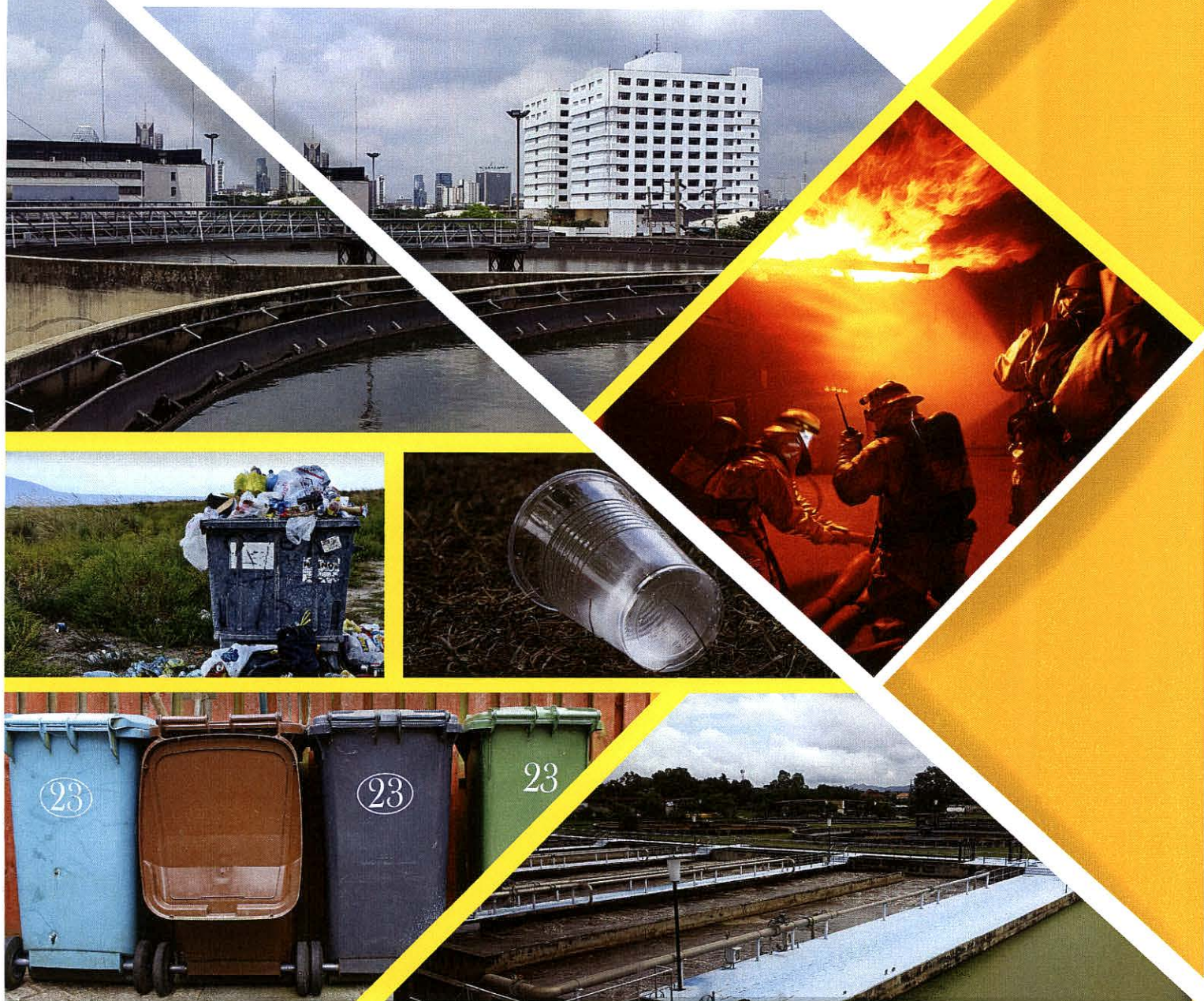




รายงานผลการพิจารณาคีตกษา

เรื่อง สหการกับการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น

ของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



สำนักกรรมการ ๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

**รายนาม
คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถาบันบัญญัติแห่งชาติ**



พลโท ชาญชัย ภูทอง
ประธานคณะกรรมการ



นายชาญวิทย์ วสยางกูร
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่หนึ่ง



นายบัญญัติ จันทน์เสนาะ
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สอง



พลเอก พิรุณ แฉ้วพลสง
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สี่



พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ
เลขาธิการคณะกรรมการ



พลเอก กิตติ อินทสร
โฆษกคณะกรรมการ



พลเอก เทพพงศ์ ทิพยจันทร์
รองโฆษกคณะกรรมการ



ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



ศาสตราจารย์นิสดารัก เวชยานนท์
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



นายสมศักดิ์ โชติรัตนศิริ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



พลเอก ไตรรัตน์ รังคะรัตน์
กรรมการ



พลตรี กลชัย สุวรรณบูรณ์
กรรมการ



พลเอก ไพเชยนต์ คำตันเจริญ
กรรมการ



พลเอก อักษรา เกิดผล
กรรมการ



พลเอก ชาตอุดม ติตละสิริ
กรรมการ



นายปรีชา บัววิรัตน์เลิศ
กรรมการ



นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์
กรรมการ



พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์
กรรมการ



พลโท ณรงค์พันธ์ จิตต์แก้วแท้
กรรมการ



พลโท ธรรมบุญ วิถี
กรรมการ



นายวิทยา ผิวผ่อง
กรรมการ



พลเอก สุภรัตน์ พัฒนาวิสุทธิ์
กรรมการ



พลอากาศเอก สุรศักดิ์ ทุ่งทอง
กรรมการ



พลเอก ธนเกียรติ ขอบชื่นชม
กรรมการ

รายนาม
คณะกรรมการด้านการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป



นายชาญวิทย์ วสียงกูร
ประธานคณะกรรมการ



นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์
รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง



พลเอก ชาติอุดม ติตตะสิริ
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง



นายทอง ตันติธีรวิทย์
อนุกรรมการ



นายธรรมบุญ แก้วคำ
อนุกรรมการ



นายนันท์วัฒน์ สามารถ
อนุกรรมการ



นายบุญเกียรติ เย็นสุขจิตต์
อนุกรรมการ



นายพงษ์ศักดิ์ กวีนันท์ชัย
อนุกรรมการ



พลตรี วีระศักดิ์ นาทะสิริ
อนุกรรมการ



นายสุเมธ กลีบขจร
อนุกรรมการ



ผศ. อิศเรศ ศันสนีย์วิทย์กุล
อนุกรรมการ



นายภาสวัตม์ รอดคำดี
อนุกรรมการและเลขานุการ



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ สว (สนช)(กมธ๒) ๐๐๑๐/(ร ๔๑)

วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๒

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อ ๘๔ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ และข้อ ๒๒๑ ประกอบกับข้อ ๗๘ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติคณะหนึ่ง มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการพิจารณาขอหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การพัฒนาและส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแล การส่งเสริม และการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัดและประเทศโดยรวม รวมทั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยคณะกรรมการได้พิจารณาศึกษา เรื่อง สหการกับการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น ซึ่งกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. พลโท ชาญชัย ภูทอง

๒. นายชาญวิทย์ วสียงกูร

๓. นายบัญญัติ จันทน์เสนาะ

๔. พลเอก พิรุณ แผ้วพลสง

๕. พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ

๖. พลเอก กิตติ อินทสร

๗. พลเอก เทพพงศ์ ทิพยจันทร์

๘. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์

๙. ศาสตราจารย์นิสดารก์ เวชยานนท์

๑๐. นายสมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ

๑๑. พลเอก ไตรรัตน์ รังคะรัตน์

๑๒. พลตรี กลชัย สุวรรณบุรณ์

๑๓. พลเอก ไพชยนต์ คำทันเจริญ

๑๔. พลเอก อภิษรา เกิดผล

๑๕. พลเอก ชาทอุดม ติตถะศิริ

๑๖. นายปรีชา บัววิรัตน์เลิศ

๑๗. นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์

๑๘. พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์

๑๙. พลโท ณรงค์พันธ์ จิตต์แก้วแท้

๒๐. พลโท ธรรมบุญ วิถี

ประธานคณะกรรมการ

รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง

รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง

รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่

เลขานุการคณะกรรมการ

โฆษกคณะกรรมการ

รองโฆษกคณะกรรมการ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการ

กรรมการ

กรรมการ

กรรมการ

กรรมการ

กรรมการ

กรรมการ

กรรมการ

กรรมการ

กรรมการ

กรรมการ

๒๑. นายวิทยา ผิวผ่อง	กรรมธิการ
๒๒. พลเอก ศุภรัตน์ พัฒนาวิสุทธิ์	กรรมธิการ
๒๓. พลอากาศเอก สุรศักดิ์ ทุ่งทอง	กรรมธิการ
๒๔. พลเอก ธนเกียรติ ขอบชื่นชม	กรรมธิการ

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง สหการกับการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อ ๙๖ ประกอบกับข้อ ๙๗ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบและนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

(ลงชื่อ) พลโท ชาญชัย ภูทอง
(ชาญชัย ภูทอง)

ประธานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวศิริวรรณ อุทัยราช)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน

ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น

สำนักกรรมธิการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๘ - ๙

โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๙

ปนัดดา พิมพ์
ปฏิมา/สมโภชน์ ทาน

รายงานผลการพิจารณาการศึกษา

เรื่อง สหकारกับการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น

ของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถาบันบัญญัติแห่งชาติ

ด้วยในคราวประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๗ วันพฤหัสบดีที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ ที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติตั้งคณะกรรมการการสามัญประจำสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อ ๘๕ แห่งข้อบังคับการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ และข้อ ๒๒๑ ประกอบกับ ข้อ ๗๘ แห่งข้อบังคับการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถาบันบัญญัติแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการการสามัญประจำสมานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะหนึ่ง มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การพัฒนาและส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหาร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแล การส่งเสริม และการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมาย ว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัดและประเทศโดยส่วนรวม รวมทั้งการปกครอง ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยคณะกรรมการได้พิจารณาศึกษา เรื่อง สหकारกับการจัดบริการสาธารณะ ของท้องถิ่น ซึ่งกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| ๑. พลโท ชามูชัย ภูทอง | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. นายชาญวิทย์ วสยางกูร | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายบัญญัติ จันทน์โสณะ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายสุธรรม พันธุ์ศักดิ์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. พลเอก พิรุณ แผ้วพลสง | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่ |
| ๖. พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ | เลขานุการคณะกรรมการ |
| ๗. พลเอก กิตติ อินทสร | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๘. พลเอก เทพพงศ์ ทิพยจันทร์ | รองโฆษกคณะกรรมการ |
| ๙. พลเอก ธีรชัย นาควานิช | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๐. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๑. ศาสตราจารย์นิสตาร์ เวชยานนท์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๒. นายสมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๓. พลเอก ศิริชัย ดิษฐกุล | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๔. พลเอก ไตรรัตน์ รังคะรัตน์ | กรรมการ |
| ๑๕. พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม | กรรมการ |
| ๑๖. พลตรี กลชัย สุวรรณบุรณ์ | กรรมการ |
| ๑๗. พลเอก ไพชยนต์ คำตันเจริญ | กรรมการ |
| ๑๘. พลเอก อัครา เกิดผล | กรรมการ |
| ๑๙. พลเอก ชาทอุตม ติตถะสิริ | กรรมการ |
| ๒๐. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ | กรรมการ |
| ๒๑. นายปรีชา บัววิรัตน์เลิศ | กรรมการ |

๒๒. นายนิรวิชัย ปุณณกันต์	กรรมาธิการ
๒๓. พลโท อภิรัชต์ คงสมพงษ์	กรรมาธิการ
๒๔. นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร	กรรมาธิการ
๒๕. พลเอก มารุต ป็ชโชตะสิงห์	กรรมาธิการ
๒๖. รองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน	กรรมาธิการ

อนึ่ง พลเอก มารุต ป็ชโชตะสิงห์ นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร รองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน และพลเอก ศิริชัย ดิษฐกุล ได้ขอลาออกจากตำแหน่งกรรมาธิการในคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ ตามลำดับ

ต่อมา นายสุธรรม พันธุ์ศักดิ์ ได้พ้นจากตำแหน่งกรรมาธิการตามข้อบังคับการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐๔ (๒) เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และพลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ ได้ขอลาออกจากตำแหน่งกรรมาธิการในคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๙

ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๘/๒๕๕๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้มีมติตั้งกรรมาธิการสามัญในคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๕ ประกอบข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๘๔ วรรคสอง ประกอบไปด้วย พลโท ณรงค์พันธุ์ จิตต์แก้วแท้ พลโท ธรรมบุญ วิถี นายวิทยา ผิวผ่อง พลเอก สุภรัตน์ พัฒนาวิสุทธิ์ และพลอากาศเอก สุรศักดิ์ พุ่งทอง

จากนั้น ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๐ วันพฤหัสบดีที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ที่ประชุมได้มีมติตั้ง พลเอก ธนเกียรติ ชอบชื่นชม เป็นกรรมาธิการแทนตำแหน่งที่ว่าง ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐๕

ต่อมา พลเรือเอก ยุทธนา ทึกผลงาม ได้พ้นจากตำแหน่งกรรมาธิการตามข้อบังคับการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๙๙ (๒) เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๑ ซึ่งปัจจุบันกรรมาธิการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. พลโท ชาญชัย ภูทอง	ประธานคณะกรรมการ
๒. นายชาญวิทย์ วสียงกูร	รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายบัญญัติ จันทน์เสนา	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
๔. พลเอก พิรุณ แฉ้วพลสง	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่
๕. พลเอก สุภวุฒิ อุตมะ	เลขาธิการคณะกรรมการ
๖. พลเอก กิตติ อินทสร	โฆษกคณะกรรมการ
๗. พลเอก เทพพงศ์ ทิพยจันทร์	รองโฆษกคณะกรรมการ
๘. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๙. ศาสตราจารย์นิสตาภัก เวชยานนท์	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๐. นายสมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๑. พลเอก ไตรรัตน์ รั้งคะรัตน์	กรรมาธิการ

๑๒. พลตรี กลชัย สุวรรณบุรณ	กรรมการ
๑๓. พลเอก ไพชยนต์ คำทันเจริญ	กรรมการ
๑๔. พลเอก อักษรา เกิดผล	กรรมการ
๑๕. พลเอก ชาดอุดม ติตถะสิริ	กรรมการ
๑๖. นายปรีชา บัววิรัตน์เลิศ	กรรมการ
๑๗. นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์	กรรมการ
๑๘. พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์	กรรมการ
๑๙. พลโท ณรงค์พันธ์ จิตต์แก้วแท้	กรรมการ
๒๐. พลโท ธรรมบุญ วิถี	กรรมการ
๒๑. นายวิทยา ผิวผ่อง	กรรมการ
๒๒. พลเอก ศุภรัตน์ พัฒนาวิสุทธิ	กรรมการ
๒๓. พลอากาศเอก สุรศักดิ์ ทุ้งทอง	กรรมการ
๒๔. พลเอก ธนเกียรติ ชอบชื่นชม	กรรมการ

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษา เรื่อง สหการกับการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อ ๙๖ ประกอบกับข้อ ๙๗ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนี้

๑. การดำเนินงานของคณะกรรมการ

คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าว โดยมีมติตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง คือ คณะอนุกรรมการด้านการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านนโยบาย ระบบกฎหมาย บุคลากร การเงิน และการบริหารจัดการ ตลอดจนรูปแบบของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม ทั้งนี้ ตามข้อ ๙๑ วรรคสี่ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ และข้อ ๒๒๑ ประกอบกับ ข้อ ๘๖ วรรคสี่ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยอนุกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑) นายชาญวิทย์ วสยางกูร	ประธานคณะอนุกรรมการ
๒) นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์	รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓) พลเอก ชาดอุดม ติตถะสิริ	รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง
๔) นายทนง ตันติธีรวิทย์	อนุกรรมการ
๕) นายธรรมบุญ แก้วคำ	อนุกรรมการ
๖) นายนันท์วัฒน์ สามารถ	อนุกรรมการ
๗) นายบุญเกียรติ เย็นสุขจิตต์	อนุกรรมการ
๘) นายพงษ์ศักดิ์ กวีนนท์ชัย	อนุกรรมการ
๙) พลตรี วีระศักดิ์ นาทะสิริ	อนุกรรมการ

- ๑๐) นายสุเมธ กลีบขจร อนุกรรมการ
 ๑๑) ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิศเรศ ศันสนีย์วิทยกุล อนุกรรมการ
 ๑๒) นายภาสวัฒน์ รอดคำดี อนุกรรมการและเลขานุการ

ที่ปรึกษาคณะกรรมการ ประกอบด้วย

- ๑) พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
 ๒) พลตรี กลชัย สุวรรณบูรณ์ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
 ๓) นายวิทยา ผิวผ่อง ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
 ๔) นายประดิษฐ์ ยมนานนท์ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
 ๕) พลโท เกกศักดิ์ เครือหงส์ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
 ๖) นายสมเกียรติ ตันท์สวัสดี ที่ปรึกษาคณะกรรมการ

๒. วิธีการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ

๒.๑ จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ จำนวน ๓๘ ครั้ง

๒.๒ การเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลข้อเท็จจริง

๒.๒.๑ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ

- ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
และสมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติ

๒.๒.๒ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (๑) นางสาวพิมพ์นารา บัวเกิด ผู้อำนวยการส่วนกระจายอำนาจ
ด้านการเงินการคลัง

- (๒) นางสาวอภิรดี ประเสริฐฤทธิ ผู้อำนวยการส่วนนิติการ

๒.๒.๓ สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย

- (๑) Mr. Hisao Horikoshi ที่ปรึกษาแผนกการเมือง
 (๒) Mr. Yasunari Ueno เลขานุการเอก

๒.๒.๔ กรมที่ดิน

- นายวิรัตน์ สายลิม ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ

๒.๓ คณะอนุกรรมการได้จัดเสวนาและรับฟังความคิดเห็น จำนวน ๑ ครั้ง ดังนี้

- โครงการเสวนาและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “ร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบสหการ” ระหว่างวันที่ ๑๐ – ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ณ โรงแรมการ์เด็นท์ ซีวิว รีสอร์ท พัทยา อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี

๒.๔ คณะอนุกรรมการได้เดินทางไปศึกษาดูงาน จำนวน ๒ ครั้ง ดังนี้

๒.๔.๑ ศึกษาดูงานและรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการบริหารจัดการน้ำแบบยั่งยืน (หินโงมโมเดล) ระหว่างวันที่ ๑ – ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ณ อำเภอเมืองหนองคาย อำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย

๒.๔.๒ ศึกษาดูงานและรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับระบบการปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร ในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๑ ณ สถานเอกอัครราชทูตสหราชอาณาจักรประจำประเทศไทย

๒.๕ คณะกรรมการได้เดินทางไปเยือนและประชุมทวิภาคี จำนวน ๑ ครั้ง ดังนี้

- เดินทางไปเยือนและประชุมทวิภาคี ณ ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ ๑๐ - ๑๗ มกราคม ๒๕๖๒ โดยได้หารือในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานและความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการป้องกันและระงับอัคคีภัย

๓. ที่ประชุมคณะกรรมการได้แต่งตั้ง นางสาวศิริวรรณ ฤกษ์วิสาห์ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน สำนักกรรมการ ๒ ทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ ตามข้อ ๙๑ วรรคสาม แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ และข้อ ๒๒๑ ประกอบกับข้อ ๘๖ วรรคสาม แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

๔. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการขอรายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง สหการกับการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น โดยคณะกรรมการได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ดำเนินการพิจารณาศึกษารายละเอียดของเรื่องดังกล่าว

ในการจัดทำรายงาน คณะกรรมการได้พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการด้วยความละเอียดรอบคอบแล้ว และได้มีมติให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าว โดยถือเป็นรายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ

จากการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการจึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาพร้อมด้วยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ โดยมีรายละเอียดตามรายงานท้ายนี้ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณา หากสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาศึกษาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ขอให้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและดำเนินการตามแต่จะเห็นสมควรต่อไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป

พลเอก

(ศุภวุฒิ อุตมะ)

เลขานุการคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คำนำ

การปกครองท้องถิ่นของไทยถึงแม้จะมีความพยายามในการสร้างและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมาอย่างยาวนาน แต่เหมือนความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะจะไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าไรนัก

คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวจึงได้พิจารณาหาแนวทางสร้างและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะ เป็นแนวทางที่จะช่วยให้ภารกิจโดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่อไปได้ ก่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรให้มีการทบทวนรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของสหการ เพราะเป็นรูปแบบที่มีกฎหมายบัญญัติและรองรับ สามารถนำมาประยุกต์ให้เข้ากับสถานการณ์ในปัจจุบัน และนำไปสู่การปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ทั้งนี้ คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น หวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอของรายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่มีความสนใจที่จะศึกษาเรื่องดังกล่าว

คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	(ก-ค)
การศึกษาแนวทางการจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	
๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. ปัญหาของสหการในประเทศไทย	๓
๓. ความหมายของสหการ	๕
๔. องค์ประกอบของความเป็นสหการ	๖
๕. ความสำคัญของสหการ	๗
๖. รูปแบบและวิธีการดำเนินการของสหการ	๙
๗. แนวทางความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะในต่างประเทศ	๑๒
๑. ประเทศอังกฤษ	๑๒
๒. ประเทศฝรั่งเศส	๑๘
๓. ประเทศญี่ปุ่น	๒๔
๔. สรุปผลการเดินทางไปเยือนและประชุมทวิภาคี ณ ประเทศญี่ปุ่น	๒๘
๘. กรณีศึกษาเพื่อการจัดตั้งสหการในประเทศไทย	๓๕
๑. การบริหารจัดการน้ำเสียเมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง	๓๕
๒. การบริหารจัดการน้ำเสียคลองแม่ข่า จังหวัดเชียงใหม่	๓๖
๓. การบริหารจัดการน้ำแบบยั่งยืน (หินโงมโมเดล) จังหวัดหนองคาย	๓๗
๙. สรุปผลการเสวนาและรับฟังความคิดเห็น	๓๙
๑๐. สรุปผลการพิจารณาศึกษา	๔๗
๑๑. ข้อเสนอแนะ	๕๐
บรรณานุกรม	๕๓
ภาคผนวก	๕๕
ภาคผนวก ก ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	๕๗
ภาคผนวก ข ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	๖๑
ภาคผนวก ค ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	๖๕
ภาคผนวก ง ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	๖๙
ภาคผนวก จ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	๗๓
ภาคผนวก ฉ ร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งสหการ พ.ศ.	๗๗

บทสรุปผู้บริหาร

การศึกษาแนวทางการจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางในการสร้างและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่ใกล้ชิดและเข้าถึงประชาชนที่จะสามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทัน่วงที่คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากหลักคิดในเรื่องการกระจายอำนาจและแนวคิดที่ว่าปัญหาหรือความต้องการเกิดขึ้นที่ใดคนในพื้นที่นั้นย่อมเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจและสามารถหาแนวทางในการตอบสนองปัญหาและความต้องการต่าง ๆ เหล่านั้นได้ดีกว่าบุคคลหรือหน่วยงานอื่น ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสหการเป็นองค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดจากการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติบุคคลมหาชนอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการจัดองค์กรและการแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ในนามของสหการเอง เพื่อเป็นแนวทางในการนำมาประยุกต์ใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

สรุปผลการศึกษาแนวทางการจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

๑. ความหมาย “สหการ”

สหการ หมายถึง “การร่วมมือกัน” สหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความหมายว่า “องค์การที่จัดตั้งขึ้นจากการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่สองหน่วยปกครองขึ้นไปหรือหน่วยงานของรัฐอื่น โดยมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น”

๒. กฎหมายเกี่ยวกับสหการ

๒.๑ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง “ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้น เรียกว่า สหการมีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย”

๒.๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๙๕ “ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครกรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี”

(ข)

๒.๓ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๖๔ “เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดตั้งองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้”

๓. องค์ประกอบของสหการ

๓.๑ สหการมีสถานะเป็นนิติบุคคล

๓.๒ สหการเกิดจากความร่วมมือกันขององค์การตั้งแต่สององค์การขึ้นไป

๓.๓ สหการจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

๔. ความสำคัญของสหการ

๔.๑ สหการทำให้การจัดทำบริการสาธารณะมีความคล่องตัว

๔.๒ สหการทำให้เกิดการร่วมทุนในการจัดทำบริการสาธารณะ

๔.๓ สหการสามารถบริหารงบประมาณของหน่วยงานเองได้

๔.๔ การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๕ การประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale)

๕. ปัญหาการจัดตั้งสหการของไทย

๕.๑. ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งสหการ

๕.๒. กฎหมายของเทศบาลให้จัดตั้งสหการเฉพาะเทศบาลกับเทศบาลเท่านั้น อีกทั้งที่ผ่านมาเทศบาลแต่ละแห่งก็ไม่มีอาณาเขตที่ติดต่อกันเลยจึงเป็นอุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งสหการร่วมกันได้

๕.๓. ปัจจัยภายในท้องถิ่น

(๑) การร่วมมือกันจัดตั้งสหการคือการตั้งนิติบุคคล อาจทำให้ความรับผิดชอบ ความสำคัญ อำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยลงไป

(๒) งบประมาณไม่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะ หากมีการจัดตั้งสหการ อาจจะเป็นภาระทางด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก

๕.๔ ปัญหาจากรัฐบาล เนื่องจากในปัจจุบันการจัดตั้งสหการจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพร้อมหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลการจัดตั้งสหการย่อมทำไม่ได้

๖. สรุปผลการพิจารณาศึกษา

๖.๑ สหการจะประสบความสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประชาชน ทั้งในส่วนของ การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมสนับสนุน ร่วมกำกับควบคุมตรวจสอบ ร่วมประเมินผล ร่วมรับผิดชอบและรับผิดชอบต่อด้วยกัน

๖.๒ สหการเป็นการจัดการแบบผสมผสานโดยรวมแนวความคิดการทำงานในรูปแบบเชิงหน้าที่ และในรูปแบบเชิงพื้นที่เข้าไว้ด้วยกัน ไม่ทำให้ความเป็นท้องถิ่นหรือการตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับท้องถิ่นเสียไป รวมถึงก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดและความคุ้มค่า ในการดำเนินการยิ่งขึ้น

๖.๓ สหการเป็นรูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่น ไม่ตายตัวและสามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้าง การจัดองค์กรและขนาดได้ตามความเหมาะสม อีกทั้งยังสามารถพัฒนา ขยายขนาด หรือยุบเลิกได้ตามความเหมาะสมของพันธกิจ ตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนที่เกิดขึ้นได้อย่างฉับไว

๖.๔ สหการสามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่ายกว่าการควบรวมหรือยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะเป็นการร่วมมือ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการควบรวมภารกิจเฉพาะเรื่อง มิได้มีผลกระทบต่อหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ ในการดำเนินการของสหการที่ได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้น

๖.๕ สหการจะเป็นจุดเริ่มต้นที่จะสามารถผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอาจสามารถนำไปสู่การควบรวมและลดจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้ในอนาคต

๗. ข้อเสนอแนะ

๗.๑ การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบสหการต้องตราไว้ในประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาให้ทันการ ณ ปัจจุบันจึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสหการ ดังนี้

- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

๗.๒ การจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปลี่ยนจากการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

๗.๓ ควรมีการดำเนินการเพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ และทัศนคติที่เหมาะสมแก่ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนในท้องถิ่นในการจัดตั้งและดำเนินการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบสหการ

การศึกษาแนวทางการจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

๑. หลักการและเหตุผล

ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่ใกล้ชิดและเข้าถึงประชาชนที่จะสามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากหลักคิดในเรื่องการกระจายอำนาจและแนวคิดที่ว่าปัญหาหรือความต้องการเกิดขึ้นที่ใด คนในพื้นที่นั้นย่อมเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ และสามารถหาแนวทางในการตอบสนองปัญหาและความต้องการต่าง ๆ เหล่านั้นได้ดีกว่าบุคคลหรือหน่วยงานอื่น

ถึงแม้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะมีประวัติการดำเนินการมาอย่างยาวนานอาจนับได้ตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๑) และการจัดตั้ง “สุขาภิบาลกรุงเทพฯ” ในเวลาต่อมาทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการจัดตั้ง “สุขาภิบาลท่าฉลอม” เป็นสุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรก ในปี ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘) นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นของไทย เป็นสัญลักษณ์ของการเริ่มต้นแนวคิดในการกระจายอำนาจและการมุ่งหวังให้เกิดการปกครองตนเองของท้องถิ่นขึ้น จึงมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้วันที่ ๑๘ มีนาคม ของทุกปีเป็นวันท้องถิ่นไทย แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่เป็นรูปแบบอย่างเช่นในปัจจุบันเริ่มต้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ใน หมวด ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๒ บัญญัติให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และต่อมาในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นปัจจุบันที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔

มาตรา ๒๔๙ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน”

ดังจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการบัญญัติและรับรองให้เป็นหน่วยจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ทั้งในส่วนที่รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และงบประมาณมาให้และในส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน ซึ่งนับเป็นการขยายบทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นอย่างมาก การขยายบทบาทดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้กล่าวมานั้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาตนเองทั้งในด้านขีดความสามารถ การงบประมาณ และบุคลากรเพื่อตอบสนองต่อภารกิจและสภาพแวดล้อมที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน

เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้บรรลุประสิทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทำให้ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตที่กว้างขวาง ทำให้ในหลายสถานการณ์ท้องถิ่นจะต้องเผชิญกับความยุ่งยาก สลับซับซ้อน และข้อจำกัดต่าง ๆ ในการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะจากภารกิจที่ไม่สามารถให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือแต่ละท้องถิ่นสามารถจัดการเองได้เพียงลำพัง ปัญหาที่มีขอบเขตครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ หรือภารกิจที่มีข้อจำกัดในด้านการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale)^{*} ที่หากมีการร่วมมือกันในการดำเนินภารกิจจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะที่ดียิ่งขึ้น จึงเป็นเหตุให้ทั้งนักวิชาการและนักปฏิบัติในปัจจุบันเล็งเห็นความสำคัญในการสร้างและส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการจัดบริการสาธารณะที่บรรลุประสิทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ร่วมสามทศวรรษที่ผ่านมาการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยถูกจำกัดและแบ่งแยกในเชิงของพื้นที่ ดังที่คนส่วนใหญ่จะคุ้นเคยกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามจำนวนจังหวัดของประเทศไทย หรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามตำบลที่มีอยู่ตามลักษณะการปกครองท้องที่และการบริหารส่วนภูมิภาคของไทย ถึงแม้จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งในระดับเทศบาลที่สามารถรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับเทศบาลด้วยตนเองและในระดับองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าด้วยกันได้สำเร็จ ทำให้หลุดพ้นจากความเคยชินตามปกติที่ยึดโยงกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้นั้นแต่ก็ยังมีจำนวนไม่มาก และไม่เพียงพอที่จะสามารถทำลายกำแพงฐานความคิดของการยึดโยงขอบเขตอำนาจและหน้าที่ที่จำกัดวงอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนได้ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างมากต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นนั้นได้ถูกบัญญัติและรับรองโดยกฎหมายในรูปแบบของการจัดตั้ง “สหการ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล

ดังปรากฏในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๘ วรรค ๑ ความว่า “ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้น เรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย” แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งสหการตามกฎหมายดังกล่าวซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากความไม่พร้อม การไม่เห็นประโยชน์ความสำคัญหรือจากฐานคติที่ยึดโยงกับหน่วยงานพื้นที่มากกว่าการบรรลุภารกิจดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น และขั้นตอนการจัดตั้งสหการตามกฎหมายทำได้ยากเพราะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและใช้เวลาดำเนินการนาน

^{*} การประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) คือ ความได้เปรียบจากจำนวนการผลิตที่มากขึ้น กล่าวคือ การที่ยังผลิตมากขึ้นแล้วทำให้ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยน้อยลง เนื่องจากการผลิตหรือการจัดทำบริการสาธารณะนั้น จะมีต้นทุนหลักอยู่สองส่วน คือ ต้นทุนคงที่และต้นทุนแปรผัน ซึ่งต้นทุนคงที่เป็นต้นทุนที่จะต้องจ่ายคงที่โดยไม่ขึ้นกับจำนวนที่ผลิต ตราบใดที่จำนวนการผลิตไม่เกินกว่าจำนวนความสามารถในการผลิตของต้นทุนคงที่นั้น ดังเช่น โรงเรียนหนึ่งหลังต้นทุนคงที่ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท สามารถรองรับการเรียนการสอนได้ ๑,๐๐๐ คน ขณะที่ต้นทุนแปรผันคือต้นทุนที่เพิ่มขึ้นตามจำนวนที่ผลิต ยิ่งผลิตมากต้นทุนก็ยิ่งสูงขึ้น ดังเช่นนักเรียน ๑ คนมีต้นทุนการผลิตแปรผัน ที่ ๑๐๐ บาท ดังนั้นหากโรงเรียนแห่งนี้ทำการเรียนการสอนนักเรียน ๑ คน จะมีต้นทุนในการผลิตคนละ ๑,๐๐๐,๑๐๐ บาท หากมีนักเรียน ๒ คน จะมีต้นทุนในการผลิตคนละ ๕๐๐,๑๐๐ บาท หากมีนักเรียน ๑,๐๐๐ คน จะมีต้นทุนในการผลิตคนละ ๑,๐๐๐ บาท หากแต่ว่ามีนักเรียน ๑,๐๐๑ คน จะมีต้นทุนการผลิตคนละ ๒,๐๐๑ บาท (ต้องสร้างโรงเรียนหลังที่ ๒ มูลค่าอีก ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท) ดังนั้น หากหน่วยการผลิตมีการบริหารจัดการต้นทุนและปริมาณการผลิตหรือการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมก็จะสามารถทำให้ได้รับประโยชน์จากการประหยัดต่อขนาดได้เป็นอย่างดี

๒. ปัญหาของสหการในประเทศไทย

ดังที่ได้ปรากฏแล้วว่า สหการ มีชื่อเสียงใหม่แต่เป็นสิ่งที่มียุอยู่และได้บัญญัติไว้แล้วในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายฉบับ แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่าได้นำสหการไปใช้ให้เกิดผลได้ทางคณะผู้จัดทำการศึกษาจึงได้ค้นคว้าหาสาเหตุที่เป็นอุปสรรคที่ทำให้สหการไม่ประสบความสำเร็จในการนำมาใช้กับท้องถิ่นไทย ประกอบกับจากการศึกษาและวิจัยส่วนหนึ่งของศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ อาจสรุปได้ว่าปัญหาของสหการในประเทศไทยประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

๑) กฎหมายไม่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งสหการ ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ท้องถิ่นบางท้องถิ่นจัดตั้งสหการ ซึ่งกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับ กล่าวคือ (๑) พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ (๒) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ (๓) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่มีบทบัญญัติในข้อใดที่เกี่ยวข้องกับสหการเลยแม้แต่น้อย

๒) กฎหมายของเทศบาลให้จัดตั้งสหการเฉพาะเทศบาลกับเทศบาลเท่านั้น การที่เทศบาลหนึ่งจะจัดตั้งสหการได้จะต้องร่วมมือกับเทศบาลอื่นเท่านั้น จะร่วมมือกับหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น กรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยา ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ไม่สามารถทำได้เพราะพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ไม่ได้ให้อำนาจไว้ อีกทั้งที่ผ่านมาเทศบาลแต่ละแห่งไม่มีอาณาเขตที่ติดต่อกันเลย จึงเป็นอีกอุปสรรคหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งสหการร่วมกันได้

๓) ปัญหาภายในท้องถิ่น

๓.๑) การร่วมมือกันจัดตั้งสหการคือการตั้งนิติบุคคล อาจทำให้เกิดความเข้าใจที่ว่าความรับผิดชอบ ความสำคัญ อำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยลงไป อำนาจจะหมดไป

๓.๒) งบประมาณไม่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีงบประมาณไม่เพียงพออยู่แล้ว หากมีการจัดตั้งสหการและต้องสนับสนุนทางการเงินให้แก่สหการอีก จะเป็นภาระทางด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งสหการได้

๔) ปัญหาจากรัฐบาล เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหการบัญญัติให้การจัดตั้งสหการจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ดังนั้นการจัดตั้งสหการขึ้นอยู่กับรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจอย่างแท้จริง เพราะรัฐบาลเป็นผู้ตราพระราชกฤษฎีกา แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพร้อมก็ตามหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลการจัดตั้งสหการย่อมทำไม่ได้

ถึงแม้ว่าความพยายามในการสร้างและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมาอย่างยาวนานและเหมือนจะไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก แต่ด้วยประสบการณ์ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมาในช่วงสามทศวรรษและสภาพการณ์ในปัจจุบันโดยเฉพาะปัญหาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งในหลายสถานการณ์และจากประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้เล็งเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะในหน่วยขนาดเล็กนั้นไม่สามารถที่จะดำเนินการกิจดังกล่าวให้ลุล่วงไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นแนวทางในการสร้างและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นแนวทางที่จะช่วยให้ภารกิจโดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่อไปได้ ก่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการทบทวนรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของสหการขึ้น เพราะเป็นรูปแบบที่มีกฎหมายบัญญัติและรองรับ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ให้เข้ากับสถานการณ์ในปัจจุบันและนำไปสู่การปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

๓. ความหมายของสหการ

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน คำว่า สหการ หมายถึง “การร่วมมือกัน” ในที่นี้เมื่อนำมาใช้ในบริบทของความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความหมายได้ว่า “องค์การที่จัดตั้งขึ้นจากการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองหน่วยปกครองขึ้นไปหรือหน่วยงานของรัฐอื่น โดยมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองตอบความต้องการ หรือแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น” ซึ่งนับจนถึงปัจจุบันมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บทที่ ๔ สหการ มาตรา ๕๘ วรรค ๑ ความว่า “ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย”
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ หมวด ๕ อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร มาตรา ๙๕ ความว่า “ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี”
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๔ อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา มาตรา ๖๙ ความว่า “เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดตั้งองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้”

จากนิยามของสหการที่ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ ดังกล่าว เมื่อนำมาพิจารณาจะเห็นได้ว่าถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายระบุและรับรองสถานภาพของสหการไว้แล้ว แต่การจัดตั้งสหการตามกฎหมายดังกล่าวถูกจำกัดให้มีการจัดตั้งแค่ในระหว่างเทศบาลกับเทศบาลด้วยกันเอง ไม่สามารถให้เทศบาลใดสร้างความร่วมมือในการจัดตั้งสหการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลได้เลย หากจะมีความร่วมมือกับกรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยา นั้น ก็จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาที่บัญญัติให้กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาดำเนินการจัดตั้งสหการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นได้ (กรุงเทพมหานครบัญญัติให้สามารถร่วมมือกับ “ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น” และเมืองพัทยายกบัญญัติให้สามารถร่วมมือกับ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น” ได้ แต่เทศบาลจะต้องร่วมมือกันระหว่างเทศบาลกับเทศบาลอื่นเท่านั้น) ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคหนึ่ง ทำให้การสร้างความร่วมมือในรูปแบบสหการนั้นมีข้อจำกัดและไม่ได้ถูกนำมาใช้แต่อย่างใดนอกเหนือจากเหตุผลที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้างต้น

๔. องค์ประกอบของความ เป็นสหการ

เมื่อพิจารณาจากความหมายของ สหการ ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าสหการควรต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญในการสร้างความร่วมมือในรูปแบบสหการ ดังต่อไปนี้

๑) สหการมีสถานะเป็นนิติบุคคล

สหการที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไปนั้น มีสถานภาพเป็นองค์การใหม่ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่งผลให้สหการมีความเป็นอิสระและเกิดความปลอดภัยตัวสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน มีหน่วยงานบริหาร บุคลากร และงบประมาณของสหการเอง รวมถึงความสามารถในการทำนิติกรรมสัญญาที่ผูกพันกับบุคคลอื่นเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะเรื่องราว รวมทั้งมีสิทธิและหน้าที่ในการฟ้องคดีหรือถูกฟ้องได้ในนามของสหการเอง อย่างไรก็ตาม สหการจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารซึ่งประกอบด้วยผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ร่วมกันจัดตั้งสหการดังกล่าว

๒) สหการเกิดจากความร่วมมือกันขององค์กรตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป

การจัดตั้งสหการจะต้องเป็นความร่วมมือและการตกลงกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นใดตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ดังจะเห็นได้จากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งมีลักษณะของสหการที่เรียกกันเป็นการทั่วไปว่าสหการเฉพาะอันเนื่องมาจากบัญญัติไว้ให้เพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลเท่านั้นที่สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการได้ หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นลักษณะของสหการที่เรียกกันเป็นการทั่วไปว่าสหการผสมอันเนื่องมาจากการบัญญัติให้ความร่วมมือในการจัดตั้งสหการของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาสามารถร่วมตกลงกันระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ ดังนั้น จึงสมควรให้มีการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสหการให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดตั้งแต่สองหน่วยขึ้นไป ก็สามารถสร้างความร่วมมือและจัดตั้งสหการได้อย่างเท่าเทียมกันเพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการจัดตั้งสหการต่อไป

๓) สหการจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดตั้งสหการของท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อมอบหมายให้สหการมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานของตนเอง สหการจึงมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่ได้ระบุไว้จากความตกลงกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมอบหมายให้สหการเป็นผู้ดำเนินการแทนตามที่กฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ โดยสหการอาจมีหน้าที่และอำนาจเป็นการเฉพาะเรื่องตามที่ได้รับมอบหมายหรืออาจมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะหลายอย่างก็ได้ ขึ้นอยู่กับข้อตกลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการตกลงและมอบหมายให้สหการนั้นดำเนินการ

๕. ความสำคัญของสหการ

จากองค์ประกอบของความเป็นสหการจะเห็นได้ว่าสหการมีประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเองได้โดยลำพัง ดังนั้นการจัดตั้งสหการจึงเป็นแนวทางที่มีความสำคัญ ดังนี้

๑) สหการทำให้การจัดทำบริการสาธารณะมีความคล่องตัว

สหการที่จัดตั้งขึ้นนั้นจะมีสถานภาพเป็นองค์การใหม่ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่งผลให้สหการมีความเป็นอิสระและเกิดความคล่องตัวสามารถถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน มีหน่วยงานบริหาร บุคลากร และงบประมาณของสหการเอง รวมถึงความสามารถในการทำนิติกรรมสัญญาที่ผูกพันกับบุคคลอื่นทำให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่ขัดกับกฎ ระเบียบของราชการ หรือการจัดบริการสาธารณะ การดำเนินงานแบบระบบราชการที่ต้องยึดโยงกับกฎ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ จนขาดความคล่องตัวในการดำเนินการ

๒) สหการทำให้เกิดการร่วมทุนในการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ขึ้นมีความซับซ้อนหรือต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งมีขีดความสามารถในการจัดทำได้ ความร่วมมือกันในรูปแบบการจัดตั้งสหการจึงเข้ามามีบทบาทในการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมมือกันเพื่อทำการร่วมทุนทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองและหน่วยงานราชการอื่น ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการรับภารกิจที่มีความสลับซับซ้อนหรือมีขนาดใหญ่ที่ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้โดยลำพัง อีกทั้งสหการยังสามารถรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและการกู้ยืมเงินจากแหล่งต่าง ๆ ได้อีกด้วย รวมไปถึงการออกพันธบัตรได้ในนามของสหการเองซึ่งเป็นการเพิ่มขีดความสามารถให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างดียิ่งขึ้น

๓) สหการสามารถบริหารงบประมาณของหน่วยงานเองได้

รายได้ของสหการมีที่มาจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันสนับสนุนรวมถึงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจรวมถึงการกู้ยืมเงินภายใต้กฎหมายที่กฎหมายกำหนดได้ แต่สิ่งที่สหการมีความสามารถมากกว่าหน่วยราชการของรัฐหน่วยอื่น คือความสามารถในการเรียกเก็บค่าบริการจากการให้บริการสาธารณะที่จัดทำได้ สหการสามารถจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมรวมถึงค่าภาษีบางอย่างได้เองเพื่อนำมาเป็นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะนอกเหนือจากเงินอุดหนุนจากทางรัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งสหการนั้น ทำให้สหการสามารถหาเลี้ยงตัวเองและจัดบริการสาธารณะได้อย่างคล่องตัว สามารถปรับปรุงพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔) การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดตั้งสหการจะช่วยทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งสหการสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการที่ไม่สามารถจัดทำได้ตามลำพังด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรหนึ่ง อันเนื่องมาจากความซับซ้อนหรือขนาดและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการแก้ไขปัญหาการจัดบริการสาธารณะที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวกันในหลายเขตพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถแยกการจัดบริการเป็นส่วน ๆ ได้ เช่น การจัดการกับปัญหาที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่นในหลายพื้นที่ เป็นต้น การร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการเสริมสร้างให้เกิดการเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินการเพื่อจัดบริการสาธารณะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕) การประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale)

การดำเนินการในกิจการใดกิจการหนึ่งไม่ว่าจะเป็นกิจการสาธารณะหรือเอกชนย่อมจะต้องมีต้นทุนในการดำเนินการกิจการนั้น ๆ และต้นทุนที่เกิดขึ้นก็สามารถแยกออกเป็น ๒ ส่วน คือ ต้นทุนคงที่ (Fixed Cost) และต้นทุนแปรผัน (Variable Cost) ซึ่งมีความแตกต่างกันกล่าวคือ ต้นทุนคงที่จะเป็นการลงทุนเพื่อสร้างสาธารณูปโภคหรือการวางระบบต่าง ๆ ในการดำเนินการซึ่งไม่เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากจำนวนการให้บริการต่างจากต้นทุนแปรผันที่จะเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากจำนวนการดำเนินการจัดบริการสาธารณะดังตัวอย่างเช่น การจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาในระดับโรงเรียนประถมซึ่งอาจมีต้นทุนคงที่ในการสร้างโรงเรียนในแต่ละหลังเป็นจำนวนเงิน ๑๐ ล้านบาท และมีต้นทุนแปรผันต่อนักเรียนแต่ละคนเป็นจำนวนเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งซึ่งมีนักเรียนคนละ ๑๐๐ คน ตัดสินใจในการดำเนินการโรงเรียนประถมเองในแต่ละท้องถิ่นจะทำให้มีต้นทุนในการดำเนินการแห่งละ ๒ ล้านบาท หากคิดรวมกันก็จะมีต้นทุนในการจัดการศึกษาให้กับนักเรียนทั้งสิ้น ๔ ล้านบาท แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งร่วมมือกันในการจัดบริการการศึกษาดังกล่าวจะทำให้มีต้นทุนโดยรวมเพียงแค่ ๓ ล้านบาท เพราะไม่จำเป็นต้องจัดสร้างโรงเรียนถึงสองโรงเรียนแต่ร่วมกันใช้ประโยชน์จากโรงเรียนที่จัดสร้างร่วมกันในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวได้เป็นต้น

๖. รูปแบบและวิธีการดำเนินการของสหการ

สหการเป็นรูปแบบการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดบริการสาธารณะหรือกิจการเพื่อสาธารณะเท่านั้นโดยมีรูปแบบและวิธีการดำเนินการ ดังนี้

๑) การจัดตั้งสหการ

หลักในการจัดตั้งสหการนั้นก็เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุประสิทธิภาพ อย่างมีประสิทธิภาพ ให้ผลประโยชน์สูงสุดเกิดขึ้นแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ในการแก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการต่าง ๆ ดังนั้นการจัดตั้งสหการจึงต้องมีการระบุภารกิจที่ชัดเจน และเพื่อประโยชน์ของประชาชนไม่ใช่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานที่ร่วมกันจัดตั้งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งการเล็งเห็นประโยชน์ดังกล่าวอาจเกิดจากการที่คนในพื้นที่เล็งเห็นความสำคัญของการร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวว่าหากมีการจัดตั้งสหการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้น จะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าการจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรืออาจเกิดจากการที่ผู้บริหารท้องถิ่นในกลุ่มพื้นที่ดังกล่าวเล็งเห็นว่าความร่วมมือกันจัดบริการสาธารณะร่วมกันจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถหรือส่งเสริมให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพ และการประหยัดงบประมาณจึงมีความเห็นพ้องต้องกันที่จะจัดตั้งสหการให้เกิดขึ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตามการจัดตั้งสหการนั้นอาจไม่ได้จำกัดความคิดริเริ่มจากประชาชนกลุ่มคนหรือหน่วยงานในพื้นที่เพียงเท่านั้น แต่อาจเกิดจากการคาดคะเนโดยรัฐบาลส่วนกลางที่ทำหน้าที่ถ่ายโอนหรือกำหนดภารกิจมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนรัฐบาลกลางนั้น ซึ่งในบางครั้งเป็นภารกิจที่มีขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนจนยากที่จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรหนึ่งสามารถรองรับและจัดทำภารกิจดังกล่าวได้ รัฐบาลส่วนกลางจึงควรสามารถที่จะถ่ายโอนภารกิจหรือกำหนดภารกิจใดให้แก่การปกครองท้องถิ่นได้ในรูปแบบของการจัดตั้งสหการและไม่ควรถูกจำกัดให้ถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรใดองค์กรหนึ่งดังเช่นที่ผ่านมา ดังนั้น รูปแบบการจัดตั้งสหการที่นำเสนอในรายงานนี้จึงมีการนำเสนอการจัดตั้งสหการใน ๒ รูปแบบ กล่าวคือ

๑.๑) สหการตามความสมัครใจ คือ สหการที่จัดตั้งขึ้นโดยความเห็นพ้องต้องกันระหว่างผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องหรือจากภาคประชาชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องที่ได้มีการเล็งเห็นถึงการจัดบริการสาธารณะหรือดำเนินการกิจการสาธารณะใดที่เห็นว่าดำเนินการได้ดีกว่าหากมีความร่วมมือกันหรือจัดทำบริการสาธารณะนั้นร่วมกันในรูปแบบของสหการ จึงมีการรวมตัวกันเพื่อก่อตั้งเป็นสหการในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้น

