

แรงจูงใจของพนักงานส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ
ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ผลการศึกษา เทศบาลและองค์การ
บริหารส่วนตำบล ในจังหวัดสงขลา

Motivation of Local officers about the Effectiveness of Intergovernmental Cooperation A Case Study of Municipalities and Subdistrict Administrative Organizations in Songkhla Province

ยศธร ทวีพล
Yossathorn Taweephon¹
ณัฐกริช เปาอินทร์
Nuttakrit Powintara²

บทคัดย่อ

การศึกษามีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ ศึกษาระดับแรงจูงใจในการจัดบริการ
สาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพของพนักงานส่วนท้องถิ่น ศึกษาปัจจัยพื้นฐานที่มีความ
แตกต่างกันในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพของพนักงานส่วนท้องถิ่น
และศึกษาแรงจูงใจที่ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพของพนักงาน
ส่วนท้องถิ่น

วิธีการศึกษา กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา คือ พนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi Stage Sampling)
จำนวน 420 ตัวอย่าง เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามและนำมาวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ
ได้แก่ ค่าสูงสุด ค่าต่ำสุด ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน t-test, One Way Anova,
Correlation และ Multiple Regression

ผลการศึกษา พบว่า หนึ่ง ระดับแรงจูงใจในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมี
ประสิทธิภาพของพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ แรงจูงใจในประเด็นศักยภาพองค์กร สูงที่สุด
รองลงมา คือ การกระจายอำนาจ ภาวะผู้นำ การสนับสนุนจากรัฐบาล ตามลำดับ สอง

¹ มหบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ E-mail : nosza-5555@hotmail.com
Graduate Student, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development
Administration

² อาจารย์ ดร. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ E-mail : migskurin@hotmail.com
Lecturer, Ph.D. Graduate School of Public Administration, National Institute of Development
Administration

ปัจจัยพื้นฐานที่มีความแตกต่างกันในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพของพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พนักงานส่วนท้องถิ่นที่สังกัดเทศบาล เทศบาล กลุ่มอายุ 30-40 ปี และสังกัดคณะผู้บริหาร มีคะแนนเฉลี่ยการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นที่สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กลุ่มอายุต่ำกว่า 30 ปี และสังกัดสำนักงานสาธารณสุข อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ สาม แรงจูงใจที่ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพของพนักงานส่วนท้องถิ่นพิจารณาความสัมพันธ์ตามค่า Beta (β) ได้แก่ การกระจายอำนาจ ภาวะผู้นำ การสนับสนุนจากรัฐบาล และประเพณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามลำดับ ซึ่งแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยตัวแปรดังกล่าวสามารถอธิบายแรงจูงใจในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ประมาณร้อยละ 45.7 ($R^2 = .457$)

ABSTRACT

This study has its three main objectives in terms of 1. to study the levels of motivation of local officers about the effectiveness of intergovernmental cooperation. 2. to study the differentiation of the fundamental factors from local officers in the effectiveness of intergovernmental cooperation. 3. to study on the motivation of local officers which has some impacts on the effectiveness of intergovernmental cooperation.

The method of study. The samples of population are selected from local officers of Songkhla Municipality and Subdistrict Administrative Organization by means of Multi Stage Sampling. There are altogether 420 samples of which the data have been collected through the questionnaires and have been analyzed by statistical methods which are Max., Min., Average, Standard Deviation, t-test, One Way Anova, Correlation and Multiple Regression.

The research study has exposed certain findings in that: 1. Local officers have the highest level of motivation on the effectiveness of intergovernmental cooperation in terms of organizations' potential.

The latter come decentralization, leadership and support from the government respectively. 2. The fundamental factors of local officers are different in the effectiveness of intergovernmental cooperation in which the group of local officers who are in the service of Municipality, male, 30-40-year group of age, belong to management team department has the significant higher average score in the effectiveness of intergovernmental cooperation than the group of local officers who are in the service of Subdistrict Administrative Organization, female, under 30-year group of age, belong to Provincial Public Health Office in statistical result. 3. The motivation of local officers, which has an impact on the effectiveness of intergovernmental cooperation, has been considered on the relationship due to Beta (β) which are decentralization, leadership, support from the government and types of local government respectively. These factors are dramatically different in perspective of statistical result. The so-called variables are able to state the motivation on the effectiveness of intergovernmental cooperation approximately of 45.7 percentage ($R^2 = .457$).

คำสำคัญ : การจัดบริการสาธารณะร่วมกัน, ประสิทธิภาพ, พนักงานส่วนท้องถิ่น

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นับเป็นเวลากว่า 14 ปี ในการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาจนถึงฉบับปัจจุบัน ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีความสามารถในการตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำการใดๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการให้บริการสาธารณะ ซึ่งมีผลต่อความคาดหวังของประชาชนโดยตรงในการรับบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เนื่องจากตระหนักดีว่าระดับความเป็นอิสระ (Level of Autonomy) ส่งผลให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจนสามารถตอบสนองความต้องการของตนอย่าง

ทันที่ ในขณะเดียวกันความคาดหวังของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะที่สูงขึ้น ย่อมสร้างความกังวลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการเพิ่มประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความพึงพอใจในการให้บริการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงการบริหารงานให้มีความทันสมัย (Grindle. 2007 : 125)

ปัจจุบันการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากพิจารณาตามกระบวนทัศน์การบริหารงานภาครัฐ (Paradigm of Public Administration Authority) พบว่าขาดความทันสมัย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนิยมบริหารงานตามกระบวนทัศน์แบบดั้งเดิม (Classical Public Administration) ซึ่งมุ่งเน้นการควบคุมและสั่งการผ่านระบบราชการเป็นหลัก (Koliba, 2012 : 74) ทำให้แนวทางการจัดบริการสาธารณะส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงลำพังและมีข้อจำกัดในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ในระยะเวลาดังกล่าวแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอิทธิพลจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยอาศัยการดำเนินงานผ่านภาคเอกชน เช่น การประมูล การสัมปทาน เป็นต้น แต่วิธีการดังกล่าวเป็นการให้ความสำคัญกับการแข่งขันมากกว่าการสร้างความร่วมมือ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กขาดความสามารถในการแข่งขันและเกิดความเหลื่อมล้ำในการให้บริการสาธารณะ กระบวนทัศน์การบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันจึงมีการเปลี่ยนแปลงโดยมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการบริหารงานลักษณะเครือข่าย เช่น การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยอยู่บนพื้นฐานการผสมผสานระหว่างการควบคุม การแข่งขัน และการทำงานร่วมกัน ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนทัศน์การบริหารงานภาครัฐที่มีความทันสมัย

ตารางที่ 1 กระบวนทัศน์การบริหารงานภาครัฐ

กระบวนทัศน์ การบริหารงานภาครัฐ	โครงสร้าง การบริหาร	การเปลี่ยนแปลง ทางการบริหาร
การบริหารงานภาครัฐดั้งเดิม (Classical Public Administration)	- ระบบราชการ	- ควบคุมและสั่งการ
การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	- ระบบราชการ - ภาคเอกชน	- การแข่งขัน - สัมปทาน - การประนีประนอม
การจัดการแบบสร้างความร่วมมือ (Collaborative Public Management)	- คู่ความสัมพันธ์ - NGOs - ประชาชน	- การให้ความร่วมมือ - ประสานการทำงาน
การปกครองลักษณะเครือข่าย (Governance Network Administration)	- เครือข่ายการบริหาร	- ควบคุมและสั่งการ - แข่งขัน - สัมปทาน - ประนีประนอม - ความร่วมมือ - การทำงานร่วมกัน - การประสานการทำงาน

แหล่งที่มา : Koliba, Meek and Zia. 2010 : 191

อิทธิพลของกระบวนทัศน์การปกครองลักษณะเครือข่ายซึ่งเป็นกระแสทางความคิดในปัจจุบัน ส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะร่วมกันได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในประเทศทางตะวันตก (Western Countries) โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วง ค.ศ. 1942-1997 (Raadschelders, 2003 : 117) โดยนำมาแก้ไขปัญหาการด้อยพัฒนาของพื้นที่รอยต่อ ความเหลื่อมล้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ / ขนาดเล็ก และปัญหาการขาดความประหยัดทางขนาด (Economic of Scale) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานโดยอาศัยแนวทางการสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (Stenberg, 2007 : 16)

เช่นเดียวกับประเทศไทยในปี พ.ศ. 2548-2549 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการกระตุ้นจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้มีการรวมตัวกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะกลุ่ม (Zoning) ระดับจังหวัด โดยอาศัยความสมัครใจในการจัดการกับภารกิจ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548 : 1) เพื่อลดข้อจำกัดต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (สถาบันพระปกเกล้า, วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2550 : 44-46) แต่การสนับสนุนดังกล่าวไม่สามารถกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างแพร่หลาย โดยพิจารณาจากผลการสำรวจรูปแบบการจัดบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจากกรณีศึกษาจำนวน 529 เรื่อง ส่วนใหญ่มักมีการดำเนินงานร่วมกับกลุ่มอาสาสมัครและองค์กรประชาชน คิดเป็นร้อยละ 81.1 ร่วมกับหน่วยงานส่วนภูมิภาค คิดเป็นร้อยละ 71.1 ในขณะที่รูปแบบการจัดบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น คิดเป็นร้อยละ 7.2 (วีรศักดิ์ เครือเทพ, 2550 : 102) ซึ่งถือว่าเป็นระดับค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับการจัดบริการสาธารณะรูปแบบอื่น อย่างไรก็ตามปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการขาดแรงจูงใจทั้งจากปัจจัยภายในเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนปัจจัยภายนอกเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลในการสนับสนุนให้มีการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน

1. สนับสนุนการติดต่อสื่อสาร (Fostering Communication) การขาดการสื่อสารภายในองค์กรระหว่างนักการเมืองท้องถิ่น เช่น นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่นกับพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับปฏิบัติการ เป็นต้น ในการประสานงานกันเพื่อสร้างความร่วมมือก่อนการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานภายนอก ปัญหาการขาดการติดต่อสื่อสารภายในจึงส่งผลให้เกิดความแตกต่างทางความคิดในการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547 : 36) จนเป็นอุปสรรคสำคัญในการหาข้อสรุปเพื่อดำเนินการสร้างร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่หน่วยงานมีความประสงค์ทำงานร่วมกัน

