

# คำนำ

การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวได้ว่า มีลักษณะที่หลากหลาย ครอบคลุมภารกิจต่าง ๆ ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งในสภาพความเป็นจริงนั้น คุณภาพของการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งยังคงมีความแตกต่างกันและเหลื่อมล้ำกันอยู่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังไม่สามารถดำเนินการในภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ กอปรกับยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

จากมูลเหตุดังกล่าว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงได้ร่วมมือกับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น หรือองค์การ JICA จัดทำโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ภายใต้การสนับสนุนทางวิชาการจากคณะที่ปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งจัดทำคู่มือเพื่อเป็นแนวทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะนำรูปแบบดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินการกิจกรรมร่วมกัน ทั้งนี้คู่มือดังกล่าวจะได้รับการจัดทำขึ้นโดยตระหนักถึงสภาพแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อความร่วมมือในทางปฏิบัติ โดยเป็นผลมาจากการทดลองในพื้นที่นำร่องโครงการฯ ใน 3 ภารกิจหลัก ได้แก่ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการโครงสร้างพื้นฐาน และการบริหารจัดการขยะ

โครงการดังกล่าวมีระยะเวลาดำเนินการทั้งสิ้น 3 ปี โดยจะผลิตคู่มือสำหรับการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน จำนวน 2 ฉบับ โดยฉบับแรกจะเน้นเกี่ยวกับการอธิบายถึงขั้นตอนการจัดตั้ง การจัดทำรายละเอียดของบันทึกข้อตกลง การจัดทำแผนการดำเนินงานขององค์กรความร่วมมือ และการบริหารงบประมาณ เป็นอาทิ และฉบับที่สองจะเน้นถึงผลกระทบ ปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ จากการจัดความร่วมมือในรูปแบบดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอแนะรูปแบบความร่วมมืออื่น ๆ ที่จะมีประโยชน์สำหรับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในขณะนี้ คู่มือในการจัดบริการสาธารณะฉบับที่หนึ่งได้ดำเนินการเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว  
ซึ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่า คู่มือการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับนี้จะเป็น  
ประโยชน์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อ  
ประชาชน อันเป็นเป้าหมายสูงสุดต่อไป



(นายสมพร ใช้บางยาง)

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

# คำนำ

การจัดทำคู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายแนวทางการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น โดยนำเสนอแนวทางการปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะเผชิญกับปัญหาที่จะเกิดในอนาคต ซึ่งทางโครงการฯ ตระหนักดีว่า การจัดการกับปัญหาในพื้นที่กว้างหรือแม้กระทั่งการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยลำพังก็ตามเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก ดังนั้นจึงควรมีแนวทางในการจัดการตั้งแต่บัดนี้เพื่อรองรับกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

เนื้อหาของคู่มือเล่มนี้จะเขียนให้เข้าใจง่ายเพื่อให้เหมาะแก่การนำไปใช้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ จะมีการแนบตัวอย่างเพื่อใช้เป็นมาตรฐานการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกใช้รูปแบบและภารกิจในการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสมของพื้นที่ โดยวัตถุประสงค์ดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับ “แนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง” ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนตามความเหมาะสมของพื้นที่ของตน

ทางโครงการฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ทั้งในแง่การเพิ่มขึ้นของทรัพยากรการบริหาร รวมถึงสถานการณ์ปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดค่านิยมและวิถีปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีขึ้นต่อไป

ท้ายที่สุดนี้ ทางโครงการฯ หวังว่าคู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นประโยชน์ในแง่การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มากนักน้อย

平山 悠一  
(นายสุทธิ อีรายามะ)

ผู้เชี่ยวชาญองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น

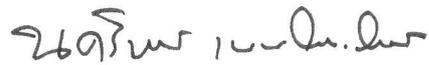
# คำนำ

การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกัน โดยการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นขึ้นมานั้น นับเป็นแนวทางการปฏิบัติที่ได้รับการยกย่องเป็นอย่างสูงในฐานะเป็นแนวทางที่มีอารยะตามหลักการปกครองตนเองแบบประชาธิปไตยของพลเมือง และในประการสำคัญ แนวทางดังกล่าวเป็นสิ่งที่มีการกระทำกันอย่างแพร่หลายในประเทศที่พัฒนาแล้ว ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดกรณีหนึ่ง ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีการบริหารจัดการบริการสาธารณะในท้องถิ่นร่วมกันอย่างเป็นทางการในรูปของ “สหการท้องถิ่น” และ “สหการภาค” เป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ดี สำหรับในกรณีของประเทศไทย แนวทางการบริหารจัดการบริการสาธารณะร่วมกันอย่างเป็นทางการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจกล่าวได้ว่า เป็นแนวทางที่ไม่ใคร่เป็นที่รู้จักมักคุ้นสำหรับผู้บริหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก แม้ว่าในทางการปฏิบัติแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้มีการร่วมมือกันจัดทำภารกิจของท้องถิ่นในบางระดับ เช่น การขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงในการดับเพลิงในพื้นที่ของตน เป็นต้น แต่นั่นก็เป็นเพียงความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเต็มใจให้ความร่วมมือเมื่อมีการร้องขอมาเป็นครั้งเป็นคราว

หนังสือคู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล่มนี้ มีความสำคัญอย่างยิ่งในอันที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ได้มีโอกาสทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการจัดการบริการสาธารณะในท้องถิ่นร่วมกันอย่างเป็นทางการ อันจะนำไปสู่การจุดประกายความคิดริเริ่มให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้หันมาร่วมกันจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเพิ่มมากขึ้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจมีข้อจำกัดในการดำเนินการอยู่แล้วในเวลานี้ แต่เมื่อมีการร่วมมือกันในการบริหารจัดการแล้ว เป็นเรื่องที่น่าเชื่อว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เองจะได้รับประโยชน์ รวมทั้ง ประชาชนในท้องถิ่นเองก็จะได้รับประโยชน์มากกว่าเป็นทวีคูณ ไม่ว่าจะเป็นคุณภาพของการบริการสาธารณะที่ควรจะมีดีขึ้น ความสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการควรจะมีรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณให้มีความคุ้มค่าเพิ่มมากขึ้น

ควรกล่าวด้วยว่า หนังสือคู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล่มนี้ นับเป็นผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือของหลายฝ่าย ประกอบด้วย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น ตลอดจนผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นำร่องทั้ง 3 แห่ง ฉะนั้น คณะที่ปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขอแสดงความชื่นชมและขอขอบคุณในความร่วมมือร่วมใจของบุคคลทุกส่วนและทุกฝ่ายที่ได้มีส่วนช่วยให้แนวทางการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบมีความร่วมมือกันในประเทศไทย มีการพัฒนาและก้าวหน้าอีกขั้นหนึ่ง แม้ว่าจะเป็นการพัฒนาในก้าวเล็ก ๆ โดยที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขกฎหมายท้องถิ่นและยังไม่ได้มีการปรับปรุงระบบโครงสร้างของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมืออย่างเป็นทางการขึ้นในห้วงเวลานี้ก็ตาม



(รองศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

คณะที่ปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์