

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่  
อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่

Cooperation among Local Government Administrations in Solving Local Problems  
in Hot district, Chiangmai Province

ศรีโสภา โกฏคำลือ\*\*

Srisopha Kotkhamlue

6414830079@rumail.ru.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาวิธีการให้ความร่วมมือ ปัญหา กระบวนการแก้ไขปัญหา และแนวทางส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า 1. วิธีการให้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นความร่วมมือระหว่างกันแบบไม่เป็นทางการ รวมถึงเป็นการใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรของแต่ละท้องถิ่น เป็นรูปแบบหลัก 2. กระบวนการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของพื้นที่ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอำเภอฮอด มีงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ รวมถึงเครื่องจักร/เครื่องมือที่ต้องใช้ในการแก้ไขปัญหาไม่เพียงพอ การแก้ไขปัญหาของพื้นที่จึงมีลักษณะเป็นการประสานงานเพื่อขอรับการสนับสนุนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และ 3. แนวทางส่งเสริมความร่วมมือ ควรมีกลไกที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันอย่างเป็นระบบ

คำสำคัญ: ความร่วมมือ; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; ปัญหาของพื้นที่

**Keywords:** Cooperation; Local Government Administrations; Local Problem

\*บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่

\*\*นักศึกษาลัทธิรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

## บทนำ

บทบาทพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ การจัดทำและให้บริการ สาธารณะแก่ประชาชน ในอดีตที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอาจมีบทบาทดังกล่าว อย่างจำกัด แต่ภายหลังจากมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่ตลอดจนงบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยลำดับ ส่งผลให้ภารกิจในการจัดทำและให้บริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีขอบเขตที่ กว้างขวางและหลากหลายมากกว่าในอดีต (กรมส่งเสริมการ ปกครองส่วนท้องถิ่น, ม.ป.ป.) ภารกิจบางประการต้องใช้งบประมาณในการดำเนินงานสูงและต้องใช้ความรู้ ทางวิชาการที่เกินกว่าความสามารถของบุคลากรของท้องถิ่นนั้นในการแก้ไขปัญหาและบางปัญหามีความ เชื่อมต่อระหว่างพื้นที่ที่ไม่สามารถแก้ปัญหาด้วยองค์กรเดียว จำต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จึงต้องสร้างทางเลือกในการบริหารจัดการเพื่อลดข้อจำกัดในการ ดำเนินงาน (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2550, หน้า 4) เช่นเดียวกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศ มีโครงสร้างที่กระจัดกระจายจำนวนมาก (Territorial fragmentation) ทำให้ไม่มีศักยภาพที่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะที่ดีได้ และมีรายได้ไม่เพียงพอกับอำนาจหน้าที่และ ความคาดหวังของประชาชน การแสวงหาแนวทางมาตรการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นในหลายประเทศ มีอยู่ด้วยกัน 2 แนวทาง คือ การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน (Amalgamation) และการ สร้างระบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperation) แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความ ร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปร่วมมือ กันดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการ ซึ่งอาจเป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่ง หนึ่งไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง หรือแม้จะดำเนินการได้แต่ต้องอาศัยทรัพยากรเป็นจำนวนมากอัน เป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (ชัชวรินทร์ ตันติเวชวานิชย์, 2559, หน้า 1-3)

การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการบริการ สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถดำเนินการได้ในหลายแนวทาง ซึ่งการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นแนวทางหนึ่งในการบริหารจัดการบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายใน หลายประเทศ อาทิ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส อังกฤษ เป็นต้น สำหรับประเทศไทยนั้น การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าว กลับเป็นแนวทางที่ยังมิได้นำมาใช้ ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป้าหมายที่สำคัญเพื่อช่วยให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินกิจการบางอย่างให้ลุล่วงไปได้โดยมีหัวใจสำคัญอยู่ที่การประสานความ ร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันเป็นภาคีสมาชิก (โกวิทย์ พวงงาม, 2550)

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า มีงานวิจัยที่เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นไม่มากนัก ประกอบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ได้มีความร่วมมือกับฝ่ายปกครองส่วน ท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วน จังหวัดเชียงใหม่ (พ.ศ.2566-2570) และยุทธศาสตร์การพัฒนากองการบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ (พ.ศ. 2566-2570) เพื่อแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและความสงบ เรียบร้อย การป้องกันและการแก้ไขปัญหาสิ่งเสพติด ความร่วมมือกันดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาสำคัญของ

จังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเรื่อง ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อแสวงหาถึงวิธีการให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น กระบวนการแก้ไขปัญหาและแนวทางการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อนำข้อมูลที่พบเป็นพื้นฐานในการพัฒนาความร่วมมือให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น

## วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้มีแหล่งข้อมูลที่ใช้ศึกษา 2 ประเภท คือ

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ด้วยแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเป็นรายบุคคล

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวิจัยเอกสาร ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 9 คน ด้วยวิธีการเจาะจงจากผู้ที่มีหน้าที่และมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี จำนวน 3 คน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 4 คน ในเขตพื้นที่อำเภอฮอด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลหางดง องค์การบริหารส่วนตำบลฮอด องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตาล องค์การบริหารส่วนตำบลท่าข้าม องค์การบริหารส่วนตำบลนาคอเรือ องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อสลี องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อหลวง และบุคลากรจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 2 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) เป็นรายบุคคล ใช้แบบสัมภาษณ์ที่สร้างข้อคำถามไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระและด้วยความสมัครใจ

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยศึกษาและค้นคว้าข้อมูลที่เกี่ยวข้องจาก เอกสารทางวิชาการ เอกสารประกอบการบรรยาย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่ง เป็นต้น และการวิจัยสนาม (Field Research) ผู้วิจัยเก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์ตามวัตถุประสงค์ โดยการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล และขออนุญาตผู้สัมภาษณ์ในการจัดบันทึกข้อมูลและบันทึกเสียงของผู้ให้สัมภาษณ์ทุกครั้ง โดยผู้วิจัยมีการนัดหมาย วัน เวลา และสถานที่ในการสัมภาษณ์ล่วงหน้า เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเต็มใจ และให้ข้อมูลโดยไม่ได้รับการกดดันข้อมูล หากมีความเคลื่อนไหวใดๆ ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้วิจัยเพียงฝ่ายเดียว ตามหลักความเคารพในบุคคล หลักคุณประโยชน์ไม่ก่ออันตรายและหลักความยุติธรรม และนำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบพรรณนาความ

## ผลการวิจัยและอภิปรายผล

1. รูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการวิจัยพบปัญหาและรูปแบบความร่วมมือมีความเกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ดังนี้

1) ปัญหาและความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน

ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน มีปัญหาเกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอฮอด มีลักษณะเป็นทิวเขา มีพื้นที่ราบน้อย อยู่ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติและการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ซึ่งการนำนโยบายหรือบริการสาธารณะต่างๆ เข้าไปในพื้นที่จะต้องขออนุญาต ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน อันเป็นปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม และยังไม่มีความชัดเจนในทิศทางแก้ไขที่ครอบคลุม นอกจากนี้ยังมี ปัญหาการประสานงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหาสืบเนื่องจากสายการบังคับบัญชาของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานที่ใหญ่ครอบคลุมหลายอำเภอในจังหวัดเชียงใหม่ กระบวนการทำงานมีหลายขั้นตอน ทำให้ใช้เวลานาน ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งครอบคลุมเรื่องถนนที่ชำรุดเสียหาย เส้นทางคมนาคมที่มีลักษณะไม่เอื้อต่อการสัญจร ไฟฟ้าส่องสว่างไม่ครอบคลุมพื้นที่ น้ำประปาและแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรไม่เพียงพอ ในขณะที่ฝ่ายปกครองท้องถิ่นมีงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ รวมถึงเครื่องจักร/เครื่องมือที่ต้องใช้ในการแก้ไขปัญหาไม่เพียงพอ การแก้ไขปัญหาในพื้นที่จึงมีลักษณะเป็นความร่วมมือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ต้องประสานงานเพื่อขอรับการสนับสนุนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

2) ปัญหาและความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและความสงบเรียบร้อย

ปัญหาการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและความสงบเรียบร้อย พบว่า ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากรายได้ของประชาชนไม่พอกับรายจ่าย ทำให้เกิดอาชญากรรม วังจ้าวทรัพย์ ปัญหาการทะเลาะวิวาท ปัญหาวัยรุ่นตีกัน ปัญหาขาดงบประมาณในการดูแล ป้องกันภัยภายในหมู่บ้าน ปัญหาการไม่ร่วมมือในการเฝ้าระวังและป้องกันภัยภายในหมู่บ้าน ปัญหาที่มีประชากรแฝงมีจำนวนมากทำให้ตรวจสอบและเฝ้าระวังยาก ปัญหาการรักษาวินัยจราจร ก่อให้เกิดอุบัติเหตุบ่อย ปัญหาความร่วมมือในการเข้ารับการอบรมความรู้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประชาชนมีน้อย ปัญหาอุปกรณ์ดับเพลิงประจำหมู่บ้านมีน้อยไม่เพียงพอเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่มีขนาดเล็ก จึงมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและเครื่องมือสำคัญในการจัดการสาธารณภัย ปัญหาด้านอุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาหมอกควันและไฟป่า ในแต่ละปีงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ต้องจัดสรรงบประมาณ และสนับสนุนเครื่องจักรกล เพื่อแก้ไขปัญหาเหตุสาธารณภัยในพื้นที่ตามที่ได้รับคำร้องขอการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

3) ปัญหาและการร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันและการแก้ไขปัญหาล้างเสฟติด

ปัญหาการป้องกันและการแก้ไขปัญหาล้างเสฟติดที่พบได้แก่ ปัญหาที่เกิดจากภายในชุมชน และปัญหาจากภายนอกชุมชน ปัญหาขาดการประชาสัมพันธ์ช่องทางการแจ้งข้อมูล และเบาะแสเกี่ยวกับยาเสพติด ปัญหาความร่วมมือของประชาชนกับภาครัฐในการเฝ้าระวัง ปัญหาประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการเฝ้าระวัง การป้องกัน และป้องปรามยาเสพติด ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำครอบครัวไม่มีเวลาได้อยู่ใกล้ชิดกัน ครอบครัวแตกแยก ขาดความอบอุ่นในครอบครัว เด็ก เยาวชนหนีไปพึ่งยาเสพติด ปัญหาการติดสุราและบุหรี่ในเยาวชน ปัญหาหน่วยงานในพื้นที่ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ การขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ ในการแก้ไขปัญหา ประกอบกับปัญหายาเสพติดมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะแนวโน้มความรุนแรงของปัญหาเสพติดในสถานศึกษา การบำบัดผู้เสพยาเสพติด ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

2. รูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่

จากสภาพปัญหาที่กล่าวถึงข้างต้นนำไปสู่รูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ กล่าวคือ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ ทั้ง 7 แห่ง เป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก (ประกอบด้วย เทศบาลตำบล 3 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 7 แห่ง) และตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขา อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และพื้นที่รับผิดชอบของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีผลให้ขาดแคลนงบประมาณ กำลังคน อุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจ จึงมีความจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนและความร่วมมือจากหน่วยปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่จึงมีลักษณะเป็นความร่วมมือระหว่างกันแบบไม่เป็นทางการ รวมถึงเป็นการใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรของแต่ละท้องถิ่น เป็นรูปแบบหลัก เช่น ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาโครงสร้าง (โครงสร้างพื้นฐาน) บรรเทาสาธารณภัย และความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ ซึ่งความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาด้านบรรเทาสาธารณภัยมีการจัดทำข้อตกลง (MOU) ระหว่างกัน ประกอบกับใช้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการทั้งระดับบริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้ความร่วมมือมีลักษณะต่อเนื่อง ยกเว้น ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ที่มีลักษณะความร่วมมือกันแบบทางการภายใต้กรอบคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีการจัดตั้งศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจังหวัดเชียงใหม่

3. กระบวนการให้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่

3.1 ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการให้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่

จากการวิจัยพบว่า มีปัญหาความความเข้าใจต่อประเด็นปัญหาและมีเป้าหมายไม่ตรงกันทำให้การดำเนินมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อมูลสนับสนุนที่ไม่เพียงพอที่จะเป็นฐานคิดในการตัดสินใจร่วมกัน การดำเนินงานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน มีการดำเนินงานซ้ำซ้อนกับภารกิจที่แต่ละท้องถิ่นดำเนินการอยู่ และปัญหาการไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานรูปแบบความร่วมมือที่ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีปัญหาทั้งด้านบุคคล ด้านการสื่อสาร และด้านงบประมาณ ขาดการประสานงานและปัญหาระยะทางในการติดต่อประสานงาน หน่วยปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ขาดเครื่องจักรขนาดใหญ่ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานร่วมกันในพื้นที่มีน้อย เพราะมีการประสานงานทั้งแบบทางทางและไม่ทางการในระดับเจ้าหน้าที่และระดับผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก่อนลงมือดำเนินงาน

2.2 กระบวนการการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่

จากการวิจัยพบว่า มีกระบวนการการดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่างระหว่างฝ่ายปกครองท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีการทำความเข้าใจต่อประเด็นปัญหาและมีเป้าหมายต่างๆ ร่วมกัน ซึ่งในการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยกัน จะต้องต้องมีข้อมูลสนับสนุนที่เพียงพอเพื่อที่จะเป็นฐานคิดในการตัดสินใจร่วมกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ตรงสภาพความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นตน ร่วมรับทราบปัญหาและข้อมูล

สนับสนุน กำหนดรูปแบบและวิธีการในการบริหารจัดการ รวมถึงวิธีการในการบริหารจัดการ การดำเนินงาน ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจนโดยดำเนินงานนั้น จะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจที่แต่ละท้องถิ่นดำเนินการอยู่ มีกระบวนการทำงานที่โปร่งใส รวมถึงมีรายละเอียด การดำเนินงานที่เป็นระบบ มีการอบรมสัมมนา ประชุมหารือกันและแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ เกี่ยวกับปัญหาอย่างเพียงพอ และจัดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการประสานงานระหว่าง อปท. และ อบจ.

