



วิทยาลัยพัฒนการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

local forum 2007

ความร่วมมือระหว่าง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รูปแบบและความเป็นไปได้





ความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า



ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้

สงวนลิขสิทธิ์ © ๒๕๕๐

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = 978-974-449-350-7

พิมพ์ครั้งที่ ๑

ธันวาคม ๒๕๕๐ จำนวน ๓๐๐ เล่ม

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์ถัมภ์มหา ๓ ชั้น ๕ ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๕๒๗-๗๘๓๐-๙ โทรสาร ๐-๒๕๖๘-๙๑๔๔

<http://www.kpi.ac.th>

ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล

คณะผู้จัดทำ

นางธนัชฎา สุชะวันนะ

พิมพ์ที่ :

ส เจริญ การพิมพ์

๑๕๑๐/๑๐ ถนนประชาราษฎร์ ๑ แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐

โทรศัพท์ ๐๒-๕๑๓-๒๐๘๐ โทรสาร ๐๒-๕๑๓-๒๐๘๑

นางจรินทร์พร เส็นวงศ์ ณ อยุธยา ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา



คำนำ

สถาบันพระปกเกล้า โดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ โครงการเวทีท้องถิ่น เรื่อง **“ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้”** ซึ่งการจัดเวทีท้องถิ่นนี้ เป็นกิจกรรมหนึ่งของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตย โดยได้ริเริ่มขึ้นจากความตระหนักในปัญหาที่เกิดขึ้นกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจในปัจจุบันว่าจะเป็นอุปสรรคและเป็นเครื่องบั่นทอนการพัฒนาประชาธิปไตย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงแนวคิด หลักการ รูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในต่างประเทศ และในประเทศ แนวทางการปฏิบัติข้อสรุป และข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานในรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากมุมมองของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการด้านท้องถิ่น องค์กรหรือหน่วยงานภาคเอกชน

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า



สารบัญ

1	บทนำ	1
2	ทำไมจึงต้องมีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	7
2.1	เหตุผลความจำเป็นของการจัดตั้ง องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	10
2.2	ประโยชน์ของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	12
3	รูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	15
3.1	สหการ	17
3.2	การมอบหมายหน้าที่ (Entrustment)	20
3.3	การทำข้อตกลง (Agreement)	21
3.4	หุ้นส่วน (Partnership)	21
4	ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ	23
4.1	ประเทศฝรั่งเศส	25
4.2	ประเทศญี่ปุ่น	29
4.3	ประเทศสหรัฐอเมริกา	31
5	ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	33
5.1	ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ	35
5.2	ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการ	37



สารบัญ



6	ผลสรุปการสัมมนา	41
6.1	สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กับการดำเนินงาน ด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	44
6.2	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับการดำเนินงาน ด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	48
6.3	ประสบการณ์ดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีความร่วมมือของท้องถิ่นอำเภอทุ่งสง	61
6.4	ประสบการณ์ดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเครือข่ายท้องถิ่น จังหวัดภูเก็ต เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม	79
7	กำหนดการสัมมนา	95
8	รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนา	99

บทนำ

1





ในยุคก่อนการจัดบริการสาธารณะของ
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้
ต้องยอมรับว่าเป็นเพียงหน้าที่เสริม
และตั้งแต่มีพระราชบัญญัติ
การกำหนดการแผนและขั้นตอน

การกระจายอำนาจ
รวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับ 50
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
จึงมีหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะ
ภารกิจอื่นๆ ที่ได้รับถ่ายโอน
รวมทั้งภารกิจที่เป็นปัญหา
ความต้องการของประชาชน



บทนำ

รูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “สหการ” นั้น ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 แต่จวบจนปัจจุบันก็ยังไม่มีการดำเนินงานในรูปแบบสหการที่เป็นทางการและจริงจัง แต่อาจจะมีความร่วมมือในแบบที่ไม่เป็นทางการอยู่ทั่วไป

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ซึ่งถือได้ว่าเป็นภารกิจอันสำคัญยิ่ง เพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานไม่ดีเทียบเท่ากับที่ส่วนราชการเดิมทำอยู่ ก็จะส่งผลกระทบต่อระบบการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากส่งผลถึงความเชื่อมั่นของประชาชน

การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการขยะ และน้ำเสีย เป็นการบริหารจัดการที่ต้องสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ เนื่องจากต้องใช้เงินลงทุนที่สูง ฉะนั้นในการดำเนินงาน หรือแก้ไขปัญหาเหล่านี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และจากหน่วยงานอื่นๆ เนื่องด้วยกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้รวมอำนาจหน้าที่ในการบริการจัดการไว้ที่องค์กรเดียว แต่แฝงความรับผิดชอบอยู่กับอีกหลายหน่วยงาน

ในยุคก่อนการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องยอมรับว่าเป็นเพียงหน้าที่เสริม และตั้งแต่มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะ รวมถึงภารกิจอื่นที่ได้รับถ่ายโอน และภารกิจที่เป็นปัญหาความต้องการของประชาชน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับรูปแบบและวิธีคิดเดิมที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็มีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะโดยใช้บุคลากร เครื่องมือ และงบประมาณของหน่วยงานตนเพียงอย่างเดียวเท่านั้น เพราะจากเหตุข้างต้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจและหน้าที่ที่มากขึ้น ซึ่งภารกิจบางประการจำเป็นต้องใช้ที่มีงบประมาณในการดำเนินงานสูง อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ ที่มีทั้งความยาก ซับซ้อน ซึ่งต้องการความรู้ทางวิชาการที่เกินกว่าความสามารถของบุคลากรท้องถิ่นจะแก้ปัญหาเองได้ และบางปัญหาที่มีความเชื่อมต่อกันระหว่างพื้นที่ที่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ด้วยองค์กรเดียว หากแต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน ฉะนั้นแนวคิดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดบริการสาธารณะและปัญหาด้วยองค์กรเองอาจทำให้พบกับข้อจำกัดในการดำเนินงานมากขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างทางเลือกในการบริหารจัดการ ซึ่งในทางวิชาการได้กล่าวถึงรูปแบบของการจัดบริการสาธารณะนั้นมีไว้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการด้วยตนเองเท่านั้น แต่สามารถดำเนินการได้อีกหลายรูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่หนึ่ง เป็นรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือร่วมกับหน่วยราชการอื่นดำเนินการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน

รูปแบบที่สอง เป็นรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจ้างให้บริษัทเอกชนที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเป็นผู้ดำเนินการแทน เช่น การจัดทำสัมปทาน การรับจ้างดำเนินการด้านต่างๆ หรือการให้เอกชนเช่าสถานที่ของหน่วยราชการและเป็นผู้บริหารจัดการแทน หรือการว่าจ้างบริษัทเอกชนเก็บขยะ เป็นต้น



รูปแบบที่สาม เป็นรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้ชุมชน ประชาคม หรือกลุ่มที่ไม่แสวงหากำไรเป็นผู้ดูแลและจัดบริการสาธารณะที่สามารถดำเนินการเองได้ภายในชุมชนของตน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณให้กับชุมชนชนและมอบให้ชุมชนเป็นผู้จัดสรรและดำเนินการเอง ยกตัวอย่างเช่น อบต. เขาสามยอด จ.ลพบุรี มอบหมายให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนหลอดไฟและซ่อมท่อน้ำประปาของชุมชนเอง หรือบางแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจ้างประชาชนในชุมชนเป็นผู้เก็บเงินค่าเก็บขยะภายในชุมชนของตน หรือรับเหมางานง่ายๆ ภายในชุมชน เหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้ชุมชนเข้าร่วมการจัดบริการสาธารณะเช่นนี้ก็เพื่อความรวดเร็วในการบริหารจัดการ ปัจจุบันเราจะพบเห็นรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะเป็นจำนวนมากในเทศบาลขนาดใหญ่

จากทั้งสามรูปแบบในการจัดบริการสาธารณะนั้น อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่พึงปรารถนาให้บังเกิดขึ้นในสังคมไทยก็คือรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันในการจัดบริการสาธารณะ เหตุที่ต้องกล่าวถึงการดำเนินงานในรูปแบบนี้ เพราะโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยกว่าร้อยละ 90 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ประกอบกับการจัดบริการสาธารณะบางอย่างต้องการความรู้ความสามารถทางด้านเทคนิค และใช้งบประมาณในการลงทุนสูง ด้วยเหตุเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมากต้องประสบกับปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ โดยไม่อาจจะทำได้อย่างทั่วถึง ครอบคลุม และได้มาตรฐาน

ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้้องค์กรความร่วมมือนี้มีประโยชน์กับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในการทำงานจริงก็อาจพบกับปัญหาในการดำเนินงานหลายประการ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเสียอำนาจในการบริหารจัดการให้กับองค์กรนี้ เนื่องด้วยองค์กรนี้จะมีคณะบริหาร นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายเท่านั้น หรือในส่วนของทรัพย์สินที่เกิดขึ้นในการตั้งองค์กรใหม่ หรือความไม่ชัดเจนของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ ซึ่งรูปแบบที่มีในปัจจุบันเป็นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการจะทำให้้องค์กรความร่วมมือไม่มีความยั่งยืน และในการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มิได้มีเจตนาธรมณีให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำความ

ร่วมมือในการจัดการกับทุกภารกิจแต่อย่างใด เจตนารมณ์ที่แท้จริงของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือนั้นเพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งในการบริหารจัดการกับภารกิจบางประการเท่านั้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการที่จะเลือกรูปแบบการบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับศักยภาพและข้อจำกัดของตนเอง

ทำไมจึงต้องมีความร่วมมือระหว่าง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2





การบริหารจัดการบริการสาธารณะ
ในรูปแบบของการจัดตั้ง
องค์กรความร่วมมือระหว่าง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เป็นแนวทางที่นำไปสู่การใช้ทรัพยากร
ที่มีอยู่อย่างจำกัด
ให้เกิดประโยชน์สูงสุด



ทำไมจึงต้องมี ความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

อาจมีข้อสงสัยว่าเหตุใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำงานร่วมกัน ทั้ง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งสามารถจัดบริการสาธารณะได้เองอยู่แล้ว แต่ในข้อเท็จจริงแล้วจะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ประสบปัญหาในการบริหารงานนั้นมีเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะหรือในเรื่องของการขาดงบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินภารกิจหน้าที่บางอย่าง ดังนั้น ในส่วนนี้จึงจะอธิบายถึงเหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจะอธิบายสรุปถึงประโยชน์ของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2547, น. 4-8.

2.1

เหตุผลความจำเป็นของการจัดตั้ง องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณสุข

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เพียงแห่งเดียว) ไม่สามารถจัดบริการสาธารณสุขให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสาเหตุอาจเกิดจากภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ อยู่ในสภาวะทับซ้อนครอบคลุมพื้นที่ท้องถิ่นข้างเคียงด้วย จึงส่งผลให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญุ่มักจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาการจัดเก็บและทำลายขยะมูลฝอย ปัญหามลพิษทางน้ำและอากาศ เป็นต้น หรืออาจเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยความเชื่อมโยงและความร่วมมือจากหลาย ๆ ฝ่ายในการป้องกันและแก้ไข เช่น ปัญหาการระบาดของยาเสพติด, การส่งเสริมการท่องเที่ยว และการจัดสร้างและบำรุงรักษากนณ เป็นต้น

2.1.2 เมื่อลดข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ข้อจำกัดที่เกิดจากจำนวนและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขยายจำนวนอย่างรวดเร็วขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ได้มีการประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นจำนวน 617 แห่ง และได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนในปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งสิ้น 6,744 แห่ง ทำให้เป็นปัญหาเกี่ยวกับศักยภาพในการจัดบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของศักยภาพของบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณที่เพียงพอ อันส่งผลให้มีความมีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณสุขต่าง ๆ นั้นลดลง

(2) ข้อจำกัดที่เกิดจากระดับความเจริญของแต่ละพื้นที่ จากการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลได้ 3 ประเภท ประกอบด้วย



เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยพิจารณาจากความหนาแน่นของประชากร, ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น² และความสำคัญทางการเมืองท้องถิ่น และจากการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดระดับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น 5 ชั้น โดยอาศัยปัจจัยความเจริญทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรสำคัญ ดังนั้น ท้องถิ่นที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ เช่น เป็นพื้นที่พาณิชย์กรรม พื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ทำให้รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บก็จะมีมากตามไปด้วย จึงเป็นข้อได้เปรียบมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่อื่นๆ ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาคือความเหลื่อมล้ำในปริมาณและคุณภาพของบริการ สาธารณะที่จัดให้แก่ประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง ก็มักจะสามารจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตชนบทและมีศักยภาพทางเศรษฐกิจด้อยกว่า

(3) ข้อจำกัดที่เกิดจากความแตกต่างของทรัพยากรในการบริหาร การบริหารจัดการใด ๆ ก็ตาม จำเป็นต้องอาศัยทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณที่เพียงพอ บุคลากรที่มีคุณภาพ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหารมีเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานราชการ กระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แม้ว่าจะได้กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดินภายในปี พ.ศ. 2549³ แต่ดูเหมือนว่าจะไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการ ด้วยเหตุดังกล่าว เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดบริการสาธารณะได้ตามที่รัฐบาลกำหนด ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง และแสดงให้เห็นถึงความไม่พร้อมในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

² พิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดและงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

³ หากเปรียบเทียบสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณกับประเทศที่พัฒนาแล้ว กล่าวได้ว่า สัดส่วนดังกล่าวยังน้อยอยู่ เนื่องจากในประเทศที่พัฒนาแล้วสัดส่วนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมากกว่างบประมาณของรัฐบาลกลาง

2.2

ประโยชน์ของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1 เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณสุข

ในการจัดบริการสาธารณสุขหรือการจัดทำภารกิจบางอย่างในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น อาจมีงบประมาณไม่เพียงพอ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการจัดบริการ สาธารณะต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ดังนั้น ประโยชน์ที่เห็นได้เด่นชัดที่สุดของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือความสามารถในการจัดการปัญหาและจัดสรรบริการ ได้เพิ่มขึ้นและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย

2.2.2 เพิ่มประสิทธิภาพของบริการ

การบริหารจัดการบริการสาธารณสุขในรูปแบบของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นแนวทางที่นำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่เกี่ยวข้องจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นผลทำให้ การปฏิบัติงานดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นเหตุเป็นผลและตั้งอยู่ในบนความพึงพอใจของทุกฝ่าย ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีประเทศญี่ปุ่น ซึ่งการจัดองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีหลากหลายและแพร่หลาย การจัดตั้งองค์กรบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารและสภาก็เป็นหลักประกันประการหนึ่งให้แก่กระบวนการตัดสินใจที่จะ สามารถให้ประโยชน์กับประชาชนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ



2.2.3 เพิ่มขีดความสามารถในการทำงานเฉพาะด้าน (Specification)

เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบภารกิจเพียงอย่างเดียวหรือกลุ่มภารกิจที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ด้วยเหตุนั้น การได้รับผิดชอบงานที่มีลักษณะเฉพาะทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถศึกษางานดังกล่าวผ่านการปฏิบัติงานหรือได้รับการฝึกอบรม ซึ่งเป็นผลให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวอย่างลึกซึ้ง สร้างความชำนาญในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างรวดเร็ว ทันท่วงทีต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง

2.2.4 สร้างความสัมพันธ์กับพันธมิตรท้องถิ่นร่วมกัน

โดยปกติแล้วการจัดบริการสาธารณะในแต่ละพื้นที่จะมีลักษณะที่เป็นการแข่งขันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ดังนั้น ความรู้สึกร่วมกันรับผิดชอบ และความห่วงใยต่อชนบทธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียงกันซึ่งมีวัฒนธรรมเดียวกันจึงอาจถูกละเลยไป นอกจากนี้ ความรู้สึกของการแข่งขันอาจนำไปสู่ความแตกแยกระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นช่องทางและวิธีการอย่างหนึ่งให้แต่ละท้องถิ่นสามารถทำความเข้าใจต่อท้องถิ่นข้างเคียงได้

รูปแบบของความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3





รูปแบบของความร่วมมือระหว่าง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่พบเห็นโดยทั่วไป
มีทั้งหมด 4 รูปแบบ คือ
1) สหการ
2) การมอบหมายหน้าที่
3) การทำข้อตกลง
4) และหุ้นส่วน



รูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการดำเนินกิจการที่เกิดจากความเห็นชอบร่วมกันในวัตถุประสงค์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติ อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในที่นี้จะเน้นในส่วนที่เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเรียงตามระดับความเป็นทางการ ดังนี้

3.1 สหการ

สหการเป็นรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีการดำเนินการอย่างกว้างขวางในต่างประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกา เรียกว่า **“Special districts”** ในฝรั่งเศส เรียกว่า **“Syndicat”** และในญี่ปุ่น เรียกว่า **“Association”** แต่ทุกสหการจะมีสาระสำคัญเหมือนกัน คือ การมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีกำเนิดมาจากการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าสองแห่ง มีความอิสระจากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมในการจัดบริการสาธารณะ

หรืออาจกล่าวได้ว่า สหการ คือ องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดจากการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติบุคคลมหาชนอื่น มีความเป็นอิสระจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิม เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดองค์กรและการแสวงหารายได้จากแหล่งต่างๆ ในนามของสหการเอง

โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รวมตัวกันในรูปแบบนี้จะมีจุดประสงค์ร่วมกัน เช่น มีสภาพปัญหาและจำเป็นต้องดำเนินงานร่วมกัน มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน เป็นกิจการที่ต้องใช้งบประมาณสูง และอาศัยความชำนาญทางด้านเทคนิคสูงหรือเป็นลักษณะเฉพาะ

“สหการ” มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งการจัดตั้งจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายที่เกิดจากความเห็นร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยต้องระบุสาระสำคัญ ดังนี้

- ๑. ดำเนินกิจการใด
- ๒. ขอบเขตของกิจการกว้างขวางครอบคลุมแค่ไหน
- ๓. มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเข้าร่วมบ้าง
- ๔. มีรูปแบบการจัดองค์กรบริหารอย่างไร
- ๕. มีขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างไร
- ๖. มีวิธีการแบ่งภาระการให้เงินช่วยเหลือของแต่ละท้องถิ่นที่เข้าร่วมอย่างไร และ
- ๗. เมื่อยุบเลิกสหการแล้วจะมีวิธีการแบ่งสรรทรัพย์สินอย่างไร

สำหรับการดำเนินการของสหการจะอยู่ภายใต้การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งประกอบไปด้วยคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และเนื่องจากมีสภาพเป็นนิติบุคคล สหการจึงสามารถจัดทำนิติกรรมร่วมกับบุคคลภายนอกอื่น ถือครองทรัพย์สิน สามารถยื่นฟ้อง และตกเป็นจำเลยได้ ตลอดจนมีอำนาจออกระเบียบปฏิบัติภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบตามภารกิจหน้าที่เพื่อบังคับใช้กับบุคคลที่รับบริการจากสหการได้ และมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสหการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกลักษณะหนึ่งที่ดำเนินกิจการที่มีลักษณะเฉพาะ มีอิสระใน



การดำเนินงาน และมีอิสระในการบริหารด้านการเงิน ซึ่งเป็นเงินที่มาจากเงินช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง, รายได้จากการให้บริการ, อัตรค่าธรรมเนียม, เงินกู้ และเงินอุดหนุนต่าง ๆ

การรวมตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งสหการนั้น มีรูปแบบและลักษณะที่มีความหลากหลายเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ อาจจะเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน เช่น ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาลรวมกับเทศบาล เป็นต้น หรืออาจจะเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลร่วมมือกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ทั้งนี้ การตัดสินใจร่วมกันเพื่อจัดตั้งสหการหรือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดนั้นจึงขึ้นอยู่กับว่า กิจการดังกล่าวกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นเล็งเห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

อย่างไรก็ดี ปัญหาในการจัดตั้งสหการก็มีเป็นจำนวนมากเช่นกัน โดยปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากรูปแบบการบริหารของสหการเอง ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ประการแรก ปัญหาความเป็นอิสระในการดำเนินการ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การรวมตัวในรูปแบบสหการต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วม ทำให้สหการต้องดำเนินงานภายใต้การควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวอยู่ นอกจากนี้ รายได้หลักของสหการยังมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอาจจะเป็นช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของสหการได้