2. การสร้างความเชื่อใจ (Establish Trust) เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยรูปแบบที่เป็นทางการมีข้อจำกัดเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายจนทำให้ไม่สามารถดำเนินการจัดบริการสาธารณะร่วมกันได้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนิยมทำงานร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยความเชื่อใจ (Trust) จากบรรดาพนักงานส่วนท้องถิ่นตลอดจนผู้นำ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจำนวนมากขาดการสร้างระบบความเชื่อใจ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อความเชื่อมั่นในการบรรลุเป้าหมายจากการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (Oostveen, 2010 : 38-39)

3. การสร้างภาวะผู้นำ (Building Leadership) โดยทั่วไปลักษณะภาวะผู้นำจำเป็นต้องมีทักษะและความสามารถสอดคล้องกับแนวคิดการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน เช่น

ทักษะการยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ความสามารถในการเจรจาต่อรอง ความสามารถระดมความคิดเห็นร่วมกัน พฤติกรรมการติดต่อสื่อสาร เป็นต้น (Rubin, 2009 : 2) เพื่อสร้างความได้เปรียบในการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน แต่สำหรับผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยพบว่าขาดทักษะดังกล่าว จึงมีความพยายามดำเนินการให้บริการสาธารณะเพียงลำพังเนื่องจากเกรงว่าการทำงานร่วมกันเป็นการลดบทบาทความสำคัญของตนหรือแสดงให้เห็นว่าตนขาดความสามารถในการทำงานจนต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

4. การให้เป็นอิสระ (Allowing for Autonomy) ขาดการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนก่อให้เกิดอุปสรรคสำคัญในการฝึกกำลังระหว่างองค์กร โดยเฉพาะมติการกระจายอำนาจการตัดสินใจผ่านกฎหมายอันเป็นแรงจูงใจสำคัญ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งขาดความชัดเจนในการระบุทิศทางการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. มาตรการทางการคลัง รัฐบาลขาดมาตรการด้านเงินอุดหนุนทั่วไปอันเป็นแรงจูงใจสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีการจัดสรรให้กับกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการทำงานร่วมกันในสัดส่วนสูงกว่าปกติ รวมถึงมาตรการด้านเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งขาดการกำหนดเงื่อนไขในบางภารกิจที่เหมาะสมแก่การจัดบริการสาธารณะร่วมกัน ตลอดจนมาตรการด้านการถ่ายโอนและเงินอุดหนุน โดยไม่พบว่ามีการถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่นซึ่งผูกพันด้วยเงินอุดหนุน (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2549 : 179)

ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันตลอดจนความต้องการของประชาชนซึ่งมีความหลากหลาย ทำให้การจัดบริการสาธารณะร่วมกันมีความจำเป็นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา มีการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากส่วนราชการไม่ว่าจะเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กลับพบว่ามีส่วน้องการการจัดบริการสาธารณะร่วมกันไม่มากนัก โดยสาเหตุสำคัญเกิดจากการขาดแรงจูงใจในการสนับสนุนของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นในการศึกษาแรงจูงใจที่ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพของพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปกำหนดแนวทางส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างแพร่หลาย

