประจำปี 2548 จากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เทศบาลเมืองสุรินทร์ประสบความสำเร็จในการพัฒนาและรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมืองเป็นอย่างมาก ดูได้จาก การที่ได้รับรางวัลเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน 2 ปีซ้อน จากกรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย คือ ทั้งปี 2547 และ 2548 จากการที่เทศบาลเมืองสุรินทร์ได้รับรางวัลมากมายส่งผลให้มีคณะผู้สนใจไปศึกษาดูงานอยู่ตลอดเวลา

ตารางที่ 4.7 รางวัลที่เทศบาลเมืองสุรินทร์ได้รับระหว่างปี พ.ศ. 2547-2550

พ.ศ.	ประเภทรางวัล	หน่วยงานที่ให้รางวัล
2547	รางวัลรองชนะเลิศอันดับที่ 3 ประเภทสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลและเมืองพัทยา	กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
2547	รางวัลเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน	กรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย
2548	รางวัลเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน	กรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย
2548	รางวัลหน่วยงานที่แก้ปัญหาชุมชนแออัดดีเด่น	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
2550	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

จากผลงานที่ผ่านมา เทศบาลเมืองสุรินทร์ มุ่งมั่นที่จะพัฒนาและบริการประชาชนภายใต้วิสัยทัศน์ “ท้องถิ่นก้าวหน้า ปวงประชาสุขสันต์ การศึกษาก้าวหน้าไกล” และได้กำหนดยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาเพื่อให้วิสัยทัศน์บรรลุวัตถุประสงค์ โดยแยกเป็น 6 ด้าน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาการศึกษา วัฒนธรรม ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ยุทธศาสตร์ด้านส่งเสริมสุขภาพอนามัย ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการองค์กรและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารงานของเทศบาลเมืองสุรินทร์เน้นการพัฒนากระบวนการศึกษาให้มีคุณภาพตามมาตรฐานทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง ส่งเสริมการรวมตัวของประชาชน องค์กรชุมชนในรูปแบบต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมในชุมชน และส่งเสริมบทบาทของชุมชนให้เป็นแกนหลักและเครือข่ายในการพัฒนา แก้ไขปัญหาในพื้นที่ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหาร และวางแผน พัฒนาร่วมกับเทศบาลเมืองสุรินทร์ ตลอดจนการพัฒนาสภาพแวดล้อมของชุมชนเมืองให้มีความน่าอยู่อย่างยั่งยืน

4.4.3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลเมืองสุรินทร์

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และศึกษาถึงประเด็นต่างๆ ทั้งทางด้านการเมืองและการบริหารจัดการของเทศบาลเมืองสุรินทร์ สามารถวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของท้องถิ่น ด้วยเทคนิค SWOT Analysis ดังนี้

ตารางที่ 4.8 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลเมืองสุรินทร์

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weak)
1. ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ และมีภาวะผู้นำสูง 2. คณะกรรมการชุมชนมาจากการแต่งตั้ง ทำให้ได้บุคคลที่มีความพร้อมในการปฏิบัติงานตามความต้องการของผู้บริหาร 3. เป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นหน้าใหม่ ที่สามารถโค่นบัลลังก์แชมป์เก่าหลายสมัยได้อย่างสง่างาม ทำให้ได้นักการเมืองหน้าใหม่ไฟแรงเข้ามาบริหารงานเทศบาล 4. ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ทำให้เวลาที่ฝ่ายบริหารเสนอโครงการและงบประมาณทำได้อย่างรวดเร็ว	1. บุคลากรบางคนขาดทักษะในการให้บริการประชาชน 2. การพัฒนาบุคลากรจำนวนมากกระทบต่อค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้นในอนาคต 3. สมาชิกสภาเทศบาลบางส่วนยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาลที่ถูกต้อง เพราะดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้มาได้ไม่นาน 4. นายกเทศมนตรีไม่ได้เป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่แท้จริง อาจส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจในการดำเนินงานและกำหนดนโยบายในบางครั้ง
โอกาส (Opportunity)	ข้อจำกัด อุปสรรค (Threat)
1. นายกเทศมนตรีเคยทำงานสโมสรโรตารีมาก่อน ทำให้มีเครือข่ายกับภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดสุรินทร์ได้เป็นอย่างดี 2. มีงานแสดงช้างยิ่งใหญ่ระดับโลก ทำให้มีคนต่างถิ่นเข้ามายังเทศบาลเมืองสุรินทร์เป็นจำนวนมาก เศรษฐกิจระดับชุมชนเกิดการขยายตัว 3. มีองค์กรพัฒนาเอกชนหรือ NGO ในพื้นที่ที่ความเข้มแข็งและสามารถช่วยเหลือและสนับสนุนงานของเทศบาลได้เป็นอย่างดี 4. ผู้บริหารท้องถิ่นมีความสัมพันธ์แบบเป็นส่วนตัวกับนักการเมืองระดับชาติ และเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับในวงกว้าง	1. การจัดสรรงบประมาณจากรัฐมีน้อย ไม่เพียงพอต่อการบริหารกิจการสาธารณะ 2. การเมืองระดับชาติยังไม่มีเสถียรภาพส่งผลกระทบต่อการเมืองระดับท้องถิ่น 3. นโยบายเปลี่ยนแปลงบ่อย บางครั้งไม่สามารถปฏิบัติได้ ทำให้การพัฒนาไม่ต่อเนื่อง

4.5 เทศบาลเมืองเขาสามยอก

4.5.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลเมืองเขาสามยอก

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอก จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับ

กฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 และได้ทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรก เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 เป็น อบต.ชั้น 2 ต่อมาปรับเป็น อบต.ขนาดใหญ่ ตามมติประชุม ก.อบต. จังหวัดลพบุรี ครั้งที่ 1/2547 ลงวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2547

เนื่องจากความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและการขยายตัวของเมืองและชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอดได้ทำเรื่องขอยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด เป็น เทศบาลเมืองเขาสามยอด และได้รับอนุมัติให้เป็นเทศบาลเมืองเขาสามยอด ตั้งแต่วันที่ 23 สิงหาคม 2550 เป็นต้นไป จัดว่าเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยไม่ได้ผ่านการเป็นเทศบาลตำบลมาก่อน เทศบาลเมืองเขาสามยอดมีประชากรทั้งสิ้น 28,405 คน แยกเป็นชาย 15,304 คน หญิง 13,101 คน จำนวนหลังคาเรือนในเขตเทศบาล 10,382 หลังคาเรือน และได้กำหนดพื้นที่รับผิดชอบในเขตเทศบาลทั้งสิ้น 32 ชุมชน

4.5.2 ผลงานของเทศบาลเมืองเขาสามยอด

เทศบาลเมืองเขาสามยอด นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการบริหารอย่างยิ่ง มีผลงานที่โดดเด่นและเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานต่างๆ ดังจะเห็นได้จากรางวัลต่างๆที่ได้รับ ดังแสดงในตารางที่ 4.9 ผลงานที่โดดเด่นของเทศบาลเป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิต การส่งเสริมการศึกษา และการบริหารงานโปร่งใสและมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเทศบาลเมืองเขาสามยอดได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล 6 ปีซ้อน (เป็น อบต. แห่งเดียวของประเทศไทยที่ได้รับรางวัล 6 ปี ติดต่อกัน) จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยไทย คือทั้งปี 2546 2547 2548 2549 2550 และ 2551 รางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน 4 ปีซ้อนจากสถาบันพระปกเกล้า คือทั้งปี 2548 2549 2550 และ 2551 (รางวัลพระปกเกล้าทองคำ) รางวัลความพยายามในการจัดเก็บภาษี จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยไทยในปี 2547 เทศบาลเมืองเขาสามยอดประสบความสำเร็จในการพัฒนาด้านการศึกษาอย่างมาก ดูได้จากที่ได้รับรางวัลเกี่ยวกับด้านการศึกษา ในปี 2546 2547 และ 2548 นอกจากนี้ผู้นำองค์กรมีความโดดเด่นและมีภาวะผู้นำ ดังจะเห็นจากที่ได้รับรางวัลในปี 2549 และ 2550 จากการที่เทศบาลเมืองเขาสามยอดได้รับรางวัลมากมายส่งผลให้มีคณะผู้สนใจไปศึกษาดูงานอยู่ตลอดเวลา

ตารางที่ 4.9 รางวัลที่เทศบาลเมืองเขาสงาเขตได้รับระหว่างปี พ.ศ. 2546-2551

พ.ศ.	ประเภทรางวัล	หน่วยงานที่ให้รางวัล
2546	รางวัลโครงการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กผ่านเกณฑ์มาตรฐานระดับดี	กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข
2546	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2547	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล (เงินรางวัล 1.7 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2547	รางวัลองค์การบริหารส่วนตำบลดีเด่นด้านการจัดการศึกษา (เป็น 1 ใน 10 จาก อบต. ทั้งหมดที่ได้รับรางวัล)	สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
2547	รางวัลความพยายามการจัดเก็บภาษี (เงินรางวัล 0.7 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2548	รางวัลศูนย์พัฒนาเด็กเล็กน่ายุ ระดับจังหวัด	กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข
2548	รางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน	สถาบันพระปกเกล้า
2548	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2549	รางวัลผู้หญิงเก่ง สาขาผู้นำท้องถิ่น	สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา สมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรี
2549	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล (เงินรางวัล 1 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2549	รางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน	สถาบันพระปกเกล้า
2549	รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการ สิ่งแวดล้อมที่ดี	มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

ตารางที่ 4.9 (ต่อ)

พ.ศ.	ประเภทรางวัล	หน่วยงานที่ให้รางวัล
2550	รางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน	สถาบันพระปกเกล้า
2550	รางวัลนักการเมืองสตรีดีเด่น (ระดับท้องถิ่น) เนื่องในวันสตรีสากล	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
2550	รางวัลการส่งเสริมศักยภาพชุมชนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดีเด่น	-
2550	รางวัลการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี	โครงการของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) และ มสช.
2551	รางวัลศูนย์ อปพร. ดีเด่น ระดับเทศบาลนคร/เทศบาลเมือง	ศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กระทรวงมหาดไทย
2551	รางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน (พระปกเกล้าทองคำ)	สถาบันพระปกเกล้า
2551	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล (เงินรางวัล 4 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

จากผลงานที่ผ่านมา เทศบาลเมืองเขาสามขอยด มีนโยบายการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า โดยให้ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตั้งแต่ขั้นตอนการคิด การปฏิบัติ และการตรวจสอบ การทำงานเป็นรูปแบบคณะกรรมการ มีการใช้ทุนทางสังคมจากคลังสมองของเทศบาล คือ ข้าราชการบำนาญ ผู้มีความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นจากหลาย ๆ ชุมชน เข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการ และคอยประสานงานกับชุมชน นอกจากนี้จะทำงานโดยการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น เช่น หน่วยงานทหาร การประปา การไฟฟ้า โรงพยาบาล สถานีอนามัย การพัฒนามุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมเป็นสำคัญ ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข การสวัสดิการสังคม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การแก้ไขปัญหาความยากจน การบริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มาเป็นอันดับแรก ส่วนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ถนน ไฟฟ้า ประปา จะดำเนินการควบคู่กันไปโดยใช้งบประมาณซึ่งขอรับการอุดหนุนจากหน่วยงานอื่น เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

4.5.3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลเมืองเขาสงาเขต

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และศึกษาถึงประเด็นต่างๆ ทั้งทางด้านการเมืองและการบริหารจัดการของเทศบาลเมืองเขาสงาเขต สามารถวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของท้องถิ่น ด้วยเทคนิค SWOT Analysis ได้ดังนี้

ตารางที่ 4.10 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลเมืองเขาสงาเขต

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weak)
1. ฝ่ายประจำไม่มีการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย สามารถทำงานร่วมกันเป็นทีมได้เป็นอย่างดี มีความกระตือรือร้นในการทำงาน เพราะมีอายุน้อย มีความตั้งใจในการทำงาน 2. คณะผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ มีการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง มีองค์ความรู้และประสบการณ์จากหลากหลายสาขา เช่น อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด อดีตรองอธิการบดีสถาบันการศึกษา เป็นต้น 3. ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพรับราชการมีรายได้ที่แน่นอน หรือเป็นข้าราชการบำนาญ มีระดับการศึกษาที่สามารถสื่อสารกันเข้าใจง่าย ทำให้เข้ามามีบทบาทในการทำงานภาคประชาชนได้มากขึ้น 4. ชุมชนมีความเข้มแข็ง มีการประชุมประชาคมทุกวันที่ 20 ของเดือน การประชุมประชาคมในแต่ละครั้งมีผู้เข้าร่วมประชุม 150-200 คน เทศบาลเมืองเขาสงาเขตมีการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเข้ามารับฟังปัญหาที่เกิดขึ้น 5. กลุ่มเขาสงาเขตพัฒนาเป็นกลุ่มการเมืองที่บริหารงานเทศบาลเมืองเขาสงาเขตมา 10 ปี ทำให้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์มากมาย มีฐานคะแนนนิยมกว้างขวาง 6. ไม่มีปัญหาการเมืองระดับท้องถิ่น เทศบาลเมืองเขาสงาเขตมีความเป็นเอกเทศ ไม่ขึ้นค่อนักการเมืองระดับชาติ ทำให้สามารถทำงานร่วมกับทุกฝ่ายได้	1. ฝ่ายประจำมีประสบการณ์ค่อนข้างน้อย 2. เทศบาลเมืองเขาสงาเขตไม่มีอาคารเป็นของตนเอง ต้องเช่าอาคารพาณิชย์ของเอกชน ทำให้การเข้ามาขอรับบริการของประชาชนในแต่ละครั้งไม่สะดวก เพราะสำนักงานติดถนนใหญ่ มีที่จอดรถไม่เพียงพอ ส่งผลให้ในบางครั้งประชาชนต้องจอดรถริมไหล่ทาง ทำให้กีดขวางทางจราจรและเกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง 3. เทศบาลเมืองเขาสงาเขตมีภูมิประเทศอยู่ติดแนวภูเขาและมีถนนสายพหลโยธินขวางกั้นทางระบายน้ำ เมื่อฝนตกมากน้ำจะไหลบ่าลงมาท่วมบ้านเรือนและพื้นที่ทางการเกษตรของประชาชนได้รับความเสียหาย 4. ประชาชนไม่มีเอกสิทธิ์ในที่ดินทำกิน เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่ในตำบลเขาสงาเขตเป็นพื้นที่ทหาร ทำให้ประชาชนต้องเช่าพื้นที่ทหารทำการเกษตร 5. ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน อาจทำให้เกิดปัญหากับระบบการถ่วงดุลและการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ 6. การเมืองท้องถิ่นมีลักษณะผูกขาด ประชาชนขาดทางเลือกในการเปรียบเทียบก่อนการตัดสินใจเลือกตัวแทนเข้ามาบริหารงานเทศบาล

ตารางที่ 4.10 (ต่อ)

โอกาส (Opportunity)	ข้อจำกัด อุปสรรค (Threat)
1. ได้รับความไว้วางใจจากทางจังหวัดชลบุรีให้เป็นเจ้าภาพในการจัดกิจกรรมสำคัญของจังหวัด เช่น การจัดงานแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ทำให้สาธารณชนทั่วไปได้เห็นถึงศักยภาพของเทศบาลเมืองเขาส่งขุดได้เป็นอย่างดี 2. ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี งบประมาณจากหน่วยงานอื่น โดยเฉพาอย่างยิ่ง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยการทำโครงการเข้าไปเพื่อขอรับการอุดหนุนงบประมาณในการทำกิจกรรมหรือโครงการของเทศบาล และในบางครั้งให้การช่วยเหลือ อปท. อื่นๆ ภายในจังหวัดในการทำโครงการ เป็นการสร้างพันธมิตรและเครือข่ายในการปฏิบัติงาน 3. นโยบายของรัฐบาล ที่มุ่งเน้นให้ท้องถิ่นเกิดการ พัฒนา และเน้นการเสริมสร้างพลังประชาชนในชุมชน ให้มีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้	1. รายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรไม่เพียงพอต่อการบริการที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น 2. หน่วยงานราชการในพื้นที่หลายหน่วยงานที่มีงบประมาณน้อยจึงประหยังบประมาณของหน่วยงานตนเองโดยการโยกงานหรือมาขอรับการอุดหนุนและสิ่งของจากเทศบาลไปใช้ในกิจกรรมของตน 3. พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทหาร ทำให้ไม่มีภาคอุตสาหกรรมหรือบริการเข้ามาลงทุน ยกต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ 4. ภาวะทางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่อการเมืองระดับท้องถิ่น 5. นโยบายเปลี่ยนแปลงบ่อย บางครั้งไม่สามารถปฏิบัติได้ ทำให้การพัฒนาไม่ต่อเนื่อง

4.6 เทศบาลตำบลด่านซ้าย

4.6.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลด่านซ้าย

เทศบาลตำบลด่านซ้าย เดิมมีฐานะเป็นสุขาภิบาล ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2499 ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า 79,80 เล่มที่ 73 ตอนที่ 83 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2499 ต่อมา มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ส่งผลให้บรรดาสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล มีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลไปโดยปริยาย บรรดาพนักงานและลูกจ้างกิจการทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และเงินงบประมาณของสุขาภิบาล ก็ถูกโอนไปเป็นของเทศบาลตำบลที่เกิดขึ้น โดยผลของกฎหมาย

จาก สุขาภิบาลด่านซ้าย จึงเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลตำบลด่านซ้าย ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 จนถึงปัจจุบัน

เทศบาลตำบลด่านซ้ายตั้งอยู่เลขที่ 321 ตำบลด่านซ้าย อำเภอด่านซ้าย จังหวัดเลย อยู่ห่างจากจังหวัดเลย 82 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 7.3 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 4,562 ไร่ มีประชากรทั้งสิ้น 3,749 คน แยกเป็น ชาย 1,865 คน หญิง 1,884 คน จำนวนครัวเรือน 1,659 ครัวเรือน ในเขตเทศบาลตำบลด่านซ้าย แบ่งออกเป็น 5 ชุมชน 6 หมู่บ้าน จุดเด่นของพื้นที่ คือ มีวัฒนธรรม ประเพณีอันดีเป็นพื้นฐานของทุนทางสังคมที่มีมาช้านานแล้ว สามารถนำมาประกอบประยุกต์ในการพัฒนาทางด้านสังคมที่เหมาะสมได้ โดยการนำเอาวัฒนธรรมที่มีอยู่มาใช้ในการให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่น ทำให้สังคมเกิดแบบแผนในการดำเนินตามวิถีชีวิตที่ดี ก่อให้เกิดความสงบ ผาสุก อยู่ดีกินดี แบบมีวัฒนธรรมพอเพียง

4.6.2 ผลงานของเทศบาลตำบลด่านซ้าย

เทศบาลตำบลด่านซ้าย นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการบริหารอย่างยิ่ง มีผลงานที่โดดเด่นและเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานต่างๆ ดังจะเห็นได้จากรางวัลต่างๆ ที่ได้รับ ดังแสดงในตารางที่ 4.11 ผลงานที่โดดเด่นของเทศบาลเป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิต การส่งเสริมการศึกษา และการบริหารงานโปร่งใสและมีมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเทศบาลตำบลด่านซ้ายได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล 3 ปี จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยไทย คือทั้งปี 2546 2548 และ 2550 รางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนประจำปี 2550 จากสถาบันพระปกเกล้า รางวัลความพยายามในการจัดเก็บภาษี จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยไทยในปี 2547 รางวัลชนะเลิศศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต้นแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เทศบาลตำบลด่านซ้ายประสบความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสุขอนามัยเป็นอย่างมาก คูได้จากการที่ได้รับรางวัลรางวัลเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน จากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รางวัลด้านการพัฒนาเมืองน่าอยู่ด้านสุขภาพจากกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข รางวัลตลาดน่าซื้อ ระดับ 5 ดาว (3 ปีซ้อน) และรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการตลาดมีมาตรฐาน เป็นต้น จากการที่เทศบาลตำบลด่านซ้ายได้รับรางวัลมากมายส่งผลให้มีคณะผู้สนใจไปศึกษาดูงานอยู่ตลอดเวลา

ตารางที่ 4.11 รางวัลของเทศบาลตำบลด้านซ้ายระหว่างปี พ.ศ. 2546-2550

พ.ศ.	ประเภทรางวัล	หน่วยงานที่ให้รางวัล
2546	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล (เงินรางวัล 2.5 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2548	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล อันดับที่ 1 ของประเทศ (เงินรางวัล 4.8 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2548	รางวัลด้านการพัฒนาเมืองน่าอยู่ด้านสุขภาพ	กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข
2548	รางวัลชนะเลิศศูนย์พัฒนาเด็กเล็กดีเด่นแบบขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2548	รางวัลรองชนะเลิศสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ ดำเนินงานตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ระดับประเทศ (เงินรางวัล 1 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2548	รางวัลตลาดสดน่าซื้อ ระดับ 5 ดาว (3 ปีซ้อน)	ศูนย์อนามัยที่ 6 จังหวัดขอนแก่น (ระดับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)
2549	รางวัลเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ร่วมกับสมาคมสันนิบาต เทศบาลแห่งประเทศไทย
2549	รางวัลความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม ของประชาชน	สถาบันพระปกเกล้า
2550	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล (เงินรางวัล 2 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2550	รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการ ตลาดมีมาตรฐาน (เงินรางวัล 1.1 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2550	รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการดำเนินงาน โครงการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ ดีเด่น (เงินรางวัล 4.9 แสนบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

จากผลงานที่ผ่านมา เทศบาลตำบลด้านซ้าย มุ่งมั่นที่จะพัฒนาและบริการประชาชนภายใต้
วิสัยทัศน์ “เป็นเมืองวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีเอกลักษณ์อันโดดเด่นของประเทศ Will be a Unique
Local Culture and be a Prominent Identity within Thailand” และจากนโยบายการพัฒนาทั้ง 6
ด้าน ประกอบด้วย นโยบายด้านศิลปวัฒนธรรม ประเพณี นโยบายด้านการพัฒนาสังคมและคุณภาพ
ชีวิต นโยบายด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว นโยบายด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐาน และนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดี แสดงให้เห็นถึงทิศทางการบริหารที่ต้องการสร้างความสมดุลทางการพัฒนา มุ่งสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ ชุมชนที่มีความเข้มแข็งทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่สอดคล้องกับวิถีของท้องถิ่นในด้านของเมืองแห่งวัฒนธรรม

4.6.3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการ

พัฒนาในอนาคตของเทศบาลตำบลด่านซ้าย

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และศึกษาถึงประเด็นต่างๆ ทั้งทางด้านการเมืองและการบริหารของเทศบาลตำบลด่านซ้าย สามารถวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาในปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของท้องถิ่น ด้วยเทคนิค SWOT Analysis ได้ดังนี้

ตารางที่ 4.12 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลตำบลด่านซ้าย

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weak)
1. มีศูนย์บริการร่วมให้บริการประชาชนตาม พรก. หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	1. มีเจ้าหน้าที่บางราย ไม่มีทักษะในการให้บริการประชาชน และประสานงานในการให้บริการของประชาชนไม่ดีเท่าที่ควร
2. มีเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ในการบริการประชาชนที่เพียงพอ มีอินเทอร์เน็ตตำบลฟรี และมีกล่องรับความคิดเห็นของประชาชน จำนวน 4 จุด	2. ขาดการติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ เช่น ไม่มีการประเมินผลผู้เข้าอบรมหรือศึกษาต่อเนื่อง เป็นต้น
3. มีนโยบายของผู้บริหารที่เน้นในเรื่องความพึงพอใจของประชาชนในการเข้ารับบริการ	3. ด้านการศึกษาไม่มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่เป็นของเทศบาลเอง ยังใช้สถานที่ของโรงเรียนในเขตเทศบาล
4. กลุ่มรักษาด่านซ้าย ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่เข้ามาบริหารงานท้องถิ่นอย่างยาวนาน ทำให้เกิดความเข้มแข็งและความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน	4. ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน อาจทำให้เกิดการพยายามล้มฝ่ายบริหาร ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองมดแดง
5. มีคณะบริหารที่มีความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ซึ่งเคยบริหารงานเทศบาลมาหลายสมัย	

ตารางที่ 4.12 (ต่อ)

โอกาส (Opportunity)	ข้อจำกัด อุปสรรค (Threat)
1. มีการฝึกอบรมบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่น	1. วิถีชีวิตของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการปกครองแบบเดิม ที่เป็นผู้รับมากกว่าเป็นผู้คิดและกำหนดเอง ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานกับเทศบาลน้อย
2. มีอาสาสมัครอเมริกันช่วยในการพัฒนาบุคลากรเทศบาล	2. ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่มีผลต่อการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น อุทกภัย เป็นต้น
3. มีหน่วยงานที่สนับสนุนงบประมาณต่างๆ อาทิเช่น สกว. ททท. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น	3. การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่ อบต. ยังไม่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม
4. ได้รับเชิญไปแสดงวัฒนธรรมผิตาโชนในต่างประเทศบ่อยครั้ง	

4.7 เทศบาลตำบลท่าตูม

4.7.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลท่าตูม

เทศบาลตำบลท่าตูมได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลมาเป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 โดยมีพื้นที่ 2.24 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 1,456 ไร่ ซึ่งมีขนาดเล็กมากและมีที่ตั้งอยู่เลียบแม่น้ำมูล ถือว่าเป็นแหล่งกำเนิดชุมชนการค้าของอำเภอท่าตูมมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ประชาชนในเขตเทศบาลส่วนใหญ่ประกอบอาชีพกสิกรรมและการค้าขาย โดยบางรายประกอบอาชีพทั้งสองเป็นอาชีพหลักและอาชีพรองพร้อมกันไป เนื่องจากอาชีพกสิกรรมเกษตรกรจำเป็นต้องอาศัยธรรมชาติเป็นหลัก จึงมักประสบปัญหาความไม่แน่นอนในเรื่องของปริมาณฝน บางปีมีความแห้งแล้งอย่างหนัก ในขณะที่บางปีมีปริมาณน้ำฝนมากและน้ำหลาก ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรได้รับความเสียหาย โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ลุ่มริมแม่น้ำมูลฝั่งทิศเหนือมักประสบปัญหาน้ำท่วมอยู่เสมอ ส่งผลให้อาชีพกสิกรรมต้องลดจำนวนลงไปและหันมาให้ความสำคัญกับการประกอบอาชีพค้าขายเพิ่มมากขึ้น สถานที่ประกอบการค้าที่สำคัญคือ ตลาดสดเทศบาลตำบลท่าตูม ซึ่งจัดระเบียบการวางสินค้าให้เป็นสัดส่วน ทั้งผู้ค้าขายประจำและผู้ค้าขายรายย่อยที่มาจากต่างท้องถิ่น เพื่อผู้ประกอบการค้าทุกรายจะได้มีสถานที่ในการประกอบอาชีพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เทศบาลตำบลท่าตูมมีประชากรทั้งสิ้น 4,501 คน แยกเป็นชาย 2,194 คน หญิง 2,307 คน จำนวนหลังคาเรือนในเขตเทศบาล 1,483 หลังคาเรือน และได้กำหนดพื้นที่รับผิดชอบในเขตเทศบาลทั้งสิ้น 5 ชุมชน

4.7.2 ผลงานของเทศบาลตำบลท่าตูม

เทศบาลตำบลท่าตูม นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการบริหารอย่างยิ่ง มีผลงานที่โดดเด่นและเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานต่างๆ ดังจะเห็นได้จากรางวัลต่างๆที่ได้รับ ดังแสดงในตารางที่ 4.13 ผลงานที่โดดเด่นของเทศบาลเป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิต การส่งเสริมการศึกษา และการบริหารงานโปร่งใสและมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเทศบาลตำบลท่าตูมได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล 3 ปีซ้อน จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย คือทั้งปี 2549 2550 และ 2551 รางวัลความพยายามในการจัดเก็บภาษี จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยในปี 2550 รางวัลโรงเรียนพระราชทานดีเด่นขนาดเล็กระดับประเทศประจำปี 2550 จากกระทรวงศึกษาธิการและรางวัลตลาดดีมีมาตรฐานประจำปี 2551 จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จากการที่เทศบาลตำบลท่าตูมได้รับรางวัลมากมายส่งผลให้มีคณะผู้สนใจไปศึกษาดูงานอยู่ตลอดเวลา

ตารางที่ 4.13 รางวัลที่เทศบาลตำบลท่าตูมได้รับระหว่างปี พ.ศ. 2550-2551

พ.ศ.	ประเภทรางวัล	หน่วยงานที่ให้รางวัล
2549	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล (เงินรางวัล 2 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2550	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล (เงินรางวัล 2 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2550	รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพยายามในการจัดเก็บภาษี (เงินรางวัล 2.6 แสนบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2550	รางวัลโรงเรียนพระราชทานดีเด่นขนาดเล็ก ระดับประเทศ	กระทรวงศึกษาธิการ
2550	รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดการบริการ สาธารณะที่ดี (บ่อคัดไขมัน)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2551	รางวัลตลาดดีมีมาตรฐาน	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2551	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล (เงินรางวัล 2 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

จากผลงานที่ผ่านมา เทศบาลตำบลท่าตูม มุ่งมั่นที่จะพัฒนาและบริการประชาชนภายใต้วิสัยทัศน์ “สร้างคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจมั่นคง การคมนาคมสะดวก เชิดชูวัฒนธรรมประเพณี เกษตร

อินทรียั้วหน้า รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การเมืองการบริหารโปร่งใส” โดยเน้นการพัฒนาชุมชนให้รู้จักพึ่งตนเองตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เกษตรผสมผสานตามแนวทางการเกษตรอินทรีย์ รวมถึงการสนับสนุนส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพธุรกิจชุมชน ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ ควบคู่วิทยาการสมัยใหม่ เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและบูรณาการแผนชุมชนในการพัฒนาเทศบาล รวมทั้งให้สิทธิชุมชนบริหารจัดการตนเอง เสริมสร้างภาคความร่วมมือในทุกระดับ ตลอดจนสร้างระบบนิเวศคุณภาพให้เป็นแหล่งต้นทุนและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

4.7.3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลตำบลท่าตูม

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และศึกษาถึงประเด็นต่างๆ ทั้งทางด้านการเมืองและการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลท่าตูม สามารถวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของท้องถิ่น ด้วยเทคนิค SWOT Analysis ได้ดังนี้

ตารางที่ 4.14 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลตำบลท่าตูม

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weak)
1. บุคลากรส่วนใหญ่เป็นบุคคลท้องถิ่น ทำให้เข้าใจในวัฒนธรรมและปัญหาของท้องถิ่น เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ 2. การบริหารงานมีความคล่องตัว เนื่องจากมีความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ 3. บุคลากรส่วนใหญ่มีความกระตือรือร้นในการทำงาน สามารถทำงานเป็นทีมได้เป็นอย่างดี 4. กลุ่มการเมืองท้องถิ่นบริหารงานเทศบาลมานานนับ 10 ปี มีโอกาสใช้งบประมาณทุกๆปี ทำให้ประชาชนมองว่ามีการพัฒนาท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง จะเพิ่มความได้เปรียบในการเลือกตั้งครั้งต่อไป 5. สมาชิกสภาส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเดียวกับนายกเทศมนตรี ทำให้การบริหารงานเทศบาลมีอิสระ สามารถตัดสินใจในเรื่องต่างๆได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น เนื่องจากไม่ต้องทำตามข้อเรียกร้องจากสภาท้องถิ่นมากนัก	1. สำนักงานเทศบาลมีขนาดเล็กและค่อนข้างคับแคบ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการของประชาชน 2. เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน กระจุกตัวในเมือง ไม่กระจายลงพื้นที่ 3. อัตรากำลังของเทศบาลตำบลท่าตูมยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานที่มากขึ้น ดูได้จากมีการบริหารงานเพียง 4 ฝ่ายเท่านั้น ถ้าเทียบกับ อปท. อื่นๆที่มีอัตรากำลังและส่วนงานที่เพียงพอต่อการดำเนินการกิจ 4. ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน อาจทำให้เกิดปัญหากับระบบการถ่วงดุลและการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ 5. การเมืองท้องถิ่นมีลักษณะผูกขาด ประชาชนขาดทางเลือกที่ดีในการเปรียบเทียบก่อนการตัดสินใจ เลือกตัวแทนเข้ามาบริหารงานเทศบาล
โอกาส (Opportunity)	ข้อจำกัด อุปสรรค (Threat)
1. ได้รับงบประมาณสนับสนุนการจัดกิจกรรมจากทางภาคเอกชนทั้งในและนอกพื้นที่เป็นอย่างดี 2. มีงานประเพณีแข่งเรือยาวระดับประเทศชิงถ้วยพระราชทาน ทำให้มีคนต่างถิ่นเข้ามายังตำบลท่าตูมเป็นจำนวนมาก เศรษฐกิจระดับชุมชนเกิดการขยายตัว 3. นายเทศมนตรีมีความสัมพันธ์แบบส่วนตัวกับนักการเมืองระดับชาติ และบุคคลที่ได้รับการยอมรับในวงกว้าง ทำให้ได้รับเลือกเป็นประธานสภานิติบัญญัติเทศบาลจังหวัดสุรินทร์	1. ไม่มีองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) หรือภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งในพื้นที่ ในการร่วมกันแก้ไขปัญหา ร่วมกับชุมชน 2. ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่มีผลต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน เช่น อุทกภัยและน้ำกัดเซาะตลิ่ง เป็นต้น 3. ภาวะทางการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่อการเมืองระดับท้องถิ่น 4. นักการเมืองระดับชาติที่ให้การสนับสนุน สังกัดพรรคฝ่ายค้าน

4.8 เทศบาลตำบลเสิงสาง

4.8.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลเสิงสาง

ท้องที่อำเภอเสิงสาง เดิมเป็นตำบลหนึ่งของอำเภอโชคชัย คือตำบลสระตะเคียน ต่อมาแยกไปขึ้นกับกิ่งอำเภอแะ (อำเภอครบุรีในปัจจุบัน) และกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยกท้องที่ตำบลสระตะเคียน ขึ้นเป็นกิ่งอำเภอเสิงสาง เมื่อ พ.ศ. 2519 และประกาศขึ้นเป็นอำเภอเสิงสาง เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2522 เทศบาลเสิงสาง ได้ยกฐานะจากสุขาภิบาลเสิงสาง ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. เป็นต้นมา

ปัจจุบัน เทศบาลตำบลเสิงสาง ตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอเสิงสาง อยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของจังหวัดนครราชสีมา มีลักษณะเป็นที่ราบสูงลาดเอียงไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ห่างจากจังหวัดนครราชสีมาโดยทางรถยนต์ประมาณ 89 กิโลเมตร ตามทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 224 (สายครบุรี-เสิงสาง) สภาพเศรษฐกิจโดยทั่วไปอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมภาวะเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับราคาพืชผลทางการเกษตร พื้นที่ส่วนใหญ่ทำการเกษตร ผลผลิตที่สำคัญและทำรายได้ให้เกษตรกร คือ การปลูกมันสำปะหลัง อ้อย ข้าว ฯลฯ เทศบาลตำบลเสิงสางมีประชากรทั้งสิ้น 7,509 คน แยกเป็นชาย 3,662 คน หญิง 3,847 คน จำนวนหลังคาเรือนในเขตเทศบาล 2,394 หลังคาเรือน และได้กำหนดพื้นที่รับผิดชอบในเขตเทศบาลทั้งสิ้น 9 ชุมชน

4.8.2 ผลงานของเทศบาลตำบลเสิงสาง

เทศบาลตำบลเสิงสาง นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการบริหารอย่างยั่งยืน มีผลงานที่โดดเด่นและเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานต่างๆ ดังจะเห็นได้จากรางวัลต่างๆที่ได้รับ ดังแสดงในตารางที่ 4.15 ผลงานที่โดดเด่นของเทศบาลเป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิต การส่งเสริมการศึกษา และการบริหารงานโปร่งใสและมีมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเทศบาลตำบลเสิงสางได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล 2 ปีซ้อน จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย คือทั้งปี 2549 และ 2550 เทศบาลตำบลเสิงสางประสบความสำเร็จในการพัฒนาด้านการศึกษาอย่างมาก คูได้จากการที่ได้รับรางวัลเกี่ยวกับด้านการศึกษา ประกอบด้วยรางวัลศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (ศูนย์ต้นแบบ) ประจำปี 2548 จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย รางวัลศูนย์พัฒนาเด็กเล็กยอดเยี่ยมระดับจังหวัดประจำปี 2550 และรางวัลรองชนะเลิศอันดับที่ 1 ศูนย์เด็กเล็กน่ายอดเยี่ยมระดับประเทศประจำปี 2551 จากกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข จากการที่เทศบาลตำบลเสิงสางได้รับรางวัลมากมายส่งผลให้มีคณะผู้สนใจไปศึกษาดูงานอยู่ตลอดเวลา

ตารางที่ 4.15 รางวัลที่เทศบาลตำบลเสิงสางได้รับระหว่างปี พ.ศ. 2548-2551

พ.ศ.	ประเภทรางวัล	หน่วยงานที่ให้รางวัล
2548	รางวัลศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (ศูนย์ต้นแบบ)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2549	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล (เงินรางวัล 2 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2550	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล (เงินรางวัล 2 ล้านบาท)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2551	รางวัลรองชนะเลิศอันดับที่ 1 ศูนย์เด็กเล็กน่ายุทธศาสตร์ ระดับประเทศ	กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

จากผลงานที่ผ่านมา เทศบาลตำบลเสิงสาง มุ่งมั่นที่จะพัฒนาและบริการประชาชนภายใต้วิสัยทัศน์ “ชุมชนเข้มแข็ง เปลี่ยนแปลงก้าวหน้า พัฒนาคุณภาพชีวิต ส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง” และเพื่อให้วิสัยทัศน์การพัฒนาเทศบาลตำบลเสิงสาง เป็นไปตามวัตถุประสงค์ สำเร็จตามจุดมุ่งหมาย และประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี จึงได้มีแนวทางการดำเนินงานโดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ยุทธศาสตร์และมีแนวทางการพัฒนาเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับประเทศ จังหวัดและอำเภอ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม ยุทธศาสตร์การพัฒนาการเมืองการบริหาร และยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยว แสดงให้เห็นถึงทิศทางการบริหารที่ต้องการสร้างความสมดุลทางการพัฒนา มุ่งสร้างความเข้มแข็งทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมไปถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้เป็นไปตามแบบแผนวิถีชีวิตสังคมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน

4.8.3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการ

พัฒนาในอนาคตของเทศบาลตำบลเสิงสาง

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และศึกษาถึงประเด็นต่างๆ ทั้งทางด้านการเมืองและการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลเสิงสาง สามารถวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของท้องถิ่น ด้วยเทคนิค SWOT Analysis ได้ดังนี้

ตารางที่ 4.16 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลตำบลเสิงสาง

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weak)
1. บุคลากรส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่และมีความตั้งใจปฏิบัติงานเป็นอย่างดี 2. ส่วนราชการ ภาครัฐ และชุมชนให้ความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่น 3. กลุ่มการเมืองท้องถิ่นบริหารงานเทศบาลตำบลเสิงสางมาอย่างยาวนาน ทำให้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์มากมาย มีฐานคะแนนนิยมกว้างขวาง 4. ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ทำให้เวลาที่ฝ่ายบริหารเสนอโครงการและงบประมาณทำได้อย่างรวดเร็ว 5. มีสภาพพื้นที่อุดมสมบูรณ์ เหมาะแก่การเพาะปลูกด้านเกษตรกรรม	1. สถานที่ อุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงานและบุคลากรไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน 2. สำนักงานเทศบาลได้ขอใช้ว่าการอำเภอเดิม ซึ่งมีสภาพที่คับแคบ ไม่สะดวกในการให้บริการประชาชน 3. ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน อาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบการถ่วงดุลและการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ 4. การเมืองท้องถิ่นมีลักษณะผูกขาด ประชาชนขาดทางเลือกที่ดีในการเปรียบเทียบก่อนการตัดสินใจเลือกตัวแทนเข้ามาบริหารงานเทศบาล 5. ประชาชนมีรายได้น้อย ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตและวางแผนหลังจากปลูกพืชเกษตรกรรม
โอกาส (Opportunity)	ข้อจำกัด อุปสรรค (Threat)
1. มีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญในเขตอำเภอเสิงสางและพื้นที่ใกล้เคียง 2. เป็นแหล่งปลูกพืชเกษตรกรรม ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจที่อาจส่งเสริมด้านการแปรรูปผลิตภัณฑ์หรือการลงทุนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ 3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพื้นที่อำเภอเสิงสางเป็นอดีตนายกเทศมนตรีตำบลเสิงสาง และเป็นอดีตหัวหน้ากลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่บริหารงานเทศบาลตำบลเสิงสางมาอย่างยาวนาน ทำให้มีโอกาสดึงงบประมาณลงในพื้นที่ได้มากขึ้น	1. ราคาผลผลิตทางการเกษตรไม่แน่นอน 2. ที่ดินส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลขาดเอกสิทธิ์ประชาชนครอบครองสิทธิ์ในที่ดินไม่ถูกต้อง 3. การเมืองระดับชาติยังไม่มีเสถียรภาพส่งผลกระทบต่อการเมืองระดับท้องถิ่น 4. นโยบายเปลี่ยนแปลงบ่อย บางครั้งไม่สามารถปฏิบัติได้ ทำให้การพัฒนาไม่ต่อเนื่อง

4.9 เทศบาลตำบลลำโรงทา

4.9.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลตำบลลำโรงทา

เทศบาลตำบลลำโรงทาได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 ตามพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลมาเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 โดยมีพื้นที่ประมาณ 4 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 2,500 ไร่ ตั้งอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ โดยทางรถยนต์ประมาณ 511 กิโลเมตร ทางรถไฟประมาณ 447 กิโลเมตร และห่างจากจังหวัดสุรินทร์ไปทางทิศตะวันออกประมาณ 54 กิโลเมตร

เทศบาลตำบลลำโรงทาดังอยู่เลขที่ 371 ถนนบำรุงพัฒนา ตำบลหนองไผ่ล้อม อำเภอลำโรงทา จังหวัดสุรินทร์ สภาพทางเศรษฐกิจ ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 65 มีอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ การทำนา โดยยังต้องอาศัยน้ำฝนในการทำเกษตร พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม ลาดต่ำจากทิศตะวันตกไปทางทิศตะวันออก มีสภาพเป็นแอ่งกระทะ จะประสบปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี โดยมีพื้นที่ในการทำเกษตรกรรมประมาณร้อยละ 65 พื้นที่ในการเลี้ยงสัตว์ประมาณร้อยละ 5 ส่วนที่เหลือจะเป็นพื้นที่อยู่อาศัย ส่วนราชการและอื่นๆ เทศบาลตำบลลำโรงทามีประชากรทั้งสิ้น 2,604 คน แยกเป็นชาย 1,319 คน หญิง 1,285 คน จำนวนหลังคาเรือนในเขตเทศบาล 1,006 หลังคาเรือน และได้กำหนดพื้นที่รับผิดชอบในเขตเทศบาลทั้งสิ้น 5 ชุมชน

4.9.2 ผลงานของเทศบาลตำบลลำโรงทา

เทศบาลตำบลลำโรงทา นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการบริหารอย่างยิ่ง มีผลงานที่โดดเด่นและเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานต่างๆ ดังจะเห็นได้จากรางวัลต่างๆที่ได้รับ ดังแสดงในตารางที่ 4.17 ผลงานที่โดดเด่นของเทศบาลเป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิต เพิ่มศักยภาพการผลิตทางการเกษตรภายใต้การจัดการสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน และการบริหารงานโปร่งใสและมีมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเทศบาลตำบลลำโรงทาได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาลประจำปี 2549 จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย รางวัลชนะเลิศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดการบริการสาธารณะที่ดี (บ่อผักโขม้น) จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เทศบาลตำบลลำโรงทาประสบความสำเร็จในการพัฒนาเทศบาลสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่ที่มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ คูได้จากการที่ได้รับรางวัลดีเด่นระดับประเทศ เมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน และรางวัลหน่วยงานที่ลดเมืองร้อนด้วยมือ เพื่อรักษาสภาพภูมิอากาศโลกให้เมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน Top

Global Warming เป็นต้น จากการที่เทศบาลตำบลลำโรงทาบได้รับรางวัลมากมายส่งผลให้มีคณะผู้สนใจไปศึกษาดูงานอยู่ตลอดเวลา

ตารางที่ 4.17 รางวัลที่เทศบาลตำบลลำโรงทาบได้รับระหว่างปี พ.ศ. 2548-2551

พ.ศ.	ประเภทรางวัล	หน่วยงานที่ให้รางวัล
2547	รางวัลดีเด่นระดับประเทศ เมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน	กรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย
2549	รางวัลตลาดดีมีมาตรฐาน	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2549	รางวัลตลาดสดดีเด่นระดับประเทศ	กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์
2549	รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
2550	รางวัลหน่วยงานที่ลดเมืองร้อนด้วยมือ เพื่อรักษาสภาพภูมิอากาศโลกให้เมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน Top Global Warming	สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย
2550	รางวัลชนะเลิศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดการบริการสาธารณะที่ดี (บ่อคัดไขมัน)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

จากผลงานที่ผ่านมา เทศบาลตำบลลำโรงทาบ มุ่งมั่นที่จะพัฒนาและบริการประชาชน ภายใต้วิสัยทัศน์ “บ้านเมืองน่าอยู่ ชุมชนปัญญา รักษาสิ่งแวดล้อม พร้อมเกษตรอินทรีย์ จรรโลงประเพณีวัฒนธรรม” และได้กำหนดยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาเพื่อให้วิสัยทัศน์บรรลุวัตถุประสงค์ โดยแยกเป็น 6 ด้าน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูอนุรักษ์ และการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ ยุทธศาสตร์การส่งเสริมอาชีพและผลิตภัณฑ์ OTOP ยุทธศาสตร์การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว และยุทธศาสตร์การใช้พลังงานและจัดหาพลังงานทดแทนอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ เทศบาลตำบลลำโรงทาบมุ่งมั่นการบริหารจัดการแนวใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมภาคประชาชนต่อการสร้างสรรค์งานพัฒนาคุณภาพชีวิต และแก้ปัญหาความต้องการของชาวบ้านตำบลลำโรงทาบบนคุณภาพแห่งการอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน

4.9.3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลตำบลลำโรงทอง

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และศึกษาถึงประเด็นต่างๆ ทั้งทางด้านการเมืองและการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลลำโรงทอง สามารถวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของท้องถิ่น ด้วยเทคนิค SWOT Analysis ได้ดังนี้

ตารางที่ 4.18 วิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาปัจจุบันและโอกาสการพัฒนาในอนาคตของเทศบาลตำบลลำโรงทอง

จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weak)
1. นายกเทศมนตรีมีความเชี่ยวชาญในด้านสิ่งแวดล้อม และมีแนวคิดในการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา 2. บุคลากรส่วนใหญ่เป็นบุคคลท้องถิ่น ทำให้เข้าใจในวัฒนธรรมและปัญหาของท้องถิ่น เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ 3. สำนักงานเทศบาลมีรูปแบบการดำเนินการแบบธรรมาภิบาล ทำให้ประชาชนที่เข้ารับบริการมีความสะดวกมากขึ้น 4. บุคลากรส่วนใหญ่มีความกระตือรือร้นในการทำงาน สามารถทำงานเป็นทีมได้เป็นอย่างดี 5. กลุ่มสร้างสรรค์เป็นกลุ่มการเมืองที่บริหารงานเทศบาลตำบลลำโรงทอง 15 ปี ทำให้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์มากมาย มีฐานคะแนนนิยมกว้างขวาง 6. ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ทำให้เวลาที่ฝ่ายบริหารเสนอโครงการและงบประมาณทำได้อย่างรวดเร็ว	1. บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญมีจำนวนน้อย และการพัฒนาบุคลากรจำนวนมากกระทบต่อค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้นในอนาคต 2. บุคลากรส่วนใหญ่ขาดความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติงานในอนาคต 3. รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองมีน้อยเมื่อเทียบกับรายได้จากเงินอุดหนุนและรายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ รวมไปถึงขาดแนวทางใหม่ๆ ในการจัดหารายได้ 4. ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน อาจทำให้เกิดปัญหากับระบบการถ่วงดุล และการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ 5. การเมืองท้องถิ่นมีลักษณะผูกขาด ประชาชนขาดทางเลือกที่ดีในการเปรียบเทียบก่อนการตัดสินใจเลือกตัวแทนเข้ามาบริหารงานเทศบาล

ตารางที่ 4.18 (ต่อ)

โอกาส (Opportunity)	ข้อจำกัด อุปสรรค (Threat)
1. ได้รับความร่วมมือเพื่อบูรณาการร่วมกันจากประชาชน ส่วนราชการและองค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี	1. ประชาชนส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 65 มีอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่การทำนา การทำสวน ทำให้ต้องอาศัยน้ำฝนในการทำเกษตรกรรม
2. ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล จังหวัด และส่วนราชการอื่นๆ เป็นอย่างดี	2. การจัดสรรงบประมาณไม่ตรงตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ
3. ผู้บริหารท้องถิ่นมีความสัมพันธ์แบบเป็นส่วนตัวกับนักการเมืองระดับชาติ และเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับในวงกว้าง ทำให้ได้รับเกียรติเป็นวิทยากรบรรยายประเด็นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนบ่อยครั้ง	3. การเมืองระดับชาติยังไม่มีเสถียรภาพส่งผลกระทบต่อการเมืองระดับท้องถิ่น
	4. นโยบายเปลี่ยนแปลงบ่อย บางครั้งไม่สามารถปฏิบัติได้ ทำให้การพัฒนาขาดความต่อเนื่อง

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 9 แห่งจะมีจุดอ่อนและข้อจำกัดที่อาจส่งผลกระทบต่อศักยภาพการบริหารงานท้องถิ่น โดยที่จุดอ่อนส่วนใหญ่จะเป็นในเรื่องของบุคลากรที่ขาดทักษะในการปฏิบัติงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับสถาบันการศึกษาในพื้นที่ โดยการทำบันทึกข้อตกลง หรือ MOU ในการส่งบุคลากรเข้าศึกษาต่อทั้งในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะมีการเรียนการสอนเกี่ยวกับการการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการนำมาปรับใช้กับการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี เพราะฉะนั้นการพัฒนาทุนมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของเทศบาล เนื่องจากบุคลากรถือเป็นฟันเฟืองและกลไกที่ขับเคลื่อนการดำเนินการต่างๆ ของเทศบาลให้ประสบความสำเร็จ ในขณะที่ข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางลงมาสู่ท้องถิ่นไม่ตรงตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ ส่งผลให้มีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับจังหวัด กรมและกระทรวงต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนงบประมาณเฉพาะกิจเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการสาธารณะในท้องถิ่น ดังเช่นกรณีเทศบาลเมืองเขาสامขอมที่ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากส่วนราชการต่างๆ เกือบ 200 ล้านบาทในรอบ 2 ปี ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ จึงเป็นการก้าวข้ามข้อจำกัดต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น

บทที่ 5

ผลการศึกษา

ในบทนี้จะนำเสนอผลการศึกษาเรื่อง “เครือข่ายกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย” โดยมี 9 ประเด็นที่สำคัญคือ ข้อมูลพื้นฐานผู้บริหารท้องถิ่น การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับแกนนำชุมชน การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชน การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชน การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคเอกชน การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับส่วนราชการ และการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ โดยผลการศึกษาที่ได้นำเสนอในครั้งนี้จะเป็นผลการศึกษาที่ได้มาจากการวิจัยคุณภาพ (Qualitative Research) ทั้งนี้จะเป็นการวิเคราะห์ให้ไล่ทีละประเด็น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและรัดกุมครอบคลุมทุกประเด็น

5.1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้บริหารท้องถิ่น

คุณลักษณะของนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีฐานะเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่น จากตารางที่ 5.1 พบว่านายกเทศมนตรีส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาโท มีเพียงนายทศพล สุรพงษ์พิพัฒนะ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลตำบองที่จบระดับปริญญาตรี และนายแพทย์วิกรม สมจิตต์อารีย์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ที่มีการศึกษาระดับสูงสุดเทียบเท่าปริญญาเอก “ผมจบผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางซึ่งเรียน 3-5 ปี เทียบเท่าปริญญาเอก ซึ่งดูจากการขอเทียบวุฒิกับ กพ.” นายแพทย์วิกรม สมจิตต์อารีย์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) อธิบายถึงคุณลักษณะของการศึกษาระดับสูงสุด และนายกเทศมนตรีส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับสูงสุดในสาขาทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งทำการศึกษาเกี่ยวกับหลักการบริหารการปกครอง และสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการ

บริหารงานท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ในประเด็นการศึกษานี้ผู้วิจัยมองว่า มีส่วนสำคัญต่อการยอมรับจากประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะค่านิยมของคนไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวบ้านตามชนบทด้วยแล้ว ให้ความสำคัญไต่สัทธิศาตกับผู้ที่มีการศึกษาสูง เพราะมีความรู้ ความสามารถเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารงานท้องถิ่น ดังนั้นหากนายกเทศมนตรีจบการศึกษาระดับสูง ก็จะสร้างโอกาสให้ตนเองได้รับการเลือกตั้งได้มากขึ้น

ตารางที่ 5.1 คุณลักษณะของนายกเทศมนตรี

ชื่อ-นามสกุลนายกเทศมนตรี	อายุ (ปี)	ระดับการ ศึกษาสูงสุด	สาขา	อาชีพก่อนการ เล่นการเมือง	ตำแหน่งทาง การเมืองก่อนเป็น นายกเทศมนตรี	ระยะเวลา (ปี)*
นายจรรูวัฒน์ บุญเพิ่ม (เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์)	51	ปริญญาโท	บริหารธุรกิจ	ทนายความ/นัก ธุรกิจ	สมาชิกสภา เทศบาล	6
นายแพทย์วิกรม สมจิตต์อารีย์ (เทศบาลเมืองบุรีรัมย์)	44	แพทย์เฉพาะทาง (เทียบเท่า ปริญญาเอก)	แพทยศาสตร์	นายแพทย์	รองนายก เทศมนตรี	4
นายบรรจง โมญิตจรรย์นันท์ (เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด)	50	ปริญญาโท	รัฐประศาสน ศาสตร์	ผู้จัดการ สหกรณ์ออม ทรัพย์ครู	สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร	13
นายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ (เทศบาลเมืองสุรินทร์)	52	ปริญญาโท	การจัดการภาครัฐ และเอกชน	เภสัชกร	สมาชิกสภา เทศบาล	4
นางสาวสายใจ เลิศวิริยะ ประภา (เทศบาลเมืองเขาสามยาค)	43	ปริญญาโท	พัฒนาชุมชน	ช่างเสริมสวย	-	8
นายสันติภาพ เชื้อบุญมี (เทศบาลตำบลด่านซ้าย)	43	ปริญญาโท	รัฐศาสตร์	นักธุรกิจ	สมาชิกสภา จังหวัด	8
นายสิรินเทพ ร่วมพัฒนา (เทศบาลตำบลท่าตูม)	41	ปริญญาโท	รัฐประศาสน ศาสตร์	นักธุรกิจ	-	9
นางสาวสุวรรณ คูประทุมศิริ (เทศบาลตำบลเสิงสาง)	45	ปริญญาโท	รัฐศาสตร์	นักธุรกิจ	รองนายก เทศมนตรี	4
นายทศพล สุรพงษ์พิพัฒนะ (เทศบาลตำบลสำโรงทาบ)	41	ปริญญาตรี	รัฐประศาสน ศาสตร์	นักธุรกิจ	กรรมการ สุขาภิบาล	9

หมายเหตุ: * ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี (นับถึงปี 2551)

ทั้งนี้ อาชีพก่อนการดำรงตำแหน่งก่อนการเล่นการเมืองนั้น พบว่า ส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจ มีเพียงนายแพทย์วิกรม สมจิตต์อารีย์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ นายบรรจง โนษิต จิรนนท์ นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ดและนายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสุรินทร์ที่มาจากแวดวงข้าราชการ และยังพบอีกว่าบุคคลทั้งสามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ไม่ได้เป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานเทศบาลอย่างแท้จริง เป็นเพียงบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากทางกลุ่ม เพื่อนำทีมผู้สมัครลงเลือกตั้งในครั้งนั้นเท่านั้น โดยอาศัยความมีชื่อเสียงและการได้รับการยอมรับจากสังคม นายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสุรินทร์ (2551) อดีตเกษตรกรที่มีชื่อเสียงและอดีตสโมสรโรตารีของจังหวัดสุรินทร์กล่าวว่า “การเลือกตั้งเมื่อปี 47 ผมเป็นเพียงสมาชิกกลุ่ม แต่ทางกลุ่มก็คัดเลือกผมเข้าไปในการแข่งขันกับกลุ่มกิจประชาเกษมปีเก่า” ภายหลังมีการเลือกตั้งเมื่อปี 2551 นายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งนายกเทศมนตรี เนื่องจากหัวหน้ากลุ่มรักษ์สุรินทร์ตัวจริงนำทีมผู้สมัครรับเลือกตั้งสู้ศึกกับกลุ่มกิจประชาเกษม แต่ผลปรากฏว่าไม่ได้รับการเลือกตั้ง ส่งผลให้นายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ยุติบทบาททางการเมืองและกลับมาเป็นเกษตรกรเช่นเดิม ในประเด็นอาชีพก่อนการดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ผู้วิจัยมองว่า ในปัจจุบันการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่นนั้น มีลักษณะของความเป็นชนกิจการเมือง (Money Politics) มากขึ้น กล่าวคือบุคคลที่จะลงสู่สนามการเมืองในปัจจุบันต้องมีความพร้อมในด้านทุนทรัพย์เป็นอย่างมาก นักธุรกิจกับนักการเมืองแทบจะแยกไม่ออกกันเลยทีเดียว เพราะนักธุรกิจมักพยายามเข้ามาพัวพันกับการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีผลประโยชน์สัมปทานเป็นจำนวนมาก เมื่อนักธุรกิจกับนักการเมืองเป็นบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มเดียวกัน ทำให้การแยกผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะจึงเป็นเรื่องที่ยากขึ้น ดังนั้นเพื่อป้องกันการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ภาคประชาสังคมจึงต้องพยายามทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นให้มากขึ้น

สำหรับตำแหน่งทางการเมืองก่อนเป็นนายกเทศมนตรี พบว่าส่วนใหญ่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาก่อน มีเพียงนายสิรินเทพ ร่วมพัฒนา นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลท่าตูมและนางสาวสายใจ เลิศวิริยะประภาที่ลงสู่สนามการเมืองท้องถิ่นครั้งแรกในตำแหน่งนายกเทศมนตรีเลย นางสาวสายใจ เลิศวิริยะประภา นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเขาสามขยด (2551) ผู้หญิงเก่งแห่งเมืองเขาสามขยดกล่าวว่า

จากอาชีพช่างเสริมสวยที่มีชื่อเสียงของจังหวัดลพบุรี ได้สร้างครอบครัวด้วยความ
อดสาหะพยายามจนมีฐานะมั่นคง จึงออกบริการให้ความช่วยเหลือประชาชนใน
โอกาสต่างๆ ได้ซึมซับมองเห็นปัญหาของพี่น้องประชาชนชาวเขาสามขยดมาโดย

ตลอด คุณภาพชีวิตขาดการเอาใจใส่จากทุกภาคส่วน จึงเป็นแรงผลักดันให้
ตัดสินใจลงสมัครรับเลือกตั้ง

นอกจากนี้ยังพบว่ามีการเมืองระดับชาติ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากกลุ่ม 16 ที่มี
ชื่อเสียงลงมาเล่นการเมืองในระดับท้องถิ่น นายบรรจง โฆษิตจิรนนท์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมือง
ร้อยเอ็ด (2551) ให้เหตุผลกับการลงเล่นการเมืองระดับท้องถิ่นไว้ว่า

ภายหลังผมแพ้เลือกตั้งระดับชาติ พอตามผมเป็นอดีตนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด
และเป็นหัวหน้ากลุ่มพิทักษ์ท้องถิ่น ท่านก็มองว่าท่านอายุมากแล้ว ท่านอยากจะ
วางมือแล้ว ก็เห็นผมมีความพร้อม มีพื้นฐาน มีประสบการณ์ทางการเมือง รู้จัก
เพื่อน สส รู้จักเพื่อนรัฐมนตรี รู้จักระบบราชการน่าจะสามารถทำงานเป็นหัวหน้า
กลุ่มและสามารถที่จะช่วยพัฒนาจังหวัดได้ ก็ให้ผมทำหน้าที่ลงสมัครในระดับ
ท้องถิ่น

ในประเด็นตำแหน่งทางการเมืองก่อนเป็นนายกเทศมนตรีนั้น ผู้วิจัยมองว่าหากเคยดำรง
ตำแหน่งที่เคยคลุกคลีกับชาวบ้านและท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล
รองนายกเทศมนตรี หรือแม้กระทั่งอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงเล่นการเมืองระดับท้องถิ่น จะ
มีโอกาสได้รับการเลือกตั้งมากกว่า เพราะเป็นบุคคลที่มีบทบาทในชุมชนมาก่อน สามารถทำงาน
ร่วมกับประชาชนได้เป็นอย่างดี การสร้างเครือข่ายการทำงานกับทุกภาคส่วนจึงเป็นเรื่องง่ายกว่าผู้ที่
ไม่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ มาก่อน

สำหรับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและวาระในการดำรงตำแหน่งนั้น พบว่าส่วนใหญ่
นายกเทศมนตรีบริหารงานท้องถิ่นมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายบรรจง โฆษิตจิรนนท์
นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดที่มีระยะเวลาบริหารงานท้องถิ่นยาวนานถึง 13 ปี ในประเด็นนี้
ผู้วิจัยมองว่า หากนายกเทศมนตรีและกลุ่มการเมืองท้องถิ่นมีระยะเวลาการบริหารงานท้องถิ่นมาก
ขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งทำให้มีฐานคะแนนนิยมและความได้เปรียบทางการเมืองมากขึ้นเท่านั้น รวมไปถึง
ความได้เปรียบในการสร้างเครือข่ายการทำงานกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
เครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ก็จะมีส่วนช่วยเพิ่มศักยภาพในการดำเนินนโยบาย
สาธารณะรวมถึงการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
มากยิ่งขึ้น

นอกจากการศึกษาในระบบแล้ว ยังพบว่าในการฝึกอบรมนั้น นายกเทศมนตรีทุกคนต้องผ่านหลักสูตรนายกเทศมนตรี จัดขึ้นโดยสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งแต่เดิมนั้นอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมการปกครอง “นายกเทศมนตรีทุกคนต้องเรียนหลักสูตรนี้ ตอนนั้นเป็นของกรมการปกครอง แต่ตอนนี้วิทยาลัยการปกครองปิดไปแล้ว ก็มาเป็นของกรมส่งเสริมฯ หลักสูตรนี้สอนหลากหลายเลยครับ ทุกเรื่อง ตอนผมเรียนรุ่นที่ 13 ก็จะอบรมสองเดือนๆละ 20 วัน แต่พอกรมส่งเสริมฯ ทำเหลือแค่ 2 สัปดาห์” นายทศพล สุรพงษ์พิพัฒน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสำโรงทาบ (2551) ให้ความคิดเห็นในประเด็นการเข้ารับการอบรมของนายกเทศมนตรี ในกรณีที่นายกเทศมนตรีเคยดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีก็ต้องผ่านหลักสูตรรองนายกเทศมนตรี ที่จัดขึ้นโดยสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยด้วยเช่นกัน นอกจากการฝึกอบรมที่จัดขึ้นโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้ว ยังพบว่ามีสถาบันพระปกเกล้าและสถาบันทางการศึกษาเป็นจำนวนมากที่ให้บริการด้านการฝึกอบรม “ส่วนตัวผมอยากเรียนรู้ไปเรื่อยๆ ผมจึงเข้าไปเรียน MMM ของ NIDA ทำให้ได้รู้หลักการบริหารจัดการและวิทยาการใหม่ๆ ผมรู้จักเรื่องโลจิสติกส์ที่นี้ดีนี่แหละ” นายสันติภาพ เชื้อบุญมี นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) ให้ความสนใจที่จะเรียนรู้และฝึกฝนทักษะอยู่ตลอดเวลา จึงได้ตัดสินใจเข้าศึกษาหลักสูตรการพัฒนากิจการ (Mini Master of Management Program: MMM) ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สำหรับทักษะของนายกเทศมนตรีที่จำเป็นสำหรับการบริหารงานเทศบาลเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ในความเห็นของปลัดเทศบาลจากสรุปการสัมมนาการบริหารงานท้องถิ่นไทยมีดังนี้ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, 2551: 37-46)

- 1) นายกเทศมนตรีควรมีทักษะด้านบริหารความขัดแย้ง เพราะว่าการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงาน หากสภาเทศบาลและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นคนละฝ่ายกันจะเกิดปัญหา ถ้านายกเทศมนตรีมีทักษะด้านนี้ก็จะสามารถทำให้ทั้งฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารทำงานร่วมกันได้
- 2) นายกเทศมนตรีควรมีภาวะความเป็นผู้นำ เป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์และเป็นผู้ที่นักประชาธิปไตย รับฟังความคิดเห็นของผู้ได้บังคับบัญชาและประชาชน
- 3) นายกเทศมนตรีควรมีคุณธรรม และสร้างจิตสำนึกสาธารณะ โดยมองผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน และต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด รวมไปถึงสามารถเชื่อมโยงปัญหาและตัดสินใจอย่างเที่ยงธรรมบนพื้นฐานของหลักเหตุผล

ในประเด็นด้านการฝึกอบรมนี้เป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างมากในการบริหารงานท้องถิ่น เพราะเป็นการพัฒนาทุนมนุษย์และการต่อยอดองค์ความรู้ เพื่อให้นายกเทศมนตรีได้พัฒนาศักยภาพของ

ตนเองให้มีความพร้อมทั้งทางด้านความรู้ ทักษะ ความเป็นผู้นำ วิสัยทัศน์ คุณธรรมจริยธรรม และบุคลิกภาพที่เหมาะสม เพื่อก้าวสู่การเป็นนักบริหารแบบมืออาชีพ ส่งผลต่อการเพิ่มขีดสมรรถนะในการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีได้เป็นอย่างดี

กล่าวโดยสรุป คุณลักษณะของนายกเทศมนตรีมีส่วนสำคัญต่อการยอมรับจากประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะค่านิยมของคนไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวบ้านตามชนบทด้วยแล้ว ให้ความสำคัญในศรัทธากับผู้ที่มีการศึกษาสูง เพราะมีความรู้ ความสามารถเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารงานท้องถิ่นได้ และยังพบว่านายกเทศมนตรีนอกจากการได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่แล้วยังได้รับการยอมรับจากสาธารณชนภายนอกด้วย โดยดูได้จากการได้รับเชิญเป็นวิทยากรตามหน่วยงานต่าง ๆ มากมาย ดังเช่นกรณีของนายทศพล สุรพงษ์พิพัฒน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลลำโรงทาบ ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านเกษตรอินทรีย์และการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้รับเชิญบรรยายในหัวข้อเรื่อง “แนวทางการบริหารจัดการขยะแบบครบวงจร” ในเวทีเรื่อง “รักษาสภาพ พร้อมใจด้านโลกร้อน” ในงานประชุมวิชาการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยแห่งชาติครั้งที่ 3 และการประชุมวิชาการอนามัยสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 1 ได้รับเชิญบรรยายในหัวข้อเรื่อง “เทศบาลตำบลลำโรงทาบ บนเส้นทางสู่เมืองน่าอยู่” ในเวทีเรื่อง “ความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการของเสียเพื่อให้เมืองน่าอยู่” และนายสันติภาพ เชื้อบุญมี นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลด่านซ้าย ได้รับการยอมรับระดับนานาชาติเลยทีเดียว โดยได้รับเชิญจากมหาวิทยาลัยฮาวาย ประเทศสหรัฐอเมริกา ให้ไปแลกเปลี่ยนประสบการณ์เรื่องการบริหารองค์กรท้องถิ่นกับผู้นำชุมชนของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่านายกเทศมนตรีหลายท่านได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย อาทิเช่นนายจารุวัฒน์ บุญเพิ่ม นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ นางสาวสายใจ เลิศวิริยะประภา นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเขาสวนขอยคนายสินเทพ ร่วมพัฒนา นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลท่าตูม เป็นต้น รวมไปถึงนายบรรจง โหมจิตจิรนนท์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ กรรมการวิสามัญรับฟังความเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน และรองประธานสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สืบเนื่องจากนายกเทศมนตรีดังกล่าวนี้มีความโดดเด่นในการปฏิบัติงานและมีคุณลักษณะของผู้บริหารแบบมืออาชีพ (Professionalism) ทำให้ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีในระดับประเทศจากองค์กรต่าง ๆ มากมาย รางวัลดังกล่าวถือว่าเป็นเครื่องยืนยันความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นกับประชาชนในการเข้ารับบริการจากเทศบาลได้เป็นอย่างดี

สำหรับคุณลักษณะของปลัดเทศบาล ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายประจำจากรางที่ 5.2 พบว่าปลัดเทศบาลส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาโท มีเพียงนายณรงค์ ศรี

ธรรมา ปลัดเทศบาลเมืองเขาสงขเขตที่กำลังศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก และปลัดเทศบาลส่วนใหญ่อจบรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ เนื่องจากปลัดเทศบาลต้องมีความเชี่ยวชาญในเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับในการบริหารงานเป็นอย่างมาก รวมไปถึงข้อบังคับในด้านคุณวุฒิของผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง ปลัดเทศบาลจำเป็นต้องจบการศึกษามาทางด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ นางสุริกาญจน์ วงศ์ประโสภา รักษาการผู้อำนวยการสำนักการศึกษาเทศบาลนครนครราชสีมา (2551) กล่าวว่า “การเลื่อนไปสู่ตำแหน่งปลัดเทศบาลอยู่ที่คุณสมบัติวุฒิการศึกษามาเป็นอันดับหนึ่งบุคคลที่จะไปสอบเป็นปลัดเทศบาลจะมีการบังคับเรื่องวุฒิการศึกษา ต้องจบทางด้านกฎหมายและรัฐศาสตร์ ในส่วนของตัวข้าพเจ้าจบบริหารการศึกษา ก็ไม่สามารถเป็นปลัดเทศบาลได้ จะโตแค่ในสายงานตนเอง” สอดคล้องนายขงศักดิ์ นันตติกุล รองปลัดเทศบาลเทศบาลนครนครราชสีมา (2551) ที่กล่าวไว้ว่า “เมื่อก่อนเปิดกว้างได้ทุกสาขา แต่ในระยะหลังมีข้อจำกัด อย่างข้าพเจ้าจบวิศวกรรมศาสตร์มา ถ้าต้องการที่จะเป็นปลัดเทศบาลก็ต้องไปเรียนไม่นิติศาสตร์ก็รัฐศาสตร์ เมื่อมีคุณสมบัติครบถ้วนแล้วก็ต้องมีสอบ ไม่ใช่เป็นการเลื่อนตำแหน่ง ทำให้ค่อนข้างลำบากที่มีกฎระเบียบที่บีบบังคับ”

ทั้งนี้ นายธีรวิทย์ ทองนอก ปลัดเทศบาลเมืองบ้านสวน (2551) กล่าวว่า

โดยส่วนตัวมองว่าทั้ง 3 สาขามีประโยชน์ เพราะในประเทศไทยมักจะใช้นักบริหารที่จบนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์เข้ามาบริหาร แต่ว่าเมื่อมาทำงานในระบบเทศบาลแล้ว คนที่มีตำแหน่งอื่น เช่น วิศวกร คนที่มาจากสายช่าง หรือคนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นจนมีประสบการณ์ มีความรู้ ก็สามารถที่จะเป็นปลัดเทศบาลได้ไม่จำเป็นจะต้องเป็นนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์แต่ในประเทศไทยก็ถือว่ากฎระเบียบเยอะ หลักเกณฑ์เยอะ แต่ในด้านความรู้ความสามารถที่จะพัฒนาท้องถิ่น คิดว่าไม่จำเป็นต้องจบนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์เท่านั้น

ดังเช่นกรณีของนายสุเวช ชัยทองดี ปลัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ที่เริ่มปฏิบัติงานในสายการศึกษาและนายบุญเที่ยง สาแก้ว ปลัดเทศบาลตำบลลำโรงทาน ที่เริ่มปฏิบัติงานในสายช่างโยธา ศึกษาเพิ่มเติมในระดับปริญญาโททางสาขาวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อเตรียมความพร้อมสู่การดำรงตำแหน่งทางสายการบริหารงานเทศบาล

จากประสบการณ์ของ Professor Kurt Thurmier จาก Northern Illinois University ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ผ่านการศึกษาการบริหารงานท้องถิ่นมาหลายประเทศ ให้ความเห็นกับการจำกัด

คุณวุฒิของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลไว้ดังนี้ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. คณะรัฐประศาสนศาสตร์, 2551: 15)

การบริหารงานท้องถิ่นหลายประเทศ ปกติจะไม่จำกัดว่าจบกฎหมายหรือรัฐศาสตร์ ประเทศไทยค่อนข้างแปลกที่ไปกำหนดข้อจำกัดในเรื่องนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกาบางที่ก็จะมีผู้บริหารท้องถิ่นที่ดีมากๆ ที่จบอักษรศาสตร์ คนที่จบวิศวะหรือทำงานสายวิศวะมาก็จะสามารถขึ้นเป็นปลัดเทศบาลได้เลย แต่คนเหล่านี้ก็มักจะมาเรียนรัฐประศาสนศาสตร์เพิ่มเติม มาอบรมด้านนี้เพิ่มเติมเพื่อสามารถปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่นได้

ในประเด็นการศึกษาของปลัดเทศบาลนี้ผู้วิจัยมองว่า มีส่วนสำคัญต่อการบริหารงานเทศบาลเป็นอย่างมาก เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลมีความเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบและข้อบังคับเป็นจำนวนมาก รวมไปถึงตำแหน่งดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายประจำ ซึ่งต้องมีความรู้ความสามารถในทางการบริหารและการสร้างความสำเร็จขององค์กร ดังนั้นปลัดเทศบาลที่จบการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์จึงมีความได้เปรียบมากกว่าผู้ที่ไม่ได้จบจาก 3 สาขาที่กล่าวมาข้างต้น เพราะการบริหารงานท้องถิ่นต้องใช้ศาสตร์และศิลป์ทางการบริหารขั้นสูง เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะและตอบสนองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างยั่งยืน

ตารางที่ 5.2 คุณลักษณะของปลัดเทศบาล

ชื่อ-นามสกุลปลัดเทศบาล	อายุ (ปี)	ระดับการศึกษาสูงสุด	สาขา	ตำแหน่งเริ่มแรกของการบรรจุเข้ารับราชการส่วนท้องถิ่น	ระยะเวลา (ปี)*
นายเผ่าพงศ์ เชาว์พานิช (ปลัดเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์)	60	ปริญญาตรี	นิติศาสตร์	นิติกร 3 (ปัจจุบันเป็นปลัดเทศบาลระดับ 9)	36
นายพิริยะ พลวัน (ปลัดเทศบาลเมืองบุรีรัมย์)	48	ปริญญาโท	รัฐศาสตร์	บุคลากร 3 (ปัจจุบันเป็นปลัดเทศบาลระดับ 8)	25
นายสุเวช ชัยทองดี (ปลัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด)	50	ปริญญาโท	รัฐศาสตร์	ข้าราชการครูเทศบาล 3 (ปัจจุบันเป็นปลัดเทศบาลระดับ 9)	33
นายเกียรติศักดิ์ โชติภักดิ์ (ปลัดเทศบาลเมืองสุรินทร์)	54	ปริญญาโท	นโยบายและการ วางแผนสังคม	นิติกร 3 (ปัจจุบันเป็นปลัดเทศบาลระดับ 9)	28
นายณรงค์ ศรีธรรมมา (ปลัดเทศบาลเมืองเขาสวนขอม)	56	ปริญญาโท (กำลังศึกษาต่อ ระดับปริญญา เอก)	รัฐศาสตร์	ปลัดอำเภอ (ปัจจุบันเป็นปลัดเทศบาลระดับ 9)	30
จำเริญเพชร ทองแก้ว (ปลัดเทศบาลตำบลสำโรงทาบ)	41	ปริญญาตรี	รัฐศาสตร์	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 3 (ปัจจุบันเป็นปลัดเทศบาลระดับ 6)	12
นางจิตติรัตน์ ศาตะสมิต (ปลัดเทศบาลตำบลท่าคูม)	35	ปริญญาตรี	รัฐศาสตร์	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 3 (ปัจจุบันเป็นปลัดเทศบาลระดับ 6)	11
นางวรรณภา รุทธิบุญ (ปลัดเทศบาลตำบลเสิงสาง)	45	ปริญญาโท	รัฐศาสตร์	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 3 (ปัจจุบันเป็นปลัดเทศบาลระดับ 7)	10
นายบุญเที่ยง สานแก้ว (ปลัดเทศบาลตำบลสำโรงทาบ)	47	ปริญญาโท	รัฐประศาสนศาสตร์	นายช่างโยธา 3 (ปัจจุบันเป็นปลัดเทศบาลระดับ 7)	20