ประการที่สอง ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกรณีที่สหการดำเนินงานไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ในขณะที่ประชาชนเองก็ไม่สามารถเรียกร้องบริการที่ดี รวมถึงไม่สามารถเข้ามาตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของสหการได้ อาจสร้างปัญหาความขัดแย้งขึ้นระหว่างประชาชนและสหการ ในประเด็นดังกล่าวเห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีของเทศมัญปุ่น ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดในการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารสหการ

โดยตรงจากประชาชนขึ้นมา อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการกำหนดในกฎหมายให้สหกรสามารถเลือกคณะกรรมการบริหารได้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติสหกรส่วนใหญ่ก็ยังคงใช้วิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการเช่นเดิม

ประการที่สาม ปัญหาการถูกรองงำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ ปัญหานี้อาจเกิดขึ้นในกรณีที่มีการรวมกลุ่มจัดตั้งสหกรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับสูงกว่า มีสัดส่วนความรับผิดชอบต่อสหกรมากกว่า อาจจะดำเนินการแทรกแซงการทำงานของสหกรเพื่อให้เป็นไปแนวทางที่ตนต้องการ ซึ่งในท้ายที่สุดก็ส่งผลให้เกิดปัญหาการให้บริการที่ไม่เท่าเทียมกันได้

3.2 การมอบหมายหน้าที่ (Entrustment)

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถมอบหมายภาระหน้าที่ดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ปฏิบัติภารกิจตามที่ระบุไว้ได้ความสามารถในการมอบหมายภาระหน้าที่นี้ ได้กำหนดไว้ในอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น โดยจัดทำเป็นสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ หากส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นๆ ได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดทำภารกิจหน้าที่ที่แทนแล้ว ส่วนราชการหรือหน่วยงานเหล่านั้นสามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ดังกล่าวเสมือนเป็นภารกิจหน้าที่ของตนเอง และในทางกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มอบหมายภารกิจหน้าที่ของตนให้แก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ก็สามารถร้องขอให้คืนภารกิจหน้าที่ดังกล่าว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความพร้อมในการจัดการงานดังกล่าวได้เองแล้ว



3.3 การทำข้อตกลง (Agreement)

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการปฏิบัติภารกิจบางอย่างโดยหนึ่ง หรือ หลายอย่างร่วมกัน โดยไม่มีความประสงค์จะให้ข้อผูกพันทางกฎหมาย วิธีการทำข้อตกลง จึงเป็นวิธีที่ง่ายในทางปฏิบัติ โดยภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่ทำให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน ต่างจากรูปแบบการมอบหมายหน้าที่ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มอบภารกิจจะเป็นฝ่ายได้ รับประโยชน์ แต่กรณีการทำข้อตกลงนั้น ทั้งสองฝ่ายอยู่ในสถานะที่ได้ประโยชน์ร่วมกัน โดย หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมไม่มีความประสงค์จะดำเนินการตามข้อตกลงต่อไป ก็สามารถที่จะยกเลิกข้อตกลงนั้นได้

3.4 หุ้นส่วน (Partnership)

ความร่วมมือในรูปแบบหุ้นส่วนถือว่าเป็นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่สุด โดยความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวอาจเป็นการขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ หรือกำลังคน เป็นต้น

ลักษณะเด่นของความร่วมมือในรูปแบบหุ้นส่วน คือ ไม่มีความผูกพันทางกฎหมาย โดยความร่วมมือจะอยู่ในระดับดีแคโทนั้น จะแปรผันไปตามระดับความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระดับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น ดังนั้น ความร่วมมือแบบหุ้นส่วนจึงมีลักษณะที่ไม่ถาวรขาดความมั่นคงและต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงได้เมื่อมีการ เปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

ในประเทศไทย ประเด็นเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่า ยิ่งรูปแบบความร่วมมือมีระเบียบขั้นตอนที่ยุ่งยากและซับซ้อนเท่าใด การจัดตั้งความร่วมมือยิ่งมีความยากมากตามไปด้วย โดยสังเกตได้จากรูปแบบสหการที่มีกำหนดมา ตั้งแต่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถ จัดตั้งสหการได้ จนถึงปัจจุบันสามารถกล่าวได้ว่า ความร่วมมือในรูปแบบสหการนี้ยังไม่เกิด

ขึ้นในประเทศไทย มีเฉพาะรูปแบบความร่วมมือที่มีลักษณะใกล้เคียง ได้แก่ การที่รัฐบาลกลางได้เข้าไปช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและงบประมาณ ดังเช่นปรากฏตามการจัดการปัญหาขยะในจังหวัดภูเก็ต ซึ่งมีหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง เช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม⁴ และกรมโยธาธิการของกระทรวงมหาดไทย ได้ให้การสนับสนุนด้านวิชาการและการเงิน เพื่อก่อสร้างสถานที่กำจัดขยะ ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย⁵ และกรณีที่ราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปมีส่วนกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกัน เช่น กรณีที่อำเภอพระนครศรีอยุธยาซึ่งได้ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ในการร่วมกันจัดตั้งศูนย์วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น และมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ดำเนินการจัดตั้งเป็นศูนย์ มีงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ จะเห็นได้ว่ารูปแบบของความร่วมมือที่มีความเป็นทางการต่ำกว่ามีจำนวนความร่วมมือมากกว่า อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือในรูปแบบใดก็ตาม เป้าหมายหลักของความร่วมมือล้วนตั้งอยู่บนความต้องการในการจัดบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นเดียวไม่สามารถดำเนินการได้นั่นเอง

-
- 4 ภายหลังการปฏิรูประบบราชการ และการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี”
 - 5 โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน นรนิติ เศรษฐบุตร, ปธาน สุวรรณมงคล และสมคิด เลิศไพฑูรย์, ความร่วมมือในการบริหารท้องถิ่นในประเทศไทย (โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่นเรื่องการเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น), ส่วนที่ 3.

ความร่วมมือระหว่าง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในต่างประเทศ

4





ในระดับเทศบาลมีการร่วมมือกัน
ในระหว่างเทศบาล
เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ
บางอย่าง
โดยมีรูปแบบของความร่วมมือ
อยู่ 4 รูปแบบคือ
สหการ
(*syndicats*)
แคว้น
(*districts*)
ประชาคมเมือง
(*communaute urbaine*)
และประชาคมของเทศบาล
(*communaute de commune*)



ความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในต่างประเทศ

4.1 ประเทศฝรั่งเศส⁶

โดยทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างก็มีความสัมพันธ์กัน
อย่างใกล้ชิดในหลายๆ กรณี เช่น การให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ
ให้ความสนับสนุนทางการเงิน ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่างๆ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในระดับเทศบาลมีการร่วมมือกันในระหว่างเทศบาล เพื่อดำเนิน
การจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีรูปแบบของความร่วมมือ อยู่ 4 รูปแบบคือ สหการ
(syndicats) แคว้น (districts) ประชาคมเมือง (communaute urbaine) และประชาคม
ของเทศบาล (communaute de commune)

4.1.1 สหการ (syndicats)

สหการ เป็นการรวมกลุ่มกันของเทศบาล (commune) ตั้งแต่สองแห่ง
ขึ้นไปเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ สหการนับว่า

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, น. 88 – 92.

เป็นรูปแบบการรวมกลุ่มความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล ปี ค.ศ. 1890 (พ.ศ. 2433) ได้กำหนดให้เทศบาลสามารถร่วมมือกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เช่น การเก็บขยะ การจ่ายน้ำ การจัดตั้งและดำเนินงานสถานีบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

สหการมีสองรูปแบบ ประกอบด้วย รูปแบบแรก คือ สหการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว (syndicats intercommunaux a vocation unique หรือ SIVU) และรูปแบบที่สอง คือ สหการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหลายอย่าง (syndicats intercommunaux a vocation multiple หรือ SIVM) ทั้งนี้ การรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งสหการนั้น สามารถดำเนินการได้ 2 ลักษณะ คือ

- ❑ **ลักษณะแรก** สหการเฉพาะของเทศบาล (syndicats communes) ซึ่งประกอบด้วย เทศบาลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียว (ความร่วมมือในระดับเดียวกัน) ซึ่งแยกได้เป็นสหการที่มีหน้าที่เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่มีอยู่ประมาณ 12,967 แห่ง โดยภารกิจส่วนใหญ่ได้แก่ กิจกรรมน้ำประปา ไฟฟ้า การจัดเก็บขยะ มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล สาธารณูปโภค เป็นต้น ส่วนอีกประเภทหนึ่งได้แก่ สหการที่ดำเนินกิจการหลายอย่าง ซึ่งมีอยู่ประมาณ 2,286 แห่ง
- ❑ **ลักษณะที่สอง** สหการผสม (syndicats mixte) เป็นการร่วมมือกันเข้าไปสู่องค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด (Departments) หรือภาค (Regions) ซึ่ง สหการผสมที่เกิดขึ้นมีจำนวนประมาณ 542 แห่ง

ลักษณะสำคัญของโครงสร้างการดำเนินงานของสหการ คือ สหการจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเทศบาล และมีคณะกรรมการบริหารซึ่งมาจากผู้แทนของเทศบาลแต่ละแห่งที่เข้าร่วมสหการทำหน้าที่บริหารสหการ โดยเทศบาลแต่ละแห่งจะเลือกผู้แทนแห่งละ 2 คน ทั้งนี้ สหการมีรายรับแยกเป็นเงินที่เทศบาลต่างๆ จ่ายสมทบ รายได้จากทรัพย์สิน อากาศารธรรมเนียม เงินกู้ และเงินอุดหนุนต่างๆ โดยสหการจะมีการประชุมกันอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน



4.1.2 แคว้น (districts)

จัดตั้งขึ้นโดยรัฐกำหนด ลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1959 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เทศบาลในเขตชุมชนเมือง (agglomeration urbaine) ที่เจริญแล้วรวมตัวกับเทศบาลในเขตชนบท (zone rurale) ที่ยังไม่เจริญ แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาเมื่อรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1970 ใช้บังคับ ก็เปิดโอกาสให้เทศบาลที่อยู่ในเขตชนบทสามารถรวมตัวกันได้

แคว้นจัดตั้งโดยผู้ว่าการจังหวัด (prefet du departement) มีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากสหการหลายประการ กล่าวคือ แม้อำนาจจะมีสภา (conseil du district) ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของเทศบาลที่รวมตัวกันเข้าเป็นแคว้น แต่จำนวนสมาชิกก็จะไม่เท่ากับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาล อำนาจหน้าที่ของแคว้นส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยแคว้นจะได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการในหลาย ๆ กิจกรรม เช่น รับผิดชอบเกี่ยวกับที่พักอาศัย (logement) หรือระบบดับเพลิง เป็นต้น ข้อแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ แคว้นสามารถจัดเก็บภาษีได้เอง รวมทั้งสามารถเก็บค่าบริการจากบริการสาธารณะที่แคว้นเป็นผู้จัดทำด้วย

4.1.3 ประชาคมเมือง (commune urbaine)

กฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1995 ได้จัดตั้งประชาคมเมืองขึ้นเพื่อจัดการกิจการของชุมชนขนาดใหญ่ (grandes agglomerations) ซึ่งชุมชนเหล่านั้นไม่สามารถรวมกลุ่มกันเป็นสหการหรือแคว้นได้ โดยกฎหมายได้กำหนดให้เมืองใหญ่ๆ 4 เมือง คือ Bordeaux, Lille, Lyon และ Strasbourg ต้องรวมกลุ่มกับเทศบาลอื่นๆ เป็นประชาคมเมือง และนอกจากนี้ กฎหมายก็ยังเปิดโอกาสให้เทศบาลอื่นๆ สามารถรวมตัวกันเป็นประชาคมเมืองได้ ซึ่งก็ทำให้เกิดประชาคมเมืองอีก 5 แห่ง คือ Cherbourg, Dunderque, Le Mans, Montceau-Les-Mines และ Le Creusot et Brest

ประชาคมเมืองมีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยผลของกฎหมายคือการขนส่งมวลชน น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย กำจัดขยะมูลฝอย การจัดระบบการศึกษา การ

ศึกษาระดับมัธยมศึกษา อำนาจหน้าที่ในด้านผังเมืองเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ประชาคมเมืองยังอาจดำเนินกิจการอื่นตามที่เทศบาลสมาชิกมอบหมายให้ทำได้

สำหรับการบริหารงานประชาคมเมืองนั้น ประชาคมเมืองบริหารงานโดยสภาและฝ่ายบริหาร โดยสภา (conseil de communaute) ประกอบด้วย ตัวแทนของเทศบาล มีจำนวนระหว่าง 50 ถึง 155 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาล ส่วนประธานสภาได้รับเลือกโดยสภาจากบรรดาสมาชิกสภา

ทั้งนี้ ประชาคมเมืองมีรายได้จากการเก็บภาษีจากประชาชนที่อยู่ในเขตประชาคมเมืองดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ที่ให้ประชาคมเมืองสามารถเรียกเก็บภาษีประกอบวิชาชีพ (le taxe professionnelle) แทนที่เทศบาลที่เป็นสมาชิกของประชาคมเมืองได้ และนอกจากนี้แล้ว ประชาคมเมืองยังมีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินอีกด้วย

4.1.4 ประชาคมของเทศบาล

(communaute de commune)

ประชาคมของเทศบาลได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมาย ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 โดยกฎหมายกำหนดให้เทศบาลในเขตชนบท (rural) สามารถรวมตัวกันเป็นประชาคมของเทศบาลได้ ประชาคมของเทศบาลบริหารงานโดยสภา (conseil de communaute) และประธานสภา (president) โดยสมาชิกสภามาจากสมาชิกสภาของเทศบาลที่เข้าร่วมเป็นประชาคมโดยมีจำนวนที่ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละเทศบาล ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่าอย่างน้อยต้องมีตัวแทนจากเทศบาลแต่ละ 1 คนที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของประชาคม และห้ามเทศบาลแต่ละแห่งมีตัวแทนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาประชาคม ส่วนประธานสภาจะทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของประชาคม

ประชาคมของเทศบาลมีหน้าที่ที่จะจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลที่เป็นสมาชิกทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่อื่นๆ อีก เช่น ดูแลรักษา



ลิ่งแควดล้อม รับผิดชอบนโยบายด้านที่หักอาศัย ดูแลรักษาและก่อสร้างทาง รวมทั้งก่อสร้าง และดูแลรักษาสนามกีฬา สถานศึกษา ซึ่งอำนาจดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการให้อำนาจอย่าง กว้างขวางแก่ประชาคมเทศบาลที่จะมีอิสระในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้หลาย ประเภท ส่วนรายได้ของประชาคมของเทศบาลนั้นมาจากภาษีประกอบวิชาชีพของประชากร ในเขตเทศบาลทุกแห่งที่รวมกันเป็นประชาคมของเทศบาล

4.2 ประเทศญี่ปุ่น

การบริหารราชการของประเทศญี่ปุ่นแตกต่างจากประเทศไทยและฝรั่งเศส กล่าวคือ มีโครงสร้างแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ทั้งนี้ กล่าวเฉพาะในส่วนของการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แบ่งออกเป็น 2 ชั้น (two-tier system) ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (To Do Fu Ken) จำนวน 47 แห่ง และเทศบาล (Shi Cho Son) จำนวน 3,223 แห่ง⁷ และองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งใดที่มีระดับความเจริญและมีจำนวนประชากรตามที่กำหนดไว้ เช่น หากเทศบาลนครมี ประชากรมากกว่า 500,000 คน ขึ้นไป ให้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็น Designated Cities หรือ กรณีที่มีประชากรเกินกว่า 300,000 คน และมีพื้นที่มากกว่า 100 ตารางกิโลเมตร จะมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็น Core Cities และการจัดตั้งเขตชั้นในเมือง ใหญ่ เช่น ไนมหานครโตเกียว เป็นต้น

การจัดองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีการกำหนด ให้มีขึ้นครั้งแรกในสมัยเมจิ 21 ตามระเบียบว่าด้วยเทศบาล มาตรา 6 ซึ่งใช้สืบเนื่องมาจนถึง ปัจจุบันที่รู้จักในนามของ “อิจิบุจิมุคิมิอะอิ”⁸ หรือ “สหการ” ในความหมายของไทย ภายหลัง สงครามโลกครั้งที่สองได้มีการตราเป็นกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเอง (Local Autonomous Law 1947) เพื่อวางระเบียบที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ในทุกรูปแบบ ซึ่งรวมถึงองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

⁷ ข้อมูลปี พ.ศ. 2545

⁸ ในที่นี้จะขอเรียกว่า “สหการ” ตามความหมายของไทย

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาตามสถิติแล้ว จำนวนของสหการได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง จากปี พ.ศ. 2517 ซึ่งมีจำนวน 3,039 แห่ง ในปี พ.ศ. 2541 กลับมีจำนวน 2,770 แห่ง โดยสาเหตุดังกล่าวเป็นผลมาจากลักษณะการดำเนินงานของสหการเอง กล่าวคือ มีการเน้นทางด้านเทคนิคมากขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องไม่อาจตรวจสอบได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ การลดจำนวนดังกล่าวอาจเป็นผลมาจากมาตรการการยุบรวมเทศบาลที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากมีการยุบรวมกันระหว่างเทศบาลแล้ว องค์กรความร่วมมือดังกล่าวจะหมดสภาพไป

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการลดจำนวนลงของสหการ กระทรวงกิจการภายใน การปกครองตนเอง และประชณีย์⁹ จึงได้เสนอรูปแบบใหม่ของความร่วมมือซึ่งมีความยืดหยุ่นขึ้น และให้ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบได้มากขึ้น โดยมีชื่อเรียกเป็นภาษาญี่ปุ่นว่า “โคอิกิเรงโคว”¹⁰ ซึ่งกระทรวงกิจการภายในฯ เห็นว่าจะเป็นองค์กรความร่วมมือที่สามารถดำเนินงานให้บริการสาธารณะได้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจที่กำลังดำเนินอยู่ในญี่ปุ่นขณะนี้

ลักษณะการบริหารงานของสหการในประเทศญี่ปุ่นโดยทั่วไปนั้น ก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอื่นทุกประการ กล่าวคือ มีการบริหารงานโดยใช้รูปแบบคณะกรรมการซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้งทางตรงหรือการแต่งตั้งก็ได้ นอกเหนือจากการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารขึ้นมาดูแลบริหารงานของสหการแล้ว ยังมีการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งสภา (แล้วแต่กรณี) เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการบริหารอีกด้วย

⁹ กระทรวงหนึ่งในประเทศญี่ปุ่นที่มีหน้าที่ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คล้ายคลึงกับ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ของประเทศไทย

¹⁰ เพื่อให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น ในที่นี้ผู้เขียนจึงขอเรียกว่า “สหการ” ตามความหมายที่ใช้และเป็นที่ยุ้จักในประเทศไทย



อย่างไรก็ดี แม้ว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นจะมีต้นกำเนิดและผ่านการพัฒนาการมายาวนาน หากแต่ในปัจจุบันรัฐบาลก็ได้มีนโยบายที่เน้นการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) มากกว่าการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งสหการขึ้นมา

4.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า “เขตพิเศษ” (special district) หรือ สหการ ในความหมายของไทย¹¹ ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่มีจำนวนมากที่สุดในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เขตพิเศษที่มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับการศึกษาซึ่งมีประมาณครึ่งหนึ่งของเขตพิเศษทั้งหมดที่มีอยู่ในสหรัฐอเมริกา

เขตพิเศษของสหรัฐอเมริกานั้น มีองค์ประกอบ คือ

- (1) เป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป จัดตั้งเป็นเขตพิเศษขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ซึ่งกิจการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) เขตพิเศษที่ร่วมกันจัดตั้งขึ้นมาจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากท้องถิ่นเดิม โดยมีชื่อเป็นของตนเอง และสามารถฟ้องคดีและถูกฟ้องร้องได้
- (3) มีทรัพย์สินและการคลังเป็นของตนเอง
- (4) มีคณะกรรมการบริหารและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง

¹¹ ในที่นี้ เพื่อที่จะไม่ก่อให้เกิดความสับสนในการทำความเข้าใจ ผู้เขียนจะขอเรียกว่า “เขตพิเศษ” เนื่องจากเป็นความหมายที่เป็นที่รับรู้โดยทั่วไปอยู่แล้ว มากกว่าการเรียกว่า สหการ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความสับสนต่อการทำความเข้าใจได้

ทั้งนี้ เขตพิเศษ จะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามภารกิจที่จัดทำ เช่น school district ก็จะทำเกี่ยวกับการศึกษา water district ก็จะทำเกี่ยวกับเรื่องน้ำประปา และ park district ก็จะทำเกี่ยวกับส่วนสาธารณะ เป็นต้น

เขตพิเศษของสหรัฐอเมริกา จะมียุ่ทั่วไปทุกมลรัฐ (state) โดยอย่างน้อยในมลรัฐหนึ่งจะต้องมีเขตพิเศษอย่างน้อยหนึ่งเขต และในบางมลรัฐอาจจะมีเขตพิเศษอยู่ทับซ้อนบนพื้นที่เดียวกันได้ แต่จะจัดทำกิจการคนละประเภทกัน ทั้งนี้ เขตพิเศษในสหรัฐนี้มีเฉพาะแบบผสมเท่านั้น ไม่ปรากฏว่ามีเขตพิเศษเฉพาะรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งแต่อย่างใด กล่าวคือ เขตพิเศษอาจเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลเมือง (municipalities) กับเทศบาลเมือง หรือเทศบาลเมืองกับเทศบาลที่เรียกว่าทาวน์ (town)

ความร่วมมือระหว่าง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในประเทศไทย

5





ตัวอย่างของความร่วมมือระหว่าง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
อย่างไม่เป็นทางการ
ซึ่งโดยมากมักเป็นการรวมกลุ่มของ
องค์กรประเภทเดียวกัน
อย่างไรก็ดี
การรวมกลุ่มดังกล่าวมิใช่เป็นการรวมกลุ่ม
เพื่อจัดบริการสาธารณะ
และตั้งอยู่บนฐานของกฎหมาย



ความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย

สำหรับในประเทศไทยมีรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

5.1

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเป็นทางการ

ดังจะเห็นได้ว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในรูปของ “สหการ” นั้น ได้มีการกล่าวไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายท้องถิ่นถึง 3 ฉบับ ไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58 ได้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งสหการไว้ว่า

“ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

อยู่ด้วย การจัดตั้งสภการจะทำได้โดยก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะกำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้ การยุบเลิกสภการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528¹² ได้ให้อำนาจจัดตั้งสภการไว้ในมาตรา 95 ว่า¹²

“ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สภการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี การจัดตั้งสภการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินการ เมื่อจะยุบเลิกสภการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย”

และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542¹³ ได้มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสภการไว้ในมาตรา 69 ว่า¹³

“เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งองค์กรขึ้นเรียกว่า สภการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้ การจัดตั้งสภการจะทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีการบริหารและการดำเนินการไว้ และเมื่อจะยุบเลิกสภการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุวิธีจัดการทรัพย์สินด้วย”

¹² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 95

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 69



5.2

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไม่เป็นทางการ

ในปัจจุบัน องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยใน
รูปแบบที่ไม่เป็นทางการนั้น มีอยู่ด้วยกันหลายองค์กร ได้แก่

5.2.1 สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย (อบต.) เกิดขึ้นมา
จากการประชุมเครือข่าย อบต. เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 โดยผู้แทน อบต. ได้มี
มติมอบหมายให้คณะผู้แทนกลุ่มหนึ่ง เริ่มจัดตั้งสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่ง
ประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ให้สมาคมฯทำหน้าที่หลัก 6 ประการ คือ

- ส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์การบริหาร
ส่วนตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกของสมาคมฯ
- ส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์การบริหาร
ส่วนตำบล กับองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ องค์กรชุมชน องค์กร
ภาครัฐวิสาหกิจ และองค์กรของรัฐบาลทุกประเภท
- ส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์การบริหาร
ส่วนตำบลในประเทศไทย กับองค์กรปกครองท้องถิ่นและสมาคมองค์กร
ปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ
- ส่งเสริมการพัฒนากระบวนการเมืองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพ การบริหารจัดการ และการจัดบริหาร
สาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล
- เป็นองค์กรตัวแทนของ อบต. ทั่วประเทศในการดำเนิน
กิจกรรมทางการเมืองร่วมกับรัฐบาล รัฐสภา และองค์กรทางการเมืองใน

ระดับชาติ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย ระเบียบ ฯลฯ ว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบัน สหประชาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย มีสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น 1,734 แห่ง จำแนกออกเป็น

ภาคกลาง 18 จังหวัด	305 แห่ง
ภาคเหนือ 16 จังหวัด	409 แห่ง
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 20 จังหวัด	673 แห่ง
ภาคตะวันออก 7 จังหวัด	109 แห่ง
ภาคใต้ 14 จังหวัด	238 แห่ง

5.2.2 ลักษณะสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

สหประชาสันนิบาตเทศบาล เป็นความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน คือ เริ่มจัดตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502¹⁴ โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง คือ

- ศึกษาค้นคว้าเผยแพร่ทางวิชาการ หรือกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์แก่เทศบาล
- ส่งเสริมความสามัคคีและช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก
- ให้สมาชิกได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ซึ่งกันและกัน
- ส่งเสริมสวัสดิภาพและสมรรถนะของพนักงานเทศบาล

¹⁴ โกวิทท์ พวงงาม, “ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย,” ใน วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2547), น. 66.



- จัดให้มีการฝึกอบรมพนักงานเทศบาล
- เสนอความคิดเห็นของสันนิบาตเทศบาลต่อรัฐบาลผ่านกระทรวงมหาดไทย
- ร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- ไม่เกี่ยวกับการเมือง

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะเห็นว่า เป็นการส่งเสริมการบริหารงานของเทศบาลให้เจริญก้าวหน้าโดยอาศัยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และได้มีการร่วมมือกันดำเนินงานระหว่างเทศบาล ตลอดจนส่งเสริมประสิทธิภาพของพนักงานเทศบาลให้ดียิ่งขึ้น

5.2.3 สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย

สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคือ เพื่อเสริมสร้างความสามัคคีระหว่างพนักงานเทศบาลทั่วราชอาณาจักรให้เกิดความรักและความร่วมมือในการพัฒนาพนักงานเทศบาลและอาชีพให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นและส่งเสริมให้สมาชิกได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นความรู้และประสบการณ์ซึ่งกันและกัน

5.2.4 เว็บไซต์กลุ่มเพื่อนพนักงานส่วนตำบล

เว็บไซต์กลุ่มเพื่อนพนักงานส่วนตำบล เกิดขึ้นจากความต้องการของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่กลุ่มหนึ่งเพื่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเกิดจากการมีมติอย่างหนึ่งอย่างใดของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลระบบการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลทั่วประเทศเพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ในการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยวัตถุประสงค์หลักของกลุ่มดังกล่าวนี้ ประกอบด้วย

- เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ความเปลี่ยนแปลง ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล
- เพื่อกระตุ้นให้พนักงานส่วนตำบลมีความตระหนักในสิทธิที่ตนเองพึงมีพึงได้ตามระบอบประชาธิปไตย ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน
- เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลและประชาชนโดยทั่วไปในการปฏิบัติหน้าที่ของ อบต. แต่ละแห่งได้อย่างอิสระ

อย่างไรก็ดี ตลอดเกือบ 2 ปีที่ผ่านมา นับแต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ การรายงานผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับพนักงานส่วนตำบลกลับมีความล่าช้า ไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของพนักงานส่วนตำบลได้อย่างเพียงพอ มีประสิทธิภาพ และรวดเร็วได้

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นตัวอย่างของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งโดยมากมักเป็นการรวมกลุ่มขององค์กรประเภทเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มดังกล่าวมิใช่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อจัดบริการสาธารณะและตั้งอยู่บนฐานของกฎหมายแต่อย่างใด

พลสรุปการสัมมนา

6





ผลสรุปการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง



“ความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้”

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้เปิดเวทีท้องถิ่น เรื่อง **“องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้”** เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่มีความเกี่ยวข้องในเรื่องนี้ได้มีโอกาสพูดคุย แสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ในเรื่องของการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะเป็นไปได้ในรูปแบบใด อาจจะไม่เฉพาะรูปแบบสหการ แต่อาจจะเป็นความร่วมมือในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ จนถึงความร่วมมือในรูปแบบของ “สหการ” ก็ได้ ดังนั้น เวทีในวันนี้ในส่วนแรกจะกล่าวถึง ส่วนราชการที่ทำหน้าที่ในการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบาย คือ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จะมาร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเป็นไปได้ และสถานการณ์ในปัจจุบันที่ได้ดำเนินการขับเคลื่อน ผลักดัน และแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้อย่างไรบ้างแล้ว และในส่วนที่สองจะเป็นการถ่ายทอดประสบการณ์การดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นและประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานมาแล้ว ซึ่งประกอบด้วย 1) โครงการวางแผนป้องกันน้ำท่วมแบบบูรณาการของอำเภอทุ่งสง และ 2) โครงการความร่วมมือด้านการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต

6.1

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ กับการดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในช่วงแรกของการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) คือ การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจ และจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีความยากและท้าทาย อีกทั้งยังมีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก จากนั้นในปี พ.ศ. 2548 คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จึงได้เริ่มดำเนินการกำหนดนโยบายด้าน **“องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** เพราะตระหนักว่าภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนไปนั้น หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง เหล่านี้ย่อมมีศักยภาพและความสามารถในการดำเนินงานตามภารกิจและหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ ในทางกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีมากกว่า 6,000 องค์กร เป็นส่วนที่ได้รับผลกระทบจากการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่มากที่สุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเหล่านี้จึงประสบกับปัญหาในการดำเนินงานตามภารกิจและหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอน โดยอาจจะดำเนินการได้ครบถ้วนแต่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่หน่วยงานเดิมทำไว้ หรือไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วน เนื่องจากปัจจัยแวดล้อมหลายอย่างที่ไมเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านของงบประมาณ จำนวนบุคลากร และความเชี่ยวชาญของบุคลากรเอง เนื่องจากภารกิจหน้าที่บางอย่างต้องอาศัยความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ ดังนั้น แนวคิดในเรื่องของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมมือกันดำเนินงานด้านการจัดบริการสาธารณะร่วมกันจึงมีความจำเป็นอยู่มาก



ปี พ.ศ. 2549 คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้ตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษารูปแบบการดำเนินงานแบบสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะอนุกรรมการชุดนี้จะมีอำนาจและหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอแนะ รูปแบบ และแนวทางการจัดบริการสาธารณะแบบสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอผลการศึกษาให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ทราบ เพื่อผลักดันให้มีการนำไปปรับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ได้แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อศึกษาวิเคราะห์โครงสร้าง รูปแบบ และแนวทางการบริหารจัดการแบบสหการของ อปท. โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล เป็นประธานคณะทำงาน มีอำนาจและหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์โครงสร้าง รูปแบบ และแนวทางการบริหารจัดการแบบสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งข้อดี ข้อเสีย และข้อเสนอแนะอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการแบบสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำเสนอคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ พิจารณา ซึ่งผลการศึกษาได้ข้อยุติเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้¹⁵

1. คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ จำเป็นต้องกำหนดความชัดเจนในเชิงนโยบายเกี่ยวกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการบริการสาธารณะที่ดีขึ้น รวมทั้งเพื่อรองรับปัญหาของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มตามมาตรฐานการให้บริการ โดยมีรูปแบบของความร่วมมือและหลักการสำคัญ 3 ประเด็น คือ

1.1 เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะต่อประชาชนมีประโยชน์หรือได้รับบริการสาธารณะดีขึ้นหรือเท่าเทียมกัน การจัดความร่วมมือเป็นการรวมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะบางอย่าง และเกิดความคุ้มค่าในแง่ของการใช้ทรัพยากร ซึ่งทางเลือกของ

¹⁵ รายงานการประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2550 วันพุธที่ 17 มกราคม 2550 วาระที่ 3 เรื่องที่ 3.6 ผลการดำเนินงานศึกษารูปแบบการดำเนินงานแบบสหการของ อปท.

ความร่วมมือเหล่านี้มีได้หลายระดับ ตั้งแต่ระดับพื้นฐาน คือ ระดับของการทำข้อตกลงร่วมกัน (Memorandum of Understanding : MOU) ไปจนถึงระดับวิธีการรองรับในรูปแบบของการบริการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเอง หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐ มีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือจะเรียกสหการหรือเรียกอย่างอื่นได้ที่เป็นความร่วมมือ และในความร่วมมือนี้เป็นทางเลือกที่มีเงื่อนไข คือ จะต้องพิจารณาต่อในรายละเอียด คือ บริการสาธารณะใดบ้างที่อยู่ในข่ายที่สามารถทำความร่วมมือ รวมทั้งในแง่ของการที่จะทำให้ความร่วมมือเหล่านี้เกิดได้

1.2 แนวทางระยะสั้น คือ การใช้ความร่วมมือที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการอยู่ เมื่อเป็นนโยบายของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ก็อาจใช้ความร่วมมือดังกล่าวกำหนดรูปแบบเพื่อเปิดโอกาสให้ ทุกระดับต่างๆ คล่องตัวขึ้น รวมทั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจ จะสามารถสร้างแรงจูงใจในการที่จะทำให้เกิดความร่วมมือได้มากขึ้น

โดยระยะแรก กรณีที่ยังไม่มีกฎหมาย ควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความร่วมมือ หรือมีข้อตกลงร่วมกัน และควรจะมีกฎหมายบางอย่างรองรับในความร่วมมือ ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาระยะสั้น และมีข้อเสนอว่า ควรทำการทดลองปฏิบัติในแนวทางที่จะทำให้เกิดแนวทางร่วมในบางกิจการ เช่น การดูแลเรื่องขยะรวม เตาเผาขยะรวม และระบบบำบัดน้ำเสียรวม ซึ่งมีการลงทุนไปแล้ว และพบว่าการบริหารจัดการมีปัญหา หากคณะกรรมการกระจายอำนาจ เห็นชอบก็อาจจะปรับโครงสร้างใหม่ หรือปรับปรุงอำนาจหน้าที่ ระบบการทำงานใหม่เพื่อที่จะรองรับหรือทดลองความร่วมมือ คู่ขนานในเรื่องข้อกฎหมาย

1.3 แนวทางระยะยาว ต้องมีการพัฒนากฎหมาย โดยเห็นสมควรมอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมายปกครองท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นศึกษาความเป็นไปได้ต่อไป โดยอาจมีเงื่อนไขหลัก 2 ทางเลือก คือ

- (1) ออกเป็นพระราชบัญญัติ มีลักษณะคล้ายพระราชบัญญัติองค์การมหาชน โดยอาจจะไม่ได้มองเรื่องสหการอย่างเดียว แต่เป็นพระราช-



บัญญัติเกี่ยวกับความร่วมมือ ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้ อาจแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกเป็นหลายประเภทของระดับความร่วมมือ ขึ้นอยู่กับความจำเป็น ซึ่งในแต่ละรูปแบบอาจมีการออกแบบองค์กรและรูปแบบการบริหารที่แตกต่างกัน รวมถึงความรับผิดชอบในเรื่องทรัพย์สินและบุคลากร

- (2) ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยใช้อำนาจทางการบริหาร ข้อดีคือการจัดตั้งความร่วมมือจะง่ายขึ้นโดยออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำให้เกิดความคล่องตัวขึ้น

การออกกฎหมายดังกล่าวต้องกลับมาพิจารณาเงื่อนไขต่างๆ ประการแรก ต้องยกเลิกข้อจำกัด ซึ่งเป็นพื้นฐานกฎหมายเดิม ที่อาจจะไม่เอื้ออำนวยให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สามารถร่วมมือกันได้จริง มีใช้ขอบเขตภายใต้เฉพาะประเภท เช่น เทศบาลกับเทศบาลเท่านั้น ประการที่สอง รัฐจะต้องมีนโยบายสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น โดยการสร้างมาตรการในเชิงบังคับ โดยเฉพาะบริการที่เป็นหลักใหญ่ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมมือกันจัดบริการให้ได้มาตรฐาน และมาตรการจูงใจเพื่อให้เกิดความร่วมมือได้จริง เช่น เรื่องงบประมาณ เรื่องกองทุนรวม หรือเรื่องการให้มีบุคลากรที่เก่งขึ้นมาบริหารได้มากขึ้น และในกฎหมายนั้น อาจต้องมีการออกแบบต่อ ในเรื่องของรูปแบบการบริหารงานและรายละเอียดต่างๆ

2. ทางเลือกความร่วมมืออาจเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นร่วมกับรัฐ และอาจมีทางเลือกหลายทาง เช่น ท้องถิ่นร่วมมือกันโดยมีวัตถุประสงค์หลายอย่าง หรือ ท้องถิ่นร่วมมือกันโดยมีวัตถุประสงค์ในบางเรื่อง ซึ่งจะเป็นทางเลือกเพิ่มเติม รวมทั้งแนวทางในการบริหารงาน อาจจะใช้ผู้บริหารมืออาชีพที่จ้างมาตามสัญญาจ้าง

จากผลการศึกษาข้างต้น คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

- ควรมีการกำหนดภารกิจ การอบการดำเนินงาน หรือต้นแบบที่จะเป็นทางเลือกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความต้องการจะดำเนินงานร่วมกัน ในการบริหารจัดการได้มากขึ้น เพราะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการในเรื่องนี้น้อยเนื่องจากไม่มีรูปแบบให้ท้องถิ่นดำเนินการตาม
- แก้ไขปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรคที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการร่วมกันได้ รวมถึงระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในการดำเนินการ และโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับเป็นสำคัญ
- พัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินงานรูปแบบนี้ ซึ่งการดำเนินงานรูปแบบนี้ได้เป็นการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องทำ แต่เป็นทางเลือกหนึ่งเท่านั้น และสร้างแรงจูงใจว่าถ้าดำเนินงานรูปแบบนี้จะเกิดข้อดีอย่างไร

จากผลการศึกษาข้างต้น คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ มีมติ ดังนี้

1. **ระยะสั้น** ให้ศึกษาหลักเกณฑ์และแนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยให้ติดตามและนำผลการศึกษาวิจัยของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมาเป็นแนวทางประกอบการศึกษา
2. **ระยะยาว** ให้มีการศึกษาการดำเนินงานสหการในประเทศต่างๆ การจัดสัมมนาระดมความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงาน เรื่อง สหการ ต่อไป

6.2

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับการดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เคยศึกษาถึงการดำเนินงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบ “สหการ” พบว่า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย หากจะดำเนินงานในรูปแบบสหการดังที่ประเทศญี่ปุ่น หรือฝรั่งเศสดำเนิน



งานได้สำเร็จแล้วนั้น มีโอกาสความเป็นไปได้ในการดำเนินการน้อยมาก ถึงแม้รูปแบบดังกล่าวจะมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลก็ตามที่ แต่เนื่องจากไม่มีกฎหมายลูกมารองรับจึงไม่สามารถดำเนินการได้ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2549 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงได้เริ่มดำเนินการศึกษาถึงแนวทางและความเป็นไปได้ในการดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีรูปแบบ แนวทาง และวิธีการในดำเนินงานร่วมกันอย่างไร ดังนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้ร่วมมือกับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA: ใจก้า) ดำเนินการ **“โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น”** ภายใต้การสนับสนุนทางวิชาการจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อศึกษารูปแบบการจัดการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1, 2 และ 3 โครงการ ดังนี้

- โครงการความร่วมมือในการจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย โดยความร่วมมือของเทศบาลเมืองกาญจนบุรี, อบต.ปากแพรก อบต.เกาะลำโรง และอบต.ท่ามะขาม
- โครงการความร่วมมือในการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและบริหารจัดการร่วมกันด้านโครงสร้างพื้นฐาน อ.ปลวกแดง จ.ระยอง
- โครงการความร่วมมือในการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและบริหารจัดการร่วมกันด้านการจัดการขยะ จ.ลำปาง โดยความร่วมมือของเทศบาลตำบลเกาะคา อบต.ท่าผา อบต.ศาลา และ อบต.เกาะคา