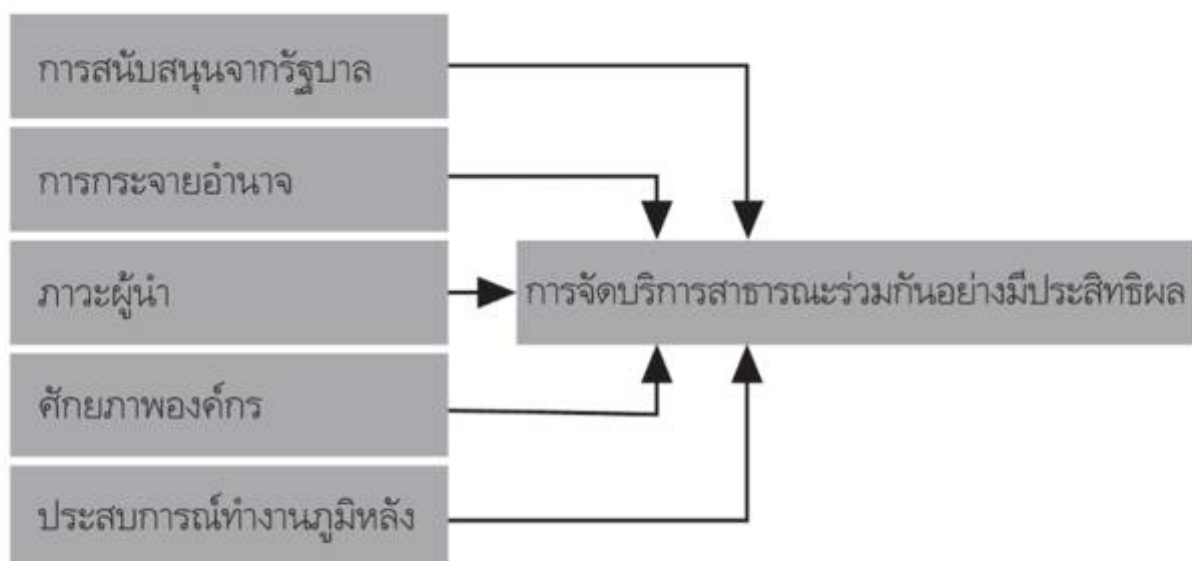
วัตถุประสงค์การศึกษา

1. ศึกษาาระดับแรงจูงใจในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพของพนักงานส่วนท้องถิ่น
2. ศึกษาปัจจัยพื้นฐานที่มีความแตกต่างกันในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพของพนักงานส่วนท้องถิ่น
3. ศึกษาแรงจูงใจที่ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพของพนักงานส่วนท้องถิ่น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถนำข้อค้นพบจากการศึกษามาวางแผนพัฒนาบุคลากรภายในองค์กรเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นก่อนดำเนินการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม
2. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสามารถนำข้อค้นพบจากการศึกษามากำหนดแนวทางกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดบริการสาธารณะร่วมกันบนพื้นฐานความต้องการของพนักงานส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม
3. กระทรวงมหาดไทยสามารถนำข้อค้นพบจากการศึกษามาปรับบทบาทของตนในการส่งเสริมหรือสนับสนุนการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของพนักงานส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการวิจัย



การสุ่มตัวอย่างและวิธีการสุ่ม

กลุ่มตัวอย่างเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองรูปแบบ ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi Stage Sampling) ซึ่งเป็นวิธีการสุ่มตัวอย่างที่อาศัยความน่าจะเป็น (Probability Sampling) โดยทำการเลือกจังหวัดสงขลาเป็นตัวอย่างการศึกษา หลังจากนั้นทำการสุ่มตัวอย่างแบบพื้นที่ (Cluster Sampling) ตามอำเภอ อาศัยวิธีการสุ่มอย่างเป็นระบบ (Systematic Sampling) ซึ่งต้องการ 4 อำเภอ จาก 16 อำเภอ จึงกำหนดช่วงห่างระหว่างตัวอย่าง (Interval) เท่ากับ 4 ได้อำเภอหาดใหญ่ อำเภอเมือง อำเภอบางกล่ำ และอำเภอคลองหอยโข่ง หลังจากนั้นทำการสุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอ ซึ่งเป็นการสุ่มแบบแบ่งชั้นภูมิ (Stratified Sampling) อาศัยวิธีการสุ่มอย่างเป็นระบบ (Systematic Sampling) โดยต้องการ 12 แห่ง จาก 25 แห่ง จึงกำหนดช่วงห่างระหว่างตัวอย่าง (Interval) เท่ากับ 2 ได้เทศบาลเมืองควนลัง เทศบาลเมืองคอหงส์ เทศบาลตำบลน่าน้อย เทศบาลตำบลบ้านไร่ อบต. คลองอู่ตะเภา อบต. หุ้งใหญ่ เทศบาลตำบลพะวง อบต. หุ้งหวัง เทศบาลตำบลบ้านหาร อบต. บางกล่ำ เทศบาลตำบลทุ่งลาน อบต. คลองหอยโข่ง ต่อจากนั้นดำเนินการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาจากจำนวนพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ตามขนาดกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมของ Krejcie and Morgan ซึ่งได้ 420 ตัวอย่าง

การเก็บข้อมูล

เก็บข้อมูลโดยอาศัยแบบสอบถาม (Questionnaire) แบ่งออกเป็น 6 ตอน ประกอบด้วย ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ตอนที่ 2 ประสิทธิภาพการทำงานของผู้ตอบแบบสอบถามก่อนเข้ารับตำแหน่งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตอนที่ 3 ระดับศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประเมินโดยพนักงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง ตอนที่ 4 ระดับภาวะผู้นำ ตอนที่ 5 ระดับการสนับสนุนจากรัฐบาล ตอนที่ 6 ระดับการกระจายอำนาจ ตอนที่ 7 ระดับการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งคำถามตอนที่ 3-7 แต่ละตอนมีจำนวน 8 ข้อ ระดับคะแนนตั้งแต่ 0-10

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การวิเคราะห์ t-test ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ, ความสัมพันธ์ระหว่างเพศกับการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและวิเคราะห์ความแปรปรวน (Analysis of Variance-ANOVA) ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอายุกับการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ, ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานสังกัดภายในกับการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

2. การวิเคราะห์สหสัมพันธ์ (Correlation) ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆกับการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา หน่วยงานสังกัดภายใน ตำแหน่งภายใน ระยะเวลาการทำงาน ประสบการณ์ทำงานภูมิหลัง ศักยภาพองค์กร ภาวะผู้นำ การสนับสนุนจากรัฐบาล การกระจายอำนาจ เป็นต้น

3. การวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression) ได้แก่ วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา หน่วยงานสังกัดภายใน ตำแหน่งภายใน ระยะเวลาการทำงาน ประสบการณ์ทำงานภูมิหลัง ศักยภาพองค์กร ภาวะผู้นำ การสนับสนุนจากรัฐบาล การกระจายอำนาจ เป็นต้น