หมายเหตุ: *ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเริ่มแรกของการบรรจุเข้ารับราชการส่วนท้องถิ่น
(นับถึงปี 2551)

สำหรับตำแหน่งเริ่มแรกของการบรรจุเข้ารับราชการส่วนท้องถิ่น พบว่าปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เริ่มทำงานในตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลระดับ 3 โดยที่จำเริญเพชร ทองแก้ว ปลัดเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) ก่อนที่จะปฏิบัติท้องถิ่นนั้น เคยรับราชการทหารเรือมาก่อน ภายหลังสอบบรรจุเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ให้เหตุผลว่า “ท้องถิ่นเหมือนกัน เขาไม่คิดกัน เพราะว่าพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น อบจ เทศบาล อบต ย้ายไปมาหาสู่กันได้ ตามที่หน่วยงานที่จะให้ไป กับหน่วยงานที่จะรับ ถ้าตกลงกันได้ทั้งสองฝ่าย ก็สามารถโยกย้ายได้” ในส่วนของการขึ้นสู่อำนาจตำแหน่งนักบริหารงานเทศบาลหรือปลัดเทศบาลได้นั้น ต้องมีการสอบเปลี่ยนสายงานจากนักปฏิบัติการเป็นสายนักบริหาร “พนักงานเทศบาลไม่ว่าจะเป็น

บุคลากร 3 นักวิเคราะห์นโยบาย 3 นักพัฒนาชุมชน 3 รวมทั้งสายอื่นๆก็มีนะ เช่น คลัง 3 วิศวกร 3 เสร็จแล้วพอถึงซี 6 จะมีการสอบเปลี่ยนสายงานไปเป็นสายการบริหาร ซึ่งเป็นการสอบภายใน พนักงานเทศบาลระดับ 6 ทั่วประเทศสามารถสอบได้” นายพิริยะ พลวัน ปลัดเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) ให้ความเห็นถึงลักษณะการขึ้นสู่ตำแหน่งปลัดเทศบาล

ทั้งนี้ สอดคล้องกับจำเอนกเชมพงศ์ ทองแก้ว ปลัดเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) ที่กล่าวไว้ว่า

ผมเป็นปลัดเทศบาลระดับ 6 กำลังทำระดับ 7 ซึ่ง 6-7 จะเป็นขั้นระดับต่ำสุดของ ปลัดเทศบาล หมายความว่า ระดับเริ่มต้นของนักบริหารงานเทศบาล จาก 6 ไป 7 อายุราชการของระดับ 6 ต้องสี่ปีขึ้นไป หรืออยู่ระดับ 6 สองปี จะขึ้นได้แค่ ตำแหน่งรองปลัดเทศบาล หลายคนเขาก็อยากเป็นปลัดเทศบาล นอกจากทำงาน 4 ปีแล้ว มันก็จะมีการสอบคัดเลือกในสายงานวิชาชีพของนักบริหารงานเทศบาล อย่างเช่นด่านซ้ายมีตำแหน่งว่าง ทั่วประเทศสามารถมาสอบด่านซ้ายได้ถ้า คุณสมบัติผ่านตามที่กำหนด

นอกจากนี้สังเกตได้ว่าเทศบาลขนาดใหญ่และมีรายได้เป็นจำนวนมาก จะสามารถดึงดูด ปลัดเทศบาลที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงกว่าเทศบาลขนาดเล็กและมีรายได้ในการ พัฒนาน้อย “ปลัดเทศบาลขาดความเป็นผู้นำและสามัญสำนึก ขณะที่ดำรงตำแหน่งระดับซี 7 และซี 8 ก็จะมองท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า” นายมานิช มะลิขาว นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลขามทะเล สอ (2551) ให้ความเห็นในประเด็นการโยกย้ายตำแหน่งเพื่อไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมกว่า สอดคล้องกับนายสุเวช ชัยทองดี ปลัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (2551) ที่กล่าวว่า “ต่างคนต่างขวนขวาย ต่างคนต่างอยากเข้าไปจุดนี้เพื่ออนาคตตัวเอง เมื่อก่อนต่างคนเวลาที่ขึ้นซี 8 ซี 9 ขึ้นลำบาก เพราะต้องผ่านสอบ เดียวนี้เขาให้อำนาจท้องถิ่น ท้องถิ่นไหนมีความพร้อม เขาก็ไม่ห้าม แต่มันก็ต้องมีเกณฑ์ตามมาตรฐานของ กพ เขากำหนดอยู่แล้ว นอกจากนี้ ปลัดซี 9 รายได้ ของเทศบาลต้องมากกว่า 150 ล้านบาท” จากคำกล่าวนี้พอจะอนุมานได้ว่า ปลัดเทศบาลมีความ ผูกพันและความเป็นท้องถิ่นนิยมน้อยกว่านายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นคนในพื้นที่ และปลัดเทศบาลมี การโยกย้ายเพื่อความเจริญก้าวหน้าตามสายงาน

สำหรับระยะเวลาในการปฏิบัติงานตั้งแต่เริ่มแรกของการบรรจุเข้ารับราชการส่วนท้องถิ่น พบว่าส่วนใหญ่ปลัดเทศบาลบริหารงานท้องถิ่นมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายเผ่าพงศ์ เชาว์พานิช นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ที่มีระยะเวลาบริหารงานท้องถิ่นยาวนานถึง 33 ปี

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยมองว่า หากปลัดเทศบาลมีระยะเวลาการบริหารงานท้องถิ่นมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งทำให้เกิดความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการยอมรับจากสาธารณชนมากขึ้นเท่านั้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดึงศักยภาพของปลัดเทศบาลให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

นอกจากการศึกษาในระบบแล้ว ยังพบว่าในการฝึกอบรมนั้น ปลัดเทศบาลทุกคนต้องผ่านหลักสูตรนักบริหารงานเทศบาล (ปลัดเทศบาล) จัดขึ้นโดยสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งแต่เดิมนั้นอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมการปกครอง “ในปัจจุบันจะเป็นการบังคับ เช่นการเลื่อนสู่ระดับจะต้องผ่านการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมฯ เสียก่อน ไม่เช่นนั้นจะเกิดปัญหา ถ้าในสายงานบริหารส่วนใหญ่จะต้องเข้าฝึกอบรมกับทางกรมส่งเสริมฯ” นางสาวดารารัตน์ ชาดะวราหะ รักษาการหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลเทศบาลนครนครราชสีมา (2551) ให้ความคิดเห็นในประเด็นการเข้ารับการอบรมของปลัดเทศบาลสำหรับการที่จะได้รับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งปลัดเทศบาลระดับ 9 นั้น ปลัดเทศบาลระดับ 8 จำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมในหลักสูตรนักบริหารท้องถิ่นระดับสูงเสียก่อน

นายสุเวช ชัยทองดี ปลัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (2551) ปลัดเทศบาลระดับ 9 กล่าวในประเด็นเดียวกันนี้ไว้ว่า

หลักสูตรนักบริหารท้องถิ่นระดับสูงนั้น คนที่จะขึ้นมาระดับ 9 ได้ต้องผ่านหลักสูตรนี้ก่อน เหมือนกับ กพ ที่มี นบส เหมือนๆ ทั่วๆ องค์กร ท้องถิ่นก็เหมือนกัน หลักสูตรนี้อบรมอย่างน้อย 20 กว่าวัน เรียนทฤษฎีและมีการดูงานตามเทศบาลต่างๆ ช่วงนั้นเศรษฐกิจไม่ดีเท่าไร จึงไม่มีการดูงานยังต่างประเทศ ช่วงหลังก็มีการไปดูงานต่างประเทศนะ หลักสูตรนี้เกือบแสนครับ ผมว่าหลักสูตรนี้ดีนะ เพราะทำให้เราได้เปิดโลกทัศน์

นายสุเวช ชัยทองดี อธิบายถึงหลักสูตรนักบริหารท้องถิ่นระดับสูง นอกจากการฝึกอบรมที่จัดขึ้นโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้ว ยังพบว่ามีสถาบันพระปกเกล้าและสถาบันทางการศึกษาเป็นจำนวนมากที่ให้บริการด้านการฝึกอบรม

สำหรับทักษะของปลัดเทศบาลที่จำเป็นสำหรับการบริหารงานเทศบาลเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ในความเห็นของนายกเทศมนตรีจากสรุปการสัมมนาการบริหารงานท้องถิ่นไทย มีดังนี้ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, 2551: 30-31)

- 1) ความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาและกำหนดทางเลือกเพื่อเสนอให้ผู้บริหารตัดสินใจในการแก้ไขปัญหา
- 2) ความสามารถในการทำงานเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่างๆ ภายในเทศบาลด้วยตนเอง
- 3) ความสามารถในการคัดเลือกคนเข้ามาปฏิบัติงาน ภายใต้การกำกับดูแลของปลัดเทศบาล โดยเลือกคนที่มีลักษณะที่เข้าใจถึงปัญหาท้องถิ่น และมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานเพื่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง
- 4) ความสามารถและความตั้งใจในการตอบสนองตามความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล โดยที่ไม่ต้องรอให้ผู้บริหารสั่งการว่าควรทำอะไร
- 5) ปลัดเทศบาลควรมีความเป็นผู้นำและทักษะในการจูงใจให้พนักงานในเทศบาลที่ตนเองรับผิดชอบ ให้สามารถปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

ในประเด็นด้านการฝึกอบรมนี้เป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างมากในการบริหารงานท้องถิ่น เพราะเป็นการพัฒนาทุนมนุษย์และการต่อยอดองค์ความรู้ เพื่อให้ปลัดเทศบาลได้พัฒนาศักยภาพของตนเองให้มีความพร้อมทั้งทางด้านความรู้ ทักษะ ความเป็นผู้นำ วิสัยทัศน์ คุณธรรมจริยธรรม และบุคลิกภาพที่เหมาะสม เพื่อก้าวสู่การเป็นนักบริหารแบบมืออาชีพ ส่งผลต่อการเพิ่มขีดสมรรถนะในการปฏิบัติงานของปลัดเทศบาลได้เป็นอย่างดี

กล่าวโดยสรุป คุณลักษณะของปลัดเทศบาลเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการบริหารงานเทศบาล เนื่องจากปลัดเทศบาลมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นฟันเฟืองที่สำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของเทศบาล หากปลัดเทศบาลเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญและความชำนาญในการปฏิบัติงานแบบมืออาชีพ จะส่งผลให้กลไกในการนำนโยบายจากฝ่ายผู้บริหารลงสู่การปฏิบัติได้จริง เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในพื้นที่ทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น แต่สิ่งที่พบเห็นได้เด่นชัดอย่างหนึ่งคือ ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นเพียงระยะสั้นๆ ต่างจากนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นคนในพื้นที่ ทำให้การรับรู้ถึงปัญหาที่แท้จริงของประชาชน รวมไปถึงความผูกพันและความรับผิดชอบต่อประชาชนของปลัดเทศบาลมีน้อยกว่านายกเทศมนตรีซึ่งมีความเป็นท้องถิ่นนิยมมากกว่า เพราะฉะนั้นปลัดเทศบาลต้องแสดงออกถึงความจริงใจและความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับรู้และสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เสมือนหนึ่งว่าปลัดเทศบาลเป็นคนในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริง ส่งผลให้เกิดบรรทัดฐานร่วมกัน ซึ่งเป็นต้นทุนทางสังคมที่สำคัญ อันจะนำไปสู่การสร้างเครือข่ายการทำงานในท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จอย่างสูงสุด

5.2 การสร้างเครือข่ายกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น

เป็นที่ทราบกันดีว่า สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรที่กำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นให้เข้ามาบริหารงานเทศบาล และปลัดเทศบาล ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายประจำ มีความเจริญก้าวหน้าตามสายงาน ถ้าจะเปรียบบุคคลทั้งสองกลุ่มกับการบริหารงานระดับชาติ นายกเทศมนตรีเปรียบเสมือนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และปลัดเทศบาลเปรียบเสมือนปลัดกระทรวง ซึ่งบุคคลทั้งสองกลุ่มเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งต่อการบริหารงานท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย จึงมีบทบาทสำคัญในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ต่างๆ รวมไปถึงการสร้างพลังต่อรองต่างๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ร่วมวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น

สำหรับความเป็นมาของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย พบว่า “สมาคมเทศบาล” ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการดำเนินการได้ตามกฎหมาย นายชำนาญ ยุวบูรณ์ นายกสันนิบาตเทศบาลฯ ในขณะนั้น ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนต่อกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2502 ภายได้ชื่อว่า “สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย” ชื่อภาษาอังกฤษว่า “National Municipal League of Thailand” ในการก่อตั้งสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยขึ้น เพื่อที่จะให้เทศบาลทั่วราชอาณาจักรได้เข้าเป็นสมาชิก ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงานของเทศบาลเพราะในอารยประเทศได้มีการก่อตั้งสมาคมเทศบาลขึ้น ปรากฏว่าการดำเนินงานของสมาคมเทศบาลได้ก่อให้เกิดผลดีแก่กิจการและการบริหารงานของท้องถิ่นเป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะสมาคมเทศบาลทุกแห่งต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้แทนจากเทศบาลหรือองค์การนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาที่เป็นสมาชิก ได้มีโอกาสติดต่อร่วมมือกันโดยใกล้ชิด มีโอกาสแลกเปลี่ยนความรู้ความคิดเห็น ความชำนาญและประสบการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับการบริหารงานซึ่งกันและกัน เพื่อศึกษาค้นคว้าถึงปัญหาต่างๆ อันจะนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่กิจการของเทศบาลให้บังเกิดผลดีมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น จึงได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของสันนิบาตเทศบาลฯ ไว้ดังนี้คือ

- 1) ศึกษาค้นคว้าเผยแพร่ทางวิชาการ หรือกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์แก่เทศบาล
- 2) ส่งเสริมความสามัคคีและช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก
- 3) ให้สมาชิกได้มีโอกาส พบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ซึ่งกันและกัน
- 4) ส่งเสริมสวัสดิภาพและสมรรถภาพของพนักงานเทศบาล
- 5) จัดให้มีการฝึกอบรมพนักงานเทศบาล

- 6) เสนอความคิดเห็นของสันนิบาตเทศบาลฯ ต่อรัฐบาลผ่านกระทรวงมหาดไทย
- 7) ร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- 8) ไม่เกี่ยวกับการเมือง

หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ทั้ง 8 ประการข้างต้นในภาพรวม จากเนื้อหาของวัตถุประสงค์สะท้อนให้เห็นว่าผู้ที่ร่วมกันร่างนั้นมีความต้องการให้สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรที่ส่งเสริมการบริหารงานของเทศบาลให้เจริญก้าวหน้า โดยอาศัยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และได้มีการร่วมมือกันดำเนินงานระหว่างเทศบาล ตลอดจนส่งเสริมประสิทธิภาพของพนักงานเทศบาลให้ดียิ่งขึ้นด้วย และที่สำคัญยิ่งคือปลอดการแทรกแซงจากการเมือง

ศาสตราจารย์ ดร. จุมพล สวัสดิยากร (2551: 7-10) ราชบัณฑิตผู้ริเริ่มก่อตั้งสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย กล่าวว่า วัตถุประสงค์สำคัญของการก่อตั้งสันนิบาตเทศบาลสมัยนั้นเป็นการรวบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อประสานร่วมมือกัน ส่งเสริมงานการพัฒนาการท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าไปเหมือนในอารยประเทศ และช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการบริหารงานและเทคโนโลยี รวมไปถึงจุดประสงค์ใหญ่จุดประสงค์หนึ่ง คือ สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้ช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของกระทรวงมหาดไทย ในการให้คำปรึกษาแนะนำ หรือว่าในการส่งเสริม หรือว่าในการควบคุมดูแลอะไรต่างๆก็ดี ในการบริหารงานต่างๆ ก็สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ปัจจุบัน “สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย” มีชื่อเรียกว่า “สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย” ชื่อภาษาอังกฤษว่า “National Municipal League of Thailand” และใช้ข้อบังคับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2550) มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ไว้ดังนี้คือ

- 1) ส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีระหว่างเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ซึ่งเป็นสมาชิกของสมาคมสันนิบาต
- 2) ส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีระหว่างเทศบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ องค์กรชุมชน องค์กรภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ และองค์การของรัฐบาลทุกประเภท
- 3) ส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีระหว่างเทศบาลไทยกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและสมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ
- 4) ส่งเสริมการพัฒนากระบวนการเมืองท้องถิ่นของเทศบาล
- 5) ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพ การบริหารจัดการ และการจัดการบริการสาธารณะของเทศบาล

6) เป็นองค์กรตัวแทนของเทศบาลทั่วประเทศ ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกับรัฐบาล รัฐสภาและองค์กรทางการเมืองในระดับชาติ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย ระเบียบ ฯลฯ ว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

7) ดำเนินกิจการใดๆ อันอาจเป็นรายได้ของสมาคมสันนิบาตเทศบาล

หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ทั้ง 7 ประการข้างต้นในภาพรวม จากเนื้อหาของวัตถุประสงค์แสดงให้เห็นว่ายังคงเจตนารมณ์เดิมในการจัดตั้งสมาคมเทศบาลตั้งแต่เริ่มแรก โดยเน้นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ที่นำไปสู่การขยายความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน การสร้างกระบวนการเรียนรู้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง รวมไปถึงการใช้สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยให้เป็นเวทีในการรวมตัวนำเสนอประเด็นปัญหา ร้องเรียนหรือความต้องการที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารท้องถิ่นสู่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐบาล แต่สิ่งที่เพิ่มเติมจากเจตนารมณ์ในช่วงแรกนั้นก็คือข้อ 7) ดำเนินกิจการใดๆ อันอาจจะเป็นรายได้ของสมาคมสันนิบาตเทศบาล เพราะการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ดังนั้นทางสมาคมสันนิบาตเทศบาล จึงต้องหาวิธีการในการที่จะก่อให้เกิดรายได้ เพื่อความมั่นคงและความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

สำหรับข้อ 3) ส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีระหว่างเทศบาลไทยกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและสมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ พบว่าทางสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศมาโดยตลอด ดังเช่นกรณีการสัมมนาการแลกเปลี่ยนประสบการณ์โครงการเมืองเชื่อมความสัมพันธ์ (City Links Program) เมื่อวันที่ 8-9 กันยายน พ.ศ. 2548 จัดขึ้นในประเทศไทย มีผู้แทนจากองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา (USAID) Dr. Jim Hagerman and Mr. Larry Brown ผู้แทนจากเมืองพอร์ตแลนด์ และ Mr. Timothy Grew จากสมาคมการบริหารท้องถิ่นนานาชาติ (ICMA) เข้าร่วมการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในครั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Mr. Timothy Grew จากสมาคมการบริหารท้องถิ่นนานาชาติ (ICMA) ร่วมเสวนาในหัวข้อเรื่อง “การสร้างเครือข่ายเทศบาลในประเทศไทย: ความท้าทายและบทเรียนที่ผ่านมา” กับนักวิชาการของประเทศไทยที่มีความเชี่ยวชาญด้านปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ ดร. โกวิทย์ พวงงาม อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมี

นายไพฑูรย์ บุญวัฒน์ เลขาธิการคณะกรรมการบริหาร สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ในขณะนั้น) เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย

ผู้วิจัยมองว่า การแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นอย่างมาก เพราะเป็นการถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของนักบริหารงานท้องถิ่นในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ รวมไปถึงโอกาสในการที่จะสร้างความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยกับสมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศในอนาคตต่อไป

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร. จุมพล สวัสดิยากร (2551: 7-10) ให้ความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยในปัจจุบันไว้ว่า สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเป็นสมาคมทางวิชาการ เป็นสมาคมของการบริหาร เป็นสมาคมของการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองประชาธิปไตยให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับต่างประเทศ และได้ก่อตั้งมา 49 ปีแล้ว การพัฒนา ก็ไปได้ในระดับหนึ่ง แต่ว่าในสายตาหน่วยงานของการปกครองอื่นที่อยู่ตามกระทรวง กรมต่างๆ มีการรับรู้บ้าง ที่เป็นอยู่ยังไม่มาก และประชาชนก็ยังให้ความสนใจยังไม่ได้อย่างเต็มที่ เพราะฉะนั้นสันนิบาตเทศบาลควรจะทำ การประชาสัมพันธ์ มีกิจกรรมที่ก้าวหน้าอะไรบ้าง ควรนำเสนอให้สังคมได้รับรู้ เพื่อที่จะพัฒนาองค์การสันนิบาตเทศบาลให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป ผู้วิจัยมองว่า นอกจากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยจะต้องมุ่งเน้นการทำประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกแล้ว ควรปรับแบบแผนการดำเนินกิจกรรมให้สังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

5.2.1 ลักษณะการสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนายกเทศมนตรีด้วยกันนั้นมี 2 ลักษณะประกอบด้วยแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการนั้น เริ่มต้นจากการที่เทศบาลทุกแห่งในประเทศไทยต้องเป็นสมาชิกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยโดยตำแหน่ง ในส่วนของสมาชิกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย มี 2 ประเภท คือ

- 1) สมาชิกสามัญ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย เทศบาล และหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเทียบเท่าเทศบาล
- 2) สมาชิกวิสามัญ ได้แก่ องค์กร สถาบันการศึกษา หรือสมาคมที่สนใจหรือทำการศึกษาค้นคว้าในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

ในเรื่องของสมาชิกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยนั้น มีการกำหนดให้เทศบาลซึ่งเป็นตัวแทนองค์กรเป็นสมาชิกสามัญ และในเทศบาลสมาชิกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย จึงมีลักษณะแบบเป็นทางการ โดยเป็นการติดต่อสื่อสารและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ผ่านทางสมาคมสันนิบาตแห่งประเทศไทย ซึ่งมีทั้งสิ้น 3 ระดับ คือ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ระดับประเทศ) สมาคมสันนิบาตเทศบาลภาค (ระดับภาค) และสมาคมสันนิบาตเทศบาลจังหวัด (ระดับจังหวัด) เครือข่ายลักษณะดังกล่าวจึงเป็นเครือข่ายแนวราบ คือ มีการติดต่อกันภายในเครือข่าย เป็นการติดต่อระหว่างนายกเทศมนตรีด้วยกัน โดยมีสมาคมสันนิบาตเทศบาลฯ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างเครือข่าย และภายหลังที่มีการรู้จักและคุ้นเคยกันระหว่างนายกเทศมนตรีด้วยกันแล้ว จึงเป็นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ คือนายกเทศมนตรีติดต่อกันโดยตรงไม่ต้องผ่านสมาคมสันนิบาตเทศบาลฯ มากเหมือนเช่นเคย “ความสัมพันธ์เป็นแบบทางการและไม่เป็นทางการ ส่วนมากก็จะใช้โทรศัพท์พูดคุยกันในลักษณะส่วนตัวมากกว่า รู้จักกันไม่มีเงื่อนไขอะไรครับ รู้บนเงื่อนไขหลักๆก็คือเงื่อนไขการพัฒนา” นายทศพล สุรพงษ์พิพัฒน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลลำโรงทาบ (2551) ให้ความเห็นถึงลักษณะของการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมวิชาชีพโดยยึดหลักผลประโยชน์และการพัฒนาของท้องถิ่นเป็นเป้าหมายสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับนางสาวสุวรรณ คุประทุมศิริ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเสิงสาง (2551) ที่กล่าวไว้ว่า “ความสัมพันธ์นั้นมี 2 รูปแบบ คือ เป็นทางการ ในการประชุมแต่ละครั้งให้ความร่วมมือกับสมาคมสันนิบาตจังหวัด ภาค และประเทศเป็นอย่างดี และแบบไม่เป็นทางการ มีการติดต่อกัน ถามข้อสงสัย ปัญหากับนายกด้วยตนเอง”

สำหรับการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างปลัดเทศบาลด้วยกันมีรูปแบบและลักษณะเดียวกับนายกเทศมนตรี คือ รูปแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการนั้น ปลัดเทศบาลมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันผ่านสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยและชมรมปลัดเทศบาล นายเผ่าพงศ์ เชาว์พานิช ปลัดเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (2551) กล่าวว่า “ปลัดเทศบาลจะมีสมาคมสันนิบาตเทศบาลและชมรมปลัดเทศบาล ที่เป็นองค์กรที่ทำให้พวกเรามีโอกาสพบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน แต่จะเน้นหนักไปที่ชมรมปลัดเทศบาลที่เป็นสมาชิกมากกว่า” ทั้งนี้ภายหลังที่มีการรู้จักและคุ้นเคยกันระหว่างปลัดเทศบาลด้วยกันแล้ว จึงเป็นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ กล่าวคือปลัดเทศบาลติดต่อกันโดยตรงไม่ต้องผ่านสมาคมสันนิบาตเทศบาลฯ หรือชมรมปลัดเทศบาลมากเหมือนเช่นเคย

กล่าวโดยสรุป การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมวิชาชีพ ไม่ว่าจะเป็นนายกเทศมนตรีหรือปลัดเทศบาล ล้วนแล้วแต่เป็นความสัมพันธ์ที่เริ่มต้นจากรูปแบบที่เป็นทางการ มีลักษณะเครือข่ายแนวราบ กล่าวคือมีจัดตั้งโดยองค์กรที่เริ่มรวมตัวกันเป็นเครือข่ายและทำหน้าที่ประสานงานระหว่างสมาชิกในเครือข่ายกันเองทั้งสิ้น ภายหลังจากสมาชิกในเครือข่ายรู้จักและคุ้นเคยกันมากขึ้น ความสัมพันธ์จึงมีลักษณะความเป็นส่วนตัวมากขึ้น กล่าวคือ รูปแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งสมาชิกภายในองค์กรมีการติดต่อและประสานงานกันโดยตรงไม่ผ่านสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยมากนักเหมือนเช่นเคย ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี เนื่องจากลดขั้นตอนในการติดต่อประสานงาน ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว สามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที

5.2.2 วิธีการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น

การสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานระหว่างนายกเทศมนตรี พบว่าวิธีการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานการณ์และความร่วมมือต่าง ๆ นั้น ผ่านการประชุมสันนิบาตเทศบาลระดับจังหวัดมากที่สุด เนื่องจากได้มีการประชุมบ่อยครั้งกว่าสันนิบาตเทศบาลระดับภาคและระดับประเทศ และมีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนน้อย ทำให้การสื่อสารและการแลกเปลี่ยนข้อมูลมีความสะดวกมากขึ้น สำหรับวาระการประชุมขึ้นอยู่กับข้อตกลงกันภายในจังหวัด ส่วนใหญ่จะประชุมกันเดือนละหนึ่งครั้ง

นายสิทธิเทพ ร่วมพัฒนา นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลท่าตูม (2551) ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดสุรินทร์กล่าวว่า

การสร้างความสัมพันธ์นั้น เราได้ไปประชุมร่วมกัน พบปะพูดคุยกัน แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน มีทั้งระดับจังหวัด ภาคและระดับประเทศ สมว่าทุกระดับสร้างประโยชน์กับการบริหารงานท้องถิ่น อย่างระดับจังหวัดสุรินทร์ ก็จะแคบๆ เป็นปัญหาเฉพาะในจังหวัด ของสุรินทร์เราพบปะกันเรื่อยๆ แต่ไม่เป็นทางการนะครับ ของที่จังหวัดสุรินทร์จัดเดือนละครั้ง นอกนั้นเราก็จะพบกันบ่อย เหมือนกับประชุมร่วมกัน ปัจจุบันผมเป็นประธานสันนิบาตจังหวัดสุรินทร์ ส่วนมากในสมาคมจะเป็นการพบปะกันในภาพกว้างๆ ปรึกษาหารือกันเรื่องงานใครมีปัญหาอะไรก็ขึ้นมาพูดคุยกันเพราะแต่ละที่จะมีปัญหาไม่เหมือนกันแล้วก็จะมีการโทรศัพท์ปรึกษากันด้วย พบปะกันเป็นส่วนตัว สำหรับที่ประชุมแบบที่เป็นทางการของจังหวัดไม่มีนะครับ

นายทศพล สุรพงษ์พิพัฒน์ นายกเทศบาลตำบลลำโรงทาบ (2551) ให้ความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นเดียวกันนี้ไว้ว่า

ส่วนใหญ่การประชุมเป็นแบบส่วนตัว เอาตัวจังหวัดสุรินทร์เป็นศูนย์กลาง เอาห้องประชุมเทศบาลเมืองสุรินทร์บ้าง ถ้าห้องประชุมเทศบาลไม่ว่างก็จะขอใช้ห้องประชุมของร้านอาหารเขาให้เราจัดให้ประชุม ประชุมเสร็จก็รับประทานอาหารกัน ในการประชุมก็จะเอาเคสแต่ละเคสที่มีปัญหา เกี่ยวกับเรื่องระเบียบ เทศบาลในแต่ละแห่งก็นำมาเสนอกัน เล่าสู่กันฟังอะไรที่ช่วยเหลือกันได้ ก็เอามาประชุมในที่ประชุมประธานก็จะมีเลขา ก็จะบันทึกการประชุม

จากคำกล่าวข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า วิธีการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานระหว่างนายกเทศมนตรีด้วยกันนั้น อยู่ในรูปแบบการประชุมเพื่อนำเสนอประเด็นปัญหา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น พร้อมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยอาศัยเวทีการประชุมสันนิบาตเทศบาลระดับจังหวัดเพื่อหาข้อสรุปร่วมกัน นอกจากนี้มีการปรึกษาหารือในระดับความสัมพันธ์แบบส่วนตัว ซึ่งส่งผลต่อการบริหารงานท้องถิ่นของนายกเทศมนตรีได้เป็นอย่างดี

ในขณะเดียวกัน นายแพทย์วิกรม สมจิตต์อารีย์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) กลับมองตรงกันข้าม โดยให้เหตุผลของการประชุมสันนิบาตระดับจังหวัดไว้ว่า

มีการพบปะพูดคุยกันธรรมดาอะ ผมว่าไม่ค่อยที่จะมีความพยายามในการผลักดันตรงนั้นเท่าไร โดยหลักการเราเห็นด้วยในการสร้างเครือข่าย ผมเห็นด้วยเต็มทีเพราะเวลาเราทำงานเราก็ใช้ตรงนี้เยอะ แต่ในระดับนายกเทศมนตรีหลายๆแห่งนั้น ผมเห็นว่าไม่ค่อยผลักดันหรือมุนะที่จะทำอย่างนั้น ไม่ขนาดนั้น เนื่องจากคุณว่าไม่เข้าท่า ไม่รู้จะทำไปทำไม และตัวบุคคลก็แยกต่างคนต่างทำงานและก็รับผิดชอบในหน้าที่ๆเราทำ แต่การไปสร้างเครือข่าย คือมันจะเกิดคำถามตามมาว่าทำไปทำไม ทำกับใคร ซึ่ง ณ ปัจจุบันมันไม่ค่อยไปด้วยกัน ในอนาคตมันอาจจะดีนะ แต่ในปัจจุบันไม่ค่อยเท่าไร

สำหรับปลัดเทศบาลก็เช่นกัน การสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานมีรูปแบบและลักษณะเดียวกันกับนายกเทศมนตรี กล่าวคือ วิธีการสื่อสาร แลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานการณ์และความร่วมมือต่าง ๆ นั้น ผ่านการประชุมสันนิบาตเทศบาลระดับจังหวัดมากที่สุด นายพิริยะ พลวัน

ปลัดเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) กล่าวว่า “ในระดับจังหวัดมีความสัมพันธ์ค่อนข้างที่จะลึกซึ้ง แน่นแฟ้น เนื่องจากว่าอยู่จังหวัดเดียวกัน โอกาสเจอกันก็บ่อย จะเป็นการพบปะสังสรรค์กัน พบปะในแง่ของทางการมากกว่า การเจอกันตรงนี้ก็ถือว่าเป็นส่วนตัวเหมือนกัน”

จำเอกเขมพงศ์ ทองแก้ว ปลัดเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) กล่าวในประเด็นเดียวกันนี้ไว้ว่า

การประชุมระดับภาคและระดับประเทศความสัมพันธ์อาจจะห่างหน่อย ส่วนในระดับจังหวัดจะรู้จักกันอย่างถ้วนหน้าครับ อย่างการประชุมสันนิบาตจังหวัด ก็จะมีการคุยกันในลักษณะทางการก่อน ส่วนมากจะใช้ห้องประชุมของศาลากลางจังหวัด เพราะว่าคนที่มานั่งคุยด้วยก็จะเป็นพวกท้องถิ่นจังหวัดที่กำลังดูแลท้องถิ่น การคุยกันนี้ไม่เฉพาะแค่ปลัดกับนายก ก็จะเอาส่วนอื่นที่เราต้องประสานสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานนั้นมานั่งพูดคุยกันด้วย

จากความเห็นของจำเอกเขมพงศ์ ทองแก้ว แสดงให้เห็นถึงการประชุมสันนิบาตเทศบาลจังหวัดเลย ที่นอกจากเป็นการประชุมของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลแล้ว ยังมีการเชิญท้องถิ่นจังหวัด ท้องถิ่นอำเภอที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานเทศบาล และส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานมาร่วมในการประชุมสันนิบาตจังหวัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกันได้เป็นอย่างดี

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกปลัดเทศบาล พบว่าเมื่อประสบปัญหาในการทำงาน ส่วนใหญ่ได้นำปัญหาเหล่านั้นมาปรึกษาร่วมกับปลัดเทศบาลด้วยกัน รวมไปถึงนายกเทศมนตรีผ่านสมาคมสันนิบาตเทศบาลในทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสันนิบาตเทศบาลระดับจังหวัด นางธิดารัตน์ ศาตะสมิต ปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม (2551) กล่าวว่า “ในระหว่างการประชุมสันนิบาตจังหวัด จะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างนายกเทศมนตรีกับปลัดเทศบาล คือบางเรื่องบางอย่างที่เราอยากให้นายกฯทราบ ท่านก็ได้ทราบ ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาาร่วมกันได้” สอดคล้องกับนายบุญเที่ยง สาแก้ว ปลัดเทศบาลตำบลสำโรงทาบ (2551) ที่มองว่าการประชุมสันนิบาตเทศบาลจังหวัดเป็นเวทีที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันระหว่างนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล “การแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่ออกมาดีนะ สมมติเราเจอปัญหา คือบางครั้งมันเป็นปัญหาที่เราไม่เคยคิดว่ามันจะเกิด เราหาวิธีแก้ไขปัญหาไม่ได้ ก็เลยหาปรึกษากันว่าควรจะทำกันยังไง เพราะบางคนเคยผ่านปัญหาดรตรงนั้นมาก่อน ทำให้คำแนะนำเราได้ดีกว่า”

กล่าวโดยสรุป การประชุมสันนิบาตเทศบาลในทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสันนิบาตเทศบาลระดับจังหวัด ถือเป็นเวทีที่สร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานร่วมกับผู้ร่วมวิชาชีพเดียวกันของทั้งนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และปลัดเทศบาลซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายประจำ ให้สามารถสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานการร่วมนำไปถึงการสร้างความร่วมมือในเรื่องต่างๆ ให้ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหาแนวทางร่วมกันในการที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงานเทศบาลของผู้บริหารท้องถิ่นเกิดการพัฒนายั่งยืน

5.2.3 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมวิชาชีพ

การที่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ และมีสมาชิกเป็นจำนวนมากอยู่ในทุกจังหวัดทั่วประเทศ ปัญหาที่พบส่วนมากคือความไม่ทั่วถึงและการไม่เข้าประชุมของสมาชิกบางคน ทำให้เกิด Free Rider หรือผู้ที่ได้ประโยชน์ แต่ไม่ทำอะไร ทำให้เสียงบประมาณอย่างไม่เกิดประโยชน์ เพราะในการประชุมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยในแต่ละครั้ง เทศบาลที่เป็นสมาชิกต้องเสียค่าลงทะเบียนเทศบาลละ 3,000 บาท ไม่นับค่าเดินทางและค่าใช้จ่ายส่วนตัวที่ต้องนำไปเบิกภายหลัง

นายวัฒนา จันทวรานนท์ รองนายกเมืองพัทยา (2551) ในฐานะที่เคยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสันนิบาตเทศบาลทั้งในระดับภาคและระดับประเทศหลายครั้งให้ความเห็นว่า

นับวันการประชุมสันนิบาตไม่มีความเหนียวแน่นเหมือนเมื่อก่อน เมื่อก่อนนี้ที่มีการโยกย้ายมาจากส่วนกลางสมมติว่าอธิบดีกรมการปกครองหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเปิดการประชุม ก็จะมีผู้เข้าร่วมการประชุมเป็นจำนวนมาก แต่ปัจจุบันเหลือน้อยลง และการประชุมสันนิบาตไม่เกิดประโยชน์ เพราะคน 2,000 กว่าคนคุยกันไม่รู้เรื่อง ส่วนใหญ่จะไปให้เห็นหน้าตอนเปิดประชุม ช่วงบ่ายก็หายเกลี้ยง การประชุมที่เมืองพัทยาเป็นเจ้าภาพ นายกเทศมนตรีมากันน้อยมากส่วนใหญ่จะเป็นพวกปลัดเพราะเป็นสายข้าราชการ ซึ่งเดิมนานาชาติก็เคยกัน รู้จักกัน ส่วนนายกเทศมนตรีมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยไปประชุมไม่ค่อยรู้จักกัน ปัจจุบันการให้ความรู้ในการประชุมแต่ละครั้งไม่คุ้มค่า

ผู้วิจัยมองว่า การประชุมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยในแต่ละครั้งไม่เกิดประโยชน์กับสมาชิกมากกว่าที่ควรจะเป็น กล่าวคือ ระยะเวลาที่มีจำกัดและจำนวนสมาชิกที่มีจำนวนมาก ทำ

ให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือการเสนอประเด็นปัญหาระหว่างสมาชิกด้วยกันทำได้ยาก ต่างจากการประชุมสันนิบาตเทศบาลระดับภาคและระดับจังหวัด ที่สมาชิกสันนิบาตเทศบาลทั้งที่เป็นนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล ต่างได้รับประโยชน์กันอย่างเต็มที่ เพราะฉะนั้นสมาคมสันนิบาตแห่งประเทศไทย จึงควรมุ่งเน้นการเพิ่มสมรรถนะการจัดประชุมสันนิบาตเทศบาลระดับภาคและระดับจังหวัดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สำหรับปัญหาความไม่ทั่วถึงที่เกิดจากการที่มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก ก็เป็นอีกหนึ่งสาเหตุที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย จำนวนสมาชิกที่มากขึ้นของสันนิบาตเทศบาลสืบเนื่องมาจากการที่มีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลเมื่อปี 2542 ทำให้ความสัมพันธ์ของสมาชิกสันนิบาตเทศบาลที่เคยแนบแน่นกลับลดลง

นายพิริยะ พลวัน ปลัดเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) ให้ความคิดเห็นในประเด็นนี้ว่า

ก่อนหน้านี้ปี 42 เทศบาลมีประมาณ 100 กว่าแห่ง การที่เทศบาลมีน้อยทำให้การรวมตัวเหนียวแน่นมาก เวลาประชุมระดับประเทศปีละครั้งคนไม่เยอะจนเกินไป การเตรียมการต่างๆ ความผูกพันต่างๆดีมาก งานเลี้ยง การทำกิจกรรมต่างๆ ก่อนข้างที่จะเป็นปีกแผ่นดีมาก แต่พอหลังปี 42 สุขาภิบาลมีประมาณ 900 กว่าแห่ง ก็ยกฐานะเป็นเทศบาลไปรวมกับของเก่าที่มีอยู่ 100 กว่าแห่ง เป็นประมาณ 1,000 กว่าแห่ง ตรงนี้เห็นได้ว่าเวลาประชุมไม่ค่อยผูกพันกัน มันเยอะมาก เยอะซะจนเวลาหาที่ประชุมก็มีปัญหาแล้ว การต้อนรับจับคู่ก็มีปัญหา

นอกจากปัญหาสมาชิกมากเกินไปจนส่งผลกระทบต่อการทำงานที่จัดการประชุมและการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกด้วยกันแล้ว ยังพบว่าเกิดปัญหาการช่วงชิงตำแหน่งนายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยระหว่างกลุ่มเทศบาลเก่าที่เป็นฐานอำนาจเก่าและมีประสบการณ์มากกว่ากับกลุ่มเทศบาลใหม่ที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาลและมีจำนวนสมาชิกมากกว่า “ช่วงปี 43 ถือว่ารุนแรงมาก มีการแย่งกันเป็นนายกสมาคม เทศบาลที่มาจากสุขาภิบาลเกิดการรวมตัวกันเพื่อจะมาต่อรองทำให้เกิดปัญหาคืนมา” นายพิริยะ พลวัน ปลัดเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) ให้ความคิดเห็นในประเด็นนี้ สำหรับบทสรุปของปัญหานี้คือการพูดคุยกันระดับแกนนำของทั้งสองฝ่ายให้ทุกเทศบาลถือว่าเป็นเทศบาลเหมือนกัน ไม่มีการแบ่งแยก และให้ตำแหน่งนายกสมาคมเวียนกันในแต่ละภาค เพื่อความยุติธรรมและความเท่าเทียมกัน รวมถึงการจัดการประชุมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยก็ให้มีการเวียนในแต่ละภาคเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ยังพบว่า การประชุมสันนิบาตเทศบาลระดับจังหวัดไม่มีสถานที่ตั้งที่แน่นอน ในบางครั้งต้องจัดประชุมที่ร้านอาหาร ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของผู้บริหารท้องถิ่นได้ เพราะฉะนั้นสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ควรให้ความสะดวกแก่สมาชิกในระดับ จังหวัด โดยการจัดหาสถานที่ตั้งหรือสถานที่ที่มีความเหมาะสมสำหรับการประชุม รวมถึง การพบปะสังสรรค์กันดังเช่นสมาคมทั่วไป เพื่อความสัมพันธ์ที่แนบแน่นของสมาชิกสันนิบาตใน จังหวัดนั้นๆ

กล่าวโดยสรุป เนื่องจากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่และมีสมาชิกเป็นจำนวนมาก เพราะฉะนั้นย่อมมีปัญหาและอุปสรรคในการสร้างความสัมพันธ์ ระหว่างผู้ร่วมวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเรื่องธรรมดา ปัญหาและอุปสรรคทุกอย่างสามารถแก้ไข ได้ หากสมาชิกในองค์กรรวมพลังและแสดงความมุ่งมั่นในการแก้ปัญหาเหล่านั้นอย่างเต็มศักยภาพ ดังเช่นกรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2543 เป็นต้น

5.2.4 ประโยชน์ที่ได้รับจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมวิชาชีพที่ส่งผลต่อ ประสิทธิภาพการบริหารงานท้องถิ่น

การสร้างความสัมพันธ์ของนายกเทศมนตรีทั้งในรูปแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ กับนายกเทศมนตรีด้วยกัน เป็นประโยชน์อย่างมากสำหรับการบริหารงานเทศบาล เนื่องจากการ ช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน รวมไปถึงการทราบข่าวสารความเคลื่อนไหวของกิจกรรมท้องถิ่น หรือกฎหมายท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำงาน เพราะกฎหมายท้องถิ่นที่มีการ เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการตื่นตัวและคอยรับมืออย่างเต็มที่

นายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสุรินทร์ (2551) กล่าวว่า

สมาคมสันนิบาตเทศบาลช่วยได้เยอะเลยครับ ถือเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ซึ่งเรามี ทั้งหมดพันกว่าแห่ง สมาคมสันนิบาตเทศบาลทำให้เราได้รับรู้ข้อมูลในระดับชาติ มากขึ้น ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับเราเนี่ยโดยเฉพาะขอเรียกร้องอะไรก็ตามที่มันยังดูไม่ เหมาะสมเราก็สามารถทำผ่านสันนิบาตเทศบาลได้ ซึ่งก็ถือว่าทำให้ท้องถิ่นมีการ พัฒนาและได้รับการยอมรับ อาจจะทำให้เราข้อมูลอันจะนำไปสู่การพัฒนาพื้นที่ เราได้ ก็เรื่องกฎระเบียบต่างๆ บางครั้งมันติดขัด เรายังไม่รู้เรื่องหมด ก็เรียนรู้ ร่วมกันไป สิ่งสำคัญคือสันนิบาตเทศบาลทำให้เรารู้หลายๆ อย่างที่น่าจะทำให้เกิด ประโยชน์แก่ท้องถิ่น

นางสาวสุวรรณ คูประทุมศิริ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเสิงสาง (2551) ให้ความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยกล่าวไว้ว่า “เราได้รับประโยชน์อย่างมากเพราะทำให้เราได้นำความรู้มาพัฒนาองค์กรมากขึ้น มุมมองในการบริหารจะกว้างมากขึ้น” “การที่มีสมาคมหรือกลุ่มคอยเป็นที่ปรึกษาแนะนำหรือคอยให้คำปรึกษาหารือ ก็จะสามารถทำงานได้ดีขึ้น” นายยงศักดิ์ นันตติกุล รองปลัดเทศบาลนครนครราชสีมา (2551) ให้ความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าว ใน การที่มีสมาคมสนับสนุนเทศบาลแห่งประเทศไทย ทำให้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการที่ได้รับคำแนะนำจากผู้ร่วมวิชาชีพเดียวกัน ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น

การสร้างความสัมพันธ์กับผู้ร่วมวิชาชีพของนายกเทศมนตรีนั้น ถือว่าเป็นประโยชน์อย่างมากในการเพิ่มประสิทธิภาพทางการบริหารงาน รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ซึ่งจำเป็นต้องใช้การแลกเปลี่ยนข้อมูลจากผู้ที่มีประสบการณ์ที่เคยประสบปัญหาดังกล่าวมาก่อนหน้า หรือแม้กระทั่งปัญหาที่ต้องการการแก้ไขเฉพาะหน้านั้น การมีเครือข่ายที่ดี ย่อมส่งผลต่อความรวดเร็วและประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลหัวขวาง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งประสบอัคคีภัยทำให้บ้านพักอาศัยและทรัพย์สินของราษฎรได้รับความเสียหาย นายวัชรพงศ์ เหลืองมรรคผล นายกเทศมนตรีตำบลหัวขวาง ได้แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยการติดต่อประสานงานขอความช่วยเหลือทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการช่วยดับเพลิง ซึ่งได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากศูนย์ป้องกันบรรเทาสาธารณภัย เขต 6 จังหวัดขอนแก่น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดมหาสารคาม และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดร้อยเอ็ด อาสาสมัครจากศูนย์ VR จังหวัดขอนแก่นและมหาวิทยาลัยมหาสารคาม รวมไปถึงเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในจังหวัดมหาสารคามและจังหวัดขอนแก่นอีก 10 แห่ง จากการช่วยเหลือของหน่วยงานต่างๆ ทำให้สามารถหยุดยั้งการลุกลามของอัคคีภัยได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ทางเทศบาลตำบลหัวขวางได้จัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ผู้ประสบภัยที่หน้าสำนักงานเทศบาล ได้รับบริจาคจากหน่วยงานภาครัฐและรับบริจาคเครื่องนุ่มห่มข้าวสารอาหารแห้ง โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้จัดสรรให้ผู้ประสบภัย และจากปัญหาดังกล่าวนี้เอง ทางสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้าที่ประชุมสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือครั้งที่ 3/2551 โดยจัดอยู่ในระเบียบวาระที่ 5 เรื่อง เพื่อพิจารณา 5.1 เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบเพลิงไหม้ (เทศบาลตำบลหัวขวาง) จากมติที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว มีมติว่าให้อนุมัติจ่ายเงินให้กับเทศบาลตำบลหัวขวาง ที่ได้รับความเสียหายจากอัคคีภัย เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 96,000 บาท

จากกรณีศึกษาข้างต้นนี้ ผู้วิจัยมองว่านายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลหัวขวางได้รับประโยชน์จากการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กล่าวคือ

ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการนั้นได้รับความช่วยเหลือจากที่ประชุมสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ลงมติให้การช่วยเหลือผ่านเงินรายได้ของสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในขณะที่ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนั้น ทางนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลหัวขวางได้ใช้ความสัมพันธ์แบบเป็นส่วนตัวในการขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมไปถึงเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งต้องการความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาเป็นอย่างมาก ผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ทำให้เทศบาลตำบลหัวขวางได้รับความช่วยเหลืออย่างทันท่วงที ทำให้ความเสียหายจากอัคคีภัยในครั้งนี้ไม่มากนัก รวมไปถึงการได้รับการช่วยเหลืองบประมาณแก่ผู้ประสบภัยจากหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

กล่าวโดยสรุป การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียว อาจไม่สามารถดำเนินกิจการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างทันท่วงที เพราะฉะนั้นการมีเครือข่ายที่ดี จึงเป็นการลดข้อจำกัดด้านขนาดขององค์กร อุปกรณ์เครื่องมือ ศักยภาพบุคลากรภายในองค์กร รวมไปถึงงบประมาณ ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถจัดการปัญหาและจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลหัวขวาง เป็นต้น

5.2.5 การรวมตัวของสมาคมสันนิบาตแห่งประเทศไทยเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการแก้ไขปัญหาสาธารณะและการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริหารท้องถิ่น

สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยมี 3 ระดับด้วยกัน คือ สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ระดับชาติ) สันนิบาตเทศบาลภาค (ระดับภาค) และสันนิบาตเทศบาลจังหวัด (ระดับจังหวัด) ในส่วนสันนิบาตเทศบาลจังหวัดนั้น จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่นพบว่า ส่วนใหญ่มีการดำเนินกิจกรรมระหว่างสมาชิกภายในจังหวัดเดือนละหนึ่งครั้ง นายจรรูวัฒน์ บุญเพิ่ม นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (2551) ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์และอนุกรรมการของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยหลายคณะ ให้ความเห็นเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นในเวทีสันนิบาตเทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ไว้ว่า “เรามีการพูดคุยกันประจำเดือน ใครมีปัญหาอะไรก็มาพูดคุยกัน ใครมีนวัตกรรมอะไรใหม่ๆ ก็มาเล่าให้ฟัง เหมือนมาแชร์ความรู้ซึ่งกันและกัน ผมได้รางวัลมาเยอะ ได้เพราะอะไรก็ไปเล่าให้ฟัง มีความคืบหน้าเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายใหม่ก็ไปคุยให้ฟัง”

สำหรับสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกเทศบาลทั้งสิ้น 357 เทศบาล ตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาส่งเสริมความรู้ ความสามารถและเพิ่มพูนศักยภาพให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม อันจะนำมาซึ่งการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารจัดการให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงได้จัดให้มีการประชุมพบปะแลกเปลี่ยนและหารือระหว่างสมาชิกขึ้นเป็นประจำทุก 3 เดือน โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อส่งเสริมสัมพันธภาพอันดีระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ในกลุ่มเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อันจะก่อให้เกิดการประสานงานและความสมัครสมานสามัคคี เกิดความร่วมมือกัน การร่วมช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
- 2) เพื่อส่งเสริมความรู้ทางวิชาการให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นทำให้เกิดความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ สามารถปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือระเบียบต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง
- 3) เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ ทักษะคิดหรือแนวความคิดในการพัฒนาท้องถิ่นระหว่างผู้บริหารเทศบาลในกลุ่มเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- 4) เพื่อนำสภาพปัญหา และอุปสรรคในการพัฒนาท้องถิ่นของแต่ละเทศบาล มาพิจารณาหาแนวทางแก้ไข และเสนอต่อสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการพัฒนาเทศบาล อันจะเกิดประโยชน์แก่เทศบาลและประชาชนโดยรวม

หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ทั้ง 4 ประการข้างต้นในภาพรวม จากเนื้อหาของวัตถุประสงค์สะท้อนให้เห็นว่าสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ รวมถึงการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ เนื่องจากเป็นภูมิภาคที่มีขนาดใหญ่และมีหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและจำนวนประชากรมากที่สุดในประเทศ ซึ่งย่อมมีปัญหาดังกล่าวมากมาย ทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาล เพราะฉะนั้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือของผู้บริหารท้องถิ่น จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากในปัจจุบันนี้

ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างการประชุมสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ครั้งที่ 3 ประจำปี 2551 ซึ่งจัดในวันที่ 4-5 มิถุนายน พ.ศ. 2551 ณ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้เข้าร่วมการประชุมเสียค่าลงทะเบียนเทศบาลละ 1,500 บาท ในส่วนของกิจกรรมภายในการประชุมนั้น นอกจากมีนาย ยงยุทธ วิชัยดิษฐ์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น และนายวสันต์

วรรณโรทร รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมาบรรยายพิเศษแล้ว พบว่ามีการบรรจุระเบียบวาระสำคัญต่างๆไว้ดังนี้

ระเบียบวาระที่ 1 เรื่อง ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ

ระเบียบวาระที่ 2 เรื่อง รับรองรายงานการประชุมครั้งที่ 2/2551 วันที่ 14 พฤษภาคม 2551 ณ จังหวัดขอนแก่น

มติที่ประชุม รับรองรายงานการประชุมครั้งที่ 2/2551 วันที่ 14 พฤษภาคม 2551 ณ จังหวัดขอนแก่น

ระเบียบวาระที่ 3 เรื่อง แลงยอดบัญชีรายรับ-รายจ่าย งบประมาณของสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ได้รับเงินอุดหนุนจากสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

มติที่ประชุม ที่ประชุมรับรองบัญชีแสดงรายรับ-รายจ่าย สภาพการเงินของสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ระเบียบวาระที่ 4 เรื่อง สืบเนื่อง

4.1 การพิจารณาดังงบประมาณเพื่ออุดหนุนเทศบาลเจ้าภาพการจัดนิทรรศการทางวิชาการ

มติที่ประชุม ที่ประชุมมีมติให้จัดสรรเงินดังนี้

- 1) สันนิบาตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อุดหนุน 100,000 บาท
- 2) เทศบาลนคร อุดหนุน 20,000 บาท
- 3) เทศบาลเมือง อุดหนุน 10,000 บาท
- 4) เทศบาลตำบล อุดหนุน 5,000 บาท

ระเบียบวาระที่ 5 เรื่อง เพื่อพิจารณา

5.1 เรื่องขอความอนุเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบเพลิงไหม้ (เทศบาลตำบลหัวขวาง)

มติที่ประชุม ที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว มีมติดังนี้

1) กั้นเงินสันนิบาตภาคฯ ไว้ช่วยเหลือเทศบาลที่ประสบอัคคีภัย จำนวน 300,000 บาท

2) เทศบาลที่เกิดอัคคีภัย ความเสียหายตั้งแต่ 6 คูหาขึ้นไปให้รายงานสันนิบาตภาคฯ เพื่อให้ความช่วยเหลือ คูหาละ 2,000 บาท

3) อนุมัติจ่ายเงินให้กับเทศบาลตำบลหัวขวาง ที่ได้รับความเสียหายจากการเกิดอัคคีภัย จำนวน 48 คูหาๆละ 2,000 บาท รวมเป็นเงิน 96,000 บาท

5.2 เรื่อง การพิจารณาตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนเทศบาลเจ้าภาพการแข่งขันกีฬานักเรียน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ เทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

มติที่ประชุม ที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว มีมติดังนี้

1) สันนิบาตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อุดหนุนเจ้าภาพจัดการแข่งขันระดับภาค
จำนวน 200,000 บาท

2) เทศบาลนครอุดหนุนเจ้าภาพ จากเดิม 30,000 บาท เป็น 50,000 บาท

3) เทศบาลเมืองอุดหนุนเจ้าภาพ จากเดิม 20,000 บาท เป็น 30,000 บาท

4) เทศบาลตำบลอุดหนุนเจ้าภาพ จากเดิม 10,000 บาท เป็น 20,000 บาท

5) อบจ. จากเดิมแห่งละ 20,000 บาท เป็น 50,000 บาท

6) อบต. จากเดิมแห่งละ 5,000 บาท เป็น 10,000 บาท

ในส่วนของ อบจ., อบต. อุดหนุนเฉพาะ ที่มีโรงเรียนในสังกัดและเข้าร่วมการแข่งขัน

5.3 เรื่อง การคัดเลือกตั้งแทนนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลเป็นคณะกรรมการ
สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

มติที่ประชุม ที่ประชุมเห็นชอบการคัดเลือกนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลเป็น
คณะกรรมการสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ตามที่เสนอ

5.4 เรื่อง การคัดเลือกประธานสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือมติที่ประชุม
ที่ประชุมรับทราบ

ระเบียบวาระที่ 6 เรื่อง การพิจารณากำหนดสถานที่ประชุมสันนิบาตเทศบาลจังหวัด
และสันนิบาตภาคตะวันออกเฉียงเหนือครั้งต่อไป

มติที่ประชุม ที่ประชุมเห็นชอบให้เทศบาลนครราชสีมาเป็นเจ้าภาพในครั้งต่อไป

จากการประชุมสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือครั้งดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อ
ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นเวทีที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่มีผล
ต่อการบริหารงานเทศบาลของผู้บริหารท้องถิ่นจากวิทยากรที่มีความรู้ความชำนาญของกรม
ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกระทรวงมหาดไทย ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถนำข้อมูลที่ได้
ไปเป็นแนวทางในการบริหารงานเทศบาลที่ถูกต้องและเหมาะสมได้เป็นอย่างดี รวมไปถึงการได้
แสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนประสบการณ์จากระเบียบวาระในประเด็นต่างๆ ซึ่งแสดงให้เห็น
ถึงพลังและความสามัคคีของผู้บริหารท้องถิ่นของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในการที่จะ
ร่วมกันแก้ไขปัญหาและหาข้อสรุปร่วมกันเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่การพัฒนาเทศบาลในภาค
ตะวันออกเฉียงเหนือ

สำหรับการประชุมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยระดับชาตินั้น มีการจัดประชุมสมาชิกเพียงปีละครั้ง ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างการประชุมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 52 เมื่อวันที่ 4-5 มิถุนายน 2552 ซึ่งเป็นการประชุมครั้งล่าสุด ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค บางนา กรุงเทพมหานคร ซึ่งสาระการประชุมปี 2552 สรุปได้ดังนี้

1) แต่งตั้ง นายกเทศมนตรีเทศบาลนครนครสวรรค์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบึงยี่โถ และปลัดเทศบาลตำบลนครชุม เป็นกรรมการตรวจสอบรายงานการประชุมและแต่งตั้ง นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบางม่วง

2) เรื่องเพื่อทราบ รวม 4 เรื่อง

(1) ความคืบหน้า พรบ.เทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ...

ร่าง พรบ.เทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ซึ่งเสนอเพื่อพิจารณาเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ รวม 3 ร่าง สภาให้ใช้ร่างของ นายพีระเพชร ศิริกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเพื่อไทย ได้ผ่านร่างการพิจารณาจากสภาผู้แทนทั้ง 3 วาระและได้รับความเห็นชอบแล้ว อยู่ระหว่างร่างการพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งได้ผ่านวาระแรกแล้ว ขณะนี้คณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาจำนวน 25 คน กำลังพิจารณา สภาคมสันนิบาตฯ จึงเห็นว่าควรรอดูความเคลื่อนไหวและงดการให้ข่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ทุกกรณี

(2) ร่าง พรบ.ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ฉบับ

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 303(5) กำหนดให้กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กฎหมายรายได้ท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นและเสนอกฎหมายอื่นตามที่กำหนดไว้ในหมวด 14 ต้องจัดทำไว้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่รัฐบาลแถลงนโยบาย

ร่าง พรบ.ทั้ง 4 ฉบับซึ่งร่างโดยคณะกรรมการซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ แต่งตั้ง คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2552 ร่างทั้ง 4 ฉบับ เป็นร่างของรัฐบาลเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ทันเสนอสภาผู้แทนราษฎรในเดือนสิงหาคม 2552 ร่างทั้ง 4 ฉบับยังปรับปรุงไม่สมบูรณ์ หากพบว่ายังมีเรื่องใดที่ควรปรับปรุงแก้ไข ยังเสนอได้ทั้งในกฤษฎีกา และสภาผู้แทนราษฎร

(3) โครงการปิดทองหลังพระ เป็นโครงการพัฒนาตามแนวทางพระราชดำริ นายท.ท. ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการอำนวยการ และนำหารือคณะกรรมการวิสามัญฯ ด้านสิ่งแวดล้อมหลายครั้ง สรุปผลการประชุมหารือครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2552 ให้คัดเลือกเทศบาลนำร่อง 84 แห่ง (ส่วนใหญ่ภาคจะเป็นผู้เสนอชื่อเทศบาลเข้าร่วมโครงการ) โครงการนี้จะดำเนินการต่อไปจนกระทั่งถึงปี 2554 เพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระ

เจ้าอยู่หัวในวโรกาสทรงเจริญพระชนมายุ 84 พรรษา ครั้งนี้มีการจัดนิทรรศการจากเทศบาลต่างๆ 37 เทศบาล ได้รับเกียรติจาก ฯพณฯ พลเอก สุวรนันท์ องคมนตรี เป็นผู้ปาฐกถาพิเศษและเป็นประธานเปิดนิทรรศการ

(4) ประธานแถลงผลงานของคณะกรรมการในรอบ 1 ปี ที่เข้ารับตำแหน่ง โดยสรุปเป็นเอกสารการประชุม และเอกสารรวมเล่มแจกจ่ายแก่ผู้เข้าร่วมประชุม อาทิ การแบ่งภารกิจของคณะกรรมการการแก้ไขกฎหมาย การแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย งานที่ดำเนินการมาแล้ว เช่น ศูนย์จัดการความรู้การเรียนรู้ การจัดทำระบบ GIS การประเมินเทศบาลน่าย้อย่างยั่งยืน การสนับสนุนเทศบาลในการจัดกิจกรรมเช่น การแข่งขันกีฬา เป็นต้น

3) เรื่องเพื่อพิจารณา รวม 5 เรื่อง

(1) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นปี 2553 ลดลงกว่าเดิม ดังนั้น จึงต้องหาหรือมาตรการที่จะต้องเดินต่อไป อย่างน้อยนโยบายของรัฐบาลไม่ควรใช้เงินของท้องถิ่น อาทิเช่น เบี้ยสงเคราะห์ผู้สูงอายุ เงินชดเชยมาตรการช่วยเหลือประชาชน เช่นการประปา หรือค่าเสียงของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ประชุมได้สรุปมาตรการ คือ (1) สมาคมฯ จำเป็นต้องหาบุคคลที่สามารถเป็นผู้แทนประสานเรื่องการจัดสรรกับสำนักงานประมาณ (2) มอบฝ่ายกฎหมายพิจารณาว่าการจัดสรรลักษณะปัจจุบันผิดกฎหมายหรือไม่ (3) จัดแถลงข่าว (4) ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี (5) หากจำเป็นจะต้องแสดงพลังบ้าง

(2) การจ่ายเงินอุดหนุนองค์กรอื่น

หลังการถ่ายโอนด้านการศึกษา ปรากฏว่าโรงเรียนสังกัด สพฐ. อีกจำนวนมากไม่ได้ถ่ายโอน ขณะเดียวกัน อบต. ได้อุดหนุนงบประมาณแก่โรงเรียนเหล่านี้ด้วย ทำให้เกิดปัญหาว่า อบต. จะอุดหนุนได้หรือไม่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่ากระทำไปโดยไม่ให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดขอบเขตและหลักเกณฑ์ กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดขอบเขตให้อุดหนุนได้ตามความต้องการของสถานศึกษาและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาผู้เรียน โดยไม่ซ้ำซ้อนกับงบ สพฐ. กระทรวงศึกษาธิการ และมีใช้ค่าที่ดินหรือสิ่งก่อสร้าง ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0893.3/ว0020 ลงวันที่ 6 มกราคม 2552

ต่อมา อบจ. ได้เสนอขอให้เปิดให้ อบต. สามารถอุดหนุนเรื่องค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างได้ด้วย เรื่องนี้เทศบาลและ อบต. เห็นว่าจะเกิดปัญหาการบริการที่แตกต่าง และกระทบกับภารกิจมิติที่ประชุมใหญ่ ส.ท.ท. คือไม่เห็นด้วยที่จะอุดหนุนค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

(3) การประชุมใหญ่ ครั้งที่ 53 ปี 2553 กำหนดจัดที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา โดยสันนิบาตเทศบาลจังหวัดสงขลาร่วมเป็นเจ้าภาพ

(4) อนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2553 เป็นงบประมาณทั่วไป งบประมาณการรายรับทั้งสิ้น 81,600,000 บาท งบประมาณการรายจ่าย 81,415,000 บาท

(5) เห็นชอบให้แก้ไขข้อบังคับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2551 ข้อ 4.5, 18.3, 19, 24, 30, 42 และ 53

จากระเบียบวาระที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยมองว่าเวทีการประชุมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยนั้น เป็นประโยชน์อย่างมากในการพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น แก้ไขข้อบังคับ รับฟังปัญหาข้อขัดข้องและข้อเสนอแนะต่างๆจากสมาชิกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ในภาควิชาการมีการบรรยายในหัวข้อเรื่อง “ทิศทางการส่งเสริมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและคณะ “การปฏิรูปการเมือง” โดยสภาพพัฒนาการเมือง “ประธานสภาผู้แทนราษฎรพบผู้บริหารท้องถิ่น” โดยนายชัย ชิดชอบ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และการมอบนโยบายโดยนายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งผู้วิจัยมองเห็นถึงค่านิยมร่วมกันในการปฏิบัติงาน เห็นถึงความร่วมมือร่วมใจอย่างเหนียวแน่นของผู้บริหารท้องถิ่นทั่วประเทศ ในการที่จะแก้ไขปัญหาสาธารณะ รวมไปถึงการบริหารและพัฒนาเทศบาลให้เกิดความยั่งยืนและประโยชน์สุขโดยรวมของประชาชน

การจัดกิจกรรมของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน มีความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีออกเป็น 2 ฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายแรกเห็นด้วยกับการดำเนินงานและรูปแบบของกิจกรรมอย่างที่เป็นอยู่

รองศาสตราจารย์เชิดชัย โชครัตนชัย นายกเทศมนตรีเทศบาลนครนครราชสีมา (2551) กล่าวว่า

ประเด็นที่ใช้ในการประชุมคือ 1) การดำเนินงานของสมาคม 2) ปัญหาในแต่ละเทศบาลที่เสนอเข้าไป สมาคมเปรียบเสมือนตัวกลางระหว่างเทศบาลกับกรม และหน่วยงานอื่นๆ ที่เป็นปัญหา ในการตัดสินใจต่างๆ ไม่เหมือนการบังคับบัญชาโดยตรง และบางครั้งในการออกนโยบายจะได้รับการตอบสนองบ้าง และไม่ได้รับการตอบสนองบ้าง สันนิบาตจึงเป็นเวทีที่ระบายข้อปัญหา นำไปสู่การแก้ไข ปัญหา แต่ก็จะได้ในระดับหนึ่งเป็นบางเรื่อง

นายสันติภาพ เชื้อบุญมี นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยไว้ว่า “ปัจจุบันผมว่าก็โอเค แต่ถ้าให้เพิ่มเติมก็น่าจะดีในระดับหนึ่ง การไปสัมมนาผมว่าก็ดีครับ สมาชิกได้พบปะได้แลกเปลี่ยน

ได้พูดคุยกัน เป็นการสร้างความสามัคคีในหมู่ผู้ร่วมวิชาชีพ ถ้าไปเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นที่เขาไม่มีสมาคม ผมว่าเทศบาลได้เปรียบเยอะกว่าท้องถิ่นอื่นนะ”

ในประเด็นเดียวกันนี้ นายทศพล สุรพงษ์พิพัฒน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลลำโรงท่าบอง มองว่า สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ควรเปิดมุมมองของผู้บริหารท้องถิ่น จากเดิมที่มองแค่ราชการเพียงด้านเดียว ให้มีการบริหารแบบมืออาชีพ ด้วยการนำวิทยากรที่มีความเชี่ยวชาญจากภาคเอกชนมาให้ความรู้ในส่วนนี้ด้วย โดยกล่าวไว้ว่า

ทางสมาคมน่าจะกล้าทุ่มในเรื่องของทีมวิทยากรมืออาชีพ เราอย่าไปมองในภาพรวมของราชการ ให้มองรูปแบบของเอกชนที่เขาประสบความสำเร็จด้วยจัดอบรมที่ก็เอาอธิบดี รองอธิบดีมาพูด ก็คือเอารูปแบบทางการ การที่จะขับเคลื่อนเทศบาลให้มันไปได้ นั่น ตอนนี้อยู่มีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เราก็ต้องดึงส่วนดีของเอกชนมาประยุกต์ใช้กับการทำงานของราชการ

ทั้งนี้สอดคล้องกับนายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสุรินทร์ (2551) ที่มองว่าปัจจุบันโครงสร้างการดำเนินงานของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ควรมีการว่าจ้างเอกชนที่มีความเป็นมืออาชีพ (Outsource) มาดำเนินการ เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงาน รวมถึงการลดปัญหาการขาดประชุมของคณะกรรมการบริหารสมาคมฯ เนื่องจากติดภารกิจในพื้นที่ โดยกล่าวไว้ว่า “สมาคมก็มีเงินพอสมควร น่าจะเองบตรงนี้ตั้งขึ้นมาเพื่อที่จะไปใช้ในการจ้างมืออาชีพ เริ่มใช้มืออาชีพแล้ว ไม่จำเป็นต้องเอาสมาชิกเป็นผู้ทำ เพียงแต่ว่านโยบายใครเป็นเจ้าภาพก็รับผิดชอบ สมาชิกมีความรู้ความสามารถก็จริง แต่เขาไม่ว่างมาช่วยสนับสนุน ส่วนใหญ่มีภาระในท้องถิ่นในพื้นที่ๆต้องรับผิดชอบกันทั้งนั้น”

สำหรับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดกิจกรรมของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ในปัจจุบันนั้นให้ความเห็นว่า

นายแพทย์วิกรม สมจิตต์อารีย์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) ให้ความเห็นในประเด็นนี้ไว้ว่า

ผมว่าอย่าจัดอะไรมากก็ดีแล้ว ผมไม่อยากให้มีกิจกรรมอะไรมาก เพราะกิจกรรมสมาคมไม่ค่อยดีนะผมว่า น่าเป็นห่วงอยู่เหมือนกัน จริงๆแล้วรูปแบบที่ทำกัน ลึกๆแล้วนั้น การผลักดันให้มีการพบกันนั้น ผมว่าคนที่ไปเป็นสมาชิกสมาคมเขาก็ไม่ได้ซีเรียสหรอกว่าจะเจอหรือไม่เจอนะ เพราะมันต่างคนต่างท้องถิ่น มันคนละปัญหา

กันอยู่แล้ว แต่ว่าคนที่ผลักดันให้มีการพบกันหรือรวมกันได้นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นระดับกรรมการที่ต้องมาพบกันเป็นประจำเพราะเป็นหน้าที่ที่จะต้องจัดเป็นระยะๆ ก็เดือนครั้งอะไรก็ว่าไป อันที่สองกรรมการได้ประโยชน์ เพราะว่าการรวมตัวกันของสมาคมเป็นข้อต่อรองได้ และกรรมการก็มักจะเป็นคนที่ได้ประโยชน์ การรวมตัวกันก็ไม่มีประโยชน์ต่อการทำงานของผมเลย เพราะมันไม่ได้ช่วยอะไรเรา เราช่วยตัวเองมากกว่า

ในส่วนของปลัดเทศบาลนั้น พบว่าส่วนใหญ่พอใจในการดำเนินงานและรูปแบบกิจกรรมของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน

นายพิริยะ พลวัน ปลัดเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) กล่าวว่า

กิจกรรมที่มีอยู่ในปัจจุบันถือว่าใช้ได้อยู่นะ คือทางสมาคมเองก็มีกิจกรรมเพิ่มขึ้นมาหลากหลายขึ้น เช่น มีการตั้งอนุกรรมการขึ้นมาหลายคณะ และสมาคมก็ให้ค่านิยมในเรื่องของความร่วมไม้ร่วมมือ คือการทำงานต้องร่วมมือกัน บางครั้งต้องยอมรับอย่างหนึ่งว่าปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นต้องมีความประนีประนอม เพื่อให้องค์กรอยู่ดีมีสุข ก็ถือว่าเป็นสิ่งที่ดีที่เราได้เรียนรู้ตรงนี้

นายพิริยะ พลวัน อธิบายถึงรูปแบบการดำเนินงานของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงค่านิยมในการปฏิบัติงานที่ได้เรียนรู้ร่วมกันกับผู้ร่วมวิชาชีพในสมาคมแห่งนี้

ในประเด็นเดียวกันนี้ นายสุเวช ชัยทองดี ปลัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (2551) กล่าวเพิ่มเติมไว้ว่า

เมื่อก่อนสมาคมสันนิบาตเทศบาลเป็นส่วนหนึ่งอยู่ในกรมการปกครอง โดยที่มีเจ้าหน้าที่ พนักงาน ข้าราชการของกรมมาเป็นกรรมการและเงินบำรุงที่เก็บก็อยู่ในสมาคม แต่ตอนนี้แยกออกมาค่อนข้างที่จะเป็นหน่วยงานอิสระ เงินก็จะแบ่งออกมา คืนกำไรให้แต่ละภาคตามเปอร์เซ็นต์ของสมาชิกในแต่ละภาค คราวนี้ภาคก็มาจัดสรรให้จังหวัด และก็มีการจัดกิจกรรม มีกีฬาสันนิบาตจังหวัด และก็มีการประชุมให้พบปะแลกเปลี่ยน เรียนรู้ สังสรรค์ สร้างความสามัคคีกัน ทำให้เรารู้จักกันมากขึ้น

จากคำกล่าวข้างต้นพบว่า ภายหลังจากที่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยแยกตัวออกมาจากกรมการปกครอง ส่งผลให้มีการดำเนินการที่เป็นอิสระมากขึ้น และมีการจัดสรรงบประมาณของสมาคมที่ได้รับจากเงินอุดหนุนของรายได้เทศบาลทั่วประเทศ ในการนำไปดำเนินกิจกรรมของสมาคมสันนิบาตเทศบาลทั้งในระดับประเทศ ระดับภาคและระดับจังหวัด โดยจัดสรรตามจำนวนสมาชิกในแต่ละภูมิภาค เพื่อความเสมอภาคเท่าเทียมกัน นอกจากนี้การรวมตัวของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลจากทั่วประเทศในนามของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยทำให้เกิดความเข้มแข็ง สร้างอำนาจการต่อรองกับรัฐบาลได้เป็นอย่างดี นายสิรินเทพ ร่วมพัฒนา นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลท่าตูม (2551) กล่าวว่า “สมาคมจะคอยต่อสู้ในสิ่งที่ไม่เป็นธรรมให้กับสมาชิก” “ส่วนใหญ่ก็รวมตัวกันอย่างเข้มแข็งก็จะเกิดผลดีตลอด ไม่มีอะไร ได้ผลดีในทุกๆด้าน แต่ก็ต้องช่วยกันคิดวิเคราะห์ว่า บางเรื่องบางอย่าง เราจะไปร้องเรียน ซึ่งเขาจะมองว่าเรียกร้องก็คือผลประโยชน์ แต่การเรียกร้องก็ต้องมีข้อมูลในการจัดทำข้อมูลเชิงวิเคราะห์อะไรต่างๆ ที่เป็นรูปแบบเอกสารที่เขาสามารถยอมรับได้” นายทศพล สุรพงษ์พิพัฒน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลลำโรงทอง (2551) ให้ความคิดเห็นในประเด็นของการรวมตัวของสมาชิกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยในสร้างพลังอำนาจการต่อรองและการเรียกร้องผลประโยชน์

สำหรับความคิดเห็นของปลัดเทศบาลในประเด็นดังกล่าวพบว่า

นายพิริยะ พลวัน ปลัดเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) กล่าวว่า

อยากให้สมาคมเกิดความเข้มแข็งเพื่อที่จะสร้างอำนาจต่อรองได้ เพราะสมาคมถือว่าเป็นช่องทางหนึ่งในการเรียกร้อง แต่การต่อรองในตรงนี้ต้องเป็นเพื่อส่วนรวมจริงๆ ไม่ใช่ว่าเป็นการรวมตัวในเรื่องส่วนตัวหรือกลุ่ม เพราะบางครั้งคนที่เขานายกเทศมนตรีคิดเรื่องส่วนตัวมากเกินไปนิดหนึ่ง เห็นด้วยกับการรวมตัวที่เข้มแข็ง แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าเป็นความเข้มแข็งในการที่จะต่อรองประโยชน์ของส่วนรวม

นายพิริยะ พลวัน ให้ความเห็นว่าการรวมตัวของสมาชิกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเป็นประโยชน์ในการสร้างพลังอำนาจการต่อรองกับรัฐบาล แต่การเรียกร้องผลประโยชน์นั้นต้องอยู่บนพื้นฐานความถูกต้องและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง นางวรรณภา รุทธิบุญ ปลัดเทศบาลตำบลเสิงสาง (2551) ให้ความเห็นเพิ่มเติมไว้ว่า “การที่จะทำให้มี

อำนาจต่อรองมากขึ้นนั้น สมาคมควรมีที่ปรึกษาเป็นผู้บริหารจากเอกชน ซึ่งมีประสบการณ์ในการบริหาร จะทำให้สมาคมเป็นองค์กรสู่ความสำเร็จ”

ในส่วนของการเรียกร้องของทางสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยกับรัฐบาลที่เห็นเป็นรูปธรรมเด่นชัดที่สุดในปัจจุบัน คือ ข้อเสนอเพื่อพิจารณาเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ซึ่งจากเดิมกำหนดให้นายกเทศมนตรีไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้เกินสองวาระติดต่อกัน ทำให้นายกเทศมนตรีได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยจึงเป็นองค์กรที่สำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อยกเลิกข้อกำหนดเดิม นางธิดารัตน์ ศาตะสมิต ปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม (2551) กล่าวว่า “สมาคมสันนิบาตให้เทศบาลแต่ละแห่งส่งรายชื่อประชาชนเทศบาลละ 10 รายชื่อ และทำหน้าที่คอยประสานงานไปยังกระทรวง ชาวบ้านก็ให้ความร่วมมือดีนะ” “ทางสันนิบาตส่งหนังสือเวียนมาที่เทศบาล ให้ส่งรายชื่อชาวบ้านเพื่อคัดค้านกฎหมาย 2 วาระ เพราะเขาก็อยากได้ว่าหนึ่งอาศัยแรงชื่อของสันนิบาต แต่จริงๆ แล้ว เอาตัวสันนิบาตเป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่างเทศบาลกับทางส่วนกลาง” จำเอกเขมพงศ์ทองแก้ว ปลัดเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) อธิบายถึงวิธีการและกระบวนการของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยในการรวบรวมรายชื่อประชาชนจากทั่วประเทศ เพื่อยกเลิกกฎหมายการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเกินสองวาระติดต่อกัน โดยที่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่ขับเคลื่อนและประสานงานระหว่างเทศบาลและกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้การเรียกร้องของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยประสบผลสำเร็จ ส่งผลให้ในปัจจุบันนายกเทศมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งได้โดยไม่จำกัดวาระ

กล่าวโดยสรุป สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาคและระดับจังหวัดเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ รวมไปถึงการรวมพลังเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ เพราะการทำงานในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือย่อมเข้าใจถึงปัญหาและสร้างคุณประโยชน์ต่อเทศบาลอย่างแท้จริง โดยมีสมาคมสันนิบาตแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรในการประสานงานระหว่างเครือข่ายสมาชิกในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ซึ่งปัจจุบันสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น รวมไปถึงงบประมาณที่มีเป็นจำนวนมาก ย่อมส่งผลดีต่อรูปแบบและกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิก นอกจากนี้การรวมตัวของสมาชิกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยสร้างความเข้มแข็งและพลังต่อรองเพื่อผลประโยชน์ต่อสมาชิกได้เป็นอย่างดี เนื่องจากการต่อรองหรือเรียกร้องในนามองค์กรที่มีสมาชิกรวมตัวกันเป็นจำนวนมากย่อมสร้างความเชื่อมั่นและความน่าเชื่อถือได้ดีกว่าการต่อรองหรือเรียกร้องในนามบุคคล ซึ่งประเด็นในการต่อรองกับรัฐบาลนั้น มักเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเทศบาลและปัญหาทุกข้อนที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น รวมไปถึงประเด็นที่

เกี่ยวข้องกับผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้นอำนาจการต่อรองจึงเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ทั้งส่วนตัวและส่วนรวมนั่นเอง ผู้วิจัยมองว่าสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเป็นช่องทางที่มีประสิทธิภาพในการเสนอความคิดเห็นและข้อเรียกร้องต่างๆของผู้บริหารท้องถิ่นต่อรัฐบาล เพราะฉะนั้นสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ซึ่งกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก จึงเปรียบเสมือนฐานกำลังสำคัญของผู้บริหารท้องถิ่นในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการปฏิบัติงานและสร้างคุณประโยชน์ต่อการบริหารงานท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพได้เป็นอย่างดี

5.2.6 ความคิดเห็นของผู้บริหารท้องถิ่นต่อการมีจรรยาบรรณวิชาชีพในสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

เป็นที่ทราบกันดีว่าผู้ที่มีความเป็นวิชาชีพนอกจากจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญ มีการเรียนรู้ฝึกฝนอย่างเป็นกระบวนการเป็นแบบแผนแล้ว จรรยาบรรณวิชาชีพ (หรือในบางวงการเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น เช่น ในวงการตุลาการเรียกว่า “จริยธรรมตุลาการ” หรือในวงการหนังสือพิมพ์ เรียกว่า “มารยาทนักหนังสือพิมพ์” เป็นต้น) ถือเป็นหัวใจสำคัญของผู้มีวิชาชีพที่จะต้องยึดถือและปฏิบัติ โดยเคร่งครัด มีกฎหมายควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพ ตลอดจนองค์กรในการกำกับดูแลอย่างเป็นกิจลักษณะ เช่น ทันตแพทย์มี พรบ.วิชาชีพทันตแพทย์ พ.ศ. 2535 หรือเภสัชกรมี พรบ.วิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใช้บริการจากผู้มีวิชาชีพได้รับการคุ้มครองและมีความเชื่อมั่นในมาตรฐานวิชาชีพและผู้ประกอบวิชาชีพได้ใช้ พรบ.วิชาชีพเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

ในประเทศสหรัฐอเมริกาองค์กรที่กำกับดูแลความเป็นวิชาชีพของผู้บริหารท้องถิ่น คือ ICMA (The International City Management Association) หรือสมาคมการบริหารท้องถิ่นนานาชาติ และ ASPA (The American Society for Public Administration) ซึ่งมีการออกกฎหมายควบคุมวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติตามจรรยาบรรณในวิชาชีพ แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว แม้ว่าจะมีผู้บริหารท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และเป็นวิชาชีพที่มีความสำคัญและสร้างผลกระทบกับคนจำนวนมากก็ตาม แต่ก็ไม่มีกฎหมายควบคุมวิชาชีพเหมือนผู้ประกอบวิชาชีพอื่น และถึงแม้ว่าจะมีสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรที่กำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นก็ตาม แต่สมาชิกองค์กรก็ไม่ได้มีเจตนารมณ์ร่วมกันในการกำหนด พรบ.วิชาชีพเพื่อใช้เป็นจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่นแต่อย่างใด

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกนายกเทศมนตรีในประเด็นความจำเป็นของพระราชบัญญัติวิชาชีพของผู้บริหารท้องถิ่นในการปฏิบัติงาน มีความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีออกเป็น 2 ฝ่าย กล่าวคือ กลุ่มแรกมีความต้องการอยากให้สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยผลักดันการออก

พระราชบัญญัติวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเป็นบรรทัดฐานที่ดีและเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน โดยให้ความเห็นไว้ดังต่อไปนี้

นายจรรวดี บุญเพิ่ม นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (2551) กล่าวว่า

การมีจรรยาบรรณเป็นสิ่งที่ได้อยู่แล้ว จะได้เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ประชาชนต้องเป็นคนประเมินและเป็นคนพิสูจน์เมื่อครบวาระ ว่าคนนี้ปฏิบัติงานแบบมีจรรยาบรรณ หรือไม่มีจรรยาบรรณอย่างไร เขาก็พิสูจน์ของเขาเอง ผมก็เห็นว่าถ้ามีแล้วก็เป็นเรื่องที่ดี แต่ถึงแม้ไม่มี ประชาชนเขาก็ต้องเป็นคนประเมิน แต่ถ้ามีจรรยาบรรณวิชาชีพก็จะสามารถเป็นแบบแผนในการปฏิบัติงานได้ แต่ถึงแม้ไม่มี แต่ถามว่าคนที่ประพฤติผิดจรรยาบรรณ ศีลธรรมอันดี มันก็อยู่ไม่ได้ สมัยหน้าประชาชนก็ไม่เลือก

นายบรรจง โฆษิตจิรนนท์ นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด (2551) กล่าวว่า

ในหลักการผมว่าเป็นเรื่องดี ดีก็คือว่ามันจะเป็นหน่วยงานหนึ่ง เป็นการรองรับและทำให้ประชาชนมั่นใจได้ว่า การที่ใครจะมาเป็นผู้นำและพัฒนาท้องถิ่นของเขานี้ อย่างน้อยจะต้องมีองค์ประกอบความรู้พื้นฐาน มีประสบการณ์และก็มีลักษณะในการที่จะมีความเข้าใจในด้านการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง มีคุณธรรมจริยธรรม มันก็จะทำให้ประชาชนมีมาตรฐานที่จะได้รับผู้นำที่ดี โดยหลักการนี้ผมเห็นด้วย เรื่องเหล่านี้เป็นประโยชน์

นายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสุรินทร์ (2551) กล่าวว่า

อันดับแรกก็ต้องเป็นประโยชน์กับการบริหารงานท้องถิ่นอย่างแน่นอน เสร็จแล้วถ้าผู้บริหารเองคิดดีทำดีนะครับ มันก็จะมีผลกับการพัฒนาประเทศในที่สุด คำว่าสันนิบาตนั้น ถ้าไปดูในประเทศแคนาดา ประเทศอเมริกา เขาก็มีเหมือนกันนะครับ เพราะฉะนั้นถือว่าเป็นองค์กรตัวแทนที่ทำให้เกิดประโยชน์ มีเรื่องราวหลายอย่างที่จะทำให้เป็นแบบอย่าง เราอาจจะดีกว่าแต่เราก็สามารถทำได้ ถ้ามีความเป็นวิชาชีพก็จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนที่เข้ามาขอรับบริการ

นายทศพล สุรพงษ์พิพัฒน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลลำโรงทอง (2551) กล่าวว่า

ตรงนี้ผมว่าดีครับ เป็นไปได้ก็ดีที่สุดเลย จะได้ยกระดับของผู้บริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาอยู่แล้ว ถ้ามีจรรยาบรรณวิชาชีพเหมือนวิชาชีพอื่นๆก็จะสร้างความเชื่อมั่นกับสาธารณชนโดยทั่วไป ในการเข้ารับบริการจากทางเทศบาล เพราะจะสามารถเป็นเครื่องมือที่จะตอบเขาได้ครับ ถ้ามีการยกระดับตรงนี้ เหมือนหม้อเหมือนอาชีพอื่นๆ ซึ่งจะต้องสร้างเครื่องมือเครื่องมือมาชี้วัดผู้บริหารท้องถิ่นให้ได้ ว่าที่สถานะวิชาชีพตรงนี้นั้นต้องไปคิดขึ้นมา เป็นเครื่องมือมา แล้วก็ตามจับคู่ว่า เขาผ่านเกณฑ์ตรงนี้หรือเปล่าแต่ภาพที่มองเห็นตอนนี้ก็คือว่า การที่ครองแชมป์ได้ ก็คือได้ดูแลชาวบ้านได้สร้างความพึงพอใจให้กับชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้านอยู่ดีมีสุข ทำให้ชาวบ้านเขาทำมาหากินและอยู่ในพื้นที่อย่างปลอดภัย สามารถมีรายได้เพิ่มขึ้น อันนี้เขามองถึงผู้นำของเขา ก็คือนายกเทศมนตรี

จากคำกล่าวของนายกเทศมนตรีที่เห็นด้วยกับการมีจรรยาบรรณวิชาชีพสามารถสรุปได้ว่า จรรยาบรรณวิชาชีพของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ดีที่จะสามารถยกระดับมาตรฐานของผู้บริหารท้องถิ่นให้เทียบเคียงกับวิชาชีพอื่นๆได้ นอกจากนี้ยังสามารถสร้างความเชื่อมั่นและความเชื่อถือแก่ประชาชนในพื้นที่ในการที่จะเข้ามาใช้บริการจากเทศบาล แต่เหนือสิ่งอื่นใดการที่นายกเทศมนตรีจะสามารถเข้ามาบริหารงานเทศบาลในสมัยต่อไปนั้น อยู่ที่ยึดคติจิตใจของประชาชนว่าพึงพอใจกับผลงานที่ผ่านมาของนายกเทศมนตรีมากน้อยเพียงใด

ในขณะที่กลุ่มนายกเทศมนตรีที่ไม่มีความต้องการให้สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยผลักดันการออกพระราชบัญญัติวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น เพราะไม่มีความจำเป็นต่อการบริหารงานเทศบาล โดยให้ความเห็นไว้ดังต่อไปนี้

นายสันติภาพ เชื้อบุญมี นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) กล่าวว่า

มันคนละประเด็น เพราะผมเป็นนักการเมืองท้องถิ่น จรรยาบรรณหรือจริยธรรมก็อาจจะต้องมี แต่ว่าไม่ต้องสันนิบาต ผมว่าถ้ามีเหมือนอเมริกาก็อาจจะดีครับ แต่ผมมองว่าเมืองไทยคงไม่ใช่อย่างนั้น เพราะว่าตำแหน่งนายกเทศมนตรีคงไม่ใช่วิชาชีพ นายกเทศมนตรีเป็นความสมัครใจในการมาทำงานช่วยบ้านเมืองมากกว่า และการที่จะมี พรบ. ผมว่าไม่น่าเกี่ยวกัน ก็อาจจะได้ระดับหนึ่งในภาคส่วนคนที่มีความรู้

แต่เมืองไทยยังอีกไกลครับ ผมยืนยันว่ายังอีกไกล เวลาผู้ไปเลือกตั้ง เขาไม่ได้ดูลักษณะคนนั้นก็อาจจะดูอย่างมากว่าการศึกษาเท่าไร สูงมั้ยสูงขนาดไหน ผมคิดว่ายังอีกไกล แล้วจะมาทำจรรยาบรรณวิชาชีพกับนักการเมือง บางทีผมก็ฟังๆว่าไม่น่าจะใช่ มีก็อาจจะดีแต่ผมว่ามันไม่ใช่เรื่อง เพราะพวกผมไม่ใช่หมอ ไม่ใช่ทนายความ มันไม่ใช่ประมาณนั้น

นายสิรินเทพ ร่วมพัฒนา นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลท่าตูม (2551) กล่าวว่า

ที่ว่าตรงนี้นั้นเป็นเรื่องที่ยากเลยนะ ไม่รู้จะมากำหนดอย่างไร เพราะว่าเราแต่ละคนปัญหาเฉพาะด้าน มันก็ไม่เหมือนกับวิชาชีพหมอ ที่การรักษาคุณต้องทำอะไรตรงนี้นั้นจะเป็นเหมือนกับการบริหาร มันต้องเปลี่ยนไปทุกรูปแบบ แล้วแต่พื้นที่ครับ อย่างเรื่องจรรยาบรรณวิชาชีพ ฟังมองว่าเป็นเรื่องเพื่อฝัน แคว้งราชการจริงๆ แค่ความเป็นนักการเมืองของพวกพี่ จะหาจรรยาบรรณมันพูดยาก เพราะแต่ละคนมันอยู่ที่นิสัยและบุคลิก ขนาดราชการจริงๆ อบรมบ่มนิสัยกันมา มันยังไม่มีจรรยาบรรณเลย เพราะฉะนั้นฟังมองว่า ความเป็นจรรยาบรรณมันไม่ใช่เป็นหน้าที่ของสมาคมเลยนะ แล้วสมาคมก็ไม่ว่าจะทำไปทำไม ทำไปแล้วเหมือนเรื่องตกลงการที่สมาคมจะทำอะไร มันต้องเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นไปได้ และก็ทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

นายแพทย์วิกรม สมจิตต์อารีย์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) กล่าวว่า

มันเป็นความรับผิดชอบของแต่ละคน มีไปก็เท่านั้น ถ้าคนไม่มีความรับผิดชอบผมว่าจรรยาบรรณวิชาชีพไม่มีความจำเป็น ความรับผิดชอบอยู่ที่คนอยู่แล้ว คือตำแหน่งนายกเทศมนตรีนั่น มันเป็นตำแหน่งอาสา ไม่ได้มีใครจับมัดมา คือคนที่จะมาทำต้องมีความพร้อม คือต้องรู้อยู่แล้วว่าจรรยาบรรณเป็นยังไงและควรที่จะทำขนาดไหน อะไรคือสิ่งที่ควรทำหรือไม่ควร แล้วก็อยู่สั้นๆแค่ 4 ปี 8 ปี เดียวก็ไปก็ไม่มีมีความจำเป็น

นางสาวสุวรรณ คูประทุมศิริ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเสิงสาง (2551) กล่าวว่า “ไม่ต้องมี เพราะผู้ที่มาเป็นผู้บริหารแต่ละคน มีจิตสำนึกที่ดี และทุกคนมีวุฒิภาวะที่เหมาะสม”

จากคำกล่าวของนายกเทศมนตรีที่ไม่อยากให้มัจฉาบรรณวิชาชีพสามารถสรุปได้ว่า มัจฉาบรรณวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ไม่มีความจำเป็นต่อนายกเทศมนตรีและไม่มี ความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากนายกเทศมนตรีมาจากสายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ของประชาชนในพื้นที่ เข้ามาตามวาระในระยะสั้นๆ และไม่ได้มีภาระงานเหมือนกับวิชาชีพอื่นๆ ที่ ต้องใช้ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญอย่างสูงในวิชาชีพนั้นๆ แต่นายกเทศมนตรีเป็นตำแหน่งที่ อาสาเข้ามาบริหารงานเพื่อส่วนรวม ซึ่งต้องมีความพร้อมเป็นทุนเดิม รวมถึงจิตสำนึกที่ดีที่ไม่ จำเป็นต้องมีการรอบแนวทางการปฏิบัติในการที่จะทำงานเพื่อส่วนรวม และการที่นำแนวคิด มัจฉาบรรณวิชาชีพมาจากต่างประเทศนั้น ไม่มีความเหมาะสมกับภูมิสังคมและวัฒนธรรมของ ประเทศไทย

สำหรับความคิดเห็นของปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ของฝ่ายประจำและมีความเจริญก้าวหน้าในอาชีพการงานตามสายงาน ในประเด็นความจำเป็นของ พระราชบัญญัติวิชาชีพของผู้บริหารท้องถิ่นในการปฏิบัติงาน พบว่ากลุ่มตัวอย่างที่สัมภาษณ์ ทั้งหมดมีความต้องการอยากให้สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยผลักดันการออก พระราชบัญญัติวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเป็นบรรทัดฐานที่ดีและเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน โดยให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันดังต่อไปนี้

นายเผ่าพงศ์ เชาว์พานิช ปลัดเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (2551) กล่าวว่า “หากมัจฉาบรรณ วิชาชีพก็เป็นสิ่งที่ดี แต่ปรกติเรามีกฎหมาย มีระเบียบ แนวทางให้เราปฏิบัติอยู่แล้ว แต่เรื่อง มัจฉาบรรณนั้นเป็นเรื่องจิตใจ จิตสำนึกมากกว่า ถ้าเผื่อมัจฉาบรรณวิชาชีพก็จะไปช่วยส่งเสริม ในด้านคุณธรรม จริยธรรม ก็จะเป็นประโยชน์”

นายพิริยะ พลวัน ปลัดเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) กล่าวว่า

ในอันดับแรกเลยจะต้องแยกเป็น 2 อย่าง ถ้าถามในฐานะฝ่ายประจำถือว่าดี ฝ่ายที่ อยากรให้มีคือฝ่ายข้าราชการประจำ แต่ฝ่ายนายกน่าจะไม่ต้อง เพราะเขาเข้ามา ตามวาระ ถ้าถามผมผมอยากให้มีทั้ง 2 ฝ่ายเลย แต่ถ้าเปรียบเทียบปลัดกับนายกแล้ว คนที่อยากให้มัจฉาปลัดมากกว่า ที่ผมอยากให้มัจฉาอย่างน้อยก็เป็นการการันตีว่า การทำงานต้องโปร่งใส ต้องชัดเจนเพราะเป็นงานที่มุ่งประโยชน์ต่อส่วนรวม ถ้ามี ในส่วนนี้ก็จะทำให้เราสำนึกในตัวเองว่าทำงานรับใช้ประชาชน เป็นเครื่องหมาย ยืนยันได้ว่าการทำงานต้องมีหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส ไม่มุ่งประโยชน์ ส่วนตน ถ้ามีในส่วนนี้การทำงานจะมีความโปร่งใสมากขึ้น

นายสุเวช ชัยทองดี ปลัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (2551) กล่าวว่า “มันก็มองได้สองมุม ในมุมหนึ่งถ้ามันเป็นไปได้มันก็ดี องค์กรก็จะเกิดความเชื่อมั่น มองอีกมุมหนึ่ง ถ้ามว่าวันนี้ ในตัวเราท้องถิ่นของเราภูมิใจในวิชาชีพของเรามากน้อยแค่ไหน ผมถึงบอกว่าคนหนึ่งมีสองประเภท ฝ่ายหนึ่งมีอาชีพ เป็นข้าราชการอาชีพ อีกฝ่ายเป็นนักการเมืองอาชีพมันไม่เหมือนกัน”

นายเกียรติศักดิ์ โชติกสิลปี ปลัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ (2551) กล่าวว่า “ถ้าเป็นข้อกฎหมาย เป็น พรบ.วิชาชีพมันก็ต้องดีกว่า ถ้าเทียบแนวทางก็เหมือนของครูที่เป็นวิชาชีพ ก็จะมีการรองรับ มีการกำหนดคุณวุฒิ คุณสมบัติเป็นขั้นๆไป ก็เป็นส่วนที่ดี ทำให้เกิดความเชื่อมั่นกับประชาชน และทำให้เกิดความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของปลัดเทศบาล”

จำเอกเขมพงศ์ ทองแก้ว ปลัดเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) กล่าวว่า

ในความคิดของผมเป็นสิ่งที่ปรารถนาของวิชาชีพนี้อยากให้มันมีจรรยาบรรณวิชาชีพ ผมว่าสบายใจทั้งผู้ให้และผู้รับ ผู้รับคือชาวบ้านที่มาติดต่อ สบายใจว่าเรามาแล้วจะได้รับการบรรเทาปัญหา และได้รับการสนองความต้องการได้เป็นอย่างดี เพราะว่าการกำหนดจรรยาบรรณวิชาชีพนี้มันจะเป็นแรงกระตุ้น คล้ายๆบังคับให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละคนจะไม่เฉื่อยชาในการประกอบวิชาชีพ คือต้องขวนขวายหาความรู้อยู่ตลอดเวลา เหมือนวิชาชีพอื่นๆ ที่ครบ 5 ปีต้องมาต่ออายุใบวิชาชีพ เพื่อให้เกิดการกระตุ้นให้มีความเต็มที่ในการทำงาน

นางธิดารัตน์ ศาตะสมิต ปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม (2551) กล่าวว่า

พี่ว่าน่าจะมี ถ้ามีก็น่าจะประสบความสำเร็จ เพราะอย่างพวกพี่มันไม่มีปัญหาอยู่แล้ว แต่ถ้าอย่างเทศบาลอื่นที่มีปัญหาระหว่างนายก บางคนไม่มีจรรยาบรรณรังแกข้าราชการ ถ้ามีจรรยาบรรณก็จะมีสิ่งที่ครอบคลุมให้เขาปฏิบัติตาม อย่างพี่เป็นผู้บังคับบัญชา ถ้าพี่มีตัวในการครอบตัวเองอีกที มันก็น่าจะดีขึ้น จะเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้บังคับบัญชา

นางวรรณภา ร.ฤทธิ์บุญ ปลัดเทศบาลตำบลเลิงสา (2551) กล่าวว่า “ควรทำเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานและปฏิบัติตน แต่จะสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณชนได้หรือไม่อยู่ที่ศักยภาพของแต่ละเทศบาลที่จะปฏิบัติตามระเบียบ ไม่หาผลประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง โดยต้องคำนึงถึงประชาชนเป็นหลักในการพัฒนาท้องถิ่น”

นายบุญเที่ยง สาแก้ว ปลัดเทศบาลตำบลลำโรงทาบ (2551) กล่าวว่า “จริงๆ แล้วก็อยากให้ทำนะ เพราะมันจะเป็นผลดีต่อคนในท้องถิ่น เพราะชาวบ้านจะได้มั่นใจในมาตรฐานของผู้บริหารท้องถิ่นที่กำหนดตามจรรยาบรรณวิชาชีพ เหมือนไปที่เคียวรักษาหลายโรค ผมมีความคิดเห็นว่าควรจะมี เพราะจะได้ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน”

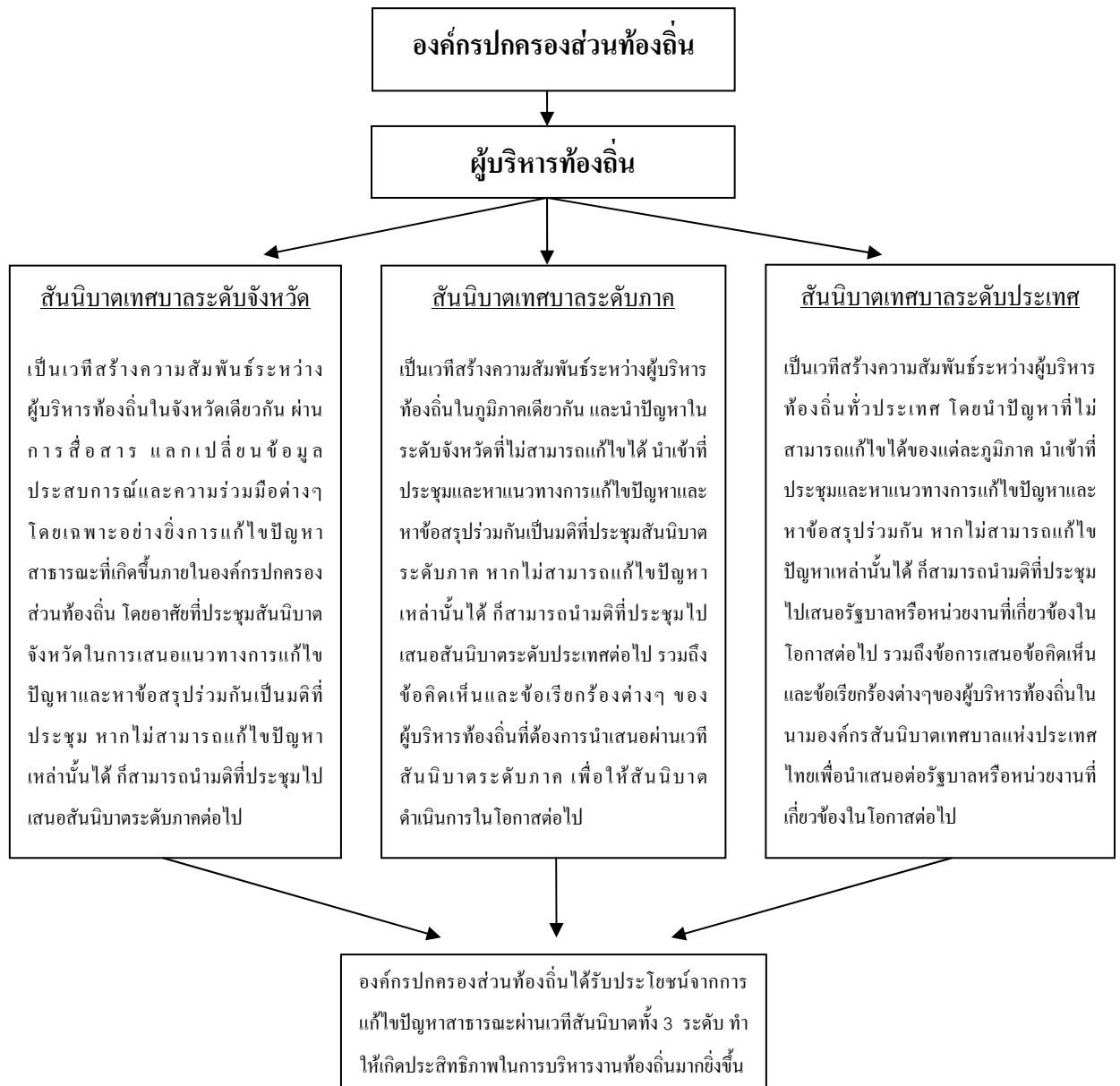
จากคำกล่าวของปลัดเทศบาลที่เห็นด้วยกับการมีจรรยาบรรณวิชาชีพสามารถสรุปได้ว่า จรรยาบรรณวิชาชีพของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ดีเพราะสามารถสร้างความเชื่อมั่นและความเชื่อถือแก่ประชาชนในพื้นที่ในการที่จะเข้ามาใช้บริการจากเทศบาล รวมไปถึงการมีแนวทางในการปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสมตามครรลองครองธรรมและเป็นสิ่งที่กระตุ้นเตือนให้ผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รักษาประโยชน์ส่วนรวม โดยยึดหลักธรรมาภิบาล นอกจากนี้การที่ปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายประจำ ย่อมต้องเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

ผู้วิจัยมองว่า หากผู้บริหารท้องถิ่นต้องการได้รับการยอมรับในวงกว้างและยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเหมือนกับวิชาชีพอื่นๆ นั้น สิ่งที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องรู้เป็นอันดับแรกคือ คนที่จะประกอบวิชาชีพจะต้องมีมาตรฐานอย่างไร? ควรมีคุณสมบัติ ความรู้ สมรรถนะอย่างไร? ถึงจะสามารถประกอบวิชาชีพนี้ และได้รับการยอมรับจากสังคมทั่วไป เรื่องเหล่านี้จะมีคุณค่าก็ต่อเมื่อสังคมให้ความสำคัญ ใครก็ตามที่ได้ผ่านมาตรฐานนี้รับรองจนกระทั่งสาธารณชนยอมรับ ก็จะมีคุณค่าในตนเอง ถ้าเป็นสมาคมวิชาชีพอื่นๆ เช่น แพทย์ เกษตร วิศวกร พอมีกฎหมายรับรองวิชาชีพ สาธารณชนก็จะเห็นความสำคัญของใบรับรองมาตรฐานการประกอบวิชาชีพ แต่ในสายงานผู้บริหารท้องถิ่นแล้วนั้นปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรองรับความเป็นวิชาชีพ ซึ่งจุดนี้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะร่วมกันสร้างเจตนารมณ์และผลักดันส่งเสริมให้เกิดกฎหมายรองรับความเป็นวิชาชีพ เพื่อใช้เป็นจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพมีหลักการและแนวทางปฏิบัติตามที่ถูกต้องเหมาะสม รักษาประโยชน์ส่วนรวม โดยยึดหลักธรรมาภิบาล อันจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความเป็นวิชาชีพจะปฏิบัติตนตามหน้าที่เพื่อดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานวิชาชีพ รวมทั้งสร้างความเลื่อมใสศรัทธาและความเชื่อมั่นจากประชาชนในท้องถิ่น สอดคล้องกับนักวิชาการจากต่างประเทศที่ให้ความเห็นในประเด็นความเป็นวิชาชีพของผู้บริหารท้องถิ่นไว้ว่า ผู้บริหารมืออาชีพเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีความเชี่ยวชาญ ผู้เชี่ยวชาญจะต่อต้านความเป็นมือสมัครเล่น มืออาชีพจะมีจริยธรรมและยึดมั่นในมาตรฐานจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ และถูกสังเกตจากประชาคมและมืออาชีพอื่นๆ ที่มีความเชี่ยวชาญ (Young, 2004: 22) และความเป็นมืออาชีพเปรียบเสมือนศูนย์กลางในเรื่องการให้รางวัลตอบแทนสำหรับความพยายามอย่างเต็มที่ (รวมทั้งการ

ฝึกฝน) ระดับทักษะและประสบการณ์ที่สูงและหลักของวิธีปฏิบัติและการปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม จิตความสามารถเป็นแนวความคิดที่เป็นพลวัตมากซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพและการปรับปรุงผลงานของมืออาชีพ (Uttley, 2002: 14) นอกจากนี้หลักการของความเป็นวิชาชีพกับการบริหารงานท้องถิ่นนั้น เป้าหมายหลักคือผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของสาธารณะและมาตรฐานการบริการที่มีพื้นฐานอยู่บนทรัพยากรนำเข้าและการป้องกันผลประโยชน์ของมืออาชีพ โดยที่คุณค่าของความเป็นวิชาชีพคือความมีศักยภาพที่เป็นหนทางไปสู่ความสำเร็จอย่างยอดเยี่ยมในการบริการของภาครัฐ (Ammons and King, 1982: 386) ความเป็นวิชาชีพในการบริหารงานท้องถิ่นนั้นบ่อยครั้งมักจะถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงในวงวิชาการและในกลุ่มผู้บริหารว่า จริงๆ แล้วแนวคิดผู้บริหารมืออาชีพเป็นเพียงอุดมคติหรือเป็นสิ่งที่ปรากฏและนำมาปฏิบัติได้จริง ซึ่งหากมองหรือพิจารณาความหมายตามแนวทางแบบร่วมสมัย (ปัจจุบัน) จะพบว่าได้มีการยอมรับแนวคิดดังกล่าวทั้ง 2 มุมมอง โดยเกิดประเด็นคำถามว่า หากมองตามมุมมองแบบเน้นความเป็นจริง (Realism) แล้วผู้บริหารจะสามารถอยู่รอดได้อย่างไร และในมุมมองด้านอุดมคติ (Idealism) จะเกิดคำถามว่าผู้บริหารจะอยู่รอดเพื่อสิ่งใด ซึ่งคำถามเหล่านี้จะชี้ให้เห็นความหมายของผู้บริหารแบบมืออาชีพร่วมสมัยนั่นเอง (Nalbandian, 1990: 654-661)

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น ถึงแม้ว่าจะสร้างคุณประโยชน์อย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นด้วยกันที่มีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งมีมากเกินไป อาจก่อให้เกิดปัญหาการเรียกร้องผลประโยชน์จากรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวนั้นอาจเป็นผลประโยชน์ของกลุ่มสมาชิกมากกว่าที่จะเป็นผลประโยชน์ของประชาชน ทำให้ท้องถิ่นไม่เกิดการพัฒนาย่างยั่งยืน นอกจากนี้หากผู้บริหารท้องถิ่นขอรับการช่วยเหลือจากผู้ร่วมวิชาชีพเดียวกันในการดำเนินกิจการสาธารณะหรือการแก้ไขปัญหาสาธารณะต่างๆ มากเกินไป อาจส่งผลเสียต่อพัฒนาศักยภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวให้มีความสมดุล เพื่อเสริมสร้างศักยภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 9 แห่ง ผู้วิจัยได้นำมาสรุปเป็นตัวแบบสำหรับการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น โดยผ่านบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นได้ดังนี้



ภาพที่ 5.1 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เป็นการสร้างความสัมพันธ์ผ่านนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นสมาชิกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยโดยตำแหน่ง ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงมีทั้งลักษณะแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นใช้เวทีสันนิบาตเทศบาลแห่ง

ประเทศไทยทั้ง 3 ระดับประกอบด้วย สันนิบาตเทศบาลระดับชาติ สันนิบาตเทศบาลระดับภาคและ สันนิบาตเทศบาลระดับจังหวัดในการติดต่อสื่อสาร ประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานการ ร่วมไปถึงการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็น การเสริมสร้างศักยภาพด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ตลอดจนเสริมสร้าง ศักยภาพด้านทุนทางสังคมระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นด้วยกันให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การรวมตัวของผู้บริหารท้องถิ่นในนามองค์กรสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยที่มีความเข้มแข็ง มีส่วนช่วยเหลือในการเสนอข้อคิดเห็นและข้อเรียกร้องต่างๆต่อรัฐบาล อันจะนำไปสู่ประโยชน์ สูงสุดต่อการบริหารงานเทศบาลและการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืน เพราะฉะนั้น การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหาร ท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดขีดสมรรถนะและประสิทธิภาพสูงสุดต่อการบริหารงานท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

5.3 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับแกนนำชุมชน

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับแกนนำชุมชน ในที่นี้ หมายถึง ประธานคณะกรรมการชุมชนและคณะกรรมการชุมชน ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการ บริหารงานเทศบาลในปัจจุบัน เนื่องจากการเลือกตั้งจากประชาชนในชุมชนต่างๆให้เป็น ตัวแทนในการติดต่อประสานงานกับเทศบาล หากเทศบาลมีความสัมพันธ์ที่ดีกับแกนนำชุมชน ผู้นำ ชุมชนเหล่านั้น ก็จะส่งผลดีต่อการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆของเทศบาล เพราะแกนนำ ชุมชนมีอิทธิพลต่อประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก ดังเช่นที่นายสันติภาพ เชื้อบุญมี นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) กล่าวว่า “การสร้างความสัมพันธ์หรือการขอความ ร่วมมือกับชาวบ้านนั้น ผมจะใช้ผ่านประธานชุมชน คณะกรรมการชุมชน เพราะสังคมบ้านนอกที่มี วัฒนธรรมเข้มแข็ง เขาจะเชื่อผู้นำ” จากคำกล่าวนี้ผู้วิจัยมองว่าการที่ชาวบ้านในชุมชนให้ความ ศรัทธาและเชื่อฟังแกนนำชุมชนนั้น เพราะบุคคลดังกล่าวมีความใกล้ชิดคุ้นเคยกับชาวบ้านในชุมชน เป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นคนในชุมชนอย่างแท้จริงและบางคนยังมีลักษณะของความเป็นเครือญาติ กัน และหากแกนนำชุมชนมีแนวคิดที่สอดคล้องกับการดำเนินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ จะมีส่วนสำคัญในการนำประชาชนที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบมาร่วมกิจกรรมต่างๆขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้กิจกรรมหรือโครงการต่างๆเหล่านั้นประสบความสำเร็จไปได้ด้วยดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำประชาคมและการทำแผนชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้เราไม่สามารถปฏิเสธ ได้เลยว่าแกนนำชุมชนเหล่านั้นจะมองเห็นปัญหาของท้องถิ่นได้มีระดับที่กว้างกว่าองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆแห่ง จึงมักสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับ

แกนนำชุมชนเหล่านั้น โดยการพาไปศึกษาดูงานหรือท่องเที่ยว และสนับสนุนเงินอุดหนุนให้แก่ผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชนในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นคอยผลักดันการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนประสานความร่วมมือกับประชาชนในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย

5.3.1 ลักษณะของการสร้างความสัมพันธ์กับแกนนำชุมชน

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับแกนนำชุมชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ มี 2 ลักษณะ คือแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในส่วนความสัมพันธ์แบบที่เป็นทางการนั้น เทศบาลจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนในแต่ละชุมชนๆละไม่เกิน 9 คน ซึ่งบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชน มีดังนี้

- 1) พิจารณาโครงการ และการดำเนินการพัฒนาชุมชน ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีที่ปรึกษาชุมชนเป็นผู้ที่คอยดูแล และให้ความช่วยเหลือ
- 2) ร่วมกับประชาชนดำเนินงานตามโครงการที่ได้รับมอบหมายจากเทศบาล
- 3) เป็นผู้นำและแกนกลางในการพัฒนาชุมชน
- 4) พิจารณาขอความช่วยเหลือต่างๆจากหน่วยราชการ องค์กรหรือเอกชนตามที่เห็นสมควรหรือปฏิบัติตาม โครงการที่เสนองานผ่านการดำเนินงานของเทศบาล
- 5) ส่งเสริมให้ประชาชนมีจิตสำนึก และร่วมใจกันพัฒนาชุมชน

หากพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชน จะพบว่ามีส่วนสำคัญต่อการบริหารงานของเทศบาลเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นผู้ที่ประสานงานระหว่างเทศบาลกับประชาชนให้ดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆร่วมกัน และมีส่วนกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนได้มากขึ้น นอกจากจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลแล้ว ยังส่งผลต่อการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยยึดหลักการพึ่งตนเองได้เป็นอย่างดี

จากการศึกษาพื้นที่ศึกษาทั้ง 9 แห่งของผู้วิจัย พบว่า เทศบาล 8 แห่งมีการเลือกตั้งโดยใช้อำนาจการตัดสินใจของประชาชนในชุมชนเพื่อเลือกคณะกรรมการชุมชนให้เข้าไปเป็นตัวแทนในการบริหารงานเทศบาล มีเพียง 1 แห่ง คือ เทศบาลเมืองสุรินทร์ ที่ใช้หลักการการแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชนมากกว่าที่จะใช้หลักการการเลือกตั้ง

นายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสุรินทร์ (2551) ให้เหตุผลถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชนไว้ว่า

ก่อนหน้านี้ผมเข้ามาทำงาน เขามีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชน แต่ผมมีแนวคิดที่อยากเปลี่ยนแปลง อยากให้มีการแต่งตั้งขึ้นมา เพื่ออยากให้เกิดรูปแบบใหม่ๆ หลายคนมองว่าไม่เป็นประชาธิปไตย หลายคนมองว่าเอาพวกพ้อง แต่ผมมั่นใจว่าผมยืนจุดที่สำคัญที่สุดคือต้องการคนทำงาน และผมก็ทำให้เกิดความประสบผลสำเร็จที่ทำให้ 30 ชุมชนทำงาน

จากคำกล่าวนี้ทำให้ทราบว่านายกเทศมนตรีใช้อำนาจในการตัดสินใจในการเลือกกลุ่มบุคคลให้เข้ามาทำงาน แม้จะถูกหลายฝ่ายมองว่าไม่มีความเป็นประชาธิปไตย แต่นายกเทศมนตรีมีความตั้งใจในการบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล และมีผลงานที่ประชาชนยอมรับ จนสามารถได้รับรางวัลต่างๆในระดับประเทศ ซึ่งเป็นการสร้างความชอบธรรมจากประชาชนในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ได้เป็นอย่างดี

สำหรับความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนั้น เกิดขึ้นหลังจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ซึ่งแกนนำชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆของเทศบาลบ่อยครั้ง ทำให้เกิดความคุ้นเคยกับเทศบาลมากขึ้น ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะแบบเป็นส่วนตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลมีการประสานงานโดยตรงเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน

5.3.2 วิธีการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานร่วมกับแกนนำชุมชน

จากการลงพื้นที่ศึกษาและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารท้องถิ่นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิธีการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานกับแกนนำชุมชน และแกนนำชุมชนมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานเทศบาลโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ มีการประชุมคณะกรรมการชุมชนทุกเดือน แต่ส่วนใหญ่จะมากกว่าเดือนละครั้ง เนื่องจากมีภารกิจที่ต้องมีการปรึกษาหารือบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงที่มีการทำแผนชุมชน นายเผ่าพงศ์ เชาว์พานิช ปลัดเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (2551) กล่าวว่า “เรามีประธานชุมชน กรรมการชุมชนฝ่ายต่างๆ เพื่อให้เขาได้เป็นตัวแทนของประชาชนในการมาประสานงานกับเทศบาล และเพื่อที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆของทางเทศบาล เวลาที่เทศบาลจัดกิจกรรมและต้องการความร่วมมือจากชาวบ้าน ก็อาศัยผ่านคณะกรรมการชุมชน” นอกจากนี้การประชุมคณะกรรมการชุมชนในแต่ละเดือนแล้ว ยังพบว่าเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีโครงการเทศบาลสัญจร ซึ่งดำเนินการจัดโครงการตลอดปีงบประมาณ หมุนเวียนการลงในแต่ละชุมชนให้ครบภายใน 1 ปี เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีทั้งสิ้น 36 ชุมชน แสดงว่าในแต่ละเดือนทาง

เทศบาลต้องจัดทำโครงการเทศบาลสัญจรประมาณเดือนละ 3 ครั้ง โดยมีคณะกรรมการชุมชนในแต่ละชุมชนให้การอำนวยความสะดวกในการลงพื้นที่ในแต่ละครั้งได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชาสัมพันธ์และการชักชวนให้ประชาชนในชุมชนเข้ามารับบริการจากการทำโครงการเทศบาลสัญจร

นายเผ่าพงศ์ เชาวน์พานิช ปลัดเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (2551) กล่าวเพิ่มเติมไว้ว่า

ในการทำโครงการเทศบาลสัญจร เรามีหัวหน้าแต่ละสำนัก คณะผู้บริหารลงไปกันหมด เราจะนำหน่วยบริการของเราลงไป อย่างกองสาธารณสุขก็นำวัคซีนลงไปฉีด ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า หรือนำทันตภิบาลลงไปดูแลเรื่องสุขภาพฟันของชาวบ้าน และไปดูว่าใครมีความเดือดร้อนเรื่องสุขภาพ เจ็บป่วยเล็กน้อยๆก็มาขอรับบริการ แล้วเราก็จัดทำเรื่องสินค้าราคาถูกลงไป คือเราจะซื้อสินค้า เช่น สบู่ ยาสีฟัน น้ำปลา ปลากระป๋อง ฯลฯ เราก็จะนำไปขายชาวบ้านในราคาต่ำกว่าท้องตลาด

สิ่งที่พบจากโครงการเทศบาลสัญจรของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้น นอกจากลงพื้นที่เพื่อไปรับฟังปัญหาความเดือดร้อนและข้อร้องเรียนจากชาวบ้านแล้ว ยังเป็นการให้ความช่วยเหลือทางด้านบริการขั้นพื้นฐานและสินค้าอุปโภคบริโภคราคาถูก เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของชาวบ้านในช่วงเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ในปัจจุบัน

สำหรับการจัดทำแผนแม่บทชุมชนในแต่ละชุมชนนั้น คณะกรรมการชุมชนมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินการเป็นอย่างมาก โดยการจัดทำเวทีชาวบ้านเพื่อร่วมกันศึกษาและวิเคราะห์สภาพความเป็นไปและปัญหาชุมชนเพื่อจัดทำแผนแม่บทชุมชนร่วมกัน และนำแผนแม่บทชุมชนที่ได้นั้นไปเสนอต่อเทศบาลในการประชุมคณะกรรมการชุมชนที่จัดขึ้นทุกเดือน เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล นอกจากนี้เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์เล็งเห็นถึงความสำคัญของการทำแผนแม่บทชุมชน จึงมีการประสานขอความร่วมมือจากหน่วยงานราชการต่างๆ โดยนำวิทยากรไปให้ความรู้แก่ชาวบ้านเพื่อประสิทธิภาพในการจัดทำแผนแม่บทชุมชน นายจรัสวัฒน์ บุญเพิ่ม นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (2551) กล่าวว่า “แผนนี้มันต้องเริ่มจากชุมชน ผมจึงนำวิทยากรมาให้ความรู้เขา เมื่อเขาได้ความรู้เขาก็จะสามารถทำแผนชุมชนได้ ส่วนใหญ่ก็จะเชิญวิทยากรจากสำนักงานพัฒนาชุมชน สำนักงาน ปปส. โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง” จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ในการที่จะเพิ่มทักษะและความรู้ของชาวบ้านในการทำแผนแม่บทชุมชนได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ นายจรัสวัฒน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (2551) ให้ความเห็นเกี่ยวกับคณะกรรมการชุมชนไว้ว่า “ผมเห็นด้วยที่จะมี

การให้เบี้ยประชุมแก่คณะกรรมการชุมชน เพราะเราใช้งานเขา ถ้าไม่มีอะไรตอบแทน คนเขาก็จะหมดกำลังใจ น่าจะมีค่าตอบแทนให้เขาด้วย” “คณะกรรมการชุมชนไม่เหมือนกำนันผู้ใหญ่บ้าน เราไม่มีค่าตอบแทนให้ แต่ที่นี้ถ้าเผื่อเขามีค่าตอบแทนอะไรบ้าง จะเป็นเบี้ยประชุม ผมก็เห็นด้วย เวลาที่เขามาประชุมก็จะมีค่ารถ ค่าน้ำมันรถ จะได้เป็นขวัญกำลังใจในการทำงาน ถ้าไม่มีอะไรเลย มันก็จะเป็นการรบกวนเวลาทำมาหากินของเขา ถ้ามีตรงนี้ให้ก็เป็นการชดเชยให้ส่วนนั้น” นายเผ่าพงศ์ เชาว์พานิช ปลัดเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (2551) กล่าวเพิ่มเติมในประเด็นเดียวกันนี้ สำหรับประเด็นนี้ ผู้วิจัยมองว่าควรมีการออกกฎหมายในเรื่องค่าตอบแทนของคณะกรรมการชุมชน เพราะในปัจจุบันบุคคลดังกล่าวยังไม่มีค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน ถึงแม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะมีความตั้งใจในการปฏิบัติงานเพื่อส่วนรวม แต่ในการดำเนินการทุกขั้นตอนก็ต้องมีค่าใช้จ่าย หากมีค่าตอบแทนก็จะเป็นการสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ผู้วิจัยมองว่าบทบาทของคณะกรรมการชุมชนดังกล่าวเป็นบทบาทที่จะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานของเทศบาลทั้งในปัจจุบันและอนาคต เนื่องจากสามารถเป็นศูนย์กลางของชุมชนในพื้นที่และเป็นช่องทางของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานโดยชุมชนและการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆต่อไป

เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ มีการประชุมคณะกรรมการชุมชนทุกเดือน จัดขึ้น ณ ห้องประชุมของสำนักงานเทศบาล นายพิริยะ พลวัน ปลัดเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) ให้เหตุผลในการประชุมคณะกรรมการชุมชนไว้ว่า “เนื่องจากประชาชนเราเยอะมาก ที่ประชุมเราก็มีไม่พอ เราจะเน้นที่คณะกรรมการชุมชนเป็นหลัก ส่วนใหญ่เราก็จะเชิญคณะกรรมการชุมชนก่อน เวลาเราเชิญไปเขาก็มาประชุมร้อยละ 80 เลยนะ” จากคำกล่าวนี้ผู้วิจัยพอจะอนุมานได้ว่าคณะกรรมการชุมชนซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละชุมชนในเขตเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ให้ความสำคัญกับการประชุมคณะกรรมการชุมชนในแต่ละเดือนอยู่ในเกณฑ์ที่สูง และปฏิเสธไม่ได้เลยว่าแกนนำชุมชนมีส่วนสำคัญต่อ นำข้อมูลข่าวสารจากทางเทศบาลที่จะส่งถึงประชาชนในชุมชน เพราะฉะนั้นหากคณะกรรมการชุมชนมีความใส่ใจและกระตือรือร้นต่อการปฏิบัติงาน ก็ย่อมส่งผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลของประชาชนด้วยเช่นกัน นอกจากการประชุมคณะกรรมการในแต่ละเดือนแล้ว ทางเทศบาลเมืองบุรีรัมย์มีการดำเนินโครงการเทศบาลสัญจรเช่นเดียวกับเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ซึ่งเทศบาลเมืองบุรีรัมย์มีจำนวนชุมชนทั้งสิ้น 17 ชุมชน สำหรับการดำเนินการจัดโครงการใช้ระยะเวลาประมาณ 2-3 เดือน โดยที่ในแต่ละสัปดาห์จะลงพื้นที่ 2-3 ชุมชน เพื่อรับฟังปัญหาและข้อร้องเรียนจากประชาชน และได้รับความร่วมมือจากคณะกรรมการชุมชนในการประสานงานและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้ามาร่วมประชุมได้เป็นอย่างดี

นอกจากการประชุมคณะกรรมการชุมชนทุกเดือนและการจัดโครงการเทศบาลสัญจรในทุกชุมชนแล้ว ทางเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ถึงเห็นถึงประโยชน์จากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ โดยการจัดเวทีเสวนาในลักษณะของสภาเมืองเช่นเดียวกับสภาเมืองขอนแก่นขึ้นมา ซึ่งเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ได้รับแนวคิดดังกล่าวมาจากการที่ได้ไปศึกษาดูงานที่เทศบาลนครขอนแก่นและนำมาปรับใช้ในการดำเนินการของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ สำหรับโครงการสภาเมืองบุรีรัมย์นั้น จัดขึ้นบริเวณลานไพรคูเมืองโบราณเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ เพื่อเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ แสดงความคิดเห็นและเชื่อมโยงเครือข่ายการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ ประชาชนและองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันระดมความคิดเห็นในการขับเคลื่อนนโยบายต่างๆของเทศบาล ซึ่งการจัดสภาเมืองบุรีรัมย์ในแต่ละครั้งได้รับความสนใจจากประชาชนหลากหลายอาชีพ มาร่วมแสดงความคิดเห็นและสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้เป็นอย่างดี นายแพทย์วิกรม สมจิตต์อารีย์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) กล่าวว่า “สำหรับเวทีเมืองจะได้จัดให้มีขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นเวทีที่จะให้ทุกคนได้ร่วมแลกเปลี่ยน เรียนรู้ ผู้การเป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน” ผู้วิจัยมองว่าสภาเมืองบุรีรัมย์จะสร้างประโยชน์อย่างมากต่อการบริหารงานของเทศบาล เพราะเกิดการเรียนรู้แลกเปลี่ยนข้อมูลรวมถึงการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นร่วมกันของทุกภาคส่วนในจังหวัด นอกจากนี้ยังเป็นเวทีรายงานความคืบหน้าการดำเนินงานของเทศบาลเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและมีส่วนกระตุ้นต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ได้เป็นอย่างดี

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มีการประชุมคณะกรรมการชุมชนทุกเดือน รวมไปถึงการทำโครงการเทศบาลเคลื่อนที่ซึ่งมีรูปแบบเดียวกันกับเทศบาลสัญจรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ซึ่งดำเนินการจัดโครงการตลอดปีงบประมาณ หมุนเวียนการลงในแต่ละชุมชนให้ครบภายใน 1 ปี เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดทั้งสิ้น 20 ชุมชน โดยมีคณะกรรมการชุมชนในแต่ละชุมชนให้การอำนวยความสะดวกในการลงพื้นที่ในแต่ละครั้งได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชาสัมพันธ์และการชักชวนให้ประชาชนในชุมชนเข้ามารับบริการจากการทำโครงการเทศบาลเคลื่อนที่ นายสุเวชชัยทองดี ปลัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (2551) กล่าวว่า “เราทำโครงการเทศบาลเคลื่อนที่ เดือนละ 2-3 ครั้งแล้วแต่จังหวะ เราก็จะเอาหมอไปตรวจสุขภาพ เอาช่างเสริมสวยไปให้บริการ เอาอาจารย์และนักศึกษาไปซ่อมไฟฟ้าให้ชาวบ้าน ซ่อมมอเตอร์ไซด์ สำหรับการเข้าร่วมของแต่ละชุมชนนั้น อยู่ที่ช่วงเวลาที่เราลงไปด้วย ส่วนใหญ่เราจะจัดช่วงบ่าย” ในช่วงแรกของการจัดทำโครงการเทศบาลเคลื่อนที่ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดไม่ประสบความสำเร็จ เพราะลงพื้นที่ชุมชนในช่วงเย็นและชาวบ้านไม่ให้ความร่วมมือ แม้ว่าจะมีอาหารและวงดนตรีให้บริการก็ตาม ภายหลังทางเทศบาลจึงปรับแผนการในการลงพื้นที่ชุมชน โดยจัดทำโครงการเทศบาลเคลื่อนที่ในช่วงบ่าย โดยเน้น

กลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มแม่บ้านและคนรายได้น้อยซึ่งให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี และสิ่งที่พบจากโครงการเทศบาลเคลื่อนที่ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนั้น นอกจากลงพื้นที่เพื่อไปปรับปรุงปัญหาความเดือดร้อนและข้อร้องเรียนจากชาวบ้านแล้ว ยังเป็นการให้ความช่วยเหลือทางด้านบริการขั้นพื้นฐาน โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้โครงการดังกล่าวนี้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก

สำหรับการจัดทำแผนแม่บทชุมชนในแต่ละชุมชนนั้น คณะกรรมการชุมชนมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินการเป็นอย่างมาก โดยการจัดทำเวทีชาวบ้านเพื่อร่วมกันศึกษาและวิเคราะห์สภาพความเป็นไปและปัญหาชุมชนเพื่อจัดทำแผนแม่บทร่วมกัน และนำแผนแม่บทชุมชนที่ได้นั้นไปเสนอต่อเทศบาลในการประชุมคณะกรรมการชุมชนที่จัดขึ้นทุกเดือน เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

นายบรรจง โมษิตจิรนนท์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (2551) กล่าวว่า

แต่ละชุมชนเขามีตัวแทนคือมีคณะกรรมการชุมชน ซึ่งเขาก็รู้ปัญหาและเห็นอะไรมากกว่าเรา เพราะฉะนั้นเขาก็จะมีความหลากหลาย ในการที่ขอรับการสนับสนุน และแก้ไขปัญหา แม้กระทั่งการจัดทำแผนจังหวัด แผนเทศบาลเองก็ต้องมาจากเขา ว่าในเขตของเขา เห็นอะไรเดือดร้อน 1 2 3 เรียงลำดับมา อะไรเร่งด่วน อะไรจำเป็น นี่คือเรื่องที่เขามีส่วนร่วมในการที่พัฒนาท้องถิ่นหรือมีนโยบายอะไรที่จะให้ชุมชนเขาดำเนินการ เขาก็ให้ความร่วมมืออย่างดี เป็นต้น

ทั้งนี้สอดคล้องกับนายสุเวช ชัยทองดี ปลัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (2551) ที่เห็นความสำคัญของชุมชนในการจัดทำแผนแม่บทชุมชนโดยกล่าวว่า “เราจะให้เกียรติชุมชน ต้องผ่านชุมชนก่อนเป็นแผนแม่บทชุมชนก่อนที่จะทำแผนงบประมาณ และเราก็จะเชิญคณะกรรมการชุมชนเข้ามาสังเกตการณ์ด้วย” จะสังเกตเห็นว่าเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดให้ความสำคัญกับชุมชนเป็นอย่างมาก เพราะปัญหาของชุมชนต้องแก้ที่ชุมชน โดยคณะกรรมการชุมชนจะมีส่วนสำคัญในการประสานงานระหว่างเทศบาลกับชุมชนในทุกกระบวนการ

นอกจากการจัดทำแผนแม่บทชุมชนแล้ว ทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดให้ความสำคัญกับชุมชนเป็นอย่างมากด้วยการมอบอำนาจให้คณะกรรมการชุมชนและประชาชนในการบริหารจัดการปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในชุมชนในรูปแบบของสภาชุมชน มีการประชุมเพื่อพิจารณางบประมาณในการจัดทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ โดยที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีให้แก่ชุมชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ ชุมชนละ 100,000 บาท เพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการภายใน

ชุมชน ทำให้ชุมชนเกิดการระดมความคิด ระดมสมองในการที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน รวมไปถึงกิจกรรมหรือโครงการที่เกิดขึ้นจากความต้องการของชุมชนก็ต้องผ่านการพิจารณาจากสภาชุมชน ส่งผลให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

นายบรรจง โน้มจิรนนท์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (2551) กล่าวว่า

ชุมชนเขาจะต้องคิดเองว่าเขาต้องการซ่อมถนนหรือปลูกต้นไม้ การพัฒนาทางด้านกีฬา ป้องกันยาเสพติด หรือการสร้างศูนย์สาธารณสุขประโยชน์อะไรต่างๆ แต่ต้องผ่านมติที่ประชุมชุมชน ไม่ใช่ประธานชุมชนคิดคนเดียวโครงการนี้เทศบาลต้องช่วยแนะนำ อะไรที่มันสอดคล้องกับนโยบายเราด้วย อะไรที่เหมาะสม แต่เขาต้องเป็นฝ่ายคิดริเริ่ม ไม่ใช่เราไปสั่งการ

ทั้งนี้สอดคล้องกับความเห็นของนายสุเวช ชัยทองดี ปลัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (2551) ในประเด็นเดียวกันนี้ที่กล่าวไว้ว่า

ในการที่เราจะพัฒนาชุมชน ถ้าทุกอย่างมันรวมศูนย์ที่เราเป็นคนตัดสินใจหรือเป็นคนชี้แนะ เป็นคนขับเคลื่อน เป็นคนริเริ่มอะไรต่างๆ นี่ มันจะล้มเหลวตั้งแต่คิดแล้ว เหตุผลเพราะว่าความหลากหลาย ความต้องการแต่ละชุมชนมันแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงเลย และสิ่งที่ผู้นำคิดเองกำหนดเอง ผมคิดว่ามันจะเป็นเรื่องที่ไม่ยั่งยืน เพราะฉะนั้นสิ่งที่เราให้ความสำคัญที่สุด คือการให้ชุมชนให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการที่จะร่วมคิดร่วมทำร่วมตัดสินใจร่วมแก้ไขปัญหา เพราะฉะนั้นโครงการที่เราทำขึ้นแต่ละโครงการนั้น จะมีความมั่นคงและยั่งยืน

สิ่งที่ค้นพบจากโครงการสภาชุมชนของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดคือ เกิดกระบวนการการมีส่วนร่วมในการระดมความคิดเพื่อจัดทำกิจกรรมหรือโครงการที่เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชน รวมไปถึงความสามารถในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน นอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุดแล้ว ยังเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และเป็นการแบ่งเบาภาระในความรับผิดชอบของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ให้ดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกินกำลังความสามารถของชุมชน

เทศบาลเมืองสุรินทร์ มีการประชุมคณะกรรมการชุมชนทุกเดือน เพื่อประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของทางเทศบาล และคณะกรรมการชุมชนนำข้อสรุปที่ได้จากการ

ประชุมนำไปประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในชุมชนความรับผิดชอบได้รับทราบ “เราจะมีการประชุมคณะกรรมการทุกเดือน เพื่อให้มาทำความเข้าใจ รวมทั้งพูดบอกกล่าว ทำความตกลงอะไรบางอย่างกับทางชุมชน” นายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสุรินทร์ (2551) ให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับการประชุมคณะกรรมการชุมชนประจำเดือน นอกจากมีการประชุมคณะกรรมการชุมชนในแต่ละเดือนแล้ว ยังพบว่าเทศบาลเมืองสุรินทร์มีโครงการเทศบาลพบประชาชน ซึ่งดำเนินการจัดโครงการตลอดปีงบประมาณ เทศบาลเมืองสุรินทร์มีทั้งสิ้น 32 ชุมชน ทำให้มีการกำหนดจัดโครงการ 5 ครั้งๆ ละ 6 ชุมชน (โดยรวมชุมชนใกล้เคียงเข้าด้วยกัน) มีบริการดังนี้ บริการตรวจสุขภาพ ตรวจสุขภาพปากและฟัน ฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ตรวจคัดกรองเบาหวาน ตรวจคัดกรองคอหิณ ตรวจวัดสายตา แจกทรายอะเบท แจกน้ำหมักชีวภาพ โดยกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมและโรงพยาบาลศูนย์สุรินทร์ บริการตัดผมชาย-หญิง บริการนวดฝ่าเท้า ซ่อมเครื่องใช้ไฟฟ้า โดยวิทยาลัยสารพัดช่างสุรินทร์ และซ่อมรถจักรยานยนต์ โดยโรงเรียนเบญจเทคโนสุรินทร์ เป็นต้น แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของทุกหน่วยงานในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองสุรินทร์ได้เป็นอย่างดี นายเกียรติศักดิ์ โชติศิลป์ ปลัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ (2551) กล่าวว่า “เราออกไปบริการชุมชน ก็แล้วแต่ละชุมชน ชุมชนไหนที่มีความพร้อม ไม่ติดปัญหาเรื่องปากท้อง เขาก็เข้าร่วม เพราะว่าเราไปให้บริการเขาฟรี ทั้งการตรวจรักษาพยาบาล ตัดผมฟรี เราก็นำกองทุกกองไปบริการเขา” จากคำกล่าวนี้ผู้วิจัยมองว่าปัญหาสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการเทศบาลพบประชาชน คือ ประชาชนติดภารกิจในเรื่องปัญหาปากท้อง เพราะประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่มีอาชีพหาเช้ากินค่ำ รับจ้างทั่วไป ทำให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมโครงการเทศบาลสัญจรมีน้อยลง เพราะฉะนั้นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชนในการประชาสัมพันธ์และชักชวนประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบต้องมากขึ้นตามไปด้วย

สำหรับการจัดทำแผนแม่บทชุมชนในแต่ละชุมชนนั้น คณะกรรมการชุมชนมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินการเป็นอย่างมาก โดยการจัดทำเวทีชาวบ้านเพื่อร่วมกันศึกษาและวิเคราะห์สภาพความเป็นไปและปัญหาชุมชนเพื่อจัดทำแผนแม่บทร่วมกัน และนำแผนแม่บทชุมชนที่ได้นั้นไปเสนอต่อเทศบาลในการประชุมคณะกรรมการชุมชนที่จัดขึ้นทุกเดือน เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

นายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสุรินทร์ (2551) กล่าวว่า

การทำแผนแม่บทชุมชนนั้น หลักของผมก็คือมันต้องเกิดจากชุมชนคิด และผมเชื่อว่า 32 ชุมชนไม่มีความเหมือนกัน มีความแตกต่างกัน ก็เลยอยากให้ชุมชนสร้างแผนและทำแผนของเขาเอง หลักการทำแผนชุมชนแบบพึ่งพาตัวเองนี้ ชุมชนจะทำ

แผนออกมาแล้ว ส่วนหนึ่งพึ่งพาเทศบาล ส่วนหนึ่งพึ่งตนเอง ที่พึ่งตนเองก็แบ่งออกเป็นสองรูปแบบ รูปแบบที่หนึ่งก็คือไปหาหน่วยงานอื่นๆ ที่ไม่ใช่ท้องถิ่นมาเป็นตัวช่วยเขา และรูปแบบที่สองก็คือเขาต้องช่วยตัวเองจากสิ่งที่มีศักยภาพ เขาก็ใช้งบประมาณ อาจมีการจัดผ้าป่าก็ว่ากันไปแต่ไม่ใช่ว่าทำแผนมาเรียบร้อยแล้วจะต้องเอาแผนทุกอย่างทำให้เสร็จภายในปีเดียว ก็ต้องมีการเรียนรู้กันไป เหมือนกับเทศบาลก็ต้องเรียนรู้ด้วย นี่เป็นแนวคิดของผมที่คิดว่ามีความจำเป็น

จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงรูปแบบการจัดทำแผนแม่บทชุมชนของชุมชนในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ ซึ่งมีสองรูปแบบ คือรูปแบบการจัดทำแผนแม่บทชุมชนที่ต้องพึ่งพาเทศบาล ซึ่งในบางเรื่องอาจเกินกำลังความสามารถของชุมชนในการที่จะกระทำได้ และรูปแบบการจัดทำแผนแม่บทชุมชนที่เกิดจากการพึ่งพาตนเอง โดยที่ชุมชนระดมความคิดและความร่วมมือของประชาชนในชุมชนในการที่จะจัดทำแผนดังกล่าว เพื่อแสดงออกถึงความต้องการที่เกิดขึ้นจากชุมชนอย่างแท้จริง ก่อนที่คณะกรรมการชุมชนจะมีบทบาทในการนำแผนแม่บทชุมชนดังกล่าวนั้นเสนอในที่ประชุมคณะกรรมการชุมชนประจำเดือน เพื่อศึกษาความเป็นไปได้และความเร่งด่วนของปัญหา ก่อนที่จะบรรจุลงในแผนพัฒนาเทศบาลต่อไป

เทศบาลเมืองเขาสงาเขต แม้ว่า จะไม่มีโครงการเทศบาลสัญจรเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่ทางเทศบาลเมืองเขาสงาเขตก็ให้ความสำคัญกับชุมชนและเห็นความสำคัญของคณะกรรมการชุมชนอย่างแท้จริง ดูได้จากที่มีการแต่งตั้งประธานชุมชนเข้ามาเป็นที่ปรึกษาแบบไม่เป็นทางการ และการจัดสรรงบประมาณให้แก่ชุมชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ ชุมชนละ 10,000 บาท เพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการภายในชุมชน นางสาวสายใจ เลิศวิริยะประภา นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเขาสงาเขต (2551) กล่าวว่า “แนวคิดนี้ทางผู้บริหารเสนอ เพราะเห็นปัญหาจากการประชุมประชาคม เขาเห็นว่าปัญหาเล็กๆ เขาอยากจะให้ชุมชนแก้ไขกันเอง เช่นน้ำไม่ไหล หลอดไฟเสีย ลอกท่อ เป็นต้น” สำหรับการดำเนินการโครงการดังกล่าวในระยะแรกนั้น งบประมาณที่จัดสรรลงไปยังชุมชนต่างๆ เพื่อใช้ในการดำเนินการแก้ไขปัญหของแต่ละชุมชนไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่เทศบาลกำหนดไว้ นายชูโชค เจริญผล รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเขาสงาเขต (2551) กล่าวว่า “ในช่วงแรกมีปัญหาตรงที่มีการไปซื้อโต๊ะบั้ง ไปจัดเลี้ยงบั้ง ไม่ได้นำมาแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น แก้ปัญหาไม่ตรงจุด ทั้งที่เราระบุให้ทำตามที่เราบอกไว้แล้ว แต่เขาให้เหตุผลว่าเป็นมติของชุมชน” เมื่อเกิดปัญหาเช่นนี้ทางเทศบาลเมืองเขาสงาเขตจึงมีการกำหนดเกณฑ์ในการทำกิจกรรมหรือโครงการของชุมชนขึ้นใหม่ โดยระบุไปเลยว่าสามารถทำกิจกรรมหรือโครงการอะไรได้บ้าง ถ้านอกเหนือที่กำหนดไว้ก็ไม่สามารถดำเนินการได้

และก่อนทำกิจกรรมหรือโครงการในแต่ละครั้งต้องแจ้งให้เทศบาลเมืองเขาสงขอมได้รับทราบ เพื่อเป็นการตัดปัญหาในการนำเงินงบประมาณไปใช้ผิดหลักเกณฑ์

การดำเนินงานในการบริหารจัดการงบประมาณของแต่ละชุมชนนั้นไม่ปรากฏว่ามีชุมชนใดมาของงบประมาณเพิ่มเติม เพราะนอกจากงบประมาณที่ทางเทศบาลเมืองเขาสงขอมจัดสรรให้ชุมชนละ 10,000 บาทแล้ว ยังพบว่าแต่ละชุมชนมีการดำเนินการจัดเก็บเงินจากประชาชนในชุมชนมาไว้เป็นกองกลาง เพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมและแก้ไขปัญหาเบื้องต้นซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้า นาวาอากาศโทชูชาติ ทิพยจันทร์ ประธานคณะกรรมการชุมชนสังวาลย์ในเขตเทศบาลเมืองเขาสงขอม (2551) กล่าวว่า “ทางเทศบาลไม่ต้องทำอะไรมาก ชุมชนทำกันเอง มีการบริหารจัดการกันเอง เงินอุดหนุนที่ให้มาไม่ใช่จะมากมาย แต่ว่าเป็นเหมือนสิ่งๆที่เข้าไปหล่อเลี้ยงกระบวนการในชุมชน” จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญและความเป็นผู้นำในการบริหารจัดการชุมชนของคณะกรรมการชุมชน ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากคนในชุมชนเป็นอย่างมาก ทำให้มีส่วนกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเองในชุมชน และยังเป็นการสร้างจิตสำนึกสาธารณะและความเป็นเจ้าของชุมชนให้เกิดขึ้นกับประชาชนอีกทาง ส่งผลให้แต่ละชุมชนในเขตเทศบาลเมืองเขาสงขอมมีความเข้มแข็งและมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับโครงการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลเมืองเขาสงขอมกับโครงการสภาชุมชนของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ถึงแม้ว่าจะมีรูปแบบการดำเนินการในลักษณะการจัดสรรงบประมาณลงสู่ชุมชนเช่นเดียวกัน แต่โครงการสภาชุมชนของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลลงพื้นที่แต่ละชุมชนๆ ละ 100,000 บาท เพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการภายในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ที่ใช้งบประมาณในการดำเนินการมาก เช่น การพัฒนาด้านกีฬา การสร้างศูนย์สาธารณะประโยชน์ เป็นต้น และโครงการดังกล่าวต้องผ่านการพิจารณาจากสภาชุมชนเสียก่อน ในขณะที่โครงการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลเมืองเขาสงขอมนั้นมีการจัดสรรงบประมาณเทศบาลลงพื้นที่แต่ละชุมชนๆ ละ 10,000 บาท เพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการภายในชุมชนเช่นเดียวกัน แต่จะมีการดำเนินการเฉพาะกิจกรรมหรือโครงการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่า เช่น หลอดไฟเสีย การลอกท่อ เป็นต้น และต้องผ่านมติจากที่ประชุมของชุมชนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ทั้งสองโครงการแสดงให้เห็นถึงความสามารถของชุมชนในการที่จะตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของคนส่วนใหญ่ในชุมชน ก่อให้เกิดกระบวนการสร้างความร่วมมือของคนในชุมชนเอง ทำให้เกิดความสามัคคีและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนได้เป็นอย่างดี ซึ่งผู้วิจัยมองว่าในอนาคต

ข้างหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆแห่ง จะใช้รูปแบบการจัดสรรงบประมาณสู่ชุมชนมากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

เทศบาลตำบลด่านซ้าย มีการประชุมคณะกรรมการชุมชนสองเดือนครั้ง และประสานงานกับประชาชนโดยผ่านคณะกรรมการชุมชนที่เลือกตั้งขึ้นมา ซึ่งเทศบาลตำบลด่านซ้ายได้รับประโยชน์จากการทำงานของคณะกรรมการชุมชนเป็นอย่างมาก นายสันติภาพ เชื้อบุญมี นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) กล่าวว่า “การประสานงานกับชาวบ้านนั้น ถ้าเป็นสมัยก่อนส่วนมากผมจะลงไปเอง สมัยนี้งานเยอะอะไรๆมันก็รัดตัวขึ้น ส่วนมากก็จะประสานงานกับคณะกรรมการชุมชน ซึ่งแต่ละชุมชนมี 9 คน” สอดคล้องกับจำเอกเขมพงศ์ ทองแก้ว ปลัดเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) ที่กล่าวไว้ว่า “กับชาวบ้านนั้น การประสานงานหรือปฏิบัติงานก็จะมี การออกเสียงตามสายในการประชาสัมพันธ์ ก็จะเป็นไปตาม step ก็คือ ไปที่ผู้นำชุมชน ซึ่งทางเทศบาลก็จะตั้งคณะกรรมการในแต่ละชุมชน ซึ่งเราก็ใช้ประโยชน์จากคนเหล่านั้น” จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆของเทศบาลตำบลด่านซ้ายที่อาศัยประโยชน์จากการประสานงานของคณะกรรมการชุมชนดังกล่าว เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการช่วยแบ่งเบาภาระของเทศบาลที่นับวันจะยิ่งมีภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ทางเทศบาลตำบลด่านซ้ายมีการทำโครงการเทศบาลสัญจร และให้ความสำคัญกับโครงการนี้เป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการลงพื้นที่จัดโครงการเทศบาลสัญจรในแต่ละชุมชนๆละ 3 ครั้งต่อปีงบประมาณ อาจเป็นเพราะเทศบาลตำบลด่านซ้ายมีชุมชนเพียง 5 แห่ง ซึ่งแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆเป็นอย่างมาก ทำให้ความทั่วถึงในการเข้ารับบริการและความใกล้ชิดกับชุมชนมีมากยิ่งขึ้น โดยมีคณะกรรมการชุมชนในแต่ละชุมชนให้การอำนวยความสะดวกในการลงพื้นที่ในแต่ละครั้งได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชาสัมพันธ์และการชักชวนให้ประชาชนในชุมชนเข้ารับบริการจากการทำโครงการเทศบาลสัญจร

นายสันติภาพ เชื้อบุญมี นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) กล่าวว่า

เรามีเทศบาลสัญจรไปยังชุมชนต่างๆ ที่ต้องไปแน่ๆ ก่อนทำเทศบัญญัติ ต้องไปทำแผนปี เราก็ออกชุมชน ถนัดชาวบ้านมาคุยกัน เย็นๆ ค่ำๆ ไปถึง 4-5 หมู่ก็ว่ากันไป ชาวบ้านก็ให้ความร่วมมือดี กับการที่ปัจจุบันมีแผนชุมชน ถ้าถามว่ามันสะดวกมากขึ้นกว่าเดิม ถ้าคิดเองมันก็สะดวกมาก คืออย่างนี้การมีแผนชุมชนนั้น ทำให้เราได้ทำตามความต้องการของชาวบ้าน ถือว่าเป็นสิ่งที่ดี แต่ก่อนเทศบาลก็เชิญเขามาทำอะไรกัน เชิญเขามาแลกเปลี่ยน

