

บทที่ 6

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยกำหนดให้ภาครัฐจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ มาจากกฎหมายกำหนดไว้ เป็นฐานอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ นั่นก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีบทบัญญัติในมาตรา 250 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ในท้องถิ่น โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ประเภท และกฎหมายเฉพาะซึ่งมีทั้ง ที่มีบทบัญญัติกระจายอำนาจอยู่ในกฎหมายนั้น ๆ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น กับกฎหมายเฉพาะที่ไม่มีบทบัญญัติกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะฉะนั้น จึงได้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อที่จะเป็นฐานทางกฎหมาย ที่จะให้กฎหมายเฉพาะที่ไม่มีการกระจายอำนาจอยู่ในบทบัญญัติได้กระจายอำนาจโดยอาศัยกฎหมาย กำหนดแผนฉบับนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาที่นำไปสู่การวิจัยฉบับนี้ คือ ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่สำคัญขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น คือ การให้บริการสาธารณะ แต่ก็มีข้อจำกัดในการให้บริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีไม่เท่ากันเนื่องจากงบประมาณและเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในการ ให้บริการสาธารณะตามที่การวิจัยนี้กำหนดไว้ 5 ประเภท คือ การคมนาคม การศึกษา การสาธารณสุข การจัดการขยะ และอื่น ๆ ซึ่งทั้ง 5 ประเภทนี้ย่อมเป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่ เหมือน ๆ กัน เพียงแต่ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไม่เท่ากัน ทั้งนี้ เพราะแหล่งเงิน งบประมาณของท้องถิ่นมาจากการจัดเก็บรายได้จากสถานประกอบการต่าง ๆ รวมทั้งกิจการที่ กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีแหล่งเงินได้ที่แตกต่างกัน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการพัฒนา มีความเจริญรุ่งเรือง เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือเทศบาลขนาดใหญ่ ก็จะมี กิจการในเชิงของธุรกิจมากมาย ทำให้มีเงินได้จากกิจการเหล่านั้น ทำให้ยอดเงินงบประมาณที่จะ

นำไปใช้ทำบริการสาธารณะจึงเพียงพอ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายแห่งของประเทศ ยังอยู่ในระหว่างการพัฒนา และอีกหลายแห่งที่ยังล่าช้าหลังต่อการพัฒนา จึงมีสถานะของงบประมาณที่น้อย ในขณะที่เดียวกัน ปัญหาการบริการสาธารณะ นั้น ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ มีการกำหนดให้ต้องดำเนินการเหมือนกัน

ดังสภาพของปัญหาดังกล่าว การวิจัยจึงมีแนวคิดที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือร่วมกับภาครัฐอื่น หรือภาคเอกชน ในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน โดยมีรูปแบบของกร่วมกันที่เหมาะสม

การหาคำตอบของกร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้วิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบตามรายละเอียดที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้ว และใช้ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทฤษฎีบริการสาธารณะ ทฤษฎีนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน ทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีอำนาจรัฐ หลักนิติรัฐ หลักการกระจายอำนาจ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการมีส่วนร่วม หลักการตรวจสอบ หลักความรับผิดชอบ กฎหมายและแนวทางของต่างประเทศ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ที่มีรูปแบบของกร่วมมือ กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งห้าประเภท และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวทางการจัดทำกฎหมายต้นแบบ และเมื่อได้รูปแบบของกร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การวิจัยได้นำคำตอบ ผู้การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากประชากรที่เกี่ยวข้องเพื่อวิพากษ์และให้ข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปปรับปรุงรูปแบบของกร่วมมือ เพื่อจัดทำเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การเป็น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ.

ผลของการวิจัยสรุปได้ ดังนี้

1. สรุป

ข้อสรุปผลการวิจัยจากปัญหาด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ ที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและเทคโนโลยี การวิจัยพบว่าวิธีการแก้ไขปัญหานั้นน่าจะทำได้ดีก็คือ การใช้วิธีการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันเอง หรือร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ หรือร่วมมือกับภาคเอกชน โดยการจัดตั้งองค์การความร่วมมือ เรียกว่า “สหการ” หมายถึง การทำกิจการร่วมกันและที่ใช้คำนี้ก็เพราะเคยมีการใช้คำนี้มาแล้วจากการร่วมมือ

