

## กฎต้นแบบว่าด้วยรูปแบบสหการ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### Model Regulation on the Cooperation of Local Government

#### In Providing Service for Public interest

อภิชาติ เสียงล้ำ<sup>1\*</sup>

Apichat Sienglum<sup>1\*</sup>

Received: 15 August 2021

Revised: 25 September 2021

Accepted: 4 October 2021

#### บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ วิธีวิทยาการวิจัยที่ใช้ในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล คือ การวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็น ผลการวิจัยพบว่า การจะให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการบริการสาธารณะนั้นจะต้องจัดตั้งองค์กรเรียกว่า ‘สหการ’ โดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการรองรับ และมีโครงสร้างกฎหมายว่าด้วย องค์การสหการประกอบด้วย คณะกรรมการสภาองค์การสหการ คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ ผู้ว่าราชการองค์การสหการ ผู้ปฏิบัติงาน โครงสร้างองค์การสหการ และประเภทบริการสาธารณะที่ให้บริการ การวิจัยเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ให้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งองค์การสหการได้ และเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อให้เทศบาลสามารถร่วมกับหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนจัดตั้งองค์การสหการได้ เพื่อเป็นฐานอำนาจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสหการ เป็นองค์กรความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการให้บริการสาธารณะ

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาเอก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

<sup>1</sup> Ph.D. student, Faculty of Law, Sripatum University

\* Corresponding e-mail: armmuk@hotmail.com

**คำสำคัญ:** สหการ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, บริการสาธารณะ, ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กฎหมายต้นแบบ.

### Abstract

The objective of the research is to set up a model regulation on the cooperation of local government for the services for the public benefit. Research methodology to collect and analyze data is Qualitative research consisting of Documentary research; In- depth interview; Participatory Design, Co- Design; and Hearing. The research found out that to achieve cooperation among local government for managing public facility service to establish cooperation organization named ‘Sahakarn’ must have Royal Decree for the establishment to support with the structure of the Royal Decree consisting of Council of Sahakarn; Committee to control the administration of Sahakarn; Governor of Sahakarn; workers of Sahakarn: Structure of Sahakarn; and Types of public service provided. The research recommends amending the Provincial Administrative Organization Act, BE 2540, the Tambon Council and Sub-District Administrative Organization Act, B.E. 2537 which have no provision to establish a Sahakarn, Additional provisions in the Municipality Act B.E. 2496 providing authority to enact Royal Decrees for the establishment of Sahakarn to be an organization for the cooperation among local government.

**Keyword:** Sahakarn, local Government, public service, Cooperative local Organization, model regulation

### บทนำ

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือการบริหารราชการส่วนกลางตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) ส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจ (Decentralization) และส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ผู้บริหารปกครองมาจากการเลือกตั้ง และกำกับดูแลโดยส่วนกลาง จึงมีความแตกต่างจากการปกครองส่วนกลาง ที่ได้แบ่งอำนาจหน้าที่ในการปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค การบริหารปกครองไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะอยู่ภายใต้งบประมาณแผ่นดินเดียวกัน ที่มาจากรายได้ของภาครัฐจัดเก็บจากภาษีต่าง ๆ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะมาจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้าย รวมทั้งค่าธรรมเนียมการอนุมัติและอนุญาต และค่าปรับจากการฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะนารายได้ทั้งหมดนั้นให้กับส่วนกลาง โดยกฎหมายกำหนดให้ส่วนกลางแบ่งส่วนที่เป็นเงินได้นั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 เป็นงบประมาณสำหรับการบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น

เงินงบประมาณแผ่นดินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะใช้ ในการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะจึงขึ้นอยู่กับเงินได้ของท้องถิ่นนั้น ซึ่งเงินได้ของท้องถิ่นจะสัมพันธ์กับความเจริญของท้องถิ่น หากท้องถิ่นใดมีกิจการและมีการประกอบการต่าง ๆ จำนวนมาก เช่น โรงงานอุตสาหกรรม สถานบริการ ร้านค้า หรือประชาชนที่มีเงินได้มาก ย่อมหมายความว่าท้องถิ่นจะสามารถจัดเก็บภาษี ได้มากตามไปด้วย แต่อย่างไรก็ตามขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้จากภาษีนั้น ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมี 5 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไปมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา มีไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับความเจริญของท้องถิ่นและกิจการที่มีอยู่ในท้องถิ่นนั้น แต่มีสิ่งหนึ่งที่มีเท่าเทียมกันคือการให้บริการสาธารณะ (Public Service) แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยยึดเอาคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเกณฑ์

บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมในหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องดำเนินการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม เพื่อเอื้ออำนวยต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในชุมชน เพราะฉะนั้น การให้บริการสาธารณะจึงเป็นความจำเป็นพื้นฐานของประชาชนแต่ละพื้นที่ ไม่ว่าจะในพื้นที่การปกครองในรูปแบบพิเศษ หรือรูปแบบทั่วไปรวมใน 5 รูปแบบนี้ ความต้องการและความจำเป็นจะมีเท่าเทียมกัน เพียงแต่การจัดให้มีการจัดบริการสาธารณะเหล่านั้นไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ เนื่องจากเงินงบประมาณที่มีอยู่นั้น มีความแตกต่างกัน

จากสภาพการณ์ดังกล่าวจึงทำให้การวิจัยเห็นว่า ในบางครั้งการให้บริการสาธารณะนั้น นอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดินแล้ว ยังต้องมีทางด้านเทคโนโลยีที่เหมาะสม ซึ่งโดยลักษณะของรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศักยภาพในการที่จะมีขีดความสามารถจัดทำบริการสาธารณะย่อมมีไม่เท่าเทียมกันในขณะที่ยังคงต้องจัดทำบริการสาธารณะเหมือนกัน จึงเป็นปัญหาว่าจะทำอย่างไรที่จะทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่

มีศักยภาพมากกว่าหรือเพื่อร่วมกันเพิ่มศักยภาพที่จะให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันได้ โดยเฉพาะบริการสาธารณะที่จำเป็นพื้นฐานในชีวิตประจำวัน ที่ประชาชนมีสิทธิจะได้รับตามรัฐธรรมนูญ แต่ด้วยข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้ประชาชนเสียโอกาสที่จะได้รับบริการสาธารณะ ดังนั้น การวิจัยจึงแนวคิดที่จะสร้างรูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะการร่วมมือจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการวิจัยได้นำเอารูปแบบความร่วมมือของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่มีรูปแบบ Syndicate, สหรัฐอเมริกา ที่มีรูปแบบ Special district และประเทศญี่ปุ่น ที่มีรูปแบบ Municipal Cooperative ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบแล้วพบว่า รูปแบบของต่างประเทศ เป็น Syndicate และรูปแบบความร่วมมือของไทยในอดีต คือ องค์การสหกรณ์ มาเป็นแนวทางในการจัดทำรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

รูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่การวิจัยเห็นว่ามีความเหมาะสม คือ องค์การสหกรณ์ ซึ่งกำหนดให้เป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน ซึ่งแนวคิดนี้เคยมีการดำเนินการมาแล้วในอดีต ที่แม้จะไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากบริบทการพัฒนา และจำนวนประชากรไม่สัมพันธ์กับกิจการที่จัดทำร่วมกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาล สามารถร่วมมือกันดำเนินการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบนี้ได้ ทำให้เทศบาลเมืองนนทบุรี

ร่วมมือกับเทศบาลนครกรุงเทพ (ในขณะนั้น) โดยการจัดตั้งเป็น “องค์การสหกรณ์” มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ในการจัดการรถยนต์โดยสารประจำทางร่วมกัน แต่ก็ได้ยกเลิกไปเนื่องจากขณะนั้นจำนวนประชากรยังมีน้อย และไม่นิยมเดินทางด้วยรถยนต์ ทำให้ไม่คุ้มต่อการลงทุนจึงยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2494 และต่อมาในปีพ.ศ. 2528 เทศบาลนครกรุงเทพได้ปรับรูปแบบองค์กรเป็นกรุงเทพมหานคร เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แนวทางความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะระหว่างเทศบาล จึงไม่มีการดำเนินการใด ๆ ในเวลาต่อมา