3. แนวทางส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่

### 3.1 กลไกที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันอย่างเป็นระบบ

ควรมีกลไกที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันอย่างเป็นระบบ โดยควรมีการประชุมปรึกษาหารือระหว่างอบจ.และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในพื้นที่ เพื่อร่วมมือกันในการ แก้ไขปัญหาของพื้นที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ส่งโครงการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อ เป็นข้อมูลการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ให้ ความร่วมมือโดยสนับสนุนงบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐาน บรรเทาสาธารณภัย ความสงบเรียบร้อยและยา เสพติดในพื้นที่อำเภอฮอด ซึ่งอาจมีการเตรียมเครื่องจักรกลและบุคลากรที่ศูนย์ประสานงานของพื้นที่ อำเภอฮอดและอำเภอพื้นที่โซนใต้ และจัดสรรงบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่อำเภอฮอดให้ มากขึ้น

### 3.2 แนวทางการส่งเสริมความร่วมมือด้านโครงสร้างพื้นฐาน

แนวทางการส่งเสริมความร่วมมือด้านโครงสร้างพื้นฐาน พบว่า บทบาทอำนาจหน้าที่ของ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดในอนาคตจะต้องเป็นบทบาทในการประสานให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มาร่วมมือกันทำงาน ซึ่งลักษณะของการร่วมมือกันทำงานอาจเป็นเรื่องงานเฉพาะกิจ หรืองานที่ถาวร หรือการตั้งบรรษัทพัฒนาร่วมกัน เช่น การพัฒนาเมืองและระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐานในระดับจังหวัด เครือข่ายระบบคมนาคมขนส่ง การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและ ทางน้ำเฉพาะที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวหลายตำบลและอำเภอ ระบบกำจัดขยะและบำบัดน้ำเสียรวม ไฟฟ้าแสงสว่าง ทางสาธารณะ แนวทางการส่งเสริมควรเป็นแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านโครงสร้างระดับหมู่บ้าน โครงสร้างระดับตำบล และโครงสร้างระดับอำเภอ โดยใช้เวทีของการประชุมคณะกรรมการประสานแผนระดับ อำเภอและระดับจังหวัด สะท้อนสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้องค์การ บริหารส่วนจังหวัดควรส่งเจ้าหน้าที่มาประจำโซนใต้ และจัดให้มีการประสานแผนและงบประมาณสัญจรตาม พื้นที่ต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับ อปท. นำเสนอความต้องการ และความจำเป็น และทำข้อตกลง ร่วมกันกับ อปท. ซึ่งในปัจจุบันโครงสร้างของ อบจ.และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่มีรอบการทำงาน ทั้งในการให้บริการสาธารณะ การให้คำปรึกษา แนะนำ ด้านแผน บุคลากร การคลัง และการจัดการ

3.3 แนวทางการส่งเสริมความร่วมมือด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและ ความสงบ เรียบร้อย

แนวทางการส่งเสริมความร่วมมือด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและ ความสงบ เรียบร้อย พบว่า ผู้บริหารของทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลให้การสนับสนุน และแสวงหาแนวทางในการจัดการกับปัญหาอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ แต่หลักการดำเนินการ ด้านความร่วมมือ ยังคงมีความต่อเนื่อง มีความชัดเจนในบันทึกข้อตกลงร่วมกันของ อปท. ที่เป็นภาคีคือ มีการกำหนดระยะเวลาในบันทึกข้อตกลง ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ นำมาสู่งานในหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพอย่างชัดเจน ควรมีการจัดกรรมสร้างความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการและมีวัฒนธรรมการทำงานที่สอดคล้องกัน รวมทั้งพลเรือนจาก อปท. มีความสัมพันธ์กันจะทำให้งานขับเคลื่อนได้ง่าย เกิดความผูกพันทั้งในเชิงพื้นที่และในเชิงบุคคลการมีปฏิสัมพันธ์เช่นนี้เป็นการตออย่างยิ่งต่อลักษณะงานที่ไม่เป็นทางการ และการทำงานไม่มีเวลาราชการเพราะงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะมีกำลังเวรยามเฝ้าระวังเหตุในแต่ละท้องถิ่นพร้อมรับมือตลอด 24 ชั่วโมง จัดให้มีการอบรมภาคประชาชนและผู้นำท้องถิ่น เพื่อเพิ่มศักยภาพให้ดีขึ้นภายในชุมชน และจัดกิจกรรมให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมและมีความสามัคคีภายในชุมชน และให้ติดต่องานหรือแผนงานต่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในท้องถิ่น เพื่อจะได้ติดต่อให้อนุมัติทำงานได้ทันที ให้การสนับสนุนเครื่องจักรในการบรรเทาสาธารณภัย (ขณะเกิดภัย) และการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสะดวกต่อการปฏิบัติงาน และใช้เวทีของการประชุมคณะกรรมการประสานแผนระดับอำเภอและระดับจังหวัด สะท้อนสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยอบจ.ต้องเป็นเจ้าภาพในการจัดการด้านการส่งเสริมโครงการเพื่อบูรณาการการมีส่วนร่วมด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและความสงบเรียบร้อย กรณีเกิดสาธารณภัยฝ่ายปกครองท้องถิ่นการสนับสนุนและประสานส่วนอำเภอให้มีการประกาศภัยในพื้นที่ให้รวดเร็ว เพื่ออบจ.จะได้นำประกาศภัยมาสนับสนุนด้านงบประมาณและสิ่งของจำเป็นได้ทันเวลาแก่ผู้ประสบภัย

### 3.4 แนวทางการส่งเสริมความร่วมมือด้านการป้องกันและการแก้ไขปัญหาสิ่งเสพติด

แนวทางการส่งเสริมความร่วมมือด้านการป้องกันและการแก้ไขปัญหาสิ่งเสพติด พบว่า การทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่กับเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ มีการจัดกิจกรรมป้องกันยาเสพติดผ่านการณรงค์เผยแพร่ประชาสัมพันธ์เรื่องโทษของยาเสพติด มีความเชื่อมโยงกับการทำกิจกรรมผ่านสถานศึกษาท้องถิ่นในการป้องกันปัญหายาเสพติด ส่วนกิจกรรมด้านการแก้ไขปัญหาเสพติดพบว่า การติดตามดูแลผู้เสพยาเสพติด/ผู้ติดยาเสพติด การจัดกิจกรรมบำบัด การรักษาฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดของท้องถิ่น ยังขาดความร่วมมือในการจัดการปัญหา เนื่องจากเป็นเรื่องที่ลุ่มเสี่ยงต่อความปลอดภัยในการทำหน้าที่ และในขณะเดียวกัน ผู้ปกครองท้องถิ่นหรือกำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีข้อมูลที่ต้องรายงานผู้บังคับบัญชา การทำงานในระดับพื้นที่ที่มีชุมชนเข้มแข็งมีบทบาทการประสานงานกันในระดับพื้นที่น้อย และอาจทำงานในลักษณะแยกส่วนระหว่างท้องถิ่นและท้องถิ่น การทำงานที่สอดคล้องประสานกันมีทั้งที่เป็นไปได้ในบางพื้นที่และเป็นเพียงบางคดีในบางพื้นที่ ซึ่งระเบียบหรือกฎหมายไม่เอื้ออำนวยในระดับท้องถิ่น ไม่ชัดเจนในการทำงานด้านยาเสพติด และบางพื้นที่ไม่ต้องการทำหน้าที่เหล่านี้เพราะมักจะทำให้ถือเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ และขาดงบประมาณสนับสนุนจากฝ่ายนโยบาย ควรมีการสร้างความตระหนักและเข้าไปมีส่วนร่วมกับผู้นำท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา สอดส่องดูแลร่วมกับท้องถิ่น ท้องถิ่น และอบจ.ควรจัดให้ฝึกอบรมและจัดสรรงบประมาณให้อปท. เกี่ยวกับความรู้และรณรงค์ถึงอันตรายของยาเสพติด ให้เข้าถึงผู้ติดยาเสพติดและให้เข้ารับการรักษา ให้โอกาสในสังคมของผู้ที่ติดยาเสพติดหลังจากบำบัด

#### อภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ มีประเด็นสำคัญที่ผู้วิจัยนำมาอภิปรายผล ดังนี้

## 1. วิธีการให้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่

จากการวิจัยพบว่า เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ ทั้ง 7 แห่ง เป็นหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขา อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และพื้นที่รับผิดชอบของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีผลให้ขาดแคลนงบประมาณ กำลังคน อุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจ จึงมีความจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนและความร่วมมือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ แต่เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับด้านความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับหน่วยปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสหการ ดังเช่น ความร่วมมือแบบสหการระหว่างเทศบาลกับเทศบาล (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58) หรือความร่วมมือแบบสหการระหว่างกรุงเทพมหานครกับหน่วยงาน หรือหน่วยปกครองท้องถิ่นอื่น (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 95) การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่กับฝ่ายปกครองท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่จึงมีลักษณะเป็นความร่วมมือระหว่างกันแบบไม่เป็นทางการ รวมถึงเป็นการใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรของแต่ละท้องถิ่น เป็นรูปแบบหลัก เช่น ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาโครงสร้าง (โครงสร้างพื้นฐาน) บรรเทาสาธารณภัย และความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ ซึ่งความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาด้านบรรเทาสาธารณภัยมีการจัดทำข้อตกลง (MOU) ระหว่างกัน ประกอบกับใช้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการทั้งระดับบริหารและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้ความร่วมมือมีลักษณะต่อเนื่อง ยกเว้น ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ที่มีลักษณะความร่วมมือกันแบบทางการภายใต้กรอบคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีการจัดตั้งศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจังหวัดเชียงใหม่ เช่น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งให้ข้อมูลว่า “...การไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานรูปแบบสหการ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการและปฏิบัติได้อย่างสะดวก รวดเร็ว...” ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ โกวิท พวงงาม (2550) ที่ว่า “...การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถดำเนินการได้ในหลายแนวทาง ซึ่งการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นแนวทางหนึ่งในการบริหารจัดการบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในหลายประเทศ อาทิ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส อังกฤษ เป็นต้น สำหรับประเทศไทยนั้น การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว กลับเป็นแนวทางที่ยังมิได้นำมาใช้ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม...” สำหรับความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาด้านบรรเทาสาธารณภัยมีการจัดทำข้อตกลง (MOU) ระหว่างกันนั้น สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่ว่า “...การบริการประชาชนและการจัดทุกข์จากสาธารณภัยเป็นหน้าที่สำคัญที่ประชาชนให้ความคาดหวังการที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้ดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่องและมีความชัดเจนในบันทึกข้อตกลงร่วมกันของ อปท. ที่เป็นภาคีสมาชิกมีการกำหนดระยะเวลาในบันทึกข้อตกลง (MOU) และความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ นำมาสู่งานในหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ...” และสอดคล้องกับวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า (2550, หน้า 4) ที่ว่า “...การทำข้อตกลง เป็นรูปแบบซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการปฏิบัติภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างร่วมกัน แต่ไม่มีความประสงค์จะให้เกิดเป็นข้อผูกมัดทางกฎหมาย วิธีการทำข้อตกลง จึงเป็นวิธีการที่ง่ายในทางปฏิบัติ โดยภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่ทำให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน...”

### 1.1 ปัญหาและวิธีการร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน



ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งครอบคลุมเรื่องถนนที่ชำรุดเสียหาย เส้นทางคมนาคมที่มีลักษณะไม่เอื้อต่อการสัญจร ไฟฟ้าส่องสว่างไม่ครอบคลุมพื้นที่ น้ำประปาและแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรไม่เพียงพอ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ มีงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ รวมถึงเครื่องจักร/เครื่องมือที่ต้องใช้ในการแก้ไขปัญหาไม่เพียงพอ การแก้ไขปัญหาในพื้นที่จึงมีลักษณะเป็นความร่วมมือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต้องประสานงานเพื่อขอรับการสนับสนุนไปยังองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบกับมีประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก จึงควรมีการประชาสัมพันธ์กับประชาชนเพื่อสำรวจปัญหาความต้องการที่แท้จริง ให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงาน การติดตามการปฏิบัติงานให้ตรงตามกำหนดเวลา เช่น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ข้อมูลว่า “...มีปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ประปา ไฟฟ้า ต้องประสานของงบประมาณจาก อบจ. บางครั้งติดขัดเรื่องเขตป่า อุทยานซึ่งต้องขออนุญาตก่อนก่อสร้าง...” และ “...เริ่มต้นจากผู้นำชุมชนต้องประสานต่อมายังฝ่ายปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประสานทางจังหวัดต่อไป...” และสอดคล้องกับผลการศึกษาของเสาวลักษณ์ ปิติ (2556) เรื่อง แนวทางการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นที่พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองของประชาชนอย่างแท้จริง สามารถเป็นตัวแทนของ ภาคส่วนต่างๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ได้อย่างครบถ้วน และเพื่อให้สภาองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหาร ผ่านทางโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ วิธีการในการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชน ในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการให้สภาองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมอย่างถาวร ในฐานะผู้แทนประชาคมท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้ภารกิจของสภาองค์กรชุมชน สามารถบรรลุเป้าหมาย และมีสภาพบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติผ่านทาง แผนพัฒนาท้องถิ่น