ระหว่างเทศบาลเมืองนนทบุรี กับ เทศบาลนครกรุงเทพ (ก่อนการปรับเป็นกรุงเทพมหานคร) ในการร่วมมือกันจัดบริการสาธารณะด้านการขนส่งมาก่อน

ในการร่วมมือดังกล่าวมานั้นจำเป็นที่จะต้องมีรูปแบบความร่วมมือที่ชัดเจน ซึ่งข้อสรุปของการวิจัยด้วยการนำเอารูปแบบของต่างประเทศ ที่คงมีการร่วมมือดังเช่นแนวคิดของการวิจัยนี้ คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีรูปแบบ Syndicate มีข้อดีคือมีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ จากตัวแทนขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง เพื่อคอยตรวจสอบและรักษาประโยชน์ในเขตพื้นที่ของตน มีการกำหนดโครงสร้างฝ่ายงาน และกำหนดบริการสาธารณะชัดเจน มีที่มาแห่งทุนและรายได้ มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ข้อเสียคือ ไม่กำหนดให้มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นการจำกัดที่มาแห่งรายได้ขององค์กร สหรัฐอเมริกา มีรูปแบบ Special district มีข้อดีคือ มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการจากตัวแทนขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง มีการกำหนด โครงสร้าง ฝ่ายงาน และกำหนดบริการสาธารณะชัดเจน มีที่มาแห่งทุนและรายได้ มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ข้อเสียคือ ที่มาของคณะกรรมการจะมาจากหลากหลายวิธี ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนด ในการจัดตั้ง เช่น การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือทางอ้อมจากการเลือกของคณะกรรมการ เลือกกันเอง ซึ่งไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริการที่แตกต่างกัน และประเทศญี่ปุ่น มีรูปแบบ Partial Cooperative มีข้อดีคือ มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ จากตัวแทนขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง เพื่อคอยตรวจสอบและรักษาประโยชน์ในเขตพื้นที่ของตน มีการกำหนด โครงสร้าง ฝ่ายงาน และกำหนดบริการสาธารณะชัดเจน มีที่มาแห่งทุนและรายได้ มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ข้อเสียคือ ผู้ที่จะเป็นประธานได้นั้น จะต้องเคยเป็น นายกเทศมนตรีมาก่อน ซึ่งเป็นการจำกัดบุคคลเฉพาะกลุ่ม ไม่เปิดกว้างหลากหลายให้ผู้มีประสบการณ์ หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะบริการที่รับผิดชอบเข้ามาบริหารงาน การวิจัยเลือกใช้รูปแบบทั้ง Syndicate ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส Special District ของสหรัฐอเมริกา และ Partial Cooperative ของประเทศญี่ปุ่น เพราะมีข้อดีเหมือนกัน จึงนำข้อดีทั้งสามรูปแบบ ที่มีคณะกรรมการกำกับดูแล คณะกรรมการ ควบคุมการบริหารงาน มีผู้บริหารงานและผู้ปฏิบัติงาน จึงนำมาใช้ในองค์การสหการ

ดังนั้น การวิจัยจึงได้ข้อสรุปของรูปแบบความร่วมมือของสหการ เป็นรูปแบบผสมที่นำไปสู่การวิเคราะห์หาคำตอบของรูปแบบนี้เพื่อการจัดทำเป็น พระราชกฤษฎีกาในการจัดตั้ง องค์การสหการ และเมื่อได้คำตอบจากผลการทำการมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็น (Hearing) แล้ว การวิจัยจึงได้ข้อสรุปของโครงสร้างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ โดยมี โครงสร้าง ของพระราชกฤษฎีกาประกอบด้วย