ผลการศึกษา

1. ข้อมูลพื้นฐานของพนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ร้อยละ 64.8 เป็นเพศชาย ร้อยละ 51.7 อายุตั้งแต่ 41-50 ปี ร้อยละ 37.6 จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ร้อยละ 55.7 สังกัดภายในสำนักปลัด ร้อยละ 31.4 เป็นผู้บริหารระดับต้น ร้อยละ 86.2 ซึ่งมีตำแหน่งเป็นพนักงานส่วนตำบล / เทศบาล ร้อยละ 86.2 มีระยะเวลาการทำงานตั้งแต่ 5-10 ปี ร้อยละ 34.0 สำหรับประสบการณ์ทำงานภูมิหลัง พนักงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีประสบการณ์ทำงาน ร้อยละ 60.0 เฉพาะที่มีประสบการณ์ทำงาน เคยทำงานอยู่ในภาครัฐ ร้อยละ 56.5 โดยสังกัดอยู่ในราชการส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 45.3 เป็นผู้บริหารระดับต้น ร้อยละ 73.2 และมีระยะเวลาการทำงานตั้งแต่ 1-3 ปี ร้อยละ 53.6

2. ระดับแรงจูงใจของพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า ภาพรวมระดับแรงจูงใจของพนักงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ให้คะแนนเกี่ยวกับศักยภาพองค์กร ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 62.01

(S.D. 8.49) รองลงมา คือ การกระจายอำนาจ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 61.49 (S.D. 9.72) ภาวะผู้นำ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 61.45 (S.D. 9.61) และการสนับสนุนจากรัฐบาล มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 61.29 (S.D. 8.87) ส่วนตัวแปรการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ มีคะแนนต่ำสุด ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 60.44 (S.D. 9.81)

3. ปัจจัยพื้นฐานที่มีความแตกต่างกันในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ อาศัยการวิเคราะห์โดยสถิติ t-test และ One Way Anova ปรากฏปัจจัยที่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ดังนี้ 1. ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ทำงานในเทศบาลมีคะแนนเฉลี่ยเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าพนักงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบล 2. เพศ พบว่า พนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีเพศชายมีคะแนนเฉลี่ยเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีเพศหญิง 3. อายุ พบว่า กลุ่มพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีอายุ 30-40 ปี มีคะแนนเฉลี่ยเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปี 4. หน่วยงานสังกัด พบว่า กลุ่มพนักงานส่วนท้องถิ่นที่สังกัดคณะผู้บริหารมีคะแนนเฉลี่ยเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นที่สังกัดสำนักงานสาธารณสุข

4. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ (ตารางที่ 2) ซึ่งอาศัยการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางสถิติโดย Correlation ปรากฏปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ ดังนี้ 1. การกระจายอำนาจ 2. การสนับสนุนจากรัฐบาล 3. ภาวะผู้นำ 4. ศักยภาพองค์กร 5. ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6. เพศ 7. ตำแหน่งภายใน โดยมีค่าความสัมพันธ์ .559 .475 .452 .225 .116 -.109 -.108 ตามลำดับ

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ โดยใช้ Correlation

ตัวแปร	S1
การจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ (S1)	-
ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (S2)	.116*
เพศ (S3)	-.109*
อายุ (S4)	.072
ระดับการศึกษา (S5)	.039
หน่วยงานสังกัดภายใน (S6)	-.027
ตำแหน่งภายใน (S7)	-.108*
ระยะเวลาการทำงาน (S8)	-.005
ประสบการณ์ทำงานภูมิหลัง (S9)	-.017
ศักยภาพองค์กร (S10)	.225*
ภาวะผู้นำ (S11)	.452*
การสนับสนุนจากรัฐบาล (S12)	.475*
การกระจายอำนาจ (S13)	.599*

หมายเหตุ * = $P < .05$

5. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ (ตารางที่ 3) อาศัยการวิเคราะห์ด้วยสถิติ Multiple Regression ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การกระจายอำนาจ ภาวะผู้นำ การสนับสนุนจากรัฐบาล ตามลำดับ นอกจากนี้ปัจจัยดังกล่าว พบว่า ปัจจัยพื้นฐานของพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ปัจจัยเกี่ยวกับ เพศ อายุ ระดับการศึกษา หน่วยงานสังกัดภายใน ตำแหน่งภายใน ระยะเวลาการทำงาน ประสบการณ์ทำงานภูมิหลัง ศักยภาพองค์กร พบว่า ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ($P > .05$) โดยตัวแปรดังกล่าวสามารถพยากรณ์การจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพของพนักงานส่วนท้องถิ่น ประมาณร้อยละ 45.7 ($R^2 = .457$)

ตารางที่ 3 ผลการวิเคราะห์ตัวแปรต้นเพื่อการพยากรณ์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดบริการ
สาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้สถิติ Multiple Regression

ปัจจัย	B	Beta	T	Sig
ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2.011	.098	2.648	.008
เพศ	-.659	-.034	-.863	.388
อายุ	.010	.009	.186	.852
ระดับการศึกษา	1.255	.048	1.303	.193
หน่วยงานสังกัดภายใน	-.081	-.004	-.101	.920
ตำแหน่งภายใน	-2.594	-.056	-1.342	.180
ระยะเวลาการทำงาน	.043	.024	.512	.609
ประสบการณ์ทำงานภูมิหลัง	.128	.006	.171	.864
ศักยภาพองค์กร	.066	.057	1.452	.147
ภาวะผู้นำ	.224	.219	5.203	.000
การสนับสนุนจากรัฐบาล	.139	.125	2.722	.007
การกระจายอำนาจ	.442	.438	9.799	.000