๑.๒) สหการตามที่กฎหมายกำหนด คือ สหการที่จัดตั้งขึ้นจากภารกิจที่รัฐบาลส่วนกลางถ่ายโอนหรือมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจหรือบริการสาธารณะนั้นแทนรัฐบาล โดยรัฐบาลเล็งเห็นว่าเป็นภารกิจที่มีขนาดใหญ่หรือมีความสลับซับซ้อน หรือไม่สามารถจะทำให้ภารกิจนั้นสำเร็จลุล่วงได้ด้วยกรมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่ง จึงถ่ายโอนหรือมอบหมายภารกิจดังกล่าวมาในรูปแบบของการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการร่วมกันจัดทำภารกิจดังกล่าวในในรูปแบบของการจัดตั้งเป็นสหการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

๒) การดำเนินงาน

๒.๑) การกำหนดนโยบายและการควบคุมตรวจสอบ

การกำหนดนโยบายและการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของสหการจะต้องอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารหรือตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งสหการขึ้น รวมถึงผู้บริหารหรือตัวแทนจากหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับสหการและผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการยอมรับในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของสหการนั้น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ร่วมก่อตั้ง

๒.๒) การบริหารงาน

การบริหารสหการนั้นอาจจัดให้มีการบริหารงานในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

(๑) คณะกรรมการ ซึ่งอาจมีองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดเดียวกันกับคณะกรรมการที่กำหนดนโยบายหรือคณะกรรมการต่างหากอีกชุดซึ่งประกอบด้วยผู้ชำนาญการ และผู้ทรงคุณวุฒิ ก็ได้

(๒) บุคคล ซึ่งอาจคัดเลือกมาจากสมาชิกคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งสหการหรือการจ้างผู้บริหารมืออาชีพที่เป็นบุคคลภายนอกที่มีชื่อเสียงหรือมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ได้กำหนดไว้

ทั้งนี้ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการกำหนดนโยบายของสหการนั้น

๒.๓) การจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายของสหการนั้นสามารถกระทำได้ ดังนี้

(๑) การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยสหการเอง

(๒) การมอบหมายหรือแบ่งงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกของสหการ

(๓) การร่วมดำเนินการกับเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๔) การมอบหมายให้เอกชนดำเนินการ

(๕) การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ

ทั้งนี้ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการกำหนดนโยบายของสหการนั้น

๒.๔) รายได้

สหการอาจมีรายได้ ดังนี้

(๑) การร่วมทุนและสนับสนุนงบประมาณของสมาชิก

(๒) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๓) เงินกู้

(๔) ค่าบริการ ค่าธรรมเนียมหรือภาษีที่เกิดขึ้นจากการจัดบริการสาธารณะ

ทั้งนี้ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการกำหนดนโยบายของสหการนั้น

๒.๕) บุคลากร

การดำเนินการตามภารกิจในด้านของบุคลากรนั้นสหการสามารถดำเนินการได้ ดังนี้

(๑) จัดให้มีบุคลากรเป็นของสหการเอง

(๒) การมอบหมายหรือแบ่งบุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกของสหการ

(๓) ไม่มีบุคลากรเป็นของสหการเองเลยในกรณีที่มีการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงาน

ของรัฐดำเนินการให้กับสหการ

ทั้งนี้ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการกำหนดนโยบายของสหการนั้น

๓) การยุบเลิก

การดำเนินการของสหการสามารถสิ้นสุดได้ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ ๖ (๓) ความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยุบเลิกได้เมื่อ

๓.๑) เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามบันทึกข้อตกลง ให้ถือว่าข้อตกลงนั้นเป็นอันสิ้นสุด

๓.๒) ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความประสงค์จะยกเลิกการดำเนินการร่วมกันทั้งหมด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะยกเลิกแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นพร้อมด้วยเหตุผลที่จะขอยกเลิก เพื่อจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาให้ข้อตกลงสิ้นสุดลงหรือยุติโครงการใดโครงการหนึ่งในข้อตกลงนั้น โดยจะยกเลิกได้ต่อเมื่อมีมติเป็นเอกฉันท์ เมื่อมีมติดังกล่าวแล้วให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งดำเนินการขอความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนในกรณีที่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งให้ความเห็นชอบจึงจะยกเลิกการดำเนินการตามโครงการได้

จากแนวทางดังกล่าวจะเห็นได้ว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถที่จะยกเลิกหรือยุบเลิกได้ ไม่มีความจำเป็นที่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบสหการนั้นจะต้องคงอยู่อย่างถาวร เพราะฉะนั้นสหการจึงสามารถที่จะถูกยุบเลิกได้ เมื่อ

(๑) เมื่อภารกิจเสร็จสิ้นหรือล้มเหลว

(๒) เมื่อถึงระยะเวลาที่ความร่วมมือที่ได้ตกลงกันไว้สิ้นสุด

(๓) เมื่อสมาชิกของสหการมีมติเป็นเอกฉันท์ให้มีการยุบเลิกการดำเนินการของสหการ

๗. แนวทางความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะในต่างประเทศ

แนวทางการจัดการงานสาธารณะในรูปแบบสหการในต่างประเทศเพื่อเป็นประโยชน์ในการนำมาศึกษา ถอดบทเรียน เพื่อประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

๑) ประเทศอังกฤษ

(๑) แนวคิดและภูมิหลัง

ระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบันได้มีการปรับแก้ไขโครงสร้างและรูปแบบมาหลายครั้งทั้งในเขตมหานครและในส่วนอื่น ๆ ของประเทศ

ก่อนปี ค.ศ. ๑๙๙๐ อังกฤษได้ใช้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสองชั้นทั่วทั้งประเทศ โดยรูปแบบชั้นบนคือสภาเทศบาลเมือง (County Councils) และรูปแบบชั้นล่างคือสภาเขต (District Councils) ซึ่งได้ถูกนำมาใช้ทั้งในเขตเมืองและในเขตชนบท (เว้นแต่การปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่และมหานครลอนดอนที่มีโครงสร้างแบบชั้นเดียว)

สำหรับโครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ เกิดจากการศึกษาของคณะทำงานที่เรียกว่า “คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น” (Local Government-LGC) ที่รัฐบาลได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. ๑๙๙๒ (Local Government Act ๑๙๙๒) เพื่อทำการศึกษาโครงสร้างและเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะรัฐบาลในขณะนั้นมีความเห็นว่าโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสองชั้นจะทำให้การให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ (ที่รับผิดชอบ) ไม่มีประสิทธิภาพและสร้างความซ้ำซ้อน เนื่องจากรูปแบบการปกครองท้องถิ่นส่วนบนไม่ได้อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน แต่รูปแบบการปกครองส่วนล่างจะอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากกว่าจึงสามารถให้บริการตอบสนองความต้องการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสรุปการปรับโครงสร้างครั้งนี้มุ่งที่จะยุบเลิกองค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนบน ถ้ายอนอำนาจไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนล่างที่มีศักยภาพและมีความพร้อม (ในการให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชนในพื้นที่) ส่วนองค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนล่างที่มีขนาดเล็กก็จะมุ่งให้ยุบรวมเข้าด้วยกันเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการ

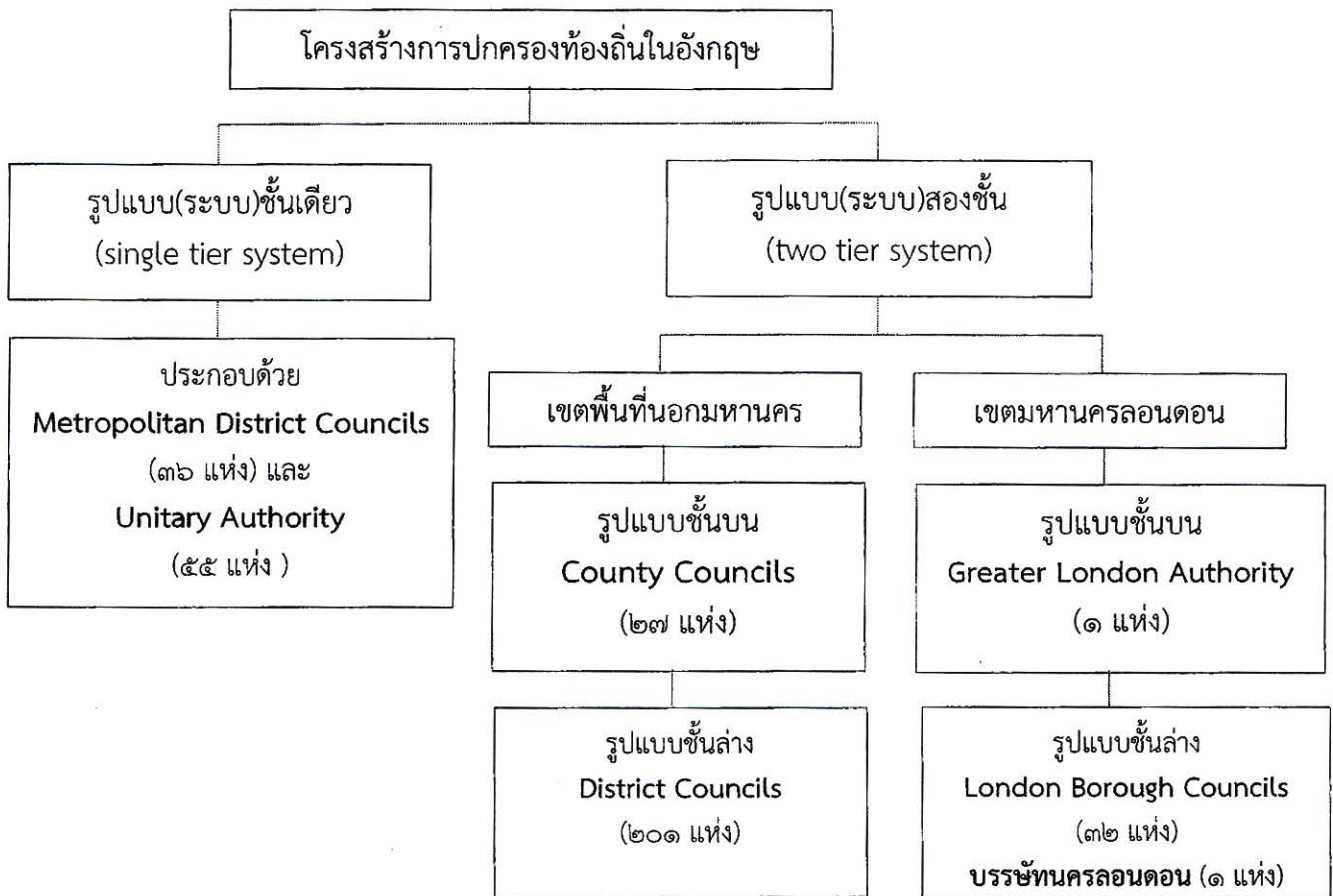
โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบันมีลักษณะของการผสมผสาน โดยจะเป็นตามลักษณะของแต่ละพื้นที่ ดังนี้

(๑) ในเขตเมืองใหญ่ที่มีความเจริญและความหนาแน่นของประชากรสูง (Metropolitan Areas) จะใช้รูปแบบชั้นเดียวที่เรียกว่า สภาเขตมหานคร (Metropolitan District Councils)

(๒) ในพื้นที่ที่มีความเจริญน้อยกว่าจะมีลักษณะผสมผสาน คือ บางพื้นที่ใช้รูปแบบชั้นเดียวโดยมีการยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิมมาใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า องค์กรบริหารท้องถิ่นเชิงเดี่ยว (Unitary Authority) และบางพื้นที่ก็ใช้รูปแบบการปกครองแบบสองชั้น

(๓) ในเขตมหานครลอนดอน (London Area) จะใช้รูปแบบการปกครองสองชั้น โดยในชั้นล่างจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า สภาเขตลอนดอน (London Borough Councils) จำนวน ๓๒ แห่ง รวมกับบรรษัทนครลอนดอน (Corporation of the City of London) อีกหนึ่งแห่ง รวมเป็น ๓๓ แห่ง โดยในส่วนของชั้นบนจะมีองค์การบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority – GLA) ซึ่งจะมีหน้าที่ในการบริหารพื้นที่มหานครลอนดอนทั้งหมด

รูปที่ ๑ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ



(๒) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบ ๒ ชั้น

๒.๑) การปกครองท้องถิ่นในเขตนอกมหานคร

ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสองชั้นประกอบด้วย สภาเทศบาลเมือง (County Councils) ซึ่งเป็นรูปแบบชั้นบน (Upper tier) มีจำนวน ๒๗ แห่ง และสภาเขต (District Councils) ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower tier) มีจำนวน ๒๐๑ เขต ซึ่งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ ๒ ชั้นเป็นพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ตามรูปที่ ๑

การจัดโครงสร้างแบบสองชั้นเพื่อมุ่งให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับล่างมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ สามารถให้บริการในพื้นที่ที่รับผิดชอบและยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ในขณะที่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นชั้นบนจะมีหน้าที่จัดการและให้บริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยทรัพยากรและศักยภาพที่ค่อนข้างสูงและครอบคลุมพื้นที่ให้บริการหลายเขต

๒.๒) การปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอน

การปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอนนั้นเป็นพื้นที่ที่มีการปรับโครงสร้างภายในมากที่สุด โดยในอดีตการปกครองในเขตนี้ก็เคยมีโครงสร้างแบบสองชั้นมาก่อน กล่าวคือ มีสภาเขตแห่งลอนดอน (London Borough Councils) จำนวน ๓๒ แห่ง และบริษัทนครลอนดอน (The Corporation of the City of London) จำนวน ๑ แห่ง รวมจำนวนทั้งสิ้น ๓๓ แห่ง ในขณะที่รูปแบบชั้นบนจะมีองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่าองค์กรบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority – GLA) อีก ๑ แห่ง เพื่อทำหน้าที่ในการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเดิมมีลักษณะเป็นเพียงคณะกรรมการในเชิงนโยบายแต่การออกพระราชบัญญัติสำนักบริหารมหานครลอนดอน เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๙ ได้ทำให้องค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นองค์กรการปกครองท้องถิ่นเพราะได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา (Assembly) และนายกเทศมนตรี (Mayor) ที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง และได้ให้อำนาจหน้าที่รวมทั้งอำนาจทางการคลังครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งมหานครลอนดอน และได้เริ่มดำเนินงานอย่างเป็นทางการหลังจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๐

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ร่วมดำเนินการ (Joint Authorities) ซึ่งมีการกิจเฉพาะด้านอีก ๔ หน่วยงาน ซึ่งมีสถานะคล้าย ๆ กับองค์กรปกครองท้องถิ่นครอบคลุมพื้นที่มหานครลอนดอนทั้งหมด ส่วนการบริหารจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการที่มาจากตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ (จากองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย) โดยนายกเทศมนตรีแห่งมหานครลอนดอนจะให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ หน่วยงานทั้ง ๔ คือ

ตารางที่ ๑ หน่วยงานที่ร่วมดำเนินการ*

Metropolitan Police Authority (MPA)	เป็นหน่วยงานตำรวจที่ดูแลพื้นที่ภายในมหานครลอนดอนทั้งหมดยกเว้นเฉพาะในเขตนครลอนดอน (City of London)
London Fire and Emergency Planning Authority (LFEPA)	เป็นหน่วยดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย
Transport for London (TFL)	จะดูแลระบบการคมนาคมและการขนส่งมวลชนในลอนดอนเกือบจะทุกด้าน
London Development Agency (LDA)	จะทำหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมการลงทุน

(๓) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบชั้นเดียว

ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นที่เป็นโครงสร้างชั้นเดียว มีอยู่ ๒ รูปแบบ ดังนี้

๓.๑) สภาเขตมหานคร (Metropolitan District Councils)

องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด ๓๖ แห่ง ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่นำมาใช้ในเขตที่มีความเจริญและมีความหนาแน่นของประชากรสูง

ในอดีตองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้จะเป็นรูปแบบสองชั้น คือ รูปแบบชั้นบน ได้แก่ สภาเขตมหานคร (Metropolitan County Councils) และรูปแบบชั้นล่าง ซึ่งได้แก่ สภาเขตมหานคร (Metropolitan District Councils) แต่รัฐบาลในสมัยของนางมาร์กาเรต แธชเชอร์ ได้ประกาศยุบองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบชั้นบนลงแล้วแต่รูปแบบชั้นล่าง ในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ โดยอ้างเหตุผลว่าการมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้นได้ทำให้ประชาชนมีความสับสนในแง่ของความรับผิดชอบของท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างเป็นชั้นเดียวนี้จะทำให้ประชาชนมีความเข้าใจในการจัดการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น อันเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมประชาธิปไตยในท้องถิ่น

๓.๒) องค์กรปกครองท้องถิ่นเชิงเดี่ยว (Unitary Authority)

การปกครองท้องถิ่นลักษณะนี้เป็นรูปแบบใหม่ที่นำมาใช้ในระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๙๕-๑๙๙๘ โดยเกิดจากการยุบรวม (amalgamation) องค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งได้แก่ สภาเขตเข้าไว้ด้วยกัน ปัจจุบันมีองค์กรปกครองในรูปแบบนี้ทั้งสิ้น ๕๕ องค์กร

การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเชิงเดี่ยวนี้เป็นไปตามความมุ่งหมายของพรรคอนุรักษนิยมที่ต้องการให้การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ แต่มีประชาชนบางกลุ่มไม่เห็นด้วยทำให้รัฐบาลตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเชิงเดี่ยวได้เพียง ๕๕ แห่ง

(๔) เกณฑ์การจัดตั้งและการยกฐานะ

การเกิดขึ้นของการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษนั้นมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นใหม่ ๆ จะอยู่บนพื้นฐานของการจัดตั้งชุมชนที่มีอยู่เดิม ซึ่งอาจย้อนไปได้ถึงสมัยกลาง (Middle Age) ตัวอย่างเช่น เขตพื้นที่การปกครองของสงฆ์เดิมก็เป็นพื้นฐานของหน่วยการปกครองในรูปแบบ “Parish” กรณีการออกพระราชบัญญัติหน่วยการบริหารงานเทศบาล ค.ศ. ๑๘๓๕ ที่ได้มีการจัดตั้ง “Municipal Boroughs” ซึ่งมีสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกและถือเป็นพื้นฐานของระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบัน

โดยทั่วไปการจัดตั้ง การยุบเลิก การกำหนดเขตพื้นที่หรือการปรับโครงสร้างใด ๆ ในระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษจะมีกระบวนการที่เป็นแบบแผน คือ เมื่อรัฐบาลเห็นควรที่จะมีการปรับเปลี่ยนใด ๆ ในระบบการปกครองท้องถิ่นก็จะมี การจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง (Commission) เพื่อทำหน้าที่ศึกษา ระดมความคิดเห็น สำนวณประชาชาติและจัดทำร่างข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล จากนั้นรัฐบาลจะนำมาเป็นแนวทาง เพื่อจัดทำเป็นร่างกฎหมายเสนอต่อรัฐสภา

(๕) การกิจและอำนาจหน้าที่

การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อได้รับการรับรองโดยกฎหมาย โดยให้ถือว่ารัฐสภาได้ให้อำนาจตามกฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น และรัฐสภาสามารถปรับเปลี่ยน แก้ไข หรือยกเลิกอำนาจของท้องถิ่นได้ตามที่เห็นสมควร

เมื่ออำนาจหน้าที่หรือการดำเนินกิจการใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมาย หมายความว่า การกิจและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงกลายเป็นหน้าที่ที่ “ต้อง” จัดทำ จะละเว้นไม่ดำเนินการไม่ได้และการจัดทำภารกิจก็ต้องเป็นไปภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หากท้องถิ่นละเลยภารกิจที่ได้รับมอบหมาย กระทำการโดยไม่ตรงตามข้อกำหนดหรือดำเนินการโดยขาดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล รัฐบาลมีอำนาจที่จะดึงเอาอำนาจหน้าที่ดังกล่าวกลับคืน (Default Powers) ได้โดยอาจจะเข้ามาจัดทำเองหรือยกให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ดำเนินการแทน

ในการกิจบางอย่างกฎหมายก็ได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจได้ ซึ่งจะเป็นภารกิจที่กฎหมายกำหนดว่าท้องถิ่นสามารถเข้ามาจัดทำเพิ่มเติมจากรัฐบาลกลางได้ โดยให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้เองว่าจะกำหนดขอบเขตและวิธีดำเนินการอย่างไร

ในเรื่องนี้ท้องถิ่นหลาย ๆ แห่งต่างเรียกร้องอำนาจในการใช้ดุลยพินิจมากขึ้นหากรัฐสภาออกกฎหมายที่ส่งผลต่อการทำงานของตน ซึ่งมีข้อจำกัดทางการเงินทำให้ท้องถิ่นไม่ต้องการให้รัฐสภาออกกฎหมายมาบังคับให้ท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความพร้อมทางด้านงบประมาณ ดังนั้นอำนาจในการใช้ดุลยพินิจจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถลดทอนหรือยกเลิกการให้บริการบางอย่างที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยไม่ต้องถูกลงโทษเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

อย่างไรก็ดีเพื่อแก้ปัญหาความไม่พร้อมและยกระดับการให้บริการขององค์กรปกครองท้องถิ่น จึงมีการเสนอกฎในการเจรจาต่อรองระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งกับรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะ เพื่อสร้างข้อตกลงร่วมกันว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องให้คำมั่นต่อการพัฒนาและยกระดับการให้บริการ ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลก็ต้องให้คำมั่นในการสนับสนุนและให้รางวัลตอบแทนต่อท้องถิ่นหากดำเนินการบรรลุผลสำเร็จ

พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นปี ค.ศ. ๒๐๐๐ เป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการใด ๆ ก็ตามที่เป็นการส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตภายในชุมชนของตนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ รัฐบาลก็ได้ดำเนินการส่งเสริมแนวทางการใช้อำนาจใหม่ดังกล่าวโดยการออกเอกสารเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติใหม่ในการให้บริการ (guidance) และระบุถึงขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างความยืดหยุ่นและความเป็นอิสระในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่โดยการรวมเอางานหลาย ๆ ด้านเข้ามาดำเนินการภายใต้แผนงานอันเดียวกันในลักษณะที่เป็น “แผนยุทธศาสตร์ชุมชน” (Community Strategy) และได้ยกเลิกข้อจำกัดทางกฎหมายในหลาย ๆ ด้าน เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้นโดยเฉพาะในด้านวิธีการในการดำเนินการตามเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้ เช่น มีอิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณมากขึ้น การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเลือกใช้รูปแบบใหม่ ๆ ในการส่งมอบบริการสาธารณะ การเปิดช่องทางให้ท้องถิ่นทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ในการร่วมกันพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน เป็นต้น

ขอบเขตอำนาจใหม่นี้เป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถใช้ทรัพยากรของตนได้อย่างเต็มที่ในการส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนผ่านการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ที่ทำงานอยู่ในท้องถิ่น ทั้งหน่วยงานของรัฐบาล บริษัทเอกชน องค์กรอาสาสมัคร หรือแม้แต่ตัวบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานภายใต้รูปแบบที่เรียกว่า “หุ้นส่วน/พันธมิตร” (partnership model)

(๖) การบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่น

ในปัจจุบันนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่องค์กรเดียวที่มีบทบาทจัดหาและจัดทำภารกิจเพื่อชุมชนของตนเองอย่างเบ็ดเสร็จ กิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นได้ถูกกระจายไปสู่องค์กรในลักษณะอื่น ๆ และผ่านวิธีการบริหารจัดการในรูปแบบใหม่ ๆ เนื่องจากแนวความคิดในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้เปลี่ยนไปจากเดิมซึ่งวางบทบาทไปที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในฐานะองค์กรผู้ให้บริการเกือบจะทุกอย่าง (near-monopolistic councils) ไปสู่แนวคิดที่เรียกว่า “การบริหารจัดการภายในพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชน” (local/community governance) ซึ่งมีผลให้กิจการหลาย ๆ ประเภทที่ท้องถิ่นเคยเป็นผู้จัดทำและบริหารงานโดยตรง เช่น ด้านการศึกษา ด้านการดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัยเหล่านี้ได้ปรับไปสู่วิธีการจัดการในรูปแบบใหม่ ท้องถิ่นจึงถูกผลักดันให้ต้องปรับบทบาทของตนเอง เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่หน่วยงานให้บริการประชาชน (administrative unit) เท่านั้น แต่ยังเป็นองค์กรที่ต้องดูแลและปกป้องผลประโยชน์ในฐานะตัวแทนของประชาชนภายในท้องถิ่นนั้นด้วย