1) คณะกรรมการสภาองค์การสหการ

องค์การสหการเกิดจากหลักการกระจายอำนาจ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระจายอำนาจให้องค์การสหการ ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ ที่มีความพร้อมในระดับท้องถิ่น จึงต้องมีคณะบุคคลคอยกำกับดูแล ให้คำแนะนำปรึกษา การบริหารจัดการองค์การสหการ โดยคณะกรรมการกำกับดูแล เรียกว่าคณะกรรมการสภาองค์การสหการ โดยให้คณะกรรมการสภาองค์การสหการมีหน้าที่ในการ ให้คำแนะนำปรึกษา การดำเนิน โครงการบริการสาธารณะ หาแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนิน โครงการ หาแหล่งเทคโนโลยีและผู้เชี่ยวชาญสำหรับการดำเนินโครงการ ให้ความเห็นชอบประเภทโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้ว่าการองค์การ ตามที่ประธานคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการเสนอ เพื่อให้การบริหารจัดการองค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้มีประธานโดยตำแหน่ง คือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรณีจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรภายในจังหวัด หากมีการจัดตั้งองค์การระหว่างองค์กรหลายจังหวัด ให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นประธาน ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ร่วมจัดตั้ง ประธานสภาอุตสาหกรรม ประธานสภาหอการค้าจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะเป็นกรรมการ และให้ประธานกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีผู้ว่าการองค์การสหการเป็นผู้ช่วยเลขานุการ เพื่อให้มีผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารจัดการบริการสาธารณะ คอยแนะนำ ให้คำปรึกษา เพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพ ซึ่งบัญญัติขึ้นโดยนำทฤษฎีองค์การสนับสนุนเหตุผลในการกำหนด

2) คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ

องค์การสหการ เป็นองค์กรนิติบุคคลในระดับท้องถิ่น เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ จึงให้มีการควบคุมการบริหารงาน ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบจากแนวทางการจัดตั้งองค์การความร่วมมือของท้องถิ่นต่างประเทศ ซึ่งได้กำหนดรูปแบบคณะกรรมการเพื่อบริหารจัดการองค์การความร่วมมือ กอปรกับการบริหารองค์การตามหลักการกระจายอำนาจของไทย ได้จัดให้มีคณะกรรมการควบคุมการบริหาร เพื่อให้การจัดการองค์การเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการ เรียกว่า คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ ซึ่งมีโครงสร้างประกอบด้วย ประธานกรรมการแต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ผู้มีความรู้และประสบการณ์ ในกิจการขององค์การ คณะกรรมการโดยตำแหน่ง มาจากสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งองค์การ โดยการคัดเลือกกันเอง องค์กรละ 1 คน คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวข้องกับประเภทบริการสาธารณะ จำนวน 4 คน และไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

ของจังหวัด ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมจัดตั้งสหการ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งองค์กร เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง ผู้ว่าการองค์กร เป็นเลขานุการ โดยตำแหน่ง รองผู้ว่าการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยตำแหน่ง ซึ่งได้กำหนดให้มีผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการ บริการสาธารณะมารับผิดชอบดำเนินการ

คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์กรสหการ ให้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การจัดประเภทบริการสาธารณะ เสนอนโยบายการจัดประเภทบริการสาธารณะ แก่คณะกรรมการ สภาองค์กร ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานบริการสาธารณะ อนุมัติแผนการลงทุน และ แผนการเงิน ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อบริหารองค์กร ควบคุมดูแล การบริหารองค์กร แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายนอก ในการบริหารจัดการองค์กร แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และการคัดเลือกผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการ เสนอคณะกรรมการสภาองค์กรสหการเห็นชอบ พิจารณารายงานการดำเนิน โครงการบริการสาธารณะ เพื่อเสนอคณะกรรมการสภาองค์กร เพื่อทราบ พิจารณาผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการ และ รองผู้ว่าการเพื่อพิจารณาต่อสัญญา แต่งตั้งผู้ว่าการองค์กร เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสภาองค์กร สหการให้ความเห็นชอบ เพื่อให้การบริหารงานองค์กรสหการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ บัญญัติขึ้นโดยนำทฤษฎีองค์กร และหลักการตรวจสอบสนับสนุนเหตุการณ์กำหนด คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์กรสหการ

3) ผู้ว่าการองค์กรสหการ

สำหรับผู้บริหารองค์กรนั้น เนื่องจากองค์กรไม่อาจจัดการด้วยตัวองค์กรได้ จึงต้อง กำหนดให้บุคคลธรรมดาทำหน้าที่แทนองค์กร ซึ่งองค์กรสหการ มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ ไม่สามารถจัดการด้วยองค์กรได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากองค์กรต่าง ๆ ในทางราชการระดับสำนัก และกอง จะมีผู้อำนวยการ ส่วนภูมิภาคจะมีผู้ว่าราชการจังหวัด และ องค์กรมหาชนจะมีทั้งผู้ว่าการ เช่น ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือ ผู้อำนวยการ เช่น ผู้อำนวยการองค์กรจัดการน้ำเสีย ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้อำนวยการกอง เป็นผู้บริหารองค์กร การวิจัยจึงกำหนดให้มีผู้บริหารองค์กรเพื่อทำหน้าที่แทนองค์กร ในการทำ นิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก เรียกชื่อว่า ผู้ว่าการองค์กรสหการ เพื่อให้มีหน้าที่ในการบริหาร กิจการขององค์กรให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์กร ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง บริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณ ซึ่งบัญญัติขึ้นโดยนำทฤษฎีองค์กร และหลักการบริหาร สนับสนุนเหตุผลในการกำหนดขึ้น