## 1.2 ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและความสงบเรียบร้อย

ปัญหาการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและความสงบเรียบร้อย พบว่า ปัญหาความร่วมมือในการเข้ารับการอบรมความรู้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประชาชนมีน้อย ปัญหาอุปกรณ์ดับเพลิงประจำหมู่บ้านมีน้อยไม่เพียงพอ เนื่องจากหน่วยปกครองท้องถิ่นในพื้นที่มีขนาดเล็ก จึงมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและเครื่องมือสำคัญในการจัดการสาธารณภัย ปัญหาด้านอุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหามอกควันและไฟป่า ในแต่ละปีงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ต้องจัดสรรงบประมาณ และสนับสนุนเครื่องจักรกล เพื่อแก้ไขปัญหาเหตุสาธารณภัยในพื้นที่ตามที่ได้รับคำร้องขอการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เช่น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ข้อมูลว่า “...มีปัญหาด้านอุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง ปัญหามอกควัน และไฟป่า...” “...อยากให้ อบจ. นำวิทยากรมาให้องค์ความรู้แก่ท้องถิ่นและชุมชน...” และ “...งบประมาณช่วยเหลือมีจำกัด...” ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ สุทธิเกียรติ อังกาบบุณะ (2559) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การเมืองท้องถิ่นกับความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะ ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องต้องเข้าไปเสนอแนะองค์ความรู้และแนวทาง ปฏิบัติที่ถูกต้องในการดำเนินความร่วมมือภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งต้องพัฒนากฎหมายและแนวทางการดำเนินงานให้มีความทันสมัย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบุคลิกภาพความเป็นผู้นำทางการเมืองที่มุ่งเน้น ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการท้องถิ่นและต้องมีนโยบายที่ชัดเจนต่อการส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือบนพื้นฐานการคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนจะได้รับ และสอดคล้องกับวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า (2550, หน้า 10-11) ที่กล่าวถึงความสำคัญของ ความร่วมมือระหว่างองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เพียงแห่งเดียว) ไม่สามารถจัดบริการ สาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสาเหตุอาจเกิดจากภารกิจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ อยู่ในสภาวะทับซ้อนครอบคลุมพื้นที่ท้องถิ่นข้างเคียงด้วย จึงส่งผลให้ไม่สามารถ แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อมาแก้ไข ปัญหาดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาการจัดเก็บและ ทำลายขยะมูลฝอย ปัญหามลพิษทางน้ำและอากาศ หรืออาจเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยความเชื่อมโยงและความ ร่วมมือจากหลาย ๆ ฝ่ายในการป้องกันและแก้ไข

### 1.3 ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาการป้องกันและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

ปัญหาการป้องกันและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่พบ ได้แก่ ปัญหาจากภายในชุมชน ปัญหา จากภายนอกชุมชน ขาดการประชาสัมพันธ์ช่องทางการแจ้งข้อมูล และเบาละเกี่ยวกับยาเสพติด ปัญหา ความร่วมมือระหว่างประชาชนกับภาครัฐในการเฝ้าระวัง ปัญหาประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการเฝ้า ระวัง การป้องกัน และป้องปรามยาเสพติด ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ การขาด แคลนวัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังเช่นข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ว่า "...ขาดแคลน บุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ขาดวัสดุอุปกรณ์ในการแก้ไขปัญหา..." และข้อมูลที่ว่า "...ต้องมีการบูร ณาการร่วมกันและประชุมหาแนวทางแก้ไขปัญหา... มีการประชุมเพื่อรับทราบปัญหาในพื้นที่ร่วมกัน ประสาน ความร่วมมือการป้องกันปัญหาด้านยาเสพติดตามขอบเขตที่สามารถดำเนินการได้..." ซึ่งสอดคล้องกับ งานวิจัยของ วิมล ชาตะมีนา, วชิรา วราศรัย และ รุ่งทิพย์ จินดาพล (2551) พบว่า หากขาดปัจจัยหนึ่งปัจจัย ใดอาจส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาขึ้นได้ ดังนั้นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในระดับองค์กรและระดับโครงการ ประกอบด้วย บุคลากรในองค์กรมีความรู้ความสามารถและม ีความรับผิดชอบ ต้องมีการส่งเสริมให้บุคลากรในองค์กรได้เข้ารับการอบรมและศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ทำ ให้บุคลากรสามารถนำความรู้ที่ได้รับมาพัฒนาการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้บุคลากรใน ระดับปฏิบัติงานต้องมีความรอบรู้ มีความกระตือรือร้นในการทำงาน มีความรับผิดชอบสูง และอุทิศตน พุ่มเท การทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร รวมทั้งบุคลากรยังต้องมีความคล่องตัวในการยอมรับกับการ เปลี่ยนแปลง มีการเรียนรู้และถ่ายทอดประสบการณ์ร่วมกัน ความเพียงพอของงบประมาณ งบประมาณเป็น ปัจจัยหลักในการดำเนินโครงการ ซึ่งการดำเนินให้สำเร็จจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมและ เพียงพอ และสอดคล้องกับ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า (2550, หน้า 12) ซึ่ง สรุปประโยชน์ของการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เป็นการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะในการจัดบริการสาธารณะหรือการจัดทำภารกิจบางอย่างใน ท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นอาจมี งบประมาณไม่เพียงพอ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้ด้วย ตนเอง ดังนั้น ประโยชน์ที่เห็นได้เด่นชัดที่สุดของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ ความสามารถในการจัดการปัญหาและจัดสรรบริการได้เพิ่มขึ้นและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย สำหรับวิธีการในการร่วมมือแก้ไขปัญหายาเสพติดนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในอำเภอฮอดและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มีการประชุมเพื่อรับทราบปัญหาในพื้นที่ร่วมกัน การบูรณาการร่วมกันและการประชุมหาแนวทางแก้ไขปัญหา ประสานความร่วมมือป้องกันปราบปราม และฟื้นฟู

ผู้เสพติดจาก ปัญหาด้านยาเสพติดตามขอบเขตที่สามารถดำเนินการได้ โดยยึดแนวทางการดำเนินการตาม คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี และได้จัดตั้งศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จังหวัดเชียงใหม่ รวมกำลังจาก ทุกภาคส่วน ทั้งภาคเอกชน ผู้นำชุมชน ได้กำหนดมาตรการการปฏิบัติงาน ด้านการป้องกัน มาตรการสำคัญ ของการปฏิบัติงานป้องกันปัญหา ยาเสพติด เริ่มตั้งแต่การระดมความคิด การกำหนดปัญหา การวางแผน กำหนดบุคคล กลุ่มเป้าหมาย การจัดตั้ง และมอบหมายงานให้แก่ผู้เกี่ยวข้องรับผิดชอบปฏิบัติ การจัดเตรียม วิทยากร สื่อประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ถึง พิษภัยยาเสพติดแก่กลุ่มเป้าหมาย การจัดเตรียมกิจกรรม / โครงการ เสริมรองรับหรือสนับสนุนการ ด้านการป้องกัน โครงการอบรมวิทยากรเครือข่าย เพื่อสร้างความ เข้มแข็ง ให้กับชุมชน โครงการรวมพลังแผ่นดินสกัดกั้นการแพร่ระบาดของยาเสพติด โดยการรวมพลังจาก ฝ่าย ปกครอง ด้านการปราบปราม ได้แก่ ตั้งเป้าหมายสำคัญของการปราบปรามคือ ลดอุปสงค์ และอุปทานของ ผู้ค้า ผู้เสพ และสารเสพติดด้วยมาตรการทางกฎหมายและสังคม ให้ข่าวสารและ สอดส่องดูแลความ เคลื่อนไหว เหตุการณ์ และพฤติกรรมสิ่งผิดปกติ ตรวจค้นและจับกุม ดังเช่น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ข้อมูลว่า “... มีการร่วมดำเนินการระหว่างหน่วยปกครองท้องถิ่นกับอบจ. ภายใต้กรอบข้อสั่งการของรัฐมนตรี อธิบดี เจ้า สังัดที่เกี่ยวข้องกับ อบท. และผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ โดยยึดระเบียบวิธีทางราชการเพื่อการปฏิบัติ และการดำเนินการที่ถูกต้อง และมีการประสานงานกับผู้นำในท้องที่ทุกภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยและความสงบเรียบร้อยเพื่อความร่วมมือ การปฏิบัติ การรับรู้ของทุกภาคส่วน ข้อตกลง ร่วมและถือปฏิบัติบูรณาการรวมทั้ง อบท.,ฝ่ายปกครองอบจ.เชียงใหม่...” ซึ่งสอดคล้องกับวิทยาลัยพัฒนาการ ปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า (2550, หน้า 13) ที่ว่า เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของบริการการจัดการ บริการสาธารณะในรูปแบบของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็น แนวทางที่นำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ ดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่เกี่ยวข้องจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นผลทำให้ การปฏิบัติงานดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นเหตุเป็นผลและตั้งอยู่ในบนความพึงพอใจของทุกฝ่าย นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่และฝ่ายปกครองท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอฮอดยังมีการ ส่งเสริมบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีส่วนร่วมในการปราบปรามยาเสพติด การนำผู้ติดยาเสพติดมาทำ การบำบัดรักษาให้เลิกจากการเสพยากลับไปสู่ภาวะปกติ โดยการมีส่วนร่วมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ด้วยการให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้มีบทบาทในการสำรวจข้อมูลผู้เสพยาในหมู่บ้าน ให้ความรู้เกี่ยวกับยาเสพติดแก่ ประชาชนและชักชวนให้ผู้ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดรักษา ยาเสพติดยังศูนย์บำบัดยาเสพติด และตลอดจน ติดตามสอดส่องพฤติกรรมของผู้ที่ผ่านการ บำบัดรักษา สอดคล้องกับแนวคิดของลลิตา ปวะบุตร (2555) ที่ว่า การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการทำงาน ซึ่งจะก่อให้เกิด ความรู้สึกเกี่ยวข้องผูกพันกับงานหรือองค์กรนั้น โดยมีคารตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันแล้ว จะเป็นผลให้เกิดข้อผูกมัดหรือสิ่งที่ตกลงใจร่วมกัน