การบริหารจัดการกิจการสาธารณะของท้องถิ่นจึงค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงจากระบบที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งแผนกต่าง ๆ ขึ้นมาดูแลกิจการหนึ่ง ๆ โดยอาศัยบุคลากรของตนเอง (Departmentalism) ไปสู่รูปแบบใหม่ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบ “พันธมิตร/หุ้นส่วน” (partnership model) โดยหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมมือกับองค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือหลาย ๆ องค์กรในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งในรูปแบบของการร่วมกันจัดทำ ร่วมกันบริหารหรือการร่วมกันในเชิงงบประมาณ (pool budgeting) ตัวอย่างในเรื่องนี้ได้แก่ บริการด้านสาธารณสุข (Health Services) ซึ่งปัจจุบันเป็นการร่วมกันดำเนินงานระหว่างหน่วยงานจากรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในบางกรณีอาจรวมถึงองค์กรประเภทอื่น ๆ ในท้องถิ่นด้วยก็ได้ โดยถือว่างานบริการสาธารณสุขนั้นเป็นกิจการที่ต้องอาศัยความเป็นหุ้นส่วนหรือพันธมิตรในการร่วมกันจัดการ มีการบริหารในลักษณะของคณะกรรมการร่วม (Joint Board) ซึ่งจะร่วมกันทำงานในลักษณะ คือ การจัดแผน การงบประมาณ และการจัดการนอกเหนือจากนี้ท้องถิ่นอาจจะดำเนินการส่งมอบบริการสาธารณะในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การว่าจ้างบริษัทเอกชนดำเนินการ การมอบหมายการบริการบางอย่างให้องค์กรอื่นทำการแทนโดยท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ การร่วมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ จัดตั้งองค์กรความร่วมมือเพื่อดูแลบริการสาธารณะเฉพาะด้าน (Joint Authorities) เป็นต้น

๒) ประเทศฝรั่งเศส

(๑) แนวคิดและภูมิหลัง

ฝรั่งเศสมีจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดถึง ๓๖,๙๐๔ แห่ง ในจำนวนนี้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในรูปแบบเทศบาลถึง ๓๖,๗๗๘ แห่ง ส่วนใหญ่เทศบาลเหล่านี้จะมีศักยภาพในการบริหารตำมีเทศบาลจำนวน ๒๒,๐๐๐ แห่ง ที่มีประชากรต่ำกว่า ๕๐๐ คน และ ๑๐,๐๐๐ แห่ง ที่มีประชากรต่ำกว่า ๒,๐๐๐ คน

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาโดยเฉพาะรัฐบาลสมัยนายพลเดอโกลล์ จะพยายามผลักดันให้เกิดการยุบรวม (Amalgamation) ในปี ค.ศ. ๑๙๗๑ แต่ก็ประสบกับความล้มเหลวที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากเทศบาลเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะเป็นชุมชนเก่าแก่และสามารถสืบย้อนไปถึงสมัยกลางของยุโรปการคงอยู่ของเทศบาลจึงเปรียบเสมือนกับสัญลักษณ์ที่แสดงถึงตัวตนในฐานะพลเมือง (Symbol of civic identification) ของผู้คนภายในชุมชนหนึ่ง ๆ

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากและส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก และการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรลุผลสำเร็จ ได้กลายเป็นแรงผลักดันให้เทศบาลในฝรั่งเศสจำเป็นต้องสร้างระบบการทำงานร่วมกันเพื่อสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยรัฐบาลกลางได้ให้การสนับสนุนทั้งการจัดตั้งระบบความร่วมมือดังกล่าวโดยการใช้ทั้งมาตรการทางกฎหมายและการจูงใจในรูปแบบต่าง ๆ

(๒) รูปแบบและโครงสร้าง

ความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีหลากหลายรูปแบบซึ่งอาจแบ่งแยกออกเป็น ๒ รูปแบบได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง ความร่วมมือแบบไม่เป็นนิติบุคคล รูปแบบของการกระทำข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างร่วมกันในลักษณะเฉพาะกิจที่มีช่วงระยะเวลาแน่นอน เรียกว่า “Entente Intercommunale”

รูปแบบที่สอง ความร่วมมือโดยการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งในกฎหมายจะให้การรับรองสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ เรียกองค์กรความร่วมมือในกลุ่มนี้ว่า “Etablissements Publics Cooperation Intercommunale” หรือ “EPCI” เป็นกลุ่มองค์กรความร่วมมือที่มีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับองค์กรความร่วมมือที่เป็น EPCI นั้น ได้แบ่งแยกออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ องค์กรที่ไม่สามารถจัดเก็บภาษีและองค์กรที่สามารถจัดเก็บภาษีได้ (EPCI à fiscalité proper) ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

(๒.๑) องค์กรที่ไม่สามารถจัดเก็บภาษี

การรวมกลุ่มในรูปแบบนี้ถือในรูปแบบดั้งเดิมที่ปรากฏอยู่และมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะมาช้านาน เรียกว่า “สหการ” (Syndicat) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล โครงสร้างของสหการจะมีองค์ประกอบสำคัญ ๒ ส่วน ได้แก่ คณะกรรมการ (Comite) ซึ่งจะทำหน้าที่ในด้านนโยบาย และอีกส่วนหนึ่งได้แก่ สำนักงาน (Bureau) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการบริหารผ่านประธานคณะกรรมการและเลขานุการที่ได้รับเลือก

(๒.๑.๑) คณะกรรมการ (Comité)

คณะกรรมการขององค์กรประเภทนี้จะมาจากผู้แทนของเทศบาลที่เป็นสมาชิกเทศบาลแต่ละ ๒ คน ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากสภาเทศบาลที่ร่วมมือกันจัดตั้งสหการ โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระของตนเองในฐานะสมาชิกสภาเทศบาล คณะกรรมการจะทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและกำหนดทิศทางโดยรวมของสหการ และจะมีการเลือกสมาชิกของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการและเลขานุการเพื่อทำหน้าที่บริหารงานของสหการ

(๒.๑.๒) สำนักงาน (Bureau)

สำนักงาน (Bureau) ขององค์กรประเภทนี้จะประกอบไปด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และเลขานุการคณะกรรมการ ๑ คน โดยได้รับการเลือกตั้งมาจากคณะกรรมการเพื่อรับผิดชอบการบริหารจัดการภารกิจของสหการ

องค์กรความร่วมมือประเภทนี้จะไม่มีรายได้เป็นของตนเอง โดยรายได้ขององค์กรจะมาจาก ๓ ทาง คือ ก. จากเงินงบประมาณที่เทศบาลต่าง ๆ จ่ายสมทบ (Contribution Financière des Communes Syndiquées) ข. จากรายได้จากทรัพย์สิน ค่าอากร ค่าธรรมเนียม เงินกู้ และ ค. จากเงินอุดหนุนต่าง ๆ องค์กรประเภทนี้จะแบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ ได้แก่ สหการเฉพาะของเทศบาล (Syndicat de Communes) และสหการผสม (Syndicat Mixte)

สหการเฉพาะของเทศบาล (Syndicat de Communes)

สหการในรูปแบบนี้เป็นการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลกับเทศบาล โดยได้มีการระบุไว้ในกฎหมายให้สามารถทำความตกลงร่วมกันเพื่อจัดตั้งสหการขึ้นมาได้ หรือเป็นความตกลงระหว่างสภาเทศบาลกับสภาเทศบาล หรือเป็นการจัดตั้งสหการเฉพาะเทศบาลหนึ่งโดยให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด(Département) ในการออกคำสั่งอนุมัติให้มีการจัดตั้งสหการขึ้นมาโดยคำแนะนำของสภาจังหวัด การรับฟังคำแนะนำนี้จะต้องมาจากการร้องขอของเทศบาล ๒ ใน ๓ ของจำนวนเทศบาลที่เห็นชอบรวมทั้งประชาชนอีกครั้งหนึ่งของประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลที่จะร่วมมือกันจัดตั้งสหการขึ้นมา

สหกรณ์ในประเทศฝรั่งเศสได้ถูกจำกัดให้ทำหน้าที่ทางด้านการศึกษา และจัดการกิจทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเท่านั้นจะจัดตั้งสหกรณ์ประเภทอื่นไม่ได้ และสามารถยุบเลิกได้หากสภาเทศบาลร้องขอและผ่านความเห็นชอบของสภาจังหวัด แต่เทศบาลซึ่งเป็นศูนย์กลางในการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นมานั้นไม่อาจกระทำการยุบเลิกสหกรณ์ได้ สหกรณ์เฉพาะของเทศบาลยังสามารถแยกออกได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่ สหกรณ์ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดเพียงอย่างเดียว เรียกว่า “Syndicat à Vocation Unique” หรือ “SIVU” ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ ๖,๔๒๑ แห่ง (ค.ศ. ๒๐๐๔) สหกรณ์เหล่านี้มักจะจัดทำกิจการบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับน้ำประปา ไฟฟ้า การเก็บขยะ ถนนหนทาง เป็นต้น และอีกประเภทหนึ่ง คือ สหกรณ์เฉพาะระหว่างเทศบาล เป็นสหกรณ์ที่มีหน้าที่หรือมีภารกิจหลากหลาย (Multi-purpose) เรียกว่า “Syndicat à Vocation Multiple” หรือ “SIVOM” ปัจจุบันมีอยู่ประมาณ ๑,๑๐๒ แห่ง (ค.ศ. ๒๐๐๔)

สหกรณ์ผสม (Syndicat Mixte)

สหกรณ์ผสม (Syndicat Mixte) ได้แก่ สหกรณ์ที่เกิดจากการร่วมมือกันระหว่างรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน เช่น เทศบาลร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Département) หรือภาค (Région) ปัจจุบันสหกรณ์ประเภทนี้จะอยู่ประมาณ ๓๖๑ แห่ง

การจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นมาในประเทศฝรั่งเศสนั้นเกิดขึ้นมาจากการเจรจาทำข้อตกลงของจังหวัดต่าง ๆ โดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้สนับสนุนผ่านการจัดสรรเงินอุดหนุนและเงินกู้เพื่อที่จะได้เข้าไปบริหารจัดการและควบคุมได้โดยง่าย ซึ่งบ่งชี้ว่าการบริหารราชการส่วนกลางยังมุ่งที่จะเข้ามาแทรกแซงและควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหกรณ์เพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่า เนื่องจากสหกรณ์เหล่านี้สามารถจะจัดตั้งและยุบเลิกได้โดยง่าย อีกทั้งการเข้าหรือออกจากความเป็นสมาชิกของสหกรณ์ของเทศบาลหนึ่ง ๆ ก็เป็นไปโดยอิสระ จึงนำไปสู่ปัญหาของการทุจริตและล้มเหลวในการดำเนินภารกิจของสหกรณ์บางส่วน ในรอบหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาสหกรณ์จะมีจำนวนลดลงเป็นอย่างมาก แต่ก็ยังมีสหกรณ์ประเภทนี้อยู่และยังมีบทบาทในการจัดทำภารกิจต่าง ๆ เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเทศบาลที่มีขนาดเล็กและอยู่ในเขตชนบท

(๒.๒) องค์กรที่สามารถจัดเก็บภาษี

รัฐบาลได้พยายามที่จะเสนอโครงสร้างใหม่ ๆ หลากหลายรูปแบบโดยมุ่งให้องค์กรความร่วมมือนั้นมีสถานภาพที่ชัดเจน มีระบบบริหารจัดการที่ดี มีระบบการคลังทั้งในด้านการจัดหารายได้และการใช้จ่ายที่สอดคล้องกับการบริการสาธารณะ สำหรับโครงสร้างขององค์กรที่สามารถจัดเก็บภาษีได้รูปแบบแรกนั้น ได้แก่ แขวงพิเศษหรือดิสทริก (District) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๕๙ ลักษณะสำคัญของดิสทริก ได้แก่ ความสามารถในการบังคับจัดเก็บภาษีจากเทศบาลที่เป็นสมาชิก เพื่อทำให้แหล่งที่มาของรายได้มีความสอดคล้องกับภารกิจที่จัดทำ รวมถึงการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการบริการต่าง ๆ ในระยะเริ่มแรกจะมุ่งจัดตั้งให้เกิดการรวมกลุ่มระหว่างเทศบาลที่เป็นเมืองกับเทศบาลที่อยู่ในเขตชานเมืองข้างเคียง และได้ขยายไปยังเขตชนบทด้วย

ในเวลาต่อมารัฐบาลก็ได้นำเสนอโครงสร้างใหม่ ๆ อีกหลายรูปแบบโดยแนวคิดอำนาจหน้าที่และโครงสร้างคล้ายคลึงกับดิสทริก คือ จะเป็นองค์กรที่มีลักษณะของการจัดเก็บภาษีในเชิงบังคับ โดยเกิดขึ้นจากการร้องเรียนของประชาชนให้มีหน่วยงานเข้ามาบริหารงานที่ดีกว่าเทศบาลขนาดเล็กจัดทำภารกิจเพียงลำพัง

โครงสร้างใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นตามมา ได้แก่

- ประชาคมนคร (Communauté Urbaine) : เกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๖๖ ด้วยเหตุผลของการลดช่องว่างเทศบาลที่เป็นนครขนาดใหญ่กับเทศบาลขนาดเล็กข้างเคียงในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงเป็นโครงสร้างชนิดเดียวที่กำหนดให้เทศบาลที่เป็นสมาชิกไม่สามารถถอนตัวออกไปได้โดยอิสระ

- องค์กรกลุ่มวิสาหกิจรวม (ในเขตเมือง) หรือ “อ็อกโกเมราซีอง นูแวล” (Agglomération Nouvelle) และประชาคมเทศบาลขนาดเล็ก หรือ “คอมมูนเด่ เดอ คอมมูน อู เดอ วิล” (Communauté De Commune Ou De Villes) : เป็นรูปแบบขององค์การมหาชนอิสระที่มีรายได้เป็นของตนเองหรือสามารถจัดเก็บภาษีหรือหารายได้และมีอำนาจมากในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่การปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส

โครงสร้างทั้งสองรูปแบบนี้จะมุ่งจัดทำบริการงานด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ที่สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้รับบริการและเป็นรูปแบบใหม่ที่รัฐบาลต้องการผลักดันให้เกิดขึ้นเพื่อทดแทนการจัดทำภารกิจของสหการที่มีอยู่เดิม ในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ รัฐบาลได้พยายามปฏิรูประบบองค์กรความร่วมมือใหม่เพื่อสร้างมาตรฐานและลดความสับสนขององค์กรเหล่านี้ โดยพยายามผลักดันให้มีการยุบสหการด้วยการนำเสนอโครงสร้างใหม่ที่เรียกว่า “ประชาคมเทศบาล” (communautés de communes) ที่มีแนวคิดและโครงสร้างเช่นเดียวกันกับประชาคมนครโดยอาศัยเครื่องมือทางการคลังเพื่อเป็นมาตรการจูงใจ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ

ความพยายามของรัฐบาลมาประสบผลสำเร็จอย่างจริงจังในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ เมื่อได้มีการผ่านกฎหมายสำคัญลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๙ ที่เรียกว่า “Chevenement's Law” ซึ่งมีสาระสำคัญใน ๒ ประการ กล่าวคือ ประการแรก กฎหมายนี้เกิดขึ้นเพื่อเร่งรัดกระบวนการยุบเลิกสหการและลดทอนความหลากหลายขององค์กรความร่วมมือรูปแบบต่าง ๆ โดยเพิ่มแรงจูงใจและใช้มาตรการอื่น ๆ เพิ่มขึ้น และประการที่สอง กฎหมายดังกล่าวได้วางกรอบไว้ว่าภายในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ องค์กรความร่วมมือในประเภทที่สามารถจัดเก็บภาษีได้จะต้องยุบเลิกโดยการยอมรับโครงสร้างใหม่ที่เรียกว่า “ประชาคม” ซึ่งมีพื้นฐานมาจากประชาคมนคร โดยจัดแบ่งออกเป็น ๓ ขนาดตามลักษณะพื้นที่ได้แก่

(๑) ประชาคมนคร (communautés urbaines) : เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลนครขนาดใหญ่กับเทศบาลข้างเคียง โดยมีประชากรรวมกัน ๕๐๐,๐๐๐ คน ขึ้นไป

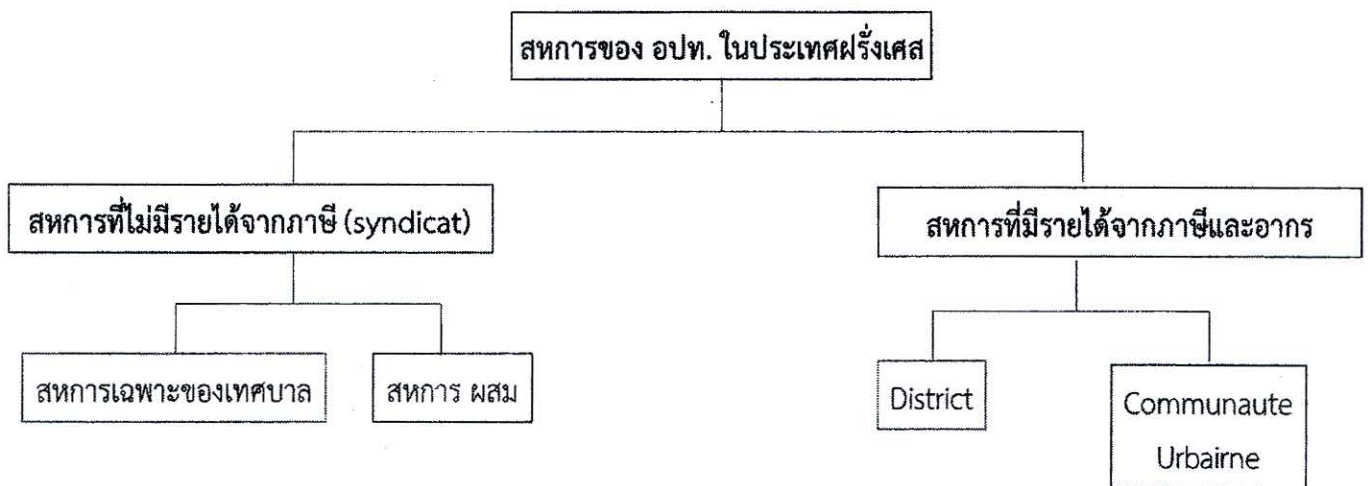
(๒) ประชาคมเมือง (communautés d'agglomération) : เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลเมืองขนาดกลางกับเทศบาลเล็ก ๆ ข้างเคียง โดยมีประชากรรวมกัน ๕๐,๐๐๐ คน ขึ้นไป

(๓) ประชาคมเทศบาล (communautés de communes) : เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลขนาดเล็กในเขตชนบทหรือกึ่งชนบท

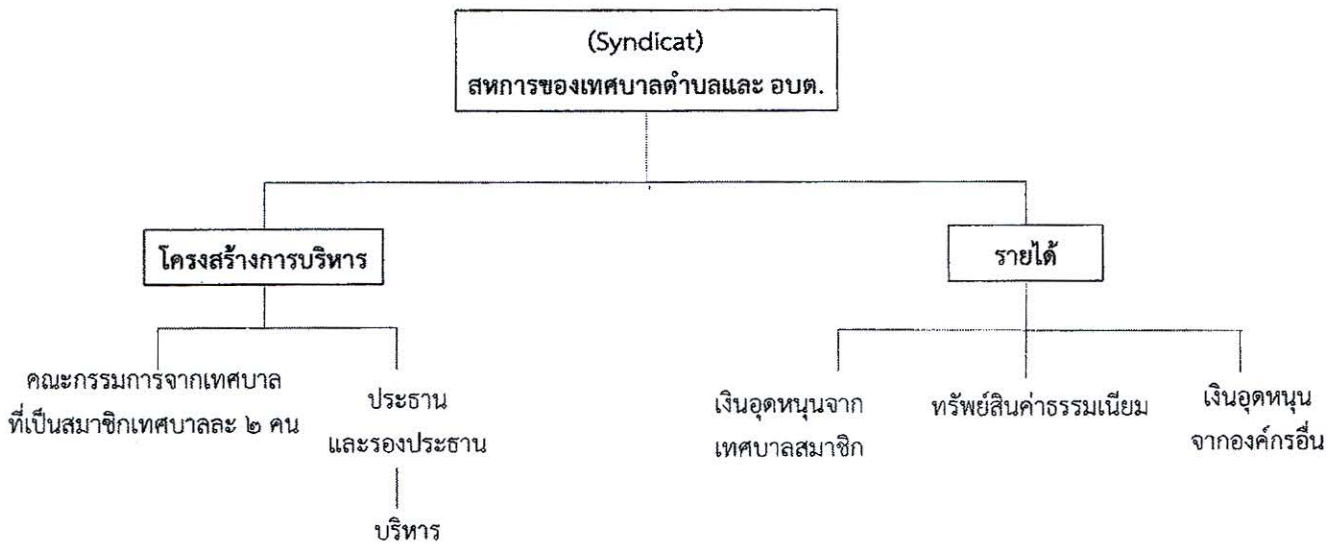
การผลักดันของรัฐบาลดังกล่าวเป็นความต้องการที่จะปรับรูปแบบองค์กรความร่วมมือไปสู่รูปแบบเดียวแต่มี ๓ ขนาดดังกล่าว โดยลักษณะโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรความร่วมมือดังกล่าวจะมีลักษณะเช่นเดียวกันกับประชาคมนคร (Communautes Urbaines) องค์กรทั้งสามรูปแบบนี้ จะมีการจัดโครงสร้างการบริหารเช่นเดียวกันกับองค์กรปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ มีสภาและผู้บริหาร โดยสมาชิกจะมาจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในประชาคมนั้นนอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และอำนาจในการจัดเก็บภาษีเป็นของตนเอง

โดยสรุปแล้วองค์กรทั้งสามรูปแบบจะมีลักษณะคล้ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าไว้ด้วยกัน ต่อมาในเดือนมกราคม ค.ศ. ๒๐๐๕ ผลจากนโยบายข้างต้นของรัฐบาลได้ทำให้องค์กรความร่วมมือทั้งหมดลดจำนวนลงเหลือ ๒,๕๒๕ แห่ง โดยแบ่งเป็นประชาคมนครจำนวน ๑๔ แห่ง ประชาคมเมืองจำนวน ๑๖๒ แห่ง และประชาคมเทศบาลจำนวน ๒,๓๔๓ แห่ง โดยยังคงเหลือองค์กรในรูปแบบเก่าคือ องค์กรกลุ่มวิสาหกิจรวม (syndicat d'agglomération nouvelle) จำนวน ๖ แห่ง และให้บริการประชาชนมากกว่า ๕๒ ล้านคน (คิดเป็นร้อยละ ๘๘ ของประชากรทั้งประเทศ)

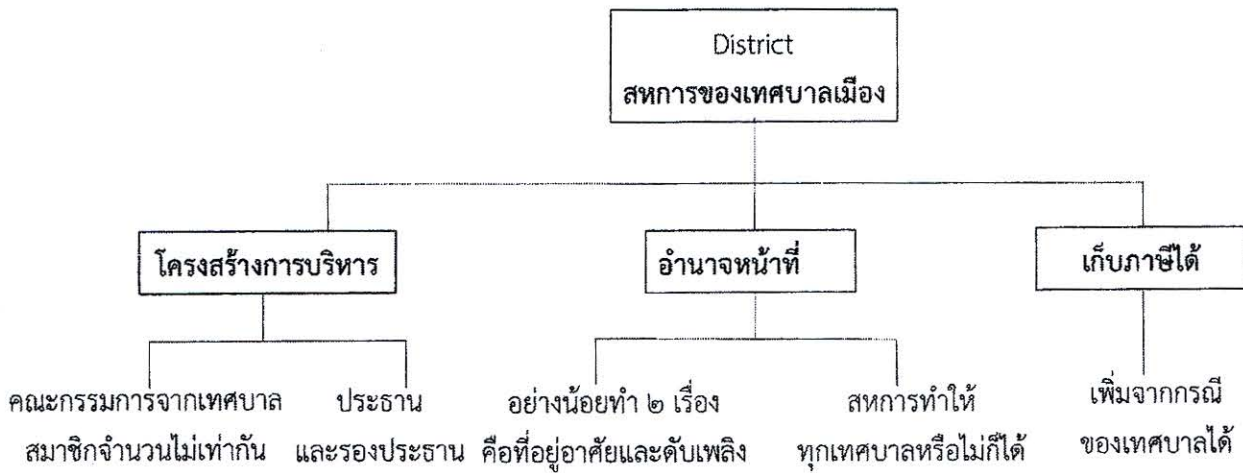
รูปที่ ๒ สหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส



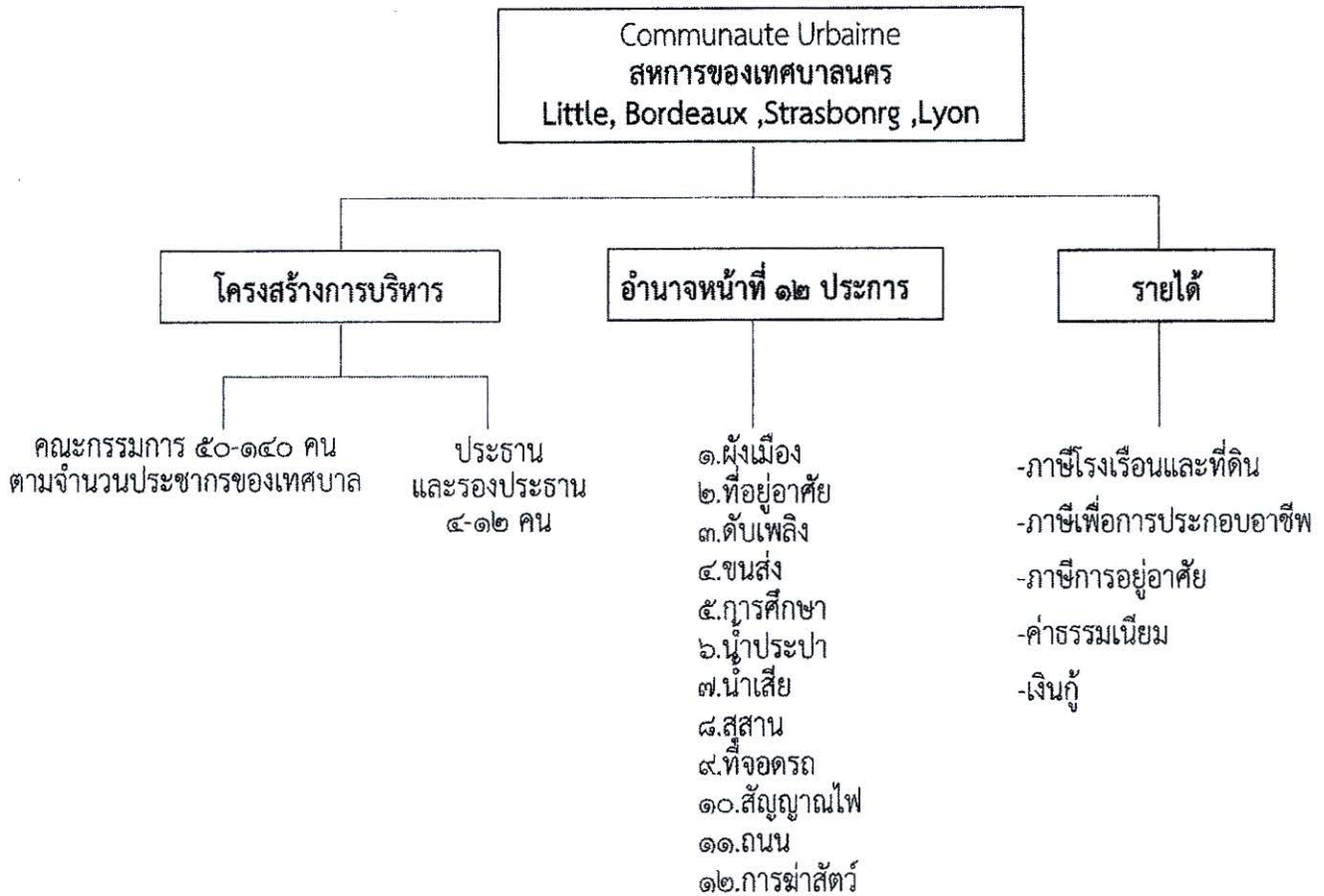
รูปที่ ๓ สหการของเทศบาลตำบลและ อบต.