$R^2 = 45.7$

อภิปรายผล

1. การกระจายอำนาจ ถือว่าเป็นแรงจูงใจที่ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพของพนักงานส่วนท้องถิ่นในทิศทางบวก ภายใต้เหตุผลของการกระจายอำนาจที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการเชิงสถาบัน (Institutional Arrangement) โดยเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ โครงสร้าง รูปแบบองค์กร ซึ่งรัฐบาลและหน่วยงานส่วนภูมิภาค เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการตัดสินใจกำหนดตัวแบบเชิงสถาบัน (Institutional Decision Making) ตามรูปแบบความสัมพันธ์ซึ่งเหมาะสมแก่การจัดบริการสาธารณะร่วมกัน เช่น รูปแบบความสัมพันธ์ในแนวราบ รูปแบบความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง เป็นต้น ผ่านบทบัญญัติทางกฎหมายอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งในประเทศไทยขาดการตราพระราชบัญญัติที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน มีเพียงข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย

ซึ่งกำหนดแนวทางการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระบุการจัดโครงสร้างการบริหารงาน การจัดแผนการดำเนินงาน การบริหารงบประมาณ การจัดการพัสดุและครุภัณฑ์ การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงิน การบันทึกบัญชี การยกเลิกความร่วมมือ (กระทรวงมหาดไทย, 2549 : 2-4) ซึ่งไม่เพียงพอต่อการสร้างแรงจูงใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน เช่นเดียวกับการศึกษาของ Anselment (2012 : 1) ระบุว่า การจัดบริการสาธารณะร่วมกันจำเป็นต้องสร้างความได้เปรียบโดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การกำหนดบทบาทการจัดบริการสาธารณะร่วมกันในรัฐธรรมนูญ (Constitutional Authority for Intergovernmental Cooperation) ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทราบแนวทางการจัดบริการสาธารณะร่วมกันในการบริหารรายรับรายจ่าย การระดมทุน การก่อหนี้สาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน นอกเหนือจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐบาลอาจดำเนินการกระจายอำนาจโดยตราเป็นกฎหมายการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (Intergovernmental Cooperation Act) โดยกำหนดแนวทางการทำงานให้มีความยืดหยุ่น เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกต้องตามกฎหมายและมีความชอบธรรม รวมถึงการสนับสนุนการกระจายอำนาจโดยตราพระราชบัญญัติอื่นๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างร่วมกัน (Governmental Joint Purchasing Act) เพื่อให้เกิดความได้เปรียบจากการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวิธีปกติและอาจกำหนดให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคเป็นตัวแทนการทำงานร่วมกันเพื่อตรวจสอบการบริหารงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจผ่านการออกแบบเชิงสถาบัน เช่น การตราพระราชบัญญัติ การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ การสร้างความสัมพันธ์ผ่านกฎหมาย เป็นต้นควรขึ้นอยู่กับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวัฒนธรรมการบริหารงานตามบริบทแต่ละประเทศ ซึ่งในบางประเทศไม่นิยมการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรแต่มีอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแรงจูงใจขับเคลื่อนไปสู่ความสำเร็จ

2. ภาวะผู้นำ พบว่าเป็นแรงจูงใจที่มีอิทธิพลต่อการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสอดคล้องกับการศึกษาของ Johansson (2009 : 61) ซึ่งทำการศึกษาการจัดบริการสาธารณะร่วมกันในภารกิจระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic

Information System : GIS) ใน British Columbia ประเทศ Canada พบว่าภาวะผู้นำมีอิทธิพลต่อพนักงานส่วนท้องถิ่นและบุคคลอื่นๆในเครือข่ายการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน โดยมีบทบาทบนพื้นฐานการกำหนดกลยุทธ์ การกำหนดข้อตกลงร่วมกัน การจัดองค์กร และการตระหนักในขีดความสามารถ รวมถึงการผนึกกำลังจากพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การกำหนดโครงสร้างการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน เช่นเดียวกับ Cutter (2012 : 1) เขาทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อนักคิดของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างส่วนภูมิภาค พบว่าผู้นำท้องถิ่นมีอิทธิพลต่อการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน โดยผู้นำสามารถกำหนดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเป็นผู้พัฒนาเครือข่ายผ่านการสั่งการของตน (Bingham, O'Leary and Carlson : 2008 : 4) ซึ่งเป็นการจูงใจพนักงานส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานการสร้าง ความเชื่อใจและพัฒนาความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากข้อมูลเชิงคุณภาพภาวะผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีลักษณะการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเป็นหลักและมีการทำงานลักษณะแข่งขันมากกว่าการสร้างความร่วมมือจนก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชน ซึ่งอาจมีข้อโต้แย้งว่าเป็นเรื่องปกติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแสวงหาทรัพยากรสูงสุดเพื่อพัฒนาและปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเพียงแห่งเดียว แต่ผู้เขียนบทความเห็นว่าการบริหารงานสาธารณะในบริบทปัจจุบันมีความหลากหลายและเกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาเพียงลำพังซึ่งบางแห่งมีขนาดและระดับการให้บริการสาธารณะแตกต่างกันจนก่อให้เกิดปัญหากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ดังนั้นทักษะภาวะผู้นำในการบริหารงานท้องถิ่นจึงเป็นแรงจูงใจสำคัญให้กับพนักงานส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