โครงการดังกล่าวมีระยะเวลาดำเนินการทั้งสิ้น 3 ปี และจากผลการศึกษาดำเนินงานของโครงการนำร่องในระยะแรกของทั้ง 3 โครงการ คณะวิจัยสรุปผลการวิจัยเล่มที่ 1 และจัดพิมพ์เป็น **“ร่างคู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (Draft of Local Cooperation Manual)** ซึ่งได้ทำการเผยแพร่ไปแล้ว โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

สาระสำคัญของร่างคู่มือความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. บทนำ

- 1.1 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคืออะไร
- 1.2 ข้อดีของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.3 ข้อพิจารณาในการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ขั้นตอนการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 2.1 การประชุมหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้ และประสบการณ์
ซึ่งประกอบด้วย
 - การประชุมหารือเพื่อรวมกลุ่ม
 - การประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาเห็นชอบในการ
เข้าร่วมกลุ่ม
 - การประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมท้องถิ่น
 - การประชุมร่วมระหว่างคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เพื่อเตรียมการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ
- 2.2 การจัดทำบันทึกข้อตกลงและจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย
 - การกำหนดรูปแบบของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ
 - สาระสำคัญของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ
 - กระบวนการอนุมัติของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ
 - การจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



- 2.3 การจัดทำระเบียบศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ
การดำเนินงานของศูนย์ฯ ประกอบด้วย
- การจัดทำระเบียบศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - การจัดทำแผนการดำเนินงานของศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น
 - การบริหารจัดการงบประมาณของศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น
 - การบริหารจัดการพัสดุและครุภัณฑ์ของศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น
 - การทำบัญชีและประชาสัมพันธ์ของศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.4 การติดตามประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย
- ความสำคัญของการติดตามประเมินผล
 - วิธีการติดตามประเมินผล
 - ผู้ดำเนินการติดตามประเมินผล
 - เครื่องมือในการติดตามประเมินผล
 - เทคนิคในการประเมินผล

จากผลการศึกษาคณะวิจัยได้สรุปรูปแบบในการดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่าง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1. แบบไม่เป็นทางการ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดบริการสาธารณะร่วม
กัน โดยศูนย์ความร่วมมือที่จัดตั้งขึ้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินงานภายใต้
ระเบียบกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติอยู่เดิม การสร้างความร่วม

มือในรูปแบบนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการร่วมมือกันสามารถดำเนินการรวมกลุ่มเพื่อสร้างความร่วมมือกันได้ที่ โดยได้รับความเห็นชอบของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

2. แบบเป็นทางการ คือ รูปแบบในการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน โดยการจัดตั้ง “สหการ” ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการบริหารจัดการภารกิจได้อย่างอิสระ หากจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้จะต้องดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน

ซึ่งทั้งสองรูปแบบจะมีความแตกต่างระหว่างรายละเอียดของบันทึกข้อตกลง ดังนี้

ประเด็นความแตกต่าง	บันทึกข้อตกลง	
	รูปแบบที่ 1 แบบไม่เป็นทางการ	รูปแบบที่ 2 แบบเป็นทางการ
1. ลักษณะทั่วไป	1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการร่วมกันได้ภายใต้ระเบียบกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน โดยไม่ต้องมีการแก้ไขระเบียบกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการร่วมกันแต่อย่างใด โดยคณะกรรมการศูนย์ฯ จะมีหน้าที่เพียงบูรณาการแผนการดำเนินงานร่วมกัน และปฏิบัติให้บรรลุตามระเบียบที่มีอยู่	1.1 เป็นรูปแบบความร่วมมือที่มีความก้าวหน้ามากกว่ารูปแบบที่หนึ่ง กล่าวคือ ศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลและคณะกรรมการศูนย์ฯจะมีอำนาจในการบริหารงานหลายประการ เช่น การบริหารงบประมาณ การจัดการพัสดุและครุภัณฑ์



ประเด็นความแตกต่าง	บันทึกข้อตกลง	
	รูปแบบที่ 1 แบบไม่เป็นทางการ	รูปแบบที่ 2 แบบเป็นทางการ
2. การบริหารงบประมาณ	<p>2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งงบประมาณรายจ่ายในหมวดเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นประชาชนศูนย์ฯ เพื่อใช้จ่ายเงินตามกิจกรรมของศูนย์ฯ</p> <p>2.2 สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ ให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินสมทบเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของศูนย์ฯ ไว้ในงบกลางประเภทรายจ่ายตามข้อผูกพัน</p> <p>2.3 ในกรณีกิจกรรมใดมีรายได้จากการดำเนินงานให้เป็นมติของคณะกรรมการศูนย์ฯ ในการนำรายได้ไปดำเนินการอื่นๆ ต่อไป</p>	<p>2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนในทุกรอบปีงบประมาณตามสัดส่วนฐานการคลังขั้นต่ำในอัตราที่กำหนดให้แก่อำเภอ โดยคณะกรรมการศูนย์ฯ จะเป็นผู้รับผิดชอบในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อดำเนินการตามกิจกรรมของศูนย์ฯ</p> <p>2.2 การใช้จ่ายเงินงบประมาณของศูนย์ฯ ให้เป็นไปตามงบประมาณเฉพาะการในด้านนั้นๆ</p>
3. การจัดซื้อจัดจ้าง	<p>3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเองโดยอิงตามระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบัน และนำมาบูรณาการใช้ประโยชน์ร่วมกัน</p> <p>3.2 หากเป็นการจัดซื้อจัดจ้างด้วยเงินตามข้อ 2.1 (รูปแบบที่ 1) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ ให้ลงทะเบียนควบคุมพัสดุแยกไว้ต่างหากโดยใช้ชื่อ “ทะเบียนทรัพย์สินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ร่วมกัน”</p>	<p>3.1 กระทำการโดยคณะกรรมการศูนย์ฯ</p>

ประเด็นความแตกต่าง	บันทึกข้อตกลง	
	รูปแบบที่ 1 แบบไม่เป็นทางการ	รูปแบบที่ 2 แบบเป็นทางการ
4. กรรณสิทธิ ในทรัพย์สิน (พัสดุ-ครุภัณฑ์, บุคลากร และ ทรัพย์สินอื่นๆ)	<p>4.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้จัดซื้อจัดจ้างทรัพย์สินก็ให้ทรัพย์สินตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น</p> <p>4.2 ทรัพย์สินที่เกิดจากการจัดซื้อจัดจ้างตามข้อ 3.2 (รูปแบบที่ 1) ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศูนย์</p> <p>4.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดนำทรัพย์สินไปใช้ ให้บำรุงรักษาทรัพย์สินนั้นตามข้อตกลงความร่วมมือ</p>	4.1 ทรัพย์สินที่เกิดขึ้นทั้งหมดให้ตกเป็นของศูนย์ และหากมีความเสียหายเกิดขึ้นศูนย์มีหน้าที่ซ่อมบำรุง

เมื่อผลการดำเนินงานในช่วงระยะแรกประสบผลสำเร็จแล้ว เพื่อให้การดำเนินงานเป็นรูปธรรม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้จัดให้มีพิธีลงนามบันทึกข้อตกลงในการดำเนินงานร่วมกัน โดยเชิญผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่เข้าร่วมโครงการมาทำพิธีลงนามในบันทึกข้อตกลงร่วมกันที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีท่านรัฐมนตรีช่วยกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นพยาน ซึ่งผลในการดำเนินงานประสบความสำเร็จและเป็นไปด้วยดี **เนื่องด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ออกหนังสือสั่งการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ โดยกำหนดกิจกรรมที่จะให้ดำเนินการ รูปแบบในการบริหารงาน ประกอบด้วย โครงสร้างของศูนย์ประสานความร่วมมือ แผนดำเนินงาน การตั้งงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การบันทึกบัญชี การจัดการพัสดุและครุภัณฑ์ การเก็บรักษาเงินและการตรวจรับเงิน การบันทึก**



บัญชี และการยกเลิกความร่วมมือด้วย โดยมีระเบียบที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ ศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810.4/ ว 4524 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2549 เรื่อง แนวทางการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548
3. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543
4. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547
5. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535
6. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538
7. หนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท 0313.4/ว 2787 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 เรื่องการพิจารณาระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
8. หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0313.4/ว 72 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2543 เรื่องการบันทึกบัญชี การจัดทำทะเบียนและรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543
9. หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.3/ว 819 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2547 เรื่องปรับระบบการบันทึกบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลก่อนเข้าสู่ระบบการบันทึกบัญชีด้วยระบบคอมพิวเตอร์

ในปัจจุบัน การดำเนินงาน “โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น” ได้ผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการฯ ทั้ง 3 แห่ง ใน 3 ภารกิจหลัก อันได้แก่ 1) ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พื้นที่อำเภอเมือง จ.กาญจนบุรี 2) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน พื้นที่อำเภอปลวกแดง จ.ระยอง และ 3) ด้านการจัดการขยะ พื้นที่อำเภอเกาะคา จ.ลำปาง ดำเนินกิจกรรมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้กรอบบันทึกข้อตกลงรูปแบบที่ 1 เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะเป็นไปในทางเดียวกัน และถูกต้องสอดคล้องกับระเบียบกฎหมายที่ถือปฏิบัติอยู่เดิมในปัจจุบัน หากในอนาคตศักยภาพการดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทั้ง 3 พื้นที่มีพัฒนาการในทิศทางอันดีแล้ว อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของบันทึกข้อตกลงเป็นรูปแบบที่ 2 โดยมีตัวอย่างของความร่วมมือทั้ง 3 โครงการ ดังนี้



ตัวอย่างที่ 1

ศูนย์ประสานงานและบริหารจัดการร่วมกันด้านการจัดการขยะ จ.ลำปาง

หน่วยงานที่ร่วมดำเนินงาน ประกอบด้วย เทศบาลตำบลเกาะคา อบต.ท่าผา อบต.ศาลา และ อบต.เกาะคา

รูปแบบของการดำเนินงาน รูปแบบไม่เป็นทางการ โดยมีการลงนามบันทึกข้อตกลงด้านความร่วมมือ มีการใช้ทรัพยากร งบประมาณ บุคลากรร่วมกัน เพื่อดำเนินงานด้านการจัดการขยะ รวมถึงจัดให้มีการฝึกอบรมคนคู่ขยะและคนเก็บขยะ อีกทั้งมุ่งเน้นให้ประชาชนในพื้นที่มีการคัดแยกขยะ 100% มีระบบการเก็บขนขยะที่มีประสิทธิภาพ และกำจัดขยะถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลภายในปี 2551

ประโยชน์ของการดำเนินงานร่วมกัน

- o เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือในการจัดการปัญหาสาธารณะ
- o ใช้ทรัพยากรและงบประมาณร่วมกันทำให้ท้องถิ่นประหยัดงบประมาณที่ใช้ในการบริหารจัดการขยะ
- o เป็นการสร้างความเข้าใจการทำงานร่วมกันของท้องถิ่น
- o บุคลากรได้รับการพัฒนา
- o สถานที่กำจัดขยะได้รับการพัฒนาที่ดีขึ้น
- o ซึ่งการคัดแยกขยะนี้ยังก่อให้เกิดรายได้กับประชาชนในชุมชน เช่น ขายรีไซเคิล และนำขยะอินทรีย์มาหมักทำปุ๋ย

ตัวอย่างที่ 2

ศูนย์ประสานงานและบริหารจัดการร่วมกันด้านโครงสร้างพื้นฐาน

อ.ปลวกแดง จ.ระยอง

หน่วยงานที่ร่วมดำเนินงาน ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขต อ.ปลวกแดง จำนวน 8 แห่ง

รูปแบบของการดำเนินงาน

รูปแบบไม่เป็นทางการ โดยมีการลงนามบันทึกข้อตกลงด้านความร่วมมือ มีการใช้ทรัพยากร งบประมาณ บุคลากรร่วมกัน เพื่อดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การซ่อมบำรุงพื้นผิวถนนลาดยางและลูกรัง การซ่อมแซมคอสะพาน การซ่อมบำรุงไฟฟ้า สาธารณะ เพื่อให้เกิดการบริการที่รวดเร็ว โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

ประโยชน์ของการดำเนินงานร่วมกัน

- สร้างประสิทธิภาพด้านการเงิน โดยการใช้จ่ายทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ลดต้นทุนในการดำเนินงาน และมีการลงทุนอย่างคุ้มค่า
- สร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน “รวดเร็ว ทั่วถึง และเป็นธรรม”
- สร้างกระบวนการปฏิบัติงานที่ดี ท้องถิ่นมีมาตรฐานการปฏิบัติงาน มีแนวคิดที่หลากหลาย ครอบคลุมและเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วน
- สร้างกระบวนการพัฒนาองค์กรและบุคลากร เกิดการเรียนรู้เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกัน เกิดการรวมกลุ่มสร้างความเข้มแข็งและก้าวหน้า ทั้งยังเกิดพลังและศักยภาพในการปฏิบัติงาน



ตัวอย่างที่ 3

โครงการความร่วมมือในการจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย

หน่วยงานที่ร่วมดำเนินงาน ประกอบด้วย เทศบาลเมืองกาญจนบุรี, อบต.ปากแพรก อบต.เกาะสำโรง และ อบต.ท่ามะขาม

รูปแบบของการดำเนินงาน

รูปแบบไม่เป็นทางการ โดยมีการลงนามบันทึกข้อตกลงด้านความร่วมมือ มีการใช้ทรัพยากร งบประมาณ บุคลากรร่วมกัน เพื่อดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ประโยชน์ของการดำเนินงานร่วมกัน

- o มีการกำหนดขอบเขตภารกิจของศูนย์ที่ชัดเจน
- o มีการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติงานร่วมกัน
- o มีการสนธิทรัพยากร
- o มีการบริหารงบประมาณร่วมกัน
- o การดำเนินงานด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

หลังจากโครงการนำร่องได้ดำเนินงานมาช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว ได้มีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้นำคณะผู้บริหาร สมาชิกสภา และพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปศึกษาดูงานด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ ประเทศญี่ปุ่น โดยได้รับการสนับสนุนจากใจก้า โดยการศึกษาดูงานดังกล่าวใช้ระยะเวลา 15 วัน และมีการศึกษาดูงานแล้วจำนวนทั้งสิ้น 2 รุ่น โดยจะศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการในการบริหารจัดการสหการภาค หลังจากนั้นคณะศึกษาดูงานจะประชุมระดมสมองร่วมกันเพื่อให้ได้ผลสรุปว่า ในการดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานอย่างไร และควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร รวมถึงการนำความรู้ที่ได้จากการศึกษาดูงานมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานของประเทศไทยได้อย่างไร

การดำเนินงานโครงการนำร่องในระยะนี้จะมีเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และใจก้า ร่วมดำเนินงานในทุกๆ ขั้นตอน ซึ่งคณะวิจัยจะได้นำการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อค้นหาผลกระทบ ปัญหา และอุปสรรคต่างๆ จากการดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบและวิธีการที่ได้จากผลการศึกษาในระยะแรก พร้อมทั้งเสนอแนะรูปแบบความร่วมมืออื่นๆ ที่จะมีประโยชน์สำหรับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะจัดพิมพ์เป็นร่างคู่มือการดำเนินงานเล่มที่ 2 เพื่อเผยแพร่ต่อไป โดยเนื้อหาภายในเล่มจะอธิบายเกี่ยวกับผลกระทบ ปัญหา และอุปสรรคต่างๆ จากการจัดความร่วมมือในรูปแบบดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอแนะรูปแบบความร่วมมืออื่นๆ ที่จะมีประโยชน์สำหรับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีความประสงค์ที่จะดำเนินงาน ก็สามารถดำเนินการได้โดยมีวิธีการและแนวทางปฏิบัติที่สามารถศึกษาได้จาก “ร่างคู่มือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่ได้กล่าวไปแล้ว



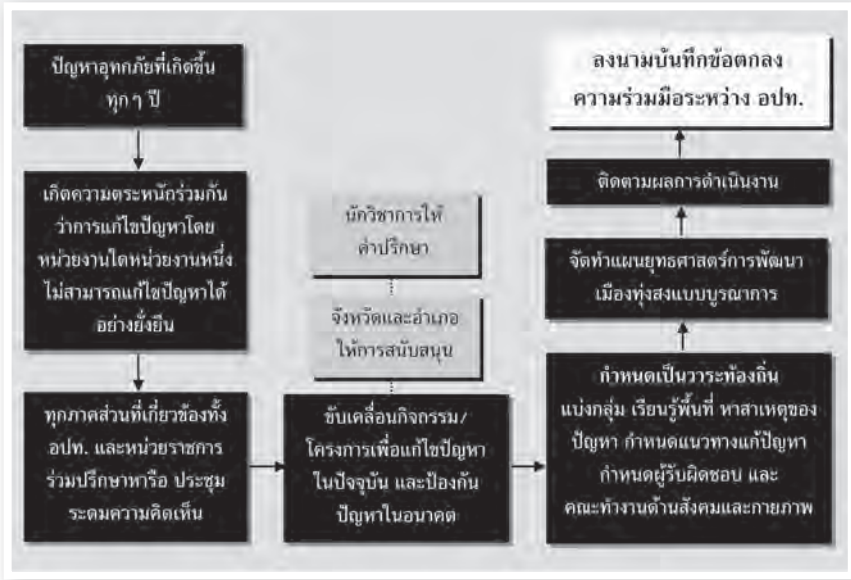
6.3

ประสบการณ์ดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีความร่วมมือของท้องถิ่นอำเภอทุ่งสง

ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่างๆ ในอำเภอทุ่งสงเกิดขึ้นจากสาเหตุวิกฤติการณ์น้ำท่วม เนื่องด้วยอำเภอทุ่งสงมีภูมิสภาพเป็นแอ่งกระทะ มีภูเขาล้อมรอบ และเป็นแหล่งต้นน้ำ มีคลองถึง 4 สายไหลผ่านเขตเทศบาลเมือง และมีจุดรวมรวมของคลองทั้งสี่สายที่มีลักษณะเป็นคอขวด ในปี พ.ศ. 2549 ได้เกิดน้ำท่วมใหญ่ถึง 2 ครั้ง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล

จากเหตุการณ์ข้างต้น ได้เป็นการจุดประกายให้ทุกคนในอำเภอทุ่งสงเกิดความตระหนักว่า การแก้ปัญหาน้ำท่วมนั้นไม่สามารถแก้ปัญหาโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งได้ หรือการแก้ปัญหาโดยแต่ละหน่วยงานต่างคนต่างทำนั้นสามารถแก้ปัญหาได้เพียงครั้งคราวเท่านั้น การแก้ปัญหาจึงต้องเกิดจากความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ดังนั้น จึงได้ร่วมกันประชุมปรึกษาหารือ เรียนรู้ ระดมความคิดเห็น ขับเคลื่อนกิจกรรม/โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วม โดยมีผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยเป็นที่ปรึกษา มีจังหวัดและอำเภอเป็นผู้ให้การสนับสนุน (ดังแสดงในรูปที่ 1)

รูปที่ 1 ผังแสดงขั้นตอนการดำเนินงานด้านความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการต่างๆ ในอำเภอทุ่งสง



จากนั้น จะมีการประชุมร่วมกันกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในทุกเดือน โดยมี นายอำเภอทุ่งสงเป็นประธาน

จากผลการประชุมได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหาหน้าท่วมเป็น “วาระท้องถิ่น” โดยแบ่งงานออกเป็นกลุ่มและมอบหมายให้แต่ละกลุ่มดำเนินงานเพื่อการแก้ไขปัญหาหน้าท่วม ดังนี้ 1) เรือนรู้พื้นที่ 2) หาสาเหตุของปัญหา 3) กำหนดแนวทางแก้ปัญหา 4) กำหนดผู้รับผิดชอบ และแบ่งคณะทำงานออกเป็น 2 คณะ คือ คณะทำงานด้านสังคมและคณะทำงานด้านกายภาพ

