



สํานักกรมการปกครองท้องถิ่นไทย  
หมวด ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น  
องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น

สป

JS

7/53.3

ก2ล64

ล.5

ต.1

สถาบันพระปกเกล้า

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น





## หมวดที่ 5

ประชาสังคมกับการปกครองท้องถิ่น

### ลำดับที่ 1

เรื่อง องค์กรความร่วมมือระหว่าง  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



## สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวดที่ ๕ ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น

ลำดับที่ ๑ เรื่อง องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สงวนลิขสิทธิ์ © ๒๕๔๗

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ ๑

ธันวาคม ๒๕๔๗ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = ๙๗๔-๔๔๔-๑๓๖-๑

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา 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>

**ผู้เขียน** รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์

**บรรณาธิการ** รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ

**คณะผู้จัดทำ** รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

อาจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล

นางสาวธนิษฐา งามจันทร์

**ออกแบบปก** นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

**พิมพ์ที่** บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด ๘๖ ซอย ๕๐/๑ ถนนจรัญสนิทวงศ์

แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

โทร. ๐-๒๔๓๕-๑๒๑๘, ๐-๒๔๓๔-๘๗๐๕



## คำนำ

ด้วยความตระหนักในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และด้วยเห็นว่า ณ ปัจจุบันความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นความรู้ที่ค่อนข้าง “ปิด” “ไม่ชัดเจน” และ “คลุมเครือ” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ชัดเจน วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้มอบหมายให้นักวิชาการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการปกครองท้องถิ่นรวบรวม และเรียบเรียงความรู้เหล่านี้ และยังคงเป็นความโชคดีของสถาบันพระปกเกล้าที่ได้รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ให้เกียรติเป็นบรรณาธิการให้กับสารานุกรมชุดนี้

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ประกอบด้วยสารานุกรมจำนวน 19 เล่ม และเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้โดยง่ายจึงได้จัดหมวดหมู่ทั้ง 19 เล่ม ออกเป็น 5 หมวด โดยในแต่ละหมวดจะมีรายละเอียดและสาระสำคัญที่แตกต่างกันไป ดังนี้

### หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน

1. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น
2. รัฐกับการปกครองท้องถิ่น

### หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก

1. รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
3. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น

### หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

1. ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เทศบาล



4. องค์การบริหารส่วนตำบล
  5. กรุงเทพมหานคร
  6. เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ
- หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
1. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน
  2. ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  3. การคลังท้องถิ่น
  4. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
  5. ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### หมวดที่ 5 ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น

1. องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักเรียน นักศึกษา เยาวชน และผู้สนใจทั่วไปจะเกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้อง ชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญรุดหน้าต่อไป สุดท้ายนี้สถาบันฯ หวังว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเรื่อง “เปิด” “ชัดเจน” และ “ไม่คลุมเครือ” รวมถึงเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนตราบนานเท่านาน

รองศาสตราจารย์นรินทร์ เศรษฐบุตร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ธันวาคม 2547



## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทนำ	1
1. ความหมายและความสำคัญของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2
2. ทำไมจึงต้องมีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	4
2.1 เหตุผลความจำเป็นของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	4
2.2 ประโยชน์ของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6
3. รูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	8
3.1 การรวมตัวในรูปแบบ “สหการ”	8
3.2 การมอบหมายหน้าที่ (Entrustment)	11
3.3 การทำข้อตกลง (Agreement)	11
3.4 หุ้นส่วน (Partnership)	12
4. สหการ: องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	13
5. ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ	15
5.1 ประเทศฝรั่งเศส	15
5.2 ประเทศญี่ปุ่น	19
5.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา	21
6. ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	22
6.1 ความเป็นมาของสหการในประเทศไทย	23
6.2 รูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	25
7. ปัญหาอุปสรรคของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	34



## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
8. แนวโน้มของการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	37
9. เอกสารอ่านเพิ่มเติม	38

## สารบัญตารางและแผนภาพ

	หน้า
ตารางที่ 1 แสดงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	30

## องค์กรความร่วมมือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### บทนำ

ทิศทางของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมุ่งเน้นการลดบทบาทของรัฐบาลในการดำเนินงานด้านการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ตามแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการใหม่ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูประบบราชการ มีผลต่อการเพิ่มขอบเขตความรับผิดชอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางกลับกันการเพิ่มจำนวนของภารกิจหน้าที่ดังกล่าวก็เปรียบเสมือนเป็นการเพิ่มภาระให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม การส่งเสริมความร่วมมือ ตลอดจนให้คำแนะนำถึงแนวทางปฏิบัติงานและความร่วมมือทางวิชาการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



อย่างไรก็ดี สำหรับการปรับปรุงโครงสร้างนั้นเป็นมาตรการที่ต้องอาศัยเวลาเพื่อศึกษาถึงผลกระทบอันเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ดังนั้นแนวทางในการส่งเสริมความพร้อมและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานรวมทั้งการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นยิ่งเพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หากพิจารณาตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะแล้ว กฎหมายเหล่านั้นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะในรูปแบบที่นอกเหนือจากการปฏิบัติด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการทำสัญญาจัดจ้างจากภายนอก, การจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด, การรวมตัวจัดตั้งเป็นสหการ, การมอบหมายภาระหน้าที่ (Entrustment) เป็นต้น (ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป) ดังนั้น เมื่อกฎหมายได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการให้แก่ประชาชนตามรูปแบบดังกล่าวได้ ท้องถิ่นจึงมีอิสระในการแสวงหาแนวทางที่ดีที่สุด มีความเหมาะสมกับลักษณะงาน และสอดคล้องกับลักษณะของพื้นที่เพื่อดำเนินภารกิจดังกล่าว

## 1. ความหมายและความสำคัญของความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่วนหนึ่งในการจัดบริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่เพื่อตอบสนองต่อความต้องการหรือเพื่อแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียวอาจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองหรือแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจมอบหมายให้

องค์กรอื่นจัดทำบริการสาธารณะแทนได้ ในขณะที่เดียวกันอาจจะเป็นการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะและทำให้การจัดบริการสาธารณะเกิดความประหยัด

ก่อนที่จะอธิบายในส่วนต่อไป ผู้เขียนจะขอทำความเข้าใจความหมายของคำว่า “องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และ “ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เสียก่อน เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับขอบเขตของหัวข้อนี้

คำว่า “**ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**” นั้น เป็นคำที่มีความหมายกว้าง ความร่วมมือดังกล่าวไม่จำเป็นต้องยึดติดกับรูปแบบและอาจมีลักษณะที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ ซึ่งแตกต่างจากคำว่า “**องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**” ซึ่งจำเป็นต้องตั้งอยู่บนหลักกฎหมายหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือต้องมีความเป็นทางการ ที่เป็นลักษณะของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันและมีความเห็นร่วมกันในการจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อจัดดำเนินกิจการดังกล่าวเป็นการเฉพาะ

สำหรับการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนั้น มีอย่างแพร่หลายในต่างประเทศ หากแต่รูปแบบและชื่อเรียกอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ หรือในบางประเทศความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีลักษณะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีลักษณะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เรียกว่า “เขตพิเศษ” (Special District) และในประเทศฝรั่งเศส ที่ใช้รูปแบบสหการ (Syndicate) เป็นต้น

ในประเทศไทย รูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าข่ายว่ามีลักษณะที่เป็นทางการ ได้แก่ “สหการ” ซึ่งจะได้ใช้เป็นหลัก

ในการอธิบายถึงองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในส่วต่อไป

## 2. ทำไมจึงต้องมีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อาจมีข้อสงสัยว่าเหตุใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำงานร่วมกัน ทั้งๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งสามารถจัดบริการสาธารณะได้เอง อยู่แล้ว แต่ในข้อเท็จจริงแล้วจะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ประสบปัญหาในการบริหารงานนั้นมีเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะหรือในเรื่องของการขาดงบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินภารกิจหน้าที่บางอย่าง ดังนั้น ในส่วนนี้จึงจะอธิบายถึงเหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจะอธิบายสรุปถึงประโยชน์ของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 2.1 เหตุผลความจำเป็นของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### (1) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เพียงแห่งเดียว) ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสาเหตุอาจเกิดจากภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ อยู่ในสภาวะที่ซับซ้อนครอบคลุมพื้นที่ท้องถิ่นข้างเคียงด้วย จึงส่งผลให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาการจัดเก็บและทำลายขยะมูลฝอย ปัญหามลพิษทางน้ำและอากาศ เป็นต้น หรืออาจเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยความเชื่อมโยง

และความร่วมมือจากหลายๆ ฝ่ายในการป้องกันและแก้ไข เช่น ปัญหาการระบาดของยาเสพติด, การส่งเสริมการท่องเที่ยว และการจัดสร้างและบำรุงรักษาถนน เป็นต้น

## (2) เพื่อลดข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ข้อจำกัดที่เกิดจากจำนวนและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขยายจำนวนอย่างรวดเร็วขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ได้มีการประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นจำนวน 617 แห่ง และได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนในปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งสิ้น 6,744 แห่ง ทำให้เป็นปัญหาเกี่ยวกับศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของศักยภาพของบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณที่เพียงพอ อันส่งผลให้ควมามีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ นั้นลดลง

2.2 ข้อจำกัดที่เกิดจากระดับความเจริญของแต่ละพื้นที่ จากการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลได้ 3 ประเภท ประกอบด้วย เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยพิจารณาจากความหนาแน่นของประชากร, ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น<sup>1</sup> และความสำคัญทางการเมืองท้องถิ่น และจากการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดระดับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น 5 ชั้น โดยอาศัยปัจจัยความเจริญทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรสำคัญ ดังนั้น ท้องถิ่นที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ เช่น เป็นพื้นที่พาณิชย์กรรม พื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ทำให้รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บก็จะมามากตามไปด้วย จึงเป็นข้อได้เปรียบมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่

<sup>1</sup> พิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดและงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินงานของท้องถิ่น

ในพื้นที่อื่นๆ ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือความเหลื่อมล้ำในปริมาณและคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดให้แก่ประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง ก็มักจะสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตชนบทและมีศักยภาพทางเศรษฐกิจด้อยกว่า

2.3 ข้อจำกัดที่เกิดจากความแตกต่างของทรัพยากรในการบริหาร การบริหารจัดการใดๆ ก็ตาม จำเป็นต้องอาศัยทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณที่เพียงพอ บุคลากรที่มีคุณภาพ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหารมีเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานราชการ กระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แม้ว่าจะได้กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดินภายในปี พ.ศ. 2549<sup>2</sup> แต่ดูเหมือนว่าจะไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการ ด้วยเหตุดังกล่าว เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดบริการสาธารณะได้ตามที่รัฐบาลกำหนด ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง และแสดงให้เห็นถึงความไม่พร้อมในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 2.2 ประโยชน์ของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) **เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ** ในการจัดบริการสาธารณะหรือการจัดทำภารกิจบางอย่างใน

<sup>2</sup> หากเปรียบเทียบสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณกับประเทศที่พัฒนาแล้ว กล่าวได้ว่าสัดส่วนดังกล่าวยังน้อยอยู่ เนื่องจากในประเทศที่พัฒนาแล้วสัดส่วนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมากกว่างบประมาณของรัฐบาลกลาง

ท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น อาจมีงบประมาณไม่เพียงพอ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ดังนั้น ประโยชน์ที่เห็นได้เด่นชัดที่สุดของความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ ความสามารถในการจัดการปัญหาและจัดสรรบริการได้เพิ่มขึ้นและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย

**(2) เพิ่มประสิทธิภาพของบริการ** การบริหารจัดการการบริการสาธารณะในรูปแบบของการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นแนวทางที่นำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์การความร่วมมือดังกล่าว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่เกี่ยวข้องจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นผลทำให้การปฏิบัติงานดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นเหตุเป็นผลและตั้งอยู่ในบนความพึงพอใจของทุกฝ่าย ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีประเทศญี่ปุ่น ซึ่งการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลากหลายและแพร่หลาย การจัดตั้งองค์การบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารและสภาก็เป็นหลักประกันประการหนึ่งให้แก่กระบวนการตัดสินใจที่จะสามารถให้ประโยชน์กับประชาชนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

**(3) เพิ่มขีดความสามารถในการทำงานเฉพาะด้าน (Specification)** เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วองค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบภารกิจเพียงอย่างเดียวหรือกลุ่มภารกิจที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ด้วยเหตุนี้ การได้รับผิดชอบงานที่มีลักษณะเฉพาะทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถศึกษางานดังกล่าวผ่านการปฏิบัติงานหรือได้รับการฝึกอบรม ซึ่งเป็นผลให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวอย่างลึกซึ้ง สร้างความชำนาญในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างรวดเร็ว ทันท่วงทีต่อสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง

(4) **สร้างความสำนึกรับผิดชอบต่อท้องถิ่นร่วมกัน** โดยปกติแล้วการจัดบริการสาธารณะในแต่ละพื้นที่จะมีลักษณะที่เป็นการแบ่งแยกระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ดังนั้น ความรู้สึกร่วมกันรับผิดชอบ และความหวงแหนต่อขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียงกันซึ่งมีวัฒนธรรมเดียวกันจึงอาจถูกละเลยไป นอกจากนี้ ความรู้สึกของการแข่งขันอาจนำไปสู่ความแตกแยกระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นช่องทางและวิธีการอย่างหนึ่งให้แต่ละท้องถิ่นสามารถทำความเข้าใจต่อท้องถิ่นข้างเคียงได้

### 3. รูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก่อนที่จะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในกรณีของประเทศไทยเรียกว่า “สหการ”) ผู้เขียนจะอธิบายเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการดำเนินกิจการที่เกิดจากความเห็นชอบร่วมกันในวัตถุประสงค์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติ อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในที่นี้จะเน้นในส่วนที่เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเรียงตามระดับความเป็นทางการ ดังนี้

#### 3.1 การรวมตัวในรูปแบบ “สหการ”

องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ “สหการ” มีลักษณะเป็นการรวมตัวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมจะมีจุดร่วมกันในประเด็นปัญหาที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการร่วมกัน มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน เป็นกิจการที่ต้องใช้งบประมาณสูง และอาศัยความชำนาญทางด้านเทคนิคสูงหรือเป็นลักษณะเฉพาะ

“สหการ” มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งการจัดตั้งจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายที่เกิดจากความเห็นร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยต้องมีสาระสำคัญระบุ คือ ดำเนินกิจการใด, ขอบเขตของกิจการ กว้างขวางครอบคลุมแค่ไหน, มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเข้าร่วมบ้าง, มีรูปแบบการจัดองค์กรบริหารอย่างไร, มีขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างไร, มีวิธีการแบ่งภาระการให้เงินช่วยเหลือของแต่ละท้องถิ่นที่เข้าร่วมอย่างไร และเมื่อยุบเลิกสหการแล้วจะมีวิธีการแบ่งสรรทรัพย์สินอย่างไร