2. ปัญหาและอุปสรรค และการแก้ไขปัญหากระบวนการให้ความร่วมมือระหว่างฝ่ายองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่

2.1 ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ แก้ไขปัญหาของพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่

ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า มีปัญหาความเข้าใจต่อประเด็นปัญหาและมีเป้าหมายไม่ตรงกันทำให้การดำเนินงานมีความมุ่งหมายที่แตกต่างกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ยังมีข้อมูลสนับสนุนที่ไม่เพียงพอที่จะเป็นฐานคิดในการตัดสินใจร่วมกัน การดำเนินงานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน มีการดำเนินงานซ้ำซ้อนกับภารกิจของแต่ละท้องถิ่นดำเนินการอยู่ ควรแก้ปัญหาโดยการทำความเข้าใจเพื่ออธิบายปัญหาเพื่อสมาชิกจะนำปัญหาของท้องถิ่นร่วมประชุมและหารือกับอบจ. เพื่อนำมาจัดทำแผนกลยุทธ์ของอบจ. ซึ่งสมาชิก อบจ. นำไปผลักดันในที่ประชุมสภาของ อบจ. ได้ และปัญหาการไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานรูปแบบสหการทำให้ไม่สามารถดำเนินการและปฏิบัติได้จริง ทั้งนี้ยังมีปัญหาทั้งด้านบุคคล ด้านการสื่อสาร และด้านงบประมาณ ขาดการประสานงานและปัญหาระยะทางในการติดต่อประสานงาน อปท.ขาดเครื่องจักรขนาดใหญ่ แก้ปัญหาโดยนำเครื่องจักรมาตั้งไว้ในพื้นที่ ทั้งนี้ปัญหาส่วนใหญ่เป็นงบประมาณไม่เพียงพอ ส่วนปัญหาอุปสรรคในพื้นที่ไม่มี เพราะมีการประสานงานในระดับเจ้าหน้าที่และระดับผู้บริหาร ก่อนลงมือดำเนินงานและติดตามงานจนแล้วเสร็จ เช่น ข้อมูลจากผู้ใช้ข้อมูลสำคัญที่ว่า “...มีปัญหาคือความเข้าใจต่อเป้าหมายและประเด็นปัญหาไม่ตรงกัน...ปัญหาการดำเนินงานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน มีการดำเนินงานซ้ำซ้อนกับภารกิจของแต่ละท้องถิ่นดำเนินการอยู่...” “...มีปัญหาด้านบุคลากร การสื่อสาร และงบประมาณ...” ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของดนูวัต สุวรรณวงศ์ และคณะ (2560) เรื่อง สภาพปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณสุขระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ พบว่า สภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณสุขระหว่างเทศบาลในพื้นที่ ได้แก่ บุคลากร โครงสร้างองค์กร วิสัยทัศน์และนโยบายผู้บริหาร กฎหมาย และอื่นๆ ได้แก่ งบประมาณ

## 2.2 การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดเชียงใหม่

การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีกระบวนการดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่างระหว่างฝ่ายปกครองท้องถิ่นในและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ โดยต้องทำความเข้าใจต่อประเด็นปัญหาและมีเป้าหมายร่วมกัน เพื่อแก้ปัญหาการดำเนินงานจึงจะประสบความสำเร็จ และในการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยกัน และต้องมีข้อมูลสนับสนุนที่เพียงพอเพื่อที่จะเป็นฐานคิดในการตัดสินใจร่วมกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ตรงสภาพความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นตน ร่วมรับทราบปัญหาและข้อมูลสนับสนุน กำหนดรูปแบบและวิธีการในการบริหารจัดการ รวมถึงวิธีในการบริหารจัดการ การดำเนินงานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจนโดยดำเนินงานนั้นจะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจของแต่ละท้องถิ่นดำเนินการอยู่ มีกระบวนการทำงานที่โปร่งใส รวมถึงมีรายละเอียดการดำเนินงานที่เป็นระบบ มีการอบรมสัมมนา ประชุมหารือกันและมีแลกเปลี่ยนข้อมูลปัญหา และประสบการณ์ที่ยังไม่ได้แลกเปลี่ยนกัน และจัดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการประสานงานระหว่าง อปท. และ อบจ. เช่น ข้อมูลจากผู้ใช้ข้อมูลสำคัญที่ว่า “...ในการดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่างฝ่ายปกครองท้องถิ่นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่จะต้องมีความเข้าใจในประเด็นปัญหาและเป้าหมายร่วมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง จะต้องร่วมรับทราบปัญหาและข้อมูลสนับสนุน มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ตรงกับสภาพความจำเป็นและความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ...จัดให้มีเจ้าหน้าที่ประสานงานระหว่าง อปท. และ อบจ. มีการถ่ายทอดหรือแลกเปลี่ยน

ข้อมูลและประสบการณ์ระหว่างกัน...ใช้ระบบประสานงานและสั่งการจากผู้บริหาร อบจ. ที่ชัดเจนและรวดเร็ว พร้อมทั้งจัดตั้งศูนย์สำนักงาน อบจ. เขตพื้นที่อำเภอฮอด เป็นศูนย์ประสานงาน..." สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ดนุวัต สุวรรณวงศ์ และคณะ (2560) เรื่อง สภาพปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ ระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ พบว่า แนวทางการพัฒนาความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ได้แก่ การตั้งเป็นคณะทำงานร่วมระหว่างเทศบาล และแต่ละเทศบาล มาพูดคุยและวางแผนร่วมกัน การประสานแผนปฏิบัติราชการภายในระหว่างเทศบาลในพื้นที่ หน่วยงานกำกับดูแล มาเป็นพี่เลี้ยงหรือมาเป็นหน่วยงานกลางเชื่อมประสาน การทำข้อตกลง ความร่วมมือระหว่างเทศบาล