เจ้าเอกเขมพงศ์ ทองแก้ว ปลัดเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) ให้ความเห็นในประเด็นเดียวกันนี้ไว้ว่า

เทศบาลสัญจรเราจะจัดช่วงทำแผนพัฒนาเทศบาล ออกไปทำเวทีประชาคม ก่อนข้างที่จะเป็นทางการ กับการที่ปัจจุบันมีแผนชุมชน ก็สะดวกกับการทำงานของเทศบาลมากขึ้นหลายๆ ด้านด้วย มันดีตรงที่ว่าชุมชนเขาจะได้มาสนใจตัวเอง ไม่ต้องว่าแล้วแต่เทศบาลจะคิดจะให้เพราะเมื่อก่อนหน้าที่จะมีแผนชุมชน เดียวเทศบาลมาก็แค่เสนอโครงการ ใครไม่ได้ก็รื้อปีหน้า โดยที่ไม่ได้ไปจัดลำดับความสำคัญ แต่พอมีแผนชุมชนแล้ว เขาก็จะมาสนใจตัวเอง ว่าเรามีปัญหาอะไรบ้าง ต้องการอะไรบ้าง หลายปัญหา หลายความต้องการ เขาก็จะจัดการกันได้

ผู้วิจัยมองว่าโครงการเทศบาลสัญจรของเทศบาลตำบลด่านซ้าย เป็นการลงพื้นที่ที่ชุมชนเพื่อไปปรับปรุงปัญหาความเดือดร้อนจากชาวบ้านโดยตรงผ่านเวทีประชาคม และทำการวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ซึ่งก่อให้เกิดกระบวนการการระดมความคิดร่วมกันของคนในชุมชน และภายหลังจากการให้แต่ละชุมชนมีการจัดทำแผนแม่บทชุมชนของแต่ละชุมชนแล้ว ทำให้ประชาชนในชุมชนมีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ก่อให้เกิดความสามัคคีและความเข้มแข็งของชุมชน นอกจากนี้ทางเทศบาลตำบลด่านซ้ายยังได้รับความสะดวกจากการที่นำแผนแม่บทชุมชนดังกล่าวมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากแผนแม่บทชุมชนดังกล่าวนั้นก็มาจากการต้องการและข้อเรียกร้องของชุมชนนั่นเอง และจึงเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้เทศบาลตำบลด่านซ้ายให้ความสำคัญกับการทำโครงการเทศบาลสัญจรในแต่ละครั้งเป็นอย่างมาก

เทศบาลตำบลท่าตูม มีการประชุมคณะกรรมการชุมชนทุกเดือน แต่ส่วนใหญ่จะมากกว่าเดือนละครั้ง เนื่องจากมีภารกิจที่ต้องมีการปรึกษาหารือบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงที่มีการทำแผนชุมชน นอกจากมีการประชุมคณะกรรมการชุมชนในแต่ละเดือนแล้ว ยังพบว่าเทศบาลตำบลท่าตูมมีโครงการเทศบาลสัญจร ซึ่งดำเนินการจัดโครงการลงพื้นที่ชุมชนในเขตเทศบาลตำบลท่าตูมทั้ง 5 ชุมชน โดยมีคณะกรรมการชุมชนในแต่ละชุมชนให้การอำนวยความสะดวกในการลงพื้นที่ในแต่ละครั้งได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชาสัมพันธ์และการชักชวนให้ประชาชนในชุมชนเข้ามารับบริการจากการทำโครงการเทศบาลสัญจร

นายสิรินเทพ ร่วมพัฒนา นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลท่าตูม (2551) กล่าวว่า

โครงการเทศบาลสัญจร เราลงชุมชนเพื่อไปปรับปรุงปัญหาของชาวบ้าน เราจะเน้นกระบวนการการมีส่วนร่วม แต่เราไม่ได้ทำแบบเป็นทางการนะ เพราะสังคมไทย เวลาประชุมที ไม่ค่อยมีใครกล้าแสดงออก กล้าเสนอความคิด เราก็จะไปพูดคุย กลุ่มย่อยๆ และเก็บรายละเอียด ผ่านคณะกรรมการชุมชน มีการกรอกแบบสอบถาม ว่าเขาต้องการอะไร ให้เขารวบรวมส่งขึ้นมา

นางธิดารัตน์ ศาตะสมิต ปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม (2551) กล่าวเพิ่มเติมว่า “เมื่อก่อนเราทำแผนผ่านคณะกรรมการชุมชน แต่ตอนนี้เขามีชุมชนด้วย ที่เป็นแผนของเขาเองเลย เราก็ไปดึงแผนเขานั้นแหละมาใส่เรา เพราะว่าโอกาสที่เขาจะดำเนินการตามแผน เขาไม่มีงบประมาณ” จากสองคำกล่าวข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่าเทศบาลตำบลท่าตูมมีการดำเนินการจัดโครงการเทศบาลสัญจรรูปแบบไม่เป็นทางการ เพื่อเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการเสนอความคิดเห็นและข้อเรียกร้องต่างๆ โดยใช้กระบวนการประชาคมเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานของเทศบาล รวมไปถึงบทบาทของคณะกรรมการชุมชนที่เป็นตัวกลางคอยประสานงานระหว่างเทศบาลกับประชาชนในการดำเนินการต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

เทศบาลตำบลเสิงสาง มีการประชุมคณะกรรมการชุมชนทุกเดือน เพื่อประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของทางเทศบาล และคณะกรรมการชุมชนนำข้อสรุปที่ได้จากการประชุมนำไปประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในชุมชนความรับผิดชอบได้รับทราบ นอกจากนี้มีการประชุมคณะกรรมการชุมชนในแต่ละเดือนแล้ว ยังพบว่าเทศบาลตำบลเสิงสางมีโครงการเทศบาลสัญจร ซึ่งดำเนินการจัดโครงการลงพื้นที่ชุมชนในเขตเทศบาลตำบลเสิงสางทั้ง 9 ชุมชนๆ ละ 2 ครั้งต่อปีงบประมาณ โดยมีคณะกรรมการชุมชนในแต่ละชุมชนให้การอำนวยความสะดวกในการลงพื้นที่ในแต่ละครั้งได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชาสัมพันธ์และการชักชวนให้ประชาชนในชุมชนเข้ามารับบริการจากการทำโครงการเทศบาลสัญจร

สิ่งที่ค้นพบจากเทศบาลตำบลเสิงสางที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่กล่าวมาข้างต้น คือ มีการจัดตั้งสภาชุมชน ในรูปแบบการรวมตัวของทั้ง 9 ชุมชนในเขตเทศบาลตำบลเสิงสางให้เป็นหนึ่งเดียว ภายใต้ชื่อว่า “สภาโฮมข้าวแดง” ซึ่งเป็นภาษาถิ่น หรือภาษากลาง หมายถึงสภาชุมชนข้าวเย็น โครงการดังกล่าวเป็นการอบรมให้ชุมชนในเขตเทศบาลทั้ง 9 ชุมชนให้สามารถวิเคราะห์และจัดทำแผนแม่บทชุมชนด้วยตนเอง เพื่อเสนอเทศบาลบรรจุในแผนพัฒนาเทศบาลและเทศบัญญัติประจำปี เพื่อจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาชุมชนตามโครงการที่นำเสนอ แต่ปัญหาที่พบคือ เมื่อคณะกรรมการชุมชนชุดเดิมหมดวาระ ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งและอบรมความรู้ให้คณะกรรมการชุดใหม่ ทำให้การพัฒนาไม่ต่อเนื่องหากมีการเปลี่ยนคณะกรรมการ

ชุมชนชุดใหม่ นางวรรณภา ร.ฤทธิ์บุญ ปลัดเทศบาลตำบลเสิงสาง (2551) กล่าวถึงประโยชน์ของโครงการดังกล่าวไว้ว่า “ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง สามารถวิเคราะห์ปัญหาความต้องการและจัดทำแผนแม่บทชุมชนได้โดยเทศบาลจัดสรรงบประมาณแก้ปัญหาได้ตามความต้องการของประชาชน และแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาล ทำให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น” จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในชุมชน ต่อการบริหารงานเทศบาลในทุกขั้นตอนได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการสภามิตรภาพที่พบปัญหาเมื่อคณะกรรมการชุมชนหมดวาระ ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน เพราะฉะนั้นเทศบาลตำบลเสิงสางจึงมุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์กับคณะกรรมการชุมชน ซึ่งถือว่าเป็นแกนนำชุมชน เพื่อให้มีส่วนร่วมผลักดันในการดำเนินการของทางเทศบาล ตลอดจนมีส่วนกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมต่อการพัฒนาท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น

สำหรับโครงการสภามิตรภาพของเทศบาลตำบลเสิงสางกับโครงการสภาชุมชนของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ถึงแม้ว่าจะมีรูปแบบการดำเนินการในลักษณะสภาชุมชนเช่นเดียวกัน แต่โครงการสภาชุมชนของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลลงพื้นที่แต่ละชุมชนๆ ละ 100,000 บาท เพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการภายในชุมชน ในขณะที่สภามิตรภาพของเทศบาลตำบลเสิงสางไม่มีการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว ทั้งนี้ทั้งสองโครงการต่างก็สร้างประโยชน์ต่อการบริหารงานเทศบาลเป็นอย่างมาก ตลอดจนเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนได้เป็นอย่างดี

เทศบาลตำบลลำโรงทอง มีการประชุมคณะกรรมการชุมชนสองเดือนครั้ง และประสานงานกับประชาชนโดยผ่านคณะกรรมการชุมชนที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเทศบาลตำบลลำโรงทองได้รับประโยชน์จากการทำงานของคณะกรรมการชุมชนเป็นอย่างมาก นายบุญเที่ยง สาท้าว ปลัดเทศบาลตำบลลำโรงทอง (2551) กล่าวว่า “ในเขตตำบลลำโรงทองมี 5 ชุมชน และมีคณะกรรมการชุมชน เราจะประสานคณะกรรมการชุมชนในเรื่องของการชวนชาวบ้านมาทำประชาคม แต่ละชุมชนเขาก็จะมีการจัดกันเอง และเชิญหัวหน้าส่วนของเทศบาลไปร่วม” สำหรับการจัดทำแผนแม่บทชุมชนในรูปแบบเวทีประชาคมของแต่ละชุมชนนั้น คณะกรรมการชุมชนมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินการเป็นอย่างมาก โดยการจัดทำเวทีชาวบ้านเพื่อร่วมกันศึกษาและวิเคราะห์สภาพความเป็นไปและปัญหาชุมชนเพื่อจัดทำแผนแม่บทร่วมกัน และนำแผนแม่บทชุมชนที่ได้ขึ้นไปเสนอต่อเทศบาลในการประชุมคณะกรรมการชุมชนที่จัดขึ้น เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

สำหรับการทำประชาคมของชุมชนในเขตเทศบาลตำบลลำโรงทาบมีการดำเนินการจัดโครงการรูปแบบไม่เป็นทางการ เพื่อเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนในการเสนอความคิดเห็นและข้อเรียกร้องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำแผนแม่บทชุมชน รวมไปถึงบทบาทของคณะกรรมการชุมชนที่เป็นตัวกลางคอยประสานงานระหว่างเทศบาลกับประชาชนในการดำเนินการต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

นายทศพล สุรพงษ์พิพัฒนะ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลลำโรงทาบ(2551) กล่าวว่า

ส่วนใหญ่ความสัมพันธ์นั้นจะใช้บรรยากาศเป็นกันเอง ไม่ใช้บรรยากาศแบบเป็นทางการเท่าไรนัก เวทีประชาคมของเรานั้น เป็นกันเองมาก เพราะว่าผมทำแบบลูกทุ่งๆ ลงไปก็มีข้าวต้ม มีหมากพลูสำหรับคนแก่ มีขนมสำหรับเด็ก และก็มีเสื้อสีฟ้าไปจับสลากด้วย การประชุมแต่ละครั้งมากันที่ประมาณ 500 คน เราอาศัยว่าเป็นแบบกันเอง ทุกอย่างของผมนี้ ผมมองว่าอย่าไปอิงกับระบบราชการมาก ความเป็นนายผมจะไม่ชอบ ผมชอบเข้าไปคลุกคลีกับชาวบ้าน ชาวบ้านก็จะมีควมไว้วางใจเชื่อใจเรามากขึ้น

จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าการทำประชาคมในแต่ละครั้ง จะได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะการประชาสัมพันธ์ที่ดีของเทศบาลที่นอกจากที่คณะกรรมการชุมชนในแต่ละชุมชนประชาสัมพันธ์และการชักชวนให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการประชาคมในแต่ละครั้งแล้ว ยังพบว่าทางเทศบาลตำบลลำโรงทาบมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ โดยเป็นนวัตกรรมที่สร้างสรรค์โดยนายกเทศมนตรี

นายทศพล สุรพงษ์พิพัฒนะ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลลำโรงทาบ (2551) กล่าวว่า

การประชาสัมพันธ์ผ่านชาวบ้านนั้น ผมมีเสียงไร้สาย ปกติผมจะบันทึกเสียงของ ผม พูดให้ชาวบ้านฟังกับรถขยะ อัดลงแผ่นแล้วก็ให้ชาวบ้านฟังทุกวัน ในรอบสัปดาห์หนึ่ง ผมก็ไปพูดครั้งหนึ่ง รถขยะไปเก็บขยะแถวไหน ชาวบ้านแถวนั้นก็จะได้รับฟังนโยบาย การบริหารงานของเทศบาลในรอบสัปดาห์มีนโยบายข่าวสารอะไร และรอบสัปดาห์เราทำอะไรบ้าง มีใครมาร้องเรียนเรื่องอะไรบ้าง และแก้ไขปัญหานั้นยังงี้ ดิฉันเรื่องอะไร เราก็ต้องแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบ

นายทศพล สุรพงษ์พิพัฒน์ให้ความเห็นในประเด็นการคิดค้นนวัตกรรมสร้างสรรค์เพื่อช่วยในการประชาสัมพันธ์ ซึ่งข้อมูลข่าวสารต่างๆของเทศบาลตำบลลำโรงแทบเข้าถึงประชาชนได้เป็นอย่างดี ทำให้มีส่วนสำคัญในการกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมต่อการพัฒนาท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยมองว่ากระบวนการทำแผนแม่บทชุมชน จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเรียนรู้เพื่อกำหนดอนาคต โดยคนในชุมชนเป็นเจ้าของแผน ซึ่งบทเรียนและประสบการณ์จากการทำแผนแม่บทชุมชน จะถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อแปลงไปสู่การปฏิบัติจริงครอบคลุมทุกมิติ คือ การแก้ไขปัญหาชุมชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมในแต่ละชุมชน ด้วยเหตุนี้เทศบาลตำบลลำโรงแทบจึงให้ความสำคัญกับการทำแผนแม่บทชุมชนโดยชุมชนเป็นอย่างมาก

จากกรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 9 แห่ง พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับแกนนำชุมชน จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพการบริหารงานได้เป็นอย่างดี ในทางกลับกัน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ที่ไม่ดีหรืออยู่คนละขั้วกับแกนนำชุมชน อาจดูครั้งต่อศักยภาพการบริหารงานเป็นอย่างมาก ดังเช่นกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Sentang, 2552) นายกองกิจการบริหารส่วนตำบลแสดงออกในการต่อต้าน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรและกลุ่ม นปช. (แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ) โดยนำงานดาวเทียมเอเอสทีวีติดตั้งไว้กลางหมู่บ้าน พร้อมทั้งให้การสนับสนุนการชุมนุมต่อต้านกลุ่ม นปช. โดยมีพื้นฐานความคิดที่ว่า พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ทุจริตและแนวนโยบายต่างๆ เป็นภัยต่อสังคมชนบท ในขณะที่กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นแกนนำชุมชนนั้น เป็นหัวคะแนนให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย และให้การสนับสนุนกลุ่ม นปช. ก็ได้แสดงบทบาทต่อต้านการทำงานของนายกองกิจการบริหารส่วนตำบลดังกล่าวอย่างเต็มที่ อาทิเช่น เมื่อนายกองกิจการบริหารส่วนตำบลเรียกชาวบ้านทำประชาคม ก็จะถูกกีดกัน ผู้ใหญ่บ้านขัดขวาง เป็นต้น ผู้วิจัยมองว่าหากนายกองกิจการบริหารส่วนตำบลคนดังกล่าวไม่สร้างความเข้าใจและสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับแกนนำชุมชนเหล่านั้น การบริหารงานท้องถิ่นตลอดระยะเวลา 4 ปี ก็จะไม่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มแกนนำและประชาชนที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามกับนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานท้องถิ่นได้ในที่สุด ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับแกนนำชุมชน จึงมีความจำเป็นอย่างมากต่อการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.3.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการสร้างความสัมพันธ์กับแกนนำชุมชน

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับแกนนำชุมชน ในที่นี้หมายถึง ประชาชนคณะกรรมการชุมชนและคณะกรรมการชุมชน ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานเทศบาลในปัจจุบัน ความสัมพันธ์ดังกล่าวสร้างประสิทธิภาพต่อการบริหารงานเทศบาลเป็นอย่างมาก ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) เกิดกระบวนการการมีส่วนร่วมในการระดมความคิดเพื่อจัดทำกิจกรรมหรือโครงการที่เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชน รวมไปถึงความสามารถในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน นอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุดแล้ว ยังเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน สร้างจิตสำนึกสาธารณะและความเป็นเจ้าของชุมชนให้เกิดขึ้นกับประชาชนได้เป็นอย่างดี รวมถึงเป็นการแบ่งเบาภาระในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกินกำลังความสามารถของชุมชน ดังเช่นกรณี โครงการจัดสรรงบประมาณลงสู่ชุมชน เพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการภายในชุมชนของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและเทศบาลเมืองเขาสองยอด เป็นต้น

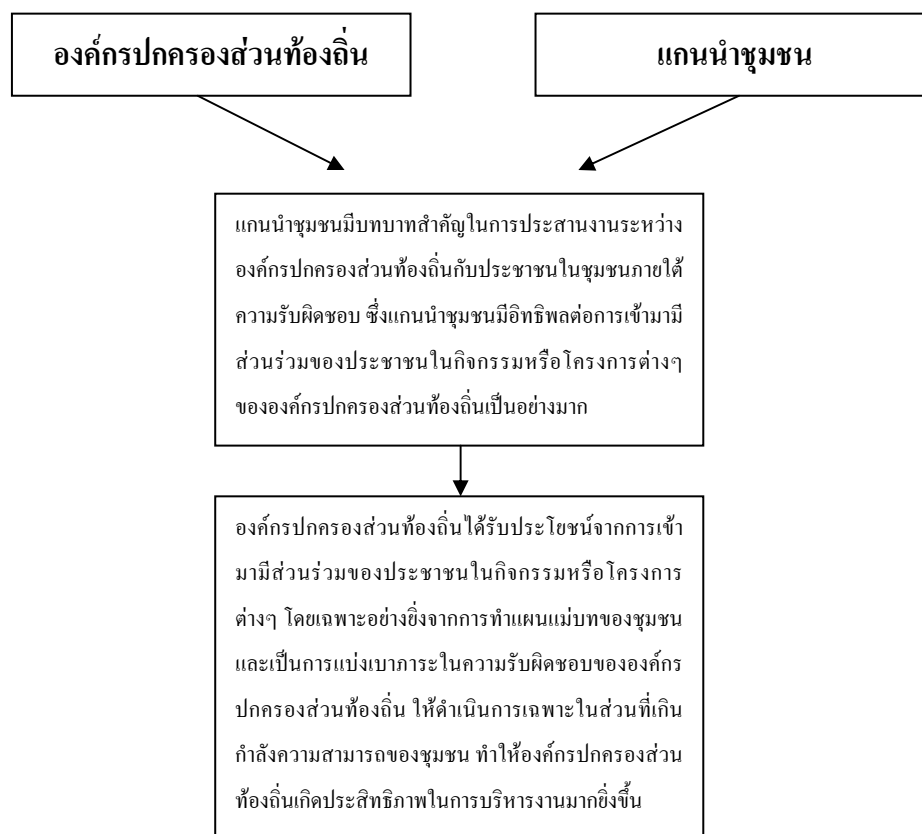
2) ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากการนำแผนแม่บทชุมชน ซึ่งคณะกรรมการชุมชนมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินการเป็นอย่างมาก โดยการจัดทำเวทีชาวบ้านเพื่อร่วมกันศึกษาและวิเคราะห์สภาพความเป็นไปและปัญหาชุมชนเพื่อจัดทำแผนแม่บทร่วมกัน และนำแผนแม่บทชุมชนที่ได้นั้นไปเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมคณะกรรมการชุมชนที่จัดขึ้นทุกเดือน เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในโอกาสต่อไป

3) แกนนำชุมชนมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน รวมถึงการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและมีส่วนกระตุนต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับแกนนำชุมชน ถึงแม้ว่าจะสร้างคุณประโยชน์อย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับแกนนำชุมชนมีมากเกินไป อาจก่อให้เกิดปัญหาแกนนำชุมชนจะให้การยอมรับเฉพาะบุคคลที่มีความใกล้ชิดด้วย บุคคลที่อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ดังกล่าว อาจได้รับการแสดงออกในลักษณะไม่เห็นด้วยหรือความเป็นปฏิปักษ์ และในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นใหม่เกิดขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับแกนนำชุมชนที่เคยมีอยู่ก็จะต้องยุติลง และการสร้างความสัมพันธ์กับแกนนำชุมชนขึ้นมาใหม่ จะต้องใช้ระยะ

เวลานาน ซึ่งส่งผลเสียต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ดังนั้นผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวให้มีความสมดุล และจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์กับแกนนำชุมชนในนามองค์กรมากกว่าทำในนามส่วนตัว เพื่อให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวช่วยเสริมสร้างศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องยาวนาน

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 9 แห่ง ผู้วิจัยได้นำมาสรุปเป็นตัวแบบสำหรับการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับแกนนำชุมชนได้ดังนี้



ภาพที่ 5.2 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับแกนนำชุมชน
ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุป การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับแกนนำชุมชน ในที่นี้หมายถึง ประธานคณะกรรมการชุมชนและคณะกรรมการชุมชน ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานเทศบาลในปัจจุบันนั้น เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะแบบเป็นทางการและไม่เป็น

ทางการ กล่าวคือ ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการนั้น เทศบาลจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชน เพื่อประสานงานระหว่างเทศบาลกับประชาชนให้ดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆร่วมกัน ในขณะที่ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นส่วนตัวนั้น เกิดขึ้นหลังจากการเลือกตั้ง ซึ่งแกนนำชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ของเทศบาลบ่อยครั้ง ทำให้เกิดความคุ้นเคยกับเทศบาลมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลที่มีการประสานงานโดยตรงเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการลงพื้นที่ชุมชนเพื่อจัดทำโครงการเทศบาลสัญจรในแต่ละครั้ง คณะกรรมการชุมชนในแต่ละชุมชนให้การอำนวยความสะดวกในการลงพื้นที่ชุมชนได้เป็นอย่างดี รวมไปถึงการประชาสัมพันธ์และการชักชวนประชาชนในชุมชนให้เข้ามารับบริการจากการทำโครงการเทศบาลสัญจร เพราะคณะกรรมการชุมชนซึ่งเป็นแกนนำชุมชนถือว่ามียุทธพลต่อประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก

นอกจากนี้คณะกรรมการชุมชนมีบทบาทสำคัญต่อการทำประชาคมเพื่อจัดแผนแม่บทชุมชนเป็นอย่างมาก โดยการจัดเวทีชาวบ้านเพื่อร่วมกันศึกษาและวิเคราะห์สภาพความเป็นไปและปัญหาชุมชนเพื่อจัดทำแผนแม่บทร่วมกัน และนำแผนแม่บทชุมชนที่ได้นั้นไปเสนอต่อเทศบาลในการประชุมคณะกรรมการชุมชนที่จัดขึ้นทุกเดือน เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในโอกาสต่อไป ทั้งนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวช่วยเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังพบว่าเทศบาลบางแห่งมีการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลลงสู่ชุมชน เพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการภายในชุมชน ทำให้ชุมชนเกิดการระดมความคิด ระดมสมองในการที่จะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นร่วมกัน รวมถึงกิจกรรมหรือโครงการที่เกิดขึ้นจากความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการชุมชน ส่งผลให้เกิดความสามัคคีและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวช่วยเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เนื่องจากการแบ่งเบาภาระในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกินกำลังความสามารถของชุมชน เพราะฉะนั้นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับแกนนำชุมชน จึงมีส่วนกระตุ้นต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารงานท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

5.4 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชน

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชน ในที่นี้หมายถึง กลุ่ม ชมรม สมาคมที่เกิดจากการรวมตัวของประชาชนในชุมชนเพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์ร่วมกัน มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีผลประโยชน์ร่วมกันและกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม มีวิธีการบริหารจัดการองค์กร มีกิจกรรมร่วมกัน และมีงบประมาณในการดำเนินการ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ ชมรมผู้สูงอายุ สมาคมโรตารี เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆในชุมชน ซึ่งสมาชิกกลุ่มต่างก็เป็นประชาชนในชุมชนนั่นเอง เช่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) อาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อสม.) เป็นต้น ถึงแม้ว่าองค์กรชุมชนทั้งสองรูปแบบจะมีจุดเริ่มต้นของการก่อตัวที่แตกต่างกัน แต่มีเป้าหมายที่เหมือนกันคือ การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆในชุมชน ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กรและสมาชิกในองค์กร รวมไปถึงการเป็นส่วนหนึ่งของกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

5.4.1 ลักษณะของการสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชน

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรชุมชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบนั้น มี 2 ลักษณะ คือ แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่จะเป็นในลักษณะที่เป็นทางการเสียเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ในส่วนความสัมพันธ์แบบที่เป็นทางการนั้น เทศบาลให้ความช่วยเหลือองค์กรชุมชนต่างๆทั้งด้านบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ และงบประมาณในการดำเนินการ ตลอดจนการให้ความร่วมมือขององค์กรชุมชนกับเทศบาลในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ต้องมีหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรให้เป็นหลักฐานในการติดต่อประสานงานระหว่างองค์กร นอกจากนี้้องค์กรชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยเทศบาลก็มีรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการด้วยเช่นกัน ในขณะที่ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนั้น เกิดขึ้นภายหลังจากการให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการบ่อยครั้ง ทำให้เกิดความคุ้นเคยในลักษณะความเป็นส่วนตัวเพิ่มมากขึ้น เป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมากกว่าในนามองค์กร โดยใช้โทรศัพท์เพื่อพูดคุยปรึกษาหารือกันเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงาน

5.4.2 วิธีการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรชุมชน

ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยแบ่งวิธีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรชุมชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชนที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันเองเป็นความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกัน รูปแบบการดำเนินงานนั้นเป็นไปในลักษณะของการให้การสนับสนุนและการช่วยเหลือองค์กรชุมชน เนื่องจากองค์กรชุมชนมีข้อจำกัดในด้านศักยภาพในการดำเนินงานด้วยตนเอง ซึ่งเมื่อผนวกกับข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทำให้องค์กรชุมชนไม่สามารถดำเนินกิจกรรมหรือโครงการได้อย่างครอบคลุมครบถ้วนทุกด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงฝ่ายเดียว เพราะฉะนั้นต้องอาศัยความช่วยเหลือจากทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในด้านบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ องค์ความรู้ต่างๆ และที่สำคัญที่สุดคืองบประมาณ ในการสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานต่างๆขององค์กรชุมชน เพื่อเสริมสร้างรากฐานความเข้มแข็งขององค์กร ให้องค์กรชุมชนสามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นายแพทย์วิกรม สมจิตต์อารีย์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) กล่าวว่า

องค์กรพวกนี้เขาจะรู้อยู่แล้วว่าเขามีสิทธิ์เสนอโครงการต่างๆ เสนอปัญหาและความต้องการของเขาได้ แต่ต้องเป็นกลุ่มที่ถูกต้อง ที่เป็นนิติบุคคลทางกฎหมาย หรือเป็นกลุ่มที่กฎหมายรับรอง บางทีเราสนับสนุนในเรื่องงบประมาณ เครื่องไม้เครื่องมือ อย่างเช่น กลุ่มชมรมแอโรบิก ซึ่งเป็นกลุ่มออกกำลังกาย กลุ่มนี้เขาจะมีปัญหาในเรื่องของการเก็บเงินค่าคนที่มาเดินออกกำลังกาย ซึ่งแต่ก่อนเก็บคนละ 5 บาท เดิมนี่เลิกเก็บเพราะเราให้การสนับสนุนในเรื่องสถานที่ ค่าใช้จ่ายของวิทยากรนำเดิน ก็เป็นการแก้ปัญหาให้เขา ไม่ต้องมีการเก็บกับประชาชน แต่เราช่วยได้ตามอำนาจหน้าที่ของเราที่ทำได้นะ ไม่ใช่เราเอาเงินโยนไปให้เขา แต่เราจะจ่ายค่าใช้จ่ายในส่วนที่เราจ่ายได้

จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มของประชาชนในเขตเทศบาลในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยให้ความช่วยเหลือทางด้านสถานที่ อุปกรณ์เครื่องมือ รวมไปถึงงบประมาณในการดำเนินการที่เกินศักยภาพขององค์กรนั้นๆ เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องเป็นองค์กรที่มีการจดทะเบียนอย่างถูกต้องเท่านั้น เพื่อให้้องค์กรชุมชนดังกล่าวมีการดำเนินงานตามกฎหมายที่กำหนดไว้ รวมไปถึงการสร้างการยอมรับและความน่าเชื่อถือจากประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมขององค์กร

ชุมชนได้เพิ่มมากขึ้น หรือในกรณีของเทศบาลตำบลท่าตูมที่ให้การสนับสนุนองค์กรชุมชนตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงขั้นตอนการดำเนินการ เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นขาดความพร้อมในทุกๆด้าน

นางธิดารัตน์ ศาตะสมิต ปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม (2551) กล่าวว่า

เราจะช่วยในการรวมกลุ่มครั้งแรก คือเป็นตัวกลางในการประสานก่อน อย่างที่เพิ่งตั้งก็คือชมรมผู้สูงอายุ เราก็ช่วยเหลือทั้งด้านงบประมาณ อุปกรณ์ เจ้าหน้าที่เราด้วย เขาจะทำงานเองในรูปแบบคณะกรรมการ แต่เขาจะไม่มีวัสดุอุปกรณ์ ไม่มีกำลังคนในการทำ ก็จะมีเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนของเราช่วยต่างฝ่ายต่างช่วยเหลือซึ่งกันและกันเราก็ยังต้องอ้อมอยู่ เพราะถ้าปล่อยเขาไป เขาอาจจะทำไม่ได้ ทำไม่ไหว

นางธิดารัตน์ ศาตะสมิต ให้ความเห็นในประเด็นการให้ความช่วยเหลือองค์กรชุมชน ซึ่งให้ความช่วยเหลือองค์กรเหล่านั้นตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงขั้นตอนการดำเนินการ ถึงแม้ว่าในองค์กรจะมีรูปแบบการดำเนินการของคณะกรรมการก็ตาม แต่ก็ยังขาดศักยภาพในหลายๆด้าน ซึ่งเทศบาลยังคงต้องให้การช่วยเหลืออย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้้องค์กรเหล่านั้นสามารถดำรงอยู่ในชุมชนได้ เช่นเดียวกับกรณีของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดที่ให้การสนับสนุนส่งเสริมชมรมผู้สูงอายุจนในปัจจุบันนี้มีความเข้มแข็งสามารถดำเนินงานต่างๆได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นายสุเวช ชัยทองดี ปลัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (2551) กล่าวว่า “ชมรมผู้สูงอายุของเรารวมตัวกันเข้มแข็งที่สุด โดยมีการประชุมชมรมผู้สูงอายุทุกวันพุธที่สองของเดือน เพื่อพบปะสังสรรค์กัน เราก็จะไปช่วยเหลือในด้าน การตรวจสุขภาพ รวมถึงการให้ความรู้ต่างๆ กิจกรรมนันทนาการและเลี้ยงอาหาร อย่างน้อยคนแก่ที่เขาเกษียณเขาก็มาร่วม ซึ่งแต่ละครั้งประมาณ 500-600 คน” จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นและตั้งใจในการให้การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรชุมชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้องค์กรมีความเข้มแข็งและมีการดำเนินงานในกิจกรรมชุมชนอย่างต่อเนื่อง ทำให้การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในแต่ละครั้ง ได้รับความร่วมมือและการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบได้เป็นอย่างดี

สำหรับองค์กรชุมชนที่รวมตัวกันเพื่อการประกอบอาชีพนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆก็ให้การสนับสนุนส่งเสริมกับการรวมกลุ่มของประชาชนได้เป็นอย่างดี ซึ่งนอกจากการให้การช่วยเหลือในด้านอุปกรณ์ เครื่องมือและงบประมาณในการดำเนินการแล้ว ความรู้เฉพาะทางและการศึกษาดูงานก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การรวมกลุ่มประสบความสำเร็จ ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ให้การสนับสนุนการรวมกลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสินค้า OTOP หรือ

ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์มาโดยตลอด แต่การให้ความช่วยเหลือกลุ่มดังกล่าวนี้ ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการชุมชน เพื่อขอมติส่วนใหญ่ว่าเห็นสมควรต่อการให้การสนับสนุนหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการชุมชนอนุมัติเห็นชอบ ทางเทศบาลก็จะให้ความช่วยเหลือกลุ่มดังกล่าว ซึ่งนอกจากการให้ความช่วยเหลือทางทุนทรัพย์แล้ว เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีการนำสมาชิกในกลุ่มไปศึกษาดูงานในพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จเพื่อนำมาปรับใช้ในการดำเนินงานของกลุ่ม รวมไปถึงการจัดอบรมให้วิทยากรมาถ่ายทอดความรู้แก่สมาชิก เพื่อให้เกิดทักษะเพิ่มมากขึ้น เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกลุ่มต่างๆ ในการประกอบอาชีพได้เป็นอย่างดี นายเผ่าพงศ์ เซาว์พานิช ปลัดเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (2551) กล่าวเพิ่มเติมว่า “อย่างกลุ่มอาชีพในการผลิตผลิตภัณฑ์ดอกไม้จากพลาสติก เขาก็จะรวมกลุ่มกันแล้วของประมาณ เข้ามายังเทศบาลเพื่อให้ความช่วยเหลือกลุ่ม ที่นี้โครงการเหล่านั้น เราก็จะนำโครงการต่างๆ ที่เขาเสนอมาเข้าที่ประชุมคณะกรรมการชุมชน ให้ช่วยพิจารณา” หรือในกรณีโครงการให้ความช่วยเหลือการประกอบอาชีพของสมาคมคนตาบอดในจังหวัดกาฬสินธุ์นั้น ทางเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้รับประโยชน์อย่างมากกับการให้ความช่วยเหลือโครงการดังกล่าวนี้

นายจรัสวัฒน์ บุญเพิ่ม นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (2551) กล่าวว่า

เรามีความตั้งใจที่จะสนับสนุนให้เขารวมกลุ่มกัน อย่างสมาคมคนตาบอดนั้น ทางเทศบาลให้เงินอุดหนุน 5 หมื่นบาท ให้เขาไปทำเป็นนวดแผนโบราณตามอาชีพของเขา แล้วก็ส่งเสริมการประกอบอาชีพให้กับเขา เขาก็ตอบแทนเราด้วยการมาเป็นครูสอนวิชานวดแผนโบราณให้กับกลุ่มเยาวชนของเราต่อ โดยที่อยากให้นักเรียนไปนวดให้พ่อแม่ เวลาที่เยาวชนมาเข้าค่าย ก็เอาคนในสมาคมนี้มาช่วยสอน เป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงการได้รับประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย โดยที่สมาคมคนตาบอดได้รับเงินอุดหนุนจากเทศบาลใช้ในการดำเนินงานเพื่อประกอบอาชีพนวดแผนโบราณ ทำให้คนตาบอดมีอาชีพเพื่อใช้ในการดำรงชีวิต ในขณะที่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้รับประโยชน์จากการที่คนตาบอดมาเป็นวิทยากรในการสอนนวดให้กับเยาวชนในจังหวัดกาฬสินธุ์ ทำให้เยาวชนมีกิจกรรมทำที่เป็นประโยชน์และห่างไกลสิ่งอบายมุข เป็นการป้องกันปัญหาสังคมได้อีกทางหนึ่ง

กรณีท้องที่ชุมชนที่มีการรวมตัวของสมาชิกในการบริหารจัดการองค์กรที่เข้มแข็งอยู่แล้ว แต่การได้รับสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เป็นการเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถในการดำเนินงานขององค์กรได้เป็นอย่างดี ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลด่านซ้าย ที่มี

องค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ คือกลุ่มชุมชนห้วยกุง ที่มีความโดดเด่นในด้านการบริหารจัดการที่ดีภายในชุมชน เป็นชุมชนระดับ AA คือได้เงินรางวัลจากกองทุนหมู่บ้านอีกหนึ่งเท่าตัวคือ 2,000,000 บาท เป็นชุมชนตัวแทนจังหวัดเลยที่ติด 1 ใน 80 ชุมชนยอดเยี่ยมระดับประเทศที่เรียกว่า OVC หรือ OTOP Village Champion ซึ่งต้องเป็นชุมชนที่มีความโดดเด่นทั้งในด้านการท่องเที่ยว ศิลปวัฒนธรรมและผลิตภัณฑ์ OTOP หรือผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ สำหรับกลุ่มชุมชนห้วยกุงนั้นมีผลิตภัณฑ์จากไม้ไผ่ กระดาษพริ้ว ของที่ระลึกประเพณีผีตาโชน และมี Home Stay หรือที่พักนักท่องเที่ยวไว้รับรองผู้ที่มาเยี่ยมชมเยือนตำบลด่านซ้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวต่างประเทศที่เข้ามายังพื้นที่ตำบลด่านซ้ายเป็นจำนวนมาก นายสันติภาพ เชื้อบุญมี นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) กล่าวว่า “ชุมชนนี้เด่นทุกด้านอยู่แล้ว ประกวดอะไรก็ชนะหมด เขาได้รับรางวัลเยอะแยะมากมาย ทางเทศบาลก็แค่เข้าไปช่วยเหลือเรื่องเงินทุนเครื่องมือ เรื่องวิทยากรมาฝึกอบรมให้” จากการที่กลุ่มชุมชนดังกล่าวมีความโดดเด่นเป็นอย่างมาก ทำให้มีนักท่องเที่ยวมาเยี่ยมชมอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเทศกาลประเพณีผีตาโชน ทำให้เศรษฐกิจของตำบลด่านซ้ายเกิดความสะพัดมากยิ่งขึ้น ส่งผลดีต่อเทศบาลตำบลด่านซ้ายที่จะจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น

สิ่งที่ค้นพบจากการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชนที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันเอง คือ องค์กรชุมชนมีการบริหารจัดการที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เมื่อได้รับการช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การช่วยเหลือดังกล่าวไม่ได้เข้ามาในรูปแบบของการแทรกแซง แต่เป็นรูปแบบของการส่งเสริมและเกื้อหนุนให้องค์กรชุมชนสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน โดยปราศจากข้อจำกัดในด้านต่างๆ ก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมภายในชุมชนมากยิ่งขึ้น ความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกันนี้เสริมสร้างศักยภาพด้านทุนทางสังคมให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ต้องขอความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ ภายในชุมชน ก็จะได้รับความร่วมมือจากองค์กรชุมชนที่เป็นเครือข่ายอย่างเต็มกำลัง ส่งผลให้กิจกรรมหรือโครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น

2) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์แบบปฏิบัติการ รูปแบบการดำเนินการนั้นเป็นไปในลักษณะของความร่วมมือกันในการจัดกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนร่วมกัน โดยสมาชิกในกลุ่มองค์กรนั้น เป็นประชาชนในชุมชนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งขึ้นมา เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ นั้นเอง จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 9 แห่ง พบว่า องค์กรชุมชนที่จัดตั้งโดยองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งและมีส่วนสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น คือ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) อาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อสม.) นายแพทย์วิกรม สมจิตต์อารีย์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) กล่าวว่า “องค์กรที่มีความเข้มแข็งที่สุดของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ คือ อสม. ณ เวลานี้ อสม. ดีที่สุด ทางกลุ่มเข้ามาช่วยเหลือการทำงานของคณะกรรมการชุมชนทุกเรื่องเลย” เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลลำโรงทาบที่สร้างความสัมพันธ์กับ อสม. เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน “อสม. เป็นไม้เป็นมือให้กับเทศบาลได้เป็นอย่างดี กับกลุ่มเหล่านี้ก็เคยเกิดปัญหากันบ้าง แต่ก็ไม่ได้หนักหนาอะไร มันก็เกี่ยวกับตัวบุคคล ไม่ได้เกี่ยวกับส่วนรวม เราก็ใช้หลักการไกล่เกลี่ย การประนีประนอม เขาทะเลาะกัน เราก็ไปไกล่เกลี่ยให้ แต่กับทางเทศบาลและกลุ่มไม่เคยเกิดปัญหากัน เกิดขึ้นเฉพาะในกลุ่มเท่านั้น” นายบุญเที่ยง สาแก้ว ปลัดเทศบาลตำบลลำโรงทาบ (2551) ให้ความเห็นถึงการใช้หลักรัฐศาสตร์ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน เพื่อไม่ให้ปัญหาเหล่านั้นมีผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลลำโรงทาบ ผู้วิจัยมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน หรือ อสม. ขึ้นมาเพื่อให้เป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญร่วมกับกองสาธารณสุขของเทศบาลและหน่วยสาธารณสุขในพื้นที่ ในการให้บริการเรื่องสุขภาพอนามัยขั้นพื้นฐานของประชาชนในพื้นที่เขตความรับผิดชอบของเทศบาล ตลอดจนภารกิจด้านอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่เสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นอย่างมาก ในปัจจุบัน อสม. ได้รับค่าตอบแทนในการดำเนินการเดือนละ 600 บาท แม้ว่าจะไม่ใช่ค่าตอบแทนที่มากนัก แต่ก็ขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของ อสม. ได้เป็นอย่างดี

สำหรับอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หรือ อปพร. เป็นองค์กรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินงานร่วมกันในการรักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันบรรเทาสาธารณภัย โดยคัดเลือกประชาชนจากชุมชนต่างๆ ในเขตเทศบาล เพื่อเข้ามาอบรมเป็น อปพร. ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองเขาสองยอดมีการแต่งตั้งอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ขึ้นมา เนื่องจากในพื้นที่เขตเทศบาลเขาสองยอดยังไม่มีสถานีตำรวจ ทำให้เกิดปัญหาโจรกรรม อาชญากรรมในชุมชน และการมั่วสุมของกลุ่มวัยรุ่น เทศบาลเมืองเขาสองยอดได้จัดตั้งศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตำบลเขาสองยอด (อปพร.) และจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการร่วมในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการบริการชุมชน มีเจ้าหน้าที่ตำรวจ และ อปพร. ประจำอยู่ที่หน่วยเพื่อให้บริการประชาชนตลอด 24 ชั่วโมง

นายทวี ตรงกล้า สมาชิกสภาเทศบาลเมืองเขาสองยอด (2551) ให้ความเห็นในประเด็นนี้ไว้ว่า

ผมเป็นประธานศูนย์ อปพร. ก็จะมีการออกเวรยามทุกคืนเพื่อแก้ไขปัญหาในส่วนนี้ ศูนย์ อปพร. แห่งนี้ได้รับศูนย์ อปพร. ดีเด่นระดับเขตในจังหวัดกาฬสินธุ์ จุดเด่นของศูนย์นี้คือการทำงานช่วยเหลือชาวบ้านและเป็นเจ้าพนักงานช่วยเหลือตำรวจออกตรวจ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ตำรวจออกตรวจกับเราทุกคืน ในศูนย์ อปพร. ขณะนี้มีประมาณ 80 คน โดยทำการออกตรวจคืนละ 7-8 คน ในส่วนค่าใช้จ่ายนั้นทางเทศบาลเมืองเขาสองยอดจะเป็นผู้ดำเนินการ

ผู้วิจัยมองว่ารูปแบบการดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อยและการบริการชุมชนของเทศบาลเมืองเขาสองยอดสอดคล้องกับการดำเนินการของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ที่จัดทำโครงการ “สายตรวจจักรยาน” ขึ้น โดยมีอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หรือ อปพร. ทำหน้าที่เป็นสายตรวจจักรยาน และนายตรวจ เพื่อสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ป้องกันและลดปัญหาอาชญากรรม โจรกรรม ยาเสพติดและเพิ่มความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชน การดำเนินการจัดสายตรวจจักรยานคืนละ 1 ชุดๆละ 6 คน แบ่งเป็น 3 สายๆละ 2 คน ตั้งแต่เวลา 18.00-06.00 น. ของทุกวัน โดยประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ พร้อมทั้งให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานเป็นอย่างดี ผลสำเร็จของโครงการคือ ปัญหาอาชญากรรม โจรกรรม การมั่วสุมของวัยรุ่นและปัญหายาเสพติดในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ลดลงประมาณ 80 เปอร์เซ็นต์เมื่อเทียบกับก่อนมีสายตรวจจักรยาน นายจรัสวัฒน์ บุญเพิ่ม นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (2551) กล่าวว่า “โครงการสายตรวจจักรยานเป็นนวัตกรรมของเทศบาล เราให้ อปพร. ตรวจเวรยามตอนกลางคืน เพื่อดูแลรักษาความปลอดภัยของประชาชนในเขตเทศบาล”

ผู้วิจัยมองว่าอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หรือ อปพร. ในแต่ละท้องถิ่นเป็นกำลังพลฝ่ายพลเรือนที่มีความจำเป็นในการช่วยบรรเทาสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้นแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งให้ความสำคัญกับการดำเนินงานของ อปพร. เป็นอย่างมาก และเกิดเครือข่ายความร่วมมือในการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลเสิงสาง ที่มีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเสิงสางขึ้น ซึ่งประกอบด้วย 2 เทศบาลและ 6 องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อบริหารงานด้านป้องกันบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน จัดการฝึกอบรมเป็นหลักสูตรมาตรฐานเดียวกัน เป็นต้น ความสำเร็จดังกล่าวทำให้การรักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอเสิงสางประสบความสำเร็จ สามารถประหยังบประมาณในการดำเนินการและสามารถสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันในการกิจอื่นๆในโอกาสต่อไป

สิ่งที่ค้นพบจากการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชนที่จัดตั้งขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เกิดความร่วมมือในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นร่วมกัน ทำให้การดำเนินการดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสมาชิกกลุ่มต่างก็เป็นประชาชนในชุมชนนั่นเอง ทำให้เกิดความหวงแหนและต้องการรักษาผลประโยชน์ของตนเองในท้องถิ่น ก่อให้เกิดความมุ่งมั่นและตั้งใจในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานได้เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

5.4.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชน

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชน ในที่นี้หมายถึง องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวของประชาชนในชุมชนเพื่อดำเนินกิจกรรมหนึ่งในชุมชน และองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆในชุมชน สร้างประโยชน์อย่างมากกับการบริหารงานท้องถิ่น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) องค์กรชุมชนมีการบริหารจัดการที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพในการดำเนินกิจกรรมในชุมชนมากยิ่งขึ้น เมื่อได้รับการช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ อุปกรณ์เครื่องมือ สถานที่ดำเนินงาน และที่สำคัญที่สุดคืองบประมาณ ส่งผลให้องค์กรมีความเข้มแข็งและมีการดำเนินงานในกิจกรรมชุมชนอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมภายในชุมชนมากยิ่งขึ้น

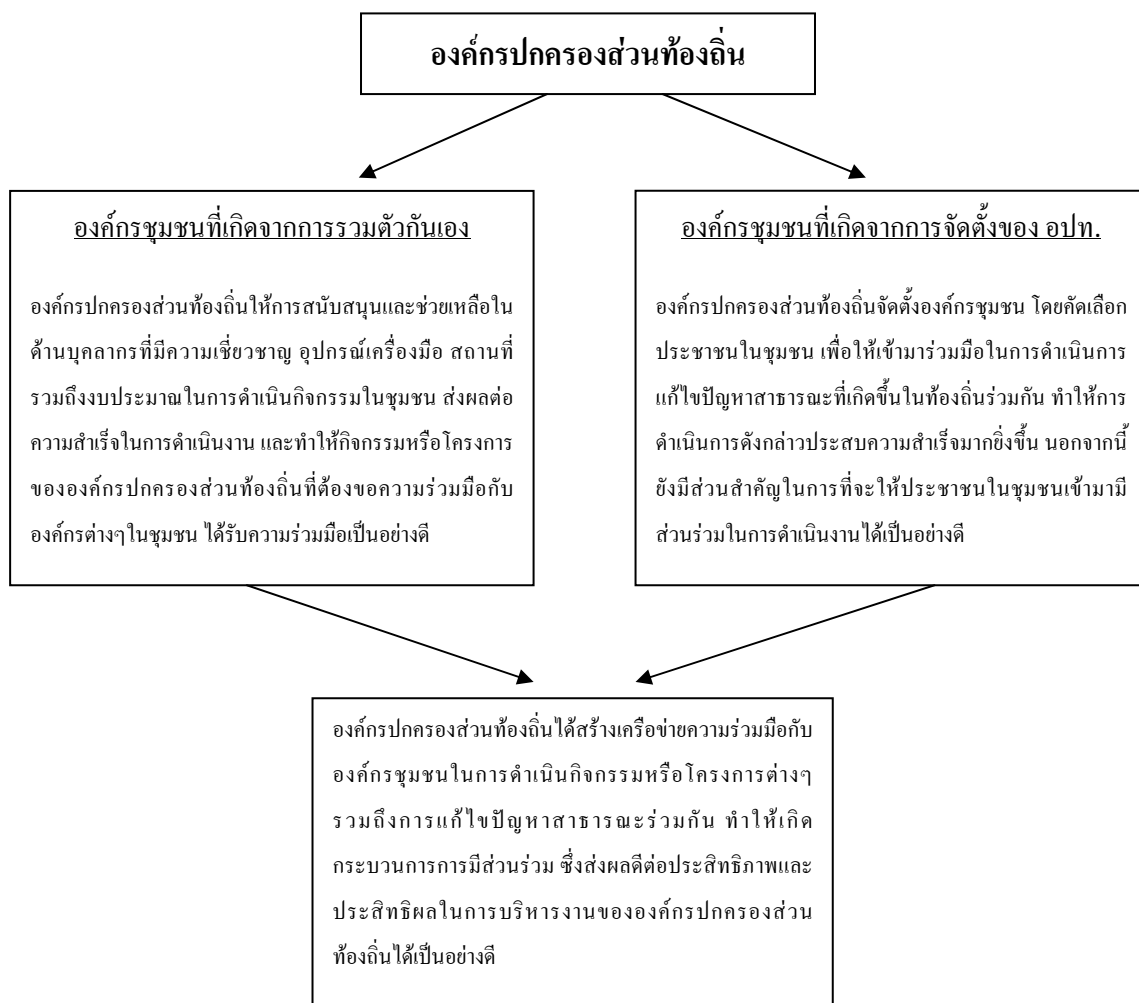
2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความร่วมมือและการเข้ามามีส่วนร่วมจากองค์กรชุมชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบที่เป็นเครือข่ายอย่างเต็มกำลัง ส่งผลให้กิจกรรมหรือโครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น

3) ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ จากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชนที่จัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานได้เป็นอย่างดี

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชนทั้งที่เกิดจากการรวมตัวกันเองและเกิดจากการจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถึงแม้ว่าจะสร้างคุณประโยชน์อย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากความสัมพันธ์นั้นมีมากเกินไป อาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย อาทิเช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชนที่เกิดจากรวมตัวกันเองมากเกินไป อาจเกิด

ปัญหาองค์กรชุมชนขอรับการช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีที่สิ้นสุด ส่งผลให้องค์กรชุมชนเหล่านั้นขาดศักยภาพในการบริหารจัดการตนเองที่เกิดประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระที่ต้องให้ความช่วยเหลือองค์กรชุมชนเหล่านั้น ทำให้สูญเสียงบประมาณและระยะเวลาเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการแต่งตั้งคนใกล้ชิดหรือห้วคะแนนเข้ามาร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหา สาธารณะที่เกิดขึ้นร่วมกัน อาจส่งผลเสียต่อการดำเนินการดังกล่าว เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นอาจไม่มีความมุ่งมั่นและตั้งใจในการปฏิบัติงานเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชน ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวให้มีความสมดุล เพื่อเสริมสร้างศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 9 แห่ง ผู้วิจัยได้นำมาสรุปเป็นต้นแบบสำหรับการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชนได้ดังนี้



ภาพที่ 5.3 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชน
ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุป การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชน ในที่นี้หมายถึง องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวของประชาชนในชุมชนเพื่อดำเนินกิจกรรมหนึ่งในชุมชน และองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆในชุมชน เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ กล่าวคือ ในส่วนความสัมพันธ์แบบที่เป็นทางการนั้น เทศบาลให้ความช่วยเหลือองค์กรชุมชนต่างๆทั้งด้านบุคลากร องค์ความรู้ อุปกรณ์เครื่องมือ และงบประมาณในการดำเนินการ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ต้องมีหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรใช้เป็นหลักฐานในการติดต่อประสานงานระหว่างองค์กร การให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนองค์กรชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทำให้้องค์กรชุมชนมีความเข้มแข็งและมีการดำเนินงานในกิจกรรมชุมชนอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดกระบวนการ

การมีส่วนร่วมในชุมชนมากยิ่งขึ้น และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ต้องขอความร่วมมือกับองค์กรต่างๆภายในชุมชน ก็จะได้รับความร่วมมือจากองค์กรชุมชนที่เป็นเครือข่ายอย่างเต็มกำลัง เป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกัน โดยที่ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เสริมสร้างศักยภาพด้านทุนทางสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้องค์กรชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยเทศบาลมีรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการด้วยเช่นกัน และเป็นความสัมพันธ์แบบร่วมปฏิบัติการ รูปแบบการดำเนินการนั้นเป็นไปในลักษณะของความร่วมมือกันในการจัดกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนร่วมกัน องค์กรชุมชนเหล่านี้จะเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ความสัมพันธ์แบบร่วมปฏิบัติการเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนั้น เกิดขึ้นภายหลังจากการให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการบ่อยครั้ง ทำให้เกิดความคุ้นเคยในลักษณะความสัมพันธ์ตัวเพิ่มมากขึ้น เป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมากกว่าในนามองค์กร โดยใช้โทรศัพท์เพื่อพูดคุยปรึกษาหารือกันเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงาน เพราะฉะนั้นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพการดำเนินงานในภารกิจต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

5.5 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGOs

องค์กรพัฒนาเอกชน หรือที่รู้จักกันในนาม NGOs นั้น เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ในการเคลื่อนไหวในการทำกิจกรรมต่างๆ ซึ่งส่วนมากเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนรวมและชุมชน ทำให้ภาพลักษณ์ขององค์กรพัฒนาเอกชนในสายตาของสาธารณชนนั้น ถูกมองทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ สำหรับภาพลักษณ์ในเชิงบวกนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทในการช่วยเหลือและให้บริการสังคม โดยไม่หวังผลประโยชน์ ในขณะที่ภาพลักษณ์เชิงลบขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ถูกมองว่าเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาในลักษณะแอบแฝงผลประโยชน์ ในประเด็นนี้ผู้วิจัยมองว่าองค์กรพัฒนาเอกชนในแต่ละองค์กรนั้นมีการผสมผสานสมาชิกหลายแขนงอาชีพ ทำให้เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์หลากหลาย ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือเป็นอย่างมาก หากองค์กรพัฒนาเอกชนมีความมุ่งมั่นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสังคมอย่างแท้จริง ก็จะเกิดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี

สำหรับการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรพัฒนาเอกชนนั้น เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากการประสานความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกันและเกิดการบูรณาการข้อเด่นของแต่ละองค์กร โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมทางด้านงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์รวมไปถึงสถานที่ในการดำเนินการต่างๆ ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนมีความมุ่งมั่นและความตั้งใจ ประกอบกับมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เป็นอย่างดี ซึ่งอาจก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกันจากทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารท้องถิ่นพบว่า เทศบาลกลุ่มตัวอย่าง 9 แห่งที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา นั้น ส่วนใหญ่ไม่มีกิจกรรมหรือโครงการที่ดำเนินการร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน มีเพียงเทศบาลเมืองสุรินทร์เท่านั้นที่มีการทำกิจกรรมหรือโครงการร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน

นายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสุรินทร์ (2551) กล่าวว่า

กับ NGOs ในพื้นที่นั้นผมค่อนข้างจะคุยได้อย่างสะดวกสบาย เพราะเป็น NGOs ที่มาด้วยความโปร่งใส หลักการก็คือเข้าหา เวลาที่เขามีปัญหา เราก็ช่วยเหลือ หลังจากนั้นเราก็จะถามว่าเขามีความพึงพอใจขนาดไหน และคิดขัดอะไร อยากให้เราช่วยเหลืออะไรบ้าง เวลาผมร้องขอคืนเขาก็ช่วยเราครับ คล้ายๆกับน้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยมองว่าอาจเนื่องด้วยพื้นที่ตั้งของเทศบาลเป็นเขตเศรษฐกิจ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมไม่รุนแรงมากนัก เพราะกิจกรรมส่วนใหญ่ขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้การปฏิสัมพันธ์กันระหว่างเทศบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชนจึงมีน้อย สำหรับโครงการของเทศบาลเมืองสุรินทร์ที่มีการดำเนินการร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน คือ โครงการตลาดนัดสีเขียวเมืองสุรินทร์

โครงการตลาดนัดสีเขียวเมืองสุรินทร์ เป็นอีกความเคลื่อนไหวหนึ่งขององค์กรพัฒนาเอกชนในจังหวัดสุรินทร์ที่ร่วมกับเทศบาลเมืองสุรินทร์ในการทำกิจกรรมทางสังคมและการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบท บนรากฐานความสามัคคีและดำเนินรอยตามวิถีชีวิตวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น โครงการดังกล่าวเริ่มดำเนินการครั้งแรกเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2546 ณ บริเวณสวนสาธารณะข้างวัดจุมพลสุทธาวาส โดยดำเนินการในรูปแบบของตลาดจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรจากแปลงเกษตรอินทรีย์ อาหารพื้นบ้าน ผลิตภัณฑ์แปรรูปจากสมุนไพร การแสดงศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น รวมทั้งเผยแพร่ความรู้และข่าวสารการพัฒนาผ่านเวทีเสวนาสาธารณะ

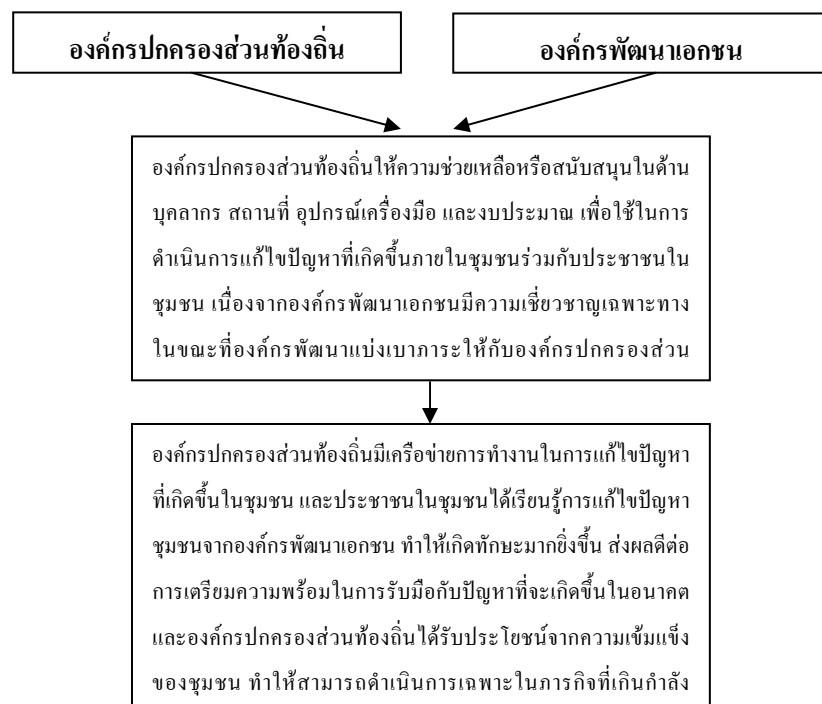
โดยจะมีการจัดต่อเนื่องกันทุกวันเสาร์ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นเวทีสาธารณะของภาคประชาชนในจังหวัดสุรินทร์ในการร่วมมือกันรักษาทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ภูมิปัญญาท้องถิ่นและสร้างความเข้มแข็งกับเศรษฐกิจชุมชน ผู้วิจัยมองว่าโครงการตลาดนัดสีเขียวเมืองสุรินทร์เป็นพื้นที่สาธารณะของภาคประชาชนในจังหวัดสุรินทร์ในการที่จะใช้ประโยชน์ทำกิจกรรมทางสังคม เป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์การทำงานร่วมกันตลอดจนเป็นพื้นที่กระจายผลผลิตเกษตรอินทรีย์ออกสู่ท้องตลาด ถือเป็นการสร้างทางเลือกใหม่ให้แก่ผู้บริโภคในเมืองได้มาบริโภคอาหารปลอดภัย ไร้สารเคมีตกค้างและช่วยสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรซึ่งเป็นเกษตรกรรวมทางเลือกใหม่ให้ดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ดังวิสัยทัศน์ของจังหวัดสุรินทร์ที่ว่า “เกษตรอินทรีย์เป็นเลิศ เปิดประตูอินโดจีน”

สิ่งที่ค้นพบจากโครงการตลาดนัดสีเขียวเมืองสุรินทร์คือ กระบวนการการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน จึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดและเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังเป็นการดึงดูดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น ในทางกลับกัน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับองค์กรพัฒนาเอกชน การแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นก็มักจะไม่มีประสิทธิผลสำเร็จ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดต่างๆมากมาย ดังเช่นกรณีของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา (ชาวชน, 2550) ที่ประสบปัญหาน้ำท่วมเรื้อรังมายาวนาน ขยะจำนวนมากลงไปอยู่ในท่อระบายน้ำ ทำให้ท่อน้ำอุดตัน ไม่สามารถระบายน้ำออกได้ทันช่วงเวลาฝนตก ส่งผลให้ชาวบ้านชุมชนป่าตองและชุมชนใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก ชาวบ้านไม่มีความเข้าใจในการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อมของชุมชนตนเอง ทั้งนี้หากมีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาให้ความช่วยเหลือชุมชน ปัญหาที่เกิดขึ้นก็จะได้รับการแก้ไขจากองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์หลากหลาย นอกจากนี้ชาวบ้านได้เรียนรู้การแก้ไขปัญหาชุมชนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้เกิดทักษะมากยิ่งขึ้น ส่งผลดีต่อการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชน จึงมีความจำเป็นอย่างมากต่อการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGOs ถึงแม้ว่าจะสร้างคุณประโยชน์อย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องอาศัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาชุมชนร่วมกัน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องศึกษาองค์กรพัฒนาเอกชนว่ามีรูปแบบการดำเนินกิจกรรมเคลื่อนไหวที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริงหรือมีวาระซ่อนเร้น เพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้้องค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จาก

ชุมชน ก็จะส่งผลเสียต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างรุนแรง เพราะหากองค์กรพัฒนาเอกชนเรียกร้องผลประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและได้รับการปฏิเสธ องค์กรเหล่านั้นอาจครอบงำและชี้นำชาวบ้านให้เป็นปฏิกิริยาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ชาวบ้านไม่เข้ามามีส่วนร่วมต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชำร่วยอาจก่อให้เกิดความรุนแรง การทำผิดกฎหมายและการทำให้เกิดความแตกแยกขึ้นในสังคมได้ในที่สุด ด้วยเหตุนี้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัศน์และการวิเคราะห์ผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหากเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 9 แห่ง ผู้วิจัยได้นำมาสรุปเป็นตัวแบบสำหรับการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรพัฒนาเอกชน ได้ดังนี้



ภาพที่ 5.4 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรพัฒนาเอกชน

กล่าวโดยสรุป การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและนอกพื้นที่รับผิดชอบเป็นความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรกับองค์กรมากกว่าที่จะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะความเป็นส่วนตัว ผู้วิจัยมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความเข้มแข็งและมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาชุมชน ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะช่วยเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการแบ่งเบาภาระให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วนของสังคมที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัศน์และความจริงใจในการให้ความช่วยเหลือทั้งด้านงบประมาณและกำลังคนกับองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ และต้องมีจิตวิทยาที่สูงในการดึงกลุ่มองค์กรดังกล่าว ให้เข้าร่วมแก้ไขปัญหาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้ เพราะฉะนั้นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรพัฒนาเอกชน จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

5.6 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคเอกชน

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทำเลที่ตั้งและชัยภูมิสำคัญที่เอื้อประโยชน์ต่อการสร้างความสัมพันธ์กับภาคเอกชนเป็นอย่างมาก เนื่องเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญ ประชากรหนาแน่นและเป็นเขตเศรษฐกิจ ทำให้มีผู้ประกอบการ นักธุรกิจ ร้านค้าต่างๆในพื้นที่เป็นจำนวนมาก เพราะฉะนั้นเทศบาลต้องอาศัยความได้เปรียบในส่วนนี้ในการสร้างเครือข่ายพันธมิตรร่วมกับภาคเอกชนในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินการ

นายพิริยะ พลวัน ปลัดเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) ให้ความเห็นถึงพันธกิจที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างความสัมพันธ์กับภาคเอกชน เพื่อเสริมสร้างศักยภาพการบริหารงานเทศบาลให้เกิดประโยชน์สูงสุดไว้ว่า

เทศบาลมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ ความสัมพันธ์กับภาคเอกชนตามความเห็นผมอยากให้มามากเลย ในเขตเทศบาลมีห้างร้าน เอกชน ผู้มีฐานะ หลักการอยู่ร่วมกันผมว่าสังคมจะน่าอยู่ ถ้าผู้ที่แข็งแรงและมีความแข็งแกร่งกว่ามีน้ำใจ มีความเมตตาอารี ภาคเอกชนเป็นภาคที่มีกำลังทรัพย์เยอะ เพราะฉะนั้นทางเทศบาลควรที่จะมุ่ง

เข้าไปขอความร่วมมือไม่ร่วมมือในเรื่องกิจกรรมที่เกี่ยวกับสาธารณะประโยชน์ต่างๆ
 อยากให้มีความสัมพันธ์เพื่อที่จะดึงศักยภาพของเขา ถ้าให้ผมมองปัจจุบัน
 ความสัมพันธ์ค่อนข้างห่าง ยังน้อยไปแต่ก็ยังมียู้งางเทศบาลควรที่จะดึงความ
 ร่วมมือกับภาคเอกชนให้มากกว่านี้

นอกจากนี้การสร้างเครือข่ายพันธมิตรร่วมกับภาคเอกชนนอกพื้นที่เขตเทศบาล ก็มีส่ว
 สำคัญต่อการบริหารงานเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประเพณี
 วัฒนธรรมหรือการจัดกิจกรรมใหญ่ๆระดับประเทศ เพราะภาคเอกชนเหล่านั้นมีจุดแข็งทางด้านทุน
 ทรัพย์ ซึ่งมีส่วนช่วยเหลือการสนับสนุนทางด้านงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน
 การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประหยัดงบประมาณที่
 ต้องใช้ในการจัดกิจกรรมต่างๆ ได้เป็นจำนวนมาก ทำให้สามารถนำงบประมาณในส่วนนั้นไปใช้
 ในการทำกิจกรรมหรือโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นได้ในโอกาสต่อไป

5.6.1 ลักษณะการสร้างความสัมพันธ์กับภาคเอกชน

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคเอกชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่เทศบาลนั้น
 มี 2 ลักษณะ คือ แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในส่วนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการนั้น เมื่อมี
 กิจกรรมหรือโครงการที่ต้องขอความร่วมมือหรือการสนับสนุนจากนักธุรกิจ ผู้ประกอบการ ร้านค้า
 ต่างๆ ในพื้นที่รวมถึงภาคเอกชนนอกพื้นที่นั้น ทางเทศบาลก็จะออกหนังสือหรือเอกสารทาง
 ราชการไปยังภาคเอกชนนั้นๆ ส่วนความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ คือ เทศบาลใช้ความสัมพันธ์
 ผ่านผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีความสัมพันธ์ส่วนตัวโดยใช้การโทรศัพท์เพื่อพูดคุยปรึกษาหารือ หรือการ
 ขอความช่วยเหลือในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ “ส่วนใหญ่เป็นความสัมพันธ์ในนามส่วนตัวมากกว่า
 องค์กร เขามาขอความช่วยเหลือเราก็ให้เขาไป เทศบาลมีความพร้อมเรื่องอุปกรณ์ บุคลากร ส่วน
 เราเวลาว่างงานอะไร เราก็ขอร่วมบริจาค แลกเปลี่ยนช่วยเหลือกัน” นายสิรินเทพ ร่วมพัฒนา
 นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลท่าตูม (2551) ให้ความเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับภาคเอกชนที่เป็น
 ในลักษณะส่วนตัวมากกว่าแบบเป็นทางการ นอกจากนี้นายกเทศมนตรีกลุ่มตัวอย่างที่ผู้วิจัยทำการ
 สัมภาษณ์ ส่วนใหญ่ก่อนที่จะมาดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบอาชีพเป็นนักธุรกิจมาก่อน ทำ
 ให้มีความรู้จักคุ้นเคยกับนักธุรกิจ ผู้ประกอบการ ร้านค้าต่างๆ ในพื้นที่เป็นอย่างดี หรือมีความเป็น
 เครือญาติกับภาคเอกชนดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องพึ่งพา
 ความร่วมมือกับภาคเอกชนเกิดความสะดวกและประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี

5.6.2 วิธีการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานร่วมกับภาคเอกชน

ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยแบ่งวิธีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน ดังนี้

1) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์แบบร่วมปฏิบัติการ กล่าวคือ เป็นรูปแบบความร่วมมือที่มีการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนต่างต้องตระหนักว่า ได้มีผลประโยชน์ร่วมกันจากการสร้างความร่วมมือดังกล่าว โดยที่ภาคเอกชนอาศัยความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางด้านบุคลากร อุปกรณ์และรูปแบบการบริหารจัดการที่เป็นระบบ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยความเข้มแข็งทางด้านทุนทรัพย์และการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลด่านซ้าย จังหวัดเลย ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จทางด้านการบริหารจัดการตลาด ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเกิดปัญหาความขัดแย้งกับผู้ประกอบการขึ้นบ่อยครั้ง นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลด่านซ้ายจึงดำเนินการสร้างความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับผู้ประกอบการในตลาดขึ้น โดยการจัดตั้งกลุ่มผู้ประกอบการ และให้อำนาจในการบริหารจัดการ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รวมไปถึงการพัฒนาตลาดให้ถูกสุขลักษณะ เพื่อรองรับการเข้าใช้บริการของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลด่านซ้าย

นายสันติภาพ เชื้อบุญมี นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) กล่าวว่า

ตลาดเป็นสิ่งที่ปัญหามากที่สุด แต่ของเราไม่มีปัญหา เพราะเรามีการจัดตั้งกลุ่มผู้ประกอบการ และให้เขาบริหารจัดการกันเอง ซึ่งเป็นแนวคิดผม ดีกว่าที่ผมนั่งไปทะเลาะกับพ่อค้าแม่ค้า ให้เขาทะเลาะกันเอง แต่เราต้องให้อำนาจเขาพอสมควร ในการจัดการถ้าเขามีศักยภาพสามารถทำได้ ก็ให้เขาทำไป เราก็ต้องคอยดูด้วย ตลาดสดผมสะอาดนะ ทำหลายได้หลายอย่าง นอกจากขายของแล้ว ยังใช้รับบริจาคเลือดก็ได้ และทำกิจกรรมต่างๆ ก็ได้

นายสันติภาพ เชื้อบุญมี กล่าวถึงการสร้างความสัมพันธ์กับผู้ประกอบการ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน รวมถึงสร้างความเข้มแข็งในกลุ่มผู้ประกอบการจากการที่มีการบริหารจัดการตนเอง

จำเอกเขมพงศ์ ทองแก้ว ปลัดเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) กล่าวเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าวว่า

สำหรับผู้ประกอบการตลาดนั้น เมื่อก่อนทางเทศบาลไปจัดการ จัดระเบียบต่างๆ ก่อนข้างจะมีปัญหา เราก็เอาพ่อค้าแม่ค้าในนั้นตั้งเหมือนกับเป็นคณะกรรมการ ชุมชนบริหารจัดการกันเอง ตั้งกติกากัน จัดระเบียบกันเอง จนได้รางวัลตลาด 5 ดาว เมื่อก่อนนั้น เกิดปัญหาความขัดแย้งกัน เป็นปัญหาเรื้อรัง แต่ตอนนี้เทศบาลไม่ต้องไปไกล่เกลี่ยแล้ว เราก็ส่งเสริมเขา พาไปศึกษาดูงานในตลาดที่ประสบความสำเร็จ และมีวิทยากรจากโรงพยาบาลมาให้ความรู้เรื่องสุขอนามัย ทำอย่างไร ถึงจะปลอดภัยทั้งผู้ขายและผู้ซื้อโดยที่เวลาได้รับรางวัลมา อย่างเช่น ได้เงินรางวัล 2.5 ล้านบาท ทางเทศบาลก็เชิญให้ไปรับรางวัลด้วย กลับมาก็นำเงินจำนวนนั้นมานั่งคุยกันว่า จะใช้ในการทำและปรับปรุงอะไรบ้าง ผลสรุปเราก็ตกลงยกให้ตลาดทั้งหมด ให้เขาจัดการกันเอง

จากคำกล่าวข้างต้นเห็นได้ชัดว่าเทศบาลตำบลด่านซ้ายให้ความสำคัญกับการสร้างความสัมพันธ์กับภาคเอกชนเป็นอย่างมาก ดูได้จากความมุ่งมั่นและตั้งใจที่จะให้ตลาดของเทศบาลมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และได้มีการกู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล หรือ กสท. เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 3,900,000 บาท เพื่อปรับปรุงและพัฒนาตลาด รวมถึงการจัดสรรงบประมาณในการบริหารจัดการของกลุ่มผู้ประกอบการ ส่งผลให้ตลาดของเทศบาลตำบลด่านซ้ายชนะเลิศการประกวดตลาดมาโดยตลอด รวมไปถึงการได้รับรางวัลที่สองระดับประเทศ จากการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ทำให้ได้เงินรางวัลมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมของเทศบาลได้มากยิ่งขึ้น

นอกจากเทศบาลตำบลด่านซ้ายจะให้ความสำคัญกับผู้ประกอบการในเขตพื้นที่เทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการในตลาดสดแล้ว ทางเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ก็เห็นความสำคัญเช่นเดียวกัน

นายแพทย์วิกรม สมจิตต์อารีย์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) กล่าวว่า

เราร่วมมือกับผู้ประกอบการในตลาดสด จัดตั้งกลุ่มผู้ประกอบการตลาดสดขึ้น และเราก็ให้การสนับสนุน เราคิดว่าเขามีกิจกรรมต่อเนื่องมัย ถ้าเกิดพัฒนาการมันไม่ต่อเนื่องเราก็หยุด ทางเทศบาลสนับสนุนนอกจากงบประมาณแล้ว เราสนับสนุนในทุกๆ อย่าง เช่นสถานที่อุปถัมภ์ บุคลากร การให้ความรู้ทางวิชาการ คำแนะนำ หรืออาจจะเป็นอะไรที่เป็นการช่วยเหลือแบบไม่เป็นทางการ บางทีการฝากลูกฝากหลานก็มีบ้าง