รูปที่ ๔ สหการของเทศบาลเมือง



รูปที่ ๕ สหการของเทศบาลนคร



๓) ประเทศญี่ปุ่น

(๑) แนวคิดและภูมิหลัง

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระดับของการกระจายอำนาจที่สูงมากที่สุดในโลก ซึ่งจะพบว่าการบริการสาธารณะต่าง ๆ จะจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ขณะที่การจัดทำภารกิจในรูปของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นนั้นก็จะมีปรากฏอยู่บ้างแต่แนวโน้มในอนาคตกลับพบว่ากลุ่มองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นนี้มีแนวโน้มจะลดจำนวนและบทบาทลงตามลำดับ

จากความเปลี่ยนแปลงในสภาพเศรษฐกิจและสังคมได้นำไปสู่ปัญหาและความต้องการบริการสาธารณะที่ต้องอาศัยศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงขึ้น รวมถึงความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนความประหยัดในเชิงขนาดเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในรูปแบบเทศบาลต้องประสบกับข้อจำกัด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับโครงสร้างเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพในการดำเนินการกิจของท้องถิ่นขึ้น

อย่างไรก็ดีข้อสังเกตที่สำคัญในกรณีของญี่ปุ่นก็คือนโยบายการยุบรวม (Amalgamation) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าไว้ด้วยกันของรัฐบาลนั้น ได้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างสูง

นโยบายการยุบรวมนี้นับว่าน่าประหลาดใจเพราะจะมุ่งยุบรวมนเทศบาลภายในจังหวัดหนึ่ง (Prefecture) เข้าไว้ด้วยกันเพื่อวัตถุประสงค์ความสามารถทางการวางแผนพัฒนาชุมชนและการบริหารโครงการสาธารณะขนาดใหญ่ ซึ่งจะทำให้มีความสามารถในการจ้างบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ประสิทธิภาพทางการบริหารและการบริหารชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นผลให้ในปัจจุบันเหลือจำนวนเทศบาลเพียงประมาณ ๓,๑๐๐ แห่ง ของจำนวนเทศบาล ในปี ค.ศ. ๑๙๕๓ ซึ่งมีจำนวนเทศบาลถึง ๙,๘๖๘ แห่ง อย่างไรก็ตามการรวมกลุ่มในรูปแบบขององค์กรความร่วมมือก็เป็นทางเลือกหนึ่งที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

กลุ่มองค์กรที่ร่วมกันจัดทำบริการนี้ส่วนใหญ่จะเป็นการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมากกว่าที่จะเกิดขึ้นในระดับจังหวัด ซึ่งในกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ก็เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถรวมกลุ่มกันในรูปของสหภาพ (Associations/Unions) ได้ผ่านการกระทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อกำหนดเป็นข้อบังคับภายใต้ความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด (สำหรับกรณีของเทศบาล) หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในด้านการปกครองท้องถิ่น (สำหรับกรณีที่มีจังหวัดเข้าร่วม) อย่างไรก็ตามการรวมกลุ่มในรูปแบบนี้ส่วนใหญ่มักจะเป็นการจัดตั้งเพื่อกำหนดจัดทำภารกิจเฉพาะด้านมากกว่าที่จะจัดทำภารกิจที่หลากหลาย

(๒) รูปแบบและโครงสร้าง

ในปัจจุบันรูปแบบขององค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นจะปรากฏอยู่ ๒ รูปแบบใหญ่ ๆ ได้แก่

(๒.๑) ความร่วมมือที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่นฉบับแก้ไขในปี ค.ศ. ๑๙๕๒ ซึ่งความมุ่งหมายก็เพื่อให้เทศบาลขนาดเล็ก ๆ นั้น มีประสิทธิภาพและศักยภาพเพียงพอในด้านการบริหารงาน โดยเปิดโอกาสให้เทศบาลขนาดเล็ก ๆ สามารถดำเนินงานร่วมกันได้ใน ๒ ลักษณะ ได้แก่

(๑) การกระทำข้อตกลงในการจัดทำบริการสาธารณะบางด้านร่วมกัน หมายถึง การร่วมมือกันเพื่อจัดทำบริการบางอย่างที่เทศบาลแห่งหนึ่งแห่งใดไม่สามารถหรือไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดทำได้ เช่น การกำจัดขยะ เป็นต้น

(๒) การกระทำข้อตกลงในการใช้ทรัพยากรทางการบริหารร่วมกัน หมายถึง การร่วมมือที่เกิดจากการที่เทศบาลขนาดเล็ก ๆ ไม่มีศักยภาพเพียงพอหรือไม่เกิดความคุ้มค่าที่จะจัดตั้งสำนักงานและว่าจ้างบุคลากรของตนเองจึงร่วมมือกับเทศบาลอื่น ๆ จัดตั้งสำนักงานเพื่อการบริหารงานธุรการร่วมกัน

นับตั้งแต่ที่เกิดความร่วมมือในรูปแบบนี้พบว่าในปัจจุบันจะมีแนวโน้มของการลดจำนวนลงตามลำดับด้วยเหตุผลใน ๓ ประการ ได้แก่

• **ประการที่หนึ่ง** จากนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการยุบรวมเทศบาลขนาดเล็กโดยใช้ทั้งมาตรการในเชิงบังคับและในเชิงจูงใจก็เป็นผลให้ความร่วมมือในลักษณะนี้ไม่มีการเติบโต

ประการที่สอง จากโครงสร้างและสถานะของความร่วมมือที่ไม่ยืดหยุ่นและคล่องตัวเนื่องจากไม่มีสถานะความเป็นนิติบุคคลและกระบวนการตัดสินใจก็ใช้ฉันทามติจากเทศบาลที่เป็นสมาชิกทั้งหมด

ประการที่สาม การจัดตั้งเกิดขึ้นยากเนื่องจากความร่วมมือในรูปแบบนี้จะเกิดขึ้นได้รวมถึงสามารถดำเนินงานได้อย่างราบรื่นนั้นขึ้นอยู่กับการมีความสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างเทศบาลเป็นสำคัญ

(๒.๒) ความร่วมมือที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

ความร่วมมือในรูปแบบนี้ หมายถึง ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นเพื่อดำเนินงานร่วมกัน โดยจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความร่วมมือในรูปแบบนี้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ ๒ รูปแบบใหญ่ ๆ ได้แก่ สหการเทศบาล (Municipal Cooperatives) และบริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations) ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๑) สหการเทศบาล (Municipal Cooperative)

ความร่วมมือระหว่างเทศบาลที่รวมตัวกันจัดตั้งสหการขึ้นนั้นเกิดขึ้นจากการร่วมกันของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป เพื่อดำเนินการให้บริการสาธารณะที่สามารถสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ดีกว่าที่เทศบาลจะทำเพียงลำพัง นั่นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตกลงกันก่อตั้งสหการท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีเพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่ศักยภาพของท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถจัดทำได้

สำหรับการจัดโครงสร้างภายในนั้นจะขึ้นอยู่กับข้อบังคับสหการที่ใช้ในการจัดตั้ง แต่ทั้งนี้ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่นแล้วจะต้องมีองค์ประกอบภายใน ๒ ส่วน คล้ายคลึงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

• **ประการแรก** ฝ่ายบริหารสหการ ซึ่งได้แก่ ประธานสหการ (๑ คน) รองประธานสหการ (จำนวนขึ้นอยู่กับข้อบังคับจัดตั้งสหการ) และเหรัญญิก (๑ คน) ทั้งนี้ ตำแหน่งประธานฯ และรองประธานฯ นั้น ได้กำหนดคุณสมบัติไว้ว่าจะต้องมาจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลที่เป็นสมาชิก โดยตำแหน่งรองประธานฯ จะมาจากการแต่งตั้งโดยผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานฯ ส่วนตำแหน่งเหรัญญิกก็จะมาจากการแต่งตั้งโดยประธานฯ ซึ่งจะคัดเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งเหรัญญิกในเทศบาลที่เป็นสมาชิก ส่วนวาระการทำงานของประธานฯ และรองประธานฯ นั้นจะเป็นไปตามวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของประธานฯ ในเทศบาลที่สังกัด สำหรับวาระของเหรัญญิกก็จะเป็นไปตามวาระการทำงานของเหรัญญิกในเทศบาลที่สังกัดเช่นกัน

ประการที่สอง ฝ่ายสหภาพการ ซึ่งจะทำหน้าที่คล้ายคลึงกับสภาท้องถิ่น โดยจำนวนและสัดส่วนของสมาชิกสถานนั้นจะขึ้นอยู่กับข้อบังคับจัดตั้งสหกรณ์แห่งนั้น ๆ ทั้งนี้ คุณสมบัติของผู้เป็นสมาชิกสหภาพการจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล และวาระก็จะเป็นไปตามวาระการดำรงตำแหน่งในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลที่ตนสังกัด

สำหรับที่มาของตำแหน่งประธานสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์นั้นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยอาจจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตที่สหกรณ์จัดตั้งขึ้นก็ได้ หรืออาจจะมาจากการเลือกตั้งในทางอ้อมก็ได้ กล่าวคือ

หนึ่ง สำหรับตำแหน่งประธานสหกรณ์นั้น จะมาจากการเลือกตั้งโดยนายกเทศมนตรีจากเทศบาลต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิก

สอง สำหรับตำแหน่งสมาชิกสหกรณ์นั้น ก็จะเป็นการเลือกตั้งกันเองภายในของสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นสมาชิก

สาม สำหรับตำแหน่งรองประธานสหกรณ์ และเหรัญญิกจะมาจากแต่งตั้งโดยประธานสหกรณ์

สำหรับรายรับของสหกรณ์นั้นจะมาจากแหล่งที่มีสำคัญๆ ๔ แหล่ง คือ

ก. การจัดสรรเงินสมทบจากเทศบาลที่เป็นสมาชิกตามหลักเกณฑ์ในข้อบังคับ

ข. รายได้ที่เกิดจากการดำเนินงานของสหกรณ์ เช่น ค่าธรรมเนียมจากการบริการ

ค. เงินอุดหนุนจากจังหวัดหรือรัฐบาลกลาง

ง. การกู้ยืม

➤ สหกรณ์พิเศษ (Partial Cooperative)

เป็นสหกรณ์ที่ท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป (หรืออาจมีจังหวัดมาเข้าร่วมก็ได้) จัดตั้งขึ้นเพื่อมอบหมายอำนาจการจัดทำกิจการสาธารณะให้สหกรณ์ดำเนินการแทนในกิจการด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ ดังเช่น กิจการเกี่ยวกับการกำจัดขยะ กิจการเกี่ยวกับการอศศักดิ์ กิจการเกี่ยวกับโรงพยาบาล และกิจการเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ เป็นต้น จากนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการยุบรวมหรือการยกฐานะของเทศบาลที่มีการเจริญเติบโตสูงไปสู่ความเป็นเมืองพิเศษต่าง ๆ ก็ทำให้แนวโน้มของการร่วมมือกันในรูปแบบนี้ลดลงตามลำดับ

➤ สหกรณ์เขตกว้าง (Wide - Area Union)

เป็นสหกรณ์รูปแบบใหม่ที่ถูกนำเสนอเป็นแห่งแรกในกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่นฉบับแก้ไขในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๔ ความมุ่งหมายของการจัดตั้งความร่วมมือในรูปแบบนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพตามความต้องการที่หลากหลายของพื้นที่ขนาดใหญ่ รวมถึงเป็นการเตรียมความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากรัฐบาลกลางด้วย การจัดตั้งนั้นอาจเกิดขึ้นจากเทศบาลด้วยกันเองหรือเทศบาลกับเขตพิเศษ (Special Wards) ในมหานครโตเกียวก็ได้ โดยต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหากในกรณีที่มีจังหวัดเข้าร่วมจัดตั้ง ก็จะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและสามารถรองรับภารกิจที่ถ่ายโอนมาจากรัฐบาลกลางได้โดยตรง

➤ **สหการธรรการรวม (Administrative Cooperative)**

สหการธรรการรวม เป็นสหการรูปแบบใหม่ที่ถูกนำเสนอเพื่อใช้ทดแทนความร่วมมือที่จะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบสหภาพองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งให้เป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลขนาดเล็ก ๆ ในระดับเทศบาลเมือง (โจ) และเทศบาลตำบล (ซง) เพื่อร่วมกันใช้ทรัพยากรทางการบริหารร่วมกัน โดยการจัดตั้งสำนักงานและบริหารงานธรรการร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่ปรากฏการจัดตั้งสหการในรูปแบบนี้

➤ **สหการธรรการราชการ (Full Cooperative)**

สหการธรรการราชการ เป็นสหการรูปแบบใหม่ที่คล้ายคลึงกับสหการธรรการรวม กล่าวคือ เป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นมาเพื่อทดแทนความร่วมมือที่ไม่เป็นนิติบุคคลในเทศบาลขนาดเล็กระดับเมือง (โจ) และตำบล (ซง) ข้อแตกต่างสำคัญจากสหการธรรการรวมก็คือ สหการธรรการราชการจะเป็นความร่วมมือในด้านการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ของเทศบาลร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันก็ยังไม่ปรากฏจัดตั้งสหการในรูปแบบนี้

(๒) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations)

เป็นการร่วมมือกันดำเนินการของเทศบาลรูปแบบการปกครองทั่วไปตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดเตรียม จัดสร้าง และบริหารจัดการสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อรองรับการพัฒนาตามแผนพัฒนาภูมิภาคที่ได้กำหนดไว้ เช่น การก่อสร้างสนามบิน ระบบประปาและบำบัดน้ำเสีย การเคหะ สวนสาธารณะ เป็นต้น ในปัจจุบันมีทั้งสิ้น ๖ หน่วย (ตัวเลข ณ วันที่ ๑ เดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๐)

บริษัทพัฒนาท้องถิ่นนี้ จะเป็นองค์กรความร่วมมือที่จัดตั้งขึ้นตามโครงการในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ กล่าวคือ จะเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นเพื่อพัฒนาพื้นที่ไปตามแผนที่กำหนดไว้เมื่อเสร็จสิ้นโครงการหรือมีการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ไปยังองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็จะยุบเลิกไป ทั้งนี้ การจัดตั้งจะเป็นไปตามกฎบัตร (charters) ทำให้โครงสร้างการบริหารงานและระบบการคลังจะมีความยืดหยุ่นตามข้อกำหนดในกฎบัตร

๔) สรุปผลการเดินทางไปเยือนและประชุมทวิภาคี ณ ประเทศญี่ปุ่น

คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เดินทางไปเยือนและประชุมทวิภาคี ระหว่างวันที่ ๑๐ - ๑๗ มกราคม ๒๕๖๒ ณ ประเทศญี่ปุ่น โดยได้หารือในประเด็นที่เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

พลโท ชาญชัย ภูทอง ประธานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พร้อมคณะกรรมการได้ประชุมทวิภาคีกับนายกเทศมนตรีเมืองนิซชิน นายกเทศมนตรีเมืองโทโยอาเกะ นายกเทศมนตรีเมืองมียوشي นายกเทศมนตรีเมืองนางากูเตะ และนายกเทศมนตรีเมืองโตโก เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเขตบิซัง (Bisan) เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๒ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุม ชั้น ๔ เทศบาลเมืองนิซชิน ประเทศญี่ปุ่น โดย Mr. Hagino Kozo Mayor of Nisshin City, Mr. Kouki Masafumi Mayor of Toyoake City, Mr. Yoshida Ippei Mayor of Nagakute City, Mr. Onoda Kenji Mayor of Miyoshi City, Mr. Imata Kenjo Mayor of Togo Town

และ Prof. Takada Hirofumi Professor National Graduate Institute (GRIPS) ได้ให้การต้อนรับคณะกรรมการธิการ จากนั้น Mr. Hagino Hiroaki Director General, Planning Department ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นของเขตบิซัง (Bisan) สรุปได้ดังนี้

เมืองนิซชินเป็นเมืองหนึ่งในจังหวัดไอจิ มีขนาดพื้นที่ ๓๔.๙๑ ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากรทั้งหมด ๙๐,๔๑๘ คน และได้มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่น ๔ เมือง ๑ หมู่บ้าน คือ เมืองนิซชิน เมืองมิโยชิ เมืองโทโยอาเกะ เมืองนางากุเตะ และหมู่บ้านโตโก โดยการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันของเขตที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและลดปัญหาต่าง ๆ ได้ ซึ่งในการดำเนินการมีการประชุมเพื่อหารือเกี่ยวกับความร่วมมือ ดังนี้

๑) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ (พ.ศ. ๒๕๕๕) เริ่มมีการประชุมผู้บริหารท้องถิ่นในเขตเมืองนิซชิน โดยกำหนดนโยบายการบริหารงานพร้อมทั้งหารือเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรของเขตที่มีอยู่พร้อมทั้งส่งเสริมความร่วมมือในการประสานงานระหว่างท้องถิ่น

๒) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๗) ได้จัดทำข้อตกลงพื้นฐานเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นเขตบิซัง (Bisan) โดยระยะเริ่มแรกมีความร่วมมือระหว่าง ๓ เมือง ๑ หมู่บ้าน คือ เมืองนิซชิน เมืองมิโยชิ หมู่บ้านโตโก และเมืองโทโยอาเกะ ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนและการฟื้นฟูท้องถิ่น การใช้ทรัพยากรท้องถิ่นร่วมกัน และการวางผังเมืองและปรับปรุงพื้นที่ศักยภาพไม่ให้เกิดแหล่งเสื่อมโทรม จะเห็นได้ว่าดำเนินการดังกล่าวเป็นการบริหารจัดการโดยการใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อลดต้นทุนของภาครัฐ และเกิดประโยชน์สูงสุด

๓) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๙) ได้ทำความตกลงโดยมีเมืองนางากุเตะเข้าร่วมใหม่เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่น ๔ เมือง ๑ หมู่บ้าน คือ เมืองนิซชิน เมืองโทโยอาเกะ เมืองนางากุเตะ เมืองมิโยชิ และหมู่บ้านโตโก โดยได้มีการประชุมและพิจารณากำหนดขอบเขตการดำเนินงานในเรื่องสำคัญ ๆ อันได้แก่ การบริหารจัดการและวางแผนการดำเนินการของแต่ละเมือง การหามาตรการสวัสดิการเขตบิซัง การตีพิมพ์เผยแพร่เอกสารประชาสัมพันธ์ การประชาสัมพันธ์โดยการจัดพิมพ์เอกสารเพื่อเผยแพร่ข้อมูล การติดตั้งมุมเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในที่สาธารณะ รวมถึงการวางแผนปฏิบัติตามสถานที่ท่องเที่ยวหลักของแต่ละอำเภอ การดำเนินงานร่วมกันของการถ่ายภาพทางอากาศ การดำเนินงานร่วมกันของโครงการแลกเปลี่ยนพนักงานไปประจำการที่อื่น เป็นต้น นอกจากนี้ ในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๙) เป็นปีที่เริ่มดำเนินการถ่ายภาพทางอากาศร่วมกันเพื่อรับทราบข้อมูลด้านที่อยู่อาศัยรวมถึงพื้นที่ที่เข้าข่ายการเรียกเก็บภาษี สำหรับการดำเนินการดังกล่าวจะมีหน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำฐานข้อมูลและมีการประมวลผลแบบทันที (Real Time) และเนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวใช้งบประมาณค่อนข้างมาก จึงดำเนินการเก็บภาพถ่ายทางอากาศเพียงครั้งเดียวและเผยแพร่ข้อมูลภาพถ่ายทางอากาศร่วมกันทั้ง ๔ เมือง ๑ หมู่บ้าน

๔) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ (พ.ศ. ๒๕๖๐) เริ่มจัดตั้งศูนย์ปรึกษาผู้บริโภคร่วมกันเพื่อเป็นศูนย์กลางในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปรึกษาและร้องเรียนเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การดูแล ผู้บริโภคได้ และในปีเดียวกันนี้เองยังมีโครงการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างพนักงานของ ๕ เขต คือ เมืองนิชชิน เมืองโทโยอาเกะ เมืองนางากุเตะ เมืองมิโยชิ และหมู่บ้านโตโก โดยส่งพนักงานจากแต่ละเขต ๑ ละ ๑ คน ไปประจำการระหว่างเขตในระยะเวลา ๑ ปี เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างเมืองแต่ละเมือง และเรียนรู้ งานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ อาทิ งานด้านสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมอุตสาหกรรม ความร่วมมือ ของประชาชน อาชญากรรม ป้องกันภัยพิบัติ การอบรมเลี้ยงดูเด็ก และสวัสดิการผู้สูงอายุ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เสียงสะท้อนจากพนักงานของแต่ละเมืองที่มีต่อโครงการนี้เห็นว่าเป็นโอกาสที่ดีในการเข้าไปแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การปฏิบัติของหน่วยงานอื่น ๆ และสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับหน่วยงานของตนเองได้อย่างรวดเร็ว

๕) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑) ได้ดำเนินการร่วมกันภายใต้โครงการต่าง ๆ ดังนี้

๕.๑) การรับซื้อไฟฟ้าร่วมกันระหว่างเมืองนิชชินและหมู่บ้านโตโก เพื่อใช้ประโยชน์ ในกิจกรรมสาธารณะอีกทั้งยังเป็นการลดต้นทุนเนื่องจากใช้งบประมาณร่วมกันอีกด้วย ซึ่งจากการทดลอง ดำเนินการในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่าลดค่าใช้จ่ายลงถึง ๕๒,๕๖๘,๐๐๐ เยน

๕.๒) การจัดตั้งสถานประกอบการประกันภัยและรักษาพยาบาลและการเฝ้าติดตามแนะนำ ระหว่าง ๔ เมือง ๑ หมู่บ้าน คือ เมืองนิชชิน เมืองโทโยอาเกะ เมืองนางากุเตะ เมืองมิโยชิ และหมู่บ้านโตโก โดยปรับปรุงคุณภาพการบริการดูแลรักษาพยาบาลตามหน่วยงานต่าง ๆ และตรวจสอบความรวดเร็ว ในการให้บริการ และการควบคุมค่ารักษาพยาบาล

๕.๓) การจัดทำสหภาพดับเพลิงบิซังแต่เดิมในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ (พ.ศ. ๒๕๕๖) เขตบิซัง ดำเนินการเพียง ๒ เมือง ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑) ขยายความร่วมมือเพิ่มขึ้นเป็น ๔ เมือง ๑ หมู่บ้าน คือ เมืองเมืองนิชชิน เมืองโทโยอาเกะ เมืองนางากุเตะ เมืองมิโยชิ และหมู่บ้านโตโก ซึ่งการร่วมใช้ ศูนย์ดับเพลิงในเขตบิซังนี้ เพื่อเป็นการปรับปรุงรูปแบบการบริการให้เป็นไปได้ด้วยความรวดเร็วและเพิ่มประสิทธิภาพ การทำงาน เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับระบบป้องกันอัคคีภัยกับการจัดการความปลอดภัย ด้านอัคคีภัยมากที่สุด