3. แนวทางส่งเสริมความร่วมมือระหว่างฝ่ายปกครองท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เชียงใหม่ในการจัดการปัญหาในเขตพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่

### 3.1 มีกลไกที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันอย่างเป็นระบบ

มีกลไกที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันอย่างเป็นระบบ พบว่ามีการประชุมปรึกษาหารือระหว่าง อบจ. เทศบาลตำบลและอบต. ในพื้นที่ เพื่อไขปัญหาสนับสนุน ซึ่งเทศบาลและอบต. ได้ส่งโครงการให้ อบจ. เพื่อเป็นข้อมูลการจัดทำแผนพัฒนาของ อบจ. และอบจ. สนับสนุนทั้งโครงการงบประมาณ คน และเครื่องจักร มีการส่งเสริมและสนับสนุนโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ให้ความร่วมมือสนับสนุนงบประมาณด้านบรรเทาสาธารณภัยและยาเสพติดในพื้นที่อำเภอฮอด มีการสนับสนุนเครื่องจักรกลและบุคลากรที่ศูนย์ประสานงานของพื้นที่อำเภอฮอดและอำเภอพื้นที่โซนใต้ และจัดสรรงบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่อำเภอฮอด สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ที่ อบจ. ที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น การจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

### 3.2 แนวทางการส่งเสริมความร่วมมือด้านโครงสร้างพื้นฐาน

แนวทางการส่งเสริมความร่วมมือด้านโครงสร้างพื้นฐานพบว่า บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในอนาคตจะต้องเป็นบทบาทในการประสานให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาร่วมมือกันทำงาน ซึ่งลักษณะของการร่วมมือกันทำงานอาจเป็นเรื่องงานเฉพาะกิจหรืองานที่ถาวร หรือการตั้งบริษัทพัฒนาร่วมกัน เช่น การพัฒนาเมืองและระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐานในระดับจังหวัด เครือข่ายระบบคมนาคมขนส่ง การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและทางน้ำเฉพาะที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวหลายตำบลและอำเภอ ระบบกำจัดขยะและบำบัดน้ำเสียรวม ไฟฟ้าแสงสว่างทางสาธารณะ แนวทางการส่งเสริมต้องแนวทางการส่งเสริมความร่วมมือด้านโครงสร้างพื้นฐานระดับหมู่บ้าน โครงสร้างพื้นฐานระดับตำบล และโครงสร้างพื้นฐานระดับอำเภอ โดยใช้เวทีของการประชุมคณะกรรมการประสานแผนระดับอำเภอและระดับจังหวัด สะท้อนสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อบจ. ควรส่งเจ้าหน้าที่มาประจำโซนใต้ และพร้อมทำงานด้าน ส่งเสริมโดยการจัดให้มีการประสานแผนและงบประมาณสัญจรตามพื้นที่ต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับ อบต. นำเสนอความต้องการ และความจำเป็น และทำข้อตกลงร่วมกันกับ อบต. ซึ่งในปัจจุบันโครงสร้างของ อบจ. และฝ่ายปกครองท้องถิ่นมีการทำงานสอดคล้องทั้งในการให้บริการสาธารณะ การให้คำปรึกษา แนะนำ ด้านแผน บุคลากร การคลัง การ

จัดการที่เหมาะสม เช่นข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ว่า “...ปัจจุบันโครงสร้างของ อบจ. และฝ่ายปกครองท้องถิ่น มีกรอบการทำงานที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องทั้งในการให้บริการสาธารณะ การให้คำปรึกษา แนะนำด้านแผน บุคลากร การคลัง และการจัดการที่เหมาะสม...” “...ใช้เวทีของการประชุมคณะกรรมการระดับอำเภอและระดับจังหวัด สะท้อนสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่...” สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ณัฐภัทร์ สัมฤทธิ์ (2556) เรื่อง บทบาทหน้าที่และความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุน ช่วยเหลือโครงการที่เกินศักยภาพของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนการพัฒนาในภาพรวมระดับจังหวัด รวมถึงการดำเนินงานที่เป็นภาพรวมระดับจังหวัด สอดคล้องกับแนวคิดของ ลลิตา ปะบุตร (2555) ที่ว่า การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการทำงาน ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกเกี่ยวข้องผูกพันกับงานหรือองค์การนั้น โดยการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันแล้วจะเป็นผลให้เกิดข้อผูกมัดหรือสิ่งที่ตกลงใจร่วมกัน

### 3.3 แนวทางการส่งเสริมความร่วมมือด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและ ความสงบเรียบร้อย

แนวทางการส่งเสริมความร่วมมือด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและ ความสงบเรียบร้อยพบว่า ผู้บริหารของทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง และหาแนวทางในการจัดการกับปัญหาอย่างต่อเนื่องแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ แต่หลักการดำเนินการ ด้านความร่วมมือ ยังคงมีความต่อเนื่อง มีความชัดเจนในบันทึกข้อตกลงร่วมกันของ อบท. ที่เป็นภาคีคือ มีการกำหนดระยะเวลาในบันทึกข้อตกลง ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ นำมาสู่งานในหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพอย่างชัดเจน และการทำงานไม่มีเวลาราชการเพราะงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะมีกำลังเวรยามเฝ้าระวังเหตุในแต่ละท้องถิ่นพร้อมรับมือตลอด 24 ชั่วโมง และให้ติดต่องานหรือแผนงานต่อ ส.อบจ.ในท้องที่ เพื่อจะได้ติดต่อให้ออกปฏิบัติงานได้ทันที ให้การสนับสนุนเครื่องจักรในการบรรเทาสาธารณภัย (ขณะเกิดภัย) และการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสะดวกต่อการปฏิบัติงาน และใช้เวทีของการประชุมคณะกรรมการประสานแผนระดับอำเภอและระดับจังหวัด สะท้อนสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยอบจ.ต้องเป็นเจ้าภาพในการจัดการด้านการส่งเสริมโครงการเพื่อบูรณาการการมีส่วนร่วมด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและความสงบเรียบร้อย กรณีเกิดสาธารณภัย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสานงานกับอำเภอเพื่อให้มีการประกาศภัยพิบัติในพื้นที่อย่างรวดเร็ว เพื่ออบจ.จะได้นำประกาศภัยพิบัตินั้นมาสนับสนุนด้านงบประมาณและสิ่งของจำเป็นได้ทันเวลาแก่ผู้ประสบภัย เช่น ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญว่า “...ควรมีการจัดกิจกรรมสร้างความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการและมีวัฒนธรรมการทำงานที่สอดคล้องกัน รวมทั้งพลเรือนจาก อบต. มีความสัมพันธ์กันจะทำให้งานขับเคลื่อนได้ง่าย เกิดความผูกพันทั้งในเชิงพื้นที่และในเชิงบุคคลการมีปฏิสัมพันธ์เช่นนี้เป็นการต้ออย่างยิ่งต่อลักษณะงานที่ไม่เป็นทางการ...จัดให้มีการอบรมภาคประชาชนและผู้นำท้องถิ่น เพื่อเพิ่มศักยภาพให้ดีขึ้นภายในชุมชน และจัดกิจกรรมให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมและมีความสามัคคีภายในชุมชน...” สอดคล้องกับผลการศึกษาของสุทธิเกียรติ อังกาบฤทธิ์ (2559) เรื่อง การเมืองท้องถิ่นกับความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่พบว่า การเข้ามามีมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นที่ส่งผลต่อการริเริ่มความร่วมมือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนความร่วมมือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในท้องถิ่น ในการประเมินผลการร่วมมือเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นที่มีส่วน สำคัญต่อการส่งเสริม