สิ่งที่ค้นพบจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคเอกชนของเทศบาลตำบลด่านซ้ายและเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ คือ เป็นรูปแบบความร่วมมือที่มีการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน เทศบาลและภาคเอกชนต่างตระหนักว่าได้มีผลประโยชน์ร่วมกันจากการสร้างความร่วมมือดังกล่าว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน คือ ลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากอดีตที่ผ่านมา รวมไปถึงการสร้างความเข้มแข็งและความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการในการบริหารจัดการจากการได้รับมอบอำนาจการตัดสินใจต่างๆ จากทางเทศบาล ตลอดจนได้รับการสนับสนุนและความช่วยเหลือทางด้านงบประมาณ อุปกรณ์ บุคลากร รวมไปถึงได้รับการอบรมจากวิทยากรที่มีความเชี่ยวชาญ ทำให้กลุ่มผู้ประกอบการที่จัดตั้งขึ้นโดยเทศบาลและผู้ประกอบการต่างๆ ในพื้นที่นั้น มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังพบว่า มีเทศบาลบางแห่งที่มีการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการตลาดให้มีความมั่นคงและยั่งยืน โดยมีการจัดตั้งเป็นกองทุนผู้ประกอบการ เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประกอบการในการประกอบอาชีพ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลด่านซ้าย จ.อุดรธานี ผู้ริเริ่มโครงการจัดตั้งกองทุนผู้ประกอบการ ให้เหตุผลถึงการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวไว้เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการในการประกอบอาชีพ และป้องกันปัญหาการกู้เงินนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงเกินจริง โดยทางเทศบาลตำบลด่านซ้ายให้การช่วยเหลือในการจัดตั้งกองทุนผู้ประกอบการเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 200,000 บาท และให้ผู้ประกอบการในตลาดทำการถือหุ้น โดยต้องรู้ถึงศักยภาพและสถานะของตนเองว่าในแต่ละวันนั้น สามารถชำระค่าถือหุ้นได้มากน้อยเพียงใด โดยทางเทศบาลกำหนดไว้หุ้นละ 10 บาท สำหรับการปล่อยกู้ให้ผู้ประกอบการนั้น เทศบาลดูจากเงินออมที่ผู้ประกอบการแต่ละคนทำการออมกับเทศบาลไว้ อย่างเช่น หากผู้ประกอบการออมเงินได้ 10,000 บาท ทางเทศบาลก็จะให้กู้เป็นจำนวน 3 เท่าของเงินออม สถานะเงิน 30,000 บาทที่ผู้ประกอบการกู้ออกไปนั้น ผู้ประกอบการสามารถกำหนดการผ่อนชำระได้ แต่ไม่เกิน 1 ปี โดยทางเทศบาลนำดอกเบี้ยมาคูณจำนวนเงินต้นและทำการหารเป็นวัน เพื่อให้ผู้ประกอบการชำระเงินในแต่ละวัน และให้กลุ่มผู้ประกอบการคัดเลือกบุคคลที่สามารถเก็บเงินดังกล่าวได้ โดยทางเทศบาลกำหนดเป็นพื้นที่ เพื่อความสะดวกในการจัดเก็บ ในช่วงแรกของการดำเนินการนั้น ทางเทศบาลให้กองคลังมาดูแลรับผิดชอบในส่วนนี้ สำหรับผู้ที่ออมกับกองทุนดังกล่าวจะมีการให้เงินปันผลเหมือนกับกองทุนอื่นๆ ปัจจุบันกองทุนผู้ประกอบการของเทศบาลตำบลด่านซ้ายมีเงินทั้งสิ้น 2,000,000 บาท รูปแบบการดำเนินการดังกล่าวนี้ เป็นการสร้างรากฐานที่เข้มแข็งให้กับกองทุนผู้ประกอบการในอนาคตเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากในช่วงแรกของการดำเนินการ ทางเทศบาลเป็นเจ้าภาพในทุกขั้นตอนและให้ผู้ประกอบการเรียนรู้ระบบการบริหารจัดการอย่างค่อยเป็นค่อยไป และเมื่อผู้ประกอบการมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการด้วย

ตนเองได้แล้วนั้น เทศบาลจึงให้อิสระและอำนาจในการตัดสินใจต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ การดำเนินการของเทศบาลตำบลลำโรงทาบในโครงการกองทุนผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับผู้ประกอบการนั้นจึงเต็มไปด้วยประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง

2) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกัน รูปแบบการดำเนินการนั้นเป็นในลักษณะของการขอรับการสนับสนุนและการช่วยเหลือจากภาคเอกชนทั้งในและนอกพื้นที่เขตเทศบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับภาคเอกชนที่คั่นั้น ส่วนใหญ่จะต้องมีประเพณี วัฒนธรรมหรือการจัดการแข่งขันกีฬาต่างๆ ที่สร้างชื่อเสียงให้กับพื้นที่ อย่างเช่น เทศบาลตำบลด่านซ้าย จังหวัดเลย มีประเพณีผีตาโขนที่มีชื่อเสียงระดับโลก ทำให้นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่ให้ความสนใจในประเพณีผีตาโขนมาเยี่ยมชมเป็นจำนวนมาก จำเอกเขมพงศ์ทองแก้ว ปลัดเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) กล่าวว่า “ประเพณีผีตาโขน ทางเทศบาลตั้งงบประมาณเอาไว้หลายแสนอยู่นะ มีสปอนเซอร์เป็นตัวเสริมอย่างหนึ่งในกิจกรรมหลายๆ อย่าง ตรงนี้ท่านนายกเป็นผู้ประสานงานขอสปอนเซอร์”

นายสันติภาพ เชื้อบุญมี นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) ให้ความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นนี้ไว้ว่า

ปีที่แล้วใช้งบประมาณจัดงานผีตาโขนล้านกว่าบาท งบประมาณที่เราตั้งไว้ 400,000 บาท เราก็ไปขอความช่วยเหลือจากภาคเอกชนระดับประเทศ พวกไวไว มามา เบียร์สิงห์ เบียร์ลิโอ เราก็มีการจัดลานเบียร์ให้ และก็มีออกร้านอาหาร พื้นบ้าน นอกจากนี้ตอนจัดงานเวลาเดินผ่านร้านค้าต่างๆ ในเขตเทศบาลก็มีน้ำ ให้บริการริมข้างทาง คอยรับแขกที่มาท่องเที่ยว

กรณีประเพณีการแข่งขันเรือชิงถ้วยพระราชทานระดับประเทศ ซึ่งเทศบาลตำบลท่าตูม จังหวัดสุรินทร์เป็นเจ้าภาพทุกปี และต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการจัดกิจกรรมเป็นจำนวนมาก ซึ่งต้องขอความช่วยเหลือจากภาคเอกชนในการสนับสนุนการจัดประเพณีการแข่งขันเรือชิงถ้วยพระราชทานระดับประเทศในแต่ละครั้ง “การจัดงานแข่งเรือเราใช้เงินประมาณ 3-4 ล้านบาท แต่งบของเทศบาลมีแค่ 800,000 บาท ก็เลยต้องไปขอจากสปอนเซอร์ให้มากๆ พวกโตโยต้า ทรูมูฟระดับประเทศ ก็จะให้การสนับสนุนและมีการตั้งเงินรางวัลด้วย ถ้าเราไม่ได้ภาคเอกชนมาช่วย เราก็แย่ เพราะเราใช้งบค่อนข้างสูง ” นางธิดารัตน์ ศาตะสมิต ปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม (2551) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการขอรับการสนับสนุนจากภาคเอกชนเพื่อใช้ในการดำเนินการจัดประเพณีการแข่งขันเรือชิงถ้วยพระราชทานระดับประเทศ นอกจากนี้งานประเพณีดังกล่าวยังช่วยให้เศรษฐกิจ

ในเขตเทศบาลดีขึ้น เพราะมีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากเข้ามาใช้ชีวิตอยู่ในเขตเทศบาลเป็นจำนวนหลายวัน

สิ่งที่ค้นพบจากการขอรับการสนับสนุนและการช่วยเหลือจากภาคเอกชนของเทศบาลตำบลด่านซ้ายและเทศบาลตำบลท่าตูมคือ ภาคเอกชนเหล่านั้นจะอาศัยช่องทางการจัดประเพณีผีตาโชนและประเพณีการแข่งเรือชิงถ้วยพระราชทานฯ ในการให้การสนับสนุนช่วยเหลืองบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแลกกับการได้ประชาสัมพันธ์ร้านค้าหรือผลิตภัณฑ์ให้ประชาชนได้ทราบ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการจัดกิจกรรมดังที่กล่าวมานั้น ก็ยากที่จะให้ภาคเอกชนให้การสนับสนุน เพราะขึ้นชื่อว่าธุรกิจ ต้องมีผลประโยชน์แลกเปลี่ยนกัน ในลักษณะ Win-Win ในประเด็นนี้ผู้วิจัยมองว่า ภาคเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เขตเทศบาลควรมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) เพราะหากผู้ประกอบการต้องการให้ธุรกิจของตนดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ควรหันมาใส่ใจต่อวิถีชีวิตของท้องถิ่นที่ธุรกิจเข้าไปตั้งอยู่ เมื่อท้องถิ่นสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ก็ย่อมส่งผลต่อธุรกิจของตน และต่อการอยู่ดีมีสุขของประชาชนในท้องถิ่นด้วย เพราะฉะนั้นการเกื้อกูลกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน รูปแบบการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ดังสุภาษิตไทยที่ว่าน้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า จึงมีส่วนเสริมสร้างศักยภาพการบริหารงานเทศบาลและการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืน

3) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์แบบการจ้างเหมา การจ้างเหมาในระดับท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคเอกชน โดยที่หน่วยงานที่ตกลงหรือสัญญาว่าจะดำเนินการจัดการกับปัญหาหรือจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทหลักในการลงมือปฏิบัติและรับผิดชอบต่อผลสำเร็จ (หรือความล้มเหลว) ของงานที่จะเกิดขึ้น ในกรณีเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เปรียบเสมือนผู้ว่าจ้าง (Principal) ซึ่งจะทำหน้าที่กำกับดูแลให้หน่วยงานผู้รับเหมา (Contractor) ดำเนินการตามที่ได้ตกลงกันไว้ (วิระศักดิ์ เครือเทพ, 2550: 87) ผู้วิจัยมองว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นทางการ เป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่อาศัยความได้เปรียบจากการที่ภาคเอกชนมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานได้ดีและมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้อจำกัดต่าง ๆ มากมาย ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองสุรินทร์ ที่ประสบปัญหาขยะล้นเมืองและสถานที่กำจัดขยะเดิมของเทศบาลเมืองสุรินทร์ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากได้รับการต่อต้านจากชาวบ้านพื้นที่ใกล้เคียงที่ประสบปัญหาหมอกควันและน้ำเสีย ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่เคยให้ความช่วยเหลือได้ขอยกเลิกการให้บริการกำจัดขยะของเทศบาลเมืองสุรินทร์ ทำให้เป็นวาระสำคัญของเทศบาลเมืองสุรินทร์ที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นผลสำเร็จให้จงได้

นายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสุรินทร์ (2551) กล่าวว่า

ปัญหาการกำจัดขยะเป็นปัญหาอย่างมากสำหรับเทศบาล พื้นที่ที่เราใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ เราก็ไปดูว่าชาวบ้านเดือดร้อนเรื่องอะไร และควรแก้ไขให้เขาอย่างไรบ้าง สิ่งที่เราทำอยู่คือเราจัดคณะแพทย์ พยาบาลไปตรวจรักษาโรคและอำนวยความสะดวกในเรื่องไฟฟ้าที่เขาขอ แต่เราไม่สามารถใช้งบประมาณไปอื่นนอกเขตของเราได้ ที่มันมากมายเราก็ทำไม่ได้ ไม่รู้ว่าจะหาข้อระเบียบข้อไหนไปทำ เราจึงช่วยเหลือได้แค่เรื่องเล็กๆ น้อยๆ

จากคำกล่าวนี้เห็นได้ชัดว่าเทศบาลสุรินทร์ให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่ใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ และให้ความช่วยเหลือชาวบ้านตามกำลังความสามารถที่เทศบาลสามารถกระทำได้ เพื่อแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนของประชาชน แม้ว่าจะเป็นนอกเขตพื้นที่ให้บริการของเทศบาลเมืองสุรินทร์ก็ตาม

ในประเด็นการกำจัดขยะของเทศบาลเมืองสุรินทร์นั้น นายเกียรติศักดิ์ โชติภักดิ์ ปลัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ (2551) กล่าวเพิ่มเติมว่า “ที่ผ่านมา เราไปทิ้งขยะนอกพื้นที่ ไปไกลถึงบุรีรัมย์ ทำให้เสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ตอนนี้เราก็จ้างเอกชนเพื่อไม่ให้มีขยะตกค้าง การที่จะทำโครงการอะไร เราก็ต้องมีการศึกษาดูก่อน เพราะแต่ละโครงการใช้เงินเป็นจำนวนมาก” ปัจจุบันเทศบาลเมืองสุรินทร์เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาบริหารจัดการขยะแทนตั้งแต่กระบวนการเก็บ คัดแยก กำจัดและการใช้ประโยชน์จากขยะ โดยใช้โรงฆ่าสัตว์เป็นที่พักขยะเพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นในภายหลัง ในขณะที่สถานที่กำจัดขยะเดิมจะทำการแก้ไข ปรับปรุงพร้อมกำจัดขยะโดยวิธีการสมัยใหม่ที่ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาทางด้านมลภาวะ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่

ผู้วิจัยมองว่าการจ้างเหมาภาคเอกชนในการดำเนินการแทนเทศบาลนั้น เป็นกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นกระบวนการที่เน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ ทำให้ปัญหาการกำจัดขยะที่เรื้อรังมาอย่างยาวนานสามารถแก้ไขปัญหาคือได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่เทศบาลไม่ต้องดำเนินการเอง เพราะการแก้ไขปัญหาคือของเทศบาลหลายๆ แห่ง อาทิเช่น เทศบาลนครระยองและเมืองพัทยา ต่างก็จ้างเหมาเอกชนในการดำเนินการเช่นเดียวกัน ทำให้เทศบาลเมืองสุรินทร์สามารถดำเนินการด้านกิจการสาธารณะอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ โดยที่ไม่ต้องกังวลถึงปัญหาคือขยะล้นเมืองดังเช่นที่ผ่านมา ในทางกลับกัน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับ

ภาคเอกชนด้วยการจ้างเหมาเอกชนให้ดำเนินการแทน ปัญหาขยะก็ไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลคลองวาฬ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (สำนักงานจังหวัดประจวบคีรีขันธ์, 2552) มีปริมาณขยะในเขตเทศบาลเป็นจำนวนมาก เฉลี่ยวันละประมาณ 4 ลูกบาศก์เมตร และไม่สามารถจัดหาที่สำหรับทิ้งขยะถาวรได้ เนื่องจากได้รับการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ หากเทศบาลตำบลคลองวาฬเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาบริหารจัดการขยะแทน ปัญหาขยะล้นเมืองก็จะได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรภาคเอกชน จึงมีความจำเป็นอย่างมากต่อการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.6.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการสร้างความสัมพันธ์กับภาคเอกชน

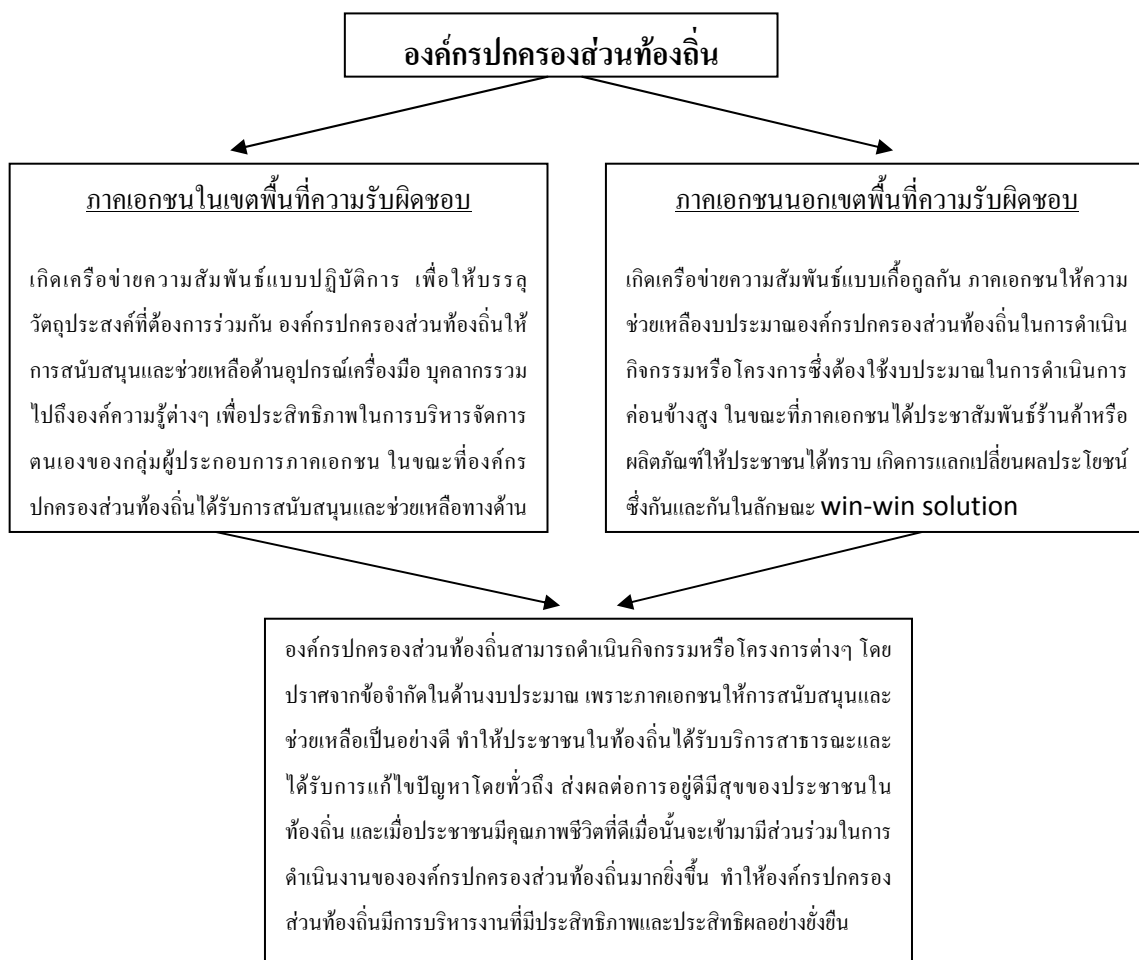
การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนทั้งในและนอกพื้นที่เขตความรับผิดชอบ สร้างประโยชน์อย่างมากกับการบริหารงานท้องถิ่น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- 1) สร้างความเข้มแข็งให้กับภาคเอกชนในพื้นที่กับการเข้ามามีส่วนร่วมกับการในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ร่วมกับเทศบาล ส่งผลให้กลุ่มองค์กรภาคเอกชนสามารถบริหารจัดการตนเองได้เป็นอย่างดี
- 2) เทศบาลได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาคเอกชนทั้งในและนอกพื้นที่ในการจัดกิจกรรมหรือดำเนินโครงการต่างๆ ทำให้ประหยัดงบประมาณของเทศบาลได้เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้สามารถนำงบประมาณไปใช้ในการบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น
- 3) สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการสาธารณะของเทศบาลที่ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากข้อจำกัดในการดำเนินการและขาดความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน การจ้างเหมาภาคเอกชนซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์มากมาย จึงมีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน ถึงแม้ว่าจะสร้างคุณประโยชน์อย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากพึ่งพาความสัมพันธ์ดังกล่าวมากเกินไป อาจส่งผลกระทบต่อศักยภาพด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากหากไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาคเอกชนที่เป็นเครือข่ายกันดังเช่นที่ผ่านมา ย่อมก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้หากต้องการให้กิจกรรมหรือโครงการมีการดำเนินการได้อย่างมี

ประสิทธิภาพเหมือนช่วงที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณจากส่วนอื่นเพื่อมาชดเชยส่วนดังกล่าวที่ไม่ได้รับจากภาคเอกชน ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูญเสียโอกาสในการที่จะพัฒนาท้องถิ่นในส่วนอื่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรลดการพึ่งพาจากภาคเอกชนให้น้อยลง และจำเป็นต้องเร่งสร้างวินัยทางการคลัง โดยพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีเพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวให้มีความสมดุล เพื่อเสริมสร้างศักยภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 9 แห่ง ผู้วิจัยได้นำมาสรุปเป็นตัวแบบสำหรับการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคเอกชน ได้ดังนี้



ภาพที่ 5.5 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคเอกชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุป การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคเอกชนทั้งในและนอกพื้นที่ที่รับผิดชอบ เป็นความสัมพันธ์ทั้งในลักษณะแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ กล่าวคือ ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการนั้น เป็นความร่วมมือที่ให้ความสำคัญกับการใช้เอกสารทางราชการและการมีลายลักษณ์อักษร เช่น การทำหนังสือเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากภาคเอกชนในการทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ เพื่อใช้เป็นหลักฐานสำหรับภาคเอกชน ในขณะที่ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนั้น ส่วนใหญ่เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะส่วนตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกเทศมนตรี ซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีกับภาคเอกชน ย่อมส่งผลให้การขอความช่วยเหลือต่างๆ สะดวกมากยิ่งขึ้น การที่เทศบาลจะพัฒนาและบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ทุกภาคส่วนในสังคมต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนและกระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเอกชน ซึ่งมีศักยภาพสูงกว่าภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม ควรยึดหลัก

คุณธรรมและต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) เป็นอย่างมาก เพราะหากผู้ประกอบการต้องการให้ธุรกิจของตนดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ควรหันมาใส่ใจต่อวิถีชีวิตของท้องถิ่นที่ธุรกิจเข้าไปตั้งอยู่ เมื่อท้องถิ่นสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ก็ย่อมส่งผลต่อธุรกิจของตน และต่อการอยู่ดีมีสุขของประชาชนในท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ความชำนาญในการดำเนินงานของภาคเอกชน ก็มีส่วนช่วยเหลือการบริการสาธารณะและการแก้ไขปัญหาของเทศบาล ในลักษณะของการจ้างเหมาเอกชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน ความสัมพันธ์ดังกล่าว เสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ผู้วิจัยมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บทบาทการดำเนินการของผู้บริหารท้องถิ่นควรมีลักษณะของนักประสานงานสิบทิศ ในการระดมทุนจากภาคเอกชนในหลายๆพื้นที่ เพื่อให้เข้ามาสนับสนุนงบประมาณ เพื่อที่จะนำงบประมาณส่วนนั้นไปดำเนินการด้านกิจการสาธารณะ เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ เพราะฉะนั้นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน จึงเป็นสิ่งที่สำคัญต่อประสิทธิภาพการบริหารงานเทศบาลและการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืน

5.7 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ

เป็นที่ทราบกันดีว่า นักการเมืองและพรรคการเมืองระดับชาติได้เข้ามาแทรกแซง ควบคุม กลไกภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการส่งตัวแทนของตนเองหรือให้การสนับสนุนกลุ่มการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่มาจากกลุ่มผลประโยชน์ในระดับพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นผู้รับเหมา นักธุรกิจ มาเฟียท้องถิ่น เป็นต้น ในการเข้าไปบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการสร้างระบบอุปถัมภ์แบบใหม่ เพื่อรองรับและแสวงหาผลประโยชน์เพื่อกลุ่มตนเอง เพราะกลุ่มบุคคลเหล่านี้ค่อนข้างทรงพลังทั้งกำลังอำนาจและกำลังเงิน ซึ่งรูปแบบดังกล่าวนี้มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การผูกขาดทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเบ็ดเสร็จทางอำนาจในการบริหารจัดการในท้องถิ่น (อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, 2551: 151-152)

จากคำกล่าวข้างต้นทำให้ทราบว่าในปัจจุบัน การเมืองระดับชาติได้เข้ามาข้องเกี่ยวกับการเมืองในระดับท้องถิ่นมากขึ้น จึงปฏิเสธไม่ได้เลยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกแทรกแซง ควบคุมจากนักการเมืองระดับชาติหรือพรรคการเมืองระดับชาติไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง เพราะฉะนั้นจึงอยู่ที่บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งว่า จะสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติเหล่านั้นอย่างไร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการ

บริหารงานท้องถิ่น จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารท้องถิ่นของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง พบว่าเทศบาลส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวพันกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ โดยเป็นความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ ในลักษณะของความสัมพันธ์ส่วนตัวของนายกเทศมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่เทศบาล ซึ่งมีรายละเอียดของการสร้างความสัมพันธ์ดังต่อไปนี้

เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ นายกเทศมนตรี คือ นายจรรุวัฒน์ บุญเพิ่ม มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติแบบส่วนตัว เนื่องจากมีพี่เขยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน (Partylist) พรรคพลังประชาชน (ในขณะนั้น) แต่ก็ไม่ได้เข้ามาแทรกแซงการทำงานของนายจรรุวัฒน์แต่อย่างใด “ไม่ค่อยได้เจอกัน คืออยู่กันคนละฝ่าย ทำงานกันคนละฝ่าย เขาเป็นนักการเมืองก็จริง แต่ก็ไม่มีอำนาจที่จะมาเกื้อหนุนเรา” นายจรรุวัฒน์ บุญเพิ่ม นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (2551) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่ไม่ได้ถูกแทรกแซงหรือการได้รับความช่วยเหลือจากนักการเมืองระดับชาติแม้ว่าจะมีความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ดีก็ตาม ตลอดจนนักการเมืองระดับชาติคนอื่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ก็ไม่ปรากฏว่านายจรรุวัฒน์ บุญเพิ่มจะมีความสนิทสนมกับใครเป็นพิเศษ จากคำถามข้างต้นพอจะอนุมานได้ว่าบทบาทของนายจรรุวัฒน์ บุญเพิ่มมีการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ไม่แสดงออกว่ามีความสัมพันธ์แนบแน่นกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติเป็นพิเศษ ซึ่งส่งผลดีกับการที่จะสามารถเข้าร่วมทำงานได้กับทุกฝ่าย

เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ นายกเทศมนตรี คือ นายแพทย์วิกรม สมจิตต์อารีย์ อดีตนายแพทย์ซึ่งทำงานในพื้นที่มานาน ชาวบ้านเห็นผลงานจากการดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ที่รับผิดชอบด้านสาธารณสุขที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก ทำให้ได้รับการผลักดันจากสมาชิกกลุ่มกลุ่มก้าวหน้าให้สู้ศึกชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ทั้งที่ไม่ได้เป็นหัวหน้ากลุ่มแต่อย่างใด หรืออาจเรียกว่า “นายกนอมินี” ก็ไม่ผิด นอกจากนี้นักกลุ่มก้าวหน้า ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นมีสายสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองระดับชาติตระกูลชิดชอบมาอย่างยาวนาน อิทธิพลของตระกูลดังกล่าวจึงได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารงานเทศบาลเมืองบุรีรัมย์

นายแพทย์วิกรม สมจิตต์อารีย์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) กล่าวว่า

เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัว อย่างเช่นให้वानทำงานให้เขาบ้าง เราก็ทำงานให้เขาบ้าง จะเป็นลักษณะอย่างนี้มากกว่า กับ สส นั้น งานในพื้นที่เราก็ทำงานให้เขา ส่วนนักการเมืองระดับประเทศ เราก็ให้วานเขาบ้าง ใช้ระบบพึ่งพากัน เกี่ยวกับเรื่องการอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ ผมมีความสัมพันธ์กับบุคคลเหล่านั้นในนามส่วนตัว มากกว่าที่จะทำในนามองค์กร ระดับองค์กรไม่มีเลย

นายแพทย์วิกรม สมจิตต์อารีย์ ให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับการสร้างความสัมพันธ์กับ นักการเมืองระดับชาติซึ่งเป็นการสัมพันธ์แบบเป็นส่วนตัวบนพื้นฐานการแลกเปลี่ยน ผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน แม้ว่าจะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะส่วนตัว แต่เป็น ประโยชน์อย่างยิ่งกับการบริหารงานเทศบาล โดยที่เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ได้รับประโยชน์จากการ อำนาจความสะดวกต่างๆ ของนักการเมืองระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดึงงบประมาณเพื่อมา พัฒนาท้องถิ่น ในขณะที่นักการเมืองระดับชาติได้รับความช่วยเหลือจากเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ในการ ดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆในพื้นที่เขตเทศบาล ทำให้ประชาชนในพื้นที่เห็นผลงานและ สร้างคะแนนนิยมได้เป็นอย่างดี “เรามองว่าเราเป็นหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการ เพราะฉะนั้นการ ช่วยเหลือก็ต้องอยู่ในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ เช่น สิ่งไหนที่อำนวยความสะดวกเขาได้โดยไม่ น่าเกลียด เป็นไปตามขั้นตอน ก็ยอมรับได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องอื่นที่ไม่ถูกต้องก็ไม่เคยให้ความช่วยเหลือ” นายพิริยะ พลวัน ปลัดเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) ให้ความเห็นเกี่ยวกับบรรทัดฐานที่สำคัญของ เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ในการที่จะให้ความช่วยเหลือนักการเมืองระดับชาติ โดยยึดหลักความถูกต้อง และธรรมาภิบาล

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด นายกเทศมนตรี คือ นายบรรจง โฆษิตจิรนนท์ นับว่าเป็นบุคคลที่มี อิทธิพล และกว้างขวางเป็นอย่างมาก ไม่เฉพาะแต่ในจังหวัดร้อยเอ็ดเท่านั้น แต่หากยังรวมถึง ระดับชาติ เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับนักการเมืองและพรรคการเมือง ระดับชาติหลายคน เพราะนายบรรจง โฆษิตจิรนนท์เป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด ร้อยเอ็ด สังกัดพรรคชาติไทย และเป็นอดีต ส.ส. กลุ่ม 16 ซึ่งมีสมาชิกคนสำคัญ ที่มีชื่อเสียงของ แวดวงการเมือง เช่น นายเนวิน ชิดชอบ นายสวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ ฯลฯ นอกจากนี้ นายบรรจงยังเป็น เพื่อนสนิทของนายอนุรักษ์ จูริมาศ อดีตรัฐมนตรีหลายกระทรวงจากพรรคชาติไทย และมีศักดิ์เป็น พี่เขยของนายอนุรักษ์อีกด้วย ให้ความสัมพันธ์ระหว่างนายบรรจง โฆษิตจิรนนท์ ในฐานะ ผู้บริหารท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด กับนายอนุรักษ์ จูริมาศ ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรซึ่งรับผิดชอบพื้นที่เขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ได้รับการ พิจารณางบประมาณจากโครงการที่เสนอไปยังกระทรวงต่างๆ มีความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น

นายบรรจง โฆษิตจิรนนท์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (2551) กล่าวว่า

ความสัมพันธ์กับนักการเมืองช่วยได้มากเลย คือ สมัยก่อนยังไม่มีกระจาย อำนาจที่ชัดเจนแบบนี้ เรื่องงบประมาณหรือเรื่องอะไรต่างๆเพิ่งมาชัดเจนเมื่อปี 45 ก่อนหน้านั้นเราต้องอ้างอิง เราต้องอาศัย สส ในพื้นที่หรือรัฐมนตรี ซึ่งจะขอ

งบประมาณมาให้ ในช่วงที่ผมเป็นนายกเทศมนตรีใหม่ในปี 38 นั้น สิ่งที่ทำให้สมัยที่สองผมไม่มีคู่แข่งเลย คือผมมีโครงการพัฒนาบึงปลาชัย ซึ่งได้รับงบประมาณจากพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นรัฐบาลในขณะนั้น เราต้องอาศัยจากงบประมาณเหล่านี้ เพราะเราใช้เงินจำนวนมากเหลือเกิน ถ้าพึ่งเราไม่ไหว การทำงานท้องถิ่นมันต้องอาศัยการประสานงาน นายกต้องเป็นคนประสานงานที่ดี ต้องมีเครือข่ายมาก ต้องมีเพื่อนฝูงเยอะ เพราะฉะนั้นถ้าใครมีเครือข่ายมาก ก็จะมีโอกาสที่ดีกว่าที่จะขอความช่วยเหลือหรือการประสานงาน การเชื่อมโยง ผมว่ามันมากกว่า คนที่มีพรรคพวกน้อย มีเครือข่ายน้อย ก็ไปไกลไม่ได้ ทำงานใหญ่ลำบาก

นายสุเวช ชัยทองดี ปลัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (2551) ให้ความเห็นในประเด็นเดียวกันนี้ไว้ว่า

ของเราก่อนข้างจะโชคดี ถ้าเทียบกับเมื่อก่อน อย่างท่านอนุรักษ์ จูริมาศ ท่านก็เป็นเพื่อนกับท่านนายบรจง แล้วผลงานต่างๆที่เราได้มานั้น จะมาในลักษณะการช่วยเหลือจากที่อื่น อย่างเช่น การพัฒนาชุดดอกกุหลอง เราก็ได้จากกรมพาณิชย์นาวี โดยที่ท่านอนุรักษ์เป็นรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ อยู่ งบประมาณก็ผ่านกรมชลประทาน กรมต่างๆ ในลักษณะนี้ ก็เหมือนกับพิพิธภัณฑสถานสัตว์น้ำ เป็นแห่งที่สองของประเทศที่คู่กับบึงฉวาก จังหวัดสุพรรณบุรี เป็นงบประมาณที่ท่านอนุรักษ์จัดสรรมา เพราะฉะนั้นของเราก่อนข้างจะโชคดีกว่าที่อื่น เมืองร้อยเอ็ดไม่สิ้นคนดี รัฐมนตรีก่อนข้างที่จะลงมาช่วยพัฒนาบ้านเมือง

จากคำกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยมองว่าเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้รับประโยชน์อย่างมากจากการที่มีความสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองและพรรคการเมืองระดับชาติ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ส่วนตัวของนายบรจง โนภัยจิรนนท์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดกับนายอนุรักษ์ จูริมาศ อดีตรัฐมนตรีหลายกระทรวงจากพรรคชาติไทย ซึ่งนายบรจงใช้ความสัมพันธ์ดังกล่าวในการดึงงบประมาณต่างๆ จากกระทรวงที่นายอนุรักษ์ จูริมาศเป็นรัฐมนตรี ทำให้เกิดผลงานโดดเด่นมากมาย อาทิเช่น การพัฒนาบึงปลาชัยที่เป็นสัญลักษณ์ของจังหวัดร้อยเอ็ดให้เป็นสวนสาธารณะที่ประชาชนในจังหวัดร้อยเอ็ดได้ใช้ประโยชน์ในการทำกิจกรรมต่างๆมากมาย รวมถึงการสร้างพิพิธภัณฑสถานสัตว์น้ำที่ใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศรองจากบึงฉวากของจังหวัดสุพรรณบุรี เป็นต้น โครงการต่างๆเหล่านี้ส่งผลให้การเลือกตั้งในแต่ละครั้ง กลุ่มการเมืองของนาย

บรรจไม่มีคู่แข่งและได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ความมุ่งมั่นและตั้งใจของนายกเทศมนตรียังทำให้เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นเทศบาลที่มีความน่าอยู่อย่างยั่งยืนและได้รับรางวัลต่างๆจากองค์กรที่ได้รับความน่าเชื่อถือ อาทิเช่น รางวัลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล และรางวัลพระปกเกล้า เป็นต้น

เทศบาลเมืองสุรินทร์ นายกเทศมนตรี คือ นายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ อดีตเกษตรกรชื่อดังในจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งทำงานการบริการสังคมมาอย่างยาวนาน ทำให้มีความคุ้นเคยและเป็นที่ชื่นชอบของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์เป็นอย่างดี การที่เป็นคนที่มีชื่อเสียงและมีประวัติที่ดี ทำให้ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเมืองสุรินทร์ และมีความสัมพันธ์อันดีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์ สังกัดพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นรัฐบาลในขณะนั้น

นายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสุรินทร์ (2551) กล่าวว่า

การเลือกตั้งปี 47 เราใช้ชื่อกลุ่มไทยรักไทย พอมีปัญหาในเรื่องการเมืองระดับชาติ เราก็เปลี่ยนมาใช้ชื่อว่า กลุ่มรักษ์สุรินทร์ กลุ่มไทยรักไทยเป็นชื่อกลุ่มที่ไม่สงวนลิขสิทธิ์นะ เพราะเราเป็นสมาชิกของพรรคไทยรักไทยอยู่แล้ว หลังจากที่ไทยรักไทยประสบปัญหาเราก็ไม่สามารถใช้ชื่อนี้ได้ เนื่องจากว่าถูกเพิกถอนสิทธิ์ การที่สังกัดพรรคไทยรักไทยก็สามารถเชื่อมโยงกันได้ ชูชัย เกษม รู้จักกันหมด แต่ถ้าถามนะวันนี้ต่างคนต่างไปอยู่กันคนละพรรค มันก็ตอบไม่ได้หรือท่อนะครับว่าสัมพันธ์ภาพส่วนตัวมันก็ไม่เท่าไรหรือ แต่คนหนึ่งไปอยู่พรรครัฐบาล คนหนึ่งไปอยู่พรรคฝ่ายค้าน มันก็เลยแปลกๆ

นายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ ให้ความเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับพรรคการเมืองระดับชาติ ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างเด่นชัดกับนักการเมืองและพรรคการเมืองระดับชาตินั้นมีผลทั้งในทางบวกและทางลบ กล่าวคือหากนักการเมืองและพรรคการเมืองระดับชาติเป็นพรรครัฐบาลก็จะได้รับการช่วยเหลือในการดึงงบประมาณเพื่อมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นได้รวดเร็ว และเป็นการประหยัดงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดึงงบประมาณอุดหนุนที่นอกเหนือจากงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง ทำให้มีผลงานเป็นรูปธรรมชัดเจน แต่ในทางกลับกันหากนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ด้วยนั้นไม่ใช่พรรครัฐบาล การได้รับการพิจารณางบประมาณก็จะเสียเปรียบ ทำให้ผลงานหรือโครงการต่างๆ ไม่มีความโดดเด่น อาจส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนนิยมได้ในอนาคต

เทศบาลเมืองเขาสงมขอนแก่น นายกเทศมนตรี คือ นางสาวสายใจ เลิศวิริยะประภา มีความเป็นกลางทางการเมือง เทศบาลเมืองเขาสงมขอนแก่นจึงเป็นเอกเทศไม่ขึ้นตรงต่อนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ แต่ก็ยังมีความสัมพันธ์กันอยู่บ้างและไม่ปรากฏว่านางสาวสายใจมีความสัมพันธ์กับบุคคลใดเป็นพิเศษ

นายณรงค์ ศรีธรรมมา ปลัดเทศบาลเมืองเขาสงมขอนแก่น (2551) กล่าวว่า

ส.ส. ในพื้นที่ให้การสนับสนุนท้องถิ่นค่อนข้างดี คนเก่าก็จะมีคุณพริ้งศักดิ์ วรรณปัญญา เพราะแกอยู่เขตนี้ ส่วนมาก ส.ส. ไม่ค่อยรับผิดชอบข้ามเขตหรอก การเมืองลพบุรี 3-4 สมัยที่ผ่านมาหลากหลายกลุ่ม มีทั้งชาติไทย ประชาธิปัตย์ ตอนหลังมาเหลือสอง ไทยรักไทยกับประชาธิปัตย์ และมาผูกขาดเป็นไทยรักไทย ครั้งล่าสุดหลากหลายอีกแล้ว มีชาติไทยเข้ามาด้วย คนลพบุรียึดตัวบุคคล

จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงสภาพการเมืองในจังหวัดลพบุรีที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และอาจส่งผลต่อการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลเมืองเขาสงมขอนแก่นกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติที่รับผิดชอบพื้นที่ที่เทศบาลเมืองเขาสงมขอนแก่นตั้งอยู่ ถึงแม้ว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้จะไม่แนบแน่นเหมือนกับพื้นที่อื่นๆ แต่ก็ทำให้เทศบาลเมืองเขาสงมขอนแก่นสามารถทำงานร่วมกับทุกกลุ่มการเมืองหรือทุกฝ่ายได้เป็นอย่างดี

เทศบาลตำบลด่านซ้าย นายกเทศมนตรี คือ นายสันติภาพ เชื้อบุญมี มีความเป็นกลางทางการเมือง แต่ก็ยังมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติอยู่บ้าง โดยที่นายสันติภาพ เชื้อบุญมี นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) ให้เหตุผลถึงความสัมพันธ์นี้ว่า “อยู่การเมืองต้องมีพรรคพวก ไม่มีใครเล่นการเมืองแล้วอยู่เฉยๆได้หรอก” และด้วยนายสันติภาพเป็นบุตรของนายสะดวก เชื้อบุญมี อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเลย ซึ่งมีบารมีอย่างมากในจังหวัดเลย จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีความสัมพันธ์แบบส่วนตัวกับนักการเมืองในจังหวัดเลยที่เคยร่วมงานหรือให้การสนับสนุนนายสะดวก แต่ก็ไม่ปรากฏว่านายสันติภาพมีความสัมพันธ์กับบุคคลใดเป็นพิเศษ และไม่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติแต่อย่างใด แม้ว่าพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในจังหวัดเลย ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคพลังประชาชน (ในขณะนั้น) ทุกเขตเลือกตั้งทั่วทั้งจังหวัดก็ตาม “ผมว่าการเมืองต้องช่วยเหลือกัน Win-Win นอกจากช่วยเหลือเรื่องวัสดุอุปกรณ์ต่างๆแล้ว ก็เคยมาขอให้เป็นคะแนนเสียงบ้าง ผมก็ให้การช่วยเหลือในนามส่วนตัว ผมรักใคร่รักเป็นการส่วนตัว” นายสันติภาพ เชื้อบุญมี นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) กล่าวถึงการสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติทั้งลักษณะแบบเป็นทางการและไม่เป็น

ทางการ กล่าวคือ ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการนั้น นักการเมืองระดับชาติมาติดต่อขอความช่วยเหลือกับเทศบาลตำบลด้านซ้ายในนามองค์กร ในขณะที่แบบไม่เป็นทางการนั้น นักการเมืองระดับชาติมาขอความช่วยเหลือนายสันติภาพ เชื้อบุญมีในนามบุคคล เป็นความสัมพันธ์แบบส่วนตัว ซึ่งก็เป็นในลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

เทศบาลตำบลท่าตูม นายกเทศมนตรี คือ นายสิรินเทพ ร่วมพัฒนา มีเครือข่ายเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสุรินทร์หลายคน เพราะตระกูลร่วมพัฒนาเป็นตระกูลเก่าแก่และมีบทบาทสำคัญต่อการเมืองจังหวัดสุรินทร์มาอย่างยาวนาน การสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติมีทั้งในลักษณะแบบเป็นทางการและแบบไม่เป็นทางการ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นในลักษณะไม่เป็นทางการมากกว่า นางธิดารัตน์ ศาตะสมิต ปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม (2551) กล่าวว่า “ความสัมพันธ์มีทั้งแบบการร่วมงาน การประสานงานและก็เป็นแบบส่วนตัว เพราะที่ท่าตูมเขาจะอยู่กันเป็นพี่น้อง คือ สส ก็เป็นพี่ชายท่านนายก ท่านก็สนิทกัน ท่านยรรยงเป็นอา ส่วนมากก็จะสนิทกัน สนิททั้งในนามส่วนตัวและในนามเทศบาล” “การขอความช่วยเหลือถ้าระดับสูงหน่อยต้องหาผู้ใหญ่ ก็ให้ท่านประสานให้ ท่านก็ไม่ได้มาขอความช่วยเหลืออะไร มันก็จะ เป็น step ทางการเมืองกันไป ประสานงานร่วมมือกันทำงานในพื้นที่” นายสิรินเทพ ร่วมพัฒนา นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลท่าตูม (2551) อธิบายถึงการใช้ความสัมพันธ์ลักษณะส่วนตัวในการขอความร่วมมือกับนักการเมืองระดับชาติ ในการดำเนินการภารกิจที่นอกเหนือขอบเขตของเทศบาล รวมไปถึงการประสานความร่วมมือในการทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ เพื่อประชาชนในพื้นที่เขตเทศบาลตำบลท่าตูมให้อยู่ดีมีสุข

เทศบาลตำบลเสิงสาง นายกเทศมนตรี คือ นางสาวสุวรรณ คุประทุมศิริ มีความสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนางจิตรวรรณ หวังศุภกิจโกศล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่เขตเทศบาลตำบลเสิงสางและเป็นอดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเสิงสางหลายสมัย ทำให้นางจิตรวรรณมีความผูกพันและเกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบลเสิงสางทั้งในลักษณะเป็นทางการและไม่เป็นทางการ นางสาวสุวรรณ คุประทุมศิริ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเสิงสาง (2551) กล่าวว่า “อดีตนายกเทศมนตรีซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็น สส ให้ความร่วมมือในการประสานงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่น” “สส จิตรวรรณ หวังศุภกิจโกศล ได้จัดสรรงบประมาณในด้านโครงสร้างพื้นฐานมาให้” นางวรรณภา ร.ฤทธิ์บุญ ปลัดเทศบาลตำบลเสิงสาง (2551) ให้ความเห็นในประเด็นเดียวกันนี้ นอกจากนี้นางวรรณภา ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า “มีการให้ข้อมูลปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อขอความร่วมมือประสานงบประมาณแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อน เช่น ภัยน้ำท่วม ภัยแล้ง เบียดผู้สูงอายุ เป็นต้น” จากคำกล่าวนี้ทำให้ทราบว่า การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลตำบลเสิงสางกับ

นักการเมืองระดับชาตินั้น เป็นไปในลักษณะเกื้อกูลกันและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ทางเทศบาลตำบลเสิงสางได้ประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ในขณะที่นักการเมืองระดับชาติได้รับทราบข้อมูลความเดือดร้อนของประชาชน จากเอกสารที่ทางเทศบาลตำบลเสิงสางรวบรวมไว้ ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ทำให้เกิดการ แก้ไขปัญหาท้องถิ่นร่วมกัน เพื่อบรรเทาความทุกข์ร้อนของประชาชน และการสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

เทศบาลตำบลลำโรงทาบ นายกเทศมนตรี คือ นายทศพล สุรพงษ์พิพัฒนะ มีความเป็น การทางการเมือง สามารถเข้าได้กับทุกกลุ่มการเมือง แต่จะมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองจากพรรคพลังประชาชน (ในขณะนั้น) เป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่รับผิดชอบพื้นที่ เขตเทศบาลตำบลลำโรงทาบ

นายทศพล สุรพงษ์พิพัฒนะ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลลำโรงทาบ (2551) กล่าวว่า

ผมค่อนข้างเป็นกลางทางการเมือง สามารถเข้าได้กับทุกฝ่าย เข้าได้หมด ไม่ต้องไป มีพรรคหรือกรับ มีแต่พวก เป็นพวกกันหมด เพราะการเมืองทุกระดับต้องมี พวก ถึงจะเล่นการเมืองได้ อย่าไปสร้างศัตรู ผมสร้างเครือข่ายกับนักการเมือง ระดับชาติได้เป็นอย่างดีผมสนิทกับ สส มานิตย์ สังข์พุ่ม และ สส ชรรยง ร่วม พัฒนา พรรคพลังประชาชน

นายทศพล สุรพงษ์พิพัฒนะกล่าวถึงความสามารถในการสร้างเครือข่ายกับนักการเมือง ระดับชาติได้เป็นอย่างดี รวมถึงการวางตัวที่สำคัญสำหรับวงการการเมือง ซึ่งต้องไม่สร้างศัตรู เพราะศัตรูในวันนี้อาจเป็นพรรคพวกเดียวกันในวันข้างหน้าอาจเป็นได้

เทศบาลตำบลลำโรงทาบได้รับประโยชน์จากการสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมือง ระดับชาติ โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวของนายกเทศมนตรี ทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ลงพื้นที่เป็นจำนวนมาก นายทศพล สุรพงษ์พิพัฒนะ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลลำโรงทาบ (2551) อธิบายถึงขั้นตอนการดำเนินการเสนอโครงการไว้ว่า “เราทำโครงการผ่านจังหวัด และฝาก ลำเนาให้ สส ไป ท่านก็นำไปดำเนินการให้ โครงการลงมาเยอะเลยครับ เป็นโครงการพื้นฐานลงมา อย่างเช่น ขอดถนน ขุดลอกคลอง ก็ผ่านงบอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษของกรมส่งเสริมฯ โดยผ่าน ทาง สส ถ้าผ่าน สส จะง่ายกว่าเราไปขอจากกรมโดยตรง” จากคำกล่าวนี้ทำให้เห็นว่าหากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ที่ดีกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ ทั้งใน

ลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการแล้วนั้น ก็จะสร้างโอกาสในการเสนอโครงการและได้รับการพิจารณาได้สะดวกมากยิ่งขึ้น

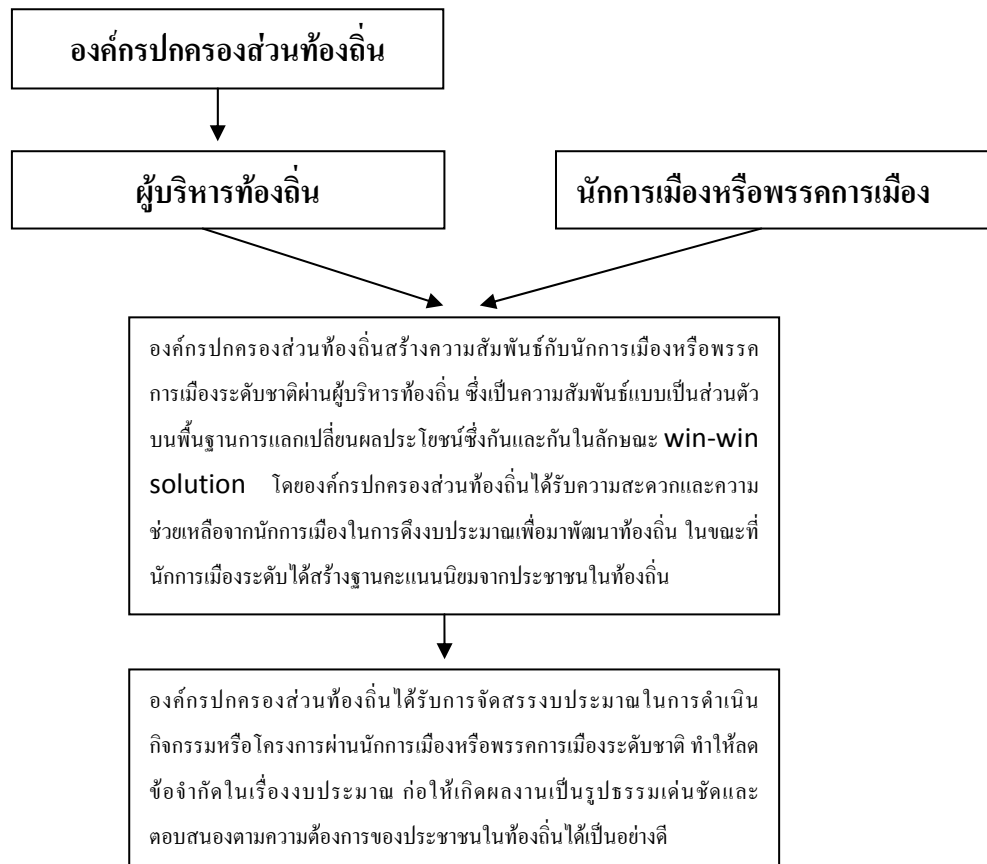
จากการที่เทศบาลตำบลลำโรงทาบได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อทำโครงการต่างๆ มากมายนั้น ทางเทศบาลให้เกียรติแก่นักการเมืองระดับชาติที่เอื้อเพื่อโครงการต่างเหล่านั้น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบ “ผมพยายามพูดให้ชาวบ้านฟังเสมอว่า โครงการนี้เป็นโครงการที่ผลักดันโดย สส เวลาเราประชุมชาวบ้าน เราก็จะให้เกียรติคนที่ช่วยผลักดันลงมา และบางทีเราก็ให้เกียรติเขาตรงที่ว่า เมื่อทำโครงการก่อสร้างเสร็จ ก็ทำพิธีเปิดและให้เขามาเป็นประธานหน่อย เป็นการให้เกียรติกันเท่านั้นเอง” นายทศพล สุรพงษ์พิพัฒนะ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลลำโรงทาบ (2551) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการให้เกียรตินักการเมืองระดับชาติ ผู้วิจัยมองว่า เป็นการได้ประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย หรือ Win-Win Solution กล่าวคือ ทางนักการเมืองระดับชาติได้ผลงานและได้รับความชื่นชมจากประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งส่งผลต่อฐานคะแนนนิยมที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต ในขณะที่เทศบาลตำบลลำโรงทาบนอกจากได้ผลงานแล้ว โครงการต่างเหล่านั้นยังเป็นการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ทำให้ประชาชนได้รับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ตลอดจนเทศบาลยังได้รับความนิยมและความศรัทธาจากประชาชนในเขตเทศบาลตำบลลำโรงทาบเพิ่มมากขึ้น เพราะฉะนั้นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลตำบลลำโรงทาบกับนักการเมืองระดับชาติจึงเป็นไปในลักษณะแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และได้รับผลประโยชน์กันทั้งสองฝ่าย โดยที่นักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติไม่ได้เข้ามาแทรกแซงการบริหารงานของเทศบาลตำบลลำโรงทาบแต่อย่างใด สอดคล้องกับ Svava (2001: 176-183) แห่งมหาวิทยาลัย North Carolina State ที่กล่าวไว้ว่าการเมืองและการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และจะอยู่ในรูปแบบของการเกื้อกูลกันที่เน้นการพึ่งพาซึ่งกันและกันในบทบาทที่แตกต่างกัน และยอมรับในความอิสระซึ่งกันและกันปราศจากการแทรกแซง โดยที่การเกื้อกูลกันนั้นจะรับรู้คุณค่าซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ ตระกูล มีชัย (คมชัดลึก, 2551) ให้ความเห็นในประเด็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติไว้ว่า เครือข่ายการเมืองระดับชาติกับการเมืองระดับท้องถิ่นมีมิติของพัฒนาที่น่าสนใจ หากนักการเมืองท้องถิ่นไม่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติจะอยู่ลำบาก แต่ถ้าสัมพันธ์กันจะสามารถดึงหมวดเงินอุดหนุนจากส่วนกลางมายังท้องถิ่นได้ การเมืองที่เอื้อประโยชน์กันนี้เป็นการเหนี่ยวนำการกระจายอำนาจ ผู้วิจัยมองว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ที่ดีกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติก็จะได้รับการช่วยเหลือและประสานงานในการดึงงบประมาณเพื่อมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการอุปถัมภ์แบบไทย ในขณะเดียวกัน หากความสัมพันธ์ดังกล่าวสิ้นสุดลง การได้รับการช่วยเหลือและการอำนวยความสะดวกในการ

ประสานงบประมาณก็สิ้นสุดลงด้วยเช่นกัน หรือในกรณีที่นักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ด้วยนั้นไม่ใช่พรรครัฐบาล การได้รับการพิจารณางบประมาณก็จะเสียเปรียบ ด้วยเหตุนี้การเป็นกลางทางการเมืองอาจเป็นแนวทางหนึ่งที่จะสามารถเข้าร่วมทำงานได้กับทุกฝ่าย เพราะฉะนั้นอยู่ที่บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นว่าจะสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติอย่างไร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารงานท้องถิ่น

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ ถึงแม้ว่าจะสร้างคุณประโยชน์อย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากความสัมพันธ์นั้นมีมากเกินไปจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ผู้อุปถัมภ์คือนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ ในขณะที่ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติจะเข้ามาแทรกแซงควบคุมกลไกในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดความเบ็ดเสร็จทางอำนาจในการบริหารจัดการในท้องถิ่น ปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนส่งผลเสียต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวให้มีความสมดุล เพื่อประโยชน์สูงสุดในการบริหารงานท้องถิ่น

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 9 แห่ง ผู้วิจัยได้นำมาสรุปเป็นรูปแบบสำหรับการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ ได้ดังนี้



ภาพที่ 5.6 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนักรการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ

กล่าวโดยสรุป การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนักรการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาตินั้น เป็นความสัมพันธ์ทั้งในลักษณะแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่จะเป็นในลักษณะแบบไม่เป็นทางการมากกว่า กล่าวคือ ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนั้น เป็นการสร้างความสัมพันธ์แบบเป็นส่วนตัวของนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของเทศบาลกับนักรการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ ซึ่งกำกับดูแลรับผิดชอบพื้นที่เขตเทศบาลนั้นๆ ทำให้เกิดความใกล้ชิดและความคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี ในบางกรณีเป็นไปในลักษณะของความเป็นเพื่อนหรือเครือญาติกัน ส่งผลให้การติดต่อประสานงานหรือการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆร่วมกันนั้นเป็นไปอย่างราบรื่น ในขณะที่ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการนั้น เป็นความร่วมมือที่ใช้เอกสารทางราชการและการมีลายลักษณ์อักษร เช่น กรณีการขอความช่วยเหลือในการประสานงานจัดสรรงบประมาณจากกระทรวงต่างๆ เพื่อทำโครงการพัฒนาท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ เกิดขึ้นภายหลังการสร้างความสัมพันธ์ในแบบส่วนตัวแล้ว ทั้งนี้ ความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกันนี้ช่วยเสริมสร้างศักยภาพทางด้านการทุนทางสังคมให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

สำหรับประโยชน์ที่ได้รับจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาตินั้น ผู้วิจัยมองว่า เป็นการได้ประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย หรือ Win-Win Solution กล่าวคือ ทางนักการเมืองระดับชาติได้ผลงานและได้รับความชื่นชมจากประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งส่งผลต่อฐานคะแนนนิยมที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการช่วยเหลือและประสานงานในการดึงงบประมาณเพื่อมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงเป็นการประหยัดงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดึงงบประมาณอุดหนุนที่นอกเหนือจากงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งศักยภาพด้านงบประมาณ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลงานเป็นรูปธรรมชัดเจนเพื่อตอบสนองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เพราะฉะนั้นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ จึงก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

5.8 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับส่วนราชการ

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการนั้น ส่วนราชการในที่นี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ประเภทแรกเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น โรงพยาบาล สถานีตำรวจ สถาบันการศึกษา เป็นต้น สำหรับประเภทที่สองนั้นนอกจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ตั้งอยู่นอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น จังหวัด เป็นต้นแล้ว ยังรวมถึงส่วนราชการในระดับประเทศด้วย เช่น กรมและกระทรวงต่างๆ เป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารงาน

5.8.1 ลักษณะการสร้างความสัมพันธ์กับส่วนราชการ

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการทั้งในและนอกพื้นที่เทศบาลนั้น มี 2 ลักษณะ คือ แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในส่วนความสัมพันธ์ที่แบบเป็นทางการนั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับองค์กร ซึ่งต้องมีหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรใช้เป็นหลักฐานในการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กร ส่วนใหญ่ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้จะเป็นความสัมพันธ์กับส่วนราชการนอกพื้นที่เทศบาล เนื่องจากต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ เช่น การทำโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากกรมหรือกระทรวงต่างๆ เป็นต้น ในขณะที่ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการหรือความสัมพันธ์แบบเป็นส่วนตัวนั้น เป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารสูงสุดของแต่ละองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่เทศบาล ซึ่งนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลมีความสนิทสนมคุ้นเคยกับผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการต่างๆ เป็นอย่างดี เพราะต้องทำกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับท้องถิ่นร่วมกันบ่อยครั้ง นายสิริน เทพ ร่วมพัฒนา นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลท่าตูม (2551) กล่าวว่า “ความสัมพันธ์กับส่วนราชการในพื้นที่ ถือว่ามีความสัมพันธ์ในทุกๆ ด้าน เป็นทั้งในนามส่วนตัวและในนามองค์กร แต่จะเป็นลักษณะความเป็นส่วนตัวมากกว่า และเขาก็จะให้ความร่วมมือดีมาก และก็จะมีการช่วยเหลือกัน” แม้ว่าการติดต่อประสานงานระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่จะใช้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในการช่วงแรก แต่ยังคำนึงถึงความสำคัญของรูปแบบที่เป็นทางการด้วย เนื่องจากต้องใช้หนังสือราชการที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นหลักฐานในการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานขอความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ร่วมกัน

จำเอกเขมพงศ์ ทองแก้ว ปลัดเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) กล่าวว่า

กับส่วนราชการในพื้นที่ จะเป็นลักษณะเหมือนกันคือว่าเบื้องต้นประสานด้วยวาจาก่อนเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวก่อนแล้วค่อยทำเป็นทางการทีหลังอย่างสมมติว่าผมประสานไปที่หน่วยทหารพราน อยากได้กำลังพลมาช่วยในการจัดการเลือกตั้ง ก็จะยกหูถึงท่านผู้บัญชาการหน่วย แล้วค่อยส่งหนังสือเป็นทางการไปทีหลัง แต่ถ้าบางหน่วยงานก็ให้ทำหนังสือมาเลยนะ แสดงว่าเขาต้องการเป็นทางการ

จำเอกเขมพงศ์ ทองแก้ว ให้ความเห็นในประเด็นรูปแบบการสร้างสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการต่างๆ ซึ่งต้องใช้ทั้งลักษณะแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ จากคำกล่าวข้างต้น พอจะอนุมานได้ว่า ผู้บริหารท้องถิ่นใช้ความสัมพันธ์แบบเป็นส่วนตัวในการติด

ประสานงานหรือขอความช่วยเหลือในแต่ละครั้ง เพื่อความสะดวกรวดเร็ว ลดขั้นตอนความยุ่งยากของระบบราชการ แต่ยังคงต้องใช้หนังสือราชการที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้เป็นหลักฐานในภายหลัง

5.8.2 วิธีการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานร่วมกับส่วนราชการ

การสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการต่างๆทั้งภายในและภายนอกพื้นที่เขตเทศบาลนั้น พบว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าว กล่าวคือ นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลต่างก็มีหน้าที่ในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานการณ์และความร่วมมือต่างๆ ผ่านการประชุมส่วนราชการทั่วทั้งจังหวัดในแต่ละเดือน ซึ่งจังหวัดเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการ เพื่อให้ส่วนราชการภูมิภาค และส่วนราชการท้องถิ่นได้มาประชุมเพื่อหาข้อสรุปในการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นร่วมกัน รวมถึงการสร้างความสามัคคีในการประสานความร่วมมือต่างๆ ซึ่งแสดงออกถึงพลังความร่วมมือของจังหวัดนั้นๆ ทำให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกันตามมา

นายเกียรติศักดิ์ โชติภักดิ์ ปลัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ (2551) กล่าวว่า

ในระดับจังหวัดจะมีการประชุมหัวหน้าส่วนราชการทุกเดือนนายกกับปลัดรวมถึงหัวหน้าส่วนราชการอื่นๆ พบกันทุกเดือน จังหวัดเป็นผู้จัด ทำให้เราได้พบปะแลกเปลี่ยนข้อมูลกับส่วนราชการอื่นๆกันบ่อย เช่นถ้าเกิดปัญหาเรื่องไฟฟ้า เราก็สามารถคุยกับตัวแทนของไฟฟ้าจังหวัดได้โดยตรง ถือเป็นเวทีที่สร้างประโยชน์ต่อการบริหารงานเป็นอย่างมาก

นายพิริยะ พลวัน ปลัดเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) ให้ความเห็นในประเด็นเดียวกันนี้ไว้ว่า “ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการในนามของเทศบาล เราเป็นหน่วยงานราชการ เพราะฉะนั้นผมจึงมองว่าทางหน่วยงานราชการต้องมีความร่วมมือไม่ว่าร่วมมือกัน เพราะหน่วยงานราชการทุกแห่งมีเป้าหมายเดียวกัน คือ บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน เพราะฉะนั้นความร่วมมือนี้เป็นสิ่งสำคัญ” ผู้วิจัยมองว่าการที่ส่วนราชการภูมิภาคและส่วนราชการท้องถิ่นมาประชุมกันในแต่ละเดือนนั้น เป็นเวทีที่สำคัญที่ก่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของเทศบาลเป็นอย่างมาก เนื่องจากได้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน รวมถึงเทศบาลจะได้ติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทุกข์ร้อนของประชาชนในพื้นที่ได้โดยตรง ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ซึ่งผลประโยชน์ก็จะตกอยู่ที่ประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

ทั้งนี้แม้ว่าจะมีการประชุมส่วนราชการทั่วทั้งจังหวัดในแต่ละเดือนแล้ว ยังพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้เชิญหน่วยงานราชการในพื้นที่เข้าร่วมประชุมประชาคม เพื่อรับฟังความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองเขาสองยอด ซึ่งมีการประชุมประชาคมทุกวันที่ 20 ของแต่ละเดือน สำหรับการประชุมประชามนั้น เป็นเวทีระดมปัญญาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง กล่าวคือนอกจากจะเป็นการประชุมร่วมกันระหว่างเทศบาลกับตัวแทนประชาชนแล้ว ยังมีการเชิญหัวหน้าส่วนราชการต่างๆในพื้นที่เข้าร่วมรับฟังปัญหาและหาข้อสรุปร่วมกันอีกด้วย นาวาอากาศโทชูชาติ ทิพยจันทร์ ประธานกลุ่มผู้นำชุมชนตำบลเขาสองยอด (2551) กล่าวว่า “พื้นที่ที่มีจีกันบ่อย ก็ขอให้มีสายตรวจลงไปดูบ้าง ก็บอกกับตำรวจไปเลย ตำรวจระดับผู้บังคับบัญชาที่มาประชุมก็รับเรื่องไป และบางเรื่องมีปัญหาเกี่ยวกับไฟฟ้า ตัวแทนไฟฟ้าที่มาประชุมก็รับเรื่องไป เดือนต่อไปที่มาประชุมก็จะสอบถามว่าเรื่องที่รับไปนั้นคืบหน้าไปถึงไหนแล้ว” “ถ้าเรื่องไหนหน่วยงานทำไมทัน เขาก็บอกมาเลยว่า ข้อขัดข้องมีอะไรบ้าง เช่น ที่พักผู้โดยสารปากซอย มีการขยายถนน ผมทำเรื่องไป อบต. เขาสองยอด เป็นตัวประสานกับแขวงทางหลวงจังหวัดลพบุรี ว่าถนนแล้วเสร็จแล้ว ทำไมไม่สร้างศาลาชุมชนกลับคืน ซึ่งทาง อบต. คอยจัดการให้ ถ้าเรียกร้องเองยาก” นาวาอากาศเอกสุรศักดิ์ ฝาสุก ประธานสภาวัฒนธรรมอำเภอเมืองลพบุรี (2551) กล่าวถึงการร้องเรียนความเดือดร้อนของประชาชนต่อหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบโดยตรง จากคำกล่าวนี้ ผู้วิจัยพอจะอนุมานได้ว่า การประชุมประชาคมดังกล่าวนี้มีส่วนช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีความกระตือรือร้นในการดำเนินการแก้ไขปัญหาทุกข์ยากของประชาชนโดยเร่งด่วน นอกจากนี้ผู้วิจัยมองว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรูปแบบการทำประชาคมที่เชิญหัวหน้าหน่วยงานราชการในพื้นที่เข้าร่วมรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองเขาสองยอด ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาสาธารณะได้อย่างตรงจุด และเป็นการลดขั้นตอนการดำเนินการให้สั้นลง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันท่วงที

นอกจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการต่างๆ ผ่านการประชุมและการทำประชาคมแล้ว ยังพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นที่ต้องสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานราชการในพื้นที่ความรับผิดชอบในลักษณะเครือข่ายการทำงาน เนื่องจากมีภารกิจที่ต้องดำเนินการร่วมกันเป็นจำนวนมาก และหน่วยงานราชการต่างมีเป้าหมายเดียวกัน คือ การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลด่านซ้าย มีการประสานความร่วมมือกับโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราช ซึ่งเป็นโรงพยาบาลที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาล ในการให้บริการด้านสาธารณสุขและสุขอนามัยของประชาชนในเขตตำบลด่านซ้าย

นายสันติภาพ เชื้อบุญมี (นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลด่านซ้าย, 2551) กล่าวว่า

ทางเทศบาลร่วมกับโรงพยาบาลยุพราช ในการออกฟันยาป้องกันยุงลาย โดย อสม
ร่วมกับทางเจ้าหน้าที่ของทางโรงพยาบาลมาประสานงานกัน ก็ออกไปด้วยกัน ฝั่ง
นั้นจะหนักไปทางวิชาการ ทฤษฎีไป ของเราก็จะแจกทรายอะเบตและยาพ่นยุง
และกำลังคน พุงต่างๆ เราอาจจะเป็นทรัพยากร เป็นพวงงบประมาณ เวลาถึงหน้า
ฤดูร้อน นิดป้องกันพิษสุนัขบ้า เราก็ซื้อยามาฉีดให้

จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือในการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกันได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ โดยมีการแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจนตามความเชี่ยวชาญ เทศบาลมีความพร้อมด้าน
งบประมาณและกำลังคน ในขณะที่โรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชมีความเชี่ยวชาญทางด้านทฤษฎี
และการปฏิบัติที่ถูกต้อง หรือในกรณีการประสานงานกรมป่าไม้ในการขอใช้พื้นที่สำหรับการกำจัด
ขยะ เพราะเมื่อบ้านเมืองเกิดการขยายตัว ปัญหาขยะก็มากขึ้นเป็นเงาตามตัว และเนื่องจากลักษณะ
ทางภูมิศาสตร์ของอำเภอด่านซ้ายเป็นหุบเขาและเป็นพื้นที่ของกรมป่าไม้ ดังนั้นเทศบาลตำบลด่าน
ซ้ายจึงต้องอาศัยความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการขอความร่วมมือในครั้งนี้ การดำเนินการ
ดังกล่าวนี้ นายสันติภาพ เชื้อบุญมี นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลด่านซ้ายเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อ
การติดต่อประสานงาน จนสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันในการขอใช้พื้นที่ดังกล่าว เพื่อใช้ในการ
กำจัดขยะ ทำให้ปัจจุบันเทศบาลตำบลด่านซ้ายไม่ประสบปัญหาขยะล้นเมืองดังเช่นองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

นอกจากการสร้างความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานราชการในพื้นที่เทศบาล
ตามภารกิจที่ต้องมีการดำเนินการร่วมกันแล้ว ยังพบว่าการสร้างร่วมมือนอกเหนือจากภารกิจ
ที่ต้องทำร่วมกันของเทศบาลก็มีส่วนสำคัญในการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของ
เทศบาล ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์และเทศบาลเมืองเขาสวนขอมที่มีการทำบันทึก
ข้อตกลง หรือ MOU ร่วมกับสถาบันการศึกษาในพื้นที่ ในการส่งเสริมการศึกษาต่อของบุคลากร
ของเทศบาล โดยที่เทศบาลเมืองเขาสวนขอมทำบันทึกข้อตกลง หรือ MOU ร่วมกับมหาวิทยาลัยราช
ภัฏเทพสตรีในการส่งบุคลากรเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี สาขาบริหารงานปกครองท้องถิ่น
และปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ 5 สาขา เพราะมีการเรียนการสอนเกี่ยวกับการบริหาร
ราชการแผ่นดินและการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการนำมาปรับใช้กับการ
บริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี ในขณะที่เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ทำบันทึกข้อตกลง หรือ MOU
ร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ที่นอกจากส่งบุคลากรของเทศบาลเข้าศึกษาต่อแล้ว ยังมีการ

ประสานความร่วมมือในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่น สนับสนุนทางด้าน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วิทยาการคอมพิวเตอร์และการพัฒนาด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและภูมิทัศน์ของเมือง เพื่อความเป็นเมืองที่น่าอยู่อย่างยั่งยืน ในประเด็น นี้ผู้วิจัยมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกเทศมนตรีมีวิสัยทัศน์กว้างไกล เป็นอย่างมาก เนื่องจากการพัฒนาทุนมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของเทศบาล เพราะบุคลากรเหล่านั้นถือเป็นฟันเฟืองและกลไกที่ขับเคลื่อนการดำเนินการต่างๆของเทศบาลให้ ประสบความสำเร็จ

ในส่วนของการสร้างความสัมพันธ์กับส่วนราชการนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของ เทศบาล ส่วนใหญ่จะเป็นในลักษณะขอความช่วยเหลือในการดึงงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนา ท้องถิ่นมากกว่าที่จะเป็นการสร้างความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกันเหมือนกับส่วนราชการใน พื้นที่เขตความรับผิดชอบของเทศบาลดังที่กล่าวมาข้างต้น สำหรับงบประมาณในระดับจังหวัดที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้รับนั้น พบว่าเป็นงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ งบผู้ว่า CEO ซึ่งเป็นงบประมาณที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ จังหวัด เพราะฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัด ก็จะมี โอกาสสูงที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวเพื่อใช้ดำเนินการในท้องถิ่นต่อไป ดังเช่นกรณี เทศบาลเมืองเขาสามขยด ได้รับการจัดงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ เช่น โครงการพัฒนา ตลาดน้ำ โครงการก่อสร้างและปรับปรุงภูมิทัศน์ศูนย์สาธิตและจำหน่ายสินค้า เป็นต้น สืบเนื่องจาก มีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างมาก เพราะได้รับความไว้วางใจจากทางจังหวัดลพบุรี ให้จัดกิจกรรมสำคัญๆ ของจังหวัดบ่อยครั้ง และภายหลังได้เชิญอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นที่ ปรีกษานายกเทศมนตรี เป็นการตอกย้ำถึงความสนิทสนมระหว่างเทศบาลเมืองเขาสามขยดกับผู้ว่า ราชการจังหวัดได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ก็ได้รับการจัดสรรงบประมาณจาก ผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดียวกัน ภายใต้โครงการพัฒนาลำน้ำประวัตินาฬาวัด เพื่อขุดลอกลำน้ำปาว ป้องกันน้ำท่วมและพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 5,400,000 บาท นายจรัสวัฒน์ บุญเพิ่ม นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (2551) กล่าวว่า “ผมเป็นนายกเทศมนตรีมา 6 ปี ได้ เจอนายดีๆ ก็คือท่านผู้ว่าราชการจังหวัด ท่านจะเป็นผู้นำที่ดี และมีการประสานการทำงานกัน บ่อยครั้ง” จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีความใกล้ชิดกับส่วนราชการ จังหวัด โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างมาก ทำให้เป็นมูลเหตุสำคัญในการได้รับการจัดสรร งบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ งบผู้ว่า CEO ในการทำโครงการต่างๆบ่อยครั้ง

สำหรับงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ งบผู้ว่า CEO นั้น ผู้วิจัยมองว่ามีส่วนช่วย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประหยัดงบประมาณที่ต้องใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นได้เป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังมีข้อสังเกตว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่ มักเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองและมีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล โอกาสที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณก็น้อยตามระยะทาง แต่ปัจจุบันงบประมาณดังกล่าวไม่มีแล้ว เนื่องจากว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ส่งผลให้งบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการถูกระงับโดยรัฐบาลกลาง “อย่างงบประมาณผู้ว่า CEO ที่เราเคยได้จากการประสานงานกับทางจังหวัด ก็ถูกตัดหลังจาก คมช. มาปฏิวัติ” นายจรรูวัฒน์ บุญเพิ่ม นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ (2551) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการถูกระงับการจัดสรรงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการส่วนกลางทั้งกรมและกระทรวงต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการสร้างความสัมพันธ์ใน 2 ลักษณะ ประกอบด้วย ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำโครงการและเสนอเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า “เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ” ซึ่งเป็นงบประมาณที่ใช้ในการจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะส่วนตัวกับข้าราชการส่วนกลาง เพื่อโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาโครงการที่เสนอมายังกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองเขาสามยอกที่มีจุดเด่นตรงที่สามารถนำเงินอุดหนุนจากหน่วยงานต่างๆ มาใช้ในการพัฒนาได้ดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เนื่องจากคณะผู้บริหารมีความใกล้ชิดกับทางจังหวัด กระทรวงและกรมต่างๆ โดยเฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัว เพราะงบประมาณที่เทศบาลได้รับไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น จึงต้องใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ในการดึงงบประมาณมาลงที่เทศบาลเมืองเขาสามยอก เช่น 2 ปีที่ผ่านมา เทศบาลเมืองเขาสามยอกสามารถนำงบประมาณมาจากที่อื่นได้เกือบ 200 ล้านบาท โดยมาจากส่วนกลางและกระทรวงต่างๆ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหลัก โครงการตามนโยบายของรัฐที่มีนโยบายลงมา ทางเทศบาลเมืองเขาสามยอกต้องวิ่งประสานเพื่อขอโครงการลงมา ทั้งที่บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ อาจเป็นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ไม่เข้าใจเรื่องการบริหารงานและการทำโครงการ และผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีวิสัยทัศน์ รวมไปถึงการไม่มีเครือข่ายที่ดีกับหน่วยงานราชการต่างๆ

นายชูโชค เจริญผล (รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเขาสงขอม, 2551) กล่าวว่า

ผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ เพราะถ้าไม่มีวิสัยทัศน์หรือไม่มีจิตสาธารณะ ไม่คิดว่าไปอำเภอ ไปจังหวัดต้องควักเงิน ไปอำเภอไปจังหวัดหรือไปกรมต้องเลี้ยงเขา ถ้าคุณไม่มีจิตสาธารณะในการที่จะทำงานให้องค์กร ก็ไม่ต้องทำอะไรแล้ว ผมถามว่าผมไปกรม ค่าน้ำมัน 2 พันนะ ถ้าผู้บริหารไม่มีวิสัยทัศน์ ไม่มีความพร้อม ผมว่าก็ทำงานไม่ได้ และที่ผมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับส่วนกลางเพราะเคยเป็นที่ปรึกษากรมมหาดไทย (สมชาย สุนทรวัฒน์) ที่ไม่เป็นทางการมาจากการแต่งตั้งเลยได้เข้าไปคลุกคลีรู้จักผู้ใหญ่และจากการคลุกคลีทำให้มีพวกเยอะ ทำให้เกิดการแนะนำเป็นทอดๆ และตัวเราก่อนข้างจะแฟร์ด้วย ถ้าผู้ใหญ่จะมาตีคอลฟ์ก็จะโทรมาให้อำนาจให้ เราก็ดำเนินการให้หมดทุกอย่าง สำหรับการประสานแผน ขอบทำโครงการนั้น ผมว่าเหมือนมือใครยาวสาวได้สาวเอา เพราะส่วนกลางมีงบให้อยู่แล้ว แต่คุณต้องทำโครงการขอขึ้นไป

จากคำกล่าวนี้ทำให้ทราบว่ามูลเหตุสำคัญที่ทำให้เทศบาลเมืองเขาสงขอมประสบความสำเร็จในการดึงประมาณจากหน่วยงานต่างๆ ได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เนื่องจากความมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลของผู้บริหารท้องถิ่นในการศึกษาถึงแหล่งงบประมาณต่างๆ และความมุ่งมั่นตั้งใจในการดำเนินการเพื่อจัดทำโครงการต่างๆ ให้เข้าหลักเกณฑ์หรือสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นๆ ตลอดจนการมีเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ดีกับส่วนราชการส่วนกลาง ทำให้เทศบาลเมืองเขาสงขอมได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาใช้ในการดำเนินกิจการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับส่วนราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่มีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากขาดงบประมาณในการดำเนินการ ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลหนองบัว จังหวัดกาญจนบุรี (ปิรัชต์ จงเจริญ, 2552) ที่ประสบปัญหาการให้บริการน้ำประปายังไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่ เนื่องจากงบประมาณของเทศบาลไม่เพียงพอในการขยายเขตวางท่อประปา และก่อสร้างระบบประปาเพิ่ม อีกทั้งจำนวนครัวเรือนและประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้ระบบการผลิตน้ำประปาที่มีอยู่เดิมไม่สามารถผลิตได้เพียงพอกับความต้องการ หากเทศบาลตำบลหนองบัวมีเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ดีกับส่วนราชการส่วนกลางเช่นเดียวกับเทศบาลเมืองเขาสงขอม อาจได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อใช้ในการขยายเขตวางท่อประปา และก่อสร้างระบบประปาเพิ่ม เพื่อ

สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับส่วนราชการ จึงมีความจำเป็นอย่างมากต่อการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.8.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการสร้างความสัมพันธ์กับส่วนราชการ

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการทั้งในและนอกพื้นที่เขตความรับผิดชอบ สร้างประโยชน์อย่างมากกับการบริหารงานท้องถิ่น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปัญหาโดยด่วนจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพราะการประชุมส่วนราชการภายในจังหวัดในแต่ละเดือน จะเป็นเวทีที่มีส่วนช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานนั้นๆ มีความกระตือรือร้นในการดำเนินการแก้ไขปัญหาลำบากนั้นมากยิ่งขึ้น

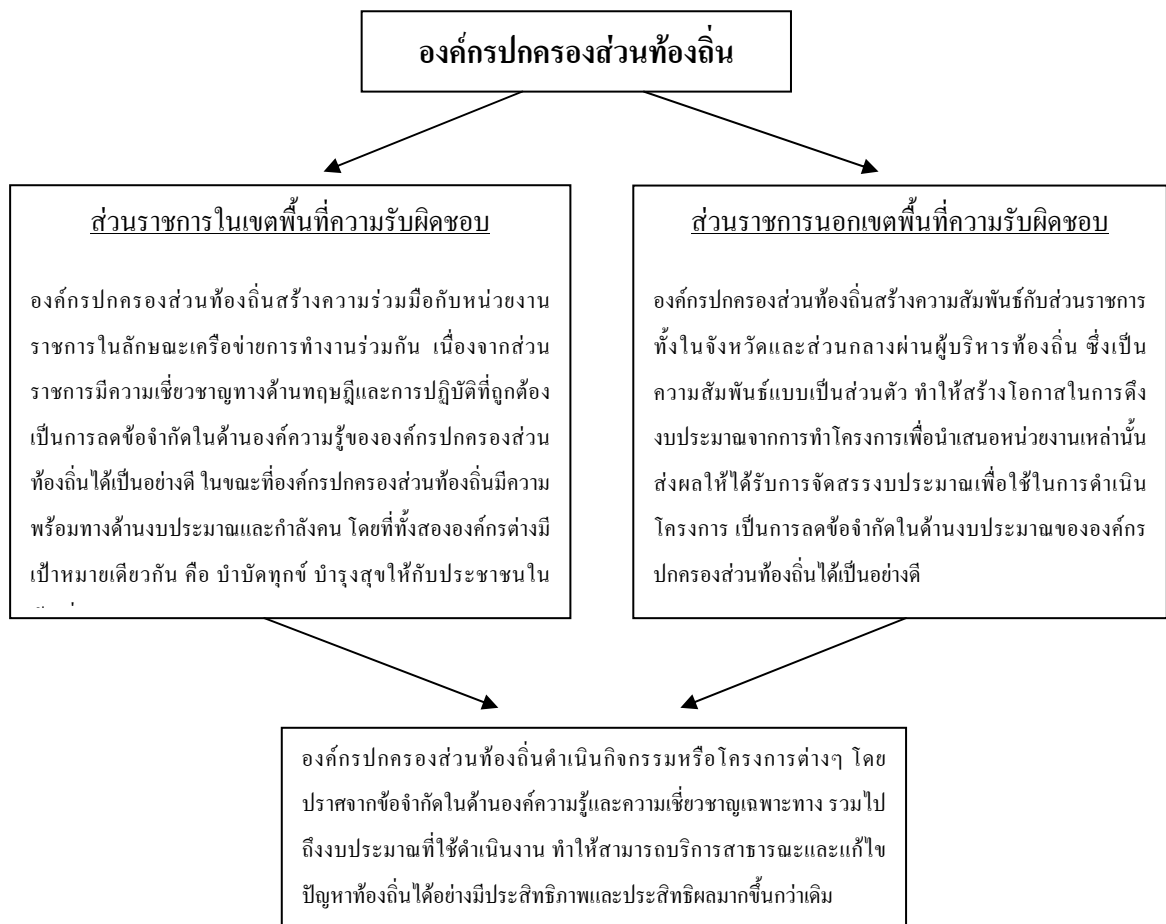
2) การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนราชการในพื้นที่เขตความรับผิดชอบนั้น ในลักษณะเครือข่ายการทำงานเป็นการแก้ไขปัญหาราษฎรได้อย่างตรงจุดและมีประสิทธิภาพมากกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเองเพียงลำพัง เนื่องจากบางภารกิจเป็นการดำเนินงานที่ต้องใช้องค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และบทบาทของส่วนราชการมีส่วนทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความรู้ความเข้าใจถึงแนวทางที่ถูกต้องในการดำเนินการด้านต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้น เพราะลำพังแค่งบประมาณที่เทศบาลมีอยู่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ ถึงแม้ว่าจะสร้างคุณประโยชน์อย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากพึ่งพาความสัมพันธ์ดังกล่าวมากเกินไป อาจส่งผลกระทบต่อศักยภาพด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเห็นว่าส่วนราชการในพื้นที่สามารถให้บริการสาธารณะได้ดีอยู่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปดำเนินการดังกล่าว ซึ่งอาจส่งผลให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความเฉื่อยชาและไม่เกิดการพัฒนา นอกจากนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพาความสัมพันธ์กับส่วนราชการส่วนกลางด้วยการคาดหวังการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากเกินไป อาจส่งผลกระทบต่อศักยภาพด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งศักยภาพด้านประมาณในการใช้ดำเนินกิจการสาธารณะ ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรลด

การพึ่งพาจากส่วนราชการส่วนกลางให้น้อยลง และจำเป็นต้องเร่งสร้างวินัยทางการคลัง โดยการพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษี เพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการทั้งในและนอกเขตพื้นที่ที่ความรับผิดชอบ ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวให้มีความสมดุล เพื่อเสริมสร้างศักยภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 9 แห่ง ผู้วิจัยได้นำมาสรุปเป็นตัวแบบสำหรับการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการ ได้ดังนี้



ภาพที่ 5.7 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุป การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการทั้งในและนอกเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นความสัมพันธ์ทั้งในลักษณะแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในส่วนที่เป็นทางการนั้น คือ เมื่อมีงานต้องขอความร่วมมือหรือการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการในพื้นที่เขตความรับผิดชอบก็จะออกหนังสือราชการเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังหน่วยงานนั้น เพื่อความถูกต้องตามระเบียบทางราชการ แม้ว่าจะมีการติดต่อประสานงานโดยอาศัยความเป็นส่วนตัวระหว่างผู้บริหารทั้งสององค์กรมาก่อนแล้วก็ตาม ในขณะที่ความสัมพันธ์กับส่วนราชการนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบแบบเป็นทางการนั้น เป็นในลักษณะของการทำโครงการเพื่อรองรับงบประมาณสนับสนุนจากส่วนราชการต่างๆ ทั้งระดับจังหวัดและระดับประเทศ ซึ่งต้องมีการดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้

ในส่วนของความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการหรือในลักษณะความเป็นส่วนตัวนั้น พบว่าการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการในพื้นที่เขตความรับผิดชอบจะเป็นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมากกว่าในนามองค์กร กล่าวคือนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลมีความสนิทสนมคุ้นเคยกับผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการต่างๆ เป็นอย่างดี ก่อให้เกิดเครือข่ายการทำงานร่วมกัน ซึ่งเทศบาลมีความพร้อมทางด้านบุคลากรและงบประมาณ ในขณะที่ส่วนราชการมีองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้นความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นการเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการลดข้อจำกัดต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ตลอดจนการให้บริการสาธารณะต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรวดเร็วและมีความทั่วถึงมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผู้วิจัยมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับทางจังหวัด กระทรวงและกรมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัว ก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ (เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการสาธารณะได้มากยิ่งขึ้น เพราะงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับนั้นไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นในขณะที่งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินกลับมีอยู่อย่างจำกัด ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องใช้ประโยชน์จากการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวในการดึงงบประมาณมาลงในพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเอง เพื่อช่วยเสริมสร้างศักยภาพด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น เพราะฉะนั้นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการต่างๆ ทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบในลักษณะเครือข่ายการทำงานและเครือข่ายความร่วมมือ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการ

บริหารงานเทศบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะสามารถแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5.9 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เป็นการร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหา รวมทั้งร่วมกันระดมทรัพยากรของแต่ละองค์กรในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการปฏิบัติงาน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพที่แตกต่างกัน ทั้งในด้านขนาด จำนวนบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือและที่สำคัญที่สุดคือด้านงบประมาณ เพราะฉะนั้นการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการลดข้อจำกัดดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการปัญหาและจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.9.1 ลักษณะการสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน มี 2 ลักษณะ คือ แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่จะเป็นในลักษณะที่เป็นทางการเสียเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ในส่วนความสัมพันธ์แบบเป็นทางการนั้น เป็นความร่วมมือในการทำกิจกรรมหรือโครงการร่วมกัน เนื่องจากประสบปัญหาเหมือนกัน หรือมีปัญหาเหมือนกัน โดยส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกันหรือใกล้เคียงกัน ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นในลักษณะระหว่างองค์กรกับองค์กร ในขณะที่ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนั้น จะเป็นในลักษณะของความเป็นส่วนตัวระหว่างบุคคลกับบุคคล โดยใช้โทรศัพท์เพื่อพูดคุยปรึกษาหารือกัน หรือในกรณีเกิดปัญหาที่ต้องการความช่วยเหลือโดยเร่งด่วน ซึ่งหากใช้ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ อาจทำให้ปัญหาดังกล่าวนั้นเกิดผลเสียและขยายวงกว้างออกไปได้ ดังเช่นกรณีเทศบาลตำบลหัวขวาง จังหวัดมหาสารคาม ที่ประสบปัญหาอัคคีภัยและได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก จึงประสานขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่ใกล้เคียงมาช่วยดับเพลิง ซึ่งเป็นการใช้ความสัมพันธ์ที่เป็นส่วนตัวกับนายกเทศมนตรีของเทศบาลนั้นๆ เพราะฉะนั้นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องศึกษาเป็นอย่างดีว่าจะต้องใช้ความสัมพันธ์ในรูปแบบใด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินการ

5.9.2 วิธีการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

วิธีการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ประกอบด้วย 2 ประการ ดังต่อไปนี้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550: 132-133)

รูปแบบที่ 1 การให้การสนับสนุนทางทรัพยากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (Interlocal Government Transfers) โดยเฉพาะจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ไปสู่องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เช่น การให้เงินอุดหนุน การให้ยืมเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ การแลกเปลี่ยนทรัพยากรแบบถ่ายโอนจากบนลงล่างเช่นนี้มักเกิดขึ้นในเครือข่ายการทำงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการส่งเสริมอาชีพและการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

รูปแบบที่ 2 การร่วมทุนหรือร่วมออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (Co-Investment หรือ Co-Production) ซึ่งมักเกิดขึ้นกับกิจกรรม/ปัญหาที่มีลักษณะของผลล้นออก (Spillover) หรือเป็นปัญหาที่มีผลกระทบในวงกว้าง (Externalities) มากกว่าชุมชนใดเพียงแห่งเดียว เช่น ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ฯลฯ หรืออาจเป็นกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการร่วมกันเพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่าย เช่น การกำจัดขยะ การให้บริการสาธารณะทั่วไป และการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เป็นต้น

สำหรับรูปแบบที่ 1 ผู้วิจัยมองว่าเป็นรูปแบบของความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดด้านขนาด จำนวนบุคลากร ศักยภาพของบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ และที่สำคัญที่สุดด้านงบประมาณ ซึ่งต้องพึ่งพาและขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพและความเข้มแข็งที่มากกว่า ดังนั้นความร่วมมือดังกล่าวนี้จึงมีลักษณะของการเกื้อกูลซึ่งกันและกันมากกว่าที่จะเป็นในลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ต่างก็ได้รับประโยชน์กันทั้งสองฝ่าย โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กนั้น ได้รับการแก้ไขปัญหาสารณะที่เกินกำลังความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็มีโอกาสได้สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากกับการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในอนาคต เพราะหากต้องขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ก็จะได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเครือข่ายอย่างเต็มกำลัง

ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลด่านซ้าย ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงสุดในอำเภอด่านซ้าย จังหวัดเลย จึงได้รับการขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆภายในอำเภอบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีพื้นที่ติดกัน

จำเอกเขมพงศ์ ทองแก้ว ปลัดเทศบาลตำบลด่านซ้าย (2551) กล่าวว่า

กับ อบต. อื่นๆส่วนมากความสัมพันธ์จะไม่ใช่เป็นทางการ แต่ก็หวังผลเพื่อเป็นทางการ อย่าง เช่น อบต. ข้างๆ เขาได้รับความเดือดร้อนเรื่องน้ำ ไม่มีน้ำ ทางเทศบาลด่านซ้ายมีรถน้ำหลายคัน เขาก็ขอความช่วยเหลือในเรื่องรถน้ำ เทศบาลมีรถน้ำให้ แต่ อบต. ต้องออกค่าน้ำมัน นี่ก็เรอตั้งเป็นกดีการะหว่างกัน ในช่วงแรกเราเป็นภาระในการจัดส่งให้ โดยที่เราไปซื้อน้ำประปาจากประปาส่วนภูมิภาคมา ให้ แต่เราก็บอก อบต. ว่า คราวหน้าอย่าปล่อยให้น้ำหมดอีกนะ ต้องรีบดำเนินการก่อนน้ำหมดหรือน้ำประปาไม่ไหล เพราะชาวบ้านเขาเดือดร้อน

จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน โดยมีเป้าหมายเดียวกันคือช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน แม้ว่าประชาชนเหล่านั้นจะไม่ได้อยู่ในเขตความรับผิดชอบของเทศบาลตำบลด่านซ้ายก็ตาม เป็นไปตามหลักการยึดประชาชนเป็นเป้าหมาย หรือ Citizen Focus เช่นเดียวกับกรณีของเทศบาลเมืองเขาสองยอด จังหวัดลพบุรีที่ให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ โดยการให้ความช่วยเหลือในการทำโครงการต่างๆ ผลงานเชิงประจักษ์ คือ เรื่องประปาจังหวัด ซึ่งเป็นโครงการที่ของบอุดหนุนจากการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น นายชูโชค เจริญผล รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเขาสองยอด (2551) กล่าวว่า “เราอยากมีช่องทางเอามาช่วยอำเภอเรา ช่วยจังหวัดเรา ช่วยตำบลเรา บางทีเขาไม่เข้าใจแผนยุทธศาสตร์จังหวัด เราอาศัยว่าเราอยู่ใกล้จังหวัด บางทีเขาไกลปืนเที่ยงเขาไม่รู้ บางทีเขาเดือดร้อนเราก็กามาให้” จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจในการให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆภายในจังหวัดลพบุรี ซึ่งขาดโอกาสและประสบการณ์ในการทำโครงการเพื่อเสนอไปยังหน่วยงานต่างๆ เพื่อขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น

นอกจากการให้ความช่วยเหลือทางด้านอุปกรณ์เครื่องมือและการทำโครงการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น การให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะก็ถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กได้เรียนรู้และนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ดังเช่นกรณีเทศบาลตำบลท่าตูม จังหวัดสุรินทร์ ที่มีการสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นในอำเภอท่าตูม โดยการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำในเรื่องระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมและถูกต้องตามหลักของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สตง.

นางธิดารัตน์ ศาตะสมิต ปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม (2551) กล่าวว่า

ความร่วมมือกับ อปท.อื่นๆนั้น เราจะเป็นเหมือนที่ปรึกษาของ อบต. งานเราจะโดนตรวจทุกปี ในอำเภอท่าตูมมี 10 อบต. เราก็เหมือนกับพี่ใหญ่เพราะเรามีประสบการณ์ เราโดนตรวจงานจาก สตง. ทุกปีๆละ 2 ครั้ง เขามาตรวจบัญชี ตรวจการจัดซื้อจัดจ้าง เรื่องละครั้งต่อปี แต่ว่าเขามาตรวจแต่ละทีก็เป็นเดือน แต่ของ อบต. เขาจะสุ่มตรวจ นานๆ เขาถึงจะตรวจ แต่เทศบาลโดนตรวจทุกทีทุกปี เพราะว่าเงินของเทศบาลจะเยอะ แต่พี่คิดว่าน่าจะตรวจ อบต.มากกว่า เพราะเทศบาลเราทำงานเป็นระบบมากกว่า

จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงการให้ความช่วยเหลือในด้านคำปรึกษาและข้อเสนอแนะของเทศบาลตำบลท่าตูมที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลภายในเขตพื้นที่อำเภอเดียวกัน โดยที่เทศบาลตำบลท่าตูมมีความพร้อมทั้งในเรื่องศักยภาพของบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ งบประมาณในการพัฒนา รวมไปถึงประสบการณ์จากการบริหารงานที่ผ่านมา ส่งผลให้เทศบาลตำบลท่าตูมได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาลสามปีซ้อน จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย แสดงให้เห็นถึงการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถเป็นแบบอย่างให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลได้เป็นอย่างดี

สำหรับรูปแบบที่ 2 นั้นผู้วิจัยมองว่าเป็นรูปแบบของความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นความร่วมมือในการทำกิจกรรมหรือโครงการร่วมกัน เนื่องจากประสบปัญหาเหมือนกัน หรือมีปัญหาเหมือนกัน โดยส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกันหรือใกล้เคียงกัน และมีการสร้างข้อตกลงพันธกรณีร่วมกัน (Commitment) เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นร่วมกัน ดังนั้นความร่วมมือจึงมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินกิจการหรือโครงการดังกล่าวนี้

ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ที่มีโครงการความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ในการจัดตั้งโรงเรียนกีฬาจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นโครงการโรงเรียนกีฬาแห่งแรกใน

ประเทศไทยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันในการดำเนินการ และอยู่ในการกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าโรงเรียนกีฬาที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นอยู่ในการกำกับดูแลของกรมพลศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ โครงการโรงเรียนกีฬาจังหวัดร้อยเอ็ดแสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความคิดนอกกรอบ ไม่จำกัดกรอบแค่ภารกิจที่เทศบาลสามารถทำได้

นายบรรจง โฆษิตจirnันท์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (2551) กล่าวถึงมูลเหตุที่สำคัญของโครงการโรงเรียนกีฬาจังหวัดร้อยเอ็ดไว้ว่า

เรามีความตั้งใจอยากจะให้ลูกหลานคนอีสาน คนร้อยเอ็ดที่เก่งและมีพื้นฐานเรื่องกีฬานั้นมีโรงเรียนกีฬาให้ได้เรียน เราก็ร่วมมือกัน ก็เลยขอสนับสนุนกรมพลศึกษา เพราะกรมพลศึกษาเปิดโรงเรียนกีฬา ซึ่งมีทั้งหมด 12 แห่ง เราก็ขอบไปว่าจังหวัดร้อยเอ็ดอยากจะมีโรงเรียนกีฬาจัดตั้ง เขาก็ตอบว่าไม่มีนโยบายและงบประมาณ นั่นหมายความว่าคนร้อยเอ็ดไม่มีโอกาสที่จะเรียนโรงเรียนกีฬา ถ้าจะเรียนต้องเรียนที่ขอนแก่นหรืออุบล เราก็เสียโอกาส

แม้ว่าในระยะแรกจะเกิดปัญหา แต่ก็ไม่เกินกำลังความสามารถของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในการที่จะผลักดันให้มีการจัดตั้งโรงเรียนกีฬาขึ้นในจังหวัดร้อยเอ็ด โดยมองหาพันธมิตรที่จะเข้ามาร่วมผลักดันโครงการนี้ให้ประสบผลสำเร็จ ผลสุดท้ายจึงได้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการดังกล่าวนี้

นายบรรจง โฆษิตจirnันท์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (2551) กล่าวเพิ่มเติมว่า

เราก็มองศักยภาพของเรา และทาง อบจ. ร้อยเอ็ดเขาบอกเขามีเงิน เขาสามารถจ้างครูมาสอนกีฬาได้ แต่เขาไม่มีโรงเรียน ไม่มีครูสอนสามัญ ก็เลยมาจับมือร่วมกัน อาศัยศักยภาพของ อบท. 2 แห่งมาบวกกัน ก็ทำให้ประชาชนมีทางเลือก ได้รับบริการที่ดี เป็นเรื่องใหม่ที่เกิดขึ้นแห่งแรกของประเทศไทย ที่ 2 อบท. 2 แห่งที่แตกต่างกัน สามารถทำข้อตกลงร่วมกันและจัดตั้งโรงเรียนกีฬาสำเร็จ

โครงการโรงเรียนกีฬาจังหวัดร้อยเอ็ด เป็นความร่วมมือที่เป็นทางการระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด มีวิธีการในการดำเนินการโครงการร่วมกัน มีการตั้งงบประมาณเพื่อการดำเนินการร่วมกันและมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรอย่าง

ชัดเจน โดยเริ่มจากการใช้สถานที่ของโรงเรียนเทศบาลซึ่งมีอยู่แล้ว ส่วนในด้านการเรียนการสอน วิชาสามัญเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดซึ่งมีครูในสังกัดเป็นจำนวนมาก ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดรับผิดชอบในด้านงบประมาณเป็นหลัก เพราะมีความสามารถมากกว่าเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยรับผิดชอบในเรื่องการจ้างครูอัตราจ้างที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกีฬา ค่าใช้จ่ายของนักเรียน รวมไปถึงการสร้างหอพักนักเรียนซึ่งใช้เป็นที่มีความสำคัญ เนื่องจากโรงเรียนกีฬาแห่งนี้มีลักษณะเป็นโรงเรียนประจำ นายบรรจง โฆษิตจิรนนท์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (2551) กล่าวว่า “อบจ.ร้อยเอ็ดตั้งงบประมาณรายหัวของนักเรียน ดูแลเรื่องหอพัก เรื่องวัสดุอุปกรณ์ทางการกีฬา ชุดกีฬา โรงเรียนเราเรียนฟรี ค่าหัวประมาณคนละ 5 หมื่นบาท กินนอนอยู่ฟรีหมด เด็กพวกนี้จะมีพัฒนาการที่ดี ร่างกายแข็งแรง สมบูรณ์และมีวินัยที่ดี” โรงเรียนกีฬาจังหวัดร้อยเอ็ดตั้งมาเป็นระยะเวลา 6 ปี นักเรียนโรงเรียนกีฬาได้รับรางวัลทางด้านกีฬาย่อยครั้ง ครั้งล่าสุดกีฬานักเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับประเทศ ประจำปี 2551 โรงเรียนกีฬาจังหวัดร้อยเอ็ดได้ 9 เหรียญทอง 3 เหรียญเงินและ 6 เหรียญทองแดง เป็นลำดับที่ 4 ของประเทศ ความสำเร็จดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากความมุ่งมั่นและตั้งใจในการสร้างความร่วมมือระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด จนสามารถจัดตั้งโรงเรียนกีฬาจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกและแห่งเดียวในประเทศไทย

กรณีของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ก็เช่นเดียวกัน ที่มีการสร้างความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ในการกำจัดขยะ เพราะต่างมีเป้าหมายเดียวกันในการที่จะแก้ไขปัญหาขยะล้นเมืองบุรีรัมย์ซึ่งมีผลกระทบต่อสถานะแวดล้อมในปัจจุบัน โดยมีลักษณะความร่วมมือแบบเป็นทางการ มีการทำข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกำจัดขยะ “เรื่องการจัดขยะทำร่วมกับ อบจ.บุรีรัมย์ ตอนนี้ก็เก็บหน้าไปมาก ทาง อบจ.ก็จะดูเรื่องพื้นที่และงบประมาณ ส่วนการบริหารจัดการเป็นหน้าที่ของทางเทศบาล เพียงแต่ว่าจะทำอะไรก็ต้องคุยกันก่อน เราเปรียบเสมือน อบจ. เป็นพี่ใหญ่” นายพิริยะ พลวัน ปลัดเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ (2551) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรอย่างชัดเจน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์จะรับผิดชอบในเรื่องงบประมาณในการดำเนินการ เพราะมีศักยภาพทางด้านงบประมาณมากกว่าเทศบาล ในขณะที่เทศบาลเมืองบุรีรัมย์รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการโครงการ โดยจัดหาสถานที่กำจัดขยะ ซึ่งเลือกสถานที่ที่ใกล้ที่สุด เพื่อความสะดวกในการขนส่ง นอกจากนี้เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ได้มีการณรงค์และประสานขอความร่วมมือกับชุมชนในพื้นที่เขตเทศบาลในการคัดแยกขยะจากครัวเรือน และจัดตั้งธนาคารขยะรีไซเคิลในชุมชนขึ้น เพื่อแก้ไข

ปัญหาขยะและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม จนสามารถคว้ารางวัลจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาได้

จากกรณีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นถึงรูปแบบการทำงานที่เรียกว่า “สหการ” ซึ่งกฎหมายได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประสานประโยชน์ร่วมกัน อีกทั้งอาจเป็นการประหยัดงบประมาณในการดำเนินการ เนื่องจากการใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ดีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ การทำโครงการหรือการแก้ไขปัญหาสาธารณะอาจไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองเพียงลำพัง อาจพบอุปสรรคหรือปัญหาที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น ในการที่จะแก้ไขปัญหา ดังเช่นกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลหันตรา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (อดิศักดิ์ บุญรอด, 2547) ขาดงบประมาณในการอนุรักษ์โบราณสถานและบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ทำให้ไม่สามารถให้บริการนักท่องเที่ยวได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลหันตรามีความสัมพันธ์ที่ดีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งมีศักยภาพด้านงบประมาณ การดำเนินการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวร่วมกันก็จะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ จึงมีความจำเป็นอย่างมากต่อการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.9.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ สร้างประโยชน์อย่างมากกับการบริหารงานท้องถิ่น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประหยัดงบประมาณ เนื่องจากมีรูปแบบการดำเนินการโครงการร่วมกัน ใช้ทรัพยากรร่วมกัน มีการตั้งงบประมาณเพื่อการดำเนินการร่วมกัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นและแก้ไขปัญหาที่ต้องการความเร่งด่วนได้มากกว่า

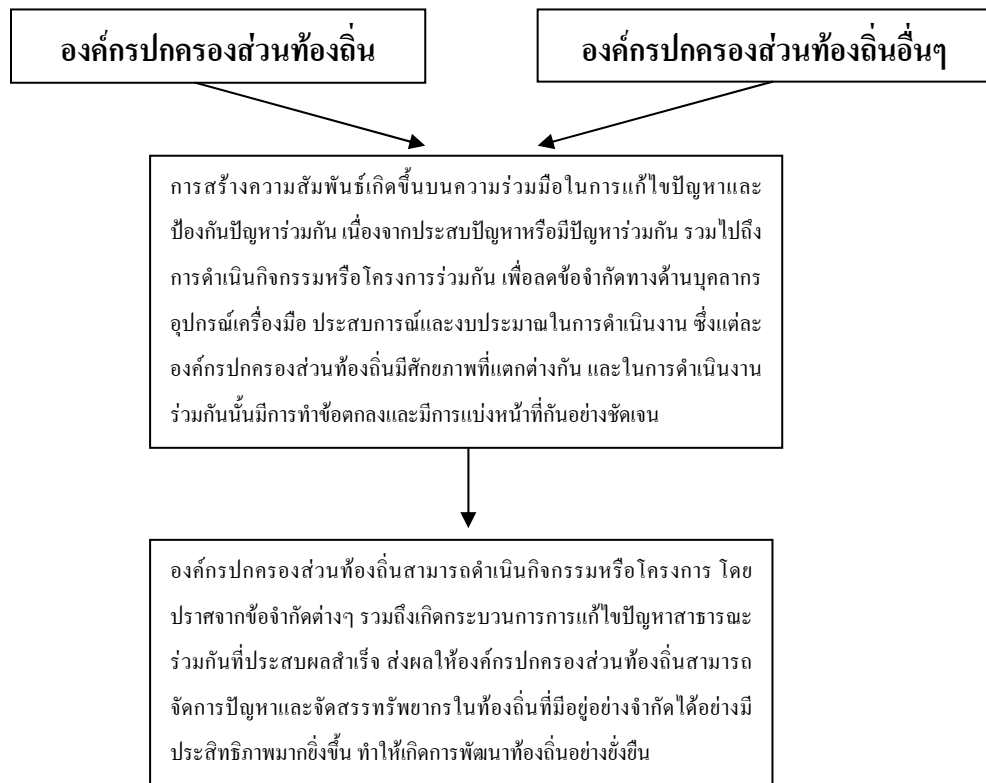
2) ลดข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีปัญหาในด้านขนาด จำนวนบุคลากร ศักยภาพของบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ รวมไปถึงด้านงบประมาณได้เป็นอย่างดี

เพราะอาศัยความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพและความพร้อมมากกว่า ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆร่วมกัน

3) ปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก้ไขปัญหาลำพัง อาจพบอุปสรรคหรือปัญหาที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นในการที่จะแก้ไขปัญห โดยเฉพาอย่างยิ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ขาดประสบการณ์และมีข้อจำกัดต่างๆ มากมาย เพราะฉะนั้นการสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีประสบการณ์ และศักยภาพมากกว่า ย่อมส่งผลต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาสาธารณะต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ถึงแม้ว่าจะสร้างคุณประโยชน์อย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากความสัมพันธ์นั้นมีมากเกินไป อาจก่อให้เกิดปัญหาการกีดกันคนนอก (Exclusion Problem) (Sinad Treevanchai, 2003: 23-24) กล่าวคือ ความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นจากการดำเนินกิจการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจก่อให้เกิดการกีดกันประชาชนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในการเข้ารับบริการสาธารณะจากโครงการดังกล่าวได้ พูดอีกอย่างก็คือ ก่อให้เกิดปัญหาการผูกขาดการจัดสรรทรัพยากรบางอย่างที่เฉพาะเจาะจงให้กับประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มความสัมพันธ์เท่านั้น เนื่องจากการดำเนินกิจการสาธารณะในแต่ละโครงการนั้น มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นจำนวนมากและในบางโครงการมีข้อจำกัดในการให้บริการ เพราะฉะนั้นจึงมีความจำเป็นต้องให้การบริการแก่ประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบเสียก่อน ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวไว้ด้วยความสมดุล เพื่อประโยชน์สุขแก่สาธารณชนโดยทั่วไป

จากการลงพื้นที่สังเกตการณ์และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 9 แห่ง ผู้วิจัยได้นำมาสรุปเป็นตัวแบบสำหรับการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้ดังนี้



ภาพที่ 5.8 การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

กล่าวโดยสรุป การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เป็นความสัมพันธ์ทั้งในลักษณะแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ขึ้นอยู่การสถานการณ์ในช่วงนั้น ว่าต้องการขอความช่วยเหลือหรือความร่วมมือในรูปแบบใด กล่าวคือ ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนั้น จะเป็นในลักษณะของความเป็นส่วนตัวระหว่างบุคคลกับบุคคล โดยใช้โทรศัพท์หรือการพบปะเพื่อพูดคุยปรึกษาหารือกัน หรือในกรณีเกิดปัญหาที่ต้องการความช่วยเหลือโดยเร่งด่วน ในขณะที่ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการนั้น เป็นความร่วมมือในการทำกิจกรรมหรือโครงการร่วมกัน เนื่องจากประสบปัญหาเหมือนกันหรือมีปัญหาร่วมกัน โดยส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกันหรือใกล้เคียงกัน ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นในลักษณะระหว่างองค์กรกับองค์กร ก่อให้เกิดศักยภาพด้านทุนทางสังคมให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันนั้น ก่อให้เกิดคุณค่าร่วมกัน (Share Values)

สำหรับกิจกรรมหรือโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกันนั้น มีการตั้งงบประมาณเพื่อการดำเนินการร่วมกันและมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรอย่างชัดเจน ส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพมากกว่า อย่างเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาลขนาดใหญ่จะรับผิดชอบในด้านงบประมาณในสัดส่วนที่มากกว่าขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างองค์กร ทั้งนี้ต่างมีเป้าหมายเดียวกันคือช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นไปตามหลักการยึดประชาชนเป็นเป้าหมาย หรือ Citizen Focus ซึ่งการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน จะสร้างประโยชน์อย่างมากกับการบริหารงานท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดในด้านขนาด จำนวนบุคลากร ศักยภาพของบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือและที่สำคัญที่สุดคือด้านงบประมาณ ด้วยเหตุนี้การสร้าง ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นการเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการลดข้อจำกัดต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการปัญหาและจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะฉะนั้นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพของการบริหารงานองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น

5.10 ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

จากการศึกษาประเด็นที่สำคัญทั้ง 9 ประเด็น ประกอบด้วย ข้อมูลพื้นฐานผู้บริหารท้องถิ่น การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ กับแกนนำชุมชน การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชน การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ กับองค์กรพัฒนาเอกชน การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคเอกชน การสร้างเครือข่าย ความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับ ส่วนราชการ และการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ผู้วิจัย สามารถสรุปศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล โดยพิจารณาจาก 3 ด้าน คือ ภาวะผู้นำ ทูนาทางสังคม และการบริหารจัดการ

5.10.1 ศักยภาพด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น

ผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีที่มาจากการการเลือกตั้งของประชาชนใน ท้องถิ่นให้เข้ามาบริหารงานเทศบาล และปลัดเทศบาลที่มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่าย

ประจำ มีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการทำงานของเครือข่ายกับนอกภาคส่วนเป็นอย่างมาก เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ทั้งในเขตและนอกเขตเทศบาลผ่านบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้นผู้บริหารท้องถิ่นควรมีภาวะความเป็นผู้นำสูง (Leadership) ทั้งนี้คุณภาพและคุณลักษณะของผู้นำย่อมมีผลสะท้อนต่อศักยภาพและผลงานของเทศบาล ผู้วิจัยเชื่อมโยงศักยภาพด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่นกับการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ได้ดังนี้

1) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น ผ่านบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับการเลือกใช้คุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นเลือกใช้ลักษณะการทำงานผู้นำแบบร่วมใจ (Participative Leaders) ซึ่งใช้วิธีการก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการแสดงความคิดเห็น และการปฏิบัติตามเมื่อเห็นด้วยกับแนวปฏิบัติหรือข้อตกลงนั้นแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นมีการติดต่อสื่อสาร ประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานการ ร่วมไปถึงการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นด้วยกันผ่านเวทีสันนิบาตเทศบาลทั้ง 3 ระดับ ซึ่งผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยนั้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

2) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับแกนนำชุมชน ซึ่งในที่นี้หมายถึง ประธานและคณะกรรมการชุมชน ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานของเทศบาลในปัจจุบัน ผู้บริหารท้องถิ่นกับแกนนำชุมชนมีความคุ้นเคยและมีความสัมพันธ์ในลักษณะความเป็นส่วนตัวมากกว่าแบบทางการ เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ร่วมกันบ่อยครั้ง ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับการเลือกใช้คุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีคุณลักษณะผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leaders) เพราะต้องการให้เกิดความร่วมมือร่วมใจจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เทศบาลต้องการให้แกนนำชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกับเทศบาล เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและช่วยแบ่งเบาภาระการทำงานของเทศบาล ซึ่งผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับแกนนำชุมชนนั้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

3) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชน เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชนทั้งที่เกิดจากการรวมตัวกันเองของประชาชนและเกิดจากการจัดตั้งของเทศบาล

ผ่านบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะประสบความสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีคุณลักษณะที่เรียกว่า Inner Motivation and Achievement Drives หรือ มีการจูงใจภายในและมีแรงขับเคลื่อนทางด้านความสำเร็จ โดยมักจะมีแรงขับเคลื่อนทางด้านการจูงใจโดยมุ่งสู่ความสำเร็จในระดับที่สูงขึ้นไปเป็นลำดับ ทั้งนี้ผู้บริหารท้องถิ่นกับองค์กรชุมชนต่างมีเป้าหมายและผลประโยชน์ร่วมกันในการที่จะดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นในชุมชนให้ประสบความสำเร็จ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนและท้องถิ่น ซึ่งผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรชุมชนนั้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

4) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGOs แม้ว่าความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับองค์กรมากกว่าที่จะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะส่วนตัว แต่การจูงใจให้องค์กรพัฒนาเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการร่วมกับเทศบาลนั้น ขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์และความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะประสบความสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีคุณลักษณะที่เรียกว่า Intelligence หรือ มีความเฉลียวฉลาด สามารถรวบรวมวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลเพื่อสร้างวิสัยทัศน์และตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้อง ผู้บริหารท้องถิ่นศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะแล้วพบว่า หากเทศบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาสาธารณะเพียงฝ่ายเดียว อาจไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีข้อจำกัดและขาดประสบการณ์ เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องหาองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญมาบูรณาการร่วมกัน เพื่อให้การดำเนินการเหล่านั้นเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ซึ่งผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ก่อให้เกิดศักยภาพในการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

5) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคเอกชน เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับภาคเอกชนทั้งในและนอกเขตเทศบาล ผ่านบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะประสบความสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีคุณลักษณะที่เรียกว่า Drive หรือ มีพลังความพยายามและความปรารถนาอันแรงกล้าที่จะฟันฝ่าอุปสรรคการทำงานที่รับผิดชอบให้ประสบความสำเร็จ ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคเอกชนทั้งในรูปแบบความสัมพันธ์แบบร่วมปฏิบัติการ ความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกันและความสัมพันธ์แบบการจ้างเหมา เนื่องจากเทศบาลมีข้อจำกัดต่างๆมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดด้านศักยภาพบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ องค์ความรู้และที่สำคัญที่สุดคือด้านงบประมาณ เทศบาลไม่สามารถดำเนินการสาธารณะที่มี

ประสิทธิภาพและครอบคลุมได้เพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้การก้าวข้ามข้อจำกัดและอุปสรรคต่าง ๆ นั้นผู้บริหารจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ดีกับภาคเอกชน เพื่อให้การดำเนินกิจการสาธารณะของเทศบาลประสบความสำเร็จ ซึ่งผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรภาคเอกชนนั้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

6) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคลมากกว่าที่จะเป็นความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า เทศบาลส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวข้องกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ โดยเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวของนายกเทศมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่เทศบาล นายกเทศมนตรีมีคุณลักษณะที่เรียกว่า Drive หรือ มีพลังความพยายามและความปรารถนาอันแรงกล้าที่จะฟันฝ่าอุปสรรคการทำงานที่รับผิดชอบให้ประสบผลสำเร็จ นายกเทศมนตรีจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ เนื่องจากเทศบาลมีข้อจำกัดด้านงบประมาณในการทำโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่น จึงต้องขอความช่วยเหลือจากนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติในการจัดสรรงบประมาณลงมายังพื้นที่เทศบาล ทั้งนี้การก้าวข้ามข้อจำกัดและอุปสรรคต่าง ๆ นั้น นายกเทศมนตรีต้องสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ดีกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง ซึ่งผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรภาคเอกชนนั้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

7) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับส่วนราชการ เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับส่วนราชการทั้งในและนอกเขตเทศบาล ผ่านบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีคุณลักษณะที่เรียกว่า Inner Motivation and Achievement Drives หรือ มีการจูงใจภายในและมีแรงขับเคลื่อนทางด้านความสำเร็จ โดยมักจะมีแรงขับเคลื่อนทางด้านการจูงใจโดยมุ่งสู่ความสำเร็จในระดับที่สูงขึ้นไปเป็นลำดับ เทศบาลจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับส่วนราชการ เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จ แต่เนื่องจากบางภารกิจเป็นการดำเนินงานที่ต้องใช้องค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางจากส่วนราชการ ในขณะที่เทศบาลมีข้อจำกัดเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ผู้บริหารท้องถิ่นกับส่วนราชการต่างมีเป้าหมายเดียวกันคือ การบำบัดทุกข์ บำรุง

สุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการนั้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

8) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ผ่านบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นเลือกใช้ลักษณะการทำงานผู้นำแบบร่วมใจ (Participative Leaders) ซึ่งใช้วิธีการก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการแสดงความคิดเห็น และการปฏิบัติตามเมื่อเห็นด้วยกับแนวปฏิบัติหรือข้อตกลงนั้นแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นมีการสร้างความร่วมมือในการทำกิจกรรมหรือโครงการร่วมกัน และมีการสร้างข้อตกลงพันธกรณีร่วมกัน เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีเป้าหมายเดียวกันคือ ความคุ้มค่าและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆนั้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

5.10.2 ศักยภาพด้านทุนทางสังคม

เทศบาลได้รับประโยชน์จากการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับทุกภาคส่วน ส่งผลให้เกิดศักยภาพด้านทุนทางสังคมที่มีความเข้มแข็ง ทำให้เทศบาลมีการดำเนินกิจการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยเชื่อมโยงศักยภาพด้านทุนทางสังคมกับการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ได้ดังนี้

1) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า การติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกภายในองค์กร เป็นกุญแจสำคัญในการสร้างทุนทางสังคมให้เกิดขึ้นในสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เพราะทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์ รวมไปถึงการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน ก่อให้เกิดค่านิยมร่วมกันในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสันนิบาตเทศบาลระดับจังหวัด สมาชิกมีความใกล้ชิดและเกิดความคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี ส่งผลให้เกิดความไว้วางใจ (Trust) ระหว่างสมาชิกด้วยกัน การขอรับการช่วยเหลือในเรื่องต่างๆระหว่างเทศบาลเครือข่ายเกิดความสะดวกมากยิ่งขึ้น ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลหัวขวาง จังหวัดมหาสารคาม ประสบอภิไภยได้รับการช่วยเหลือจากเทศบาลที่เป็นเครือข่ายที่ดีต่อการแก้ไขปัญหามลพิษน้ำได้อย่างทันท่วงที ทำให้ความเสียหายที่เกิดจากอภิไภยในครั้งนั้นไม่มากนัก เป็นต้น

2) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับแกนนำชุมชน จากการศึกษา พบว่า การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการร่วมกันระหว่างเทศบาลกับแกนนำชุมชนบ่อยครั้ง ทำให้ความสัมพันธ์เกิดความแน่นแฟ้น เป็นกุญแจสำคัญในการสร้างทุนทางสังคมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น เทศบาลให้ความสำคัญกับแกนนำชุมชนในการดำเนินการในภารกิจบางอย่างแทน ในขณะที่แกนนำชุมชนมองเห็นถึงคุณค่าของตนเองในการทำงาน ความสัมพันธ์ลักษณะนี้สร้างความไว้วางใจต่อกันให้เกิดขึ้น ส่งผลให้การดำเนินกิจการสาธารณะของเทศบาลในแต่ละครั้งได้รับการสนับสนุนและการเข้ามามีส่วนร่วมจากแกนนำชุมชนและประชาชนได้เป็นอย่างดี

3) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชน จากการศึกษา พบว่า การให้ความช่วยเหลือองค์กรชุมชนในด้านบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ องค์ความรู้ต่างๆ รวมไปถึงด้านงบประมาณ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรชุมชนสามารถดำเนินกิจกรรมภายในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น เป็นกุญแจสำคัญในการสร้างทุนทางสังคมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น ความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกันนี้สร้างความไว้วางใจต่อกันให้เกิดขึ้น ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการของเทศบาลในแต่ละครั้ง หากต้องการขอรับการช่วยเหลือ ก็จะได้รับความร่วมมือจากองค์กรชุมชนที่เป็นเครือข่ายเป็นอย่างดี

4) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGOs จากการศึกษา พบว่า การประสานความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นร่วมกันนั้น เป็นกุญแจสำคัญในการสร้างทุนทางสังคมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น ความสัมพันธ์แบบร่วมปฏิบัติการนี้สร้างความไว้วางใจต่อกันให้เกิดขึ้น ส่งผลให้ปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการแบ่งเบาภาระให้กับเทศบาลได้เป็นอย่างดี

5) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคเอกชน จากการศึกษา พบว่า การติดต่อประสานขอความช่วยเหลืองบประมาณในการทำกิจกรรมหรือโครงการจากภาคเอกชนนั้น เป็นกุญแจสำคัญในการสร้างทุนทางสังคมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น เทศบาลได้รับงบประมาณช่วยเหลือในการทำกิจกรรมหรือโครงการ ในขณะที่ภาคเอกชนได้รับการประชาสัมพันธ์ร้านค้าหรือผลิตภัณฑ์ให้ประชาชนได้ทราบ ลักษณะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเช่นนี้ ต่างเห็นคุณค่าซึ่งกันและกัน ส่งผลให้การทำกิจกรรมหรือโครงการของเทศบาลได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง

6) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ จากการศึกษา พบว่า นายกเทศมนตรีกับนักการเมืองระดับชาติรู้จักกันเป็นส่วนตัว บางคนมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติ ทำให้การพูดคุยง่ายขึ้น ความสัมพันธ์ในลักษณะเกื้อกูลกันนี้ หาก

เทศบาลต้องการขอความช่วยเหลือจากนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติก็จะได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่

7) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับส่วนราชการ จากการศึกษาพบว่า การประสานความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนร่วมกันนั้น เป็นกุญแจสำคัญในการสร้างทุนทางสังคมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น ความสัมพันธ์แบบร่วมปฏิบัติการนี้ สร้างความไว้วางใจต่อกันให้เกิดขึ้น ส่งผลให้การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมีประสิทธิภาพ และมีความทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

8) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ จากการศึกษาพบว่า การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการสาธารณะ และแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นร่วมกันนั้น เป็นกุญแจสำคัญในการสร้างทุนทางสังคมให้เกิดขึ้น ลักษณะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเช่นนี้ ต่างเห็นคุณค่าซึ่งกันและกัน ส่งผลให้การดำเนินกิจการสาธารณะและการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกันมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่ามากยิ่งขึ้น

5.10.3 ศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการ

ผู้วิจัยเชื่อมโยงศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลกับการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ได้ดังนี้

1) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น เทศบาลทราบข่าวสารความเคลื่อนไหวของกิจกรรมท้องถิ่นหรือกฎหมายท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำงาน เพราะกฎหมายท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้เทศบาลจำเป็นต้องมีความตื่นตัวและคอยรับมืออย่างสุดกำลัง นอกจากนี้การแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานการระหว่างเทศบาลด้วยกัน ทำให้เทศบาลมีบทเรียนและแนวทางการแก้ไขปัญหาจากเทศบาลที่เคยเกิดปัญหาลำนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

2) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับแกนนำชุมชน เทศบาลสามารถดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยความร่วมมือจากแกนนำชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น เช่น การทำแผนแม่บทชุมชน การทำเทศบาลสัญญา เป็นต้น นอกจากนี้รูปแบบการจัดสรรงบประมาณลงสู่ชุมชน เพื่อให้บริหารจัดการปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนกันเองนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของเทศบาลให้ดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกินกำลังความสามารถของชุมชน ทำให้เทศบาลดำเนินกิจการสาธารณะอื่นๆ ได้มากขึ้น

3) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชน เทศบาลดำเนินการแก้ไขปัญหา สาธารณะที่เกิดขึ้นร่วมกับองค์กรชุมชน ทำให้การดำเนินการดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสมาชิกกลุ่มต่างก็เป็นประชาชนในชุมชนนั่นเอง ทำให้เกิดความหวงแหนและต้องการ รักษาผลประโยชน์ของตนเองในท้องถิ่น ก่อให้เกิดความมุ่งมั่นและตั้งใจในการปฏิบัติงาน มากยิ่งขึ้น ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์จัดทำโครงการ “สายตรวจจักรยาน” ร่วมกับ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หรือ อปพร. ผลสำเร็จของโครงการคือ ปัญหาอาชญากรรม โจรกรรม การมั่วสุมของวัยรุ่นและปัญหายาเสพติดในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ลดลงประมาณร้อยละ 80 เมื่อเทียบกับก่อนมีโครงการสายตรวจจักรยาน เป็นต้น

4) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGOs เทศบาล สามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เป็นอย่างดี นอกจากนี้ ประชาชนในชุมชนได้เรียนรู้การแก้ไขปัญหาชุมชนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้เกิดทักษะ มากยิ่งขึ้น ส่งผลดีต่อการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและการเข้ามา มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆร่วมกับเทศบาล

5) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคเอกชน เทศบาลเพิ่มศักยภาพด้านงบประมาณ ในการทำกิจกรรมหรือโครงการ โดยอาศัยการช่วยเหลืองบประมาณจากภาคเอกชนที่มีความ เข้มแข็งทางทุนทรัพย์ ทำให้เทศบาลประหยัดงบประมาณได้เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้สามารถนำ งบประมาณไปใช้ในการบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น นอกจากนี้ปัญหาสาธารณะบางอย่างที่เกินกำลังความสามารถของเทศบาลในการดำเนินการ ก็ สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยความเชี่ยวชาญของภาคเอกชน ดังเช่นกรณี ของเทศบาลเมืองสุรินทร์ที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาบริหารจัดการขยะ แทน ทำให้เทศบาลเมืองสุรินทร์สามารถดำเนินการด้านกิจการสาธารณะอื่นๆที่เป็นประโยชน์กับ ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ โดยที่ไม่ต้องกังวลถึงปัญหาขยะล้นเมืองดังเช่นที่ผ่านมา เป็นต้น

6) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ เทศบาลเพิ่มศักยภาพด้านงบประมาณในการทำกิจกรรมหรือโครงการ โดยอาศัยความช่วยเหลือจาก นักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติในการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่เทศบาล หรือการ อำนวยความสะดวกในการสร้างโอกาสการเสนอโครงการและได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากกรม หรือกระทรวงต่างๆ ทำให้เทศบาลมีงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เป็นการลด ข้อจำกัดด้านงบประมาณได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้เทศบาลสามารถจัดบริการสาธารณะเพื่อบรรเทา ความเดือดร้อนของประชาชน และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

7) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับส่วนราชการ เทศบาลสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านทฤษฎีและการปฏิบัติที่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังมีส่วนส่งเสริมขีดความสามารถการปฏิบัติงานของบุคลากรเทศบาลได้เป็นอย่างดี ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์และเทศบาลเมืองเขาสวนขอม จังหวัดบุรีรัมย์ที่มีการทำบันทึกข้อตกลง หรือ MOU กับมหาวิทยาลัยราชภัฏในพื้นที่ ในการส่งเสริมการศึกษาต่อของบุคลากรเทศบาล ซึ่งการพัฒนาทุนมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญต่อการเพิ่มศักยภาพของเทศบาล เพราะบุคลากรถือเป็นฟันเฟืองและกลไกขับเคลื่อนการดำเนินการต่างๆของเทศบาลให้ประสบความสำเร็จ

8) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เทศบาลสามารถดำเนินกิจการสาธารณะและแก้ไขปัญหาสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ทำให้เทศบาลก้าวข้ามข้อจำกัดในด้านขนาด จำนวนบุคลากร ศักยภาพบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ รวมไปถึงด้านงบประมาณได้เป็นอย่างดี ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดที่มีโครงการความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ในการจัดตั้งโรงเรียนกีฬาจังหวัดร้อยเอ็ดได้สำเร็จ โดยเป็นโรงเรียนกีฬาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกและแห่งเดียวในประเทศไทย เป็นต้น

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการศึกษา

วิทยานิพนธ์เรื่อง เครือข่ายกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย ทำการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล 8 แห่งใน 6 จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และอีก 1 แห่งของภาคกลาง รวมทั้งสิ้น 9 แห่ง ซึ่งประกอบด้วย เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด เทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ เทศบาลตำบลด่านซ้าย จังหวัดเลย เทศบาลตำบลท่าตูม จังหวัดสุรินทร์ เทศบาลตำบลเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา เทศบาลตำบลสำโรงทาบ จังหวัดสุรินทร์ และเทศบาลเมืองเขาสامขอม จังหวัดลพบุรี สำหรับวัตถุประสงค์ในการศึกษา 3 มีประการคือ 1) เพื่อศึกษากระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์และผลกระทบของกระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีผลต่อศักยภาพการบริหารงานเทศบาล 2) เพื่อศึกษามูลเหตุและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคส่วนต่างๆ 3) เพื่อศึกษาปัจจัยส่งเสริมและอุปสรรคในการสร้างเครือข่ายที่มีผลต่อการบริหารงานเทศบาล โดยมุ่งตอบคำถามวิจัยที่ว่า “รูปแบบการสร้างเครือข่ายของเทศบาลที่มีการบริหารจัดการที่ดีมีลักษณะอย่างไร?” โดยมีสมมติฐานของการวิจัยคือ เทศบาลที่มีการบริหารจัดการที่ดี มีรูปแบบการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับการบริหารงานท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น แกนนำชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน นักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ โดยมุ่งไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการคือการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมภายในชุมชน

6.1.1 กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับศักยภาพการบริหารงานเทศบาล

ผลการศึกษาพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลมีการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ทั้งในเขตและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบเป็นอย่างดี เพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีกระบวนการโดยสรุปดังต่อไปนี้

1) กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรที่กำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนให้เข้ามาบริหารงานเทศบาล และปลัดเทศบาล ที่มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายประจำ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นสมาชิกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยโดยตำแหน่ง ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงมีทั้งลักษณะแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเป็นความสัมพันธ์ที่เริ่มต้นจากรูปแบบที่เป็นทางการ กล่าวคือมีการจัดตั้งโดยองค์กรที่มีการรวมตัวเป็นเครือข่ายและทำหน้าที่ประสานงานระหว่างสมาชิกในเครือข่ายกันเองทั้งสิ้น ภายหลังสมาชิกในเครือข่ายรู้จักและคุ้นเคยกันมากขึ้น ความสัมพันธ์จึงมีลักษณะความเป็นส่วนตัวมากขึ้น กล่าวคือรูปแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมีการติดต่อและประสานงานกันโดยตรง ไม่ผ่านสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย มากเหมือนเช่นเคย ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ส่งผลดีต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี เนื่องจากลดขั้นตอนในการติดต่อประสานงาน ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วถึง ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลห้วยขวาง จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งประสบอัคคีภัยทำให้บ้านพักอาศัยและทรัพย์สินของราษฎรได้รับความเสียหาย นายวัชรพงศ์ เหลืองมรรคลา นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลห้วยขวางได้ใช้ความสัมพันธ์แบบเป็นส่วนตัวโดยการใช้โทรศัพท์ขอความช่วยเหลือจากนายกเทศมนตรีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเครือข่ายที่ดีต่อกันในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งต้องการความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาเป็นอย่างมาก ผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ทำให้เทศบาลตำบลห้วยขวางได้รับความช่วยเหลืออย่างทันทั่วถึง ทำให้ความเสียหายที่เกิดจากอัคคีภัยในครั้งนั้นไม่มากนัก

สำหรับความสัมพันธ์แบบเป็นทางการนั้นผู้บริหารท้องถิ่นใช้เวทีสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยทั้ง 3 ระดับ ประกอบด้วย สันนิบาตเทศบาลระดับประเทศ สันนิบาตเทศบาลระดับภาค และสันนิบาตเทศบาลระดับจังหวัดในการติดต่อสื่อสาร ประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูล

ประสบการณ์ รวมไปถึงการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน โดยสันนิบาตเทศบาลระดับจังหวัดนั้นประสบความสำเร็จมากที่สุด เนื่องจากการประชุมภายในจังหวัด ซึ่งมีสมาชิกไม่มากนักและสมาชิกมีความคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี ประกอบกับการที่มีการจัดการประชุมกันทุกเดือน ทำให้การสื่อสารและการแลกเปลี่ยนข้อมูลประสบการณ์ระหว่างกันมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น สำหรับวิธีการสร้างความสัมพันธ์นั้นอยู่ในรูปแบบของการนำเสนอประเด็นปัญหาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น พร้อมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยอาศัยเวทีการประชุมสันนิบาตเทศบาลระดับจังหวัดเป็นข้อสรุปร่วมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเกิดปัญหาในการบริหารงาน ก็สามารถนำมาปรึกษาหารือระดมความคิดเห็นในเวทีนี้ได้ เนื่องจากภายในจังหวัดมีลักษณะภูมิศาสตร์ทางกายภาพใกล้เคียงกัน ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นก็มักจะคล้ายคลึงกัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยเกิดปัญหาเหล่านั้นมาก่อน สามารถถ่ายทอดบทเรียนและวิธีการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี หรือหากในที่ประชุมสันนิบาตเทศบาลจังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ก็สามารถนัดที่ประชุมไปเสนอสันนิบาตเทศบาลระดับภาคต่อไป

ในส่วนของการประชุมสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น มีการจัดให้มีการประชุมพบปะแลกเปลี่ยนหารือระหว่างสมาชิกขึ้นเป็นประจำทุก 3 เดือน และสร้างประโยชน์ต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นเวทีผู้บริหารท้องถิ่นได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่มีผลต่อการปฏิบัติงานจากวิทยากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถนำข้อมูลและองค์ความรู้ที่ได้ไปเป็นแนวทางในการบริหารงานเทศบาลที่ถูกต้องและเหมาะสมได้เป็นอย่างดี รวมไปถึงการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนประสบการณ์จากระเบียบวาระในประเด็นต่างๆ ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลห้วยขวาง จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งประสบอัคคีภัยทำให้บ้านพักอาศัยและทรัพย์สินของราษฎรได้รับความเสียหาย แม้ว่าจะได้รับการช่วยเหลือเบื้องต้นจากเครือข่ายของเทศบาลตำบลห้วยขวางแล้ว ปัญหาดังกล่าวยังได้รับบรรจุเป็นระเบียบวาระในการประชุมสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อขอมติที่ประชุมในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นกรณีแรกของสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบเพลิงไหม้ ซึ่งมติที่ประชุมในครั้งนั้นได้พิจารณาแล้วว่าเห็นสมควรให้มีการกันเงินสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือไว้ช่วยเหลือเทศบาลที่ประสบอัคคีภัย เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 300,000 บาท และอนุมัติจ่ายเงินให้กับเทศบาลตำบลห้วยขวาง ที่ได้รับความเสียหายจากการเกิดอัคคีภัย เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 96,000 บาท ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพลังและความสมัครสมานสามัคคีของผู้บริหารท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในการที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาและหาข้อสรุปร่วมกันเพื่อ

ประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือหากในที่ประชุมสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ก็สามารถนำมติที่ประชุมไปเสนอ สันนิบาตเทศบาลระดับประเทศต่อไป

สำหรับการประชุมสันนิบาตเทศบาลระดับชาตินั้น มีการจัดประชุมสมาชิกเพียงปีละครั้ง แต่สร้างประโยชน์อย่างมากในการพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น แก้ไขข้อบกพร่อง รับฟังปัญหา ข้อขัดข้องและข้อเสนอแนะต่างๆจากสมาชิกสมาคมสันนิบาตทั่วประเทศ ก่อให้เกิดค่านิยมร่วมกัน ในการปฏิบัติงาน แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือร่วมใจกันอย่างเหนียวแน่นของผู้บริหารท้องถิ่นทั่วประเทศ ในการที่จะแก้ไขปัญหาสาธารณะ รวมไปถึงการบริหารและการพัฒนาเทศบาลให้เกิดความยั่งยืนและประโยชน์สุขโดยรวมของประชาชน นอกจากนี้การรวมตัวของสมาชิกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยที่มีความเข้มแข็งสามารถสร้างพลังอำนาจการต่อรองและการเรียกร้องผลประโยชน์กับรัฐบาลได้เป็นอย่างดี เนื่องจากการต่อรองหรือเรียกร้องในนามองค์กรที่มีการรวมตัวกันเป็นจำนวนมากย่อมสร้างความเชื่อมั่นและความน่าเชื่อถือได้ดีกว่าการต่อรองหรือการเรียกร้องในนามบุคคล ข้อเรียกร้องที่เห็นเป็นรูปธรรมเด่นชัดที่สุดในปัจจุบัน คือ ข้อเสนอเพื่อพิจารณาเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ซึ่งจากเดิมกำหนดให้นายกเทศมนตรีไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้เกินสองวาระติดต่อกัน ทำให้นายกเทศมนตรีได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยจึงประสานขอความร่วมมือจากเทศบาลในการรวบรวมรายชื่อประชาชนทั่วประเทศ เพื่อยกเลิกกฎหมายการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเกินสองวาระติดต่อกัน โดยที่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่ขับเคลื่อนและประสานงานระหว่างเทศบาลและกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้การเรียกร้องของสมาคมสันนิบาตแห่งประเทศไทยประสบผลสำเร็จ ส่งผลให้ในปัจจุบันนายกเทศมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งได้โดยไม่จำกัดวาระ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการแก้ไขปัญหาสาธารณะผ่านเวทีสันนิบาตทั้ง 3 ระดับ ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องใช้การแลกเปลี่ยนข้อมูลจากผู้ที่ประสบการณืที่เคยประสบปัญหาดังกล่าวมาก่อนหน้า นอกจากนี้เวทีสันนิบาตเทศบาลยังรายงานข่าวสารความเคลื่อนไหวของกิจกรรมท้องถิ่นหรือกฎหมายท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน เพราะกฎหมายท้องถิ่นที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความตื่นตัวและคอยรับมืออย่างสุดกำลัง และที่สำคัญสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเปรียบเสมือนฐานกำลังสำคัญของผู้บริหารท้องถิ่นในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการปฏิบัติงานและสร้างคุณประโยชน์ต่อการบริหารงานท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะองค์กรดังกล่าวนี้จะมีส่วนในการส่งเสริมความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกด้วยกันหรือองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น ระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้นเนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียว อาจไม่สามารถดำเนินการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างทันทั่วถึง เพราะฉะนั้นการมีเครือข่ายที่ดีจึงเป็นการลดข้อจำกัดด้านขนาดขององค์กร อุปกรณ์เครื่องมือ ศักยภาพบุคลากรภายในองค์กร รวมไปถึงงบประมาณ ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถจัดการปัญหาและจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่นจึงก่อให้เกิดขีดสมรรถนะและประสิทธิภาพสูงสุดต่อการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

ทั้งนี้ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น มุ่งสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการคือ การเสริมสร้างศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ได้ดังนี้

(1) ศักยภาพด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น ผ่านบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับการเลือกใช้คุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นเลือกใช้ลักษณะการทำงานผู้นำแบบร่วมใจ (Participative Leaders) ซึ่งใช้วิธีการก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการแสดงความคิดเห็น และการปฏิบัติตามเมื่อเห็นด้วยกับแนวปฏิบัติหรือข้อตกลงนั้นแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นมีการติดต่อสื่อสาร ประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานการณ์ รวมไปถึงการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นด้วยกันผ่านเวทีสันนิบาตเทศบาลทั้ง 3 ระดับ ซึ่งผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยนั้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

(2) ศักยภาพด้านทุนทางสังคม การติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกภายในองค์กรเป็นกุญแจสำคัญในการสร้างทุนทางสังคมให้เกิดขึ้นในสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เพราะทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานการณ์ รวมไปถึงการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน ก่อให้เกิดค่านิยมร่วมกันในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสันนิบาตเทศบาลระดับจังหวัด สมาชิกมีความใกล้ชิดและเกิดความคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี ส่งผลให้เกิดความไว้วางใจ (Trust) ระหว่างสมาชิกด้วยกัน การขอรับการช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ ระหว่างเทศบาลเครือข่ายเกิดความสะดวกมากยิ่งขึ้น ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลหัวขวาง จังหวัด

มหาสารคาม ประสบอัคคีภัย ได้รับการช่วยเหลือจากเทศบาลที่เป็นเครือข่ายที่ดีต่อกันในการแก้ไข ปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างทันท่วงที ทำให้ความเสียหายที่เกิดจากอัคคีภัยในครั้งนั้นไม่มากนัก เป็นต้น

(3) ศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการ เทศบาลทราบข่าวสารความเคลื่อนไหว ของกิจกรรมท้องถิ่นหรือกฎหมายท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน เพราะกฎหมาย ท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้เทศบาลจำเป็นต้องมีความตื่นตัวและคอยรับมืออย่าง สุดกำลัง นอกจากนี้การแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานการณ์ระหว่างเทศบาลด้วยกัน ทำให้เทศบาลมี บทเรียนและแนวทางการแก้ไขปัญหาจากเทศบาลที่เคยเกิดปัญหาเหล่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

2) กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับแกนนำชุมชน

แกนนำชุมชนในที่นี้หมายถึง ประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชน ซึ่งมีบทบาท สำคัญต่อการบริหารงานเทศบาลในปัจจุบัน เนื่องจากการเลือกตั้งจากประชาชนในชุมชน ต่างๆให้เป็นตัวแทนในการติดต่อประสานงานกับเทศบาล หากเทศบาลมีความสัมพันธ์ที่ดีกับแกน นำชุมชน ผู้นำชุมชนเหล่านั้น ก็จะส่งผลดีต่อการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆของเทศบาล เพราะแกนนำชุมชนมีอิทธิพลต่อประชาชนในชุมชนเป็นอย่างมาก ตลอดจนการมองเห็นปัญหาของ ท้องถิ่นได้มีระดับที่กว้างกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายๆแห่ง จึงมักสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับแกนนำชุมชนเหล่านั้น โดยการพาไปศึกษาดูงานหรือ ท่องเที่ยว และสนับสนุนเงินอุดหนุนให้แก่ผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชนในการดำเนิน กิจกรรมหรือโครงการในชุมชน เพื่อให้บุคคลดังกล่าวคอยผลักดันการดำเนินงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนประสานความร่วมมือกับประชาชนในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมใน กิจกรรมหรือโครงการต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับแกนนำชุมชนในเขต พื้นที่ความรับผิดชอบมี 2 ลักษณะ คือ แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ความสัมพันธ์แบบที่ เป็นทางการนั้น เทศบาลจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนในแต่ละชุมชนเพื่อดำเนินงาน ร่วมกับเทศบาล ในขณะที่ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนั้น เกิดขึ้นภายหลังจากการที่แกนนำ ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆของเทศบาลบ่อยครั้ง รวมถึงการ ประชุมระหว่างคณะกรรมการชุมชนกับเทศบาลทุกเดือน ทำให้เกิดความคุ้นเคยกับเทศบาลมากขึ้น ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะแบบส่วนตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับนายกเทศมนตรีและ ปลัดเทศบาลมีการประสานงานกับคณะกรรมการชุมชนโดยตรงเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำเทศบาลสัญจร ซึ่งเทศบาลแต่ละแห่งมีการดำเนินการจัดโครงการ

ตลอดปีงบประมาณ หมุนเวียนกันลงในแต่ละชุมชน เพื่อรับฟังปัญหาความเดือดร้อนและข้อร้องเรียนจากประชาชน รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือในด้านการบริการขั้นพื้นฐานต่างๆ ซึ่งคณะกรรมการชุมชนในแต่ละชุมชนให้การอำนวยความสะดวกในการลงพื้นที่ในแต่ละครั้งได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชาสัมพันธ์และการชักชวนประชาชนในชุมชนเข้ามารับบริการจากการทำโครงการเทศบาลสัญจร

นอกจากนี้การจัดทำแผนแม่บทชุมชนในแต่ละชุมชนนั้น คณะกรรมการชุมชนมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินการเป็นอย่างมาก โดยการจัดทำเวทีชาวบ้านเพื่อร่วมกันศึกษาและวิเคราะห์สภาพความเป็นไปและปัญหาชุมชนเพื่อจัดทำแผนแม่บทชุมชนร่วมกัน และนำแผนแม่บทชุมชนที่ได้นั้นไปเสนอต่อเทศบาลในการประชุมคณะกรรมการชุมชนที่จัดขึ้นทุกเดือน เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในการทำแผนพัฒนาเทศบาลในโอกาสต่อไป เนื่องจากในปัจจุบันเทศบาลมีการนำแผนแม่บทชุมชนมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพราะแผนแม่บทชุมชนดังกล่าวนี้ก็มาจากความต้องการและข้อร้องเรียนของชุมชนนั่นเอง ส่งผลให้เทศบาลบางแห่งให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนแม่บทชุมชนเป็นอย่างมาก โดยการนำวิทยากรไปให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อประสิทธิภาพในการจัดทำแผนแม่บทชุมชน ดังเช่นกรณีเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ที่ประสานขอความร่วมมือจากสำนักงานพัฒนาชุมชน สำนักงาน ปปส. (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด) หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำวิทยากรที่มีความเชี่ยวชาญมาเพิ่มทักษะและความรู้กับประชาชนในการจัดทำแผนแม่บทชุมชนได้เป็นอย่างดี

นอกจากประชุมคณะกรรมการชุมชนทุกเดือนและการจัดโครงการเทศบาลสัญจรในทุกชุมชนตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ทางเทศบาลเมืองบุรีรัมย์เล็งเห็นประโยชน์จากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ โดยจัดโครงการสภาเมืองบุรีรัมย์ เพื่อเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ แสดงความคิดเห็นและเชื่อมโยงเครือข่ายการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ ประชาชนและองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันระดมความคิดเห็นในการขับเคลื่อนนโยบายต่างๆของเทศบาล ซึ่งการจัดสภาเมืองบุรีรัมย์ในแต่ละครั้งได้รับความสนใจจากประชาชนหลากหลายอาชีพ มาร่วมแสดงความคิดเห็นและสะท้อนปัญหาปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้สภาเมืองบุรีรัมย์ยังเป็นเวทีรายงานความคืบหน้าของการดำเนินงานของเทศบาลเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและมีส่วนกระตุ้นต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ได้เป็นอย่างดี โดยมีคณะกรรมการชุมชนเป็นฟันเฟืองที่สำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานร่วมกับเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ในแต่ละครั้ง ซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของแต่ละกิจกรรมและโครงการที่เกิดขึ้นในเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ได้อย่างมาก สอดคล้องกับงานวิจัยของวรางคณา วงศ์มหาชัย (2535: บทคัดย่อ) ที่ศึกษาบทบาทของผู้นำในการ

พัฒนาองค์กรประชาชน โดยผลการศึกษาพบว่าขั้นตอนการก่อตั้งของกลุ่มต้องอาศัยผู้นำที่มีบทบาทในการเป็นผู้ให้การศึกษาในลักษณะของการให้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้เห็นความสำคัญของการรวมกลุ่ม ในขณะที่ขั้นตอนการดำเนินการนั้น ต้องอาศัยผู้นำที่มีบทบาทในการวางระเบียบแบบแผนในการดำเนินงาน

สิ่งที่ค้นพบจากการศึกษาในครั้งนี้คือ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและเทศบาลเมืองเขาสามยอกให้ความสำคัญกับความเข้มแข็งของชุมชนแบบพึ่งตนเองเป็นอย่างมากด้วยการมอบอำนาจให้คณะกรรมการชุมชนและประชาชนในการบริหารจัดการปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในชุมชนในรูปแบบของสภาชุมชน มีการประชุมเพื่อพิจารณางบประมาณในการจัดทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ รวมถึงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีให้แก่ชุมชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ ชุมชนละ 100,000 บาท เพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการภายในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆที่ใช้งบประมาณในการดำเนินการมาก เช่น การพัฒนาด้านกีฬา การสร้างศูนย์สาธารณะประโยชน์ เป็นต้น และโครงการต่างๆต้องผ่านการพิจารณาจากสภาชุมชนเสียก่อน ในขณะที่เทศบาลเมืองเขาสามยอกนั้นมีการจัดสรรงบประมาณเทศบาลลงพื้นที่แต่ละชุมชนๆละ 10,000 บาท เพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการภายในชุมชนเช่นเดียวกัน แต่จะมีการดำเนินการเฉพาะกิจกรรมหรือโครงการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่า เช่น หลอดไฟเสีย การลอกท่อ เป็นต้น และต้องผ่านมติจากที่ประชุมของชุมชนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ทั้งสองโครงการแสดงให้เห็นถึงความสามารถของชุมชนในการที่จะตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของคนส่วนใหญ่ในชุมชน ก่อให้เกิดกระบวนการสร้างความร่วมมือของคนในชุมชนเอง ทำให้เกิดความสามัคคีและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนได้เป็นอย่างดี ตลอดจนเป็นการแบ่งเบาภาระในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกินกำลังความสามารถของชุมชน ซึ่งในอนาคตข้างหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆแห่ง จะใช้รูปแบบการจัดสรรงบประมาณสู่ชุมชนมากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับแกนนำชุมชน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการประสานงานระหว่างเทศบาลกับประชาชนให้ดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ร่วมกัน รวมไปถึงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนดำเนินงานของเทศบาลในทุกขั้นตอน ตลอดจนมีส่วนกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนได้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากแกนนำมีอิทธิพลต่อประชาชนในชุมชนเป็นอย่างมาก เพราะฉะนั้นเครือข่ายการทำงานร่วมกับแกนนำชุมชน รวมถึงประชาชนในชุมชนจึงส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลได้เป็นอย่างดี

ทั้งนี้ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับแกนนำชุมชนมุ่งสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการคือ การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ได้ดังนี้

(1) ศักยภาพด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นกับแกนนำชุมชนมีความคุ้นเคยและมีความสัมพันธ์ในลักษณะความเป็นส่วนตัวมากกว่าแบบทางการ เนื่องจากมีการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆร่วมกันบ่อยครั้ง ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับการเลือกใช้คุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีคุณลักษณะผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leaders) เพราะต้องการให้เกิดความร่วมมือร่วมใจจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เทศบาลต้องการให้แกนนำชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกับเทศบาล เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและช่วยแบ่งเบาภาระการทำงานของเทศบาล ซึ่งผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับแกนนำชุมชนนั้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