6.3.1 เรือนรู้พื้นที่ และหาสาเหตุของปัญหา

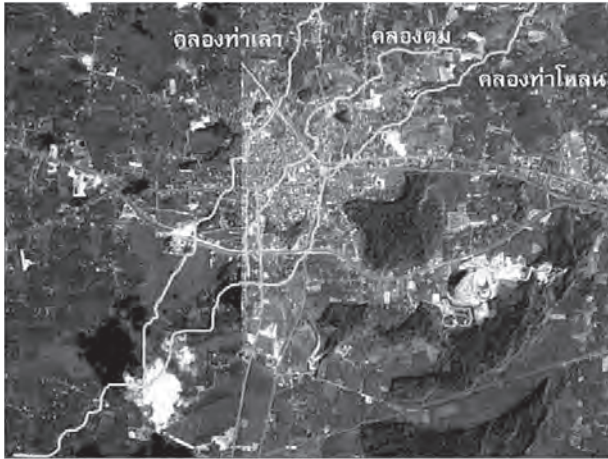
อำเภอทุ่งสงตั้งอยู่บนทางน้ำธรรมชาติหลายสาย มีสภาพพื้นที่เป็นลูกคลื่นลอนลาด ซึ่งประกอบด้วยภูเขาเตี้ยๆ และป่าไม้กระจายทั่วพื้นที่ มีทางหลวงสายต่างๆ และทางรถไฟซึ่งสร้างตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 และมีสะพานรถไฟหลายแห่ง อำเภอทุ่งสง



ประสบกับปัญหาน้ำท่วมทุกปี เนื่องด้วยเป็นเมืองที่มีสายน้ำผ่านในตัวเมืองหลายสาย เช่น คลองท่าเสา คลองตม และคลองท่าโหลน ประกอบกับการสูญเสียสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ พื้นที่ต้นน้ำมีการรुकกล้าถางป่าเป็นพื้นที่เกษตรอย่างต่อเนื่อง การตัดถนนทำให้เกิดการกัดเซาะพังทลายหน้าดิน ดังนั้น จึงได้มีการสำรวจพื้นที่ต้นน้ำ โดยการตั้งสมมุติฐานหาสาเหตุที่น้ำท่วมเมืองทุ่งสง ดังนี้

สภาพของลำคลองโดยทั่วไป บริเวณต้นคลองจะมีขนาดกว้างถึง 40-60 เมตร แต่เนื่องจากเมืองทุ่งสงมีการขยายตัวรวดเร็ว ประกอบกับการรुकกล้าน้ำตามธรรมชาติ โดยชุมชน อาทิ มีการปลูกสร้างร้านอาหารบนคลอง รวมถึงลำน้ำที่มีสะพานข้ามทางรถไฟ พาดผ่านคลองจะเริ่มมีขนาดเล็กลง โดยช่วงปลายคลองมีความกว้างลดลงมีขนาดเพียง 4-6 เมตร อีกทั้งสะพานข้ามคลองอีกหลายแห่งถูกปิดกั้นด้วยสิ่งก่อสร้างร่องน้ำหลายแห่งตื้นเขิน และมีขนาดแคบลงและร่องน้ำสำคัญ ถูกถมดินและก่อสร้างอาคารปิดลำคลอง ประกอบกับการขยายถนนทำให้คลองมีขนาดแคบลง สะพานเดิมถูกรื้อถอนและแทนที่ด้วยท่อลอดขนาดเล็ก บางแห่งแทนด้วยท่อลอดเหลี่ยมด้านบนเป็นลานกิจกรรม มีผลกระทบให้ระบบระบายน้ำเสื่อมโทรม ขาดการดูแลรักษาโครงข่ายระบบน้ำ จำเป็นต้องปรับปรุงระบบป้องกันน้ำท่วมเมืองทุ่งสง และระบบคลองในเมืองทุ่งสงจำเป็นต้องขุดลอกทุกปี

หลังจากที่สำรวจพื้นที่ต้นน้ำจนมาถึงปลายน้ำ และทราบถึงปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้เกิดน้ำท่วมแล้ว ก็จะทำการระบุพื้นที่เสี่ยงภัยลงในแผนที่เมือง



เรียนรู้พื้นที่ และระบุพื้นที่เสี่ยงภัยลงในแผนที่เมือง



6.3.2 กำหนดแนวทางแก้ปัญหา

ต่อมาได้จัดให้มีการประชุมประชาคมเมืองทุ่งสง เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองทุ่งสงแบบบูรณาการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอทุ่งสง จำนวน 13 แห่ง มีความเห็นพ้องต้องกันในการผลักดันยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเมืองทุ่งสง



ให้บังเกิดผลในการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และจัดให้มีพิธีลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในวันที่ 13 สิงหาคม 2550 ที่ผ่านมา โดยมีข้อตกลงร่วมกันดังต่อไปนี้

1. จัดทำผังเมืองรวมครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดและเขตอำเภอทุ่งสงอย่างเร่งด่วน
2. แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่องและมีการเผยแพร่ต่อสาธารณะ
3. จัดตั้งคณะทำงาน 4 ด้านที่มีผู้แทนมาจากทุกภาคส่วน
4. สร้างเครือข่ายและประสานความร่วมมือในการดำเนินงานที่มีผลกระทบซึ่งกันและกัน
5. นำยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่น
6. แลกเปลี่ยนความรู้และระดมทรัพยากรในด้านบุคลากร อุปกรณ์ และงบประมาณเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่ร่วมลงนาม จะยึดมั่นและปฏิบัติตามข้อตกลง โดยมีการติดตามผลและรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ และในพิธีลงนามความร่วมมือครั้งนี้ ได้รับเกียรติจากนายสมพร ใช้บางยาง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และนายวิชม ทองสงค์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช ให้เกียรติมาร่วมเป็นสักขีพยาน

6.3.3 กำหนดผู้รับผิดชอบ

ในการดำเนินงานการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมแบบบูรณาการ ได้กำหนดให้มีคณะทำงานแก้ปัญหาหน้าท่วมแบบบูรณาการ ประกอบด้วย 2 คณะ คือ 1) คณะทำงานด้านสังคม และ 2) คณะทำงานด้านกายภาพ

1. คณะทำงานด้านสังคม

ในการดำเนินงานของคณะทำงานด้านสังคมจะเน้นที่การปลูกจิตสำนึกในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการแก้ปัญหา โดยเริ่มจากการประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อปรึกษาหารือถึงสภาพปัญหา พร้อมทั้งกำหนดแนวทางและกิจกรรมในการดำเนินงานที่มีเป็นประจำทุกเดือนเพื่อให้เกิดความคุ้นเคยและยั่งยืน สำหรับในการจัดกิจกรรมแต่ละครั้งคณะทำงานจะมีการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่อาสาสมัครเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดกิจกรรม และมีการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนงานอื่นๆ ในพื้นที่ด้วย อาทิเช่น บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) สนับสนุนงบประมาณในส่วนของค่าอาหาร เป็นต้น โดยมีตัวอย่างกิจกรรมที่คณะทำงานด้านสังคมได้ดำเนินการไปแล้ว ดังนี้

- ❑ **กิจกรรมปลูกหญ้าแฝกเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ** โดยการปลูกหญ้าแฝกบริเวณริมคลองบายพาส ซึ่งเป็นทางผ่านของน้ำที่ทำให้น้ำไม่ไหลผ่านตัวเมือง ซึ่งริมคลองบายพาสเริ่มมีการพังทลายเพราะเกิดจากน้ำกัดเซาะ ดังนั้นจึงได้จัดกิจกรรมการปลูกหญ้าแฝกเพื่อเป็นการรักษาหน้าดิน



- ❑ **กิจกรรมปลูกจิตสำนึกพาเข้าวัดฟังธรรม** มีการรณรงค์ให้ประชาชนและเยาวชนเข้าวัดฟังธรรมในวันมาฆบูชา



- ❑ **ปลูกป่าต้นน้ำลำธาร** โดยประชาชนร่วมกับตำรวจตระเวนชายแดนในการปลูกป่า



- ❑ **กิจกรรมจักรยานลดพลังงาน** โดยรณรงค์ให้ประชาชนและเยาวชนลดการใช้พลังงาน โดยปั่นจักรยานจากตัวเมืองมุ่งสู่บ้านก้านอนันต์ ตำบลสูง ตำบลท่าใหญ่ ระยะทาง 12 กิโลเมตร และให้ความรู้แก่เยาวชนเรื่องโลกร้อน การประหยัดพลังงานในชีวิตประจำวัน และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

- ❑ **กิจกรรมลดภาวะโลกร้อน** กิจกรรมนี้จะเป็นการรณรงค์และปลูกฝังให้เยาวชนและชาวบ้านช่วยลดภาวะโลกร้อน โดยลดการใช้พลาสติก ซึ่งมีนักเรียนและชุมชนต่างๆ มาร่วมกิจกรรม อย่างมากมาย และยึดหลักในการทำงาน คือ “แนะนำให้คิด สาธิตให้ดู การปฏิบัติจริง สลัดทิ้งความเคยชินเก่า และทำตัวเราให้เป็นแบบอย่าง” และกิจกรรมนี้จะดำเนินอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องเพื่อให้ได้ผลในระยะยาว



- **กิจกรรมเวทีชาวบ้าน** กิจกรรมนี้ได้จัดให้มีทั้งในเขตเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และในพื้นที่ป่า โดยการปลูกความคิดกับชาวบ้านในการร่วมกันอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ จากการจัดโครงการดังกล่าวก็ได้สร้างให้เกิดกลุ่มอนุรักษ์มา 1 กลุ่ม คือ กลุ่มชุมชนท่าแพใต้ได้จัดตั้ง “กลุ่มอนุรักษ์คลองท่าแพ” ซึ่งเป็นแหล่งน้ำดิบผลิตน้ำประปาหล่อเลี้ยงชาวทุ่งสง มีการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นร่วมกันเพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์คลองท่าแพ จากทุกภาคีของพื้นที่ตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ และมีเป้าหมายร่วมกัน คือ อยากเห็นคลองท่าแพดีขึ้น คลองสวย น้ำใส บรรเทาปัญหาน้ำท่วม และมีน้ำใช้ในหน้าแล้ง โดยมีผลสรุป ดังนี้

ปัญหาคลองท่าแพ	แนวทางการดำเนินงาน	กิจกรรมและพื้นที่ดำเนินการ
<ol style="list-style-type: none"> 1. การตัดไม้ทำลายป่าต้นน้ำ 2. สิ่งกีดขวางทางน้ำ ได้แก่ ตะกอนทราย, การตูดทราย, กิ่งไม้ ต้นไม้ และขยะ สะพานหรือสิ่งก่อสร้างอื่น 3. การบุกรุกคลองทำให้คลองแคบลง 4. ระบบนิเวศน์ริมฝั่งคลองทั้งสองฝั่ง ได้แก่ การกัดเซาะฝั่งคลอง, ต้นไม้ ริมน้ำ, ทางเดินริมน้ำ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ทามาตรการทางกฎหมาย แก้ปัญหา 2. ออกกฎกติกา โดยชาวทุ่งสง และให้ชาวทุ่งสงเป็นผู้ปฏิบัติ 3. สร้างระบบการฟื้นฟูอนุรักษ์ลำคลองจากภาคีต่างๆ ชับเคสึ่ ่อนโดยพลังของประชาชน 4. สร้าง ความตระหนักจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ฟายแม้ว จะสำรวจและกำหนดพื้นที่ต่อไป 2. สร้างเครือข่ายการเรียนรู้ (เรียนรู้พื้นที่ ค้นหาความเป็นมา รวบรวมข้อมูลของคลองตลอดสาย) เผยแพร่ในรูปแบบเอกสาร รายการทางวิทยุ เสียงตามสายในโรงเรียน ชุมชน 3. เรียนรู้เรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และฟื้นฟูลำคลอง (เทศบาลและ ทชต.รับผิดชอบ) 4. อบรมเยาวชนตำบลนัยยาเสพ ติดและรักษาสิ่งแวดล้อม (โรงเรียนท่าแพรับผิดชอบ)



ปัญหาคลองท่าแพ	แนวทางการดำเนินงาน	กิจกรรมและพื้นที่ดำเนินการ
5. คุณภาพน้ำในคลอง ได้แก่ น้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม สถานประกอบการ และครัวเรือนที่ปล่อยลงคลอง, จากสารเคมีที่ใช้ในการเกษตร, น้ำชุมชน 6. น้ำน้อยในช่วงหน้าแล้ง	5. จัดหาเครื่องจักร ลอกคลอง ส่วนที่ตื้นเขิน และขยายคลองให้กว้างขึ้น 6. กั้นเขตคลองป้องกันการรุกล้ำลำน้ำ 7. เพิ่มพื้นที่สีเขียว	5. เปิดเวทีชาวบ้าน(ต้นน้ำถึงปลายน้ำ) และ ทอดแบบสอบถามโดยชุดปฏิบัติการของ ทชต. 6. นักสืบสายน้ำ เฝ้าระวังคุณภาพน้ำ โดยสถาบันการศึกษากรมคลองตลอดสาย 7. การปรับปรุงภูมิทัศน์ให้สวยงาม โดยมีเจ้าของพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบ เป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวและทำให้เมืองน่าอยู่ ประชาชนเกิดความรักและหวงแหนท้องถิ่น 8. อนุรักษ์พันธุ์ปลา (ปลาหูด)

2. คณะทำงานด้านกายภาพ

คณะทำงานด้านกายภาพ ได้เริ่มการทำงานโดยการประชุมร่วมกันของฝ่ายช่างจาก 12 อบต. และ 1 เทศบาล ร่วมกับกรมชลประทาน กรมป่าไม้ และกรมที่ดินซึ่งเป็นส่วนที่ให้ความสนับสนุนด้านวิชาการและข้อมูลที่มีอยู่เดิม ซึ่งทุกภาคส่วนจะเข้ามาร่วมให้ข้อมูลจริงและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จากนั้นคณะทำงานจะลงพื้นที่เพื่อทำการสำรวจสภาพความเป็นจริงเพื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลที่มีอยู่ การสำรวจจะเป็นการสัมภาษณ์ข้อมูลต่างๆ จากผู้เฒ่าผู้แก่ในพื้นที่ เช่น เมื่อก่อนลำคลองแต่ละคลองมีสภาพเป็นอย่างไร มีทิศทางการไหลของน้ำอย่างไร ซึ่งข้อมูลในส่วนนี้ถือว่าเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญมาก และบางครั้งอาจจะไม่ตรงกับข้อมูลที่เรามาได้จากส่วนราชการทั้งหมด ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจทำให้คณะทำงานทราบว่า

ปัญหาทางด้านกายภาพที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะทำการสำรวจคลองทั้ง 4 คลองที่อยู่ในพื้นที่ของอำเภอได้ เพราะธรรมเนียมในการสำรวจของกรมที่ดินนั้นสูง ดังนั้น เทศบาลเมืองทุ่งสงจึงได้ขอความช่วยเหลือจากทางผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อประสานกับอธิบดีกรมที่ดินเพื่อขอยกเว้นค่าธรรมเนียมในการสำรวจครั้งนี้ และใช้ผลจากการสำรวจเป็นโครงการนำร่องเพื่อที่จะปรับปรุงและประยุกต์ใช้กับพื้นที่อื่นๆ ที่มีปัญหาต่อไป นอกจากนี้คณะทำงานด้านกายภาพยังได้ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

- พัฒนาคูคลอง
- ขุดลอก ปรับแนวคลอง ขุดแนวขยาย กันแนวป้องกันการบุกรุก
- ขุดคลองระบายน้ำเลี้ยงเมือง
- แก้ไขสิ่งกีดขวางทางน้ำ เช่น สะพาน ท่อลอด เขื่อน ที่ทำให้ประสิทธิภาพของการระบายน้ำลดลง
- ศึกษาแผนที่ทางอากาศ แผนที่ผังเมือง แผนที่ทหาร แผนที่ระหว่างที่ดิน เพื่อสำรวจทางน้ำ แก้ไขปัญหากายภาพ ให้สามารถระบายน้ำได้ เพื่อลดความรุนแรงของอุทกภัย และสามารถแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน
- ก่อสร้างประตูน้ำของระบบระบายน้ำในเมืองไม่ให้น้ำคลองเอ่อล้น
- ก่อสร้างสถานีสูบน้ำ โดยรวบรวมน้ำในเขตพื้นที่ควบคุม สูบระบายออกช่วงที่นำภายนอกท่วมสูงสุด
- บำรุงรักษาระบบเครือข่ายการระบายน้ำภายในอยู่เสมอ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการระบายน้ำสูงสุด





6.3.4 มาตรการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมของอำเภอทุ่งยั้ง แบ่งตามลักษณะของพื้นที่ ดังนี้

1. **พื้นที่ต้นน้ำ** มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ จำนวน 4 องค์กร ประกอบด้วย 1) องค์การบริหารส่วนตำบลนาหลวงเสน 2) องค์การบริหารส่วนตำบลต้าใหญ่ 3) องค์การบริหารส่วนตำบลชะมาย และ 4) เทศบาลเมืองทุ่งยั้ง และมีมาตรการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมร่วมกัน ดังนี้

- ป้องกันการทำลายป่าต้นน้ำและการบุกรุก
- ชะลอและกักเก็บน้ำ
- สร้างทางระบายน้ำเลี่ยงเมือง (BY PASS)
- สร้างบ่อดักตะกอนทราย
- กักกันและดักจับสิ่งกีดขวางที่มากับน้ำ

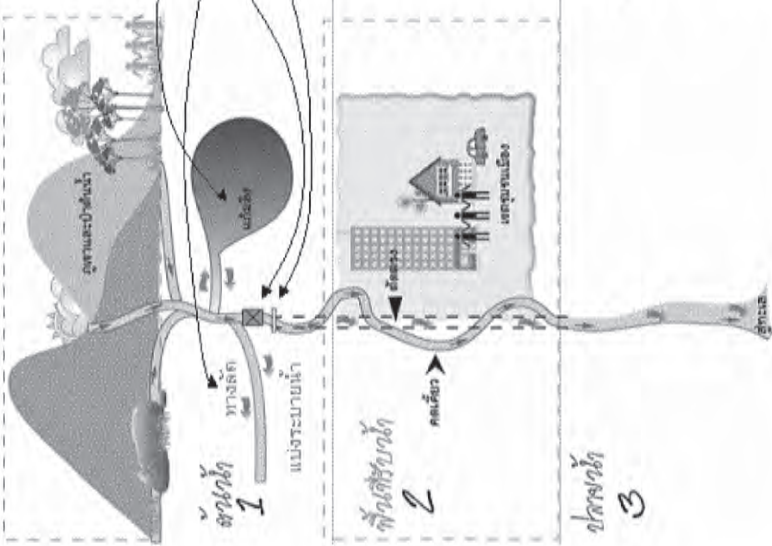
2. **พื้นที่รับน้ำ** มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ จำนวน 6 องค์กร ประกอบด้วย 1) องค์การบริหารส่วนตำบลชะมาย 2) องค์การบริหารส่วนตำบลควนกรด 3) องค์การบริหารส่วนตำบลนาไม้ไผ่ 4) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหงส์ 5) องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ และ 6) เทศบาลเมืองทุ่งยั้ง และมีมาตรการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมร่วมกัน ดังนี้

- ปรับปรุงและดูแลรักษาธาระบายน้ำ
- แก้ไขสิ่งกีดขวางทางน้ำ
- ทำแนวป้องกันน้ำล้นคลอง ขยายคลอง
- ปิดป้องช่องทางที่น้ำจะสามารถไหลเข้าเมือง
- สูบและระบายน้ำออกจากพื้นที่ในช่วงที่มีน้ำหลาก

3. **พื้นที่ปลายน้ำ** มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ จำนวน 7 องค์กร ประกอบด้วย 1) องค์การบริหารส่วนตำบลชะมาย 2) องค์การบริหารส่วนตำบลท้าว 3) องค์การบริหารส่วนตำบลกะปาง 5) องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำตก 6) องค์การบริหารส่วนตำบลเขาขาว 7) องค์การบริหารส่วนตำบลเขาโร และ 7) เทศบาลเมืองทุ่งยั้ง และมี

มาตรการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมร่วมกัน ดังนี้

- ขุดขยายลำคลองให้มีขนาดกว้างขึ้น
- รักษาสมดุลของวิถีชีวิตของประชาชนในการอยู่อาศัยร่วมกับธรรมชาติแบบพึ่งพากันและกัน เช่น มีจิตสำนึกสาธารณะ รักษากฎของสังคม เสียสละและทำในสิ่งที่ดีงาม รักหวงแหน ปกป้อง และรักษาธรรมชาติ คูคลอง ลำน้ำ และไม่บุกรุกธรรมชาติ



มาตรการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม

1. ป้องกันการทำลายป่าต้นน้ำและภาคภูเขา
2. ชะลอและกักเก็บน้ำ
3. BY PASS
4. บ่อกักเก็บน้ำ
6. กัก ตัก ล้างที่ลุ่มน้ำ
6. ป้องกันเขตชุมชนเมือง
 - ปรับปรุงและดูแลรักษาเขื่อนกั้นน้ำ
 - แก้ไขสิ่งกีดขวางทางน้ำ
 - ทำแนวป้องกันน้ำล้นคลอง ขยายคลอง
 - ปิดเมืองช่องน้ำไหลเข้า
 - สูบน้ำออก

7. ขุดขยายคลองให้กว้าง
8. วิศวกรรมของมนุษย์กับธรรมชาติ
 - มีริคส์สำนึก รักษาภูเขาสองฝั่งลุ่ม เสิมละ ทำโนสังคิม
 - รักษาทางเดิน ปกป้อง รักษา ธรรมชาติ ลุดองทางน้ำ ไม้ถูก

อุปสรรคอยู่ที่พื้นที่



- อบต. นาหลวงเสน
- อบต. กำใหญ่
- อบต. ชะมabay
- เทศบาลเมืองทุ่งสอง

- อบต. ชะมabay
- อบต. ความภว
- อบต. เขาไม้ไฟ
- อบต. หนองหงส์
- อบต. เขาโพธิ์
- เทศบาลเมืองทุ่งสอง

- อบต. ชะมabay
- อบต. ทิวัง
- อบต. กะปาง
- อบต. แม่ตอก
- อบต. เขาวงกต
- อบต. เขาไร่
- เทศบาลเมืองทุ่งสอง

6.3.4 พัฒนาการด้านความร่วมมือของหน่วยงานใน อำเภอทุ่งสลุบสู่การแก้ไขปัญหาการจราจร

ต่อมาหลังจากการดำเนินงานแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์น้ำท่วมได้ผลแล้ว ทางคณะทำงานทั้งหมดก็ได้มีการปรึกษาหารือว่าจะทำให้เมืองทุ่งสงเป็นเมืองที่น่าอยู่นั้น ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทุ่งสงประสบคือ ปัญหาการจราจรในเขตเมืองทุ่งสง

จุดมุ่งหมายแก้ปัญหาคือ ต้องการให้การจราจรในเขตเทศบาลและพื้นที่ใกล้เคียงมีระเบียบและผู้ใช้ถนนมีความปลอดภัย โดยมีปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน คือ

- 1) ขาดการจัดระบบการจราจรที่ดี
- 2) มีการกระทำที่ผิดกฎหมายจราจร และ
- 3) ประชาชนขาดระเบียบวินัยในการใช้รถใช้ถนน

คณะกรรมการอำนวยการแก้ปัญหการจราจรจึงได้ประชุมเริ่มงาน และจัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินงานด้านต่างๆ ประกอบด้วย

คณะกรรมการ	รายชื่อ
คณะกรรมการที่ปรึกษา	<ol style="list-style-type: none"> 1. รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช 2. ผู้พิพากษาศาลจังหวัดทุ่งสง 3. ผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 5 4. ผู้บัญชาการกองบัญชาการช่วยรบที่ 4 5. ผู้บังคับการจังหวัดทหารบกทุ่งสง 6. นายประกอบ รัตนพันธ์ อดีต ส.ส. จังหวัดนครศรีธรรมราช
คณะกรรมการอำนวยการแก้ปัญห	<ol style="list-style-type: none"> 1. นายอำเภอทุ่งสง เป็นประธานกรรมการ 2. ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารปกครอง เป็นกรรมการและเลขาธิการ



คณะกรรมการ	รายชื่อ
คณะอนุกรรมการ	<ol style="list-style-type: none"> 1. คณะอนุกรรมการฝ่ายจัดระเบียบจราจร <ul style="list-style-type: none"> * นายกเทศมนตรี เป็นประธาน * ปลัดเทศบาลเมืองทุ่งสง เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ 2. คณะอนุกรรมการฝ่ายบังคับใช้กฎจราจร <ul style="list-style-type: none"> * ผกก.สถานีตำรวจภูธรอำเภอทุ่งสง เป็นประธาน * รอง ผกก.ป้องกันปราบปราม เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ 3. คณะอนุกรรมการฝ่ายรณรงค์ส่งเสริมการมีวินัยจราจร <ul style="list-style-type: none"> * ผกก.ตชด. ที่ 42 เป็นประธาน * พ.ต.ท.สมนึก แก้วมา ผบ.ร้อย(สบ.2) ร้อย ตชด.422 เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ 4. คณะอนุกรรมการฝ่ายติดตามประเมินผล <ul style="list-style-type: none"> * ผศ.ตรีพล เจาะจิตต์ อธิการบดีวิทยาลัยเทคโนโลยีภาคใต้ เป็นประธาน * นายสุธา รัตนพันธ์ อาจารย์วิทยาลัยเทคโนโลยีภาคใต้ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

คณะทำงานมีวิธีการทำงาน คือ หาสาเหตุของปัญหา เมื่อได้สาเหตุของปัญหาแล้วก็จัดการกับสาเหตุนั้น และผู้ที่จะหาสาเหตุของปัญหาได้ดีที่สุด คือ ประชาชน โดยการออกแบบสอบถามจำนวน 2,000 ชุด ให้ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองทุ่งสง และประชาชนที่เป็นผู้ใช้รถใช้ถนนให้ความเห็นว่าปัญหาด้านการจราจรในเขตเทศบาลเมืองทุ่งสงคืออะไร และจะแก้ปัญหาคารจรจรได้อย่างไร และผลการศึกษาวิจัยโดยใช้แบบสอบถามความคิดเห็นของชาวทุ่งสง สรุปผลจากแบบสอบถามได้ดังนี้

❖ ❖ ❖ สาเหตุปัญหาการจราจรอำเภอทุ่งสง

1. ประชาชนไม่ปฏิบัติตามกฎจราจร	53.30%
2. การวางสิ่งของและจำหน่ายสินค้าบนทางเท้า	52.75%
3. ไม่มีสถานที่จอดรถเพียงพอในเขตเทศบาล	50.00%
4. การกำหนดสถานที่จอดรถซึ่งถนนไม่เหมาะสม	45.70%
5. การไม่เข้มงวดของเจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างจริงจัง	36.80%
6. การกำหนดเส้นทางของถนนเพื่อการจราจรไม่เหมาะสม	31.70%

❖ ❖ ❖ ผลเสียหายต่อการไม่ปฏิบัติตามกฎจราจร

1. ผลเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน (ปี 2549)
 - 1.1 ตาย 34 คน
 - 1.2 บาดเจ็บ 460 ราย
 - 1.3 ทรัพย์สินคิดเป็นมูลค่าหลายล้านบาท
2. ผลเสียหายเนื่องจากการจราจรติดขัด
 - 2.1 ใช้เวลาในการเดินทางมากขึ้น
 - 2.2 ใช้น้ำมันสิ้นเปลืองเพิ่มขึ้น
 - 2.3 ประชาชนต้องใช้เงินค่าน้ำมันเพิ่มขึ้น
 - 2.4 มีผลต่อเศรษฐกิจของครอบครัว
3. ผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น
 - 3.1 ขณะการจราจรติดขัด ปริมาณควันพิษจะเพิ่มขึ้นในอากาศ
 - 3.2 ควันบอนด์ออกไซด์ในอากาศเพิ่มขึ้น มีผลทำให้โลกร้อนเพิ่มขึ้น
 - 3.3 ทำให้สุขภาพของชาวท่งสงมีปัญหาเพิ่มขึ้น
4. ผลเสียต่อจิตใจและอารมณ์ของประชาชน
 - 4.1 จราจรติดขัดมีผลต่ออารมณ์และจิตใจของประชาชน ชุมชน
 - 4.2 โอกาสเกิดอุบัติเหตุเพิ่มขึ้น

❖ ❖ ❖ แนวทางการแก้ไขปัญหาการจราจร

1. ประชาชนต้องปฏิบัติตามกฎหมายจราจรอย่างเคร่งครัด	67.20%
2. ให้ดำเนินการกับร้านค้าเจ้าของหรือจำหน่ายสิ่งของบนทางเท้าอย่างเข้มงวด	66.80%
3. ให้มีการรณรงค์การปฏิบัติตามกฎจราจรอย่างเคร่งครัด	63.90%
4. ให้ทุกหน่วยงานร่วมกันเฝ้าระวัง	63.20%
5. ให้ประชาชนต้องเดินข้ามทางม้าลาย	61.80%

❖ ❖ ❖ สถิติคดีอุบัติเหตุจราจรอำเภอทุ่งสง ปี 2549

เดือน/ปี	จำนวนคดี	ตาย	บาดเจ็บ
ม.ค. 2549	34	4	40
ก.พ. 2549	30	2	39
มี.ค. 2549	33	4	24
เม.ย. 2549	23	3	29
พ.ค. 2549	21	1	27
มิ.ย. 2549	39	2	46
ก.ค. 2549	27	-	33
ส.ค. 2549	46	5	62
ก.ย. 2549	31	4	33
ค.ค. 2549	31	3	35
พ.ย. 2549	36	3	55
ธ.ค. 2549	29	3	37
รวม	380	34	460

❖ ❖ ❖ สถิติคดีอุบัติเหตุจราจรอำเภอทุ่งสง ปี 2550 (มกราคม-พฤษภาคม)

เดือน/ปี	จำนวนคดี	ตาย	บาดเจ็บ
ม.ค. 2550	35	1	47
ก.พ. 2550	37	3	46
มี.ค. 2550	35	1	51
เม.ย. 2550	27	-	31
พ.ค. 2550	28	2	33
รวม	162	7	208

ที่มา: ผ.อ.ส.ท.ส.

ผลสรุปที่ได้จากแบบสอบถามก็จะนำมาสู่การแก้ไขปัญหา ซึ่งปัญหาการจราจรเป็นปัญหาที่แก้ไขยาก ต้องมีการสร้างกฎเกณฑ์และระเบียบวินัยให้กับประชาชน โดยที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในเขตอำเภอทุ่งสงตั้งงบประมาณสำหรับเรื่องจราจรไว้ สาเหตุที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตั้งงบประมาณด้านการแก้ไขปัญหาการจราจรในเขตเทศบาลเมืองทุ่งสงเพราะเหตุ



ว่า ผู้กระทำผิดถูกพิจารณาส่วนหนึ่งอาศัยอยู่ในเขตเทศบาล และอีกส่วนหนึ่งเป็นผู้อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลด้วย

ในช่วงแรกของการจัดระเบียบจราจร คือ ให้ตำรวจจราจรเป่านกหวีดเตือนผู้กระทำผิดโดยไม่มีการจับปรับ โดยยึดหลักในการทำงาน คือ “เพื่อการรณรงค์ และให้โอกาสผู้กระทำผิด” ใช้ระยะเวลาประมาณ 1 เดือน หลังจากนั้นก็เริ่มมีการจับปรับผู้กระทำผิดถูกพิจารณา ตั้งแต่ การจับปรับผู้ไม่สวมใส่หมวกกันน็อค โดยสั่งปรับเพียง 50 บาท เหตุผลเพื่อให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองกระทำผิด

ในส่วนของการจัดระเบียบจราจรเร่งด่วนนั้น คณะกรรมการมีวิธิดำเนินงานคือ เริ่มจัดระเบียบทีละน้อย และมีการผ่อนผันบ้างในบางพื้นที่จะทำให้การจัดระเบียบง่ายขึ้น ซึ่งมีความยากลำบากในการจัดการปัญหาเพราะจะได้รับข้อร้องเรียนว่ารังเกะจกรจน แต่การแก้ปัญหาเช่นนี้ต้องอาศัยระยะเวลาและความอดทนจึงจะประสบผลสำเร็จ

ในส่วนของพื้นที่จอดรถ จากเดิมที่จอดได้เฉพาะบริเวณหน้าตลาด ทางคณะกรรมการได้จัดพื้นที่จอดรถเพิ่มในบริเวณสถานีตำรวจและที่ว่าการอำเภอ ซึ่งห่างจากตลาดประมาณ 300 เมตร

นอกจากนี้ คณะทำงานฝ่ายรณรงค์ส่งเสริมการมีวินัยการจราจร ได้จัดกิจกรรมเดินรณรงค์ โดยมีหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนกว่า 100 หน่วยงาน เข้าร่วมประมาณ 5,000 คน ร่วมรณรงค์สร้างติดสำนึก และสร้างความตระหนักในเรื่องการรักษาระเบียบวินัยจราจร เพื่อลดผลเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ผลเสียต่อจิตใจและอารมณ์ ทั้งยังช่วยลดพลังงาน ลดโลกร้อน ลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือนและลดมลพิษได้อีกด้วย และมีการรณรงค์อย่างต่อเนื่อง โดยรณรงค์ตามโรงเรียนต่างๆ หมุนเวียนกันไปทั่วทั้งหมู่บ้าน ตำบลทั้งหมดในเขตอำเภอ แล้วในแต่ละเดือนคณะกรรมการจะสรุปผลการกระทำผิดถูกพิจารณาออกมาเป็นตัวเลขว่ามีโรงเรียน ชุมชน หมู่บ้าน และตำบลใด ที่กระทำความผิดถูกพิจารณา โดยกระทำความผิดถูกอะไรเป็นจำนวนเท่าใด แล้วรายงานผลดังกล่าวให้กับโรงเรียน ผู้นำชุมชน ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน เพื่อให้ผู้นำในพื้นที่ต่างๆ ได้ทราบและแก้ไขปัญห



ในการดำเนินงานคณะกรรมการใช้เวลาประมาณ 3 เดือน ก็สามารถแก้ไขปัญหาการจราจรได้เป็นอย่างดี และได้ผลตอบรับจากประชาชนทั้งในและนอกเขตเทศบาลว่าเห็นด้วยกับการจัดระเบียบนี้ และทำให้ปัญหาการจราจรลดลงกว่าที่ผ่านมาในอดีตมาก

6.3.5 รูปแบบและแนวทางการทำงานร่วมกันขององค์กรเพื่อสู่ความสำเร็จ

การดำเนินงานความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ในอำเภอทุ่งสง ไม่ว่าจะความร่วมมือในการจัดการปัญหาน้ำท่วม การจัดการจราจร และการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น จะยึดหลัก 3-ONE ในการทำงาน ดังนี้

1. ONE PEOPLE

คือ คนในพื้นที่นั้นต้องเป็นพวกเดียวกัน ไม่มี ความขัดแย้งหรือมือคติดอกกัน พวกเดียวกันในที่นี้หมายความว่า **พวกเดียวกันในการดำเนินงาน คือ เข้าใจกัน เข้าถึงปัญหา ร่วมมือด้วยใจ** เช่น นายกเทศมนตรีต้องเป็นพวกเดียวกันหัวหน้าหน่วยราชการ เป็นพวกเดียวกับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ





หน่วยงานราชการต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน และรวมถึงประชาชนด้วย

2. ONE AIM

คือ มีเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อความสุขของประชาชนในพื้นที่ เมื่อทุกภาคส่วนมีเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกันแล้ว จะทำให้การทำงานง่ายและประสบผลสำเร็จ

3. ONE WAY

คือ ดำเนินงานไปในแนวทางเดียวกัน โดยในการดำเนินงานต้องเคารพมติของเสียงส่วนใหญ่ว่าจะใช้วิธีใดในการทำงานร่วมกัน

อาจกล่าวสรุปได้ว่า รูปแบบองค์กรความร่วมมือในการดำเนินงานและแก้ไขปัญหาต่างๆ ของอำเภอทุ่งสงนั้น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จก็คือ “วัฒนธรรมของคน” ในอำเภอทุ่งสงเอง ซึ่งเราอาจจะไม่พบวัฒนธรรมเช่นนี้ในพื้นที่อื่นๆ เป็นวัฒนธรรมของคนที่มีความเข้าใจ และพร้อมที่จะร่วมมือ ร่วมใจในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ร่วมกัน ซึ่งรูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่นี้เกิดขึ้นโดยไม่ต้องอาศัยกฎหมาย แต่เป็นรูปแบบของความร่วมมือที่ใช้แผนงานเป็นเครื่องผูกใจและเป็นกลไกในการขับเคลื่อนความร่วมมือ

6.4

ประสบการณ์ดำเนินงานต้นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเครือข่ายท้องถิ่น จังหวัดภูเก็ต เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

ปัญหาการจัดการขยะในปัจจุบันนี้เกิดจากความบกพร่องในการบริหารจัดการเป็นปัญหาหลัก ส่วนงบประมาณในการดำเนินงานนั้นเป็นเพียงปัญหารอง ซึ่งปัญหาในการบริหารจัดการ คือ ในส่วนของสถานที่กำจัดขยะนั้น ทำอย่างไรให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งเทศบาลนครภูเก็ตเองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่อยู่ในภูเก็ตมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยมีได้ปล่อยให้เป็นภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาล

นครภูเก็ตเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่เนื่องจากกฎหมายและระเบียบไม่เปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นสามารถร่วมบริหารจัดการได้ ประกอบกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ด้านการจัดการขยะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติได้ แต่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ ดังนั้น หากผู้ประกอบการและประชาชนไม่ดำเนินการตามข้อบัญญัติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะลงโทษหรือจับปรับแต่อย่างใด ดังนั้น การจัดการกับปัญหาต้นทางจึงไม่ค่อยได้ผลเท่าที่ควร ต้องอาศัยการแก้ปัญหาที่ปลายทางเป็นส่วนใหญ่

ปัจจุบันภูเก็ตมีขยะประมาณวันละกว่า 400 ตันต่อวัน และร้อยละ 60 ของปริมาณขยะทั้งหมดเป็นขยะเปียกหรือขยะอินทรีย์ที่เกิดจากเศษอาหาร เศษไม้ ฯลฯ ที่จะต้องใช้อุณหภูมิในการเผาสูง และแหล่งกำเนิดขยะโรงแรมสูงถึงร้อยละ 35 และที่เหลือจากครัวเรือน โดยจังหวัดภูเก็ตมีจุดอ่อนในการจัดการขยะ คือ ระบบการจัดเก็บขยะที่ยังมีการจัดเก็บรวมทั้งขยะเปียกและขยะแห้ง โดยไม่ได้มีการแยกขยะก่อนนำมาสู่เตาเผา ซึ่งเตาเผามีความสามารถในการเผาเพียง 250 ตันต่อวัน โดยขยะส่วนที่เหลือจะใช้วิธีการฝังกลบ ซึ่งขณะนี้พื้นที่การฝังกลบมีจำกัดและใช้หมดแล้ว ไม่สามารถขยายได้อีก



ดังนั้น แนวทางในการแก้ปัญหาจุดอ่อนการจัดการขยะ ด้วยการรณรงค์ให้ประชาชนคัดแยกขยะก่อนทิ้ง เช่น กำหนดการจัดเก็บขยะแห้งที่ชัดเจน ส่วนขยะเปียก ต้องจัดเก็บทุกวัน และหากเป็นไปได้ให้นำที่จะนำขยะเปียกที่เป็นเศษอาหารมาเป็นอาหารหมู และในการจัดการขยะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูเก็ตทุกหน่วย จะต้องร่วมกันเป็นหุ้นส่วนในการจัดการขยะ ไม่ใช่นำไปปล่อยให้เทศบาลนครภูเก็ตรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวเหมือนที่ผ่านมา

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ทำหน้าที่ดูภาพรวมของทั้งจังหวัดได้ตระหนักถึงสถานการณ์ปัญหาด้านขยะที่เกิดขึ้นว่า



หากไม่รีบดำเนินการแก้ไขให้ทันท่วงที ปัญหายะยะจะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ และส่งผลกระทบต่อกับเศรษฐกิจของจังหวัดนั้นก็คือ การสูญเสียรายได้จากการท่องเที่ยว เนื่องจากสภาพปัญหายะยะที่อาจล้นเมืองและไม่สามารถกำจัดได้อย่างทันท่วงที และพบว่า ในบางพื้นที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เช่น พื้นที่ที่มีการก่อสร้างโครงการต่างๆ ทั้งที่เป็นโรงแรมและบ้านที่อยู่อาศัยมีอัตราขยะเพิ่มสูงขึ้นถึง 30-40% ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะบริหารจัดการได้ทำให้มีขยะตกค้างเป็นจำนวนมาก

องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ร่วมกับมูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน โดยการสนับสนุนจากองค์กรเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งประเทศญี่ปุ่น (JICA) และกระทรวงพลังงาน ได้เริ่มดำเนินโดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2547 และได้มีการศึกษาปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นภายในจังหวัดภูเก็ตพบว่าขยะมีอัตราเพิ่มสูงมากขึ้นถึง 8.84% ในบางพื้นที่ ซึ่งการเพิ่มขึ้นนี้จะก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะในอนาคต ดังนั้นจึงใช้กระบวนการบริหารจัดการขยะ 3 ขั้นตอน คือ **“แยก ร่วม และลงมือ”**

- ❑ **แยก** คือ ต้องมีการแยกขยะจากต้นทางและมีระบบการจัดเก็บขยะแบบแยกประเภท
- ❑ **ร่วม** คือ สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ❑ **ลงมือ** คือ คัดแยกขยะและลดปริมาณขยะที่ต้นทาง ปรับปรุงระบบการจัดการขยะ และเพิ่มประสิทธิภาพของระบบกำจัดขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



โดยกำหนดเป้าหมาย คือ ลดอัตราการเพิ่มขยะในปี 2550 ไม่เกิน 5% และในปี 2553 ไม่เกิน 3% ดังนั้น ในระยะแรกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตจึงได้ร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่ง คือ เทศบาลตำบลเชิงทะเลและเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในการจัดการขยะมูลฝอย ดำเนินโครงการด้านการจัดการขยะต่างๆ ดังนี้

1. สถาบันจิตสำนึกด้านการจัดการขยะให้กับเยาวชน

การกำจัดขยะนั้นถือเป็นการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุ แต่สิ่งที่ควรดำเนินการคือ เน้นการลดขยะจากต้นทาง โดยเฉพาะการปลูกจิตสำนึกเริ่มตั้งแต่ครัวเรือนซึ่งเป็นชุมชนเล็กที่สุดที่สำคัญคือการเข้าไปให้ความรู้กับเด็กนักเรียนในสถานศึกษา เพื่อจะได้ไปช่วยยกระดับในส่วนของครอบครัวต่อไป โดยเล็งเห็นว่าจังหวัดภูเก็ตน่าที่จะมีการบริหารจัดการขยะครบทุกขั้นตอน ตั้งแต่การณรงค์ให้มีการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง จะทำให้ปริมาณขยะอินทรีย์ที่มีสูงถึง 60% นั้นลดลง และจะลดปริมาณขยะที่จะเข้าสู่เตาเผา หรือลดปริมาณขยะที่เกินความสามารถของการกำจัดโดยการเผาโดยการนำไปฝังกลบ

หากมีการคัดแยกขยะอินทรีย์แล้วนำขยะอินทรีย์นั้นมาแปรรูป เช่น การทำปุ๋ยอินทรีย์ จะดำเนินการในกลุ่มเป้าหมายทั้งประชาชนทั่วไปที่คัดแยกจากครัวเรือน สถานประกอบการ รวมทั้งนักเรียนและนักศึกษา เมื่อมีการคัดแยกขยะจากครัวเรือนแล้ว ท้องถิ่นต่างๆ ในภูเก็ตจะต้องปรับปรุงระบบการจัดการขยะของท้องถิ่นด้วย โดยการพัฒนาระบบการเก็บขยะให้สอดคล้องกับการคัดแยกจากต้นทาง รวมทั้งในถังขยะมูลฝอยให้สอดคล้องกับการคัดแยก รวมทั้งท้องถิ่นต่างๆ จะต้องร่วมมือกันจัดตั้งสถานที่ขยะทำการคัดแยกก่อนที่จะนำเข้าสู่เตาเผาขยะ ซึ่งทั้งหมดจะสามารถลดปริมาณขยะที่เข้าสู่เตาเผาได้

ในปี พ.ศ. 2548 - 2549 ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้ร่วมกับมูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน และโรงเรียนในเขตจังหวัดภูเก็ต จำนวนกว่า 30 แห่ง ผ่านการอบรม “โครงการพื้นฐานกิจกรรมธนาคารวัสดุรีไซเคิลในโรงเรียน” เพื่อสร้างจิตสำนึกและปลูกฝังให้เยาวชนมีความรู้เรื่องการจัดการเก็บขยะ รวมถึงข้อดีและข้อเสียของการคัดแยกขยะ รวมถึงประโยชน์หรือผลพลอยได้ที่ได้รับจากการคัดแยกขยะรีไซเคิล โดยสอนวิธีการ



จัดตั้งธนาคารวัสดุรีไซเคิล ซึ่งได้ผลจากการดำเนินโครงการเป็นอย่างดี และสามารถลดปริมาณขยะลงได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการขยายผลจากโครงการแรก จึงได้ร่วมกับเขตพื้นที่การศึกษา จัดให้มี **“โครงการเครือข่ายการจัดทำฐานข้อมูลสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน”** เพื่อให้ครอบคลุมมากขึ้น โดยโครงการดังกล่าวมุ่งเป้าขยายกิจกรรมไปยังโรงเรียนที่เคยดำเนิน

กิจกรรมธนาคารวัสดุรีไซเคิลในปี พ.ศ. 2548-2549 และมีโรงเรียนที่ประสงค์เข้าร่วมโครงการดังกล่าวเพิ่มอีก 15 แห่ง ซึ่งในโครงการนี้ได้จัดฝึกอบรมให้กับตัวแทนครูในโรงเรียนต่างๆ ในการใช้ **“คู่มือการจัดทำฐานข้อมูลสิ่งแวดล้อมในสถานศึกษา”**

สำหรับโครงการนี้ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เขตพื้นที่การศึกษาและมูลนิธิ เพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงานจัดขึ้นมาตั้งแต่ปี 2549 ในการดำเนินกิจกรรมการจัดทำฐานข้อมูลสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน จำนวน 16 แห่ง ซึ่งผลการดำเนินงาน พบว่า โรงเรียนที่เข้าร่วมกิจกรรมมีความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งมีจิตสำนึก และมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมด้านสิ่งแวดล้อมในทางที่ดีขึ้น



อย่างไรก็ตาม หลังจากนี้คาดว่าทุกโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดกระบวนการเรียนการสอนแบบบูรณาการ และเนื้อหาต่างๆ ที่มีอยู่ นำความรู้ที่ได้รับไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและปัญหาขยะในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับการดำเนินการจัดการขยะนั้นในอนาคตก็จะขยายการดำเนินงานเข้าไปยังโรงเรียนต่างๆ ในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทางเพื่อลดปริมาณขยะที่จะเข้าสู่โรงงานเตาเผา

2. โครงการถนนสวยปลอดถัง

การดำเนินงานกิจกรรมถนนสวยปลอดถังขยะในระยะแรกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้ร่วมกับเทศบาลตำบลเชิงทะเล และเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี เป็นพื้นที่นำร่อง และต่อมาก็มีองค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล เป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นเรื่องของ การคัดแยกขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด และปรับปรุงระบบการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของท้องถิ่น โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นแหล่งกำเนิดต้นทางของขยะมูลฝอย

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในมิติมุมมองความรู้ความเข้าใจในการจัดการขยะมูลฝอย รวมทั้งแนวคิดในการจัดการถังขยะในพื้นที่ให้มีความเหมาะสมในแง่ของจุดที่วางและปริมาณถังขยะต่อความเพียงพอต่อความต้องการ ในการทิ้งของ กลุ่มเป้าหมาย อันเป็นจุดเริ่มต้นและการพัฒนาไปสู่การปรับปรุงภูมิทัศน์ถนนสวยและสิ่งแวดล้อมต่อไป

3. โครงการคัดแยกขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด

ภายหลังจากการดำเนินโครงการถนนสวยปลอดถังได้ผลดีแล้ว และเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืนในการดำเนินกิจกรรมต่อไป องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตจึงร่วมกับเทศบาลตำบลเชิงทะเล และเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อม



และพลังงาน ได้จัดกิจกรรมรณรงค์การคัดแยกขยะอินทรีย์ ซึ่งมีปริมาณมากถึงร้อยละ 60 ของปริมาณขยะทั้งหมด ซึ่งการคัดแยกขยะนี้จะส่งผลให้สามารถลดปริมาณขยะจากแหล่งกำเนิดต้นทาง เช่น ครั้วเรือน และร้านค้า ตลอดจนสร้างจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมของประชาชน และสถานประกอบการในพื้นที่ โดยการประชาสัมพันธ์การณรงค์ให้ประชาชนคิดแยกประเภทขยะ แจกถังขยะอินทรีย์ประจำครั้วเรือน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการจะต้องปรับปรุงระบบการจัดเก็บขยะ โดยทำการเก็บขนตามประเภทขยะที่ผ่านการคัดแยก จากนั้นจะดำเนินการประเมินพฤติกรรมแยกขยะของประชาชน สรุปผลการดำเนินงาน และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะผู้บริหารให้ทราบต่อไป ผลที่ได้รับ คือ ประชาชนมีความร่วมมือในการคัดแยกขยะโดยเฉพาะขยะอินทรีย์ และปริมาณขยะในพื้นที่ของเทศบาลตำบลเชิงทะเล และเทศบาลตำบลเทพกษัตรีมีปริมาณลดลง

4. โครงการปรับปรุงระบบการเก็บขนและแยกเก็บขยะอินทรีย์

ในปี 2548 มีการปรับปรุงระบบการจัดการขยะของท้องถิ่น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาสาเข้าร่วมโครงการ 2 แห่ง คือ เทศบาลตำบลเชิงทะเล และเทศบาลตำบลเทพกษัตรี ซึ่งใช้โครงการนำร่อง คือ “การปรับปรุงระบบการเก็บขนและแยกเก็บขยะอินทรีย์” โดยการจัดเก็บขยะทุกวันตามเวลาที่กำหนด เช่น

- ❑ เทศบาลตำบลเชิงทะเลจัดเก็บขยะทุกวัน ในเวลา 17.00 น. และยังมีการใช้ถังรองรับขยะที่ถูกต้อง แยกขยะตามประเภทของการกำจัดเพื่อให้สอดคล้องกับการกำจัดขยะแบบเตาเผา
- ❑ เทศบาลตำบลเทพกษัตรี จัดเก็บขยะทุกวัน ในเวลา 18.00 น. และยังมีโครงการจัดตลาดนัดรีไซเคิล ขยะพิษนำมาแลกแต้มในทุกวันเสาร์ที่ 3 ของเดือน

5. โครงการผลิตปุ๋ยอินทรีย์จากขยะอินทรีย์

ภายหลังจากโครงการคัดแยกขยะจากต้นทางได้รับการตอบรับที่ดีนั้น ขยะที่คัดแยกได้ส่วนหนึ่งจะนำมาหมักเพื่อทำปุ๋ยหมักจุลินทรีย์ และทำน้ำหมักจุลินทรีย์เพื่อใช้ในการล้าง

ทำความสะอาดตลาดและถนนได้นั้น เพื่อเป็นการขยายผลจากการคัดแยกขยะที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ร่วมกับมูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน และเทศบาลตำบลเทพกระษัตรีเปิด “โรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์เทพกระษัตรี” เป็นโครงการนำร่องโครงการแรกในจังหวัดภูเก็ต ก่อนขยายยังไป เชียงทะเลในปืหน้าและองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆ ที่เข้าร่วมโครงการแล้ว 3-4 แห่ง หวังช่วยลด ปริมาณขยะเปียก ที่เข้าเตาเผา และลดปริมาณขยะในภูเก็ต ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้ได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในในจังหวัดภูเก็ตได้ตื่นตัวในการจัดการขยะด้วยการคัดแยกขยะอินทรีย์ทำเป็นปุ๋ยอินทรีย์



โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ร่วมกับ กรมพัฒนาที่ดิน เทศบาลตำบลเทพกระษัตรี และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน เปิด “โรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์เทพกระษัตรี” ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านบ่อกรวด ต.เทพกระษัตรี อ.ถลาง จ.ภูเก็ต และลงนามบันทึกข้อตกลงเพื่อความร่วมมือ ในการบริหารจัดการโรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์เทพกระษัตรี ทั้งนี้ กรมพัฒนาที่ดินก็ได้มอบสารเร่งปุ๋ยอินทรีย์ ให้แก่เทศบาลเทพกระษัตรี และเทศบาลเชียงทะเลด้วย

โรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์เทพกระษัตรี เกิดขึ้นเนื่องจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เล็งเห็นความสำคัญในการลดปริมาณขยะในภูเก็ต ที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ และเกรงว่าหากปล่อยให้ขยะมีปริมาณที่เพิ่ม ขึ้นปีละ 7% จะทำให้เกิด ประสบปัญหาวิกฤตขยะได้ในอนาคต จึงได้มอบหมาย ให้มูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน ดำเนินโครงการปรับปรุงระบบการจัดการขยะมูลฝอย จังหวัดภูเก็ต โดยมีเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี และเทศบาลตำบลเชียงทะเล อ.ถลาง เป็นพื้นที่นำร่อง ในการบริหารจัดการขยะ ที่



ประชาชนมีส่วนร่วม และโครงการสาธิต การแปรรูปขยะอินทรีย์เป็นปุ๋ยอินทรีย์ และมีการก่อสร้างโรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์เทพกระษัตรี ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ได้สนับสนุนงบประมาณก่อสร้าง 2.5 ล้านบาท

โรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์แห่งนี้ จะผลิตปุ๋ยอินทรีย์ที่เป็นปุ๋ยหมักได้วันละ 2 ตัน และนำหมักจุลินทรีย์ชีวภาพ วันละ 200 ลิตร โดยทางเทศบาลเทพกระษัตรี ทำหน้าที่ในการจัดเก็บขยะอินทรีย์ที่เป็นเศษอาหารจากบ้านเรือนประชาชน ในเขตพื้นที่เทศบาลเทพกระษัตรีและบ้านปอกรวด รวมทั้งเศษผัก ผลไม้ จากตลาดสดบ้านเคียน วันละ 500-600 กก. มาเข้าสู่โรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์ สามารถที่จะลดปริมาณขยะอินทรีย์ ในส่วนของเทศบาลตำบลเทพกระษัตรีที่จะเข้าสู่เตาเผาขยะของเทศบาลนครภูเก็ตได้ถึง 10%

ทั้งนี้ เพราะในแต่ละวันในเขตตำบลเทพกระษัตรีจะมีปริมาณขยะทั้งสิ้นวันละ 5,000 กก. และสิ่งสำคัญการเกิดขึ้นของโรงงานเตาเผาขยะแห่งนี้เกิดขึ้นได้ เพราะความร่วมมือของประชาชนในชุมชนในการคัดแยกขยะระหว่างขยะเปียกและขยะแห้ง

ทั้งนี้ หากปล่อยให้ปริมาณขยะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ อาจจะทำให้เกิด ประสบปัญหาวิฤตขยะล้นเมืองได้ในอนาคต องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้เล็งเห็น ความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้ริเริ่มโครงการปรับปรุงระบบการจัดการขยะมูลฝอยจังหวัดภูเก็ต ที่อาศัยหลักการลดและคัดแยกขยะมูลฝอยจากต้นทาง โดยได้มอบหมายให้มูลนิธิฯ เป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินการในพื้นที่นำร่อง 2 แห่ง คือ เทศบาลตำบลเทพกระษัตรี และเทศบาลตำบลเชิงทะเล

ภายใต้โครงการปรับปรุงระบบการจัดการขยะมูลฝอยจังหวัดภูเก็ต ได้จัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะมูลฝอย และโครงการสาธิต การแปรรูปขยะอินทรีย์เป็นปุ๋ยอินทรีย์ ซึ่งถือเป็นโครงการที่สำคัญ ที่จะแสดงให้เห็นถึง ประโยชน์ของการคัดแยกขยะอินทรีย์จากต้นทางนำมาแปรรูป เป็นปุ๋ยอินทรีย์ที่เหมาะสม สำหรับภาคการเกษตร และยังจะเป็นการลดปริมาณขยะอินทรีย์ ถูกคัดแยก ออกจากขยะมูลฝอยอื่นๆ ที่ต้องกำจัดโดยการเผา และโครงการดังกล่าวนำมาสู่การก่อสร้าง โรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์เทพกระษัตรีที่เห็นเป็นรูปธรรม

ขบวนการพัฒนาโรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์เทพกระษัตรี แบ่งเป็น 3 ระยะ คือ การก่อสร้างอาคารโรงงาน ที่ได้เริ่มมาตั้งแต่เดือนพฤษภาคมถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 การเตรียมบุคลากร โดยได้รับการสนับสนุนวิทยากรจากสถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดภูเก็ตในการทำน้ำหมักจุลินทรีย์และปุ๋ยหมักอินทรีย์ และการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน 2549 เป็นต้นมา

ภายหลังดำเนินการที่เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีแล้ว ในปี 2550 จะมีการก่อสร้างโรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์ที่เทศบาลตำบลเชิงทะเลต่ออีก 1 แห่ง โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณก่อสร้างโรงงาน 2.5 ล้านบาท ซึ่งการก่อสร้างจะแล้วเสร็จและเปิดผลิตปุ๋ยได้ประมาณเดือนเมษายน 2550 ซึ่งที่เชิงทะเลนี้ โรงแรมในเครือลาгуน่าจะเข้าร่วมโครงการโดยการคัดแยกขยะอินทรีย์ป้อนสู่โรงงานด้วย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้เข้ามาดำเนินโครงการบริหารจัดการขยะมูลฝอยด้วยการคัดแยกขยะ มาตั้งแต่ปี 2548 เพราะเห็นว่าแนวโน้มขยะในภูเก็ตเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยในปี 2548 ได้จัดสรรงบประมาณ 7 ล้านบาท ในการปลูกฝังเด็กตามโรงเรียนต่างๆ ในการคัดแยกขยะ รวมทั้งก่อสร้างโรงงานผลิตปุ๋ยที่ตำบลเทพกระษัตรี ปี 2549 ได้จัดสรรงบประมาณอีก 5 ล้านบาท ในการก่อสร้างโรงงานผลิตอินทรีย์เชิงทะเล และโครงการถนนสวยปลอด ถึงขยะที่ถนนขวาง เขตองค์การบริหารส่วนตำบลวิชิต รวมทั้ง ปลูกฝังรณรงค์การคัดแยกขยะ ให้กับเด็กตามโรงเรียนต่างๆ

รวมทั้งในปี 2550 นี้ได้จัดสรรงบประมาณอีก 6 ล้านบาท ในการรณรงค์คัดแยกขยะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลกมลาและศรีสุนทร และอาจจะมีการสร้างโรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์เพิ่มในพื้นที่ทั้ง 2 อบต. แต่ทั้งนี้ต้องดูปริมาณขยะของเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี และเทศบาลตำบลเชิงทะเลมีปริมาณขยะมีเพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอก็จะนำขยะอินทรีย์จาก อบต.กมลา และ อบต.ศรีสุนทร มาผลิตปุ๋ยอินทรีย์ในโรงงานที่สร้างแล้วทั้ง 2 แห่ง โดยมีต้องสร้างเพิ่ม



6. จัดกิจกรรมรณรงค์และประชาสัมพันธ์

การจัดรณรงค์กิจกรรมและการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานด้านการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตนั้นได้ดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนได้มีการตื่นตัวในเรื่องการจัดการขยะ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ได้ร่วมกับมูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงานจัดกิจกรรมต่างๆ อาทิเช่น “โครงการ Big Cleaning Day” เป็นโครงการรณรงค์ให้ประชาชนช่วยกันทำความสะอาดและดูแลรักษาความสวยงามของภูมิทัศน์ในชุมชนเขตตำบลเทพกระษัตรี ซึ่ง “โครงการ Big Cleaning Day” นี้เป็นหนึ่งในความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต กับมูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน ซึ่งดำเนินโครงการปรับปรุงระบบขยะมูลฝอยตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมา ตั้งแต่การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะของชุมชน ในเขตเทศบาลตำบลเทพกระษัตรีและเทศบาลตำบลเชิงทะเล องค์การบริหารส่วนตำบลวิচিত การสร้างโรงงานปุ๋ยอินทรีย์จากขยะ โดยปัจจุบันการปรับปรุงระบบจัดเก็บขยะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 แห่งเข้าร่วม