สนับสนุน และขับเคลื่อนให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นดำเนินไปจนประสบ ความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพและ เกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรม

### 3.4 แนวทางการส่งเสริมความร่วมมือด้านการป้องกันและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

แนวทางการส่งเสริมความร่วมมือด้านการป้องกันและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม พบว่า การทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ มีการจัดกิจกรรม ป้องกันยาเสพติดผ่านการรณรงค์เผยแพร่ประชาสัมพันธ์เรื่องโทษของยาเสพติด มีความเชื่อมโยงกับการทำ กิจกรรมผ่านสถานศึกษาท้องถิ่นในการป้องกันปัญหาเสพติด ส่วนกิจกรรมด้านการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม พบว่า การติดตามดูแลผู้เสพยาเสพติด/ผู้ติดยาเสพติด การจัดกิจกรรมบำบัด การรักษาฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ยังขาดความร่วมมือในการจัดการปัญหา เนื่องจากเป็นเรื่องที่เสี่ยงต่อความปลอดภัยในการทำหน้าที่ และในขณะเดียวกันผู้ปกครองท้องถิ่นหรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็มีข้อมูลที่ต้องรายงานผู้บังคับบัญชา การทำงานในระดับพื้นที่ที่มีชุมชนเข้มแข็งมีบทบาทการ ประสานงานกันในระดับพื้นที่น้อย และอาจทำงานในลักษณะแยกส่วนระหว่างท้องถิ่นและท้องที่ การทำงานที่ สอดประสานกันมีทั้งที่เป็นไปได้ในบางพื้นที่และเป็นเพียงบางคดีในบางพื้นที่ ซึ่งระเบียบหรือกฎหมายไม่ เอื้ออำนวยในระดับท้องถิ่น ไม่ชัดเจนในการทำงานด้านยาเสพติด และบางพื้นที่ไม่ต้องการทำหน้าที่เหล่านี้ เพราะมักจะให้ถือเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ และขาดงบประมาณสนับสนุนจากฝ่ายนโยบาย เช่น ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญว่า “...ควรมีการสร้างความตระหนักและเข้าไปมีส่วนร่วมกับผู้ปกครองท้องถิ่นใน การแก้ไขปัญหา สอดส่องดูแลร่วมกับท้องที่ ท้องถิ่น และอบจ.ควรจัดให้มีฝึกอบรมและจัดสรรงบประมาณให้ อบต.เกี่ยวกับความรู้และรณรงค์ถึงอันตรายของยาเสพติด ให้เข้าถึงผู้ติดยาเสพติดและให้เข้ารับการบำบัด ให้ โอกาสในสังคมของผู้ที่ติดยาเสพติดหลังจากบำบัด...” สอดคล้องกับ ชัชวรินทร์ ตันติเวชวานิชย์ (2559) ที่ว่า การร่วมมือที่ไม่จำกัดเฉพาะเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสถาบันการปกครองของรัฐระดับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ยังสามารถรวมถึง การเข้าร่วมของภาคส่วนอื่นได้อีกด้วย อาทิ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐอื่น ๆ เป็นต้น ความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อ จัดบริการสาธารณะปรากฏอย่างแพร่หลายในต่างประเทศ รวมทั้งในประเทศไทยบางพื้นที่ ซึ่งอาจ เกิดจาก การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกันของภาครัฐส่วนกลาง เช่น กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น หรือ หน่วยงานต่าง ๆ

ข้อเสนอแนะ

#### 1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ควรจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาจังหวัด และควรเป็น เจ้าภาพหลักในการประสานความร่วมมือและให้การสนับสนุน เพื่อจัดทำแผน งบประมาณตามที่ อบต.ร้องขอ ตามความจำเป็น โดยให้ความสำคัญกับฝ่ายท้องถิ่นของแต่ละอำเภอ เพื่อแก้ไขปัญหาทุกด้านให้เกิดรูปธรรม

#### 2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาเรื่อง ความระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภออื่น ของจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อได้ข้อมูลครบถ้วนมากยิ่งขึ้น และมีลักษณะเชิงเปรียบเทียบ และควรมีการสำรวจความคิดเห็นของ ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับความร่วมมือดังกล่าว เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนา ความร่วมมือให้เกิดต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). *คู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. ดันเมื่อ 18 ธันวาคม 2565, จาก [WWW.dlo.go.th/work/e-book](http://WWW.dlo.go.th/work/e-book)
- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชัชวรินทร์ ดันติเวชวานิชย์. (2559). *ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการบริการสาธารณะ กรณีศึกษาพื้นที่ภาคตะวันออก*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณัฐภัทร์ สัมฤทธิ์. (2556). *บทบาทหน้าที่และความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด*. เอกสารนำเสนอในการประชุมหาตใหญ่วิชาการ ครั้งที่ 4, วันที่ 10 พฤษภาคม 2556, มหาวิทยาลัยหาดใหญ่.
- ดนุวัต สุวรรณวงศ์ และคณะ. (2560). *สภาพปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาความร่วมมือในการ จัดบริการสาธารณะ ระหว่างเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่*. เอกสารนำเสนอในการประชุม หาตใหญ่วิชาการระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 8, วันที่ 22 มิถุนายน 2560, มหาวิทยาลัย หาดใหญ่.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528. *ราชกิจจานุเบกษา*, 122(115), 1-33.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขฉบับที่ 14). *ราชกิจจานุเบกษา*, 136(50ก), 164-176.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540. *ราชกิจจานุเบกษา*, 136(50ก), 130-164.
- ลลิตา ปวะบุตร. (2553). *การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาล ตำบลสันปูเลย อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่*. การค้นคว้าอิสระศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า. (2550). *ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น: รูปแบบและความเป็นไปได้*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- วิมล ชาตะมีนา, วชิรา วราศรัย และ รุ่งทิพย์ จินดาพล. (2551). *รายงานวิจัย เรื่อง ปัจจัยแห่งความสำเร็จใน การบริหารจัดการและดำเนินโครงการของอบจ.แพร่และอบจ.พิษณุโลก*. สำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัย.
- สุทธิเกียรติ อังกาบบุรณะ. (2559). *การเมืองท้องถิ่นกับความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะ*. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เสาวลักษณ์ ปิติ. (2556). *แนวทางในการหารูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ศึกษา กรณีการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร มหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.