(2) ศักยภาพด้านทุนทางสังคม การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการร่วมกันระหว่างเทศบาลกับแกนนำชุมชนบ่อยครั้ง ทำให้ความสัมพันธ์เกิดความแนบแน่น เป็นกุญแจสำคัญในการสร้างทุนทางสังคมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น เทศบาลให้ความสำคัญกับแกนนำชุมชนในการดำเนินการในภารกิจบางอย่างแทน ในขณะที่แกนนำชุมชนมองเห็นถึงคุณค่าของตนเองในการทำงาน ความสัมพันธ์ลักษณะนี้สร้างความไว้วางใจต่อกันให้เกิดขึ้น ส่งผลให้การดำเนินกิจการสาธารณะของเทศบาลในแต่ละครั้งได้รับการสนับสนุนและการเข้ามามีส่วนร่วมจากแกนนำชุมชนและประชาชนได้เป็นอย่างดี

(3) ศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการ เทศบาลสามารถดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยความร่วมมือจากแกนนำชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น เช่น การทำแผนแม่บทชุมชน การทำเทศบาลสัญจร เป็นต้น นอกจากนี้รูปแบบการจัดระบบประมาณลงสู่ชุมชน เพื่อให้บริหารจัดการปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในชุมชนกันเองนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของเทศบาลให้ดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกินกำลังความสามารถของชุมชน ทำให้เทศบาลดำเนินการสาธารณะอื่นๆได้มากขึ้น

3) กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรชุมชน

องค์กรชุมชนในที่นี้หมายถึง กลุ่ม ชมรม สมาคมที่เกิดจากการรวมตัวของประชาชนในชุมชนเพื่อดำเนินกิจกรรมหนึ่งในชุมชน ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์ร่วมกัน มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีผลประโยชน์ร่วมกันและกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม มีวิธีการบริหารจัดการองค์กร มีกิจกรรมร่วมกัน และมีงบประมาณในการดำเนินการ เช่น กลุ่มออมทรัพย์

ชมรมผู้สูงอายุ สมาคมโรตารี เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆในชุมชน ซึ่งสมาชิกกลุ่มต่างก็เป็นประชาชนในชุมชนนั่นเอง เช่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) อาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อส.ม.) เป็นต้น ถึงแม้ว่าองค์กรชุมชนทั้งสองรูปแบบจะมีจุดเริ่มต้นของการก่อตัวที่แตกต่างกัน แต่มีเป้าหมายที่เหมือนกันคือ การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆในชุมชน ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กรและสมาชิกในองค์กร รวมไปถึงการเป็นส่วนหนึ่งของกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบมี 2 ลักษณะ คือ แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่จะเป็นในลักษณะที่เป็นทางการเสียเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนั้น เกิดขึ้นภายหลังจากความช่วยเหลือและความร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการบ่อยครั้ง ทำให้เกิดความคุ้นเคยในลักษณะความเป็นส่วนตัวมากขึ้น เป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมากกว่าในนามองค์กร โดยใช้โทรศัพท์เพื่อพูดคุยปรึกษาหารือกันเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน ในขณะที่ความสัมพันธ์แบบเป็นการทางนั้นต้องมีหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรใช้เป็นหลักฐานในการติดต่อประสานงานระหว่างองค์กร การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชนที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันเอง เป็นความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกัน รูปแบบการดำเนินการนั้นเป็นไปในลักษณะของการให้การสนับสนุนและการช่วยเหลือองค์กรชุมชน เนื่องจากองค์กรชุมชนมีข้อจำกัดไม่สามารถดำเนินกิจกรรมหรือโครงการได้อย่างครอบคลุมครบถ้วนทุกด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงฝ่ายเดียว เพราะฉะนั้นต้องอาศัยความช่วยเหลือจากทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในด้านบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ องค์ความรู้ต่างๆ และที่สำคัญที่สุดคืองบประมาณ ในการสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานต่างๆขององค์กรชุมชน เพื่อเสริมสร้างรากฐานความเข้มแข็งขององค์กร ให้้องค์กรชุมชนสามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ให้การสนับสนุนการรวมกลุ่มอาชีพกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสินค้า OTOP มาโดยตลอด แต่การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวนี้ ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการชุมชน เพื่อขอมติส่วนใหญ่ว่าเห็นสมควรต่อการให้การสนับสนุนหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการชุมชนอนุมัติเห็นชอบ ทางเทศบาลก็จะให้ความช่วยเหลือกลุ่มดังกล่าว ซึ่งนอกจากให้ความช่วยเหลือทางทุนทรัพย์แล้ว เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีการนำสมาชิกในกลุ่มไปศึกษาดูงานในพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จเพื่อนำมาปรับใช้ในการดำเนินงานของกลุ่ม รวมไปถึงการจัดอบรมให้วิทยากรมาถ่ายทอดความรู้แก่สมาชิก เพื่อให้เกิดทักษะเพิ่มมากขึ้น เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกลุ่มต่างๆ ในการประกอบอาชีพได้เป็นอย่างดี

ดี รวมไปถึงโครงการให้ความช่วยเหลือการประกอบอาชีพของสมาคมคนตาบอดในจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งต่างฝ่ายต่างได้รับประโยชน์ โดยที่สมาคมคนตาบอดได้รับเงินอุดหนุนจากเทศบาลเป็นจำนวนเงิน 50,000 บาท สำหรับใช้ในการดำเนินงานเพื่อประกอบอาชีพนวดแผนโบราณ ทำให้คนตาบอดมีอาชีพเพื่อใช้ในการดำรงชีวิต ในขณะที่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้รับประโยชน์จากการที่คนตาบอดมาเป็นวิทยากรในการสอนนวดให้กับเยาวชนในจังหวัดกาฬสินธุ์ ทำให้เยาวชนมีกิจกรรมทำที่เป็นประโยชน์และห่างไกลสิ่งอบายมุข เป็นการป้องกันปัญหาสังคมได้อีกทางหนึ่ง

สิ่งที่ค้นพบจากการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชนที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันเอง คือ องค์กรชุมชนมีการบริหารจัดการที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เมื่อได้รับการช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การช่วยเหลือดังกล่าวไม่ได้เข้ามาในรูปแบบของการแทรกแซง แต่เป็นรูปแบบของการส่งเสริมและเกื้อหนุนให้องค์กรชุมชนสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน โดยปราศจากข้อจำกัดในด้านต่างๆ ก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมภายในชุมชนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้รับประโยชน์จากการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ต้องขอความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ ภายในชุมชน ก็จะได้รับความร่วมมือจากองค์กรชุมชนที่เป็นเครือข่ายอย่างเต็มกำลัง ส่งผลให้กิจกรรมหรือโครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น

สำหรับการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์แบบปฏิบัติการ รูปแบบการดำเนินการนั้นเป็นไปในลักษณะของความร่วมมือกันในการจัดกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนร่วมกัน โดยสมาชิกในกลุ่มองค์กรนั้น เป็นประชาชนในชุมชนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งขึ้นมา เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ นั้นเอง องค์กรชุมชนที่จัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งและมีส่วนสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพนั้น คือ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) และอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อสม.) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน หรือ อสม. ขึ้นมาเพื่อให้เป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญร่วมกับกองสาธารณสุขของเทศบาลและหน่วยสาธารณสุขในพื้นที่ ในการให้บริการเรื่องสุขภาพอนามัยขั้นพื้นฐานของประชาชนในพื้นที่เขตความรับผิดชอบของเทศบาล ตลอดจนภารกิจด้านอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย ในขณะที่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หรือ อปพร. เป็นองค์กรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินงานร่วมกันในการรักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันบรรเทาสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้นแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ที่จัดทำ

โครงการ “สายตรวจจักรยาน” ขึ้น โดยมีอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หรือ อปพร. ทำหน้าที่เป็นสายตรวจจักรยาน และนายตรวจ เพื่อสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ป้องกันและลดปัญหาอาชญากรรม โจรกรรม ยาเสพติดและเพิ่มความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชน การดำเนินการจัดสายตรวจจักรยานคืนละ 1 ชุดๆละ 6 คน แบ่งเป็น 3 สายๆละ 2 คน ตั้งแต่เวลา 18.00-06.00 น. ของทุกวัน โดยประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ พร้อมทั้งให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานเป็นอย่างดี ผลสำเร็จของโครงการคือ ปัญหาอาชญากรรม โจรกรรม การมั่วสุมของวัยรุ่นและปัญหายาเสพติดในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ลดลงประมาณ 80 เปอร์เซ็นต์เมื่อเทียบกับก่อนมีสายตรวจจักรยาน จากความสำเร็จดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งให้ความสำคัญกับการดำเนินงานของ อปพร. เป็นอย่างมาก และเกิดเครือข่ายความร่วมมือในการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา ที่มีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเสิงสางขึ้น ซึ่งประกอบด้วย 2 เทศบาล และ 6 องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อบริหารงานด้านป้องกันบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน จัดการฝึกอบรมเป็นหลักสูตรมาตรฐานเดียวกัน เป็นต้น ความร่วมมือดังกล่าวทำให้การรักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอเสิงสางประสบความสำเร็จ สามารถประหยัดงบประมาณในการดำเนินการและสามารถสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันในการกิจอื่นๆ ในโอกาสต่อไป

สิ่งที่ค้นพบจากการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เกิดความร่วมมือในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นร่วมกัน ทำให้การดำเนินการดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสมาชิกกลุ่มต่างก็เป็นประชาชนในชุมชนนั่นเอง ทำให้เกิดความหวงแหนและต้องการรักษาผลประโยชน์ของตนเองในท้องถิ่น ก่อให้เกิดความมุ่งมั่นและตั้งใจในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานได้เป็นอย่างดี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชนทั้งที่เกิดจากการรวมตัวกันเองและที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นการสร้างเครือข่ายการทำงานและเครือข่ายความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น รวมถึงการแก้ไขปัญหาสาธารณภัยร่วมกัน ทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรชุมชน มุ่งสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการคือ การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ได้ดังนี้

(1) ศักยภาพด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับ องค์กรชุมชนทั้งที่เกิดจากการรวมตัวกันเองของประชาชนและเกิดจากการจัดตั้งของเทศบาล ผ่าน บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะ ของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีคุณลักษณะที่เรียกว่า Inner Motivation and Achievement Drives หรือ มีการจูงใจภายในและมีแรงขับเคลื่อนทางด้านความสำเร็จ โดยมักจะ มีแรงขับทางด้านการจูงใจโดยมุ่งสู่ความสำเร็จในระดับที่สูงขึ้นไปเป็นลำดับ ทั้งนี้ผู้บริหารท้องถิ่น กับองค์กรชุมชนต่างมีเป้าหมายและผลประโยชน์ร่วมกันในการที่จะดำเนินกิจกรรมหรือโครงการ ต่างๆ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นในชุมชนให้ประสบความสำเร็จ เพื่อประโยชน์ สูงสุดของประชาชนและท้องถิ่น ซึ่งผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กร ชุมชนนั้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

(2) ศักยภาพด้านทุนทางสังคม การให้ความช่วยเหลือองค์กรชุมชนในด้านบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ องค์ความรู้ต่างๆ รวมไปถึงด้านงบประมาณ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ องค์กรชุมชนสามารถดำเนินกิจกรรมภายในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น เป็นกุญแจสำคัญใน การสร้างทุนทางสังคมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น ความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกันนี้สร้างความไว้วางใจต่อ กันให้เกิดขึ้น ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการของเทศบาลในแต่ละครั้ง หากต้องการ ขอรับการช่วยเหลือ ก็จะได้รับความร่วมมือจากองค์กรชุมชนที่เป็นเครือข่ายเป็นอย่างดี

(3) ศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการ เทศบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่ เกิดขึ้นร่วมกับองค์กรชุมชน ทำให้การดำเนินการดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจาก สมาชิกกลุ่มต่างก็เป็นประชาชนในชุมชนนั่นเอง ทำให้เกิดความหวงแหนและต้องการรักษา ผลประโยชน์ของตนเองในท้องถิ่น ก่อให้เกิดความมุ่งมั่นและตั้งใจในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์จัดทำโครงการ “สายตรวจจักรยาน” ร่วมกับอาสาสมัคร ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หรือ อปพร. ผลสำเร็จของโครงการคือ ปัญหาอาชญากรรม โจรกรรม การ มั่วสุมของวัยรุ่นและปัญหายาเสพติดในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ลดลงประมาณร้อยละ 80 เมื่อ เทียบกับก่อนมีโครงการสายตรวจจักรยาน เป็นต้น

4) กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGOs

องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อใช้เคลื่อนไหวในการทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ซึ่งส่วนมากเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนรวมและชุมชน ทำให้ภาพลักษณ์ขององค์กรพัฒนาเอกชนในสายตาของสาธารณชนนั้น ถูกมองทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ สำหรับภาพลักษณ์ในเชิงบวกนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทในการช่วยเหลือและให้บริการสังคม โดยไม่หวังผลประโยชน์ ในขณะที่ภาพลักษณ์เชิงลบขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ถูกมองว่าเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาในลักษณะแอบแฝงผลประโยชน์ สำหรับการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบนั้นเป็นความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรกับองค์กรมากกว่าที่จะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะความเป็นส่วนตัว ซึ่งการสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากการประสานความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกันและเกิดการบูรณาการข้อเด่นของแต่ละองค์กร โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมทางด้านงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ รวมไปถึงสถานที่ในการดำเนินการต่างๆ ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนมีความมุ่งมั่นและมีความตั้งใจ ประกอบกับมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เป็นอย่างดี ซึ่งอาจก่อให้เกิดกระบวนการการเรียนรู้ที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกันจากทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองสุรินทร์ มีโครงการตลาดนัดสีเขียวเมืองสุรินทร์ เป็นอีกความเคลื่อนไหวหนึ่งขององค์กรพัฒนาเอกชนในจังหวัดสุรินทร์ที่ร่วมกับเทศบาลเมืองสุรินทร์ในการทำกิจกรรมทางสังคมและการเรียนรู้ระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบท บนรากฐานความสามัคคีและดำเนินรอยตามวิถีชีวิตวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น โครงการดังกล่าวเริ่มดำเนินการครั้งแรกเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2546 ณ บริเวณสวนสาธารณะข้างวัดจุมพลสุททาวาส โดยดำเนินการในรูปแบบของตลาดจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรจากแปลงเกษตรอินทรีย์ อาหารพื้นบ้าน ผลิตภัณฑ์แปรรูปจากสมุนไพร การแสดงศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น รวมทั้งเผยแพร่ความรู้และข่าวสารการพัฒนาผ่านเวทีเสวนาสาธารณะ โดยจะมีการจัดต่อเนื่องกันทุกวันเสาร์ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นเวทีสาธารณะของภาคประชาชนในจังหวัดสุรินทร์ในการร่วมมือกันรักษาทรัพยากร สิ่งแวดล้อม ภูมิปัญญาท้องถิ่นและสร้างความเข้มแข็งกับเศรษฐกิจชุมชน

สำหรับโครงการตลาดนัดสีเขียวเมืองสุรินทร์เป็นพื้นที่สาธารณะของภาคประชาชนในจังหวัดสุรินทร์ในการที่จะใช้ประโยชน์ทำกิจกรรมทางสังคม เป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์การทำงานร่วมกันตลอดจนเป็นพื้นที่กระจายผลผลิตเกษตรอินทรีย์ออกสู่ท้องตลาด

ถือเป็นการสร้างทางเลือกใหม่ให้แก่ผู้บริโภคในเมืองได้มาบริโภคอาหารปลอดภัยไร้สารเคมี ตกค้างและช่วยสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรซึ่งเป็นเกษตรกรทางเลือกใหม่ให้ดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน สิ่งที่เกิดขึ้นจากโครงการตลาดนัดสีเขียวเมืองสุรินทร์คือ กระบวนการการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน จึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดและเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังเป็นการดึงดูดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่ที่ความรับผิดชอบเป็นอย่างมาก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความเข้มแข็งและมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาชุมชน จะเป็นการแบ่งเบาภาระให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วนของสังคมที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพได้ดียิ่งขึ้น ประชาชนในชุมชนได้เรียนรู้การแก้ไขปัญหาชุมชนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้เกิดทักษะมากยิ่งขึ้น ส่งผลดีต่อการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัศน์และความจริงใจในการให้ความช่วยเหลือทั้งด้านงบประมาณและกำลังคนกับองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ และต้องมีจิตวิทยาที่สูงในการดึงกลุ่มองค์กรดังกล่าว ให้เข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้ เพราะฉะนั้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

ทั้งนี้ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGOs มุ่งสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการคือ การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ได้ดังนี้

(1) ศักยภาพด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น แม้ว่าความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับองค์กรมากกว่าที่จะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะส่วนตัว แต่การจูงใจให้องค์กรพัฒนาเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการร่วมกับเทศบาลนั้น ขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์และความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีคุณลักษณะที่เรียกว่า Intelligence หรือ มีความเฉลียวฉลาด สามารถรวบรวม วิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลเพื่อสร้างวิสัยทัศน์และตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้อง ผู้บริหารท้องถิ่นศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะแล้วพบว่า หากเทศบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาสาธารณะเพียงฝ่ายเดียว อาจ

ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากมีข้อจำกัดและขาดประสบการณ์ เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องหาองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญมาบูรณาการร่วมกัน เพื่อให้การดำเนินการเหล่านั้นเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ซึ่งผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ก่อให้เกิดศักยภาพในการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

(2) ศักยภาพด้านทุนทางสังคม การประสานความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นร่วมกันนั้น เป็นกุญแจสำคัญในการสร้างทุนทางสังคมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น ความสัมพันธ์แบบร่วมปฏิบัติการนี้สร้างความไว้วางใจต่อกันให้เกิดขึ้น ส่งผลให้ปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการแบ่งเบาภาระให้กับเทศบาลได้เป็นอย่างดี

(3) ศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการ เทศบาลสามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เป็นอย่างดี นอกจากนี้ ประชาชนในชุมชนได้เรียนรู้การแก้ไขปัญหาชุมชนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้เกิดทักษะมากยิ่งขึ้น ส่งผลดีต่อการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆร่วมกับเทศบาล

5) กระบวนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคเอกชน

เทศบาลมีการสร้างความสัมพันธ์กับภาคเอกชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบมี 2 ลักษณะ คือ แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในส่วนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการนั้น เมื่อมีกิจกรรมหรือโครงการที่ต้องขอความร่วมมือหรือการสนับสนุนจากนักธุรกิจผู้ประกอบการ ร้านค้าต่างๆ ในพื้นที่ รวมไปถึงภาคเอกชนนอกพื้นที่นั้น ทางเทศบาลก็จะออกหนังสือหรือเอกสารทางราชการไปยังภาคเอกชนนั้นๆ ส่วนความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ คือ เทศบาลใช้ความสัมพันธ์ผ่านผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีความสัมพันธ์ส่วนตัวโดยใช้การโทรศัพท์เพื่อพูดคุยปรึกษาหารือ หรือการขอความช่วยเหลือในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีกลุ่มตัวอย่างที่ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ ส่วนใหญ่ก่อนที่จะมาดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบอาชีพเป็นนักธุรกิจมาก่อน ทำให้มีความรู้จุกจิกคุ้นเคยกับนักธุรกิจ ผู้ประกอบการ ร้านค้าต่างๆ ในพื้นที่เป็นอย่างดี หรือมีความเป็นเครือญาติกับภาคเอกชนดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องพึ่งพาความร่วมมือกับภาคเอกชนเกิดความสะดวกและประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี

สำหรับวิธีการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบมี 3 ประเภทด้วยกัน ประกอบด้วย

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์แบบร่วมปฏิบัติการ การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกัน และการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์แบบการจ้างเหมา ในส่วนของการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์แบบร่วมปฏิบัตินั้น เป็นรูปแบบความร่วมมือที่มีการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนต่างต้องตระหนักว่าได้มีผลประโยชน์ร่วมกันจากการสร้างความร่วมมือดังกล่าว โดยที่ภาคเอกชนอาศัยความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางด้านบุคลากร อุปกรณ์และรูปแบบการบริหารจัดการที่เป็นระบบ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยความเข้มแข็งทางด้านทุนทรัพย์และการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลด่านซ้าย จังหวัดเลย และเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ ซึ่งเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้ประกอบการในตลาดขึ้นบ่อยครั้ง ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสร้างความร่วมมือกับผู้ประกอบการในตลาดขึ้น โดยการจัดตั้งกลุ่มผู้ประกอบการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน คือ ลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากอดีตที่ผ่านมา รวมไปถึงการสร้างความเข้มแข็งและความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการในการบริหารจัดการจากการได้รับมอบอำนาจการตัดสินใจต่างๆ จากทางเทศบาล ตลอดจนได้รับการสนับสนุนและความช่วยเหลือทางด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ บุคลากรรวมไปถึงการได้รับการอบรมจากวิทยากรที่มีความเชี่ยวชาญ ทำให้กลุ่มผู้ประกอบการที่จัดตั้งขึ้นร่วมกันระหว่างเทศบาลกับผู้ประกอบการต่างๆภายในพื้นที่ความรับผิดชอบ มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับงานวิจัยของพรรณศิริ จิตรรัตน์ (2544: บทคัดย่อ) ที่ศึกษาลักษณะเครือข่ายของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีผลในกระบวนการรวมกลุ่ม ปัจจัยหลัก คือผู้นำกลุ่มและการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างสมาชิก ปัจจัยสนับสนุน คือ การสื่อสาร การพยายามจัดการความขัดแย้ง ความเคร่งครัดในกฎระเบียบ โครงสร้างเครือข่ายที่ครอบคลุม และผลงานด้านการพัฒนาที่เป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ยังพบว่ามีเทศบาลบางแห่งที่มีการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการตลาดให้มีความมั่นคงและยั่งยืน โดยมีการจัดตั้งเป็นกองทุนผู้ประกอบการ เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประกอบการในการประกอบอาชีพ ดังเช่นกรณีเทศบาลตำบลตำบองหิน จังหวัดสุรินทร์ มีการจัดตั้งกองทุนผู้ประกอบการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการในการประกอบอาชีพ และป้องกันปัญหาการกู้เงินนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงเกินจริง โดยจัดตั้งเป็นกองทุนรูปแบบสหกรณ์ให้สมาชิกซื้อหุ้นในราคาที่เทศบาลกำหนดไว้ คือ หุ้นละ 10 บาท โดยที่สมาชิกต้องรู้ศักยภาพและสถานะของตนเองว่าในแต่ละวันสามารถชำระค่าถือหุ้นได้มากน้อยเพียงใด สำหรับการปล่อยกู้ให้กับผู้ประกอบการนั้น เทศบาลพิจารณาจากเงินออมที่ผู้ประกอบการออมไว้กับกองทุน โดยที่

เทศบาลจะให้กู้เป็นจำนวน 3 เท่าของเงินออม และสามารถกำหนดการผ่อนชำระได้ไม่เกิน 1 ปี ซึ่งผลกำไรที่ได้นั้นทางเทศบาลมีการจัดสรรในรูปแบบของเงินปันผลและใช้สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆของกองทุน ในช่วงแรกของการดำเนินการนั้น ทางเทศบาลให้กองคลังมาดูแลรับผิดชอบในส่วนนี้ และให้การช่วยเหลือในการจัดตั้งกองทุนผู้ประกอบการเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 200,000 บาท ปัจจุบันกองทุนดังกล่าวมีเงินทั้งสิ้น 2,000,000 บาท รูปแบบการดำเนินการดังกล่าวนี้ เป็นการสร้างรากฐานที่เข้มแข็งให้กับกองทุนผู้ประกอบการในอนาคตเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากในช่วงแรกของการดำเนินการ ทางเทศบาลเป็นเจ้าภาพในทุกขั้นตอนและให้ผู้ประกอบการเรียนรู้ระบบการบริหารจัดการอย่างค่อยเป็นค่อยไป และเมื่อผู้ประกอบการมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการด้วยตนเองได้แล้วนั้น เทศบาลจึงให้อิสระและอำนาจในการตัดสินใจต่างๆได้อย่างเต็มที่ สามารถลดปัญหาการกู้เงินนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงเกินจริง ตลอดจนการลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้การดำเนินการของเทศบาลตำบลลำโรงทาบในโครงการกองทุนผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับผู้ประกอบการนั้นจึงเต็มไปด้วยประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง

สิ่งที่ค้นพบจากการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์แบบร่วมปฏิบัติการระหว่างเทศบาลกับภาคเอกชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ คือ การสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคเอกชนในพื้นที่ ความรับผิดชอบกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆร่วมกับเทศบาล ภาคเอกชนเกิดการเรียนรู้จากการปฏิบัติการร่วมกัน ส่งผลให้กลุ่มองค์กรภาคเอกชนสามารถบริหารจัดการตนเองได้เป็นอย่างดี

สำหรับการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกัน รูปแบบการดำเนินการนั้น เป็นไปในลักษณะของการขอรับการสนับสนุนและการช่วยเหลือจากภาคเอกชนทั้งในและนอกพื้นที่เขตความรับผิดชอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับภาคเอกชนที่คั่น ส่วนใหญ่จะต้องมีประเพณี วัฒนธรรมหรือการจัดการแข่งขันกีฬาต่างๆที่สร้างชื่อเสียงให้กับพื้นที่ ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลด่านซ้าย อำเภอด่านซ้าย จังหวัดเลย มีประเพณีผีตาโชนที่มีชื่อเสียงระดับโลก ทำให้นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่ให้ความสนใจในประเพณีผีตาโชนมาเยี่ยมชมเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เศรษฐกิจภายในเขตเทศบาลตำบลด่านซ้ายและพื้นที่ใกล้เคียงมีเงินสะพัดเป็นอย่างมาก สำหรับการดำเนินการจัดประเพณีผีตาโชนของเทศบาลตำบลด่านซ้ายนั้น ใช้งบประมาณในการดำเนินการประมาณ 1,000,000 บาท ในขณะที่เทศบาลตั้งงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการเพียง 400,000 บาท ส่งผลให้เทศบาลตำบลด่านซ้ายต้องขอรับการสนับสนุนและการช่วยเหลืองบประมาณในการจัดงานจากภาคเอกชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่เทศบาลตำบลด่านซ้าย ซึ่งก็ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี เช่นเดียวกันกับกรณีของเทศบาลตำบลท่าตูม อำเภอท่าตูม

จังหวัดสุรินทร์ ที่เป็นเจ้าภาพในการจัดแข่งขันเรือชิงถ้วยพระราชทานฯระดับประเทศทุกปี และต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการจัดกิจกรรมในแต่ละครั้งประมาณ 3-4 ล้านบาท ในขณะที่เทศบาลตั้งงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการเพียง 800,000 บาท ซึ่งต้องขอรับการสนับสนุนและการช่วยเหลืองบประมาณในการจัดงานจากภาคเอกชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่เทศบาลตำบลท่าตูม เช่นเดียวกัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประหยัดงบประมาณได้เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้สามารถนำงบประมาณไปใช้ในการบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น ในประเด็นเดียวกันนี้ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2548: 22) ให้ความเห็นเพิ่มเติมไว้ว่า แม้ว่าวิธีการระดมทุนเช่นนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรเพิ่มขึ้นสำหรับการดำเนินการต่างๆ หากแต่ว่าทรัพยากรที่ได้รับไม่มีความแน่นอนและยั่งยืน บ่อยครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะได้รับทรัพยากรโดยอาศัยความรู้จักหรือความสัมพันธ์ส่วนบุคคล

สิ่งที่ค้นพบจากการขอรับการสนับสนุนและการช่วยเหลือจากภาคเอกชนของเทศบาลตำบลด่านซ้ายและเทศบาลตำบลท่าตูมคือ ภาคเอกชนเหล่านั้นจะอาศัยช่องทางการจัดประเพณีผีตาโชนและประเพณีการแข่งเรือชิงถ้วยพระราชทานฯ ในการให้การสนับสนุนช่วยเหลืองบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแลกกับการได้ประชาสัมพันธ์ร้านค้าหรือผลิตภัณฑ์ให้ประชาชนได้ทราบ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการจัดกิจกรรมดังที่กล่าวมานั้น ก็ยากที่จะให้ภาคเอกชนให้การสนับสนุน เพราะขึ้นชื่อว่าธุรกิจ ต้องมีผลประโยชน์แลกเปลี่ยนกัน ในลักษณะ Win-Win ในประเด็นนี้ภาคเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เขตเทศบาลควรมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) เพราะหากผู้ประกอบการต้องการให้ธุรกิจของตนดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ควรหันมาใส่ใจต่อวิถีชีวิตของท้องถิ่นที่ธุรกิจเข้าไปตั้งอยู่ เมื่อท้องถิ่นสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ก็ย่อมส่งผลต่อธุรกิจของตน และต่อการอยู่ดีมีสุขของประชาชนในท้องถิ่นด้วย เพราะฉะนั้นการเกื้อกูลกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน รูปแบบการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ดังสุภาษิตไทยที่ว่าน้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า จึงเป็นสิ่งที่สำคัญต่อประสิทธิภาพการบริหารงานเทศบาลและการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืน

สำหรับวิธีการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบประเภทสุดท้าย คือ การเครือข่ายความสัมพันธ์แบบการจ้างเหมา เป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่อาศัยความได้เปรียบจากการที่ภาคเอกชนมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานได้ดีและมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้อจำกัดต่างๆมากมาย ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองสุรินทร์ ที่ประสบปัญหาขยะล้นเมืองและสถานที่กำจัดขยะเดิมของเทศบาลเมืองสุรินทร์ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากได้รับ

การต่อต้านจากชาวบ้านพื้นที่ใกล้เคียง ที่ประสบปัญหามลภาวะและน้ำเสีย ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่เคยให้ความช่วยเหลือได้ขอยกเลิกการให้บริการกำจัดขยะของเทศบาลเมืองสุรินทร์ ทำให้เป็นวาระสำคัญของเทศบาลเมืองสุรินทร์ที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นผลสำเร็จให้จงได้ เทศบาลเมืองสุรินทร์จึงเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาบริหารจัดการขยะแทน ตั้งแต่กระบวนการเก็บ คัดแยก กำจัดและการใช้ประโยชน์จากขยะ โดยใช้โรงฆ่าสัตว์เป็นที่พักขยะ เพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นในภายหลัง ในขณะที่สถานที่กำจัดขยะเดิมจะทำการแก้ไข ปรับปรุง พร้อมกำจัดขยะโดยวิธีการสมัยใหม่ที่ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาทางด้านมลภาวะ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่

สิ่งที่ค้นพบจากโครงการนี้ คือ การจ้างเหมาภาคเอกชนในการดำเนินการแทนเทศบาลนั้น เป็นกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นกระบวนการที่เน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ ทำให้ปัญหาการกำจัดขยะที่เรื้อรังสามารถแก้ไขปัญหาคืออย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่เทศบาลไม่ต้องดำเนินการเอง เพราะการแก้ไขปัญหามลภาวะของเทศบาลหลายๆ แห่ง อาทิเช่น เทศบาลนครระยองและเมืองพัทยา ต่างก็จ้างเหมาเอกชนในการดำเนินการเช่นเดียวกัน ทำให้เทศบาลเมืองสุรินทร์สามารถดำเนินการด้านกิจการสาธารณะอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ โดยที่ไม่ต้องกังวลถึงปัญหามลภาวะด้านเมืองดังเช่นที่ผ่านมา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคเอกชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบเป็นอย่างมาก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาคเอกชนทั้งในและนอกพื้นที่ในการจัดกิจกรรมหรือดำเนินโครงการต่างๆ ทำให้ประหยัดงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้สามารถนำงบประมาณไปใช้ในการบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น ตลอดจนปัญหาสาธารณะบางอย่างที่เกินกำลังความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ ก็สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยความเชี่ยวชาญของภาคเอกชน นอกจากนี้การให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนก็เป็นส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มองค์กรภาคเอกชนให้สามารถบริหารจัดการตนเองและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการกระตุ้นต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่ง เพราะฉะนั้นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน จึงเป็นส่วนสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

ทั้งนี้ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน มุ่งสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการคือ การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ได้ดังนี้

(1) ศักยภาพด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับภาคเอกชนทั้งในและนอกเขตเทศบาล ผ่านบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีคุณลักษณะที่เรียกว่า Drive หรือ มีพลังความพยายามและความปรารถนาอันแรงกล้าที่จะฟันฝ่าอุปสรรคการทำงานที่รับผิดชอบให้ประสบผลสำเร็จ ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคเอกชนทั้งในรูปแบบความสัมพันธ์แบบร่วมปฏิบัติการ ความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกันและความสัมพันธ์แบบการจ้างเหมา เนื่องจากเทศบาลมีข้อจำกัดต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดด้านศักยภาพบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ องค์ความรู้และที่สำคัญที่สุดคือด้านงบประมาณ เทศบาลไม่สามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมได้เพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้การก้าวข้ามข้อจำกัดและอุปสรรคต่าง ๆ นั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ดีกับภาคเอกชน เพื่อให้การดำเนินกิจการสาธารณะของเทศบาลประสบความสำเร็จ ซึ่งผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรภาคเอกชนนั้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

(2) ศักยภาพด้านทุนทางสังคม เทศบาลติดต่อประสานขอความช่วยเหลืองบประมาณในการทำกิจกรรมหรือโครงการจากภาคเอกชนนั้น เป็นกลยุทธ์สำคัญในการสร้างทุนทางสังคมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น เทศบาลได้รับงบประมาณช่วยเหลือในการทำกิจกรรมหรือโครงการ ในขณะที่ภาคเอกชนได้รับการประชาสัมพันธ์ร้านค้าหรือผลิตภัณฑ์ให้ประชาชนได้ทราบ ลักษณะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเช่นนี้ ต่างเห็นคุณค่าซึ่งกันและกัน ส่งผลให้การทำกิจกรรมหรือโครงการของเทศบาลได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง

(3) ศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการ เทศบาลเพิ่มศักยภาพด้านงบประมาณในการทำกิจกรรมหรือโครงการ โดยอาศัยการช่วยเหลืองบประมาณจากภาคเอกชนที่มีความเข้มแข็งทางทุนทรัพย์ ทำให้เทศบาลประหยัดงบประมาณได้เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้สามารถนำงบประมาณไปใช้ในการบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น นอกจากนี้ปัญหาสาธารณะบางอย่างที่เกินกำลังความสามารถของเทศบาลในการดำเนินการ ก็สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยความเชี่ยวชาญของภาคเอกชน ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองสุรินทร์ที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาบริหารจัดการขยะ

แทน ทำให้เทศบาลเมืองสุรินทร์สามารถดำเนินการด้านกิจการสาธารณะอื่นๆที่เป็นประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ โดยที่ไม่ต้องกังวลถึงปัญหาขยะล้นเมืองดังเช่นที่ผ่านมา เป็นต้น

6) กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับนักการเมือง หรือพรรคการเมืองระดับชาติ

ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองระดับชาติเป็นความสัมพันธ์ทั้งในลักษณะแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่จะเป็นในลักษณะแบบไม่เป็นทางการเสียมากกว่า กล่าวคือ ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนั้น เป็นการสร้างความสัมพันธ์แบบเป็นส่วนตัวของนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของเทศบาลกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ ซึ่งกำกับดูแลรับผิดชอบพื้นที่เขตเทศบาลนั้นๆ ทำให้เกิดความใกล้ชิดและความคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี ในบางกรณีเป็นไปในลักษณะของความเป็นเพื่อนหรือเครือญาติกัน ส่งผลให้การติดต่อประสานงานหรือการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆร่วมกันนั้นเป็นไปอย่างราบรื่น ในขณะที่ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการนั้น เป็นความร่วมมือที่ใช้เอกสารทางราชการและการมีลายลักษณ์อักษร เช่น กรณีการขอความช่วยเหลือในการประสานงานจัดสรรงบประมาณจากกระทรวงต่างๆ เพื่อทำโครงการพัฒนาท้องถิ่น ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ เกิดขึ้นภายหลังการสร้างความสัมพันธ์ในแบบส่วนตัวแล้ว ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้รับประโยชน์อย่างมากจากการที่มีความสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองและพรรคการเมืองระดับชาติ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ส่วนตัวของนายบรรจง โฆษิตจิรนนท์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดกับนายอนุรักษ์ จูริมาศ อดีตรัฐมนตรีหลายกระทรวงจากพรรคชาติไทย ซึ่งนายบรรจงใช้ความสัมพันธ์ดังกล่าวในการดึงงบประมาณต่างๆ จากกระทรวงที่นายอนุรักษ์ จูริมาศเป็นรัฐมนตรีทำให้เกิดผลงานโดดเด่นมากมาย อาทิเช่น การพัฒนาบึงพลาญชัยที่เป็นสัญลักษณ์ของจังหวัดร้อยเอ็ดให้เป็นสวนสาธารณะที่ประชาชนในจังหวัดร้อยเอ็ดได้ใช้ประโยชน์ในการทำกิจกรรมต่างๆมากมาย รวมถึงการสร้างพิพิธภัณฑ์สัตว์น้ำที่ใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศรองจากบึงฉวากของจังหวัดสุพรรณบุรี เป็นต้น โครงการต่างๆเหล่านี้ส่งผลให้การเลือกตั้งในแต่ละครั้ง กลุ่มการเมืองของนายบรรจงไม่มีคู่แข่งและได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมาอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกันกับเทศบาลตำบลสำโรงตาป อำเภอสำโรงตาป จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งได้รับประโยชน์จากการสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติเช่นเดียวกัน โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวของนายทศพล สุรพงษ์พิพัฒนะ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสำโรงตาป ทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่เป็นจำนวนมาก โดยการทำโครงการเพื่อเสนอกรมหรือกระทรวงต่างๆ เพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจของเทศบาลตำบลสำโรงตาปในแต่ละครั้ง จะฝากสำเนาโครงการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปดำเนินการให้ ซึ่งสร้างโอกาสในการเสนอโครงการและ

ได้รับการพิจารณาได้สะดวกมากยิ่งขึ้น หรือในกรณีของเทศบาลตำบลเสิงสาง อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนางจิตรวรรณ หวังศุภกิจโกศล ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่เขตเทศบาลตำบลเสิงสางและเป็นอดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเสิงสางหลายสมัย ทำให้นางจิตรวรรณมีความผูกพันและเกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบลเสิงสางทั้งในลักษณะเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะเกื้อกูลกัน และแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ทางเทศบาลตำบลเสิงสางได้ประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ในขณะที่นักการเมืองระดับชาติได้รับทราบข้อมูลความเดือดร้อนของประชาชนจากเอกสารที่ทางเทศบาลตำบลเสิงสางรวบรวมไว้ ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นร่วมกัน เพื่อบรรเทาความทุกข์ร้อนของประชาชน และการสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

สิ่งที่ค้นพบจากการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาตินั้น เป็นการได้ประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย หรือ Win-Win Solution กล่าวคือ ทางนักการเมืองระดับชาติได้ผลงานและได้รับความชื่นชมจากประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งส่งผลต่อฐานคะแนนนิยมที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการช่วยเหลือและประสานงานในการดึงงบประมาณเพื่อมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงเป็นการประหยัดงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดึงงบประมาณอุดหนุนที่นอกเหนือจากงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง และลดข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ ทำให้มีผลงานเป็นรูปธรรมชัดเจนเพื่อตอบสนองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี แต่ในทางกลับกันหากนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ด้วยนั้นไม่ใช่พรรครัฐบาล การได้รับการพิจารณางบประมาณก็จะเสียเปรียบ ทำให้ผลงานหรือโครงการต่างๆ ไม่มีความโดดเด่น อาจส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนนิยมได้ในอนาคต ด้วยเหตุนี้การเป็นกลางทางการเมืองดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ เทศบาลเมืองเขาสามขยดและเทศบาลตำบลด่านซ้าย อาจเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะสามารถเข้าร่วมทำงานได้กับทุกฝ่าย เพื่อประชาชนในพื้นที่เขตความรับผิดชอบมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพราะฉะนั้นจึงอยู่ที่บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งว่า จะสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติเหล่านั้นอย่างไร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารงานท้องถิ่น

ทั้งนี้ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ มุ่งสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการคือ การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ได้ดังนี้

(1) ศักยภาพด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคลมากกว่าที่จะเป็นความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า เทศบาลส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวพันกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ โดยเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวของนายกเทศมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่เทศบาล นายกเทศมนตรีมีคุณลักษณะที่เรียกว่า Drive หรือ มีพลังความพยายามและความปรารถนาอันแรงกล้าที่จะฟันฝ่าอุปสรรคการทำงานที่รับผิดชอบให้ประสบผลสำเร็จ นายกเทศมนตรีจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ เนื่องจากเทศบาลมีข้อจำกัดด้านงบประมาณในการทำโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่น จึงต้องขอความช่วยเหลือจากนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติในการจัดสรรงบประมาณลงมายังพื้นที่เทศบาล ทั้งนี้การก้าวข้ามข้อจำกัดและอุปสรรคต่าง ๆ นั้น นายกเทศมนตรีต้องสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ดีกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง ซึ่งผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรภาคเอกชนนั้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

(2) ศักยภาพด้านทุนทางสังคม นายกเทศมนตรีกับนักการเมืองระดับชาติรู้จักกันเป็นส่วนตัว บางคนมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติ ทำให้การพูดคุยง่ายขึ้น ความสัมพันธ์ในลักษณะเกื้อกูลกันนี้ หากเทศบาลต้องการขอความช่วยเหลือจากนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติก็จะได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่

(3) ศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการ เทศบาลเพิ่มศักยภาพด้านงบประมาณในการทำกิจกรรมหรือโครงการ โดยอาศัยความช่วยเหลือจากนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติในการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่เทศบาล หรือการอำนวยความสะดวกในการสร้างโอกาสการเสนอโครงการและได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากกรมหรือกระทรวงต่างๆ ทำให้เทศบาลมีงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้เป็นการลดข้อจำกัดด้านงบประมาณได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้เทศบาลสามารถจัดบริการสาธารณะเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

7) กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการ

ส่วนราชการในที่นี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ประเภทแรกเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น โรงพยาบาล

สถานีตำรวจ สถาบันการศึกษา เป็นต้น สำหรับประเภทที่สองนั้นนอกจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ตั้งอยู่นอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น จังหวัด เป็นต้นแล้ว ยังรวมถึงส่วนราชการในระดับประเทศด้วย เช่น กรมและกระทรวงต่างๆ เป็นต้น สำหรับการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการทั้งในและนอกพื้นที่เทศบาลนั้น มี 2 ลักษณะ คือ แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในส่วนความสัมพันธ์ที่แบบเป็นทางการนั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับองค์กร ซึ่งต้องมีหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรใช้เป็นหลักฐานในการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กร ส่วนใหญ่ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้จะเป็นความสัมพันธ์กับส่วนราชการนอกพื้นที่เทศบาล เนื่องจากต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ เช่น การทำโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากกรมหรือกระทรวงต่างๆ เป็นต้น ในขณะที่ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการหรือความสัมพันธ์แบบเป็นส่วนตัวนั้น เป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารสูงสุดของแต่ละองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่เทศบาล ซึ่งนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลมีความสนิทสนมคุ้นเคยกับผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการต่างๆ เป็นอย่างดี เพราะต้องทำกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับท้องถิ่นร่วมกันบ่อยครั้ง ถึงแม้ว่าการติดต่อประสานงานระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่จะใช้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในการช่วงแรก เพื่อความสะดวกรวดเร็ว และลดขั้นตอนความยุ่งยากของระบบราชการ แต่ยังคงคำนึงถึงความสำคัญของรูปแบบที่เป็นทางการด้วย เนื่องจากต้องใช้หนังสือราชการที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นหลักฐานในการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานขอความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ร่วมกัน

สำหรับการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการต่างๆ พบว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าว กล่าวคือ นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลต่างก็มีหน้าที่ในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานการณ์และร่วมมือต่างๆ ผ่านการประชุมส่วนราชการทั่วทั้งจังหวัดในแต่ละเดือน ซึ่งจังหวัดเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการ เพื่อให้ส่วนราชการภูมิภาค และส่วนราชการท้องถิ่นได้มาประชุมเพื่อหารือสรุปในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นร่วมกัน รวมถึงการสร้างความสามัคคีในการประสานความร่วมมือต่างๆ ซึ่งแสดงออกถึงพลังความร่วมมือของจังหวัดนั้นๆ ทำให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือในการปฏิบัติงานเกิดขึ้นตามมา ซึ่งเวลาดังกล่าวเกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของเทศบาลเป็นอย่างมาก เนื่องจากเทศบาลได้ติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทุกข์ร้อนของประชาชนในพื้นที่ได้โดยตรง ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา ร่วมกัน ซึ่งผลประโยชน์ก็จะตกอยู่ที่ประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

ในส่วนของการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการในพื้นที่ความรับผิดชอบนั้น เป็นรูปแบบของเครือข่ายการทำงาน เนื่องจากมีภารกิจที่ต้องดำเนินการร่วมกันเป็นจำนวนมาก เพราะหน่วยงานราชการต่างมีเป้าหมายเดียวกัน คือ การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลด่านซ้าย มีการประสานความร่วมมือกับโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราช ซึ่งเป็นโรงพยาบาลที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาล ในการให้บริการด้านสาธารณสุขและสุขอนามัยของประชาชนในเขตตำบลด่านซ้าย โดยมีการแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจนตามความเชี่ยวชาญ เทศบาลมีความพร้อมด้านงบประมาณและกำลังคน ในขณะที่โรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชมีความเชี่ยวชาญทางด้านทฤษฎีและแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้อง นอกจากการสร้างความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานราชการในพื้นที่เทศบาลตามภารกิจที่ต้องมีการดำเนินการร่วมกันแล้ว ยังพบว่าการสร้างความร่วมมือนอกเหนือจากภารกิจที่ต้องทำร่วมกันของเทศบาลก็มีส่วนสำคัญในการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์และเทศบาลเมืองเขาสองยอดที่มีการทำบันทึกข้อตกลง หรือ MOU ร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏในพื้นที่ ในการส่งเสริมการศึกษาต่อของบุคลากรเทศบาล ซึ่งการพัฒนาทุนมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของเทศบาล เพราะบุคลากรเหล่านั้นถือเป็นฟันเฟืองและกลไกที่ขับเคลื่อนการดำเนินการต่างๆของเทศบาลให้ประสบความสำเร็จ

สิ่งที่ค้นพบจากการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการในพื้นที่ความรับผิดชอบ คือมีการสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะได้อย่างตรงจุดและมีประสิทธิภาพมากกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเองเพียงฝ่ายเดียว เนื่องจากบางภารกิจเป็นการดำเนินงานที่ต้องใช้องค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และบทบาทของส่วนราชการมีส่วนทำให้ประชาชนในพื้นที่มีความรู้ความเข้าใจถึงแนวทางที่ถูกต้องในการดำเนินการด้านต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

ในส่วนของการสร้างความสัมพันธ์กับส่วนราชการนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาล ส่วนใหญ่จะเป็นในลักษณะขอความช่วยเหลือในการดึงงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าที่จะเป็นการสร้างความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกันเหมือนกับส่วนราชการในพื้นที่เขตความรับผิดชอบของเทศบาลดังที่กล่าวมาข้างต้น สำหรับงบประมาณในระดับจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้รับนั้น พบว่าเป็นงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ งบผู้ว่า CEO ซึ่งเป็นงบประมาณที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการจังหวัด เพราะฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัด ก็จะมีโอกาสสูงที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวเพื่อใช้ดำเนินการในท้องถิ่นต่อไป ดังเช่นกรณีเทศบาลเมืองเขาสองยอด ได้รับการจัดงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ เช่น โครงการพัฒนา

ตลาดน้ำ โครงการก่อสร้างและปรับปรุงภูมิทัศน์ศูนย์สาธิตและจำหน่ายสินค้า เป็นต้น สืบเนื่องจากมีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างมาก เพราะได้รับความไว้วางใจจากทางจังหวัดลพบุรี ให้จัดกิจกรรมสำคัญๆ ของจังหวัดบ่อยครั้ง และภายหลังได้เชิญอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เป็นการต่อยอดถึงความสนิทสนมระหว่างเทศบาลเมืองเขาสองยอดกับผู้ว่าราชการจังหวัดได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ก็ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดียวกัน ภายใต้โครงการพัฒนาลำน้ำประวัติศาสตร์ เพื่อขุดลอกลำน้ำปาว ป้องกันน้ำท่วมและพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 5,400,000 บาท ซึ่งนายจารวัฒน์ บุญเพิ่ม นายกเทศมนตรีเทศบาลกาฬสินธุ์มีความใกล้ชิดกับส่วนราชการระดับจังหวัด โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างมาก ทำให้เป็นมูลเหตุสำคัญในการได้รับการจัดสรรงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ งบผู้ว่า CEO ในการทำโครงการต่างๆบ่อยครั้ง แต่ปัจจุบันงบประมาณดังกล่าวไม่มีแล้ว เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ส่งผลให้งบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการถูกระงับโดยรัฐบาล

สำหรับการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการส่วนกลางทั้งกรมและกระทรวงต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการสร้างความสัมพันธ์ใน 2 ลักษณะ ประกอบด้วย ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำโครงการและเสนอเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า “เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ” ซึ่งเป็นงบประมาณที่ใช้ในการจัดสรรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะส่วนตัวกับข้าราชการส่วนกลาง เพื่อโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาโครงการที่เสนอมายังกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองเขาสองยอด จังหวัดลพบุรีที่มีจุดเด่นตรงที่สามารถนำเงินอุดหนุนจากหน่วยงานต่างๆ มาใช้ในการพัฒนาได้ดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เนื่องจากคณะผู้บริหารมีความใกล้ชิดกับทางจังหวัด กระทรวงและกรมต่างๆ โดยเฉพาะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัว เพราะงบประมาณที่เทศบาลได้รับไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น จึงต้องใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ในการดึงงบประมาณมาลงที่เทศบาลเมืองเขาสองยอด เช่น 2 ปีที่ผ่านมา เทศบาลเมืองเขาสองยอดสามารถนำงบประมาณมาจากที่อื่นได้เกือบ 200 ล้านบาท มาจากส่วนกลางและกระทรวงต่างๆ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหลัก โครงการตามนโยบายของรัฐที่มีนโยบายลงมา ทางเทศบาลเมืองเขาสองยอดต้องวิ่งประสานเพื่อขอโครงการลงมา ทั้งที่บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ เนื่องจากความมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล

ของผู้บริหารท้องถิ่นในการศึกษาถึงแหล่งงบประมาณต่างๆ และความมุ่งมั่นตั้งใจในการดำเนินการเพื่อจัดทำโครงการต่างๆ ให้เข้าหลักเกณฑ์หรือสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นๆ ตลอดจนการมีเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ดีกับส่วนราชการส่วนกลาง ทำให้เทศบาลเมืองเขาสองคาได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาใช้ในการดำเนินกิจการสาธารณะได้เป็นจำนวนมาก

สิ่งที่ค้นพบจากการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ คือมีการสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายขอความช่วยเหลือในการตั้งงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น สำหรับงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ งบผู้ว่า CEO นั้นมีข้อสังเกตว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่ มักเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองและมีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล โอกาสที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณก็น้อยตามระยะทาง ในขณะที่งบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า “เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ” นั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความมุ่งมั่นและตั้งใจในการดำเนินการเพื่อจัดทำโครงการต่างๆ ให้เข้าหลักเกณฑ์หรือสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ก็จะมีการพิจารณาโครงการเพื่อจัดสรรงบอุดหนุนเฉพาะกิจมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับส่วนราชการต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบเป็นอย่างมาก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ติดต่อกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทุกข์ร้อนของประชาชนในพื้นที่โดยตรง จากการประชุมส่วนราชการทั่วทั้งจังหวัดในแต่ละเดือน ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ตลอดจนมีส่วนช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานนั้นๆ มีความกระตือรือร้นในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นมากยิ่งขึ้น ซึ่งผลประโยชน์ก็จะตกอยู่ที่ประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง ในขณะที่การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนราชการในพื้นที่เขตความรับผิดชอบนั้น ในลักษณะเครือข่ายการทำงานร่วมกัน ซึ่งเทศบาลมีความพร้อมทางด้านบุคลากรและงบประมาณ ในขณะที่ส่วนราชการมีองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะฉะนั้นความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นการลดข้อจำกัดต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี สอดคล้องกับ จรัส สุวรรณมาลา (2547: 7) ที่กล่าวไว้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านความรู้ เครื่องมืออุปกรณ์ และอำนาจหน้าที่การปฏิบัติการตามกฎหมาย ในขณะที่ส่วนราชการ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย หน่วยปฏิบัติการที่มีขีดความสามารถ มีความรู้ ประสบการณ์และเครื่องมืออุปกรณ์การ

ปฏิบัติงานพร้อมมากกว่า ดังนั้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับหน่วยงานเหล่านี้ ก็จะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถก้าวข้ามข้อจำกัดขององค์กรไปได้เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับทางจังหวัด กระทรวงและกรมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัว ก็จะได้รับ การจัดสรรงบประมาณ (เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการสาธารณะได้มากยิ่งขึ้น เพราะงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับนั้นไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นในขณะที่งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานกลับมีอยู่อย่างจำกัด ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องใช้ประโยชน์จากการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวในการดึงงบประมาณมาลงในพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเอง เพราะฉะนั้นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการต่างๆ ทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบในลักษณะเครือข่ายการทำงานและเครือข่ายความร่วมมือ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการบริหารงานเทศบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะสามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ทั้งนี้ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการ มุ่งสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการคือ การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ได้ดังนี้

(1) ศักยภาพด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับส่วนราชการทั้งในและนอกเขตเทศบาล ผ่านบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีคุณลักษณะที่เรียกว่า Inner Motivation and Achievement Drives หรือ มีการจูงใจภายใน และมีแรงขับเคลื่อนทางด้านความสำเร็จ โดยมักจะมีแรงขับเคลื่อนทางด้านการจูงใจโดยมุ่งสู่ความสำเร็จในระดับที่สูงขึ้นไปเป็นลำดับ เทศบาลจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับส่วนราชการ เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จ แต่เนื่องจากบางภารกิจเป็นการดำเนินงานที่ต้องใช้องค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางจากส่วนราชการ ในขณะที่เทศบาลมีข้อจำกัดเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ผู้บริหารท้องถิ่นกับส่วนราชการต่างมีเป้าหมายเดียวกันคือ การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการนั้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

(2) ศักยภาพด้านทุนทางสังคม การประสานความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนร่วมกันนั้น เป็นกุญแจสำคัญในการสร้างทุน

ทางสังคมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น ความสัมพันธ์แบบร่วมปฏิบัติการณ์นี้สร้างความไว้วางใจต่อกันให้เกิดขึ้น ส่งผลให้การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมีประสิทธิภาพและมีความทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

(3) ศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการ เทศบาลสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านทฤษฎีและการปฏิบัติที่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังมีส่วนส่งเสริมขีดความสามารถการปฏิบัติงานของบุคลากรเทศบาลได้เป็นอย่างดี ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์และเทศบาลเมืองเขาสวนขอย จังหวัดบุรีรัมย์ที่มีการทำบันทึกข้อตกลง หรือ MOU กับมหาวิทยาลัยราชภัฏในพื้นที่ ในการส่งเสริมการศึกษาต่อของบุคลากรเทศบาล ซึ่งการพัฒนาทุนมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญต่อการเพิ่มศักยภาพของเทศบาล เพราะบุคลากรถือเป็นฟันเฟืองและกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานต่างๆของเทศบาลให้ประสบความสำเร็จ

8) กระบวนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันนั้น มี 2 ลักษณะ คือ แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่จะเป็นในลักษณะที่เป็นทางการเสียเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ในส่วนความสัมพันธ์แบบเป็นทางการนั้น เป็นความร่วมมือในการทำกิจกรรมหรือโครงการร่วมกัน เนื่องจากประสบปัญหาเหมือนกัน หรือมีปัญหาเหมือนกัน โดยส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกันหรือใกล้เคียงกัน ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นในลักษณะระหว่างองค์กรกับองค์กร ในขณะที่ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนั้น จะเป็นในลักษณะของความเป็นส่วนตัวระหว่างบุคคลกับบุคคล โดยใช้โทรศัพท์เพื่อพูดคุยปรึกษาหารือกัน หรือในกรณีเกิดปัญหาที่ต้องการความช่วยเหลือโดยเร่งด่วน ซึ่งหากใช้ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ อาจทำให้ปัญหาดังกล่าวนั้นเกิดผลเสียและขยายวงกว้างออกไปได้ ดังเช่นกรณีเทศบาลตำบลหัวขวาง จังหวัดมหาสารคาม ที่ประสบปัญหาอัคคีภัยและได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก จึงประสานขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่ใกล้เคียงมาช่วยดับเพลิง ซึ่งเป็นการใช้ความสัมพันธ์ที่เป็นส่วนตัวกับนายกเทศมนตรีของเทศบาลนั้นๆ เพราะฉะนั้นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องศึกษาเป็นอย่างดีว่าจะต้องใช้ความสัมพันธ์ในรูปแบบใด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินการ

สำหรับวิธีการสร้างความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันมี 2 รูปแบบ ประกอบด้วย รูปแบบที่ 1 การให้การสนับสนุนทางทรัพยากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (Interlocal Government Transfers) เป็นรูปแบบของความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากร

ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดด้านขนาด จำนวนบุคลากร ศักยภาพของบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ และที่สำคัญที่สุดด้านงบประมาณ ซึ่งต้องพึ่งพาและขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพและความเข้มแข็งที่มากกว่า ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลด่านซ้าย ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงสุดในอำเภอด่านซ้าย จังหวัดเลย จึงได้รับการขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆภายในอำเภอบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกัน ได้รับความเดือดร้อนเรื่องน้ำประปาไม่ไหล ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก จึงขอความร่วมมือจากทางเทศบาลตำบลด่านซ้ายในการให้ความช่วยเหลือหารือน้ำของเทศบาลที่มีอยู่หลายคัน ไปซื้อน้ำจากการประปาส่วนภูมิภาค เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยมีการตั้งกติการะหว่างกันว่า เทศบาลตำบลด่านซ้ายอำนวยความสะดวกในการจัดส่งน้ำไปยังพื้นที่ความเดือดร้อน ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลออกค่าน้ำมันและการดำเนินการต่างๆเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านในพื้นที่ความรับผิดชอบ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน โดยที่มีเป้าหมายเดียวกันคือช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน แม้ว่าประชาชนเหล่านั้นจะไม่ได้อยู่ในเขตความรับผิดชอบของเทศบาลตำบลด่านซ้ายก็ตาม เป็นไปตามหลักการยึดประชาชนเป็นเป้าหมาย หรือ Citizen Focus เช่นเดียวกับกรณีของเทศบาลตำบลเขาสามยอด จังหวัดลพบุรี ที่มีความตั้งใจในการให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆภายในจังหวัดลพบุรี ซึ่งขาดโอกาสและประสบการณ์ในการจัดทำโครงการเพื่อเสนอไปยังหน่วยงานต่างๆ เพื่อขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น ผลงานเชิงประจักษ์ คือ เรื่องประปาจังหวัด ซึ่งเป็นโครงการที่ขอเงินอุดหนุนจากการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น นอกจากการให้ความช่วยเหลือทางด้านอุปกรณ์เครื่องมือและการทำโครงการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น การให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะก็ถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กได้เรียนรู้และนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ดังเช่นกรณีเทศบาลตำบลท่าตูม จังหวัดสุรินทร์ ที่มีการสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภوتاตูม โดยการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำในเรื่องระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมและถูกต้องตามหลักของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สตง. เป็นต้น วีระศักดิ์ เครือเทพ (2548: 24) ให้ความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นนี้ว่า การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้และการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยยกระดับศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในระยะเวลาอันสั้น

สิ่งที่ค้นพบจากความร่วมมือดังกล่าวนี้ คือเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการเกื้อกูลซึ่งกันและกันมากกว่าที่จะเป็นในลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ต่างก็ได้รับประโยชน์กันทั้งสองฝ่าย โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กนั้น ได้รับการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกินกำลังความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็มีโอกาสได้สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากกับการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในอนาคต เพราะหากต้องขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ก็จะได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเครือข่ายอย่างเต็มกำลัง

สำหรับรูปแบบที่ 2 การร่วมทุนหรือร่วมออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (Co-Investment หรือ Co-Production) ซึ่งมักเกิดขึ้นกับกิจกรรม/ปัญหาที่มีลักษณะของผลล้นออก (Spillover) หรือเป็นปัญหาที่มีผลกระทบในวงกว้าง (Externalities) มากกว่าชุมชนใดเพียงแห่งเดียว เป็นรูปแบบของความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นความร่วมมือในการทำกิจกรรมหรือโครงการร่วมกัน เนื่องจากประสบปัญหาเหมือนกัน หรือมีปัญหาเหมือนกัน โดยส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกันหรือใกล้เคียงกัน และมีการสร้างข้อตกลงพันธกรณีร่วมกัน (Commitment) เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นร่วมกัน ดังนั้นความร่วมมือจึงมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินกิจการหรือโครงการดังกล่าวนี้ ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ที่มีโครงการความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ในการจัดตั้งโรงเรียนกีฬาจังหวัดร้อยเอ็ด โดยมีการตั้งงบประมาณเพื่อการดำเนินการร่วมกันและมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรอย่างชัดเจน โดยเริ่มจากการใช้สถานที่ของโรงเรียนเทศบาลซึ่งมีอยู่แล้ว ส่วนในด้านการเรียนการสอน วิชาสามัญเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดซึ่งมีครูในสังกัดเป็นจำนวนมาก ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดรับผิดชอบในด้านงบประมาณเป็นหลัก เพราะมีขีดความสามารถมากกว่าเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยรับผิดชอบในเรื่องการจ้างครูอัตราจ้างที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกีฬา ค่าใช้จ่ายของนักเรียนคนละประมาณ 50,000 บาทต่อปี รวมไปถึงการสร้างหอพักนักเรียนซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากโรงเรียนกีฬาแห่งนี้มีลักษณะเป็นโรงเรียนประจำสำหรับโรงเรียนกีฬาจังหวัดร้อยเอ็ดนั้นตั้งมาเป็นระยะเวลา 6 ปี นักเรียนโรงเรียนกีฬาได้รับรางวัลทางด้านกีฬาย่อยครั้ง ครั้งล่าสุดกีฬานักเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับประเทศประจำปี 2551 โรงเรียนกีฬาจังหวัดร้อยเอ็ดได้ 9 เหรียญทอง 3 เหรียญเงินและ 6 เหรียญทองแดง เป็นลำดับที่ 4 ของประเทศ ความสำเร็จดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากความมุ่งมั่นและตั้งใจในการสร้างความร่วมมือ

ระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด จนสามารถจัดตั้งโรงเรียนกีฬาจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกและแห่งเดียวในประเทศไทย

กรณีของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ก็เช่นเดียวกัน ที่มีการสร้างความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ในการกำจัดขยะ เพราะต่างมีเป้าหมายเดียวกันในการที่จะแก้ไขปัญหาขยะล้นเมืองบุรีรัมย์ซึ่งมีผลกระทบต่อสถานะแวดล้อมในปัจจุบัน โดยมีลักษณะความร่วมมือแบบเป็นทางการ มีการทำข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกำจัดขยะ มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรอย่างชัดเจน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์จะรับผิดชอบในเรื่องงบประมาณในการดำเนินการ เพราะมีศักยภาพทางด้านงบประมาณมากกว่าเทศบาล ในขณะที่เทศบาลเมืองบุรีรัมย์รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการโครงการ โดยจัดหาสถานที่กำจัดขยะ ซึ่งเลือกสถานที่ที่ใกล้ที่สุด เพื่อความสะดวกในการขนส่ง นอกจากนี้เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ได้มีการรณรงค์และประสานขอความร่วมมือกับชุมชนในพื้นที่เขตเทศบาลในการคัดแยกขยะจากครัวเรือน และจัดตั้งธนาคารขยะรีไซเคิลในชุมชนขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาขยะและดูแลรักษาสภาพแวดล้อม จนสามารถคว้ารางวัลจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาได้

สิ่งที่ค้นพบจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน คือ รูปแบบการทำงานที่เรียกว่า “สหการ” ซึ่งกฎหมายได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประสานประโยชน์ร่วมกัน อีกทั้งอาจเป็นการประหยัดงบประมาณในการดำเนินการ เนื่องจากการใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด สอดคล้องกับ เอกสารวิจัยเรื่อง แนวทางการจัดการความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency, JICA) ที่กล่าวไว้ว่า การร่วมมือระหว่างท้องถิ่นมีความจำเป็นมากขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากเหตุผลสำคัญหลายประการ คือ (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2547: 2-3)

(1) เพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว มีมาตรฐาน เพราะเป็นการระดมทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ร่วมกันในบริการที่ลำพังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดียวไม่สามารถทำได้หรือทำไม่ได้มาตรฐาน เช่น บริการด้านบำบัดน้ำเสีย การกำจัดขยะที่ใช้เทคโนโลยีที่สูง การซ่อมบำรุงถนน เป็นต้น

(2) เกิดความคุ้มค่า ประหยัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากมีมีรายได้ในการพัฒนาที่จำกัด การที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำทรัพยากรบางส่วนมารวมกัน

(Resources Sharing) เพื่อให้บริการให้บริการประชาชนในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น ย่อมก่อให้เกิดความคุ้มค่า ประหยัดกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวดำเนินการเอง

(3) ขยายการให้บริการได้หลากหลาย ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง การที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาร่วมกันจะทำให้สามารถให้บริการสาธารณะที่หลากหลายแก่ประชาชน ครอบคลุมพื้นที่ได้มากขึ้น เช่น บริการด้านสาธารณสุข การประปาท้องถิ่น การบำบัดน้ำเสีย สถานกำจัดขยะรวม ซึ่งถ้าพึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวอาจจะทำได้บางบริการเท่านั้น

(4) การหลีกเลี่ยงการถูกยุบรวม ในสถานการณ์ที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากที่มีประชากรจำนวนน้อยเกินไปหรือมีรายได้ไม่เพียงพอในการบริหารงานจนไม่คุ้มค่าในการบริหารงานต่อไป ทำให้มีโอกาสที่จะถูกยุบรวมเข้าด้วยกันเพื่อให้มีขนาดใหญ่ขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เป็นอย่างมาก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประหยัดงบประมาณในการดำเนินงาน เนื่องจากมีรูปแบบการดำเนินโครงการร่วมกัน ใช้ทรัพยากรร่วมกัน มีการตั้งงบประมาณเพื่อการดำเนินการร่วมกัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นและแก้ไขปัญหาที่ต้องการความเร่งด่วนได้มากกว่า นอกจากนี้ยังเป็นการลดข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีปัญหาในด้านขนาด จำนวนบุคลากร ศักยภาพของบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ รวมไปถึงด้านงบประมาณได้เป็นอย่างดี เพราะอาศัยความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพและความพร้อมมากกว่า ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ร่วมกัน ส่งผลให้ปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก้ไขปัญหาเหล่านั้นเพียงลำพัง อาจพบอุปสรรคหรือปัญหาที่เกิดขึ้น ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นในการที่จะแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ขาดประสบการณ์และมีข้อจำกัดต่างๆ มากมาย เพราะฉะนั้น การสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีประสบการณ์และศักยภาพมากกว่า ย่อมส่งผลต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาสาธารณะต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการปัญหาและจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะฉะนั้นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ จะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพของการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น

ทั้งนี้ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ มุ่งสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการคือ การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ได้ดังนี้

(1) ศักยภาพด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ผ่านบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นเลือกใช้ลักษณะการทำงานผู้นำแบบร่วมใจ (Participative Leaders) ซึ่งใช้วิธีการก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการแสดงความคิดเห็น และการปฏิบัติตามเมื่อเห็นด้วยกับแนวปฏิบัติหรือข้อตกลงนั้นแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นมีการสร้างความร่วมมือในการทำกิจกรรมหรือโครงการร่วมกัน และมีการสร้างข้อตกลงพันธกรณีร่วมกัน เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีเป้าหมายเดียวกันคือ ความคุ้มค่าและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งผลที่ได้จากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆนั้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหารงานเทศบาลได้เป็นอย่างดี

(2) ศักยภาพด้านทุนทางสังคม การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการสาธารณะและแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นร่วมกันนั้น เป็นกุญแจสำคัญในการสร้างทุนทางสังคมให้เกิดขึ้น ลักษณะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเช่นนี้ ต่างเห็นคุณค่าซึ่งกันและกัน ส่งผลให้การดำเนินกิจการสาธารณะและการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกันมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่ามากยิ่งขึ้น

(3) ศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการ เทศบาลสามารถดำเนินกิจการสาธารณะและแก้ไขปัญหาสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ทำให้เทศบาลก้าวข้ามข้อจำกัดในด้านขนาด จำนวนบุคลากร ศักยภาพบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ รวมไปถึงด้านงบประมาณได้เป็นอย่างดี ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดที่มีโครงการความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ในการจัดตั้งโรงเรียนกีฬาจังหวัดร้อยเอ็ดได้สำเร็จ โดยเป็นโรงเรียนกีฬาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกและแห่งเดียวในประเทศไทย เป็นต้น

6.1.2 มุลเหตุและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาล กับภาคส่วนต่างๆ

มุลเหตุและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคส่วนต่างๆทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาล มีเงื่อนไขที่สำคัญคือ เทศบาลเป็น

หน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนได้ง่ายและเร็วที่สุด นอกจากนี้ภายหลังการรัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เทศบาลมีบทบาท ภารกิจและความรับผิดชอบในการที่จะดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับการบริหารงานท้องถิ่นจึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานได้เป็นอย่างดี

สาเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกิดการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคส่วนต่างๆ มีดังนี้

1) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น นั้น มูลเหตุที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ มาจากการที่เทศบาลเป็นสมาชิกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยโดยตำแหน่ง ซึ่งสมาคมสันนิบาตเทศบาลฯ เป็นองค์กรที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล เช่นเดียวกันกับสมาคมการบริหารท้องถิ่นนานาชาติ หรือ ICMA (The International City Management Association) ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกเทศมนตรีกับปลัดเทศบาล ทำหน้าที่พบปะ แลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานงานและความร่วมมือต่างๆระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นด้วยกัน ผ่านเวทีสันนิบาตเทศบาลทั้ง 3 ระดับ เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นร่วมกัน ตลอดจนการรวมตัวเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรในการเสนอข้อคิดเห็นและข้อเรียกร้องต่างๆต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์สูงสุดในการดำเนินกิจการต่างๆของเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพ ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยในช่วงแรก ด้วยเหตุนี้เทศบาลมีความจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการปฏิบัติงานและสร้างคุณประโยชน์ต่อการบริหารงานท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

2) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับแกนนำชุมชนนั้น มูลเหตุที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ มาจากการที่เทศบาลจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนในแต่ละชุมชน เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในการติดต่อประสานงานกับทางเทศบาล ตลอดจนการดำเนินการตามภารกิจอื่นๆที่ได้รับมอบหมายจากทางเทศบาล นอกจากนี้แกนนำชุมชนเหล่านั้นจะมองปัญหาของท้องถิ่นได้มีระดับที่กว้างกว่าเทศบาล และเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อประชาชนในชุมชนเป็นอย่างมาก ซึ่งมีส่วนกระตุ้นต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆของเทศบาลได้เป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้เทศบาลมีความจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์กับแกนนำชุมชนเพื่อสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกัน ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นที่มีความมั่นคงและยั่งยืน

3) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรชุมชน โดยองค์กรชุมชนในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาลมี 2 ประเภท คือ องค์กรชุมชนที่เกิดขึ้นจากการรวมตัว

กันเอง โดยมูลเหตุที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ มาจากการที่องค์กรชุมชนมีข้อจำกัดทางด้านศักยภาพ ทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมได้เพียงฝ่ายเดียว จึงต้องพึ่งพาเทศบาลในการให้ความช่วยเหลือ ด้านบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ องค์ความรู้ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านงบประมาณ เพื่อให้องค์กรชุมชนสามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในขณะที่องค์กรชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยเทศบาล มูลเหตุที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์นั้น มาจากการที่เทศบาลจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นมาเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นร่วมกัน เนื่องจากบุคลากรของเทศบาลในการดำเนินการไม่เพียงพอ ตลอดจนสมาชิกกลุ่มต่างก็เป็นประชาชนในชุมชน ทำให้เข้าใจถึงปัญหาท้องถิ่น รวมถึงมีความมุ่งมั่นและตั้งใจในการปฏิบัติงานมาก ด้วยเหตุนี้เทศบาลมีความจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชนเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการสาธารณะให้เพิ่มมากยิ่งขึ้น

4) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชนหรือ NGOs ทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาล มูลเหตุที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์นั้น มาจากการที่ภายในเขตเทศบาลเกิดปัญหาขึ้นมากมาย บางปัญหาทางเทศบาลสามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่บางปัญหายากเกินกำลังความสามารถของเทศบาล จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์หลากหลาย ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน นอกจากนี้ประชาชนในชุมชนยังมีโอกาสได้เรียนรู้การแก้ไขปัญหาชุมชนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้เกิดทักษะมากยิ่งขึ้น ส่งผลดีต่อการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ด้วยเหตุนี้เทศบาลมีความจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่น

5) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคเอกชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาล มูลเหตุที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์นั้น มาจากการที่เทศบาลมีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ในขณะที่ภาคเอกชนมีจุดแข็งทางด้านทุนทรัพย์ ความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้เทศบาลประหยัดงบประมาณที่ต้องใช้ในการจัดกิจกรรมต่างๆ ได้เป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้เทศบาลมีความจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์กับภาคเอกชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ เพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จได้มากยิ่งขึ้น

6) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ มูลเหตุที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์นั้น มาจากการที่การเมืองระดับชาติได้เข้ามาข้องเกี่ยวกับการเมืองในระดับท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีบทบาทการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและ

วัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเกี่ยวข้องกับความเป็นไปในพื้นที่และวิถีชีวิตของชุมชน รับผิดชอบงบประมาณรายรับ-รายจ่ายของท้องถิ่นทั้งเป็นฐานการเมืองขององค์กรการเมืองระดับสูงกว่า จึงปฏิเสธไม่ได้เลยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลมักถูกแทรกแซง ควบคุมจากนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง นอกจากนี้การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาล จึงทำให้มีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันบ่อยครั้ง ส่งผลให้เกิดความใกล้ชิดและความคุ้นเคยกันมากขึ้น ทำให้เทศบาลอาศัยความสัมพันธ์ดังกล่าวในการประสานขอความช่วยเหลือจากนักการเมืองที่มีความคุ้นเคยกันในการดึงประมาณมายังพื้นที่ของเทศบาล ทำให้สามารถดำเนินกิจการสาธารณะต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้เทศบาลมีความจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของการบริหารงานท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น

7) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการทั้งในและนอกพื้นที่ที่ความรับผิดชอบของเทศบาลนั้น สำหรับความสัมพันธ์กับส่วนราชการในพื้นที่ที่ความรับผิดชอบของเทศบาล มูลเหตุที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์นั้น มาจากการที่เทศบาลไม่สามารถดำเนินกิจการสาธารณะได้เองเพียงฝ่ายเดียว เนื่องจากบางภารกิจเป็นการดำเนินงานที่ต้องใช้องค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทำให้เทศบาลอาศัยเครือข่ายการทำงานร่วมกับส่วนราชการในเขตพื้นที่ที่ความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ความสัมพันธ์กับส่วนราชการนอกพื้นที่ที่ความรับผิดชอบของเทศบาล มูลเหตุที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์นั้น มาจากการที่เทศบาลมีภารกิจและความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้นภายหลังการกระจายอำนาจ แด่งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้เทศบาลศึกษาถึงแหล่งงบประมาณต่างๆ โดยจัดทำโครงการต่างๆ ให้เข้าหลักเกณฑ์หรือสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นๆ ทำให้ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาใช้ในการดำเนินกิจการสาธารณะได้เพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้เทศบาลมีความจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์กับส่วนราชการทั้งในและนอกพื้นที่ที่ความรับผิดชอบของเทศบาล เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาล

8) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ มูลเหตุที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์นั้น มาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาเหมือนกันหรือมีปัญหาร่วมกัน โดยส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกันหรือใกล้เคียงกัน นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีข้อจำกัดในด้านขนาด จำนวนบุคลากร ศักยภาพของบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือและที่สำคัญที่สุดคือด้านงบประมาณ ทำให้การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการในบางครั้ง ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เกิดความคุ้มค่าต่อการลงทุน ทำให้ต้องอาศัยความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพและความพร้อม