สำหรับการดำเนินการของสหการจะอยู่ภายใต้การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารซึ่งประกอบไปด้วยคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากมีสภาพเป็นนิติบุคคล สหการจึงสามารถจัดทำนิติกรรมร่วมกับบุคคลภายนอกอื่น ถือครองทรัพย์สิน สามารถยื่นฟ้อง และตกเป็นจำเลยได้ ตลอดจนมีอำนาจออกกระเบียบบัญญัติภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบตามภารกิจหน้าที่เพื่อบังคับใช้กับบุคคลที่รับบริการจากสหการได้ และมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสหการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกลักษณะหนึ่งที่ดำเนินการที่มีลักษณะเฉพาะ มีอิสระในการดำเนินงาน และมีอิสระในการบริหารด้านการเงิน ซึ่งเป็นเงินที่มาจากเงินช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง, รายได้จากการให้บริการ, อากาศค่าธรรมเนียม, เงินกู้ และเงินอุดหนุนต่างๆ

การรวมตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งสหการนั้น มีรูปแบบและลักษณะที่มีความหลากหลายเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ อาจจะเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน เช่น ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาลรวมกับเทศบาล เป็นต้น หรืออาจจะเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลร่วมมือกับเทศบาลและองค์การ



บริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ทั้งนี้ การตัดสินใจร่วมกันเพื่อจัดตั้งสหการหรือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดนั้นจึงขึ้นอยู่กับว่า กิจกรรมดังกล่าวกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นสังเกตเห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

อย่างไรก็ดี ปัญหาในการจัดตั้งสหการก็มีเป็นจำนวนมากเช่นกัน โดยปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากรูปแบบการบริหารของสหการเอง ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

**ประการแรก ปัญหาความเป็นอิสระในการดำเนินการ** ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การรวมตัวในรูปแบบสหการต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วม ทำให้สหการต้องดำเนินงานภายใต้การควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวอยู่ นอกจากนี้ รายได้หลักของสหการยังมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอาจจะเป็นช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของสหการได้

**ประการที่สอง ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน** ในกรณีที่สหการดำเนินงานไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ในขณะที่ประชาชนเองก็ไม่สามารถเรียกร้องบริการที่ดี รวมถึงไม่สามารถเข้ามาตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของสหการได้ อาจสร้างปัญหาความขัดแย้งขึ้นระหว่างประชาชนและสหการ ในประเด็นดังกล่าวเห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีของประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดในการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารสหการโดยตรงจากประชาชนขึ้นมา อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการกำหนดในกฎหมายให้สหการสามารถเลือกคณะกรรมการบริหารได้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติสหการส่วนใหญ่ก็ยังคงใช้วิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการเช่นเดิม

**ประการที่สาม ปัญหาการถูกรวบงำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่** ปัญหานี้อาจเกิดขึ้นในกรณีที่มีการรวมกลุ่มจัดตั้งสหการระหว่าง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับสูงกว่า มีสัดส่วนความรับผิดชอบต่อสหการมากกว่า อาจจะดำเนินการแทรกแซงการทำงานของสหการเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่ตนต้องการ ซึ่งในท้ายที่สุดก็ส่งผลให้เกิดปัญหาการให้บริการที่ไม่เท่าเทียมกันได้

### 3.2 การมอบหมายหน้าที่ (Entrustment)

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถมอบหมายภาระหน้าที่ดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ปฏิบัติภารกิจตามที่ระบุไว้ได้ ความสามารถในการมอบหมายภาระหน้าที่นี้ ได้กำหนดไว้ในอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น โดยจัดทำเป็นสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ หากส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นๆ ได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดทำภารกิจหน้าที่แทนแล้ว ส่วนราชการหรือหน่วยงานเหล่านั้นสามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ดังกล่าวเสมือนเป็นภารกิจหน้าที่ของตนเอง และในทางกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มอบหมายภารกิจหน้าที่ของตนให้แก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ก็สามารถร้องขอให้คืนภารกิจหน้าที่ดังกล่าวหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความพร้อมในการจัดการงานดังกล่าวได้เองแล้ว

### 3.3 การทำข้อตกลง (Agreement)

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการปฏิบัติภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน โดยไม่มีความประสงค์จะให้มีส่วนผูกพันทางกฎหมาย วิธีการทำข้อตกลงจึงเป็นวิธีที่ง่ายในทางปฏิบัติ โดยภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่ทำให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน ต่างจากรูปแบบการมอบหมายหน้าที่ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มอบภารกิจจะเป็นฝ่ายได้รับประโยชน์ แต่กรณี

การทำข้อตกลงนั้น ทั้งสองฝ่ายอยู่ในสถานะที่ได้ประโยชน์ร่วมกัน โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมไม่มีความประสงค์จะดำเนินการตามข้อตกลงต่อไปก็สามารถที่จะยกเลิกข้อตกลงนั้นได้

### 3.4 หุ้นส่วน (Partnership)

ความร่วมมือในรูปแบบหุ้นส่วนถือว่าเป็นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่สุด โดยความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวอาจเป็นการขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ หรือกำลังคน เป็นต้น

ลักษณะเด่นของความร่วมมือในรูปแบบหุ้นส่วน คือ ไม่มีความผูกพันทางกฎหมาย โดยความร่วมมือจะอยู่ในระดับดีแค่ไหนนั้น จะแปรผันไปตามระดับความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระดับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น ดังนั้นความร่วมมือแบบหุ้นส่วนจึงมีลักษณะที่ไม่ถาวร ขาดความมั่นคงและต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงได้เมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

ในประเทศไทย ประเด็นเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกล่าวได้ว่า ยิ่งรูปแบบความร่วมมือมีระเบียบขั้นตอนที่ยุ่งยากและซับซ้อนเท่าใด การจัดตั้งความร่วมมือยิ่งมีความยากมากตามไปด้วย โดยสังเกตได้จากรูปแบบสหการที่มีกำหนดมาตั้งแต่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสหการได้ จนถึงปัจจุบันสามารถกล่าวได้ว่า ความร่วมมือในรูปแบบสหการนี้ยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย มีเฉพาะรูปแบบความร่วมมือที่มีลักษณะใกล้เคียง ได้แก่ การที่รัฐบาลกลางได้เข้าไปช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและงบประมาณ ดังเช่นปรากฏตามการจัดการปัญหาขยะในจังหวัดภูเก็ต ซึ่งมีหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง เช่น กระทรวง

วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม<sup>3</sup> และกรมโยธาธิการของกระทรวงมหาดไทย ได้ให้การสนับสนุนด้านวิชาการและการเงิน เพื่อก่อสร้างสถานที่กำจัดขยะ ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย<sup>4</sup> และกรณีที่ราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปมีส่วนกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกัน เช่น กรณีที่อำเภอพระนครศรีอยุธยาซึ่งได้ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ในการร่วมกันจัดตั้งศูนย์วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น และมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ดำเนินการจัดตั้งเป็นศูนย์ มิ่งบประมาณในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ จะเห็นได้ว่ารูปแบบของความร่วมมือที่มีความเป็นทางการต่ำกว่ามีจำนวนความร่วมมือมากกว่า อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือในรูปแบบใดก็ตาม เป้าหมายหลักของความร่วมมือล้วนตั้งอยู่บนความต้องการในการจัดบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นเดียวไม่สามารถดำเนินการได้นั่นเอง

#### 4. สหการ: องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า คำว่า “องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” แตกต่างจากคำว่า “ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เนื่องจากคำหลังนั้นมีความหมายครอบคลุมทั้งความร่วมมือในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการและความร่วมมือในรูปแบบที่เป็นทางการ ในขณะที่คำแรกนั้นความหมายจะแคบมากกว่า กล่าวคือ หมายเฉพาะความร่วมมือในรูปแบบ

<sup>3</sup> ภายหลังการปฏิรูประบบราชการ และการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี”

<sup>4</sup> โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน นรนิติ เศรษฐบุตร, ปธาน สุวรรณมงคล และสมคิด เลิศไพฑูรย์, ความร่วมมือในการบริหารท้องถิ่นในประเทศไทย (โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น เรื่องการเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น), ส่วนที่ 3.