4) โครงสร้างองค์การสหการ

องค์การ จะมีการแบ่งงานกันทำ โดยมีโครงสร้างองค์การเพื่อรับผิดชอบงานในแต่ละด้าน เพื่อสนับสนุนงานในการบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงกำหนดให้มีโครงสร้างองค์การประกอบด้วย ฝ่ายอำนวยการ มีหน้าที่บริหารงานทั่วไปขององค์การ ฝ่ายบริหารงานการเงิน มีหน้าที่ดำเนินการทางการเงินขององค์การเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า ฝ่ายบริหารงานบุคคลมีหน้าที่สรรหาบรรจุแต่งตั้งพิจารณาโทษพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การ ฝ่ายโยธาธิการมีหน้าที่ในการดูแลเกี่ยวกับงานช่าง การก่อสร้าง การซ่อมบำรุง การออกแบบ การควบคุมงานขององค์การ และฝ่ายประชาสัมพันธ์มีหน้าที่ในการให้ข้อมูลข่าวสารขององค์การต่อสาธารณชน บัญญัติขึ้นโดยนำทฤษฎีองค์การ และหลักความรับผิดชอบต่อสนับสนุนเหตุผลในการกำหนดโครงสร้าง

5) ประเภทบริการสาธารณะ

การจัดตั้งองค์การสหการขึ้น เพื่อให้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่ได้รับมอบจากองค์กรที่ร่วมจัดตั้ง เนื่องจากองค์กรที่ร่วมจัดตั้ง ไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการ จึงร่วมกันจัดตั้งองค์การขึ้นเพื่อรับผิดชอบบริการเฉพาะประเภทใดประเภทหนึ่ง ซึ่งบัญญัติขึ้นโดยนำทฤษฎีบริการสาธารณะ หลักความรับผิดชอบต่อสนับสนุนเหตุผล เพื่อให้้องค์การสามารถจัดทำบริการได้ จึงกำหนดให้้องค์การสหการ มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ 5 ด้าน คือ

- (1) บริการสาธารณะด้านการคมนาคม
- (2) บริการสาธารณะด้านการศึกษา
- (3) บริการสาธารณะด้านการสาธารณสุข
- (4) บริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ
- (5) บริการสาธารณะด้านอื่น ๆ เพื่อให้รองรับบริการสาธารณะขององค์กรที่ร่วมจัดตั้งองค์การสหการ แต่ให้้องค์การสามารถจัดทำบริการได้เฉพาะบริการใดบริการหนึ่ง หรือสองบริการที่มีความเกี่ยวข้องกัน

จากการวิจัยที่กล่าวมาข้างต้น ได้นำทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีบริการสาธารณะ ทฤษฎีนิติบุคคล ตามกฎหมายมหาชน และทฤษฎีอำนาจรัฐ ประกอบกับหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักการกระจายอำนาจ หลักความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักความรับผิดชอบต่อ หลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วม นำไปสู่การจัดทำโครงสร้างกฎหมาย ที่สอดคล้องกับคำตอบที่ได้มาโดยโครงสร้าง ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. มี 8 หมวด 2 ส่วน 1 บทเฉพาะกาล 49 มาตรา โดยหมวด 1 ว่าด้วยบททั่วไป หมวด 2 ว่าด้วยการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ หมวด 3 ว่าด้วยทุน รายได้ และทรัพย์สินขององค์การ หมวด 4 ว่าด้วยคณะกรรมการ ซึ่งแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนที่ 1 ว่าด้วยคณะกรรมการสภาองค์การสหการ

ส่วนที่ 2 ว่าด้วยคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ หมวด 5 ว่าด้วยการบริหารและการดำเนินงาน หมวด 6 ว่าด้วยผู้ปฏิบัติงาน หมวด 7 ว่าด้วยโครงสร้างองค์การ หมวด 8 ว่าด้วยบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การ และบทเฉพาะกาล ว่าด้วยการกำหนดกรอบระยะเวลาในการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ และการให้อำนาจในการโอนพนักงานจากหน่วยงานอื่นมาองค์การสหการ หรือมาช่วยราชการชั่วคราวได้

ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการนี้ หากนำไปสู่กระบวนการให้มีการบัญญัติและนำไปใช้จริง จะเกิดประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันจะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน และการพัฒนาประเทศชาติต่อไป

2. อภิปรายผล

การวิจัยพบว่า การจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชื่อว่า “สหการ” โดยมีรูปแบบของความร่วมมือแบบผสม เป็นการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. คำตอบที่ได้มาจากข้อสรุปนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกสองรูปแบบ สามารถร่วมจัดตั้งองค์การสหการได้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

โครงสร้างขององค์การสหการนี้ การวิจัยได้กำหนดให้มีรูปแบบคณะกรรมการสภาองค์การสหการ เพื่อให้องค์การมีที่ปรึกษา คอยให้คำแนะนำ ปรึกษาด้านเทคนิคและวิธีการบริหารงาน เพื่อให้การบริหารงานขององค์การมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน และนอกจากนั้นให้มีคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ เพื่อติดตาม ตรวจสอบการบริหารงานขององค์การ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ และวัตถุประสงค์ขององค์การ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานองค์การ ทั้งเป็นการควบคุมการใช้งบประมาณให้เกิดความคุ้มค่าและมีการบริหารและดำเนินการโดยมีผู้ว่าการเป็นผู้บริหารองค์การ เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานขององค์การ และเป็นผู้แทนขององค์การในการมีนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกในกิจการขององค์การ ทำให้กิจการขององค์การดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ

รูปแบบของหน่วยงานดำเนินการ กำหนดให้มีผู้ปฏิบัติงานขององค์การประจำอยู่ในฝ่ายงานตามโครงสร้างขององค์การเป็นหน่วยงานที่ประกอบด้วย ฝ่ายอำนวยการมีหน้าที่ในการ

บริหารงานทั่วไปเกี่ยวกับงานอาคารสถานที่ ขานพาหนะ ติดต่อสอบถามและประชาสัมพันธ์ ฝ่ายบริหารงานการเงินมีหน้าที่บริหารจัดการทางการเงินและพัสดุ ฝ่ายบริหารงานบุคคลมีหน้าที่ในการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง พัฒนา ดำเนินการทางวินัยการให้ออกจากราชการ ฝ่ายจัดทำบริการสาธารณะมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ขององค์การสหภาพ และฝ่ายโยธาธิการมีหน้าที่ในการซ่อมบำรุงเครื่องอำนวยความสะดวกในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยทุกกลุ่มงานจะอยู่ภายใต้การบริหารงานขององค์การสหภาพ มีคณะกรรมการสภาองค์การสหภาพกำกับดูแล และมีคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหภาพ ควบคุมการดำเนินงานขององค์การสหภาพ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การสหภาพมีประสิทธิภาพและทั่วถึงประชาชน

ความร่วมมือในรูปแบบสหกรณ์นี้ มีการตรวจสอบการดำเนินการโดยผู้ตรวจสอบภายใน และนอกจากนั้นก็จะมีการตรวจสอบทางบัญชีบุคคล งบการเงิน โดยผู้สอบบัญชีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นชอบ หรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการควบคุมการบริหารแต่งตั้ง เพื่อให้การบริหารงานมีความโปร่งใส ให้การใช้งบประมาณเกิดความคุ้มค่า เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่จะรับบริการสาธารณะจากองค์การสหภาพ

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากองค์การสหภาพคือ งบประมาณค่าใช้จ่าย งานวิจัยจึงกำหนดให้มีการหาแหล่งเงินทุน โดยมาจากการสนับสนุนขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง เงินอุดหนุนจากรัฐบาล การจัดเก็บค่าธรรมเนียมบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ ดอกผลของเงินได้ และรายได้จากทรัพย์สินขององค์การสหภาพ โดยเงินได้ดังกล่าวนี้ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ให้สหภาพมีอิสระในการบริหารจัดการ

ข้อค้นพบว่าด้วยการจัดตั้งสหกรณ์นี้ จะทำให้พันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะดำเนินการไปได้ โดยสามารถแก้ปัญหาข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณและเทคโนโลยี ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ

3. ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยพบว่ามีปัญหาที่จะต้องนำไปสู่การดำเนินการที่เป็นข้อเสนอแนะของการวิจัย ดังนี้

3.1 ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1) องค์การสหภาพจัดตั้งขึ้น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เพราะฉะนั้น จึงเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือคณะกรรมการ

การปกครองท้องถิ่น ได้นำภูตต้นแบบที่จัดทำขึ้นมานี้สู่การดำเนินการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยเสนอต่อรัฐบาลเพื่อนำเสนอขอมติจากคณะรัฐมนตรี ในการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

2) ในกรณีที่มีการจัดตั้งรูปแบบของสหการนั้นมีข้อจำกัด สำหรับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติ เพราะฉะนั้นการวิจัยจึงเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ

3) หลักเกณฑ์การบริหารงานมีความสำคัญต่อองค์การสหการ เช่น การบริหารงาน การเงินและพัสดุ การบริหารงานบุคคล เป็นต้น จึงเสนอแนะให้ผู้ว่าการองค์การสหการ จัดทำระเบียบ การบริหารงานองค์การสหการ เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การ สหการ

4) โดยเหตุที่ในปัจจุบันนี้ ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ฉบับ นั้น มีสามฉบับคือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่สามารถ ร่วมจัดตั้งองค์การความร่วมมือในรูปแบบสหการได้ แต่กลไกในการจัดตั้ง กลับกำหนดเป็น พระราชกฤษฎีกา เพราะฉะนั้น เพื่อที่จะให้องค์การนี้มีการจัดตั้งได้ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ เทศบาล กรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยา จึงเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยเพิ่มบทบัญญัติ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ด้วยการจัดทำเป็นกฎในการจัดตั้งสหการได้ ทั้งนี้รวมถึงพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในกรณีที่หากมีการปรับปรุงแก้ไขก็ให้เพิ่มบทบัญญัติในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในการ จัดทำกฎเพื่อการจัดตั้งองค์การสหการ

3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป คือ เสนอแนะให้ศึกษาวิจัย “กฎหมายต้นแบบ ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนในรูปแบบ บรรษัทภิบาล” เนื่องจากการให้เอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะนั้น ควรจะมีรูปแบบเฉพาะ ตามกฎหมายเอกชน คือรูปแบบบรรษัทภิบาล เพื่อให้เป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับบริบทของเอกชน อีกรูปแบบ ให้สามารถจัดทำกิจการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกันให้สามารถ จัดทำกำไรเพื่อนำมาบริหารจัดการบริการสาธารณะได้

4. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์และสมมติฐานการวิจัย

ผลจากการวิจัยทำให้ได้คำตอบตามประเด็นปัญหาวิจัยและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยที่ตั้งไว้ทั้งข้อสรุปและข้อค้นพบ ดังต่อไปนี้

4.1 ผลการทดสอบวัตถุประสงค์การวิจัย

1) เพื่อศึกษาและวิจัย ทฤษฎี หลักการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีคำตอบอยู่ในบทที่ 2

2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาวะการณ์ปัญหา และผลกระทบที่เกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีคำตอบอยู่ในบทที่ 4

3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีคำตอบอยู่ในบทที่ 4

4) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้าง องค์ประกอบและรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีคำตอบอยู่ในบทที่ 4 และ บทที่ 5

5) เพื่อจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีคำตอบอยู่ในบทที่ 5

4.2 ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัย

สมมติฐานการวิจัยที่กำหนดไว้ คือ

“การแก้ปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น สามารถดำเนินการได้ด้วยการจัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกัน โดยมีกฎรองรับ ซึ่งกฎต้นแบบกำหนดโครงสร้าง ประกอบด้วย หลักการและเหตุผล การจัดตั้งวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ ทุน รายได้ และทรัพย์สิน คณะกรรมการสภาองค์กรสหการ คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์กรสหการ การบริหารและการดำเนินกิจการ ผู้ปฏิบัติงาน องค์กร โครงสร้างองค์กร บัญชี การตรวจสอบและการประเมินผล ประเภทกิจการบริการสาธารณะ การตรวจสอบการดำเนินการ เพื่อเป็น โครงสร้างองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญใกล้เคียงกัน อันเป็นผลให้ประหยัดงบประมาณทั้งของท้องถิ่นเอง และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

คำตอบจากการวิจัยมีความสอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยที่ได้กำหนดไว้