มากกว่า ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆร่วมกัน ด้วยเหตุนี้เทศบาลมีความจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการ ส่งผลให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นที่มีความมั่นคงและยั่งยืน สอดคล้องกับงานวิจัยของพนิดา พุพิพิธ (2548: บทคัดย่อ) ที่ศึกษาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่ามูลเหตุและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงื่อนไขสำคัญ คือการประสบปัญหาาร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาด้านงบประมาณขององค์กรทั้งการขาดงบประมาณ ความคุ้มค่าในการลงทุนในบางกิจกรรม

6.1.3 ปัจจัยส่งเสริมและอุปสรรคในการสร้างเครือข่ายที่มีผลต่อการบริหารงานเทศบาล

จากการศึกษาในประเด็นต่างๆ ผู้วิจัยสามารถสรุปถึงปัจจัยส่งเสริมและอุปสรรคในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคส่วนต่างๆ ทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ ได้ดังนี้

1) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ปัจจัยที่ส่งเสริมให้การสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปด้วยดี คือ การที่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีงบประมาณในการบริหารจัดการเป็นจำนวนมาก โดยเป็นงบประมาณที่มาจากรายได้ของเทศบาลที่จัดสรรให้สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยในลักษณะอัตราก้าวหน้าตามที่กำหนดไว้ ทำให้มีงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้บริหารท้องถิ่นได้เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้สมาคมสันนิบาตเทศบาลฯ มีการจัดสรรเงินงบประมาณไปยังเวทีสันนิบาตเทศบาลระดับภาคและระดับจังหวัด เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสันนิบาตเทศบาลระดับจังหวัดที่มีการจัดกันทุกเดือน ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีการพบปะ แลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานงานในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นร่วมกัน ตลอดจนการสร้างความร่วมมือในการกิจต่างๆของเทศบาลภายในจังหวัด ทำให้ท้องถิ่นเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้จากการที่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยมีการดำเนินการเสนอความคิดเห็นและข้อเรียกร้องต่างๆ ของผู้บริหารท้องถิ่นต่อรัฐบาล และประสบผลสำเร็จเห็นผลเป็นรูปธรรมในหลายกรณี ย่อมส่งผลดีกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆของผู้บริหารท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่นจึงประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี

ในขณะที่อุปสรรคที่มีผลต่อการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์นั้น พบว่าเกิดจากความไม่ทั่วถึงในการรับข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเป็นองค์กร

ขนาดใหญ่ ทำให้มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก การประชุมสันนิบาตเทศบาลระดับประเทศในแต่ละครั้ง มีผู้เข้าร่วมการประชุมเป็นจำนวนมากและมีระยะเวลาที่จำกัด ทำให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือประเด็นปัญหาระหว่างสมาชิกด้วยกันทำได้ยาก ในขณะที่การประชุมสันนิบาตเทศบาลระดับจังหวัดไม่มีสถานที่ตั้งที่แน่นอน ในบางครั้งต้องจัดประชุมที่ร้านอาหาร ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของผู้บริหารท้องถิ่นได้ เพราะฉะนั้นสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ควรให้ความสำคัญแก่สมาชิกในระดับจังหวัด โดยการจัดหาสถานที่ตั้งหรือสถานที่ที่มีความเหมาะสมสำหรับการใช้การประชุม รวมถึงการพบปะสังสรรค์กันดังเช่นสมาคมทั่วไป เพื่อความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นของสมาชิกสันนิบาตในจังหวัดนั้นๆ ซึ่งอุปสรรคที่กล่าวมานั้นอาจมีผลกระทบต่อการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น

2) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับแกนนำชุมชนนั้น ปัจจัยที่ส่งเสริมให้การสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยดี คือ จากการที่เทศบาลมีงบประมาณในการดำเนินการ ทำให้พบว่าเทศบาลหลายๆแห่ง สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับแกนนำชุมชนด้วยการพาไปศึกษาดูงานหรือท่องเที่ยว ตลอดจนการให้การสนับสนุนเงินอุดหนุนแกนนำชุมชนในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นคอยผลักดันการดำเนินงานของเทศบาล ตลอดจนประสานความร่วมมือกับประชาชนในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของทุกฝ่าย ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับแกนนำชุมชนจึงประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ในขณะที่อุปสรรคที่มีผลต่อการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์นั้น พบว่าคณะกรรมการชุมชนซึ่งถือว่าเป็นแกนนำชุมชนที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานเทศบาลในปัจจุบัน ไม่มีค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน ถึงแม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะมีความตั้งใจในการปฏิบัติงานเพื่อส่วนรวม แต่ในการดำเนินการทุกขั้นตอนก็ต้องมีค่าใช้จ่าย ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการชุมชน และอาจมีผลกระทบต่อการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับแกนนำชุมชน สอดคล้องกับรายงานการวิจัยของจันทรา นุช มหากาญจนะ (2550: 314) ที่กล่าวว่า ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าตนเองทำงานหลายๆด้านแทนเทศบาล สมควรที่จะได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลในรูปค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน เพื่อเป็นกำลังใจในการทำงานในอนาคต

3) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรชุมชนนั้น ปัจจัยที่ส่งเสริมให้การสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยดี คือ การที่เทศบาลมีศักยภาพในด้านบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ องค์ความรู้ต่างๆ และที่สำคัญที่สุดคืองบประมาณ ทำให้องค์กรชุมชนซึ่งมีข้อจำกัดต่างๆมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านงบประมาณ ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากทางเทศบาล เพื่อให้องค์กรชุมชนสามารถดำเนินกิจกรรมในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้

การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรชุมชนจึงประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ในขณะที่อุปสรรคที่มีผลต่อการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์นั้น พบว่าเทศบาลมีงบประมาณในการดำเนินการอย่างจำกัด และต้องใช้ในการดำเนินกิจการสาธารณะเป็นจำนวนมาก ทำให้ในบางครั้งเทศบาลไม่สามารถให้ความช่วยเหลือองค์กรชุมชนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งปัญหานี้อาจมีผลกระทบต่อการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรชุมชน

4) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ปัจจัยที่ส่งเสริมให้การสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยดี คือ ความมุ่งมั่นและความตั้งใจทั้งของเทศบาลและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ตลอดจนแต่ละองค์กรมีข้อเด่นแตกต่างกัน โดยที่เทศบาลมีความพร้อมทางด้านงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ รวมไปถึงสถานที่ในการดำเนินการต่างๆ ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนมีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์หลากหลาย จึงทำให้เกิดการบูรณาการและประสานความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชนจึงประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ในขณะที่อุปสรรคที่มีผลต่อการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์นั้น พบว่าองค์กรพัฒนาเอกชนไม่ได้มีในทุกพื้นที่ของเทศบาล อาจเนื่องด้วยพื้นที่ตั้งของเทศบาลเป็นเขตเศรษฐกิจ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมไม่รุนแรงมากนัก เพราะกิจกรรมส่วนใหญ่ขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้การปฏิสัมพันธ์กันระหว่างเทศบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชนจึงมีน้อย ซึ่งปัญหานี้อาจมีผลกระทบต่อการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชน

5) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคเอกชนทั้งใน และนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบนั้น ปัจจัยที่ส่งเสริมให้การสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยดี คือ การที่เทศบาลมีงบประมาณในการดำเนินการอย่างจำกัด และต้องใช้ในการดำเนินกิจการสาธารณะเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ภาคเอกชนมีจุดแข็งทางด้านทุนทรัพย์ ทำให้ภาคเอกชนได้เข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนงบประมาณให้กับเทศบาลในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ มาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลที่มีประเพณี วัฒนธรรมหรือการแข่งขันกีฬาต่างๆ ที่สร้างชื่อเสียงให้กับพื้นที่ ทำให้การสนับสนุนงบประมาณแก่เทศบาลนั้น เพื่อแลกกับการได้ประชาสัมพันธ์ร้านค้าหรือผลิตภัณฑ์ให้ประชาชนได้ทราบ เป็นลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคเอกชนจึงประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ในขณะที่อุปสรรคที่มีผลต่อการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์นั้น พบว่าหากเทศบาลไม่มีประเพณี วัฒนธรรมหรือการแข่งขันกีฬาต่างๆ ที่สร้างชื่อเสียงให้กับพื้นที่ ก็ยากที่จะให้ภาคเอกชนให้การสนับสนุน

เพราะขึ้นชื่อว่าธุรกิจด้วยแล้ว ต้องมีผลประโยชน์แลกเปลี่ยนกันในลักษณะ Win-Win ซึ่งปัญหานี้ อาจมีผลกระทบต่อการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคเอกชน

6) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาตินั้น ปัจจัยที่ส่งเสริมให้การสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยดี คือ เทศบาลมีความจำเป็นต้องพึ่งพานักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติในการจัดสรรงบประมาณท้องถิ่น เพื่อจัดทำโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น ในขณะที่นักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติต้องอาศัยการเมืองระดับท้องถิ่น เพื่อสร้างฐานคะแนนนิยมที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติจึงประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ในขณะที่อุปสรรคที่มีผลต่อการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์นั้น พบว่าหากการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติอยู่กันคนละขั้วการเมือง การดำเนินกิจกรรมในท้องถิ่นร่วมกัน ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณท้องถิ่นอาจเกิดปัญหาได้ ซึ่งปัญหานี้ อาจมีผลกระทบต่อการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ

7) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบนั้น ปัจจัยที่ส่งเสริมให้การสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยดี คือ ต่างฝ่ายต่างมีเป้าหมายเดียวกัน คือ การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทำให้มีความจำเป็นต้องดำเนินงานร่วมกัน เพื่อบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการจึงประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ในขณะที่อุปสรรคที่มีผลต่อการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์นั้น พบว่าเทศบาลบางแห่งไม่มีความชำนาญในการทำโครงการเพื่อขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากส่วนราชการส่วนกลาง และเทศบาลบางแห่งอยู่ไกลจากที่ตั้งของจังหวัด ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับจังหวัดไม่แนบแน่น ซึ่งปัญหานี้ อาจมีผลกระทบต่อการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการ

8) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ นั้น ปัจจัยที่ส่งเสริมให้การสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยดี คือ การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดงบประมาณและเกิดความคุ้มค่า และงบประมาณก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานดังกล่าวประสบผลสำเร็จ เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการในแต่ละครั้ง ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการลดข้อจำกัดและเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงานของเทศบาลได้เป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันจึงประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ในขณะที่อุปสรรคที่มีผลต่อการ

สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์นั้น พบว่าในการดำเนินโครงการร่วมกัน หากมีการแบ่งหน้าที่ของแต่ละองค์กรและข้อตกลงเรื่องงบประมาณในการดำเนินการร่วมกันไม่มีความชัดเจน อาจเกิดปัญหาระหว่างการทำงานได้ ซึ่งปัญหานี้อาจมีผลกระทบต่อการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

6.1.4 การตอบคำถามการวิจัย ดังนี้

รูปแบบการสร้างเครือข่ายของเทศบาลที่มีการบริหารจัดการที่ดีมีลักษณะอย่างไร? โดยมีสมมติฐานของการวิจัยคือ เทศบาลที่มีการบริหารจัดการที่ดี มีรูปแบบการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับการบริหารงานท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น แกนนำชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน นักการเมือง หรือพรรคการเมืองระดับชาติ ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ โดยมุ่งไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการคือการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

ผลการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลมีการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับทุกภาคส่วนทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบเป็นอย่างดี เนื่องจากเทศบาลแต่ละแห่งมีศักยภาพในการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ประกอบกับภายหลังจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น ทำให้บทบาทภารกิจและความรับผิดชอบของเทศบาลมีเพิ่มมากขึ้น เพราะฉะนั้นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับการบริหารงานท้องถิ่น ในลักษณะเครือข่ายการทำงานและเครือข่ายความร่วมมือ จึงมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารงานของเทศบาลได้เป็นอย่างดี และเป็นไปตามสมมติฐานของการวิจัย โดยที่เทศบาลที่มีการบริหารจัดการที่ดีมีรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ดังนี้

1) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรวิชาชีพผู้บริหารท้องถิ่น โดยเป็นการสร้างความสัมพันธ์ผ่านบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งถือว่ามีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการทำงานของเทศบาลเป็นอย่างมาก เป็นการเสริมสร้างศักยภาพด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ผู้บริหารท้องถิ่นอาศัยเวทีสันนิบาตเทศบาลทั้ง 3 ระดับ ประกอบด้วย สันนิบาตเทศบาลระดับประเทศ สันนิบาตเทศบาลระดับภาค และสันนิบาตเทศบาลระดับจังหวัดในการติดต่อสื่อสาร ประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานการณ์ รวมไปถึงการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกเทศมนตรีที่เพิ่งเข้ามาบริหารงานเทศบาล และต้องใช้เวลาในการเรียนรู้งานระยะเวลาหนึ่ง จำเป็นต้องอาศัยเวทีสันนิบาตในการเพิ่มทักษะและเรียนรู้การบริหารงานจากนายกเทศมนตรีที่มีประสบการณ์มาอย่างยาวนาน เพื่อลดระยะเวลาการเรียนรู้งานให้สั้นลง เพราะ

ปัญหาท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก หากนายกเทศมนตรีไม่มีความเชี่ยวชาญและใช้เวลาในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นยาวนานเกินไป ก็จะส่งผลเสียต่อท้องถิ่นอย่างรุนแรง นอกจากนี้จากการที่เทศบาลมีศักยภาพในการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมาก การมีเครือข่ายย่อมส่งผลดีต่อการปฏิบัติงาน เนื่องจากเทศบาลเพียงองค์กรเดียว อาจไม่สามารถดำเนินกิจการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างทันทั่วถึง ทั้งนี้ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมวิชาชีพเดียวกัน จึงเป็นการเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลได้เป็นอย่างดี เนื่องจากการลดข้อจำกัดด้านขนาดองค์กร อุปกรณ์เครื่องมือ ศักยภาพบุคลากร รวมไปถึงงบประมาณ ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถจัดการปัญหาและจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับแกนนำชุมชน ซึ่งในที่นี้หมายถึงประธานคณะกรรมการชุมชนและคณะกรรมการชุมชน มีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินการตามภารกิจต่างๆ ของเทศบาล เนื่องจากเป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในชุมชนให้เป็นตัวแทนในการดำเนินการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำแผนแม่บทชุมชน คณะกรรมการชุมชนดำเนินการจัดเวทีชาวบ้านเพื่อร่วมกันศึกษาและวิเคราะห์สภาพความเป็นไปและปัญหาชุมชนเพื่อจัดทำแผนแม่บทชุมชนร่วมกัน มีการแสดงความคิดเห็น การระดมสมอง ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้อย่างแท้จริง และคณะกรรมการชุมชนนำแผนแม่บทที่ได้ขึ้นไปเสนอต่อเทศบาลในการประชุมคณะกรรมการชุมชนที่จัดขึ้นทุกเดือน เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในการทำแผนพัฒนาเทศบาลในโอกาสต่อไป เนื่องจากในปัจจุบันเทศบาลมีการนำแผนแม่บทชุมชนมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพราะแผนแม่บทชุมชนเหล่านั้นก็มาจากการต้องการและข้อเรียกร้องของชุมชนนั่นเอง ทำให้เทศบาลสะดวกมากขึ้นกว่าในอดีต นอกจากนี้คณะกรรมการชุมชนยังมีบทบาทสำคัญในการให้การศึกษาและพิจารณากิจกรรมหรือโครงการที่จะดำเนินการโดยชุมชน ว่าเห็นสมควรแก่การดำเนินการหรือไม่ ภายหลังจากการที่ชุมชนได้รับการจัดสรรงบประมาณจากทางเทศบาล เพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการภายในชุมชน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวทำให้เกิดความสามัคคีและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนได้เป็นอย่างดี ตลอดจนเป็นการแบ่งเบาภาระในความรับผิดชอบของเทศบาลให้ดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกินกำลังความสามารถของชุมชน ทั้งนี้จากการที่คณะกรรมการชุมชนมีอิทธิพลต่อประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก ก็จะมีส่วนสำคัญในการกระตุ้นต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ของเทศบาลได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้เทศบาลมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นการเสริมสร้างศักยภาพทางด้านทุนทางสังคมให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

3) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรชุมชน เทศบาลให้ความช่วยเหลือองค์กรชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวกันเอง เช่น ชมรม สมาคม เป็นต้น ในด้านสถานที่ อุปกรณ์เครื่องมือ บุคลากร รวมไปถึงด้านงบประมาณ เพื่อให้้องค์กรชุมชนสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปราศจากข้อจำกัดด้านต่างๆ ก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมภายในชุมชนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพทางด้านการทุนทางสังคมได้เป็นอย่างดี ความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกันนี้สร้างความไว้วางใจต่อกันให้เกิดขึ้น หากเทศบาลดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ต้องขอความร่วมมือกับองค์กรต่างๆภายในชุมชน ก็จะได้รับความร่วมมือจากองค์กรชุมชนที่เป็นเครือข่ายอย่างเต็มกำลัง ส่งผลให้การดำเนินงานของเทศบาลมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น ในขณะที่องค์กรชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยเทศบาลนั้นเป็นความสัมพันธ์แบบร่วมปฏิบัติการ เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นร่วมกัน ทำให้การดำเนินการดังกล่าวประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ยังมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลได้เป็นอย่างดี ความสัมพันธ์แบบร่วมปฏิบัติการจึงเป็นการเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGOs เทศบาลประสานความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน ทำให้เกิดการบูรณาการข้อเด่นของแต่ละองค์กร โดยที่เทศบาลมีความพร้อมทางด้านงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ รวมไปถึงสถานที่ในการดำเนินการต่างๆ ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนมีความมุ่งมั่นและความตั้งใจ ประกอบกับมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เป็นอย่างดี ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกันนั้นมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น หากเทศบาลใดมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความเข้มแข็งและมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาชุมชน จะเป็นการแบ่งเบาภาระให้กับเทศบาล และเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วนของสังคมที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคเอกชน เทศบาลสร้างความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกันกับภาคเอกชน ในลักษณะของการขอรับการสนับสนุนและการช่วยเหลืองบประมาณในการจัดกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ทำให้เทศบาลประหยัดงบประมาณได้เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้สามารถนำงบประมาณไปใช้ในการบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นได้มากขึ้น ความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลกันนี้สร้างความไว้วางใจต่อกันให้เกิดขึ้น จึงเป็นการเสริมสร้างศักยภาพด้านการทุนทางสังคมของเทศบาลให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับภาคเอกชนในลักษณะของการจ้างเหมาให้ดำเนินการแทน

เทศบาล ทำให้เทศบาลสามารถแก้ไขปัญหามาง่ายอย่างที่เกินกำลังความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยความเชี่ยวชาญของภาคเอกชน ส่งผลให้เทศบาลสามารถดำเนินการด้านกิจการสาธารณะอื่นๆที่เป็นประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่และอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ เทศบาลมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณที่จะนำมาใช้พัฒนาท้องถิ่น ดังนั้นเทศบาลจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะเกื้อกูลกันและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ เพื่อให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณลงมายังพื้นที่ของเทศบาล และการได้รับการอำนวยความสะดวกในการสร้างโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณเฉพาะกิจจากกรมหรือกระทรวงต่างๆ โดยความช่วยเหลือของนักการเมืองระดับชาติ ทั้งนี้เทศบาลมีงบประมาณในการดำเนินการกิจการสาธารณะมากขึ้น ทำให้เทศบาลมีผลงานที่เป็นรูปธรรมชัดเจนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพสูงสุด ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งศักยภาพทางด้านงบประมาณของเทศบาล

7) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการมีส่วนเสริมสร้างศักยภาพการบริหารงานของเทศบาล เนื่องจากเทศบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะได้อย่างตรงจุดและมีประสิทธิภาพได้เพียงฝ่ายเดียว ในบางภารกิจเป็นการดำเนินการที่ต้องใช้องค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางจากส่วนราชการ เพราะฉะนั้นเครือข่ายการทำงานร่วมกับส่วนราชการจึงเป็นการเพิ่มขีดสมรรถนะในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนบทบาทของส่วนราชการมีส่วนสำคัญที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจถึงแนวทางที่ถูกต้องการดำเนินการต่างๆได้เป็นอย่างดี ความสัมพันธ์แบบร่วมปฏิบัติการจึงเป็นการเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้เทศบาลมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นแต่งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งประกอบกับการที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดสรรงบประมาณเฉพาะกิจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ในการดำเนินการกิจการสาธารณะต่างๆ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ดีกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ก็จะยิ่งสร้างโอกาสในการได้รับการจัดสรรงบประมาณมากยิ่งขึ้น ทำให้มีงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการที่ก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการลดข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่อง

งบประมาณได้อีกทางหนึ่ง ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

8) การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ มีส่วนเสริมสร้างศักยภาพการบริหารงานของเทศบาล เนื่องจากการลดข้อจำกัดของเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลขนาดเล็กที่มีปัญหาในด้านขนาด จำนวนบุคลากร ศักยภาพของบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือรวมถึงงบประมาณได้เป็นอย่างดี เพราะอาศัยความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและมีความพร้อมมากกว่า ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆร่วมกัน โดยมีการจัดตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการร่วมกันและมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรอย่างชัดเจน แต่ส่วนใหญ่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพมากกว่าจะรับผิดชอบในเรื่องงบประมาณในการดำเนินการ ความร่วมมือดังกล่าวส่งผลให้ปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น รวมไปถึงเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจและความประหยัดงบประมาณในการดำเนินการเพราะความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้มีการนำทรัพยากรบางส่วนมารวมกัน (Resources Sharing) ด้วยเหตุนี้การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงช่วยเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 ข้อเสนอแนะของการทำวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อควรพิจารณาและเสนอแนะดังนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมจากองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGOs ในการดำเนินกิจกรรม โดยการมอบอำนาจและภารกิจรวมทั้งงบประมาณ เพื่อแก้ไขปัญหาท้องถิ่นร่วมกับชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเน้นการสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นการลดข้อจำกัดด้านขนาดขององค์กร อุปกรณ์เครื่องมือ ศักยภาพบุคลากรภายในองค์กร รวมไปถึงงบประมาณ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการปัญหาและจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดสรรงบประมาณลงสู่ชุมชน เพื่อให้มีการบริหารจัดการภายในชุมชนด้วยตนเอง ทำให้เกิดกระบวนการการมีส่วนร่วมในการระดมความคิด

เพื่อจัดทำกิจกรรมหรือโครงการที่เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง รวมไปถึงความสามารถในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน นอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุดแล้ว ยังเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน สร้างจิตสำนึกสาธารณะและความรู้สึกหวงแหนความเป็นเจ้าของชุมชนให้เกิดขึ้นกับประชาชนอีกทาง ตลอดจนเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกินกำลังความสามารถของชุมชนเท่านั้น

3) ภาคเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่เทศบาลควรมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) เพราะหากผู้ประกอบการต้องการให้ธุรกิจของตนดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ควรหันมาใส่ใจต่อวิถีชีวิตของท้องถิ่นที่ธุรกิจเข้าไปตั้งอยู่ เมื่อท้องถิ่นสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ก็ย่อมส่งผลต่อธุรกิจของตน และต่อการอยู่ดีมีสุขของประชาชนในท้องถิ่นด้วยเช่นกัน เพราะฉะนั้นการเกื้อกูลกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน รูปแบบการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ดังสุภาษิตไทยที่ว่าน้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า จึงเป็นสิ่งที่สำคัญต่อประสิทธิภาพการบริหารงานเทศบาลและการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืน

4) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่ ควรให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่าย ความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1) การศึกษาวิจัยเรื่องเครือข่ายกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย ในครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับดำเนินงานของเทศบาลเพิ่มเติม ทั้งนี้เพื่อให้ผลการศึกษามีรายละเอียดที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

2) ควรมีการศึกษารูปแบบการสร้างเครือข่ายจากเทศบาลที่ไม่เคยได้รับรางวัล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นนอกจากเทศบาล ทั้งที่ได้รับรางวัลและไม่ได้รับรางวัล เพื่อให้เห็นถึงลักษณะของความคล้ายคลึงหรือความแตกต่าง

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง. คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง 50 ปี เทศบาล. 2527. **เทศบาลไทยในปัจจุบัน**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- กาญจนา แก้วเทพ. 2543. **เครื่องมือการทำงานแนววัฒนธรรมชุมชน**. กรุงเทพมหานคร: สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา.
- กุลธร ชนาพงศธร. 2542. **วิสัยทัศน์ประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.
- เกียรติศักดิ์ โชติกลีป. ปลัดเทศบาลเมืองสุรินทร์. 2551 (29 เมษายน). การสัมภาษณ์.
- โกวิทย์ พวงงาม. 2548. **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- jemพงศ์ ทองแก้ว. ปลัดเทศบาลตำบลด่านซ้าย. 2551 (25 กุมภาพันธ์). การสัมภาษณ์.
- คมชัดลึก. 2551 (11 พฤศจิกายน). ปอกเปลือก 10 ปี ปกครองท้องถิ่นรัฐจริงใจปลดปล่อยรากแก้ว. ค้นวันที่ 10 ตุลาคม 2552 จาก <http://news.thaiza.com>.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2547. นวัตกรรมทางสังคมกับความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น. ใน **การสัมมนาวิชาการประจำปี 2547 เรื่อง เหนียวหลังแลหน้า: ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย, 27-28 พฤศจิกายน 2547 โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี**. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิ. หน้า 7.
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. 2506. **สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ. 2524. **การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและตำบล**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- จันทรา นุช มหากาญจนะ. 2550. **แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา เทศบาลตำบลสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา**. รัฐประศาสนศาสตร์. 5 (พฤษภาคม-สิงหาคม): 314.
- จารุวัฒน์ บุญเพิ่ม. นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์. 2551 (3 มีนาคม). การสัมภาษณ์.

จุฬา เทียนไทย. 2547. การจัดการ: มุมมองนักบริหาร. กรุงเทพมหานคร: แมคกรอ-ฮิล.

จุมพล สวัสดิยากร. 2551. การก่อตั้งสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. นิตยสารท้องถิ่น. 6

(มิถุนายน): 7-10.

ชลอ ธรรมศิริ. 2531. การอภิปรายเป็นคณะ เรื่อง “ปัญหาและแนวทางในการเสริมสร้างศักยภาพและปรับปรุงประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกของเทศบาล”. ใน การประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการเสริมสร้างศักยภาพและประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกของเทศบาล ณ โรงแรมซีวีวี รีสอร์ท เมืองพัทยา เมื่อวันที่ 12-13 ธันวาคม พ.ศ. 2530. จัดโดย ศูนย์ศึกษาชุมชนเมือง คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ร่วมกับมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท, กฤษ เพิ่มทันจิตต์ และคณะ, บรรณาธิการ กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาชุมชนเมือง. หน้า 64.

ชาวชน, นามแฝง. 2550. ตัวอย่างของชุมชนที่ขาดการระวังเมื่อความเจริญเข้ามา. ค้นวันที่ 10

ตุลาคม 2552 จาก <http://www.oknation.net/blog/oldcity/2007/07/01/entry-1>

ชูชาติ ทิพย์จันทร์. ประธานกลุ่มผู้นำชุมชนตำบลเขาสามยอด. 2551 (10 เมษายน). การสัมภาษณ์.

ชูโชค เจริญผล. รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเขาสามยอด. 2551 (11 เมษายน). การสัมภาษณ์.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

เชิดชัย โชครัตนชัย. นายกเทศมนตรีเทศบาลนครนครราชสีมา. 2551 (7 มกราคม). การสัมภาษณ์.

ณรงค์ ศรีธรรมมา. ปลัดเทศบาลเมืองเขาสามยอด. 2551 (11 เมษายน). การสัมภาษณ์.

คารารัตน์ ชาติะวราหะ. รักษาการหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลเทศบาลนครนครราชสีมา. 2551

(7 มกราคม). การสัมภาษณ์.

ศศิยา เลหาดีรานนท์. 2543. เครือข่ายการสื่อสารกลุ่มและบทบาทในการอนุรักษ์เพลงสุนทราภรณ์

ของกลุ่มอนุรักษ์เพลงและลีลาสุนทราภรณ์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ดิน ปรัชญพฤตย์และคณะ. 2514. ปทานุกรมการบริหาร. พระนคร: สมาคมสังคมศาสตร์.

ทวี ตรงกล้า. สมาชิกสภาเทศบาลเมืองเขาสามยอดและประธานศูนย์อปพร. 2551 (11 เมษายน).

การสัมภาษณ์.

ทศพล สุรพงษ์พิพัฒน์. นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสำโรงทาบ. 2551 (17 มีนาคม).

การสัมภาษณ์.

ธนสวรรค์ เจริญเมือง. 2540. 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. กรุงเทพมหานคร:

คบไฟ.

ชเนศวร์ เจริญเมือง. 2542. เทศบาลในทศวรรษหน้า เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง. เอกสารชุด
ท้องถิ่นของเรา ลำดับที่ 10. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะ
สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ธิดารัตน์ ศาตะสมิต. ปลัดเทศบาลตำบลท่าตูม. 2551 (14 มีนาคม). การสัมภาษณ์.

ธีรวิทย์ ทองนอก. ปลัดเทศบาลเมืองบ้านสวน. 2551 (8 มกราคม). การสัมภาษณ์.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2542. รายงานการวิจัย เรื่อง การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนา
การเมืองในระบอบประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครใน
เขตภาคเหนือของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร.

นันทวัฒน์ บรรณานันท์. 2545. การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ.2540. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

บรรจง โฆษิตจirnันท์. นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. 2551 (26 พฤษภาคม).
การสัมภาษณ์.

บุญทัน ดอกไธสง. 2535. การจัดการองค์การ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย.

บุญเที่ยง สาแก้ว. ปลัดเทศบาลตำบลลำโรงทาบ. 2551 (18 มีนาคม). การสัมภาษณ์.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. 2542. การเลือกตั้งและพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน.
กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา.

ปธาน สุวรรณมงคล. 2522. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย.
กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายพัฒนาการเมืองและการปกครอง สำนักนโยบายและแผน
มหาดไทย.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2534. การปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขปรับปรุง.
กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร
ศาสตร์.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2531 การอภิปรายเป็นคณะ เรื่อง “ปัญหาและแนวทางในการ
เสริมสร้างศักยภาพและปรับปรุงประสิทธิภาพในการอำนวยบริการของเทศบาล”. ใน
การประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการเสริมสร้างศักยภาพและประสิทธิภาพในการ
อำนวยบริการของ เทศบาล ณ โรงแรมชีวิวิ รีสอร์ท เมืองพัทยา เมื่อวันที่ 12-13 ธันวาคม
พ.ศ. 2530. จัด โดย ศูนย์ศึกษาชุมชนเมือง คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน

- บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ร่วมกับมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท, กฤษ เพิ่มทันจิตต์ และคณะ, บรรณาธิการ กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาชุมชนเมือง. หน้า 66-67.
- ประยูร กาญจนกุล. 2523. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2526. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- ประหยัด หงษ์ทองคำและคณะ. ม.ป.ป. สมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น: บทบาทของเทศบาลและสุขาภิบาล. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ.
- ประหยัด หงษ์ทองคำและพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. 2529. ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย. กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์.
- ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. 2543. กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ปิยรัชต์ จงเจริญ. 2552. “ปัญญา สัตยกาญจน์ นายกเทศมนตรีตำบลหนองบัว “ชาวหนองบัวมีปัญหารอการแก้ไขหลายเรื่อง”. ค้นวันที่ 10 ตุลาคม 2552 จาก http://203.151.20.17/matichon/view_news.php?newsid=01pro32250252&sectionid=0112&day=2009-02-25.
- เผ่าพงศ์ เชาวน์พานิช. ปลัดเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์. 2551 (4 มีนาคม). การสัมภาษณ์.
- พนิดา พุทธิพิช. 2548. ความระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรชัย รัชมีแพทย. 2535. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พรรณศิริ จิตรรัตน์. 2544. เครือข่ายการสื่อสารของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พฤทธิสถาน ชุมพล. 2550. เครือข่าย. ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. เอก ตั้งทรัพย์ วัฒนา สิริพรรณ นกสวน และพฤทธิสถาน ชุมพล, บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พวงรัตน์ บุญญานุรักษ์. 2544. ก้าวใหม่สู่บทบาทใหม่ในการบริหารการพยาบาล. กรุงเทพมหานคร: วังใหม่บุลูฟรินต์.

พิชิต พัทธ์เทวสมบัติ. 2548. **12 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์: ความหมาย การวัด.**

พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

พิทยา บวรวัฒนา. 2543. **ทฤษฎีองค์การสาธารณะ.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: ศักดิ์โสภา
การพิมพ์.

ปริยะ พลวัน. ปลัดเทศบาลเมืองบุรีรัมย์. 2551 (18 กุมภาพันธ์). การสัมภาษณ์.

ไพบูลย์ ช่างเรียน. 2516. **การปกครองมหานคร.** กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.

ไพลิน ผ่องใส. 2531. **การจัดการสมัยใหม่.** กรุงเทพมหานคร: คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไพศาล สุริยะวงศ์ไพศาล. 2547. **คิดที่แตกต่าง กรณีศึกษาจากฮาร์วาร์ด.** กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์ผู้จัดการ.

มาโนช มะลิขาว. นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลขามทะเลสอ. 2551 (7 มกราคม). การสัมภาษณ์.

ยงศักดิ์ นันตติกุล. รองปลัดเทศบาลนครนครราชสีมา. 2551 (7 มกราคม). การสัมภาษณ์.

ลิขิต ชีรเวทิน. 2541. **การเมืองการปกครองของไทย.** พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรรณภา ร.ฤทธิ์บุญ. ปลัดเทศบาลตำบลเสิงสาง. 2551 (6 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.

วรางคณา วงศ์มหาชัย. 2535. **บทบาทของผู้นำในการพัฒนาองค์กรประชาชน: ศึกษาเฉพาะกรณี
การพัฒนาองค์กรประชาชนระหว่างชุมชนของมูลนิธิพัฒนาอีสาน. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.**

วัฒนา จันทนวรรณนท์. รองนายกเมืองพัทยา. 2551 (8 มกราคม). การสัมภาษณ์.

วิกรม สมจิตต์อารีย์. นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองบุรีรัมย์. 2551 (18 กุมภาพันธ์). การสัมภาษณ์.

วิเชียร วิทยอุดม. 2548. **ภาวะผู้นำ.** กรุงเทพมหานคร: ชีระฟิล์มและไซเท็กซ์.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2546. **การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง.**

กรุงเทพมหานคร: บี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2548ก. **ข้อค้นพบจากงานวัดกรรมท้องถิ่นไทย. ประชาคมวิจัย. 60 (มีนาคม-
เมษายน): 22.**

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2548ข. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย. ประชาคมวิจัย. 60 (มีนาคม-
เมษายน): 4-5.**

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2550. **เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.**

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. 2547. แนวทางการจัดการความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์น้ำก้าง.
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. คณะรัฐประศาสนศาสตร์. 2551. สรุปลการสัมมนาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันที่ 7-8 มกราคม พ.ศ. 2551 ณ เทศบาลนครนครราชสีมา และศาลาว่าการเมืองพัทยา. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์.
- สมชาย เกียรติคุณรัตน์. นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองสุรินทร์. 2551 (28 เมษายน). การสัมภาษณ์.
- สมพงศ์ เกษมสิน. 2523. การบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- สมพร เพื่องจันทร์. 2544. แนวคิดและหลักการจัดการในองค์การสาธารณะ. สงขลา: บริษัทสมาร์ท พรินท์
- สมศักดิ์ ดำริชอบ. 2526. นายกเทศมนตรี การเลือกตั้งโดยตรง. เอกสารวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สร้อยตระกูล (ศิวยานนท์) อรรถมานะ. 2545. พฤติกรรมองค์การ: ทฤษฎีและการประยุกต์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สันติภาพ เชื้อบุญมี. นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลคำน้ำแซบ. 2551 (27 กุมภาพันธ์). การสัมภาษณ์.
- สายใจ เลิศวิริยะประภา. นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเขาสองยอด. 2551 (2 กรกฎาคม). การสัมภาษณ์.
- สำนักงานจังหวัดประจวบคีรีขันธ์. 2552. สภาพปัญหา ความต้องการ และแนวทางการแก้ไขปัญหาของเทศบาล. ค้นวันที่ 31 สิงหาคม 2552 จาก http://www.prachuapkhirikhan.go.th/data/T_kw2.htm.
- สิรินเทพ ร่วมพัฒนา. นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลท่าตูม. 2551 (13 มีนาคม). การสัมภาษณ์.
- สุกิจ เจริญรัตนกุลและคณะ. 2525. การเมืองท้องถิ่นและชนบทไทยในทศวรรษนักวิชาการตะวันตก. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พระพรหม.
- สุนทร วงศ์ไวยวรรณ และเสน่ห์ จุ้ยโต. 2545. องค์การและการจัดการ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สุพจน์ ทราญแก้ว. 2545. การจัดการภาครัฐแนวใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 2. พระนครศรีอยุธยา: โรงพิมพ์เทียนวัฒนา.
- สุรัตน์ ผาสุก. ประธานสภาวัฒนธรรมอำเภอเมืองลพบุรี. 2551 (10 เมษายน). การสัมภาษณ์.
- สุริยาญจน์ วงศ์ประโสภา. รักษาการผู้อำนวยการสำนักการศึกษาเทศบาลนครนครราชสีมา. 2551 (7 มกราคม). การสัมภาษณ์.

- สุวรรณ คุประทุมศิริ. นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเสิงสาง. 2551 (5 มิถุนายน). การสัมภาษณ์.
 สุเวช ชัยทองดี. ปลัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. 2551 (26 พฤษภาคม). การสัมภาษณ์.
 เสรี พงศ์พิศ. 2548. เครือข่าย. กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์.
 อติศักดิ์ บุญรอด. 2547. แหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมที่หันตรา. ค้นวันที่ 10 ตุลาคม 2552 จาก
<http://www.stou.ac.th/study/sumrit/2-51/page3-2-51.html>
 อมร รักษาสัตย์และคณะ. 2543. ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน.
 กรุงเทพมหานคร: การันต์การพิมพ์.
 อรอนันต์ วุฒิสาน. 2543. การสื่อสารในการก่อตัวและการขยายเครือข่ายของชมรมผู้เลี้ยงปลา
 กระพงขาว อำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาวิทยาลัย
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
 อรุณ รักธรรม. 2538. ทฤษฎีองค์การและพฤติกรรมองค์การ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร:
 โรงพิมพ์สุนทรออฟเซต.
 อรุณ รักธรรม. 2540. การพัฒนาองค์การ: แนวความคิด และการประยุกต์ใช้ในระบบสังคมไทย.
 กรุงเทพมหานคร: สหายบลิ๊ก.
 อัครณ์ วงศ์ปรีดี. 2551. การเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี.
 รายงานการวิจัย เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร
 ศาสตร์.
 อุดม ทุมโสมสิต. 2548. 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
 กรุงเทพมหานคร: สยามกองกิจ.
 อุทัย หิรัญโต. 2523. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
 Ammons, David N. and King, Joseph C. 1982. Professionalism and Local Government
 Administration. *The American Review of Public Administration*. 16 (Winter):
 386-402
 Choi, Nankyung. 2004. Local Elections and Party Politics in Post-Reformasi Indonesia: A View
 from Yogyakarta. *Contemporary Southeast Asia*. 26 (August): 280.
 Davis, Keith. 1967. อ้างถึงใน สร้อยตระกูล (ติวานนท์) อรรถมานะ. 2545. พฤติกรรมองค์การ:
 ทฤษฎีและการประยุกต์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
 Flippo, Edwin B. 1966. อ้างถึงใน สมพงศ์เกษมสิน. 2523. การบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 7.
 กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช. หน้า 221-225.

- Hood, Chirstopher. n.d. อ้างถึงใน สุพจน์ ทราญแก้ว. 2545. การจัดการภาครัฐแนวใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 2. พระนครศรีอยุธยา: โรงพิมพ์เทียนวัฒนา.
- Kirkpatrick, S. A. and Locke, E. A. 1991. อ้างถึงใน Robbins, Stephen P. and Coulter, Marry. 2546. การจัดการและพฤติกรรมองค์กร. แปลจาก Management โดย วิรัช สงวนวงษ์วาน. กรุงเทพมหานคร: เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่น อินโดไชน่า. หน้า 206-207.
- Krannich, Ronald L. 1979. อ้างถึงใน สุกิจ เจริญรัตนกุล และคณะ. 2525. การเมืองท้องถิ่นและชนบทไทยในทศวรรษนักวิชาการตะวันตก. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์. หน้า 65-89.
- Lewis, A. B. 1958. อ้างถึงใน ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2520. การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 1.
- Marguart, Michael J. and Engel, Dean W. n.d. อ้างถึงใน จุฑา เทียนไชย. 2547. การจัดการ: มุมมองนักบริหาร. กรุงเทพมหานคร: แมคกรอ-ฮิล. หน้า 139-141.
- Mintzberg, Henry. 1960. อ้างถึงใน Kinicki, Angelo and Williams, Brian K. n.d. หลักการจัดการ. แปลจาก Management a Practical Introduction โดย เบญจมาภรณ์ อิศรเดช และคณะ. กรุงเทพมหานคร: แมคกรอ-ฮิล. หน้า 21-22.
- Nalbandian, John. 1990. Tenets of Contemporary Professionalism in Local Government. **Public Administration Review**. 50 (Nov/Dec): 654-661.
- Nigro, Felix A. and Nigro, Lloyd G. 1977. การบริหารรัฐกิจแผนใหม่. แปลจาก Modern Public Administration. โดย ดิน ปรัชญพฤทธิ. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 482-485.
- Sentang, นามแฝง. 2552. กระตุ้นคนท้องถิ่นเลียน พรม.สอบทุจริตผู้นำ อปท. คั่นวันที่ 10 ตุลาคม 2552 จาก <http://www.212cafe.com/freewebboard/view.php?user=phiphatw&id=6412>
- Sinad Treevanchai. 2003. **Social Capital and the Performances of Savings: A Case Study in Songkhla**. Master Degree Thesis, Faculty of Economics (English Program), Thammasat University.
- Svara, James H. 2001. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. **Public Administration Review**. 61 (March/April): 176-183.

Uttley, Put. 2002. Partnerships in Professionalism. **The British Journal of Administrative Management.** (Jan/Feb): 14.

Young, Sheila. 2004. Professionalism is Illustrated Through your Actions. **The Canadian Appraiser.** 48 (Winter): 22.

ภาคผนวก

กระบวนการสร้างเครือข่ายระหว่างเทศบาลกับภาคส่วนต่างๆ

ตารางที่ 1 กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับแกนนำชุมชนของเทศบาลที่ใช้ศึกษาทั้ง 9 แห่ง

รายชื่อเทศบาล	กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับแกนนำชุมชน
เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์	ประชุมคณะกรรมการชุมชนมากกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง เนื่องจากมีภารกิจที่ต้องมีการปรึกษาหารือบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงที่มีการทำแผนแม่บทชุมชน โดยที่เทศบาลเล็งเห็นถึงความสำคัญของการจัดทำแผนดังกล่าว จึงนำวิทยากรไปให้ความรู้กับชาวบ้านเพื่อประสิทธิภาพในการจัดทำแผนชุมชนและส่งผลต่อการทำแผนพัฒนาเทศบาลในโอกาสต่อไป โดยมีคณะกรรมการชุมชนขับเคลื่อนการดำเนินงานในทุกขั้นตอน
เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์	ประชุมคณะกรรมการชุมชนทุกเดือน และคณะกรรมการชุมชนประสานงานและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการเทศบาลสัญญา ซึ่งลงพื้นที่เพื่อรับฟังปัญหาและข้อร้องเรียนจากประชาชนในทุกชุมชนตลอดจนโครงการสภาเมืองบุรีรัมย์ ซึ่งเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลรวมไปถึงการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นร่วมกันของทุกภาคส่วนในจังหวัด โดยมีคณะกรรมการชุมชนขับเคลื่อนการดำเนินงานในทุกขั้นตอน
เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด	ประชุมคณะกรรมการชุมชนทุกเดือน และเทศบาลเคลื่อนที่ในทุกชุมชน นอกจากนี้เทศบาลมอบอำนาจให้คณะกรรมการชุมชนและประชาชนในรูปแบบของสภาชุมชน โดยจัดสรรงบประมาณชุมชนละ 100,000 บาท เพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการภายในชุมชน ทำให้ชุมชนเกิดการระดมความคิด ระดมสมองในการที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน รวมไปถึงกิจกรรมหรือโครงการที่เกิดขึ้นจากความต้องการของชุมชนก็ต้องผ่านการพิจารณาของสภาชุมชน ส่งผลให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง โดยมีคณะกรรมการชุมชนขับเคลื่อนการดำเนินงานในทุกขั้นตอน
เทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์	แต่งตั้งคณะกรรมการชุมชนแตกต่างจาก อปท. อื่นๆ ที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นแนวความคิดของนายกเทศมนตรี และจัดประชุมคณะกรรมการชุมชนทุกเดือน เพื่อประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆของทางเทศบาล และคณะกรรมการชุมชนนำข้อสรุปที่ได้จากการประชุมนำไปประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในชุมชนความรับผิดชอบได้รับทราบ ตลอดจนอำนวยความสะดวกในการลงพื้นที่ในการจัดโครงการเทศบาลสัญญาในแต่ละชุมชน เพื่อรับฟังปัญหาความเดือดร้อน ข้อร้องเรียนจากชาวบ้าน และให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนได้เป็นอย่างดี

ตารางที่ 1 (ต่อ)

รายชื่อเทศบาล	กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับแกนนำชุมชน
เทศบาลเมืองเขาสวนมอญ จังหวัดลพบุรี	ประชุมคณะกรรมการชุมชนร่วมกับภาคส่วนต่างๆผ่านเวทีประชาคมทุกวันที่ 20 ของทุกเดือน และมีการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการชุมชนเข้ามาเป็นที่ปรึกษาแบบไม่เป็นทางการ และจัดสรรงบประมาณให้แก่ชุมชนละ 10,000 บาท เพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการภายในชุมชน โดยส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เช่น หลอดไฟเสีย การลอกท่อ เป็นต้น เป็นการแบ่งเบาภาระในความรับผิดชอบของเทศบาลให้ดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกิกำลังความสามารถของชุมชน โดยมีคณะกรรมการชุมชนขับเคลื่อนการดำเนินงานในทุกขั้นตอน
เทศบาลตำบลด่านซ้าย จังหวัดเลย	ประชุมคณะกรรมการชุมชนสองเดือนครั้ง และทำโครงการเทศบาลสัญจรในแต่ละชุมชนละ 3 ครั้งต่อปีงบประมาณ โดยมีคณะกรรมการชุมชนในแต่ละชุมชนให้การอำนวยความสะดวกในการจัดทำโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชาสัมพันธ์และการชักชวนให้ประชาชนเข้ามารับบริการจากการทำโครงการเทศบาลสัญจร เพราะแกนนำชุมชนมีอิทธิพลต่อประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก และคณะกรรมการชุมชนขับเคลื่อนการดำเนินงานในทุกขั้นตอน
เทศบาลตำบลท่าตูม จังหวัดสุรินทร์	ประชุมคณะกรรมการชุมชนทุกเดือน แต่ส่วนใหญ่จะมากกว่าเดือนละครั้ง เนื่องจากมีการกิจที่ต้องมีการปรึกษาหารือบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงที่มีการทำแผนชุมชน ซึ่งเทศบาลมีการดำเนินการจัดโครงการเทศบาลสัญจรรูปแบบไม่เป็นทางการ เพื่อเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการเสนอความคิดเห็นและข้อเรียกร้องต่างๆ โดยใช้กระบวนการประชาคมเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานของเทศบาล รวมไปถึงบทบาทของคณะกรรมการชุมชนที่เป็นตัวกลางคอยประสานงานระหว่างเทศบาลกับประชาชนในการดำเนินการต่างๆ ได้เป็นอย่างดี
เทศบาลตำบลเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา	ประชุมคณะกรรมการชุมชนทุกเดือน และจัดตั้งสภาชุมชน ในรูปแบบการรวมตัวของทั้ง 9 ชุมชนในเขตเทศบาลให้เป็นหนึ่งเดียว ภายใต้ชื่อว่า “สภาโสมข้าวแดง” เพื่ออบรมให้ชุมชนสามารถวิเคราะห์และจัดทำแผนแม่บทชุมชนด้วยตนเอง เพื่อเสนอเทศบาลบรรจุในแผนพัฒนาเทศบาลและเทศบัญญัติประจำปี เพื่อจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาชุมชนตามโครงการที่นำเสนอ โดยมีคณะกรรมการชุมชนขับเคลื่อนการดำเนินงานในทุกขั้นตอน
เทศบาลตำบลสำโรงทาบ จังหวัดสุรินทร์	ประชุมคณะกรรมการชุมชนสองเดือนครั้ง และประสานงานกับประชาชนโดยผ่านคณะกรรมการชุมชนที่เลือกตั้งขึ้นมา ซึ่งคณะกรรมการมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินการจัดทำแผนแม่บทชุมชนในรูปแบบเวทีประชาคมเป็นอย่างมาก โดยการจัดทำเวทีชาวบ้านเพื่อร่วมกันศึกษาและวิเคราะห์สภาพความเป็นไปและปัญหาชุมชนเพื่อจัดทำแผนแม่บทร่วมกัน และนำแผนแม่บทที่ได้นั้น ไปเสนอต่อเทศบาลในการประชุมคณะกรรมการชุมชนที่จัดขึ้น เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลในโอกาสต่อไป โดยมีคณะกรรมการชุมชนขับเคลื่อนการดำเนินงานในทุกขั้นตอน

หมายเหตุ:



เทศบาลที่มีความเจริญ ประชากรหนาแน่นและเป็นเขตเศรษฐกิจ



เทศบาลที่มีความเจริญและจำนวนประชากรน้อยกว่าประเภทแรก มีสภาพเป็นกิ่งเมืองกิ่งชนบท

ตารางที่ 2 กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชนของเทศบาลที่ใช้ศึกษาทั้ง 9 แห่ง

รายชื่อเทศบาล	กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชน
เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์	ให้การสนับสนุนและส่งเสริมสมาคมคนตาบอด ซึ่งเป็นองค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งที่สุดในเขตเทศบาล โดยที่เทศบาลจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นจำนวนเงิน 50,000 บาท ให้สมาคมดำเนินงานเพื่อประกอบอาชีพนวดแผนโบราณ ทำให้คนตาบอดมีอาชีพเพื่อใช้ในการดำรงชีวิต ในขณะที่เทศบาลได้รับประโยชน์จากการที่คนตาบอดมาเป็นวิทยากรในการสอนนวดให้กับเยาวชนในจังหวัดกาฬสินธุ์ ทำให้เยาวชนมีกิจกรรมทำที่เป็นประโยชน์และห่างไกลสิ่งอบายมุข ช่วยลดปัญหาสังคม
เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์	ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มของประชาชนในเขตเทศบาลในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยให้ความช่วยเหลือทางสถานที่ อุปกรณ์เครื่องมือ รวมไปถึงงบประมาณในการดำเนินการที่เกินศักยภาพขององค์กรนั้นๆ เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่องค์กรเหล่านั้นต้องมีการจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น
เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด	ให้การสนับสนุนส่งเสริมชมรมผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นองค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งที่สุดในเขตเทศบาล โดยจัดการประชุมชมรมผู้สูงอายุทุกวันพุธที่สองของเดือนเพื่อตรวจสอบสุขภาพ รวมถึงการให้ความรู้ต่างๆ กิจกรรมนันทนาการและการเลี้ยงสังสรรค์ ส่งผลให้องค์กรมีความเข้มแข็งและมีการดำเนินงานในกิจกรรมชุมชนอย่างต่อเนื่อง ทำให้การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในแต่ละครั้งได้รับความร่วมมือและการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนได้เป็นอย่างดี
เทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์	องค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งที่สุดในเทศบาล คือ องค์กรอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน หรือ อสม. โดยที่เทศบาลแต่งตั้ง อสม. เพื่อให้เป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญร่วมกับกองสาธารณสุขของเทศบาลและหน่วยสาธารณสุขในพื้นที่ ในการให้บริการเรื่องสุขภาพอนามัยขั้นพื้นฐานของประชาชนในพื้นที่เขตเทศบาล ตลอดจนภารกิจด้านอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย

ตารางที่ 2 (ต่อ)

รายชื่อเทศบาล	กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรชุมชน
เทศบาลเมืองเขาสงา ยอด จังหวัดลพบุรี	องค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งที่สุดในเขตเทศบาล คือ องค์กรอาสาสมัคร ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หรือ อปพร. โดยที่เทศบาลแต่งตั้ง อปพร. ขึ้นมา เพื่อ ร่วมปฏิบัติการรักษาความสงบเรียบร้อยและการบริการชุมชนร่วมกับเทศบาล
เทศบาลตำบลด่านซ้าย จังหวัดเลย	นอกจากการให้การสนับสนุนทางทุนทรัพย์แก่องค์กรชุมชนแล้ว ทางเทศบาลมี การนำสมาชิกกลุ่มไปศึกษาดูงานในพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จ เพื่อนำมาปรับ ใช้ในการดำเนินงานของกลุ่ม รวมไปถึงการจัดอบรมให้วิทยากรมาถ่ายทอด ความรู้แก่สมาชิก เพื่อให้เกิดทักษะมากขึ้น เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งและ ประสิทธิภาพในการดำเนินการขององค์กรชุมชน
เทศบาลตำบลท่าตูม จังหวัดสุรินทร์	ให้การสนับสนุนองค์กรชุมชนตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงขั้นตอนการดำเนินการ ถึงแม้ว่าในองค์กรเหล่านั้นจะมีรูปแบบการดำเนินการของคณะกรรมการก็ตาม แต่ก็ยังขาดศักยภาพในหลายๆด้าน ซึ่งเทศบาลยังต้องให้ความช่วยเหลืออย่าง ค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้้องค์กรชุมชนมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและและ ดำรงอยู่ในชุมชนได้
เทศบาลตำบลเลิงสา จังหวัดนครราชสีมา	องค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งที่สุดในเขตเทศบาล คือ องค์กรอาสาสมัคร ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หรือ อปพร. โดยที่เทศบาลให้ความสำคัญกับองค์กร ดังกล่าวเป็นอย่างมาก จึงจัดตั้งศูนย์บริการร่วมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในอำเภอเลิงสา เพื่อบูรณาการงาน ป้องกันบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน
เทศบาลตำบลสำโรงทาบ จังหวัดสุรินทร์	องค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งที่สุดในเทศบาล คือ องค์กรอาสาสมัคร สาธารณสุขมูลฐาน หรือ อสม. ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินการกิจต่างๆ ร่วมกับเทศบาล นอกจากนี้พบว่าเทศบาลใช้หลักรัฐศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกลุ่ม อสม. เพื่อไม่ให้ปัญหาเหล่านั้นมีผลกระทบต่อ การบริหารงานของเทศบาลตำบลสำโรงทาบ

หมายเหตุ:



เทศบาลที่มีความเจริญ ประชากรหนาแน่นและเป็นเขตเศรษฐกิจ

เทศบาลที่มีความเจริญและจำนวนประชากรน้อยกว่าประเภทแรก มีสภาพเป็นกิ่ง
เมืองกิ่งชนบท

ตารางที่ 3 กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชนของเทศบาลที่ใช้ศึกษา
ทั้ง 9 แห่ง

รายชื่อเทศบาล	กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)
เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์	ไม่ปรากฏกระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์
เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์	ไม่ปรากฏกระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์
เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด	ไม่ปรากฏกระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์
เทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์	เทศบาลมีการสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGOs ผ่านความร่วมมือในการทำกิจกรรมหรือ โครงการต่างๆร่วมกัน ดังเช่นกรณี โครงการตลาดนัดสีเขียว ซึ่งเป็นโครงการที่ต้องการหาตลาดรองรับผลผลิตทางการเกษตรอินทรีย์ของเกษตรกรทางเลือก ตลอดจนเป็นเวทีสาธารณะของภาคประชาชนในจังหวัดสุรินทร์ โดยที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกันและเกิดการบูรณาการข้อเด่นของแต่ละองค์กร โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและเกิดกระบวนการเรียนรู้ที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน
เทศบาลเมืองเขาสامยอ จังหวัดลพบุรี	ไม่ปรากฏกระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์
เทศบาลตำบลด่านซ้าย จังหวัดเลย	ไม่ปรากฏกระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์
เทศบาลตำบลท่าตูม จังหวัดสุรินทร์	ไม่ปรากฏกระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์
เทศบาลตำบลเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา	ไม่ปรากฏกระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์
เทศบาลตำบลสำโรงทาบ จังหวัดสุรินทร์	ไม่ปรากฏกระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์

หมายเหตุ:  เทศบาลที่มีความเจริญ ประชากรหนาแน่นและเป็นเขตเศรษฐกิจ
 เทศบาลที่มีความเจริญและจำนวนประชากรน้อยกว่าประเภทแรก มีสภาพเป็นกิ่งเมืองกิ่งชนบท

ตารางที่ 4 กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคเอกชนของเทศบาลที่ใช้ศึกษาทั้ง 9 แห่ง

รายชื่อเทศบาล	กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคเอกชน
เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์	นายกเทศมนตรีมีเครือข่ายนักธุรกิจเป็นจำนวนมาก ทำให้การขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อใช้ในการทำโครงการหรือจัดกิจกรรมของเทศบาลในแต่ละครั้งได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี อาทิเช่นงานวันเด็ก งานประเพณีต่างๆ เป็นต้น โดยที่ในแต่ละชุมชนแต่ละหมู่บ้านได้รับการจองจากภาคเอกชน ห้างร้าน บริษัทมาโดยตลอด ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวนี้
เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์	เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับผู้ประกอบการในตลาดสด ในรูปแบบความร่วมมือที่มีการดำเนินการร่วมกัน เทศบาลให้ความช่วยเหลืองบประมาณ อุปกรณ์ บุคลากรรวมไปถึงการให้การอบรมจากวิทยากรที่มีความเชี่ยวชาญ ตลอดจนการมอบอำนาจการตัดสินใจต่างๆ ให้ผู้ประกอบการบริหารจัดการตลาดด้วยตัวเอง ส่งผลให้มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นแบบการร่วมปฏิบัติการ และต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวนี้
เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด	เทศบาลขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากภาคเอกชนในพื้นที่ เพื่อใช้ในการทำโครงการหรือจัดกิจกรรมของเทศบาลในแต่ละครั้งได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานประเพณีบุญผะเหวด ซึ่งเป็นประเพณีที่สร้างชื่อเสียงให้กับจังหวัดร้อยเอ็ดมาอย่างยาวนาน นอกจากนี้ภาคเอกชนมีส่วนสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำวารสารเทศบาลสัมพันธ์ ที่ใช้ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของเทศบาล ซึ่งต้องใช้งบประมาณในการจัดทำสูง ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวนี้
เทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์	เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาบริหารจัดการขยะ ตั้งแต่กระบวนการเก็บ คัดแยก กำจัดและการใช้ประโยชน์จากขยะ โดยใช้โรงฆ่าของเทศบาลเป็นที่พักขยะ ในขณะที่สถานที่กำจัดขยะเดิมจะทำการแก้ไข ปรับปรุง พร้อมกำจัดขยะโดยวิธีการสมัยใหม่ที่ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นแบบการจ้างเหมา แต่ต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวนี้

ตารางที่ 4 (ต่อ)

รายชื่อเทศบาล	กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคเอกชน
เทศบาลเมืองเขาสวย จังหวัดลพบุรี	เทศบาลเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนในพื้นที่เข้าร่วมการประชุมกับภาคส่วนต่างๆผ่านเวที ประชาคมทุกวันที่ 20 ของทุกเดือน เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ ร่วมกัน ทำให้เกิดกระบวนการระดมความคิดเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะต่างๆร่วมกัน และภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะกับทางเทศบาลในทุก ขั้นตอน ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นแบบการร่วมปฏิบัติการ และต่างฝ่ายต่างได้รับ ผลประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวนี้
เทศบาลตำบลด่านซ้าย จังหวัดเลย	เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับภาคเอกชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบด้วย การขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดประเพณีเทศกาลโชนที่มีชื่อเสียงระดับ โลก ซึ่งแต่ละครั้งใช้งบประมาณในการดำเนินการประมาณ 1-2 ล้านบาท ในขณะที่ เทศบาลตั้งงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการดังกล่าวเพียง 400,000 บาท ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และต่าง ฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวนี้
เทศบาลตำบลท่าตูม จังหวัดสุรินทร์	เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับภาคเอกชนทั้งในและนอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบด้วย การขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดประเพณีชิงถ้วยพระราชทานฯ ระดับประเทศ ซึ่งแต่ละครั้งใช้งบประมาณในการดำเนินการประมาณ 3-4 ล้านบาท ในขณะที่เทศบาลตั้งงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการดังกล่าวเพียง 800,000 บาท ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และต่าง ฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวนี้
เทศบาลตำบลเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา	ไม่ปรากฏกระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์
เทศบาลตำบลสำโรงทาบ จังหวัดสุรินทร์	เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับผู้ประกอบการในตลาดสด ในรูปแบบความร่วมมือที่มี การดำเนินการร่วมกัน โดยจัดตั้งกองทุนผู้ประกอบการ เพื่อลดปัญหาการกู้เงินนอก ระบบและสร้างวินัยทางการเงินให้กับผู้ประกอบการ ปัจจุบันกองทุนดังกล่าวมีเงิน ทั้งสิ้น 2,000,000 บาท ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นแบบการร่วมปฏิบัติการ และต่างฝ่าย ต่างได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวนี้

หมายเหตุ:



เทศบาลที่มีความเจริญ ประชากรหนาแน่นและเป็นเขตเศรษฐกิจ



เทศบาลที่มีความเจริญและจำนวนประชากรน้อยกว่าประเภทแรก มีสภาพเป็นกิ่ง
เมืองกึ่งชนบท

ตารางที่ 5 กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ
ของเทศบาลที่ใช้ศึกษาทั้ง 9 แห่ง

รายชื่อเทศบาล	กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ
เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์	นายกเทศมนตรีมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติแบบส่วนตัว เนื่องจากมีพี่เขยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ไม่ได้เข้ามาแทรกแซงการทำงานของเทศบาลแต่อย่างใด และนายกเทศมนตรีมีการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง
เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์	กลุ่มการเมืองของนายกเทศมนตรีมีสายสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองระดับชาติตระกูลชิดชอบมาอย่างยาวนาน เป็นความสัมพันธ์แบบเป็นส่วนตัวบนพื้นฐานการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยที่เทศบาลได้รับประโยชน์จากการดึงงบประมาณเพื่อมาพัฒนาท้องถิ่น ในขณะที่นักการเมืองระดับชาติได้รับความช่วยเหลือจากเทศบาลในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆในพื้นที่เขตเทศบาลได้เป็นอย่างดี
เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด	นายกเทศมนตรีเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่ม 16 ทำให้มีเครือข่ายเป็นนักการเมืองและพรรคการเมืองจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับนายอนุรักษ จูริมาศ อดีตรัฐมนตรีหลายกระทรวงและอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งรับผิดชอบเขตพื้นที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยที่นายกเทศมนตรีเป็นเพื่อนสนิทและมีศักดิ์เป็นพี่เขยนายอนุรักษ ทำให้นายกเทศมนตรีใช้ความสัมพันธ์ดังกล่าวในการดึงงบประมาณต่างๆจากกระทรวงที่นายอนุรักษเป็นรัฐมนตรี อาทิเช่น โครงการพัฒนาบึงพลาญชัย และการสร้างพิพิธภัณฑ์สัตว์น้ำที่ใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศ เป็นต้น
เทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์	นายกเทศมนตรีมีความสัมพันธ์อันดีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์ พรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นรัฐบาลในขณะนั้น ถึงขนาดใช้ชื่อกลุ่มการเมืองท้องถิ่นว่ากลุ่มไทยรักไทยเลยทีเดียว ก่อนที่จะเปลี่ยนชื่อเป็นกลุ่มรักษ์สุรินทร์ในภายหลัง

ตารางที่ 5 (ต่อ)

รายชื่อเทศบาล	กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ
เทศบาลเมืองเขาสงาเขต จังหวัดลพบุรี	เทศบาลมีความเป็นกลางทางการเมือง จึงเป็นเอกเทศไม่ขึ้นตรงต่อนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ แต่ก็ยังมีความสัมพันธ์กันอยู่บ้าง เนื่องจากต้องปฏิบัติงานในพื้นที่ร่วมกันบ่อยครั้ง แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่านายกเทศมนตรีมีความสัมพันธ์กับบุคคลใดเป็นพิเศษ ทำให้เทศบาลสามารถทำงานร่วมกับทุกกลุ่มการเมืองหรือทุกฝ่ายได้เป็นอย่างดี
เทศบาลตำบลน้ำขี้ จังหวัดเลย	นายกเทศมนตรีเป็นบุตรของนายสะดวก เชื้อบุญมี ซึ่งมีบารมีอย่างมากในจังหวัดเลย จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่นายกเทศมนตรีจะต้องมีความสัมพันธ์แบบส่วนตัวกับนักการเมืองในจังหวัดที่เคยร่วมงานหรือให้การสนับสนุนนายสะดวก โดยที่นักการเมืองเคยขอให้เป็นคนเนนเสียง ซึ่งนายกเทศมนตรีก็ให้ความช่วยเหลือในนามบุคคล ไม่ได้ทำในนามองค์กรแต่อย่างใด
เทศบาลตำบลท่าตูม จังหวัดสุรินทร์	นายกเทศมนตรีมีเครือญาติเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์หลายคน ซึ่งนายกเทศมนตรีใช้ความสัมพันธ์แบบส่วนตัวกับนักการเมืองระดับชาติ ในการดำเนินการภารกิจที่นอกเหนือขอบเขตของเทศบาล รวมไปถึงการประสานความร่วมมือในการทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆในเขตพื้นที่เขตเทศบาลร่วมกัน
เทศบาลตำบลเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา	อดีตนายกเทศมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาล ทำให้เทศบาลมีความสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในลักษณะเกื้อกูลกันและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยที่เทศบาลได้รับประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ในขณะที่นักการเมืองระดับชาติได้รับทราบข้อมูลความเดือดร้อนของประชาชนจากเอกสารที่เทศบาลรวบรวมไว้ ทำให้เกิดเครือข่ายการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นร่วมกัน ได้เป็นอย่างดี
เทศบาลตำบลลำโรงทอง จังหวัดสุรินทร์	นายกเทศมนตรีมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติที่รับผิดชอบพื้นที่เขตเทศบาลเป็นพิเศษ ทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่เป็นจำนวนมาก โดยที่เทศบาลทำโครงการและนำเสนอโครงการให้นักการเมืองระดับชาติไปดำเนินการเพื่อขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษจากกรมหรือกระทรวงต่างๆ ทำให้สร้างโอกาสในการเสนอโครงการและได้รับการพิจารณาได้สะดวกมากยิ่งขึ้น ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในลักษณะเกื้อกูลกันและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

หมายเหตุ:



เทศบาลที่มีความเจริญ ประชากรหนาแน่นและเป็นเขตเศรษฐกิจ



เทศบาลที่มีความเจริญและจำนวนประชากรน้อยกว่าประเภทแรก มีสภาพเป็นกิ่งเมืองกิ่งชนบท

ตารางที่ 6 กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับส่วนราชการของเทศบาลที่ใช้ศึกษาทั้ง 9 แห่ง

รายชื่อเทศบาล	กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับส่วนราชการ
เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์	เทศบาลสร้างความสัมพันธ์กับส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัดผ่านโครงการกาแฟยามเช้า มีรูปแบบเหมือนสภากาแฟ โดยทางจังหวัดกาฬสินธุ์เป็นเจ้าภาพจัดเดือนละครั้ง ตลอดจนนายกเทศมนตรีมีความใกล้ชิดกับส่วนราชการจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณ CEO ในการทำโครงการต่างๆ บ่อยครั้ง
เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์	เทศบาลทำบันทึกข้อตกลง หรือ MOU ร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ในการส่งเสริมการศึกษาต่อของบุคลากร ตลอดจนประสานความร่วมมือในการอนุรักษ์วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น สนับสนุนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วิทยาการคอมพิวเตอร์และการพัฒนาด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและภูมิทัศน์เมือง เป็นต้น
เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด	เทศบาลประสานความร่วมมือกับการเคหะแห่งชาติ สำนักงานจังหวัดและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ในการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหามลพิษในชุมชน โดยการหาที่อยู่ใหม่ให้ ซึ่งทางเทศบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาล้างคอก ปัญหาสภาพแวดล้อมและปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชนได้เป็นอย่างดี
เทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์	นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลมีหน้าที่แลกเปลี่ยนข้อมูล ประสานงานและความร่วมมือต่างๆ ผ่านการประชุมส่วนราชการทั่วทั้งจังหวัดสุรินทร์ในแต่ละเดือน ซึ่งจังหวัดเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการ เพื่อหาข้อสรุปในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นร่วมกัน ทำให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกันตามมา

ตารางที่ 6 (ต่อ)

รายชื่อเทศบาล	กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับส่วนราชการ
เทศบาลเมืองเขาสาม ยอด จังหวัดลพบุรี	คณะผู้บริหารเทศบาลมีความใกล้ชิดทางจังหวัด กระทรวงและกรมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้ 2 ปีที่ผ่านมาสามารถดึงงบประมาณมาลงที่เทศบาลเมืองเขาสามยอดได้เกือบ 200 ล้านบาท
เทศบาลตำบลด่านซ้าย จังหวัดเลย	นายกเทศมนตรีใช้ความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการประสานขอความร่วมมือจากกรมป่าไม้ เพื่อขอใช้พื้นที่สำหรับกำจัดขยะ เนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของอำเภอด่านซ้ายเป็นหุบเขาและเป็นพื้นที่ของกรมป่าไม้
เทศบาลตำบลท่าตูม จังหวัดสุรินทร์	นายกเทศมนตรีมีความสัมพันธ์แบบเป็นส่วนตัวที่ดีกับผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่เขตเทศบาล ซึ่งองค์กรเหล่านั้นให้ความช่วยเหลือในการดำเนินงานของเทศบาลเป็นอย่างดี อาทิเช่น สำนักงานสาธารณสุขอำเภอท่าตูม อนุเคราะห์สถานที่ใช้พักขยะที่เทศบาลรับซื้อมาจากประชาชน ภายใต้โครงการกองทุนขยะ และการได้รับความอนุเคราะห์จากโรงพยาบาลท่าตูมในการมอบที่ดินจำนวน 15 ไร่ เพื่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและทำการเทศบาลหลังใหม่
เทศบาลตำบลเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา	เทศบาลประสานขอความร่วมมือโรงพยาบาลและสาธารณสุขในพื้นที่ เพื่อป้องกันโรคระบาดที่เกิดขึ้นในชุมชนร่วมกัน โดยมีการแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจนตามความเชี่ยวชาญ เทศบาลมีความพร้อมด้านงบประมาณและกำลังคน ในขณะที่ส่วนราชการมีความเชี่ยวชาญทางด้านองค์ความรู้และการปฏิบัติที่ถูกต้อง
เทศบาลตำบลสำโรง ท่าบ จังหวัดสุรินทร์	เทศบาลร่วมมือกับโรงพยาบาลและสาธารณสุขในพื้นที่เขตเทศบาล เพื่อดำเนินการตามโครงการ 500 ดวงตาเพื่อถวายเป็นของขวัญของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือ สปสช. โดยคัดกรองเบื้องต้นประชาชนที่เป็นโรคต่อกระจกและส่งไปรักษาที่โรงพยาบาลมหาราช จังหวัดนครราชสีมา โดยที่เทศบาลอำนวยความสะดวกและเสียค่าใช้จ่ายให้ทั้งหมด

หมายเหตุ:  เทศบาลที่มีความเจริญ ประชากรหนาแน่นและเป็นเขตเศรษฐกิจ

 เทศบาลที่มีความเจริญและจำนวนประชากรน้อยกว่าประเภทแรก มีสภาพเป็นกิ่งเมืองกิ่งชนบท

ตารางที่ 7 กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ของ
เทศบาลที่ใช้ศึกษาทั้ง 9 แห่ง

รายชื่อเทศบาล	กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ
เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์	เทศบาลดำเนินโครงการพัฒนาลำน้ำประเวศศาสตร์ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง เพื่อขุดลอกน้ำป่าและจัดปัญหาเรื่องน้ำท่วมในฤดูน้ำหลากร่วมกัน ตลอดจนพัฒนาและส่งเสริมให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่แต่ละองค์กร ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวนี้
เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์	เทศบาลสร้างความร่วมมือกับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ในการกำจัดขยะร่วมกัน โดยองค์กรบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์รับผิดชอบในเรื่องงบประมาณในการดำเนินการ ในขณะที่เทศบาลรับผิดชอบด้านการบริหารจัดการโครงการ ตลอดจนการรณรงค์การคัดแยกขยะจากครัวเรือนและจัดตั้งธนาคารขยะรีไซเคิลในชุมชนขึ้น ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวนี้
เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด	เทศบาลร่วมมือกับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ในการจัดตั้งโรงเรียนกีฬาร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นโครงการโรงเรียนกีฬาแห่งแรกและแห่งเดียวในประเทศที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันในการดำเนินการ มีการตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการร่วมกันและมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรอย่างชัดเจน เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดรับผิดชอบการเรียนการสอนวิชาสามัญ ในขณะที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดรับผิดชอบในด้านงบประมาณเป็นหลัก เพราะมีขีดความสามารถมากกว่า โดยรับผิดชอบในเรื่องการจ้างครูอัตราจ้างที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกีฬา ค่าใช้จ่ายของนักเรียนประมาณคนละ 50,000 บาทต่อปี รวมไปถึงการสร้างหอพักนักเรียน เป็นต้น ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวนี้
เทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์	เทศบาลประสานขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกับจังหวัดสุรินทร์ เพื่อขอใช้สถานที่ในการกำจัดขยะ โดยเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นจำนวนมาก ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวนี้

ตารางที่ 7 (ต่อ)

รายชื่อเทศบาล	กระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ
เทศบาลเมืองเขาสงาเขต จังหวัดลพบุรี	เทศบาลให้ความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆภายในจังหวัด โดยให้ความช่วยเหลือในการทำโครงการต่างๆ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นขาดโอกาสและประสบการณ์ในการทำโครงการเพื่อเสนอไปยังหน่วยงานต่างๆ เพื่อขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น ผลงานเชิงประจักษ์ คือ เรื่องประจำจังหวัด ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะของการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน
เทศบาลตำบลด่านซ้าย จังหวัดเลย	เทศบาลให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆภายในอำเภอบ่อสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีพื้นที่ติดต่อกัน เนื่องจากมีศักยภาพที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น เช่น การแก้ไขปัญหา น้ำขาดแคลนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลข้างเคียง โดยมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันอย่างชัดเจน ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะของการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน
เทศบาลตำบลท่าตูม จังหวัดสุรินทร์	เทศบาลเป็นพี่ใหญ่ในการให้คำปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆภายในอำเภอ ในเรื่องระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมและถูกต้องตามหลักของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สตง. ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะของการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน
เทศบาลตำบลเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา	เทศบาลร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 2 เทศบาลและ 6 องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเสิงสาง โดยจัดตั้งศูนย์บริการร่วมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นเพื่อบูรณาการงานด้านป้องกันสาธารณภัยร่วมกัน ตลอดจนการจัดฝึกอบรมเป็นหลักสูตรมาตรฐานเดียวกัน เป็นต้น ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการ
เทศบาลตำบลลำโรงทอง จังหวัดสุรินทร์	เทศบาลเป็นเจ้าภาพในการให้คำปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 10 องค์การบริหารส่วนตำบลและ 1 เทศบาลในเขตอำเภอลำโรงทองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในเรื่องการจัดระเบียบการบริหาร และเกษตรอินทรีย์แบบครบวงจร ซึ่งนายกเทศมนตรีมีความเชี่ยวชาญและเทศบาลได้รับการยอมรับเป็นอย่างมาก ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะของการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

หมายเหตุ:  เทศบาลที่มีความเจริญ ประชากรหนาแน่นและเป็นเขตเศรษฐกิจ

 เทศบาลที่มีความเจริญและจำนวนประชากรน้อยกว่าประเภทแรก มีสภาพเป็นกิ่งเมืองกิ่งชนบท

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นายณกาส ลอยทอง

การศึกษา

ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์)
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2547

ที่อยู่ปัจจุบัน

130 ถนนกรุงศรีไน ตำบลในเมือง
อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ 32000