ที่เป็นทางการและตั้งอยู่บนฐานของกฎหมาย ซึ่งในประเทศไทยนั้น ความร่วมมือที่ถือได้ว่ามีลักษณะและรูปแบบดังกล่าว ได้แก่ “สหการ” ทั้งนี้ สาระสำคัญของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสหการประกอบด้วย

- (1) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมอาจมีพื้นที่ติดกันหรือไม่ก็ได้ แต่เนื่องจากลักษณะของภารกิจเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้มีความจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกันต้องร่วมมือกันและอาจเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับที่เท่ากันหรือต่างกันได้
- (2) องค์กรมีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถทำนิติกรรมได้ มีทรัพย์สินเป็นของตนเอง และสามารถออกกฎระเบียบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ปฏิบัติ เพื่อให้ประชาชน หรือหน่วยงานที่เข้ารับบริการปฏิบัติตาม
- (3) จำนวนภารกิจที่รับผิดชอบอาจมีเพียงอย่างเดียวหรือหลายอย่างก็ได้ กรณีที่มีหลายอย่าง โดยทั่วไปจะเป็นภารกิจที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน และต้องอาศัยความต่อเนื่องในการปฏิบัติ
- (4) มีคณะกรรมการบริหารมาจากการแต่งตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง
- (5) มีความเป็นอิสระในการบริหารงานและการจัดการทางการเงิน แต่ไม่ถือว่ามีอิสระเด็ดขาดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการจัดตั้ง

## 5. ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

### 5.1 ประเทศฝรั่งเศส

ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส มีเทศบาลจำนวนกว่า 36,000 แห่ง ซึ่งในบรรดาเทศบาลที่มีเป็นจำนวนมากนั้น มีเทศบาลที่มีขนาดเล็ก ประชากรต่ำกว่า 2,000 คน เป็นจำนวนมาก ดังนั้น การรวมกลุ่มเพื่อจัดการบริการสาธารณะจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

โดยทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในหลายๆ กรณี เช่น การให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ให้ความสนับสนุนทางการเงิน ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่างๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในระดับของเทศบาลมีการร่วมมือกันในระหว่างเทศบาล เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีรูปแบบของความร่วมมืออยู่ 4 รูปแบบ คือ สหการ (syndicats) แคว้น (districts) ประชาคมเมือง (communaute urbaine) และประชาคมของเทศบาล (communaute de commune)<sup>5</sup>

#### (1) สหการ (syndicats)

สหการ เป็นการรวมกลุ่มกันของเทศบาล (commune) ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ สหการนับว่าเป็นรูปแบบการรวมกลุ่มความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล ปี ค.ศ. 1890 (พ.ศ. 2433) ได้กำหนดให้เทศบาลสามารถร่วมมือกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เช่น การเก็บขยะ การจ่ายน้ำ การจัดตั้ง

<sup>5</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544), น. 88-92.

และดำเนินงานสถานีบำบัดน้ำเสีย 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 กิจการน้ำประปา ไฟฟ้า การจัดเก็บขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล สาธารณูปโภค เป็นต้น ส่วนอีกประเภทหนึ่งได้แก่ สหการที่ดำเนินกิจการหลายอย่าง ซึ่งมีอยู่ประมาณ 2,286 แห่ง
- ลักษณะที่สอง สหการผสม (syndicats mixte) เป็นการร่วมมือกันข้ามไปสู่องค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด (Departments) หรือภาค (Regions) ซึ่ง สหการผสมที่เกิดขึ้นมีจำนวนประมาณ 542 แห่ง

ลักษณะสำคัญของโครงสร้างการดำเนินงานของสหการ คือ สหการจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเทศบาล และมีคณะกรรมการบริหารซึ่งมาจากผู้แทนของเทศบาลแต่ละแห่งที่เข้าร่วมสหการทำหน้าที่บริหารสหการ โดยเทศบาลแต่ละแห่งจะเลือกผู้แทนแห่งละ 2 คน ทั้งนี้ สหการมีรายรับแยกเป็นเงินที่เทศบาลต่างๆ จ่ายสมทบรายได้จากรัฟฟ์สิน อากาศค่าธรรมเนียม เงินกู้ และเงินอุดหนุนต่างๆ โดยสหการจะมีการประชุมกันอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน

## (2) แคว้น (districts)

แคว้น จัดตั้งขึ้นโดยรัฐกำหนด ลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1959 (พ.ศ. 2502) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เทศบาลในเขตชุมชนเมืองที่เจริญแล้วรวมตัวกับเทศบาลในเขตชนบทที่ยังไม่เจริญ แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาเมื่อรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1970 ใช้บังคับ ก็เปิดโอกาสให้เทศบาลที่อยู่ในเขตชนบทสามารถรวมตัวกันได้

แคว้นจัดตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งส่งผลให้มีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากสหการหลายประการ กล่าวคือ แม้ว่าแคว้นจะมีสภาพที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของเทศบาลที่รวมตัวกันเข้าเป็นแคว้น แต่จำนวนสมาชิกก็จะไม่เท่ากัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาล อำนาจหน้าที่ของแคว้นส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยแคว้นจะได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการในหลายๆ กิจกรรม เช่น รับผิดชอบเกี่ยวกับที่พักอาศัย หรือ ระบบดับเพลิง เป็นต้น นอกจากนี้ ข้อแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ แคว้นสามารถจัดเก็บภาษีได้เอง รวมทั้งสามารถเก็บค่าบริการจากบริการสาธารณะที่แคว้นเป็นผู้จัดทำด้วย

## (3) ประชาคมเมือง (communaute urbaine)

กฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) ได้จัดตั้งประชาคมเมืองขึ้นเพื่อจัดการกิจการของชุมชนขนาดใหญ่ ซึ่งชุมชนเหล่านั้นไม่สามารถรวมกลุ่มกันเป็นสหการหรือแคว้นได้ โดยกฎหมายได้กำหนดให้เมืองใหญ่ๆ 4 เมือง คือ Bordeaux, Lille, Lyon และ Strasbourg ต้องรวมกลุ่มกับเทศบาลอื่นๆ เป็นประชาคมเมืองได้ ซึ่งทำให้เกิดประชาคมเมืองอีก 5 แห่ง คือ Cherbourg, Dunderque, Le Mans, Montceau-Les-Mines และ Le Creusot et Brest

ประชาคมเมือง มีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยผลของกฎหมาย คือ การขนส่งมวลชน น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย กำจัดขยะมูลฝอย การจัด



ระบบการศึกษา การศึกษาระดับมัธยมศึกษา อำนาจหน้าที่ในด้านผังเมืองเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ ประชาคมเมืองยังอาจดำเนินกิจการอื่นตามที่เทศบาลสมาชิกมอบหมายให้ทำก็ได้