3. การสนับสนุนจากรัฐบาล เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 35) ซึ่งทำการศึกษาการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน โดยพบว่า ปัญหาการสร้างความร่วมมือเกิดจากความไม่ชัดเจนจากนโยบายของรัฐบาล ซึ่งขาดการส่งเสริมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกันมักให้ความสำคัญกับภารกิจการถ่ายโอนเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นในแง่ทางเลือกของการจัดบริการสาธารณะจึงมิได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย รวมถึงส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีแนวโน้มการทำงานลักษณะควบคุมสั่งการมากกว่าการกำกับดูแล ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขาดอิสระในการกำหนดนโยบายหรือแผนการปฏิบัติงาน ตลอดจนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งประสบปัญหาทางการคลัง เช่น รายได้ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากการจัดเก็บภาษีไม่เพียงพอต่อการบริหาร รวมถึงการเมืองเรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุน เป็นต้น (อัชกรณ วังศรีปรีดี, 2555 : 5-7) จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อแรงจูงใจในการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน อย่างไรก็ตามปัจจัยการสนับสนุนจากรัฐบาลถือว่ามีความสอดคล้องกับการศึกษาของนักวิชาการหลายท่านที่สนใจศึกษาการจัดบริการสาธารณะร่วมกันเชิงสถาบัน เช่น กลุ่ม Hulst and Montfort และ กลุ่ม Hulst, Montfort, Haver, Airaksinen and Kelly ทำการศึกษาการจัดบริการสาธารณะร่วมกันในแถบยุโรป ซึ่งอาศัยตัวแบบการวิเคราะห์เชิงสถาบัน พบว่า บทบาทของรัฐบาลมีอิทธิพลต่อการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับหลักการบริหารงานสมัยใหม่ที่ผ่านการศึกษาวิจัยจนเป็นที่ประจักษ์ว่าสอดคล้องกับบริบทการบริหารงานในปัจจุบัน โดยอาจผลักดันผ่านการสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบใหม่หรือกำหนดแรงจูงใจเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีความแตกต่างกันระหว่างประเทศที่มีการสนับสนุนและไม่มีการสนับสนุนการจัดบริการสาธารณะร่วมกันจากรัฐบาล อย่างไรก็ตามหัวใจของการสนับสนุนจากรัฐบาลอันเป็นแรงจูงใจสำคัญควรอยู่บนพื้นฐานความพึงพอใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Preferences of Local Government) เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการของพนักงานส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การกำหนดแรงจูงใจในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพของพนักงานส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการแก้ไขข้อจำกัดเป็นอันอุปสรรคต่อแรงจูงใจตามบริบทเชิงสถาบัน (Institutional Contexts) ได้แก่ การกระจายอำนาจตามทัศนะผู้เขียนบทความมองว่ารัฐบาลควรกำหนดมาตรการจูงใจโดยการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการตัดสินใจกระทำการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้เป็นอีกหนึ่งทางเลือกของการบริหารงานท้องถิ่นผ่านการระบุขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างยืดหยุ่นซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีความสำคัญเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ระบุแนวทางการบริหารงบประมาณระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุข้อผูกพันตามกฎหมายสำหรับองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นที่มีการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน ระบุโครงสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ตลอดจนปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนภูมิภาค ให้มีความสอดคล้องกับแนวคิดการทำงานร่วมกัน โดยกำหนดให้มีบทบาทการส่งเสริมและสนับสนุนรวมถึงให้คำปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพยายามดำเนินการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น รวบรวมปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับหน่วยงานระดับบนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหอย่างเร่งด่วน เป็นต้น ดังนั้นหากรัฐบาลมีการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเสนอแนะปัญหาของตนในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันย่อมเป็นแรงจูงใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในขณะเดียวกัน นอกจากการกระจายอำนาจซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาล รัฐบาลยังคงมีความจำเป็นในการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านมาตรการต่างๆ ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา พบว่าการสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนใหญ่อยู่บนพื้นฐานการกำหนดข้อบังคับในลักษณะจากบนลงล่าง (Top-Down) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าเป็นความคลุมเครือในการปฏิบัติงาน ดังนั้นรัฐบาลจึงควรปรับเปลี่ยนบทบาทการสนับสนุนโดยหันมาสนับสนุนตามความความพึงพอใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นในร่างข้อบังคับการจัดบริการสาธารณะร่วมกันเพื่อก่อให้เกิดการยอมรับตลอดจนร่วมกันแสวงหาแนวทางที่มีความเหมาะสมในการทำงานร่วมกัน อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทร่วมกับรัฐบาล การกำหนดแรงจูงใจจากมาตรการทางการคลังโดยการสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพถือว่าเป็นความต้องการของพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยตรง รัฐบาลอาจดำเนินการสนับสนุนกับภารกิจซึ่งก่อให้เกิดความประหยัดทางขนาด เช่น การวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาค เป็นต้น ซึ่งเป็นภารกิจที่มีความจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากในการหาข้อสรุปเพื่อพัฒนาเขตความรับผิดชอบร่วมกัน มาตรการทางการคลังจากการสนับสนุนของรัฐบาลจึงเป็นแรงจูงใจในการกระตุ้นให้พนักงานส่วนท้องถิ่นมีความต้องการจัดบริการสาธารณะร่วมกันในภารกิจต่างๆ ประการสุดท้าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องปรับบทบาทคณะผู้บริหารให้มีระดับภาวะผู้นำ จนมีทักษะความสามารถในการบริหารงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง เช่น ทักษะการเจรจาต่อรอง ทักษะการตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ที่มีความเสี่ยง ทักษะการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งเป็นทักษะที่มีความสอดคล้อง

กับแนวคิดการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน โดยมุ่งหวังให้เกิดความเชื่อใจในการจัดสรรผลประโยชน์และเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการปรับบทบาทภาวะผู้นำของผู้บริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนบทความเห็นว่าควรให้ความสำคัญกับคณะผู้บริหารระดับสูง เช่น นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารระดับกลาง เช่น ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น โดยจำเป็นต้องมีระดับภาวะผู้นำสูงกว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับปฏิบัติการ เนื่องจากเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสามารถในการตัดสินใจ ซึ่งหากกลุ่มบุคคลดังกล่าวให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมส่งผลต่อแรงจูงใจของพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับอื่นๆ ในการหันมาดำเนินการจัดบริการสาธารณะร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย. (2549 27 ธันวาคม). ที่ มท 0810.4 / ว 4524. **แนวทางการจัดบริการ
สาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.**
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2548 (6 กันยายน). ที่ มท 0808.2 / ว 1735. **การจัด
ระบบการบริหารเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.**
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 5 ประชา
สังคมกับการปกครองท้องถิ่น ลำดับที่ 1 เรื่อง องค์การความร่วมมือระหว่างองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). **เครือข่ายนวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.**
กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2549). **การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อการจัดบริการ
สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ.** กรุงเทพฯ : สถาบัน
พระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. (2550). **ความร่วมมือระหว่าง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้.** กรุงเทพฯ : ส เจริญ
การพิมพ์.
- อัชกรณ วังศรีปรีดี. (2555). "ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย : บทสะท้อนจากมุมมองของ
นักบริหารเทศบาล," **วารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน.** 19 , 1-27.

Reference

- Anselment, J. (2012). "Opportunities abound for Intergovernmental
Cooperation," **Illinois Parks & Recreation magazine.** 1 (Jan), 10-11.
- Bingham, L. B., O'Leary, R. and Carlson, C.. (2008). "Frameshifting :
Lateral thinking for collaborative public management," In Lisa
Blomgren Bingham and Rosemary O'Leary (Eds), **Big Ideas in
Collaborative Public Management** (p. 3-16). New York : ME
Sharpe.

- Cutter, S. D. (2012). **Examining the factors that impact local government leaders' attitudes on regional collaboration and North Carolina's Regional Councils**. Master's thesis. University of North Carolina at Chapel Hill.
- Grindle, M. S. (2007). **Going local : Decentralization, democratization, and the promise of good governance**. Princeton, N.J. : Princeton University Press.
- Hulst, R., and Montfort, A. V. (2007). **Inter-municipal cooperation in Europe**. Dordrecht : Springer.
- Hulst, R., Montfort, A. V., Haver, A., Airaksinen, J. and Kelly, J. (2009, July). "Institutional S\shifts in inter-municipal service delivery an analysis of developments in eight Western European countries," **Public Organization Review**. 9 , 263-285.
- Johansson, K. R. (2009). **An evaluation of inter-local government GIS integration in British Columbia, Canada**. Master of Science in Geographical Information Systems. Manchester : Manchester Metropolitan University.
- Koliba,C., Meek, J. and Zia, A. (2010). **Governance network in public administration and public policy**. Boca Raton, Fla. : CRC Press.
- Koliba, C. (2012). "Administrative strategies for a network world : Intergovernmental relation in 2020," In Jack W. Meek and Kurt Thurmaire (Eds), **Networked governance : The future of intergovernmental management**. (pp. 70-93). Thousand Oaks, Calif. : CQ Press.
- Oostveen, I. (2010). **Inter-municipal cooperation : Introduction guide to the VNG international approach to a successful IMC**. Hague : VNG International Press.

- Raadschelders, J.C.N. (2003). **Government : A public administration perspective**. Armonk, NewYork : M.E. Sharpe.
- Rubin, H. (2009). **Collaborative leadership : Developing effective partnerships for communities and schools** (2nd ed). Thousand Oaks : Corwin Press.
- Stenberg, C. W. (2007). "Meeting the challenge of change," In Carl W. Stenberg and Susan Lipman Austin (Eds). **Managing local government services : A practical guide** (p. 1-27). Washington, D.C. : ICMA Press.