กระบวนการผลักดันความคืบหน้าของโครงการต่าง ๆ

สำหรับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นในการดูแลโครงการต่าง ๆ แบ่งออกเป็น ๓ ระดับ คือ ระดับที่ ๑ หัวหน้าเขต (นายกเทศมนตรี) มีการประชุมปีละ ๑ ครั้ง ระดับที่ ๒ รองหัวหน้าเขต และรองหัวหน้าหมู่บ้าน (รองนายกเทศมนตรี) มีการประชุมทุกไตรมาส เพื่อหารือเกี่ยวกับโครงการที่จะต้อง ดำเนินการร่วมกันของแต่ละเมือง และระดับที่ ๓ หัวหน้าฝ่ายวางแผนและพนักงาน มีการประชุมปีละประมาณ ๒ - ๓ ครั้ง โดยแต่ละเมืองจะมีผู้ดูแลประมาณ ๑๐ - ๑๕ คน เพื่อพิจารณากำหนดหัวข้อที่จะร่วมดำเนินการ รวมถึงแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างเมืองว่าดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้ในระดับใด มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร

ในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๗) ได้มีการจัดประชุมเพื่อผลักดันในความร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นเขตบิชิง เพื่อพิจารณาดำเนินงานใน ๑๐ หัวข้อ โดย ๔ เมือง ๑ หมู่บ้าน คือ

๑. การสรุปข้อตกลงป้องกันอัคคีภัย
๒. การดำเนินงานร่วมกันของแผนงานรับปรึกษาผู้บริโภค
๓. การดำเนินงานร่วมกันของการถ่ายภาพทางอากาศ
๔. การดำเนินงานร่วมกันของการจัดการหนังสือเดินทาง
๕. การสนับสนุนให้ใช้บัตรส่วนบุคคล
๖. การบริหารร่วมกันของรถเมล์ชุมชน
๗. การวิจัยร่วมกันเกี่ยวกับการเตรียมถนนเส้นทาง
๘. การประชุมแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับมาตรการสวัสดิการเขตบิชิง
๙. การจัดตั้งร่วมกันของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การบริหาร
๑๐. การดำเนินการร่วมกันของมาตรการกระตุ้นการดำรงชีวิตในพื้นที่

ในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๙) ได้มีการจัดประชุมเพื่อผลักดันในความร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นเขตบิชิง เพื่อพิจารณาดำเนินงานใน ๙ หัวข้อ โดย ๔ เมือง ๑ หมู่บ้าน คือ

๑. การดำเนินงานร่วมกันของการจัดการต้นไม้ - ต้นหญ้า
๒. การวางแผนการจัดทำแผนที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นเขตบิชิง
๓. การจัดตั้งร่วมกันของคณะกรรมการรับประกันอุบัติเหตุขั้นรุนแรง สถานพยาบาล
๔. การก่อตั้งสมาคมพัฒนาบุคลากรและการฝึกอบรมร่วมกันของพนักงานสาขาเทคโนโลยี
๕. การดำเนินงานร่วมกันของการวางแผนเตรียมหน่วยงานช่วยเหลือการดำรงชีวิต
๖. การจัดซื้อสิ่งของที่จำเป็นร่วมกัน
๗. การดำเนินงานร่วมกันของการกำหนดสถานประกอบการประกันภัยและรักษาพยาบาลและการเฝ้าติดตามแนะนำ
๘. การแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาวิจัยร่วมกันของระบบข้อมูลสารสนเทศของแต่ละเทศบาล
๙. การแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาวิจัยร่วมกันเกี่ยวกับด้านสถานที่สาธารณะ

ในหัวข้อดังกล่าวข้างต้น แต่ละเมืองจะได้หัวข้อเดียวกันแต่อาจมีวิธีปฏิบัติและการบริหารจัดการที่แตกต่างกันไปโดยจะใช้ระยะเวลาดำเนินการพร้อมทั้งศึกษาวิจัยประมาณ ๒ ปี เพื่อให้ได้ข้อสรุปแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุด

นอกจากนี้แล้วยังมีการประชุมหารือเกี่ยวกับการรวมและเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานของแต่ละเมือง ต่อสาธารณชนทั้งหมดผ่านหน้าเว็บไซต์ของทั้ง ๗ เมือง คือ เมืองนิซชิน เมืองโทโยอาเกะ เมืองเซโตะ เมืองโอวาริซาอิ เมืองนางากุเตะ หมู่บ้านโตโก และเมืองโอวาริซาอิ ซึ่งประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละเมือง ได้แก่ ตารางเวลาการเดินทางรถบัส ตารางเวลาการเดินทางรถไฟ เส้นทางจราจร มหาวิทยาลัย หรือห้องสมุด อีกทั้งยังมีการบริการศูนย์ข้อมูลข่าวสารโดยการติดตั้งจอมอนิเตอร์ที่รองรับระบบทัชสกรีน ไว้ในสถานที่สำคัญ ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างเท่าเทียม และทั่วถึง

จากนั้น คณะกรรมาธิการได้อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง สรุปได้ดังนี้

๑. ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นของเขตบิซังระหว่าง ๕ เขต แบ่งออกเป็น ๔ เมือง และ ๑ หมู่บ้านนั้น มีความแตกต่างกันคือ เมืองจะมีจำนวนประชากรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป สำหรับหมู่บ้าน จะมีจำนวนประชากรไม่ถึง ๕๐,๐๐๐ คน และมีฐานะเป็นเทศบาลเช่นเดียวกัน

๒. ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นของเขตบิซังระหว่าง ๕ เมือง มีแนวคิดริเริ่มจากผู้บริหารท้องถิ่นของ ๓ เมือง คือ เมืองนิซชิน เมืองโตโก และเมืองมิโยชิ ได้หารือและทำข้อตกลงร่วมกัน โดยแต่ละเมือง จะมิงบประมาณแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนคือ งบกลางที่ใช้ร่วมกันและงบของเมือง เมื่อเกิดความร่วมมือก็จะนำ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรของแต่ละเมืองมาไว้เป็นงบกลางสำหรับดำเนินการ โดยการตั้งกรรมการเริ่มจาก เมืองนิซชินดูแลงบประมาณโดยจะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันบริหารจัดการคนละ ๒ ปี ซึ่งการบูรณาการร่วมกัน ในลักษณะนี้เป็นการใช้ทรัพยากรร่วมกันและลดค่าใช้จ่ายได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการต่าง ๆ โดยความร่วมมือของหน่วยงานท้องถิ่นจะใช้งบกลางแต่ละเมืองนำมารวมกันเท่านั้น จะไม่มีการขอรับจัดสรร งบประมาณเพิ่มเติมจากรัฐบาลกลาง

๓. ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญของการร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นคือ แต่ละเมืองมีลักษณะ ของพื้นที่ความต้องการของประชาชน วิธีการบริหารจัดการ และรูปแบบการดำเนินการที่มีความแตกต่างกัน ออกไป ซึ่งเมื่อแต่ละเมืองดำเนินการตามแนวทางของตนเองแล้วแต่กลับไม่บรรลุผลสำเร็จก็จะต้องหาวิธีการ แบบใหม่ซึ่งใช้ระยะเวลานาน แต่เนื่องจากแต่ละโครงการมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและระยะเวลา จึงจำเป็นต้องหารือเพื่อหาแนวทางในการดำเนินโครงการและแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและตรงจุดมากที่สุด

๔. ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นไม่ได้เชื่อมโยงกับพรรคการเมืองจึงไม่เกิดปัญหาเรื่อง การแบ่งงบประมาณของแต่ละเมืองมาเป็นงบกลาง

๕. แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นได้รวบรวมเมืองขนาดเล็กที่มีอยู่จำนวนมากเข้าด้วยกันปัจจุบันเหลือเพียง ๑,๗๐๐ แห่ง และยังไม่มีความคิดในการรวบรวมเช่นในอดีตที่ผ่านมา สำหรับการดำเนินการร่วมกันระหว่าง หน่วยงานท้องถิ่นของเขตบิซังมิใช่ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการรวมเมืองต่าง ๆ ไว้เป็นเมืองขนาดใหญ่แต่จะมุ่งเน้น ที่การบูรณาการดำเนินการและแก้ไขปัญหาพร้อมกันระหว่างท้องถิ่นมากกว่า

๖. จังหวัดไอจิประกอบด้วย ๕๔ อำเภอ มีเขตบิซังที่เกิดขึ้นจากของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่น ๔ เมือง และ ๑ หมู่บ้าน คือ เมืองเมืองนิซชิน เมืองโทโยอาเกะ เมืองนางากุเตะ เมืองมิโยชิ และหมู่บ้านโตโก ซึ่งไม่มีตำแหน่งนายกเทศมนตรีเขตบิซัง

๗. การแลกเปลี่ยนพนักงานจากแต่ละเขต ๆ ละ ๑ คน เป็นระยะเวลา ๑ ปี เป็นเพียงการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และหมุนเวียนกันปฏิบัติงานโดยจะได้รับเงินเดือนและอยู่ในสังกัดหน่วยงานเดิม

การเดินทางไปศึกษาดูงานที่แผนกดับเพลิงและฉุกเฉินของเขตบิซัง

การเดินทางไปศึกษาดูงานที่แผนกดับเพลิงและฉุกเฉินของเขตบิซังพร้อมทั้งรับฟังบรรยายสรุปเกี่ยวกับระบบการส่งต่อข้อมูลทั้งในด้านการดับเพลิง การกู้ภัย และอุบัติเหตุ เพื่อส่งต่อข้อมูลไปยังท้องถิ่น ๔ เมือง ๑ หมู่บ้าน ในการให้การช่วยเหลือ สรุปได้ดังนี้

แผนกดับเพลิงและฉุกเฉินของเขตบิซังแห่งนี้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ (พ.ศ. ๒๕๕๖) โดยแยกเป็นแต่ละเมือง ปัจจุบันได้เกิดความร่วมมือระหว่าง ๔ เมือง ๑ หมู่บ้าน คือ เมืองนิซชิน เมืองโทโยอาเกะ เมืองมิโยชิ และเมืองนางากุเตะ หมู่บ้านโตโก ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด ๑๒๙.๙ กิโลเมตร มีประชากรรวมทั้งสิ้น ๓๒๐,๐๐๐ คน ความร่วมมือนี้ช่วยทำให้เกิดความร่วมมือผ่านระบบข้อมูลเพื่อรองรับภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่จะเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ ในแผนกนี้มีหน้าที่เปรียบเสมือนหน่วยรับข้อมูลจากทั้ง ๕ เมือง เมื่อเกิดเหตุไฟไหม้หรือเหตุฉุกเฉินในจุดใดจะส่งข้อมูลไปยังเมืองนั้น ๆ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

การแจ้งเหตุฉุกเฉินผ่านระบบข้อมูลฉุกเฉิน

หมายเลขฉุกเฉินสายด่วน ๑๑๙ นี้ สำหรับแจ้งเหตุเพลิงไหม้ เหตุฉุกเฉิน (รถพยาบาล แจ้งเหตุ กู้ชีพ กู้ภัย แจ้งผู้ช่วยฉุกเฉิน) ให้บริการฟรีตลอด ๒๔ ชั่วโมง โดยจะมีเจ้าหน้าที่ในแผนกดูแลระบบจำนวน ๙ คน เป็นผู้สอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ รายละเอียดสถานที่ หมายเลขโทรศัพท์ที่ติดต่อ และเหตุฉุกเฉินที่เกิดขึ้นให้ถูกต้องชัดเจน เมื่อมีผู้ที่โทรมาแจ้งเหตุฉุกเฉินจะมีสัญญาณไฟแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับสายกำลังให้การช่วยเหลือในกรณีใด ซึ่งระบบข้อมูลจะแสดงสัญญาณไฟเพื่อเป็นการบอกเหตุและความรุนแรงที่เกิดขึ้น คือ

สีเขียว แจ้งเหตุขอความช่วยเหลือฉุกเฉินจากรถพยาบาล

สีเหลือง แจ้งเหตุประสบอุบัติเหตุ

สีแดง แจ้งเหตุเพลิงไหม้

การแสดงสัญญาณไฟนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ในแผนกสามารถรับรู้ข้อมูลได้ว่าเจ้าหน้าที่คนใดกำลังให้การช่วยเหลือผู้แจ้งเหตุในกรณีใดบ้าง เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับทราบข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุนั้น ๆ แล้วจะประสานจัดส่งข้อมูลที่ได้ไปยังหน่วยงานที่อยู่ใกล้พื้นที่เกิดเหตุเพื่อให้การช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็วภายใน ๕ นาที ทำให้ไม่เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน แผนกดับเพลิงและฉุกเฉินแห่งนี้จะให้การช่วยเหลือเกี่ยวกับอุบัติเหตุหรือเหตุเพลิงไหม้แล้ว ผู้ใช้บริการยังสามารถสอบถามข้อมูลและให้คำแนะนำในการพบแพทย์เฉพาะทางโรคต่าง ๆ ได้อีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีบริการพิเศษสำหรับคนพิการผ่านจอมอนิเตอร์พิเศษ

พร้อมกับการพัฒนาแอปพลิเคชัน (Application) ทางการสื่อสารจากข้อความเสียงแปลงเป็นข้อความตัวอักษร เพื่อเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ผู้พิการที่ประสบเหตุฉุกเฉินได้อย่างทันท่วงที อย่างไรก็ตามก็ดี สถิติการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบเหตุผ่านสายด่วนนี้มีผู้ใช้บริการเฉลี่ย ๒๕ - ๔๐ สายต่อ ๑ วัน และพบปัญหาการโทรศัพท์ท่อกวนสายด่วน ๑๑๙ เช่นเดียวกับประเทศไทย

ในปัจจุบันมีบริการเสริมพิเศษโดยได้ทำสัญญากับบริษัทล่ามเพื่อจัดเตรียมผู้ประสานงานรับผิดชอบภาษาอังกฤษไว้ตลอด ทำให้สามารถรับมือสายด่วน ๑๑๙ จากชาวต่างชาติได้ เนื่องจากจากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่จะมาประเทศญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก อีกทั้งเป็นการเตรียมความพร้อมรับมือสายด่วน ๑๑๙ เพื่อสื่อสารผ่านล่ามทางระบบโทรศัพท์รองรับ ๓ คู่สาย สำหรับนักท่องเที่ยวภาษาอื่นที่นอกเหนือจากภาษาอังกฤษ คือ ภาษาจีน ภาษาเกาหลี ภาษาโปรตุเกส ภาษาสเปน ภาษาไทย และภาษาเวียดนาม

จากการศึกษาและถอดบทเรียนจากประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าทุกประเทศมีการนำรูปแบบสหการหรือหลักแนวคิดในการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในขนาดที่เหมาะสม ไม่เล็กจนเกินไปถึงขนาดที่ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการหรือแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ หรือใหญ่จนเกินไปจนไม่สามารถเป็นตัวแทนหรือสะท้อนความต้องการและปัญหาของประชาชนได้เช่นกัน

๘. กรณีศึกษาเพื่อการจัดตั้งสหการในประเทศไทย

กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ที่เห็นสมควรในการนำความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหการมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นไทย

๑) การบริหารจัดการน้ำเสียเมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง

เมืองพัทยารูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีการก่อตั้งมาอย่างยาวนาน แต่ยังคงประสบปัญหาการบริหารจัดการน้ำเสียในพื้นที่และพื้นที่รอยต่อที่ติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงที่ยังไม่มีระบบจัดการน้ำเสีย

เมืองพัทยามีพื้นที่ติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงอื่นๆ ดังนี้ ทิศเหนือติดกับเทศบาลตำบลบางละมุง ทิศตะวันออกติดกับเทศบาลเมืองหนองปรือ เทศบาลตำบลหนองปลาไหล ทิศใต้ติดกับเทศบาลตำบลห้วยใหญ่ เทศบาลตำบลนาจอมเทียน ทิศตะวันตกติดกับอำเภอไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นยังไม่มีระบบจัดการน้ำเสียซึ่งส่งผลให้น้ำเสียจำนวนมากไหลลงสู่ทะเลสร้างปัญหาผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมเสียหายและส่งผลร้ายต่อการท่องเที่ยว เมืองพัทยาและพื้นที่ข้างเคียงเป็นแหล่งท่องเที่ยวชายทะเลที่ขึ้นชื่ออันดับโลกและมีนักท่องเที่ยวมาปีละหลายล้านคน แต่ไม่สามารถบริหารจัดการปัญหาน้ำเน่าเสียและยังประสบปัญหาน้ำท่วมขังเกือบทุกครั้งเมื่อมีปริมาณน้ำฝนมากซึ่งจะต้องบริหารควบคู่กันไป

เมืองพัทยาได้ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียที่มีขนาดกำลังจัดการน้ำเสียได้เกือบถึง ๑๕๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร/วัน มีโรงบำบัดน้ำเสีย ๒ แห่ง แต่บ่อบำบัดน้ำเสียขนาดใหญ่ตั้งอยู่บนที่สูงและอยู่นอกเขตเมืองพัทยาทำให้ต้องขอจัดการนอกเขตและต้องเสียงบประมาณค่าไฟฟ้าในการเดินเครื่องสูบน้ำเสียขึ้นไปบำบัด ณ โรงบำบัดที่ตั้งบนเนินสูง

แต่ปัญหาสำคัญ คือ ชายหาดพัทยาไม่ได้ขึ้นอยู่ในความดูแลของเมืองพัทยาเพียงแห่งเดียว แต่ยังมีอีก ๕ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดูแลรับผิดชอบซึ่งปล่อยน้ำเสียลงทะเลพัทยาโดยไม่ได้บำบัด

การบริหารจัดการน้ำเสียของเมืองพัทยาคงดีขึ้นหากระบบบำบัดน้ำเสียที่จะไหลลงสู่ทะเลจะอยู่ในระบบเดียวกัน โดยไม่กระทบกระเทือนต่อหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ข้างเคียงเมืองพัทยา ในการบริการประชาชนในพื้นที่ของตนเองในด้านอื่น ๆ โดยภาระหน้าที่ในการบำบัดน้ำเสียให้อยู่ในระบบของโรงบำบัดน้ำเสียที่เมืองพัทยาคือเป็นผู้ดูแลและบริหารอยู่

นอกจากนี้ โรงบำบัดน้ำเสียของเมืองพัทยายังมีขีดความสามารถในการรองรับน้ำเสียเพื่อเข้าสู่กระบวนการบำบัดได้อีกเกือบ ๖๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร/วัน ซึ่งน่าจะพอรองรับปริมาณน้ำเสียจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงเข้าสู่กระบวนการบำบัดได้

สหการจะเป็นคำตอบของความร่วมมือระหว่างเมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงในการจัดการน้ำเสียด้วยการเชื่อมต่อระบบระบายน้ำและนำน้ำเสียเข้าสู่กระบวนการบำบัดในโรงบำบัดน้ำเสียของเมืองพัทยา ซึ่งจะเป็นการประหยัดในเชิงงบประมาณ เพิ่มประสิทธิภาพในการบำบัดน้ำเสียทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงบริหารจัดการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเองแต่ร่วมกันจัดการปัญหาน้ำเสียในรูปแบบ "สหการ"

๒) การบริหารจัดการน้ำเสียคลองแม่ข่า จังหวัดเชียงใหม่

คลองแม่ข่าเป็นลำน้ำสาขาของแม่น้ำปิง ที่ไหลผ่านใจกลางเมืองเชียงใหม่ผ่านย่านศูนย์กลางความเจริญและแหล่งท่องเที่ยวกลางนครเชียงใหม่ แต่คุณภาพน้ำของคลองแม่ข่ากลับเน่าเสีย สภาพน้ำดำและส่งกลิ่นเหม็น

จุดที่คลองแม่ข่าเน่าเสียส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาลนครเชียงใหม่ แต่คลองแม่ข่ายังไหลผ่านพื้นที่อีกหลายแห่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงกับเทศบาลนครเชียงใหม่ และคุณภาพน้ำของคลองแม่ข่าส่งผลกระทบต่อประชาชนตลอดแนวคลองที่อยู่ปลายคลอง ก่อนไหลลงแม่น้ำปิงไม่สามารถใช้ประโยชน์จากน้ำในคลองแม่ข่าได้เลย

ประชาชนที่อยู่ปลายคลอง ตำบลป่าแดด อำเภอหางดง และผู้เลี้ยงปลากระชังในอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ได้ร้องเรียนต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ถึงความเดือดร้อนจากสภาพน้ำเน่าเสียของคลองแม่ข่าและเรียกร้องให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ช่วยแก้ไขปัญหา

ประการสำคัญ ปัญหาเน่าเสียของคลองแม่ข่าไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเฉพาะคนในจังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น แต่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำของแม่น้ำปิงที่ใช้ในการผลิตน้ำประปาและในที่สุดกระทบต่อคุณภาพน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยาด้วย

เทศบาลนครเชียงใหม่แบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการบำบัดน้ำเสียคลองแม่ข่าต่อเดือนสูงมากและอ้างว่าเป็นภาระที่หนัก

ที่ผ่านมานับตั้งแต่มีระบบบำบัดน้ำเสียและโรงบำบัดน้ำเสีย เทศบาลนครเชียงใหม่ยังไม่เคยมีการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจากผู้สร้างน้ำเสียเลยทำให้ขาดรายได้มาชดเชยรายจ่ายในการบำบัดน้ำเสีย

จากการลงพื้นที่ตรวจสอบและรับฟังปัญหาของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) พบว่าเทศบาลนครเชียงใหม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณและมีการสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย มีการสร้างท่อส่งน้ำเสีย บ่อบำบัดและโรงบำบัดน้ำเสียที่ปลายคลองแม่ข่า งบประมาณ ๗๕๙ ล้านบาท ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งมีขีดความสามารถในการบำบัดน้ำเสีย ๕๕,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร/วัน แต่มีน้ำเสียส่งเข้าบำบัดเพียง ๑๓,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร/วัน และมีท่อส่งน้ำมีจุดชำรุดเสียหาย อุดตัน

แนวทางการแก้ไขปัญหาเน่าเสียคลองแม่ข่า

๑. เทศบาลนครเชียงใหม่ได้ทำความเข้าใจองค์การบริหารน้ำเสีย (อจน.) มาทำหน้าที่บริหารจัดการบำบัดน้ำเสียที่โรงบำบัดน้ำเสีย ตำบลป่าแดด อำเภอหางดง

๒. เทศบาลนครเชียงใหม่ได้ดำเนินการขุดลอกคลองแม่ข่าบางส่วน จัดการไล่อิฐอุดอน สิ่งปลูกสร้างของประชาชนที่ลุ่มลำคลองและไม่มีเอกสารสิทธิ์

๓. เทศบาลนครเชียงใหม่ทำความตกลง (MOU) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง ๗ แห่งที่ลำคลองแม่ข่าไหลผ่านและได้รับกระทบจากน้ำเน่าเสียของคลองแม่ข่าแต่ผลในทางปฏิบัติยังไม่เป็นรูปธรรม

๔. เทศบาลนครเชียงใหม่ร้องขอให้กรมชลประทานสนับสนุนมาโดยตลอด คือ นำน้ำจากแหล่งน้ำสำรองต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ใกล้เคียงมาใช้ในการลดปัญหาความเน่าเสีย "น้ำน้ำดี ไล่น้ำเสีย" เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหามีลักษณะครั้งคราว ลดปัญหาลงแต่น้ำก็ยังคงเน่าเสียเหมือนเดิมเพียงแต่ลดความรุนแรงของปัญหาลงในระดับหนึ่งเท่านั้น แต่ต้นทุนของน้ำดิบที่มาใช้ไล่น้ำเสียมีราคาแพงมากและมีจำนวนจำกัดต้องเตรียมน้ำดิบใช้ในฤดูแล้งเพื่อตอบสนองการทำการเกษตรในฤดูแล้ง สุดท้าย "น้ำเน่าเสียต้องแก้ด้วยการบำบัด" เท่านั้น

๕. ต้องมีความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงที่เป็นรูปธรรมมากกว่าเพียงความตกลง (ที่ไม่มีผลในทางกฎหมาย) เพื่อสร้างหลักประกันความร่วมมือและลดภาระค่าใช้จ่ายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำให้ปัญหาน้ำเน่าเสียหมดไปหรือลดลงอย่างมีนัยสำคัญนั้นคือการจัดตั้ง "สหการ" ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับคลองแม่ข่าเข้าร่วม ตลอดจนการร่วมกันในการระดมสรรพกำลังและทรัพยากรของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมบริหารจัดการโดยคำนึงถึงขนาดของประชากร รายได้ เงินอุดหนุนของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงมี

๖. ในการบริหาร "สหการ" ที่จะจัดตั้งร่วมกันเทศบาลนครเชียงใหม่อาจจะเป็นแกนหลักเนื่องจากมีทรัพยากรสูงมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีขนาดเล็กกว่าและน้ำเน่าเสียส่วนใหญ่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เข้าร่วมในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนได้เสียและช่วยสนับสนุนการบริหารของสหการเพื่อให้เกิดเอกภาพและลดความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่

๓) การบริหารจัดการน้ำแบบยั่งยืน (หินโงมโมเดล) จังหวัดหนองคาย

หินโงมโมเดลเป็นตัวอย่างหนึ่งของความพยายามของส่วนราชการระดับจังหวัดในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอันเนื่องมาจากการขาดแคลนน้ำในการบริโภค การเพาะปลูกในฤดูแล้งและเกิดปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝนอันเป็นปัญหาซ้ำซากเกิดขึ้นทุกปี การแก้ปัญหาเป็นเพียงบรรเทาความเดือดร้อนแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

หินโงมโมเดลเป็นพื้นที่ที่กินอาณาบริเวณ ๕ ตำบล ประกอบด้วยตำบลหินโงม ตำบลหาดคำ ตำบลสีกาย อำเภอเมือง ตำบลเหล่าต่างคำและตำบลทุ่งหลวง อำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย รวม ๑๙ หมู่บ้าน ๑,๖๔๔ ครัวเรือน พื้นที่การเกษตรที่ได้รับผลกระทบจำนวน ๒๒,๔๘๒ ไร่

ในพื้นที่หินโงมอาศัยแหล่งน้ำธรรมชาติ ๒ แห่ง คือ ลำน้ำสวยที่ไหลผ่านพื้นที่ ๕ ตำบลดังกล่าว ก่อนไหลลงสู่แม่น้ำโขง และบึงกอกหรือห้วยน้ำซุ่นที่เป็นแหล่งน้ำธรรมชาติมีพื้นที่ ๑,๒๐๐ ไร่ สามารถกักเก็บน้ำได้ ๑ ล้านลูกบาศก์เมตร ทางราชการได้จัดทำโครงการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน (หินโงมโมเดล) เพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้ง จัดตั้งสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าจากแม่น้ำโขงกักเก็บไว้ในบึงกอก เพื่อผันน้ำส่งต่อไปยังลำน้ำสวยระยะทางยาว ๕,๓๐๐ เมตร

ความร่วมมือของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นไปด้วยดี แต่เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่เกษตรกรรม รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีไม่มากไม่สามารถแบกรับภาระค่ากระแสไฟฟ้าในการสูบน้ำจากแม่น้ำโขงเพื่อหล่อเลี้ยงลำน้ำสวยให้มีน้ำใช้ตลอดฤดูแล้งได้

ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะมีโครงการสร้างประตูปิดเปิดน้ำที่ปลายลำน้ำสวยเพื่อปิดกั้นน้ำสวยไม่ให้ไหลลงแม่น้ำโขงในฤดูแล้งและป้องกันน้ำโขงไม่ให้ไหลท่วมพื้นที่ในฤดูฝน แต่โครงการดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จเนื่องจากปัญหางบประมาณ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่างพร้อมที่จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่พอเพียงที่จะสนับสนุนค่าไฟฟ้าในการสูบน้ำจากแม่น้ำโขงมาสู่อ่างเก็บน้ำตลอดจนค่าใช้จ่ายในการขุดลอกตลอดน้ำสวยเพื่อแก้ปัญหาลำน้ำสวยต้นเขิน

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งสหการจะเป็นคำตอบที่น่าจะตอบโจทยในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและทำการเกษตรกรรมเพาะปลูก ตลอดจนแก้ไขปัญหาทั่วพื้นที่ในฤดูแล้ง สหการ "ห้วยหินโงม" จะเป็นการระดมความร่วมมือร่วมแรงของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ระดมเงินทุน ระดมเครื่องมือในการแก้ปัญหา เนื่องจากการดำเนินในรูปแบบสหการจะทำให้เกิดการดำเนินงานแบบบูรณาการของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน การทำงานเป็นเอกภาพ เกิดการประหยัดและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการแก้ปัญหา

สหการ "หินโงมโมเดล" จะเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะระดมเงินงบประมาณ กำลังพล เงินอุดหนุนที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลจะไม่เป็นเบี้ยหวัดแต่ในการจัดการปัญหาขาดแคลนน้ำและภัยแล้ง เกิดการประหยัดงบประมาณ แก้ไขปัญหาในภาพรวมของทั้ง ๕ ตำบล

๙. สรุปผลการเสวนาและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “ร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบสหการ” จัดโดยคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะอนุกรรมการด้านการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ร่วมกับคณะอนุกรรมการด้านการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในนามของคณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้จัดโครงการเสวนาและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “ร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบสหการ” ระหว่างวันที่ ๑๐ - ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ณ โรงแรมการ์เด็นท์ ซีวีวี รีสอร์ท พัทยา อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เพื่อร่วมกันระดมสมอง เสวนาและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับแนวทางการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบสหการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ประกอบด้วยกลุ่มเป้าหมายและผู้เข้าร่วมเสวนา จำนวน ๒๐๐ คน ดังนี้

๑. คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
๒. คณะอนุกรรมการ ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ประจำคณะอนุกรรมการ และผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้แก่คณะอนุกรรมการ
๓. ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเมืองพัทยา เทศบาลตำบลบางละมุง เทศบาลเมืองหนองปรือ เทศบาลตำบลหนองปลาไหล เทศบาลตำบลห้วยใหญ่ เทศบาลตำบลนาจอมเทียน
๔. ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ข้าราชการกรุงเทพมหานคร
๕. องค์การบริหารส่วนจังหวัดพื้นที่ครอบคลุม EEC (ระยอง แคร่ง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา)
- ๕.๑ ผู้บริหาร สมาชิกสภา ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
- ๕.๒ ผู้บริหาร สมาชิกสภา ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง
- ๕.๓ ผู้บริหาร สมาชิกสภา ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา
๖. เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดฉะเชิงเทรา
๗. สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย สมาคมข้าราชการส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย และสมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย
๘. ภาคประชาสังคม นักวิชาการ ประชาชน หอการค้าจังหวัด สมาคมนักธุรกิจและการท่องเที่ยว สมาคมโรงแรม ในจังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดฉะเชิงเทรา
๙. เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น

การดำเนินการเสวนาและรับฟังความคิดเห็นแบ่งเป็น ๔ ส่วนหลัก กล่าวคือ

ส่วนที่ ๑ การบรรยายสรุปร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความเชื่อมโยงกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๕ ฉบับ

ส่วนที่ ๒ การบรรยายสรุปเกี่ยวกับการศึกษาแนวทางการจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ส่วนที่ ๓ การระดมสมองและรับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อย โดยแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่มย่อย ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ ประกอบด้วยผู้เข้าร่วมเสวนาจากกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครแหลมฉบัง เมืองพัทยา และภาคประชาสังคม นักวิชาการ ประชาชน ภาคเอกชน สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มที่ ๒ ประกอบด้วยผู้เข้าร่วมเสวนาจาก เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และภาคประชาสังคม นักวิชาการ ประชาชน ภาคเอกชน สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มที่ ๓ ประกอบด้วยผู้เข้าร่วมสัมมนาจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และภาคประชาสังคม นักวิชาการ ประชาชน ภาคเอกชน สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ ๔ การนำเสนอประเด็นจากการระดมสมอง และรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มย่อยทั้ง ๓ กลุ่ม สรุปผลการเสวนากลุ่มย่อย เรื่อง “สหการกับการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น” โดยมีรายละเอียด ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ : เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และเทศบาลนคร

รายงานการเสนอข้อคิดเห็นโครงการเสวนาและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดการบริการสาธารณะในรูปแบบสหการ โดยเวทีกลุ่มย่อยกลุ่มที่ ๑ ประกอบด้วย

๑. กรุงเทพมหานคร
๒. เทศบาลนครแหลมฉบัง
๓. เมืองพัทยา

ที่ประชุมได้พิจารณาร่วมกันโดยมีข้อเสนอแยกเป็นประเด็นเพื่อพิจารณา ได้สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย ดังนี้

๑. ที่ประชุมกลุ่มที่ ๑ มีความเห็นพ้องด้วยหรือไม่กับหลักการและเหตุผลในการร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดการบริการสาธารณะในรูปแบบสหการ ที่จัดทำโดยคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒. ในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดการบริการสาธารณะในรูปแบบสหการ ที่จัดทำโดยคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อสังเกตหรือปรับลดหรือเพิ่มเติม หรือไม่ อย่างไร

๓. ชื่อนำเรียนความคิดเห็นเพื่อให้คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำโครงการ

ข้อพิจารณา

๑. ที่ประชุมกลุ่มที่ ๑ มีความเห็นพ้องด้วยหรือไม่กับหลักการและเหตุผลในการร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดการบริการสาธารณะในรูปแบบสหการ ที่จัดทำโดยคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

กลุ่มย่อยกลุ่มที่ ๑ มีข้อสรุปการพิจารณา ดังนี้

เห็นพ้องด้วยกับหลักการและเหตุผลในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยความร่วมมือของท้องถิ่นในรูปแบบการจัดตั้งสหการ ซึ่งแต่ละท้องถิ่นสามารถนำงบประมาณ ความรู้ความสามารถ และบุคลากร ในแต่ละท้องถิ่นมาพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะของตนเองและท้องถิ่นอื่นได้โดยมีกฎหมายรองรับและรวมถึงการร่วมกันแก้ไขปัญหาที่บางท้องถิ่นไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แต่เพียงองค์กรเดียว การร่วมกันแก้ไขปัญหาตั้งแต่สองหน่วยงานย่อมดีกว่าและก่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน แต่มีข้อคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ๒ ด้าน ดังนี้

๑.๑. ด้านงบประมาณ

๑.๑.๑. การดำเนินการร่วมกันของท้องถิ่นตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปนั้น แต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน อาทิเช่น ท้องถิ่นที่หนึ่งมีเงินงบประมาณแต่อีกท้องถิ่นหนึ่งไม่มีงบประมาณแต่มีพื้นที่จะแบ่งความรับผิดชอบหรือหน้าที่กันอย่างไร

๑.๑.๒. การจัดเก็บค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของสหการอาจมีผลกระทบต่อท้องถิ่นที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไม่มากนัก อาทิเช่น ค่าธรรมเนียมการกำจัดขยะมูลฝอยหากกำหนดสูงอาจมีบางท้องถิ่นประสบปัญหาแต่หากจัดเก็บต่ำก็ไม่คุ้มทุน

๑.๑.๓. ในโครงการขนาดใหญ่ที่ใช้เงินลงทุนสูงรัฐบาลควรอุดหนุนเงินงบประมาณ

๑.๒. ด้านการบริหาร

๑.๒.๑. อำนาจในการตัดสินใจและการบริหารจะไม่มีความเป็นเอกภาพ ย่อมเป็นปัญหาที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน

๑.๒.๒. การให้ความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง

๑.๒.๓. วิธีหรือแนวทางขั้นตอนในการปฏิบัติจะต้องมีการกำหนดให้เกิดความชัดเจนสร้างความเข้าใจและถือปฏิบัติได้

๑.๒.๔. การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นในแต่ละยุค ย่อมมีผลต่อการบริหารจัดการสหการ

๑.๒.๕. ต้องมีการกำหนดให้สอบถามความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบสหการเพิ่มเติมจากร่างที่ให้ผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นเท่านั้น

๑.๒.๖. ต้องพิจารณามาตรการชดเชยผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ที่จัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบสหการ

๒. ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดการบริการสาธารณะในรูปแบบสหการที่จัดโดยคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อสังเกตหรือปรับลดหรือเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร

๒.๑. ด้านภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

๒.๑.๑ เทศบาลนครแหลมฉบังพิจารณาแล้วเห็นว่าควรยกเว้นเป็นฉบับเดียวและให้เพิ่มเติมภารกิจหน้าที่ทางด้านการขนส่งมวลชน ด้านการศึกษา และด้านการสาธารณสุข และควรเพิ่มความร่วมมือกับรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐประเภทอื่นด้วย

๒.๑.๒ กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ หมวด ๕ มาตรา ๙๕ ได้บัญญัติไว้ครอบคลุมและเหมาะสมถูกต้องแล้ว เห็นควรคงไว้ตามเดิมไม่ควรแก้ไข

๒.๑.๓ เมืองพัทยาพิจารณาแล้วเห็นว่าตามร่างที่ได้มีการปรับแก้เหตุใดภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของเมืองพัทยาจึงแตกต่างจากภารกิจหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งควรตราให้ครอบคลุมตามภารกิจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ กำหนดไว้ และหากพิจารณาตามมาตรา ๖๙ เดิมที่ได้มีการตราไว้ได้บัญญัติไว้ครอบคลุมและเหมาะสมถูกต้องแล้ว เห็นควรคงไว้ตามเดิมไม่ควรแก้ไขเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร

ซึ่งกลุ่มที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่าความร่วมมือในรูปแบบสหการควรสามารถดำเนินการร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นภายใต้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

๓. ชื่อนำเรียนความคิดเห็นเพื่อให้คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำโครงการ

๓.๑ ควรบัญญัติเพิ่มเติมโดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนงบประมาณในแต่ละท้องถิ่นที่มีความประสงค์ร่วมมือกันในรูปแบบสหการให้สอดคล้องและปรากฏไว้ในแผนงานงบประมาณ หากไม่มีในแผนงานงบประมาณจะไม่สามารถดำเนินการได้

๓.๒ ควรเพิ่มเติมแนวทางปฏิบัติในการให้ความรู้ ความเข้าใจ โดยกำหนดแนบท้ายไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสหการ

๓.๓ ควรเพิ่มบทบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเรียกให้ผู้บริหารท้องถิ่นในพื้นที่ทั้งหมดประชุมเพื่อรายงานปัญหาและวางแผนในการพิจารณาร่วมกันว่าเขตพื้นที่ใดควรที่จะมีการดำเนินการในรูปแบบสหการในทุกปี และมีการประชุมติดตามผลการดำเนินการทุก ๆ ๓ เดือน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

กลุ่มที่ ๒ : เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล

รายงานการเสนอข้อคิดเห็นโครงการเสวนาและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดการบริการสาธารณะในรูปแบบสหการ โดยเวทีกลุ่มย่อยกลุ่มที่ ๒ ประกอบด้วย

๑. เทศบาลเมือง ในจังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดฉะเชิงเทรา

๒. เทศบาลตำบล ในจังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดฉะเชิงเทรา

ที่ประชุมได้พิจารณาร่วมกันโดยมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเพื่อพิจารณา ได้สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย ดังนี้

๑. เห็นด้วยกับหลักการในการจัดตั้งสหการ

๒. เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๕ ฉบับ และให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยในการจัดตั้งสหการ

ข้อสังเกต : ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กล่าวไว้ว่าถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจของกรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยา ท้องถื่นดังกล่าวอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น แต่ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. กล่าวว่า “เทศบาลอาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดตั้งสหการได้” เป็นการตัดสิทธิของหน่วยงานราชการอื่นหรือไม่

๓. ควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำกิจการนอกเขต

๔. ควรมีการหารือทำความเข้าใจกับหน่วยตรวจสอบ เช่น สตง. และ ปปช.

๕. มีการทำความเข้าใจกับภาคประชาชนในการจัดตั้งสหการ

๖. ควรมีที่ปรึกษาของรัฐในการเป็นผู้ช่วยหรือที่ปรึกษาในการจัดตั้งสหการ

๗. การจัดทำบัญชีควรมีกฎระเบียบรองรับ

ประเด็นข้อสังเกต : การจัดทำกิจการนอกเขตต้องไปศึกษาระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือหารือร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตามจากการศึกษาแล้วเห็นว่าไม่จำเป็นต้องไปขออนุญาตจัดทำกิจการนอกเขต เป็นการขยายพื้นที่ในท้องถิ่นให้ครอบคลุมเท่านั้น หรือเป็นการร่วมมือกันของท้องถิ่น

ประเด็นข้อสังเกต : ประเด็นการตัดความในการร่วมมือกับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจออกไป เห็นว่าการร่วมมือในรูปแบบสหการควรเป็นการร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองเท่านั้น แต่ถ้าเป็นความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐอื่นก็สามารถดำเนินการในรูปแบบอื่นได้ ซึ่งการจัดตั้งสหการเป็นการร่วมมือกันของท้องถิ่นที่จะดำเนินการจัดทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่งนั้น ๆ

กลุ่มที่ ๓ : องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล

รายงานการเสนอข้อคิดเห็นโครงการเสวนาและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดการบริการสาธารณะในรูปแบบสหการ โดยเวทีกลุ่มย่อยกลุ่มที่ ๓ ประกอบด้วย

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา

๒. องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดฉะเชิงเทรา

ที่ประชุมได้พิจารณาร่วมกันโดยมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเพื่อพิจารณา ได้สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย ดังนี้

ข้อสังเกต

๑. การจัดทำบริการสาธารณะตามที่ได้กำหนดในพระราชบัญญัติ ทั้ง ๕ ฉบับ ที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการจัดทำบริการสาธารณะนอกเหนือจากที่กำหนดไว้จะสามารถดำเนินการจัดตั้งสหการได้หรือไม่ หากจัดตั้งจะขัดต่อกฎหมายหรือไม่ หากไม่กำหนดจะสามารถทำได้หรือไม่

๒. เมื่อจัดตั้งสหการ คือ การมอบอำนาจการบริการสาธารณะบางประการให้สหการดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วม ซึ่งตามร่างกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการแก้ไขนั้น กำหนดว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งสหการจะจัดทำกิจการนั้นในระหว่างที่ยังมีส่วนร่วมในสหการมิได้” จะเห็นได้ว่าหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมสหการนั้นถูกจำกัดลงตามความหมายนี้ ฉะนั้นอาจทำให้เกิดปัญหาว่าหากมีเหตุกรณีฉุกเฉินขึ้น้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจจะเข้าไปแก้ไขปัญหานั้นไม่ได้

๓. การกำหนดเงื่อนไขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งสหการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยระบุว่า “จัดทำแล้วไม่คุ้มค่าในการลงทุน” ในร่างแก้ไขพระราชบัญญัติทั้ง ๕ ฉบับ ทำให้เข้าข่ายผิดวินัยการเงินการคลังหรือไม่ เพราะว่าพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐกำหนดให้การดำเนินงานของหน่วยงานรัฐต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส คุ้มค่าและประหยัด

๔. การนำเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณสามารถกำหนดงบประมาณในหมวดของเงินอุดหนุนได้หรือไม่ เนื่องจากสหการไม่รวมอยู่ในหน่วยงานที่สามารถขอรับเงินอุดหนุนเพื่อดำเนินการตามภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เพราะสหการมิได้มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ตามความในพระราชบัญญัติ

๕. ถ้าการจัดทำบริการสาธารณะมีภารกิจอื่นที่นอกเหนือจากที่กำหนด ควรจะเพิ่มอนุมาตราเพิ่มเติม เช่น “ภารกิจอื่น ๆ ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด” เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการจัดตั้งสหการเพราะว่าหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกำหนดให้มีการจัดทำบริการสาธารณะอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๕ ฉบับ อีกหลายประการ

๖. การจัดตั้งสหการ คือ การร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ ๒ องค์กร ขึ้นไป โดยไม่ได้กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องอยู่ในเขตจังหวัดเดียวกัน หากเกิดกรณีที่มีการจัดตั้งสหการที่มีความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคนละจังหวัดกัน กฎหมายไม่ได้กำหนดอำนาจกำกับดูแลสหการจะอยู่ภายใต้กำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดคนใด

๗. สัดส่วนการลงทุนในสหการ ไม่ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมทุกแห่งลงทุนในจำนวนที่เท่า ๆ กัน เพราะว่า แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนประชากรและพื้นที่ที่ไม่เท่ากัน ดังนั้น การคำนวณงบการลงทุนในสหการจึงควรจัดทำระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจะต้องคำนึงถึงจำนวนประชากรและพื้นที่ที่สำคัญ

๘. กฎหมายว่าด้วยสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติเนื่องจาก

๘.๑ กฎหมายสหการหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ หรือเป็นแนวทาง รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ และกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และต้องครอบคลุมทุกหน่วยงานของรัฐและนิติบุคคลอื่น

๘.๒ เมื่อประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศใช้จะส่งผลให้กฎหมายท้องถิ่นถูกยกเลิก แต่หากการจัดตั้งสหการจัดทำเป็นพระราชบัญญัติก็ทำให้สถานะของสหการมีผลบังคับใช้ต่อไปได้

๘.๓ เพื่อเป็นการสะดวกต่อการบังคับใช้กฎหมาย การรวมกฎหมายสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ควรใช้เป็นกฎหมายฉบับเดียวจะทำให้มีหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการบังคับใช้ในทิศทางเดียวกัน

๙. ร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องจัดตั้งสหการ พ.ศ. ควรจัดทำเป็นระเบียบเนื่องจากระเบียบเป็นกฎหมายสำหรับกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ต้องการกฎหมายรองรับซึ่งแตกต่างจากประกาศที่มีลักษณะเป็นการแจ้งให้บุคคลทั่วไปทราบ

๑๐. การแก้ไขการจัดตั้งสหการจากการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดตั้งสหการนั้น มีขั้นตอนและวิธีการที่ไม่ยุ่งยากจนเกินไป ดังนั้นการจัดตั้งสหการเมื่อมีการพิจารณาของสภาท้องถิ่นแล้ว ไม่ควรต้องพิจารณาอนุญาตถึงระดับกระทรวงเพียงแต่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาจัดตั้งก็เพียงพอ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้อเสนอแนะ

ร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการจัดตั้งสหการ พ.ศ.

ข้อ ๑๓ การกำหนดอายุของผู้อำนวยการที่กำหนดว่าต้องมีอายุ ไม่เกิน ๖๕ ปี บริบูรณ์ในวันที่ได้รับแต่งตั้ง แต่ร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวไม่ได้กำหนดอายุขั้นต่ำของผู้จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ จึงเห็นควรที่จะกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้อำนวยการด้วย

ข้อ ๒๐ การกำหนดอายุของเจ้าหน้าที่ควรที่จะกำหนดอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปี ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเจ้าหน้าที่ตาม ข้อ ๒๐ ควรจะมีการกำหนดข้อยกเว้นการให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งสหการมาปฏิบัติงานในสหการเป็นการชั่วคราวตาม ข้อ ๑๙ (๓) เพราะว่าข้อ ๒๐ (๕) ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้

การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิ ควรแก้ไข ข้อ ๙ วรรคหนึ่งให้ผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งวาระละ ๔ ปี และข้อ ๙ วรรค ๓ ควรแก้ไข การดำรงตำแหน่งติดต่อกันของผู้ทรงคุณวุฒิจะเกินสองวาระไม่ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น

๑๐. สรุปผลการพิจารณาศึกษา

๑) สหकारจะเกิดขึ้นและดำเนินการให้ประสบความสำเร็จได้นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนับได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญไม่เพียงแต่เป็นหัวใจของความสำเร็จในการดำเนินการของสหकारแต่ยังรวมถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้นการดำเนินการให้สหकारประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จะต้องประกอบไปด้วยความรู้ ความเข้าใจ และการตระหนักถึงความสำคัญของประชาชนในท้องถิ่นที่สหकारนั้นดำเนินการอยู่ เพื่อก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม ทั้งในส่วนของ การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมสนับสนุน ร่วมกำกับควบคุม ตรวจสอบ ร่วมประเมินผล ร่วมรับผิดชอบ และรับผิดชอบต่อร่วมกัน ความรู้ความเข้าใจของเพียงผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเพียงเท่านั้นคงไม่อาจทำให้การดำเนินการในรูปแบบสหकारสำเร็จลุล่วงได้

๒) สหकारเป็นการดำเนินการโดยรวมแนวคิดการทำงานในรูปแบบเชิงหน้าที่และในรูปแบบเชิงพื้นที่ เข้าไว้ด้วยกันเปรียบเสมือนการจัดการแบบผสมผสาน (Hybrid)^๖ ที่จะไม่ทำให้ความเป็นท้องถิ่น การสะท้อนอัตลักษณ์หรือการตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับท้องถิ่นเสียไป เพราะผู้ที่เป็นคณะกรรมการในการกำหนด กำกับ ควบคุม และตรวจสอบการบริหารงานของสหकारยังคงเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ กล่าวคือ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารท้องถิ่นที่เข้าร่วมในกิจการของสหकारนั่นเอง ในขณะที่การทำงานของสหकारซึ่งเกิดจากความร่วมมือและรวมตัวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้การจัดบริการสาธารณะหรือการบริหารงานเพื่อบรรลุเป้าหมายมีโอกาสประสบความสำเร็จได้มากกว่า การปล่อยให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองโดยลำพัง เพราะการมองข้ามมิติเฉพาะในเชิงพื้นที่ และร่วมมือกันในเรื่องที่เหมาะสมตามมิติในเชิงพื้นที่จะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการปัญหา และสนองตอบความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้นเป็นการเพิ่มโอกาสในการบรรลุประสิทธิผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) และความคุ้มค่าในการดำเนินการยิ่งขึ้น

๓) สหकार เป็นรูปแบบของการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่น ไม่ตายตัว และสามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้าง การจัดองค์การ และขนาดได้ตามความเหมาะสม และดำรงไว้ซึ่งความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ด้วยการบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งทั้งหมดล้วนขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหารซึ่งจะมีความแตกต่างจากหน่วยราชการในรูปแบบอื่นๆ ทำให้มีความคล่องตัว ทันสมัย สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงได้เสมอ อีกทั้งยังสามารถพัฒนา ขยายขนาด หรือยุบเลิกได้ตามความเหมาะสมของพันธกิจ ตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนที่เกิดขึ้นได้อย่างฉับไว ตามสภาพแวดล้อม สภาพสังคม และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบันและอนาคต

^๖ การจัดการแบบผสมผสาน (Hybrid) คือ การผสมผสานกันของ ระบบสองระบบขึ้นไป เข้าด้วยกัน โดยแต่ละระบบ ไม่จำเป็นต้องถูกหลอมรวม หรือควรรวม เข้าด้วยกัน แต่ทั้งสองสามารถทำงานประสานร่วมกัน โดยนำสิ่งที่ดี หรือความได้เปรียบของแต่ละระบบเข้ามาผสมผสาน เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มขีดความสามารถ และบรรลุประสิทธิผลได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งในที่นี้ หากกล่าวโดยเฉพาะเจาะจง ก็คือ การจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นยังคงเป็นหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบปัจจุบันอยู่ และไม่จำเป็นต้องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยุบ หรือควรรวมเข้าด้วยกัน แต่ไม่จำเป็นต้องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเองทั้งหมด หากแต่สามารถร่วมมือกันในการจัดตั้งสหकारขึ้นมาจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันได้ ดังนั้นการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นไทย ก็จะเป็นการผสมผสานกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบเชิงพื้นที่ และ สหकार ในรูปแบบเชิงหน้าที่ ที่ทำงานร่วมกันได้อย่างผสมผสาน เพื่อตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔) สหการสามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่ายกว่าการควบรวมหรือยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดขนาด จำนวน และภารกิจตามแนวคิดและนโยบายในการเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะหากต้องการดำเนินตามแนวคิดและนโยบายดังกล่าวในระยะสั้น สามารถดำเนินการในรูปแบบของการจัดตั้งสหการได้ดีกว่าการควบรวมหรือยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ประสบเป็นเชิงประจักษ์แล้วว่าก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง เผชิญกับการต่อต้านและความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลาย แต่หากดำเนินการในรูปแบบของสหการจะสามารถดำเนินการได้ดีและลดปัญหาความขัดแย้งได้ดีกว่าเพราะเป็นการร่วมมือหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการควบรวมภารกิจเฉพาะเรื่อง มิได้มีส่วนกระทบกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของสหการที่ได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้น ดังกรณีศึกษาเรื่องการบำบัดน้ำเสียของเมืองพัทยา ซึ่งแสดงให้เห็นแล้วว่ามีความเป็นไปได้และเหมาะสมที่จะดำเนินการในรูปแบบของสหการเพราะเป็นการมุ่งเน้นภารกิจในการกำจัดน้ำเสียร่วมกันโดยไม่กระทบกระเทือนต่อหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่อยู่ข้างเคียงเมืองพัทยา หากแต่เป็นการร่วมมือเพียงแค่เรื่องการบำบัดน้ำเสียซึ่งเป็นการประหยัดต่อขนาด ประหยัดงบประมาณ และเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการบำบัดน้ำเสียดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

๕) สหการ สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการทดลอง เปลี่ยนผ่าน เปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในอนาคตได้ ดังจะเห็นจากในกรณีศึกษาในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นในประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ หรือประเทศฝรั่งเศส ก็ตาม จะเห็นได้ว่าแนวโน้มในการปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเทศนั้นมีแนวโน้มที่แสดงให้เห็นถึงการควบรวมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดที่เหมาะสมไม่เล็กจนเกินไปจนไม่สามารถจัดบริการสาธารณะได้ ซึ่งอาจจะแตกต่างจากแนวคิดในอดีตที่มีความต้องการให้ท้องถิ่นมีขนาดเล็กเหมาะสมกับการเป็นตัวแทนและสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะเป็นแนวคิดที่เล็งเห็นว่ารัฐบาลส่วนกลางมีขนาดที่ใหญ่เกินไปเกินกว่าที่จะตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่นได้ แต่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าด้วยพัฒนาการของเทคโนโลยีทั้งด้านการบริหาร การติดต่อสื่อสาร การประสานงานหรือการคมนาคมที่ดี ทำให้องค์กรมีความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการที่หลากหลายและแก้ไขปัญหาคับซ้อน รวมถึงบริหารพื้นที่และจำนวนประชากรได้ในวงกว้างขึ้น ทำให้เกิดแนวทางการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีจำนวนที่น้อยลงแต่สามารถดูแลจัดบริการสาธารณะได้ดียิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากทั้งสามประเทศที่ได้ทำการศึกษาต่างก็มีนโยบายและการปฏิบัติที่ตั้งใจในขั้นต้นในการพยายามให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความร่วมมือกันในหลากหลายรูปแบบ ซึ่งเป็นหนึ่งในกุศโลบายที่จะให้ท้องถิ่นตระหนักถึงความสำคัญและเห็นถึงประโยชน์ของการร่วมมือในการทำงานร่วมกันเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะ ตอบสนองต่อความต้องการและการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินการโดยลำพัง ซึ่งกุศโลบายดังกล่าวก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้สามารถนำไปสู่การควบรวมและลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และยังสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น การส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวกันในรูปแบบสหการก็จะเป็นกุศโลบายที่ดีในการที่จะเป็นจุดเริ่มต้นให้ท้องถิ่นเห็นประโยชน์และความสำคัญของการร่วมมือและเห็นคุณค่าของการร่วมมือหรือการรวมตัวกัน

โดยสหการสามารถเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าการควบรวมหรือรวมตัวกันดังกล่าวเพราะว่าสิ่งที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้วนั้นว่าสหการเป็นแนวการทำงานในรูปแบบการสังเคราะห์การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบผสมผสาน (Hybrid) ที่ยึดในส่วนของหน้าที่ (Functionality) ในขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร และความหนาแน่นที่เหมาะสม ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดิมที่ยึดโยงกับอาณาเขตพื้นที่หรือยึดถือการปกครองท้องถิ่นตามหน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน ที่ยึดโยงกับพื้นที่และประชากรเป็นสำคัญแต่เพียงมิติเดียว โดยไม่คำนึงถึงขีดความสามารถและขนาดในการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสม ดังตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่ยกขึ้นมาเป็นกรณีศึกษาในครั้งนี่คือการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีศึกษาเมืองพัทยา เชียงใหม่และหินโงมโมเดล เพราะด้วยคุณลักษณะของน้ำนั้นเป็นทรัพยากรส่วนรวมที่สามารถไหลเวียนไปได้ในบริเวณต่าง ๆ เป็นวงกว้างกินอาณาบริเวณในหลายพื้นที่และส่งผลกระทบต่อใช้ประโยชน์ร่วมกันในหลายพื้นที่ ซึ่งการบริหาร การใช้ประโยชน์และการแก้ไขปัญหาจะต้องมีการร่วมมือและบูรณาการร่วมกัน ไม่สามารถทอดทิ้งหรือผลักให้ตกเป็นภาระของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งได้ ดังตัวอย่างกรณีศึกษาที่ได้ยกขึ้นมาแสดงให้เห็นเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สนับสนุนอีกเหตุผลหนึ่งนอกเหนือจากที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น เพื่อให้มีการส่งเสริมการจัดการในรูปแบบสหการให้เกิดขึ้นในการปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งจะเป็นจุดเริ่มต้นที่จะสามารถผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอาจสามารถนำไปสู่การควบรวมและลดจำนวนขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยได้ในอนาคต

๑๑. ข้อเสนอแนะ

๑) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยให้ประสบความสำเร็จนั้น จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีการระบุถึงสหการในปัจจุบันซึ่งมีลักษณะกระจายอยู่ในหลายฉบับ ให้รวมอยู่ในฉบับเดียวกัน และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในทุกระดับสามารถสร้างความร่วมมือและจัดตั้งสหการร่วมกันได้ ไม่จำกัดแต่เพียงสหการเฉพาะซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับเทศบาล หรือสหการผสมซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างกรุงเทพมหานครกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือระหว่างเมืองพัทยากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเท่านั้น การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวจะทำให้เกิดความชัดเจนในหน้าที่ อำนาจ การจัดตั้งและการดำเนินการของสหการ อีกทั้งจะทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดตั้งแต่ สองหน่วยขึ้นไปก็สามารถสร้างความร่วมมือและจัดตั้งสหการได้อย่างเท่าเทียมกันเพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการจัดตั้งสหการให้ประสบความสำเร็จต่อไป การแก้ปัญหาเรื่องสหการเพื่อให้เกิดขึ้น และมีประสิทธิภาพเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบสามารถร่วมมือกันได้ ต้องมีการแก้ไขปัญหา ด้วยการตราไว้ในประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากการดำเนินการในการตราไว้ในประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเป็นไปได้ยากและอาจใช้เวลานาน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา ให้ทันการจึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังที่ทางคณะผู้จัดทำการศึกษาได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา แนวนับท้ายรายงานฉบับนี้

๒) การจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเปลี่ยนจากการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในการจัดตั้งสหการเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย เพื่อความคล่องตัวและลดความสลับซับซ้อน ในการจัดตั้งสหการซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในรูปแบบสหการ เช่นเดียวกับการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล การยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง และการยกฐานะ เทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนครในปัจจุบันเพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในรูปแบบสหการดังกล่าว ดังที่ทางคณะผู้จัดทำการศึกษาได้จัดทำร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งสหการ พ.ศ. เพื่อประกอบการพิจารณาแนบท้ายรายงานฉบับนี้

๓) จากการศึกษาแนวทางการจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยพบว่าสหการไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทางด้านนิติบัญญัติ แต่ในทางพฤตินัยนั้นนับได้ว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง เนื่องจากถึงแม้ว่าจะมีการระบุดังกล่าวถึงการจัดการในรูปแบบสหการไว้ตั้งแต่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่ในทางปฏิบัตินั้นแทบไม่มีการนำมาใช้ให้เกิดขึ้นจริงเลย ดังนั้นหากต้องการให้การจัดตั้งและการดำเนินการในรูปแบบสหการประสบความสำเร็จได้ในประเทศไทย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการให้ความรู้ ทำความเข้าใจ และปรับทัศนคติกับทั้งผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนในท้องถิ่นให้มีความรู้ ความเข้าใจที่เหมาะสม และมีทัศนคติเชิงบวกกับการจัดตั้งและการดำเนินงานของสหการ อีกทั้งยังต้องมีการฝึกอบรมพัฒนาเสริมทักษะให้กับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่นให้มีความสามารถ ความชำนาญในการบริหารการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบสหการเพื่อให้การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบสหการนั้นบรรลุประสิทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพ

.....

หน้าว่าง

บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. ๒๕๔๖. อบต. ในกระบวนทัศน์ใหม่ : พัฒนา สร้างเครือข่าย และเสริมความเข้มแข็ง.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คมกฤษ อภารัตน์วิไล. ๒๕๔๐. “แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ๒๕๔๖. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. ๒๕๔๔. การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐
- ราชบัณฑิตยสถาน. (๒๕๕๖). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๕๕ (พิมพ์ครั้งที่ ๒).
กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.
- สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. ๒๕๔๗. แนวทางการจัดการความร่วมมือ
ระหว่างท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์น้ำกั้ง.
- สถาบันพระปกเกล้า. ๒๕๔๙. การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อการจัดบริการสาธารณะ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. ๒๕๓๙. “การรวมกลุ่มขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ”,
รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. ๒๕๖๑. สหการ. การประชุมคณะอนุกรรมการด้านการมีส่วนร่วมและการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๑. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- Bowman, Ann O'M. and Kearney, Richard C. 2012. State and Local Government. Boston: Wadsworth.
- British Embassy. 2018. Local Government in the United Kingdom. Bangkok: British Embassy.
- Humes IV, Samuel. 1991. Local Governance and National Power: A worldwide comparison of Tradition
and Change in Local Government. Hemel Hempstead, Herfordshire: Harvester Wheatsheaf.

Nortan, Alan. 1994. International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies. Hants: Edward Elgar.

Nelson, Kimberly and Stenberg, Carl W. 2017. Managing Local Government. London: Sage Publication.

Teles, Filipe. 2016. Local Governance and Intermunicipal Cooperation. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

ภาคผนวก

หน้าว่าง

ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

หน้าว่าง

ให้สหการหรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล

เมื่อจัดตั้งสหการจัดทำกิจการสาธารณะใดแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งสหการจะจัดทำกิจการนั้นในระหว่างที่ยังมีส่วนร่วมในสหการมิได้

การเข้าร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดตั้งสหการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้ง การยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลง การบริหารสหการ การจัดการทรัพย์สิน การแบ่งปันผลตอบแทน และเงื่อนไขในการจัดตั้งให้เป็นไปตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๔๖/๒ สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้ภายใต้บังคับมาตรา ๗๓ (๖) (๗) หรือ (๘)

ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการอื่น ๆ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ให้สหการมีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการอื่น ๆ เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด”

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

หน้าว่าง

ให้สหการหรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล
เมื่อจัดตั้งสหการจัดทำกิจการสาธารณะใดแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้ง
สหการจะจัดทำกิจการนั้นในระหว่างที่ยังมีส่วนร่วมในสหการมิได้

การเข้าร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดตั้งสหการ ต้องได้รับความเห็นชอบ
จากสภาเทศบาล

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้ง การยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลง การบริหารสหการ การจัดการทรัพย์สิน
การแบ่งปันผลตอบแทน และเงื่อนไขในการจัดตั้งให้เป็นไปตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงมหาดไทย”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสอง ของมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล
พ.ศ. ๒๔๙๖

“ในกรณีที่เทศบาลมีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการอื่น ๆ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
ให้สหการมีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการอื่น ๆ เช่นเดียวกับเทศบาล”

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ค

พระราชบัญญัติ

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

หน้าว่าง

ให้สหการหรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล
เมื่อจัดตั้งสหการจัดทำกิจการสาธารณะใดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้ง
สหการจะจัดทำกิจการนั้นในระหว่างที่ยังมีส่วนร่วมในสหการมิได้

การเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดตั้งสหการ ต้องได้รับความเห็นชอบ
จากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้ง การยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลง การบริหารสหการ การจัดการทรัพย์สิน
การแบ่งปันผลตอบแทน และเงื่อนไขในการจัดตั้งให้เป็นไปตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๗๓/๒ สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้ภายใต้บังคับ
มาตรา ๘๒ (๗) และมาตรา ๘๓

ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการอื่น ๆ ตามที่
มีกฎหมายบัญญัติไว้ ให้สหการมีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการอื่น ๆ เช่นเดียวกับองค์การบริหาร
ส่วนตำบล”

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ง

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

หน้าว่าง

การเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดตั้งสหการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้ง การยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลง การบริหารสหการ การจัดการทรัพย์สิน การแบ่งปันผลตอบแทน และเงื่อนไขในการจัดตั้งให้เป็นไปตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงมหาดไทย”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๙๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๙๕/๑ สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้ภายใต้บังคับมาตรา ๑๑๗ (๘) หรือ (๑๑)

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก จ

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

หน้าว่าง

การเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดตั้งสหการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้ง การยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลง การบริหารสหการ การจัดการทรัพย์สิน การแบ่งปันผลตอบแทน และเงื่อนไขในการจัดตั้งให้เป็นไปตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงมหาดไทย”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๖๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๖๙/๑ สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้ภายใต้บังคับมาตรา ๘๙ (๖)

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ฉ

ร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย

เรื่อง จัดตั้งสหการ พ.ศ.

หน้าว่าง

ประกาศกระทรวงมหาดไทย

เรื่อง จัดตั้งสหการ.....

พ.ศ.

โดยเป็นการสมควรเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และข้อ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ข้อ ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และข้อ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ข้อ ๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และข้อ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงออกประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสหการ (ชื่อสหการ)..... โดยมีดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในประกาศนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ที่ร่วมกันจัดตั้งสหการ

“สหการ” หมายความว่า สหการ ที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศนี้

“คณะกรรมการบริหาร” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารสหการ

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสหการ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของสหการ

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างของสหการ

หมวด ๑

การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินงานของสหการ

ข้อ ๒ ให้จัดตั้งสหการขึ้นเรียกว่า “สหการ.....”

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งสหการ ประกอบด้วย

(๑).....

(๒).....

(๓).....

(๔).....

(๕).....

(๖).....

(๗).....

สหการมีสำนักงานตั้งอยู่ที่.....

ข้อ ๓ สหกรณ์มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (๑)
- (๒)
- (๓)

ข้อ ๔ ให้สหกรณ์มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการใด ๆ เพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

(๒) ดำเนินการและประสานงานกับส่วนราชการและองค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๓) ดำเนินการหรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่น ๆ ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

(๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการบริหารมอบหมาย

ข้อ ๕ นอกจากหน้าที่และอำนาจในข้อ ๔ ให้สหกรณ์มีหน้าที่และอำนาจทำการ ดังต่อไปนี้

(๑) ถูกรวมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือก่อตั้งทรัพย์สินต่าง ๆ

(๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมทุกประเภท ผูกพันทรัพย์สิน ตลอดจนทำนิติกรรมอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ เช่น ให้กู้ยืมเงิน ค่าประกัน เช่า เช่าซื้อ ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ว่าจ้าง หรือรับจ้าง

(๓) เข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

(๔) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์

(๕) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการ

(๖) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ตามที่

คณะกรรมการบริหารมอบหมาย

การเข้าร่วมทุนในกิจการของนิติบุคคลอื่นตาม (๓) และการกู้ยืมเงินตาม (๔) ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกรณันั้น

ข้อ ๖ ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินงานของสหกรณ์ประกอบด้วย

(๑) เงินที่ได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งสหกรณ์

(๒) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค

(๔) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่สหกรณ์ได้รับโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใด ๆ

(๕) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากทรัพย์สินของสหกรณ์

หมวด ๒

การบริหารและการดำเนินงาน

ข้อ ๗ ให้มีคณะกรรมการบริหารคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารสหการ”
ประกอบด้วย

- (๑) ประธานกรรมการบริหาร ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งสหการเลือกกันเอง
 - (๒) กรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งสหการ
 - (๓) กรรมการบริหารผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งสหการแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและความชัดเจนเป็นที่ประจักษ์ในทางการบริหารหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง และเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสหการ จำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งต้องมีใช้ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ
- ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการบริหารและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๘ กรรมการบริหารผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๔) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง
- (๖) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสหการ หรือที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีสัญญาจ้างกับสหการ

ข้อ ๙ กรรมการบริหารผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี

ในกรณีที่กรรมการบริหารผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งสหการแต่งตั้งกรรมการบริหารเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการบริหารซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็นกรรมการบริหารเพิ่มขึ้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการบริหารซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังไม่มีแต่งตั้งกรรมการบริหารผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการบริหารซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการบริหารซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการบริหารผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสามวาระไม่ได้

ข้อ ๑๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการบริหารผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ผู้บริหารท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งสหกรณ์มีมติให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๘

ข้อ ๑๑ ให้คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายการบริหารสหกรณ์ และกำกับดูแลการดำเนินกิจการของสหกรณ์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

(๒) อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินของสหกรณ์ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับนโยบายตาม (๑)

(๓) กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเก็บรักษาเงิน การให้กู้ยืม การรับชำระหนี้ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหาร

(๔) แต่งตั้งที่ปรึกษาของคณะกรรมการบริหาร คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อดำเนินการตามคณะกรรมการบริหารมอบหมาย

(๕) ออกระเบียบเกี่ยวกับการประชุมคณะกรรมการบริหาร คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน

(๖) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสหกรณ์ ดังต่อไปนี้

(ก) การบริหารงานทั่วไปของสหกรณ์ การจัดแบ่งส่วนงานของสหกรณ์ และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การประเมินผลงาน การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง

(ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสหกรณ์ รวมทั้งการบัญชี และการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(๗) รายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งฐานะการเงินของสหกรณ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๘) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

ข้อ ๑๒ ให้สหกรณ์มีผู้อำนวยการคนหนึ่ง

คณะกรรมการบริหารเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้อำนวยการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการบริหาร

ในกรณีที่ไม่มีผู้อำนวยการหรือผู้อำนวยการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองผู้อำนวยการที่มีอาวุโสตามลำดับปฏิบัติหน้าที่แทน ถ้าไม่มีรองผู้อำนวยการให้คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งสหกรณ์หนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

ข้อ ๑๓ ผู้อำนวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่สหกรณ์ได้เต็มเวลาและต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันที่ได้รับการแต่งตั้ง
- (๓) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของสหกรณ์ตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามข้อ ๖ ข้อ ๗ และข้อ ๘
- (๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามข้อ ๘ (๓) (๔) (๕) หรือ (๖)
- (๕) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสหกรณ์

ข้อ ๑๔ ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่งตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด แต่ต้องไม่เกินสี่ปี

ข้อ ๑๕ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการบริหารกับผู้อำนวยการ
- (๔) คณะกรรมการบริหารให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

(๕) มีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามข้อ ๘

มติของคณะกรรมการบริหารให้ผู้อำนวยการออกจากตำแหน่งตาม (๔) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการบริหารที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้อำนวยการ

ข้อ ๑๖ ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการของสหกรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการบริหาร และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน รวมทั้งให้มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการบริหาร เพื่อให้การดำเนินงานของสหกรณ์บรรลุตามวัตถุประสงค์

(๒) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสหกรณ์ รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงิน และงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการบริหาร

(๓) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานของสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการบริหาร

(๔) งานอื่นใดที่คณะกรรมการบริหารมอบหมาย

ข้อ ๑๗ ผู้อำนวยการมีอำนาจ

(๑) แต่งตั้งรองผู้อำนวยการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารเพื่อเป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ

(๒) บรรจุแต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

(๓) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสหการโดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนด นโยบาย หรือมติที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

ข้อ ๑๘ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของสหการ เพื่อการนี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

นิติกรรมใดที่ผู้อำนวยการกระทำโดยฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารกำหนดย่อมไม่ผูกพันสหการ เว้นแต่คณะกรรมการบริหารให้สัตยาบัน

หมวด ๓

ผู้ปฏิบัติงาน

ข้อ ๑๙ ผู้ปฏิบัติงานของสหการมีสามประเภท คือ

(๑) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยรับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของสหการ

(๒) ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งสหการจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีสัญญาจ้าง

(๓) เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งสหการซึ่งมาปฏิบัติงานสหการเป็นการชั่วคราว

ข้อ ๒๐ เจ้าหน้าที่ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

(๓) สามารถทำงานให้แก่สหการได้เต็มเวลา

(๔) มีคุณวุฒิหรือประสบการณ์เหมาะสมกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสหการ

(๕) ไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่น

(๖) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๘ (๓) (๔) หรือ (๕)

(๗) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสหการ

ความใน (๑) มิให้ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ชาวต่างประเทศซึ่งสหการจำเป็นต้องจ้างหรือแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะการดำเนินงานของสหการ

ข้อ ๒๑ เจ้าหน้าที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามข้อ ๒๐

(๔) ครบกำหนดเวลาจ้างตามสัญญาเป็นการเฉพาะราย

(๕) ถูกให้ออกหรือปลดออกเพราะไม่ผ่านการประเมินผลงานหรือผิดวินัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการบริหารกำหนดไว้ในข้อบังคับ

ข้อ ๒๒ คณะกรรมการบริหารอาจขอตัวข้าราชการส่วนท้องถิ่นสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งสหการมาช่วยปฏิบัติงานของสหการได้ โดยได้รับอนุมัติจากผู้บริหารท้องถิ่น

หมวด ๔

การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงาน

ข้อ ๒๓ การบัญชีของสหการให้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของสหการตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการบริหารทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ให้มีผู้ปฏิบัติงานของสหการทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหารตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

ข้อ ๒๔ ให้สหการจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการบริหารแต่งตั้ง เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสหการ โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะหว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใดแล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร

เพื่อการนี้ ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของสหการ สอบถามผู้อำนวยการ ผู้ตรวจสอบภายใน เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง และเรียกให้ส่งสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของสหการเป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

ข้อ ๒๕ ให้สหการทำรายงานประจำปีเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของสหการในปีที่ล่วงมาแล้ว บัญชีทำการ พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการบริหาร โครงการ และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

ข้อ ๒๖ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพและการตรวจสอบการดำเนินงานของสหการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โครงการ และแผนงานที่ได้จัดทำไว้ ให้สหการจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานตามระยะเวลาที่คณะกรรมการบริหารกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

หมวด ๕
การกำกับดูแล

ข้อ ๒๗ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการดำเนินการของสหการ ให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง นโยบายของรัฐบาล และมติของ คณะกรรมการบริหาร เพื่อการนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้สหการชี้แจงแสดงความคิดเห็น หรือรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของสหการที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๒๘ ในระหว่างที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการ ให้คณะกรรมการบริหารมอบหมาย ให้ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้งสหการคนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการ

ประกาศ ณ วันที่.....พ.ศ.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



ออกแบบและพิมพ์ที่
สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขานุการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
โทร. ๐ ๒๕๓๑ ๕๔๗๑-๒, ๐ ๒๕๓๑ ๕๔๗๕