สำหรับการบริหารงานประชาคมเมืองนั้น ประชาคมเมืองบริหารงานโดยสภาและฝ่ายบริหาร โดยสภาประกอบด้วย ตัวแทนของเทศบาล มีจำนวนระหว่าง 50 ถึง 155 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาล ส่วนประธานสภาได้รับเลือกโดยสภาจากบรรดาสมาชิกสภา

ทั้งนี้ ประชาคมเมืองมีรายได้จากการเก็บภาษีจากประชาชนที่อยู่ในเขตประชาคมเมืองตั้งที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ที่ให้ประชาคมเมืองสามารถเรียกเก็บภาษีประกอบวิชาชีพแทนที่เทศบาลที่เป็นสมาชิกของประชาคมเมืองได้ และนอกจากนี้แล้วประชาคมเมืองยังมีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินอีกด้วย

#### (4) ประชาคมของเทศบาล (communaute de commune)

ประชาคมของเทศบาล ได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) โดยกฎหมายกำหนดให้เทศบาลในเขตชนบทสามารถรวมตัวกันเป็นประชาคมของเทศบาลได้ ทั้งนี้ ประชาคมของเทศบาลบริหารงานโดยสภาและประธานสภา โดยสมาชิกสภามาจากสมาชิกสภาของเทศบาลที่เข้าร่วมเป็นประชาคม โดยมีจำนวนที่ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละเทศบาลซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่าอย่างน้อยต้องมีตัวแทนจากเทศบาลแห่งละ 1 คน ที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของประชาคม และห้ามเทศบาลแต่ละแห่งมีตัวแทนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาประชาคม โดยมีประธานสภาจะทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของประชาคม

ประชาคมของเทศบาลมีหน้าที่ที่จะจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลที่เป็นสมาชิก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่อื่นๆ อีก เช่น ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบนโยบายด้านที่พักอาศัย ดูแลรักษาและก่อสร้างทาง

รวมทั้งก่อสร้างและดูแลรักษาสนามกีฬา สถานศึกษา ซึ่งอำนาจดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่ประชาคมของเทศบาลที่จะมีอิสระในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้หลายประเภท ส่วนรายได้ของประชาคมของเทศบาลนั้น มาจากภาษีประกอบวิชาชีพของประชากรในเขตเทศบาลทุกแห่งที่รวมกันเป็นประชาคมของเทศบาล

## 5.2 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 แห่ง<sup>6</sup> และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดที่มีระดับความเจริญและมีจำนวนประชากรตามที่กำหนดไว้ เช่น หากเทศบาลนครมีประชากรมากกว่า 500,000 คน ขึ้นไป ให้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็น Designated Cities หรือ กรณีที่มีประชากรเกินกว่า 300,000 คน และมีพื้นที่มากกว่า 100 ตารางกิโลเมตร จะมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็น Core Cities และการจัดตั้งเขตขึ้นในเมืองใหญ่ เช่น ไนเมฮานครโตเกียว เป็นต้น

การจัดองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีการกำหนดให้มีขึ้นครั้งแรกในสมัยเมจิ 21 ตามระเบียบว่าด้วยเทศบาล มาตรา 6 ซึ่งใช้สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันที่รู้จักในนามของ “อิจิบุจิมุคุมิอะอิ”<sup>7</sup> หรือ “สหการ” ในความหมายของไทย ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการตราเป็นกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเอง (Local Autonomous Law 1947) เพื่อวางระเบียบ

<sup>6</sup> ข้อมูลปี พ.ศ. 2545

<sup>7</sup> ในที่นี้จะขอเรียกว่า “สหการ” ตามความหมายของไทย

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

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการลดจำนวนลงของสหการ กระทรวงกิจการภายใน การปกครองตนเอง และไปรษณีย์<sup>8</sup> จึงได้เสนอรูปแบบใหม่ของการร่วมมือซึ่งมีความยืดหยุ่นขึ้น และให้ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบได้มากขึ้น โดยมีชื่อเรียกเป็นภาษาญี่ปุ่นว่า “โคอิอิเกรโคอิ”<sup>9</sup> ซึ่งกระทรวงกิจการภายในฯ เห็นว่าจะเป็นการร่วมมือที่สามารถดำเนินงานให้บริการสาธารณะได้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจที่กำลังดำเนินอยู่ในญี่ปุ่นขณะนี้

ลักษณะการบริหารงานของสหการในประเทศญี่ปุ่นโดยทั่วไปนั้น ก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอื่นทุกประการ กล่าวคือ มีการบริหารงานโดยใช้รูปแบบคณะกรรมการซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้งทางตรงหรือการแต่งตั้งก็ได้ นอกเหนือจากการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารขึ้นมาดูแลการบริหารงานของสหการแล้ว ยังมี

<sup>8</sup> กระทรวงหนึ่งในประเทศญี่ปุ่นที่มีหน้าที่ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คล้ายคลึงกับ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ของประเทศไทย

<sup>9</sup> เพื่อให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น ในที่นี้ผู้เขียนจึงขอเรียกว่า “สหการ” ตามความหมายที่ใช้และเป็นที่ยอมรับในประเทศไทย

การแต่งตั้งหรือเลือกตั้งสภา (แล้วแต่กรณี) เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการบริหารอีกด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นจะมีต้นกำเนิดและผ่านการพัฒนาการมายาวนาน หากแต่ในปัจจุบันรัฐบาลก็ได้มีนโยบายที่เน้นการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) มากกว่าการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งสภารับขึ้นมา

### 5.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า “เขตพิเศษ” (special district) หรือ สหการ ในความหมายของไทย<sup>10</sup> ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่มีจำนวนมากที่สุดในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เขตพิเศษที่มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับการศึกษา ซึ่งมีประมาณครึ่งหนึ่งของเขตพิเศษทั้งหมดที่มีอยู่ในสหรัฐอเมริกา

เขตพิเศษของสหรัฐอเมริกานั้น มีองค์ประกอบ คือ

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

<sup>10</sup> ในที่นี้ เพื่อที่จะไม่ก่อให้เกิดความสับสนในการทำความเข้าใจ ผู้เขียนจะขอเรียกว่า “เขตพิเศษ” เนื่องจากเป็นความหมายที่เป็นที่รับรู้โดยทั่วไปอยู่แล้ว มากกว่าการเรียกว่า สหการ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความสับสนต่อการทำความเข้าใจได้



(4) มีคณะกรรมการบริหารและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง

ทั้งนี้ เขตพิเศษ จะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามภารกิจที่จัดทำ เช่น school district ก็จะจัดทำเกี่ยวกับการศึกษา water district ก็จะจัดทำเกี่ยวกับเรื่องน้ำ ประปา และ park district ก็จะจัดทำเกี่ยวกับสวนสาธารณะ เป็นต้น

เขตพิเศษของสหรัฐอเมริกา จะมีอยู่ทั่วไปทุกมลรัฐ (state) โดยอย่างน้อย ในมลรัฐหนึ่งจะต้องมีเขตพิเศษอย่างน้อยหนึ่งเขต และในบางมลรัฐอาจจะมี เขตพิเศษอยู่ทับซ้อนบนพื้นที่เดียวกันได้ แต่จะจัดทำกิจการคนละประเภทกัน ทั้งนี้ เขตพิเศษในสหรัฐนี้มีเฉพาะแบบผสมเท่านั้น ไม่ปรากฏว่ามีเขตพิเศษเฉพาะรูปแบบ การปกครองท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งแต่อย่างใด กล่าวคือ เขตพิเศษอาจจะเกิด จากความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลเมือง (municipalities) กับเทศบาลเมือง หรือเทศบาลเมืองกับเทศบาลที่เรียกว่าทาวน์ (town)

## 6. ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

หากจะกล่าวถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติจะเห็นว่า ลักษณะความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีทั้งรูปแบบที่เป็นความร่วมมืออย่างเป็นทางการ และ ความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ กล่าวคือ ในส่วนของความร่วมมืออย่างเป็นทางการนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายท้องถิ่นโดยตรงทั้งในส่วนของกฎหมายเทศบาล กฎหมายกรุงเทพมหานคร และ กฎหมายเมืองพัทยา และในส่วนของความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการนั้น ก็ได้ปรากฏในรูปของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้ง สมาคม หรือสันนิบาตต่างๆ อาทิเช่น สันนิบาตเทศบาล สมาคมองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ทั้งนี้ รายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ผู้เขียนจะได้อธิบายเป็นลำดับ คือ ประการที่หนึ่ง ความเป็นมาของสหการในประเทศไทย และ ประการที่สอง รูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งในประเด็นหลังนี้จะอธิบายทั้งในส่วนของความร่วมมืออย่างเป็นทางการ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายท้องถิ่น และความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ โดยในแต่ละส่วนมีรายละเอียด ดังนี้

## 6.1 ความเป็นมาของสหการในประเทศไทย

คำว่า “สหการ” นั้นไม่ใช่สิ่งใหม่สำหรับประเทศไทย กล่าวได้ว่าสหการมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานพอๆ กับการเริ่มต้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยก็ว่าได้ โดยคำว่าสหการเริ่มปรากฏครั้งแรกในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 หากแต่ในกฎหมายฉบับดังกล่าวเรียกความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เฉพาะเทศบาล) ว่า “สหเทศบาล” ซึ่งมีความหมายว่าเป็นความร่วมมือกันระหว่างเทศบาล

ทั้งนี้ ในหมวดที่ 4 ว่าด้วย “สหเทศบาล” ของกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติเอาไว้ว่า<sup>11</sup>

**“มาตรา 58** ถ้ามีกิจการบางประเภทซึ่งแต่ลำพังเทศบาลเดียวไม่สามารถจะทำได้ ก็ให้จัดตั้งองค์การขึ้นเป็นพิเศษสำหรับกิจการนั้นๆ มีสภาพเป็นทบวงการเมืองเรียกว่าสหเทศบาล มีเจ้าหน้าที่ประกอบด้วยผู้แทนของบรรดาเทศบาลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

การตั้งสหเทศบาล จะทำได้ก็แต่โดยบทพระราชบัญญัติซึ่งจะได้กำหนดนามระเบียบการ และอำนาจหน้าที่ไว้ด้วย”

<sup>11</sup> โปรดดูรายละเอียดใน หม่อมเจ้าสกลวรรณการ วรวรรณ และพระยาสุนทรพิพิธ, สากลเทศบาล (ฉบับพิมพ์ครั้งที่สองโดยสมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย ที่จัดพิมพ์ตามต้นฉบับพิมพ์ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2478) (กรุงเทพฯ: สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย, 2547), น. 245.

**“มาตรา 59** สหเทศบาลอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสำหรับกิจการ อันจะพึงกระทำ และอาจกู้เงินได้เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐบาลแล้ว”

สหการ ที่เป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลนั้น ได้รับการบัญญัติใน กฎหมายเทศบาลเรื่อยมาแม้ภายหลังจากการแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด มาจนถึงการปรับปรุงครั้งล่าสุด คือ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ที่ได้กำหนดในบทที่ 4 มาตรา 58 ว่าด้วยเรื่อง “สหการ” ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

**“มาตรา 58** ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่ สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็น องค์กรขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย

การจัดตั้งสหการจะทำได้โดยก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะ กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้

การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัด ทรัพย์สินไว้ด้วย”

**“มาตรา 59** สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้ ภายใต้อำนาจมาตรา 66 (5) หรือ (6)”

อย่างไรก็ดีสหการในประเทศไทยก็ยังไม่เป็นที่รู้จักและรับรู้โดยทั่วไปมากนัก เนื่องจากความร่วมมือในรูปแบบดังกล่าวมิได้มีการนำมาปฏิบัติอย่างจริงจังและ แพร่หลาย โดยจะเห็นว่ามีเพียงการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการเท่านั้น ซึ่ง สาเหตุประการหนึ่งของปรากฏการณ์ดังกล่าว เกิดจากการที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีความเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลาในแง่ของการเกิด และการพัฒนาการซึ่งส่งผลให้เกิดความเคลื่อนไหวในโครงสร้างและรูปแบบ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา

## 6.2 รูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

### (1) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในรูปแบบ “สหการ” นั้น ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายตั้งแต่แรกเริ่มของการมีกฎหมายท้องถิ่น นั่นคือ กฎหมายเทศบาล อย่างไรก็ตามก็มิได้ปรากฏความต่อเนื่องหรือความแพร่หลายในการจัดตั้งสหการแต่อย่างใด อันเนื่องมาจากการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีพลวัตหรือความเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลาและค่อนข้างสูง กระนั้นก็ตาม แนวคิดว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย เนื่องจากเกิดแนวคิดที่ว่า “ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น” จะทำให้การจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันจะถือว่าเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

ดังจะเห็นได้ว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในรูปแบบของ “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 และมี





คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง อยู่ด้วย การจัดตั้งสหการจะทำได้โดยก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะกำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้ การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการ จัดทรัพย์สินไว้ด้วย”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้ให้อำนาจจัดตั้งสหการไว้ในมาตรา 95 ว่า<sup>12</sup>

“ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นได้โดยจัดตั้งเป็น องค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี การจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินการ เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย”

และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสหการไว้ในมาตรา 69 ว่า<sup>13</sup>

“เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งองค์กรขึ้นเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้ การจัดตั้งสหการจะทำได้โดยตราเป็นพระราช-

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 95

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 69

*กฤษฎีกา โดยระบุชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีการบริหารและการดำเนินการไว้ และเมืองจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุวิธีจัดการทรัพย์สินด้วย”*

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า กฎหมายได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สามารถร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน โดยการจัดตั้งเป็นองค์กรที่เรียกว่า “สหการ” โดยที่เทศบาลจะต้องร่วมมือกับเทศบาลเท่านั้น ในขณะที่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาสามารถร่วมมือกับหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน โดยการจัดตั้งเป็นองค์กรเรียกว่า “สหการ” ดังนั้น “สหการ” ในประเทศไทยจึงมีความหมายที่ครอบคลุมเกี่ยวกับ **“การร่วมมือระหว่างท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และหมายความรวมถึง การร่วมมือกันของท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้วย”**

เนื่องจากขบข้ายความหมายดังกล่าว จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าสหการในประเทศไทยมีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ **รูปแบบที่หนึ่ง** คือ สหการเฉพาะเทศบาล หมายถึง สหการอันเกิดจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งจะเป็นการร่วมกันจัดตั้งสหการระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นเฉพาะรูปแบบเทศบาลเท่านั้น โดยอาจจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลรูปแบบใดๆ ก็ได้ เช่น การร่วมมือระหว่างเทศบาลนครกับเทศบาลนคร หรือระหว่างเทศบาลนครกับเทศบาลเมือง หรือระหว่างเทศบาลเมืองกับเทศบาลตำบล หรือระหว่างเทศบาลตำบลด้วยกัน เป็นต้น และ**รูปแบบที่สอง** คือ สหการผสม หมายถึง สหการอันเกิดจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 รวมทั้งสหการอันเกิดจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายมิได้บังคับไว้ว่าจะต้องเป็นการร่วมมือกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีรูปแบบเหมือนกันดังเช่นสหการของเทศบาล โดยที่

กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาสามารถร่วมมือกับท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ได้

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสโดยการกำหนดให้มีการจัดตั้ง “สหการ” ซึ่งเป็นรูปแบบขององค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการได้หากแต่ว่าในปัจจุบันก็ยังมีได้มีการรวมกลุ่มดำเนินการเพื่อจัดตั้ง “สหการ” ในประเทศไทยแต่ประการใด ซึ่งสาเหตุอาจสืบเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเคยชินและมักจะจัดบริการสาธารณะด้วยตนเอง โดยถ้ามีการจัดตั้งสหการขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะต้องมอบอำนาจบางส่วนของตนให้แก่สหการ ซึ่งจะทำให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดน้อยลง อันไม่เป็นที่พึงประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย<sup>14</sup> ดังนั้น การพิจารณาศึกษาเรื่องสหการตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นการพิจารณาจากตัวบทกฎหมาย ไม่ได้พิจารณาจากสหการที่มีอยู่จริงในประเทศไทย เพราะในปัจจุบันไม่มีสหการในลักษณะขององค์กรตามบทบัญญัติของกฎหมายเกิดขึ้นมาเลย

อย่างไรก็ดี หากเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับอื่นๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และพระราชบัญญัติเมืองพัทยา ซึ่งไม่ได้ระบุชัดเจนถึงการจัดตั้งสหการดังปรากฏในพระราชบัญญัติเทศบาลข้างต้น หากแต่เป็นการกำหนดกว้าง ๆ ให้สามารถดำเนินการร่วมกับองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อกระทำกิจกรรมร่วมกันได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำ และเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ในขณะที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.

<sup>14</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ.” ใน รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), น. 59.

2540 และพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนกรุงเทพมหานครไม่ได้กำหนดให้มีการร่วมมือในรูปแบบที่เข้าข่ายการตั้งองค์กรความร่วมมือแต่อย่างไร

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความแตกต่างกันของเนื้อหาเกี่ยวกับการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมดังนี้

ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการจัดตั้งสหการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบสามารถร่วมมือกันดำเนินการได้ ดังปรากฏตามมาตรา 21 วรรค 2 “ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจเรียกร้องให้รัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณีดำเนินการแทนได้”

จะสังเกตเห็นว่าการบัญญัติให้ส่วนดังกล่าวเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายที่มีลักษณะแยกกันให้ประสานไปในแนวทางเดียวกันและสร้างช่องทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ และสามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ตารางที่ 1 แสดงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมาย	สหการ	การจัดตั้งบริษัท	การทำสัญญาจัดจ้างจากภายนอก	รูปแบบอื่นๆ ของความร่วมมือ
พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	-	-	-	x
พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496	x	x	-	-
พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	x	-	-	x
พ.ร.บ.ระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528	-	x	x	x
พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2543	x	x	x	x
พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	x (อบจ.)	-	-	x (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ)

ที่มา: นรนิติ เศรษฐบุตร, ปธาน สุวรรณมงคล และสมคิด เลิศไพฑูรย์, ความร่วมมือในการบริหารท้องถิ่นในประเทศไทย (โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่นเรื่องการพัฒนาเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น), ส่วนที่ 3 หน้า 10

## (2) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการ

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการมักเป็นการรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการในหลายลักษณะ ทั้งที่เคยมีการรวมตัวกันมานานและพยายามที่จะรวมตัว อาทิเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมตัวกันเป็นสมาพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย แต่ในปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย เทศบาล รวม

ตัวกันเป็นสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีการก่อตั้งเป็นชมรมหรือสหพันธ์ อบต. ในแต่ละจังหวัด และให้รวมตัวกันเป็นสหพันธ์ อบต. แห่งประเทศไทย และในปัจจุบันเปลี่ยนเป็นสมาคม อบต. แห่งประเทศไทย

ในปัจจุบัน องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการนั้น มีอยู่ด้วยกันหลายองค์กร ได้แก่

## 2.1 สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย (อบต.) เกิดขึ้นมาจากการประชุมเครือข่าย อบต. เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 โดยผู้แทน อบต. ได้มีมติมอบหมายให้คณะผู้แทนกลุ่มหนึ่ง เริ่มจัดตั้งสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ให้สมาคมฯ ทำหน้าที่หลัก 6 ประการ คือ

- ส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกของสมาคมฯ
- ส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ องค์กรชุมชน องค์กรภาครัฐวิสาหกิจ และองค์กรของรัฐทุกระดับทุกประเภท
- ส่งเสริมความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ
- ส่งเสริมการพัฒนาระบบการเมืองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพ การบริหารจัดการ และการจัดบริหาร สาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล

- เป็นองค์กรตัวแทนของ อบต. ทั่วประเทศในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกับรัฐบาล รัฐสภา และองค์กรทางการเมืองในระดับชาติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมายระเบียบ ฯลฯ ว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบัน สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย 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

## 2.2 สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

สมาคมสันนิบาตเทศบาล เป็นความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน คือ เริ่มจัดตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502<sup>15</sup> โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคือ

- ศึกษาค้นคว้าเผยแพร่ทางวิชาการ หรือกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์แก่เทศบาล
- ส่งเสริมความสามัคคีและช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก
- ให้สมาชิกได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ซึ่งกันและกัน

<sup>15</sup> ไกรวิทย์ พวงงาม, “ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย,” ใน วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2547), น. 66.

- ส่งเสริมสวัสดิภาพและสมรรถนะของพนักงานเทศบาล
- จัดให้มีการฝึกอบรมพนักงานเทศบาล
- เสนอความคิดเห็นของสันนิบาตเทศบาลฯต่อรัฐบาลผ่านกระทรวงมหาดไทย
- ร่วมกับองค์การระหว่างประเทศในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- ไม่เกี่ยวกับการเมือง

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะเห็นว่า เป็นการส่งเสริมการบริหารงานของเทศบาลให้เจริญก้าวหน้าโดยอาศัยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และได้มีการร่วมมือกันดำเนินงานระหว่างเทศบาล ตลอดจนส่งเสริมประสิทธิภาพของพนักงานเทศบาลให้ดียิ่งขึ้น

### 2.3 สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย

สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง คือ เพื่อเสริมสร้างความสามัคคีระหว่างพนักงานเทศบาลทั่วราชอาณาจักรให้เกิดความรักและความร่วมมือในการพัฒนาพนักงานเทศบาลและอาชีพให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นและส่งเสริมให้สมาชิกได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นความรู้และประสบการณ์ซึ่งกันและกัน

### 2.4 เว็บไซต์กลุ่มเพื่อนพนักงานส่วนตำบล

เว็บไซต์กลุ่มเพื่อนพนักงานส่วนตำบล เกิดขึ้นจากความต้องการของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่กลุ่มหนึ่งเพื่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเกิดจากการมีมติอย่างหนึ่งอย่างใดของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลระบบการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลทั่วประเทศเพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ในการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยวัตถุประสงค์





หลักของกลุ่มดังกล่าวนี้ ประกอบด้วย

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

อย่างไรก็ดี ตลอดเกือบ 2 ปีที่ผ่านมา นับแต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ การรายงานผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับพนักงานส่วนตำบลกลับมีความล่าช้า ไม่สามารถสนองต่อความต้องการของพนักงานส่วนตำบลได้อย่างเพียงพอ มีประสิทธิภาพและรวดเร็วได้