นอกจากนี้ยังได้จัดทำสื่อรายนามเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ กิจกรรมสิ่งแวดล้อมระหว่างโรงเรียนและท้องถิ่น ต่อมาเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมโครงการเพิ่ม ได้แก่ อบต.วิচিত และ อบต.เชิงทะเล อบต.เทพกระษัตรี อบต.ศรีสุนทร และ อบต.กมลลา

7. โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงระบบการจัดการขยะมูลฝอย : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนอับหวัดภูเก็ตร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล

องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเลได้เข้าร่วมโครงการปรับปรุงระบบการจัดการขยะมูลฝอย จังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆในจังหวัดภูเก็ตยกระดับประสิทธิภาพในการจัดการขยะมูลฝอยและลดปัญหาที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะมูลฝอยจนเกินขีดความสามารถของระบบกำจัดขยะมูลฝอยแบบเตาเผาของจังหวัดได้

ต่อมาในช่วงต้นปี 2549 องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเลได้ปรับปรุงระบบการจัดเก็บเพื่อให้สามารถบริการแก่ชุมชนและสถานประกอบการมากขึ้น พบว่าปริมาณขยะมูลฝอยที่จัดเก็บได้เพิ่มขึ้นจากค่าเฉลี่ยในปี 2548 เป็นวันละ 20-30 ตันต่อวัน ส่งผลกระทบต่องบประมาณที่จัดเตรียมไว้เพื่อการเก็บขนและการกำจัดอย่างรุนแรง จนมีแนวโน้มว่าอาจเลิกการให้บริการต่อสถานบริการ

ปัญหาดังกล่าว เกิดขึ้นจากความพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดการของท้องถิ่น โดยอาจกล่าวได้ว่า ที่ผ่านมามองค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเลมีขีดความสามารถในการให้บริการเก็บขนจำกัดไม่เกินวันละ 10 ตัน ทำให้สถานประกอบการและเอกชนอื่นๆ ต้องจัดระบบเก็บขนและนำไปกำจัดที่ใดเขาเอง เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเลขยายขีดความสามารถในการเก็บขนทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยที่จัดเก็บได้เป็นปริมาณที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ในแต่ละวัน แต่การจัดเก็บขยะมูลฝอยที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวกับส่งผลกระทบต่อระบบการจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล

โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านงบประมาณที่สูงขึ้น ขณะที่รายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเลต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างด้านรายรับและค่าใช้จ่ายที่ไม่สัมพันธ์กัน เป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องค้นหาข้อเท็จจริง

เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเลสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะมูลฝอยได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการปรับปรุงระบบการจัดการขยะมูลฝอย จังหวัดภูเก็ตซึ่งดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความเห็นร่วมกันที่จะทำการสำรวจ ศึกษาประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นและวิเคราะห์แนวทางการแก้ปัญหาที่เหมาะสมโดยเร่งด่วน กำหนดให้แล้วเสร็จภายในเดือนกันยายน 2549 โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงระบบการจัดการขยะมูลฝอย องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเลนี้จะเป็นแบบอย่างของการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่น ที่ควรใช้เป็นตัวอย่างและขยายผลไปยังท้องถิ่นอื่นและจังหวัดอื่นๆ ต่อไป



วัตถุประสงค์

1. เพื่อสำรวจ ศึกษาสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย อาทิ ปริมาณ องค์ประกอบและแหล่งกำเนิดทั้งหมดในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล และระบบการจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน
2. วิเคราะห์เส้นทางการเก็บขนและต้นทุนค่าใช้จ่าย
3. วิเคราะห์การกำหนดค่าธรรมเนียมตามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เหมาะสม
4. ยกร่างแผนการจัดการขยะมูลฝอยและแนวทางการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการ

ขั้นตอนในการดำเนินงาน

1. ศึกษาทบทวนข้อมูลสถิติภูมิทัศน์ข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย อาทิ การกำหนดค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย การก่อสร้างที่พักรั่วชั่วคราวสำหรับคนงานก่อสร้าง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตสำหรับเอกชนที่ทำการเก็บขนขยะมูลฝอย
2. ศึกษาข้อมูลด้านค่าใช้จ่ายและรายได้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอย ข้อมูลด้านทรัพย์สิน อาทิ รถเก็บขน ถึงรองรับขยะมูลฝอย และทรัพย์สินอื่นๆที่เกี่ยวข้อง
3. ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดจ้างเอกชนเพื่อเก็บขนและการทำงานสะอาด
4. ศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ ปริมาณและองค์ประกอบของขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด
5. ศึกษาทบทวนเส้นทางการเก็บขน เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมในการจัดจ้างเอกชนดำเนินการ
6. สรุปผลการศึกษา วิเคราะห์ประเด็นปัญหาและแผนการจัดการขยะมูลฝอยนำเสนอต่อฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้อง

ระยะเวลาในการดำเนินการ

ระยะเวลาในการศึกษา วิเคราะห์และจัดทำแผนรวมถึงการนำเสนอแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล จะต้องแล้วเสร็จภายในเดือนกันยายน 2549

งบประมาณที่ใช้ในการศึกษา

การดำเนินงานครั้งนี้เป็นความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล โดยมีค่าใช้จ่ายและความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน ดังนี้

รายละเอียด	จำนวน	หน่วย	อัตรา	จำนวนเงิน	งบสนับสนุน	
					อบต.เชิงทะเล	อบจ.
1.ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม	0.5	คน-เดือน	150,000	75,000		75,000
2.ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์	0.25	คน-เดือน	150,000	37,500		37,500
3.หัวหน้าคณะวิจัย	1	คน-เดือน	30,000	30,000	30,000	
4.ผู้ช่วยนักวิจัย	4		10,000	40,000	20,000	20,000
5.ค่าใช้จ่ายในการสำรวจข้อมูล	เหมา			20,000	20,000	
6.ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง	เหมา			10,000	10,000	
7.ค่าเช่ารถและน้ำมันเชื้อเพลิง	0.5	เดือน	30,000	15,000	15,000	
8.ค่าใช้จ่ายในการจัดทำรายงาน	เหมา			5,000	5,000	
9.ค่าใช้จ่ายอื่นๆ	เหมา			5,000		5,000
รวมงบค่าใช้จ่ายในการศึกษา				237,500	100,000	137,500

เบิกค่าใช้จ่ายจากงบประมาณประเภทรายจ่าย เพื่อให้ได้มาซึ่งบริการตั้งไว้ 100,000 บาท เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาเพื่อปรับปรุงระบบการจัดการขยะมูลฝอย โดยตั้งจ่ายจากเงินรายได้ ปรากฏตามแผนงานสาธารณสุขงานบริหารงานทั่วไปเกี่ยวกับสาธารณสุข

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะมูลฝอยได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการปรับปรุงระบบการจัดการขยะมูลฝอยจังหวัดภูเก็ต

ที่มาของข้อมูล จากเว็บไซต์องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล

<http://choengtala.thaiedu.com>



ข้อเสนอแนะในการดำเนินการด้านองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต

1. ควรมีการแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานรูปแบบสหการเพื่อให้ดำเนินการและปฏิบัติได้จริง ทั้งนี้เพราะในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่ระเบียบรองรับการในการดำเนินงานรูปแบบสหการ และในส่วนของเทศบาลเองถึงแม้จะมีกฎหมายรองรับแล้ว แต่ในการปฏิบัติงานจริงก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้
2. ควรจัดตั้งจังหวัดภูเก็ตเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้จังหวัดภูเก็ตสามารถออกกฎหมายดูแลจังหวัดเราเองได้ เช่น จะเก็บภาษีกันอย่างไร มีรายได้กันอย่างไร และจะบริหารจัดการอย่างไร เพื่อให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกันแบบบูรณาการ เหมือนกับกรุงเทพมหานครที่สามารถออกระเบียบต่างๆ โดยปรับให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นเองได้
3. จัดตั้งโครงการนำร่องรูปแบบที่ 3 ซึ่งต่างจากทั้ง 2 รูปแบบที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ เสนอไว้ โดย องค์กรความร่วมมือนี้เป็นองค์กรที่สามารถว่าจ้างให้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเป็นผู้บริหารจัดการองค์กรความร่วมมือนี้ได้ เพื่อตอบสนองความต้องการขององค์กรความร่วมมือให้สามารถเลือกวิธีการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับตัวเอง
4. เพิ่มการจัดตั้งโครงการนำร่องอีก 1 รูปแบบ จากเดิมที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการอยู่ คือ เป็นรูปแบบที่องค์กรความร่วมมือ สามารถว่าจ้างให้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเป็นผู้บริหารจัดการองค์กรความร่วมมือฯ นี้ได้ เพื่อตอบสนองความต้องการขององค์กรความร่วมมือฯ ให้สามารถเลือกวิธีการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับตัวเอง
5. รูปแบบการดำเนินงานขององค์กรความร่วมมือฯ ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการในโครงการนำร่องนั้น มีจุดอ่อนคือ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมศูนย์ความร่วมมือฯ นำเงินมาอุดหนุนให้กับศูนย์ฯ แล้ว และหากศูนย์มีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุได้ก็ตาม ภายหลังให้พัสดุนั้นตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่เป็นที่ตั้งศูนย์ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งจึงไม่ยากดำเนินการในลักษณะนี้

6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใจกว้างและเปิดใจรับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ผู้หรือนักปราชญ์ในทุกๆ ด้าน ดังนั้น ในการดำเนินการจึงควรหาที่ปรึกษาหรือว่าจ้างให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในการทำงานมาร่วมดำเนินการเพื่อให้ได้ผลที่ดีถูกหลักวิชาการ เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืน
7. ในช่วงที่ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบรองรับการดำเนินงานในรูปแบบสหการนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดตั้ง “องค์กรเครือข่าย” ที่ดำเนินงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกัน เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินงานที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับว่าเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมตัวกันดำเนินการแล้ว การบริหารจัดการก็จะเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ปริมาณขยะในพื้นที่ลดน้อยลง และเป็นการเผยแพร่ให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้เข้าใจ และสามารถเข้าถึงได้ง่าย และอาจใช้เป็นต้นแบบในการขยายผลต่อไป
8. ในการดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเข้าใจต่อประเด็นปัญหาและมีเป้าหมายร่วมกันเพื่อแก้ปัญหา การดำเนินงานจึงจะประสบความสำเร็จ และในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น นอกจากนี้อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีข้อมูลสนับสนุนที่เพียงพอเพื่อที่จะเป็นฐานคิดในการตัดสินใจร่วมกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ตรงสภาพความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นตน ร่วมรับทราบปัญหาและข้อมูลสนับสนุน กำหนดรูปแบบและวิธีการในการบริหารจัดการ รวมถึงวิธีในการบริหารจัดการ โดยไม่ได้ผูกขาดว่าต้องเป็นความเห็นขององค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น
9. ในการดำเนินงานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจนโดยดำเนินงานนั้นจะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจที่แต่ละท้องถิ่นดำเนินการอยู่ มีกระบวนการทำงานที่โปร่งใส รวมถึงมีรายละเอียดการดำเนินงานที่เป็นระบบ

กำหนดการสัมมนา

7





กำหนดการสัมมนา

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

เรื่อง “ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รูปแบบและความเป็นไปได้”

วันที่ 13 กันยายน 2550 เวลา 10.00 – 17.30 น.
ณ โรงแรมภูเก็ตเมอร์ลิน จังหวัดภูเก็ต

- 10.00 – 10.10 น. ชี้แจงโครงการ และวัตถุประสงค์ของโครงการ “เวทีท้องถิ่น” และการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้” โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล ผู้อำนวยการวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
- 10.10 – 11.20 น. การสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง “ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้”
- หลักการของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบ และวิธีการทั้งในและต่างประเทศ โดย ผศ.ดร.อรทัย ก๊กผล
 - บทเรียน และประสบการณ์จากโครงการนำร่องด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย นายวิจารณ์ กุลชนะรัตน์ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

- ทิศทางของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ต่อการดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

11.20 - 12.30 น. การสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง “**ประสบการณ์ดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีความร่วมมือของท้องถิ่นอำเภอทุ่งสง**” โดย

- อดีตสมาชิกวุฒิสภา (นายตรีพล เจาะจิต)
- ราชกลางส่วนภูมิภาค (นายสุรพล พันส์อำพล :นายอำเภอทุ่งสง)
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(นายทรงชัย วงษ์วัชรดำรง: นายกเทศมนตรีเมืองทุ่งสง)
- ผู้กำกับตำรวจตระเวนชายแดน (พ.ต.อ.สมเกียรติ เนื้อทอง)
- ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอทุ่งสง (พ.ต.อ.ธรรมบุญ ไฝจู)
- อ.พิริยุตม์ วรรณพฤกษ์ (ผู้ดำเนินรายการ)

13.30 - 16.00 น. การสัมมนาระดมความคิดเห็น เรื่อง “**ประสบการณ์ดำเนินงานด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเครือข่ายท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม**” โดย

- ที่ปรึกษานายก อบจ.ภูเก็ต (นพ.โกศล แดงอุทัย)
- รองนายกเทศมนตรีตำบลเทพกระษัตรี (นายมานิช โชติวรนานนท์)
- รองนายกเทศมนตรีตำบลเชิงทะเล (นายชุมพล ต้นประดิษฐ์)
- ประธานมูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน
(อ.พิริยุตม์ วรรณพฤกษ์)
- ผศ.ดร.อรทัย ก๊กผล (ผู้ดำเนินรายการ)

16.00 - 17.30 น. **เปิดเวทีซักถามและรับฟังข้อเสนอแนะเพิ่มเติม**

รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนา

8





รายชื่อผู้เข้าร่วม สัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง



“ความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้”

- ❑ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล
ผู้อำนวยการวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า
- ❑ นายวิจารณ์ กุลชนะรัตน์
ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- ❑ นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8ว
สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ❑ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ตรีผล เจาะจิตร
อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีภาคใต้
- ❑ นายสุรพล พันธ์อำพล
นายอำเภอทุ่งสง

- ❑ นายทรงชัย วงษ์วัชรดำรงค์
นายกเทศมนตรีเมืองทุ่งสง
- ❑ พ.ต.อ.สมเกียรติ เนื้อทอง
ผู้กำกับตำรวจตระเวนชายแดน
- ❑ พ.ต.อ.ธรรมบุญ ใฝ่จู
ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอทุ่งสง
- ❑ นางอัญชลี วานิชเทพบุตร
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต
- ❑ นายสุเทพ เทพสกุล
รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต
- ❑ นายแพทย์โกศล แดงอุทัย
ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต
- ❑ นายพีริยุดม วรรณพฤษ์
ประธานมูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน
- ❑ นายชุมพล ต้นประดิษฐ์
รองนายกเทศมนตรีตำบลเชิงทะเล
- ❑ นายมานิช โชติวรนาหนท์
รองนายกเทศมนตรีตำบลเทพกระษัตรี
- ❑ นายจำรูญ เสนทอง
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- ❑ นางสาวแก้วกิริยา อุดมทรัพย์
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



- ❑ นายสัญญา ศิริพงษ์รุ่งโรจน์
ปลัดอำเภอกลาง
- ❑ นายประเทือง นิภัสตรา
นักวิชาการพัฒนาชุมชน 7ว
- ❑ นายมนตรี แร่ทอง
หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์ กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนางังหวัดภูเก็ต
- ❑ นายวุฒิชัย บำรุงรัตน์
หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต
- ❑ นายประสงค์ มโนการ
ผู้อำนวยการกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต
- ❑ นายนิวัฒน์ คริสต์รักษา
นายช่างสำรวจ 6 องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต
- ❑ นายอธิพงษ์ คงนาม
สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต
- ❑ นางสาวบุญสูง ตันชนานิซ
หัวหน้าสำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะแก้ว
- ❑ นางสาวมณฑนา หมาดมาสัน
หัวหน้าสำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุนทร
- ❑ นายสาวสุจินดา กองแก้ว
เจ้าพนักงานธุรการ องค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุนทร
- ❑ นายอาคม ธรรมสุนทร
องค์การบริหารส่วนตำบลป่าคลอก

- ❑ นายวุฒิพงษ์ พรหมทวี
รองปลัดเทศบาลตำบลกะทู้
- ❑ นายสมพงษ์ บุญศรี
องค์การบริหารส่วนตำบลไม้ขาว
- ❑ นายนवल ฦ นคร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เทศบาลเมืองป่าตอง
- ❑ นายอนุชา เนติพงศ์พิสุทธิ์
เทศบาลเมืองป่าตอง
- ❑ นายรัชช โจรนธรรม
องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล
- ❑ นางธิตินา โจรนธรรม
องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล
- ❑ นายสุเมธ กิจเวช
ผู้อำนวยการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาล เทศบาลตำบลเชิงทะเล
- ❑ นายชัยพล หมวดเอียด
องค์การบริหารส่วนตำบลสาคร
- ❑ นายปัญญา ย่อยแสง
เทศบาลตำบลป่าตอง
- ❑ นายชาญ วงศ์สัตยานนท์
- ❑ นายลลิตี สาวิลัย
ประธานกลุ่มประชาคมพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองภูเก็ต



- ❑ นายวิโรจน์ ผู้ต๋อง
ผู้อำนวยการวิทยาลัยชุมชน มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- ❑ นายสรนทร์ จิโรจมนตรี
นายกเทศมนตรีเมืองกันตัง จ.ตรัง
- ❑ อาจารย์สมชาย สกุลทัพ
มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต
- ❑ นางปิยะนาถ กลิ่นนัคคี
บรรณารักษ์ 7ว เทศบาลเมืองทุ่งสง
- ❑ นายเทียนชัย ดิยพงศ์พัฒนา
สมาชิกสภาเทศบาลนครภูเก็ต
- ❑ นายประเสริฐศักดิ์ ตันติพงษ์วิวัฒน์
สมาชิกสภาเทศบาลนครภูเก็ต
- ❑ นางอัจฉรา แผ่นทอง
เจ้าพนักงานธุรการ เทศบาลเมืองทุ่งสง
- ❑ นางสาวพรยมล ขรรค์วิไลกุล
สมาชิกสภาเทศบาลนครภูเก็ต
- ❑ นายบุญญฤทธิ์ พรมแดน
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เทศบาลตำบลวิเชียร
- ❑ นางสาวปัทมา ชูวงศ์
ประชาสัมพันธ์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต
- ❑ นายเรวัตติ อารีรอบ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต

- ❑ นายทศพร เทพบุตร
องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต
- ❑ นายสุรเชษฐ์ จันทโรโส
- ❑ นางสมทรง สกุลจันทร์
คณะกรรมการโรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์เทพกระษัตรี
- ❑ นางอนงค์ ดีบุกกรรม
คณะกรรมการโรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์เทพกระษัตรี
- ❑ นางละเอียด ชนิษฐานาม
คณะกรรมการโรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์เทพกระษัตรี
- ❑ นางนิตา ดุมลักษณะ
คณะกรรมการโรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์เทพกระษัตรี
- ❑ นายวิจิตร ประโยชน์
สมาชิกเลขานุการกลุ่มประชาคมสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองภูเก็ต
- ❑ นายธิตี สาวีสัย
ประธานกลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองภูเก็ต
- ❑ นายอุยุทธ์ทาน ศรีโรจน์
ภาคประชาคมท้องถิ่น
- ❑ นายธงชัย ภู่วชิรานนท์
ผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 15 จ.ภูเก็ต
- ❑ นายคุณาสิน ไวยรัตน์
นักวิชาการสิ่งแวดล้อม 3 สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 15 จ.ภูเก็ต
- ❑ นายชาญวงศ์ สัตยหนนท์ ประชาชน



- ❑ นางสาวธิติมา เลิศธนาพร
องค์การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล
- ❑ ดร.จำลอง โพธิ์บุญ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ❑ นายศิริวิรัตน์ บำรุงเสนา
เจ้าพนักงานปกครอง 5 สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดพังงา
- ❑ นายธงชัย วิชัยดิษฐ์
ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม เทศบาลเมืองท่าข้าม จ.สุราษฎร์ธานี
- ❑ นายสุพจน์ จิตรเพ็ชร
หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดนครศรีธรรมราช

ความร่วมมือระหว่างองค์กรฯ

ISBN : 978-974-449-350-7



9 789744 493507

ราคา บาท



สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5

ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 02-527-7830-9 โทรสาร 02-968-9144

<http://www.kpi.ac.th>