สำหรับในยุคปัจจุบัน ที่ประชาชนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ต่างก็มีความต้องการที่จะได้รับบริการสาธารณะที่ไม่แตกต่างกันมากนัก เพียงแต่ศักยภาพและความสามารถในการจัดบริการสาธารณะ ไม่สามารถดำเนินการได้ทุกด้าน โดยเฉพาะด้านการคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข และการจัดการขยะที่ดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพ จึงถือว่าเป็นความจำเป็นพื้นฐานในการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในท้องถิ่น แต่ด้วยปัญหาของข้อจำกัดด้านงบประมาณที่มี กับเทคโนโลยีที่ต้องใช้ ทำให้มีความจำเป็นที่จะร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน ในรูปแบบของการจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า สหกรณ์ เพื่อให้ร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งหากจะให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งองค์กรความร่วมมือได้นั้น จะต้องมิกฎหมายบัญญัติรองรับไว้ แต่ที่

เป็นปัญหาที่คือ หากพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 ฉบับ จะพบว่ามีเพียง 3 ฉบับ ที่มีบทบัญญัติให้ร่วมกันจัดตั้งองค์กรสหการได้ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ในมาตรา 58 บัญญัติว่า “ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์กรขึ้นที่เรียกว่า “สหการ” มีสภาพเป็นทบวง การเมืองและมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย”

วรรคสอง การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่ออำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานไว้ วรรคสาม การยุบสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย” และมาตรา 59 บัญญัติว่า “สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ใน มาตรา 95 บัญญัติว่าถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้งเป็นองค์กรเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี การจัดตั้งสหการจะกระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้

กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินงาน เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระเบียบจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มาตรา 69 บัญญัติว่า เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดตั้งองค์กรขึ้นเรียกว่าสหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้ อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้ วรรคสอง การจัดตั้งสหการจะทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีการบริการ และการดำเนินงานไว้ และเมื่อจะยุบเลิกสหการ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย” ซึ่งหมายถึงกฎหมายทั้งสามฉบับให้อำนาจในการร่วมจัดตั้งองค์กรสหการ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้

อย่างไรก็ตามลำพังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาไม่มีปัญหาหรือข้อจำกัดในการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะมีแหล่งจัดเก็บรายได้มาก แต่ที่จะเป็นปัญหาคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น เทศบาลหรือองค์กรบริหารส่วนตำบล ที่ยังคงมีข้อจำกัดทั้งด้านงบประมาณและเทคโนโลยีใหม่ ๆ จึงเป็นปัญหาของการจัดบริการสาธารณะบางด้านในระดับท้องถิ่น และหากจะพิจารณาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ก็พบว่าเป็นองค์กรที่ไม่มีพื้นที่ปกครอง และไม่มีประชาชนในท้องถิ่นในการดูแล ดังนั้น หากจะให้มีการจัดทำรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ในการร่วมให้บริการ

สาธารณะนั้น จึงต้องพิจารณาถึงรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะร่วมมือกันด้วย ทั้งนี้ อาจขยายความร่วมมือให้ไปถึงภาคเอกชนด้วย

ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือ ในกรณีที่จะให้มีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น หากเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เพื่อเพิ่มบทบัญญัติการร่วมมือในรูปแบบสหการ จึงจะสามารถดำเนินการได้ ตามแนวคิดคือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถร่วมมือกันจัดตั้งองค์การสหการ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันได้ ที่กล่าวมานี้จึงเป็นปัญหาของการวิจัยที่จะต้องหาคำตอบในรูปแบบความร่วมมือที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในท้องถิ่น

### วัตถุประสงค์

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อวิเคราะห์โครงสร้าง องค์ประกอบ ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การสหการ เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ

### กรอบแนวคิดของการวิจัย

ปัญหาของข้อจำกัดในการดำเนินการหลักด้านการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นปัญหาที่มีสาเหตุมาจากงบประมาณและเทคโนโลยีไม่เพียงพอ จึงทำให้ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพได้ การจัดให้มีองค์การที่เกิดจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะช่วยให้การใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยรูปแบบโครงสร้างของความร่วมมือในรูปแบบสหการนั้น มาจากการศึกษาทฤษฎีบริการสาธารณะ ทฤษฎี นิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน ทฤษฎี องค์การและการบริหาร ทฤษฎีอำนาจรัฐ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการมีส่วนร่วม หลักการตรวจสอบ หลักความรับผิดชอบ กฎหมายและแนวทางของต่างประเทศ สาธารณรัฐฝรั่งเศส, สหรัฐอเมริกา, และประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งการมีกฎหมายรองรับ จะทำให้ได้รูปแบบโครงสร้างองค์ประกอบความร่วมมือที่เหมาะสม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการตัดแบ่งภารกิจ และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะทั่วถึง ส่งผลให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนานำมาสู่ความเจริญของประเทศชาติ รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

### วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาและวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเพื่อมุ่งพิสูจน์ประเด็นตามกรอบแนวคิด และสมมติฐานการวิจัย โดยเริ่มจากการศึกษาและวิจัยถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักการ งานวิจัย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพการณ์แห่งปัญหาความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ และนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงได้กำหนดวิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology) เพื่อการเก็บรวบรวม และวิเคราะห์ ข้อมูลเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviewing) และการมีส่วนร่วม ออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) และเมื่อได้วิเคราะห์จนกระทั่งจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการแล้ว นำไปสู่การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2560) จากประชากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเอาข้อวิพากษ์ไปปรับปรุงแก้ไขคำตอบให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

### ผลการวิจัย

ผลของการวิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ประเภทนั้น มีอำนาจและหน้าที่เหมือนกัน ในด้านการให้บริการสาธารณะ แต่ศักยภาพขีดความสามารถ และการมีเทคโนโลยีสำหรับการจัดบริการสาธารณะบางประเภทนั้นมีข้อจำกัด และ

ไม่เหมือนกัน ซึ่งมีเพียงแค่ 3 ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาล ที่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งองค์การความร่วมมือในรูปแบบสหการ เพื่อจัดบริการสาธารณะได้ ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีบทบัญญัติให้ร่วมจัดตั้งองค์การสหการเพื่อบริการสาธารณะ ดังนั้น การวิจัยจึงได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในเรื่องการจัดตั้งองค์การสหการ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อขยายอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งองค์การความร่วมมือให้เพิ่มมากขึ้น จากการร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกันเอง โดยขยายให้รวมถึงเทศบาลด้วยกันเองกับเทศบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น หรือภาคเอกชน สำหรับองค์กรที่การวิจัย กำหนดให้เป็นองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะ นั้น การวิจัยกำหนดให้ใช้ชื่อว่า “องค์การสหการ” ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา มีโครงสร้างขององค์กรที่จะนำไปบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา ประกอบด้วย

### คณะกรรมการสภาองค์การสหการ

โครงสร้างประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน (กรณีความร่วมมือขององค์กรภายในจังหวัด) อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นประธาน(กรณีความร่วมมือระหว่างองค์กรหลายจังหวัด นายกองค การบริหาร ส่วนจังหวัด

นายกเทศมนตรีทุกเทศบาลที่ร่วมจัดตั้ง นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้ง ประธานสภาอุตสาหกรรม ประธานสภาหอการค้าในจังหวัด เป็นกรรมการ ประธานคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้ว่าการองค์การสหการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

### **อำนาจหน้าที่**

คณะกรรมการสภาองค์การสหการ มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษาการดำเนินโครงการบริการสาธารณะ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนินโครงการ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเทคโนโลยีและผู้เชี่ยวชาญสำหรับการดำเนินโครงการ พิจารณาให้ความเห็นชอบประเภทโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ พิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้ว่าการองค์การตามที่ประธานคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการเสนอ

### **คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ**

โครงสร้างองค์กรประกอบด้วย ประธานกรรมการแต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในกิจการขององค์กร คณะกรรมการโดยตำแหน่ง มาจากสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งองค์การ โดยการคัดเลือกกันเอง องค์กรละ 1 คน คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวข้องกับประเภทบริการสาธารณะ จำนวน 4 คน และไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นผู้ทรงคุณวุฒิของจังหวัด ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมจัดตั้งสหการ ปลัดองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งองค์การ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้ว่าการองค์การ เป็นเลขานุการโดยตำแหน่ง รองผู้ว่าการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการโดยตำแหน่ง

### **อำนาจหน้าที่**

คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการมีหน้าที่ในการ กำหนดนโยบายการจัดประเภทบริการสาธารณะ เสนอนโยบายการจัดประเภทบริการสาธารณะ แก่คณะกรรมการสภาองค์การ ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานบริการสาธารณะ อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงิน ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่างๆ เพื่อบริหารองค์การ ควบคุมดูแลการบริหารองค์การ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายนอก ในการบริหารจัดการองค์การ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และการคัดเลือกผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการ เสนอคณะกรรมการสภาองค์การสหการเห็นชอบ พิจารณารายงานการดำเนินโครงการบริการสาธารณะ เพื่อเสนอคณะกรรมการสภาองค์การสหการเพื่อทราบ พิจารณาผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการเพื่อพิจารณาต่อสัญญาแต่งตั้งผู้ว่าการองค์การ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสภาองค์การสหการให้ความเห็นชอบ