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น เป็นตัวอย่างของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งโดยมากมักเป็นการรวมกลุ่มขององค์กรประเภทเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มดังกล่าวมิใช่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อจัดบริการสาธารณะและตั้งอยู่บนฐานของกฎหมายแต่อย่างใด

## 7. ปัญหาอุปสรรคของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับในต่างประเทศ ประเด็นที่เป็นที่ถกเถียงอย่างกว้างขวางถึงปัญหาอุปสรรคของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารงาน การมีส่วนร่วมขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์กรความร่วมมือในการดำเนินกิจการต่างๆ หากแต่ในประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะมีความร่วมมือกันอย่างไม่เป็นทางการเกิดขึ้นมากมาย แต่องค์กรความร่วมมือในรูปแบบที่เป็นทางการนั้น อาจกล่าวได้ว่ายังไม่เคยเกิดขึ้น ดังนั้น ผู้เขียนจะอธิบายสรุปปัญหาในการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### **ประการแรก** นโยบายของรัฐบาลที่ขาดความชัดเจน

เป็นที่ทราบกันดีว่านโยบายของรัฐบาลในเรื่องการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้นได้รับความสนใจในระดับที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายในด้านอื่นๆ การปฏิบัติราชการของรัฐบาลที่มีนโยบายที่ไม่กระทบต่อท้องถิ่นน่าจะเป็นทางที่ดีในการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล แม้ว่ารัฐบาลในระยะหลังจะเริ่มให้ความสำคัญถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจอันเนื่องมาจากข้อจำกัดของรัฐบาลเอง แต่เป็นเพียงการถ่ายโอนอำนาจ บทบาทภารกิจให้เท่านั้น หากแต่ปราศจากซึ่งแนวทางเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### **ประการที่สอง** การขาดการสนับสนุนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ในอดีตที่ผ่านมากรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกจำกัดบทบาท ตลอดจนงานบริหารงานต่างๆ ถูกควบคุมจากหน่วยงานราชการอย่างใกล้ชิด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในการกำหนดนโยบายหรือแผนงานในการปฏิบัติงาน และเนื่องจากภารกิจในพื้นที่ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยรัฐบาล จึงทำให้ประชาชนไม่ทราบถึงบทบาทและความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันแม้หน้าที่ในการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปลี่ยนมาอยู่ภายใต้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นกรมใหม่ที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนและส่งเสริม ตลอดจนการปรับปรุง

การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติแล้วหากพิจารณาในเรื่องการสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่มีความเห็นอย่างเห็นเป็นรูปธรรมแต่ประการใด

### **ประการที่สาม** การขาดความรู้ความเข้าใจของนักการเมืองท้องถิ่น

เมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ในฐานะของผู้บริหารท้องถิ่นที่ดีจำเป็นต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีความคิดริเริ่ม มีวิสัยทัศน์ในการค้นหาแนวทางเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งความคิดริเริ่มเหล่านั้นคือความสามารถในการประเมินศักยภาพของท้องถิ่นที่ตนเองรับผิดชอบ ซึ่งเมื่อเห็นว่าภารกิจบางประการจะเป็นภาระแก่ท้องถิ่นหากดำเนินการเพียงลำพัง การแสวงหาความช่วยเหลือจากภายนอกจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญหากแต่นักการเมืองผู้บริหารหลายท่านยังยึดติดกับกรอบความคิดเดิมที่จัดบริการโดยลำพัง ทำให้คุณภาพที่ออกมาไม่ดีเท่าที่ควรและไม่สามารถดำเนินงานที่ต้องใช้งบประมาณสูงได้

**ประการที่สี่** สภาพการแข่งขันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาความขัดแย้งภายใน

การแข่งขันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีพื้นฐานมาจากความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในพื้นที่ ได้แก่ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีผู้บริหารที่มาจากต่างพรรคการเมืองกัน ทำให้มีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันและมีแนวโน้มที่จะไม่ร่วมมือกัน สำหรับในประเด็นความขัดแย้งภายใน ได้แก่ กรณีที่ผู้บริหารและสมาชิกสภามาจากต่างพรรคการเมือง ซึ่งกรณีของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเป็นอันดับแรก แต่ปัญหาจะเกิดขึ้นเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นต้องการที่จะร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแต่สมาชิกสภาท้องถิ่นฝ่ายค้านคัดค้านความคิดริเริ่มดังกล่าว

### ประการที่ห้า บทบาทภาคประชาชน

ในปัจจุบันประชาชนในท้องถิ่นยังไม่ตระหนักถึงบทบาทของตนเองในการมีส่วนร่วมต่อการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสอดคล้องกันความต้องการ ทั้งนี้ ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่เข้าใจถึงบทบาทของตนเอง ดังนั้น ประชาชนจึงแทบจะไม่ได้มีส่วนร่วมคิดร่วมจัดการบริหารท้องถิ่นเลย แต่หากประชาชนเข้าใจถึงบทบาทของตนเองแล้ว ก็จะเป็นแรงผลักดันต่อผู้บริหารท้องถิ่นที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น

## 8. แนวโน้มของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าปัญหาอุปสรรคที่ขัดขวางต่อการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีมากมายก็ตาม แต่ในอนาคตแนวโน้มของการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือในประเทศไทยก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้แต่อย่างไร ในทางกลับกันหากพิจารณาจากปัจจัยในหลายๆ ประการแล้ว การเกิดขึ้นขององค์กรความร่วมมือดังที่เราเรารู้จักกันในนามของสหการนั้นมีความเป็นไปได้สูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับในอดีตที่ผ่านมา เนื่องมาจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี พ.ศ. 2549 ทำให้รัฐบาลเน้นการตรวจสอบถึงการใช้จ่ายงบประมาณว่ามีความคุ้มค่าและสามารถจัดบริการสาธารณะได้มากน้อยเพียงใด และมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดด้วย

ขณะเดียวกันในประเด็นของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ได้มีการอุดช่องว่างที่เกิดขึ้นระหว่างกฎหมายเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมมือกันได้มากขึ้น ทั้งนี้ หากพิจารณถึงปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นที่ทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการจัดเก็บและการกำจัดขยะมูลฝอยซึ่งมีผลต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรงเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้ประชาชนในพื้นที่ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมต่อการบริหารจัดการ มิเช่นนั้นสภาพความเป็นอยู่ของตนเมื่อเปรียบเทียบกับท้องถิ่นข้างเคียงแล้วจะมีระดับที่ต่ำกว่า ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นๆ แน่นนอน

อย่างไรก็ดี องค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นนั้น เป็นเสมือนกับช่องทางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพแก่ประชาชน ปัญหาของการไม่เกิดขึ้นไม่ได้อยู่ที่กฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวย หากแต่อยู่ที่ความตั้งใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการหรือไม่เท่านั้น

## 9. เอกสารอ่านเพิ่มเติม

- โกวิท พงงาม. “ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า. ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2547).
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544.
- นรนิติ เศรษฐบุตร, ปธาน สุวรรณมงคล และสมคิด เลิศไพฑูรย์. ความร่วมมือในการบริหารท้องถิ่นในประเทศไทย (โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่นเรื่องการเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น), ส่วนที่ 3 หน้า 10.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “การรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ,” **รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.

สารานุกรม

การปกครองท้องถิ่นไทย



สถาบันพระปกเกล้า

KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์สัมพันธ์ 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน  
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000  
โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2968-9144

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