### **ผู้ว่าการองค์การสหการ**

ผู้ว่าการคือผู้บริหารองค์การสหการ มาจากการแต่งตั้ง จากการคัดเลือกของคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ โดยความเห็นชอบ

ของคณะกรรมการสภาองค์การสหการ ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับบริการสาธารณะประเภทที่ดำเนินการไม่น้อยกว่าห้าปี และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ หากเป็นเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องเคยดำรงตำแหน่งบริหารไม่ต่ำกว่าระดับแปด หรือหากมาจากภาคเอกชนต้องเคยเป็นผู้บริหารนิติบุคคลจดทะเบียนไม่น้อยกว่าร้อยล้านบาท

### อำนาจหน้าที่

ผู้ว่าการมีหน้าที่ในการเสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการ และการดำเนินงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพและ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ เสนอรายงานประจำปี เกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ขององค์การ รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไป ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา และงานอื่นใดที่คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการมอบหมาย

นอกจากนี้ให้ผู้ว่าการมีอำนาจ ในการบริหารจัดการโครงการบริการสาธารณะที่องค์การสหการจัดทำ ออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการ เกี่ยวกับการจัดแบ่งส่วนงาน และขอบเขตหน้าที่ของงาน การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การสหการ การคัดเลือก สรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย

การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างองค์การสหการ การบริหารจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การสหการ การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การสหการ อำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน และหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์การ จัดทำรายงานการดำเนินโครงการบริการสาธารณะ เสนอคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งประจำอยู่ในส่วนราชการภายในองค์การสหการ ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบตำแหน่งที่กำหนดขึ้นในแต่ละฝ่ายงาน คือ งานเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การเงินและพัสดุ การทรัพยากรบุคคล การจัดทำบริการสาธารณะ การช่างโยธา การประชาสัมพันธ์ และงานอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานขององค์กร

โครงสร้างส่วนราชการภายในองค์กร คือ ส่วนงานภายในองค์การสหการ โดยแบ่งตามภารกิจในความรับผิดชอบประกอบด้วย ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายบริหารงานการเงิน ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริการสาธารณะ ฝ่ายโยธาธิการและฝ่ายประชาสัมพันธ์

และประเภทกิจการบริการสาธารณะ ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การสหการนั้น ประกอบด้วยบริการด้านนครมนาคม ด้านการศึกษา การสาธารณสุข การจัดการขยะ และด้านอื่นๆ

### ข้อเสนอแนะ

การวิจัยได้คำตอบคือการจัดตั้งองค์การสหการ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น เพื่อให้

องค์กรนี้มีการจัดตั้งเป็นรูปธรรม การวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ให้มีการจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ โดยจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งโครงสร้างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสหการ ประกอบด้วย 5 ประเด็นหลัก ดังนี้

1.1 คณะกรรมการสภาองค์การสหการ โดยมีโครงสร้างองค์คณะและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน

1.2 คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ โดยมีโครงสร้างองค์คณะ กำหนดที่มา คุณสมบัติ และอำนาจหน้าที่ ไว้อย่างชัดเจน

1.3 ผู้ว่าราชการองค์การสหการ โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม รวมทั้งขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน

1.4 โครงสร้างองค์การ โดยกำหนดโครงสร้างองค์การสหการ เพื่อรับผิดชอบงานด้านต่างๆ ให้ครอบคลุมภารกิจขององค์การ

1.5 ประเภทกิจการบริการสาธารณะ โดยกำหนดภารกิจขององค์การให้ครอบคลุมภารกิจที่จะรับมอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ.2537 เพื่อเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เพื่อให้สามารถจัดตั้งองค์การสหการ ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและภาคเอกชนได้

## เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2549). *ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อสาารักชาติดินแดน.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2548). *ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ เวทีวิชาการ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2545). *ทฤษฎีองค์การสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2550). *ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบและความเป็นไปได้*. นนทบุรี: ส.เจริญการพิมพ์.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2560). *วิธีวิทยาการวิจัยทางนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: อาร์ทิพานิช จำกัด.
- สมยศ นาวิการ. (2547). *ทฤษฎีองค์การ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ.